

KURAM ve YÖNTEM AÇISINDAN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ

Bildiriler Kitabı

Editör: Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

KAYFOR-IX

KURAM ve YÖNTEM AÇISINDAN
TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ





Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, IX. Kamu Yönetimi Forumu: “Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi”

1. GÜN

19 EKİM 2011 ÇARŞAMBA

KARŞILAMA VE AÇILIŞ
Saat: 09:15 - 09:30 Salon: Mimar Kemalettin Salonu önu
Yer: Gazi Üniversitesi Rektörlük Kampüsü, Rektörlük Binası önu, Teknikokullar

AÇILIŞ KONUŞMALAR
Saat: 09:30 - 10:30 Salon: Mimar Kemalettin Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi Rektörlük Kampüsü, Rektörlük Binası, Teknikokullar

Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı)
Prof.Dr. Eyyup G. İSBİR (Gazi Üniversitesi Öğretim Üyesi ve TODAİE Genel Müdürü)
Prof.Dr. Rıza AYHAN (Gazi Üniversitesi Rektörü)

AÇILIŞ OTURUMU: KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ
Saat: 11:00 - 12:15 Salon: Mimar Kemalettin Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi Rektörlük Kampüsü, Rektörlük Binası, Teknikokullar

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Burhan AYKAÇ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi)

Konuşmacı: Prof.Dr. Bilal ERYILMAZ (Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı)

ÖĞLE YEMEĞİ
Saat: 12:30 - 13:30 Yemek Salonu: Öğretim Üyeleri Yemekhanesi
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yeni Bina 6.Kat, Beşevler

KAYIT İŞLEMLERİ
Saat: 12:30 - 14:00 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu Önu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 100.Yıl Konferans Salonu önu, Beşevler

I. OTURUM: TÜRKİYE’DE DEVLET VE TOPLUMDA DEĞİŞİM
Saat: 14:00 - 16:00 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Ruşen KELEŞ (Ankara Üniversitesi SBF Emekli Öğretim Üyesi)

Konuşmacılar
Prof.Dr. Vedat BİLGİN (Gazi Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi Bölümü Öğretim Üyesi)
Prof.Dr. Levent KÖKER (Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi)
Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi)

II. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE ETİK
Saat: 16:15 - 18:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Bekir PARLAK

Etik ve Ahlak Teorilerinin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği
Yrd.Doç.Dr. Aydın USTA

Vatandaşların Kurumlara Güveni Ve Etik Dışı Davranış Algısı
Prof.Dr. Orhan GÖKÇE, Doç.Dr. Ali ŞAHİN, Yrd.Doç.Dr. Erhan ÖRSELLİ

Türk Kamu Yönetiminde Etik Yönetim Sistemi Oluşturulması Sürecinde Dışsal Faktörlerin Bir Ürünü Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Arş.Gör. Ezgi SEÇKİNER

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Etik İlke ve Değerlerin Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliğini Sağlamadaki Rolü
Dr. Hale BİRİCİOĞLU ve Ahmet SAYER

III. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE YENİDEN DÜZENLEME
Saat: 16:15 - 18:15 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Ali KAYA

Türkiye’de Kurulan Yeni Bakanlıkların Küresel Antropolojisi
Arş.Gör. Özhan DEĞİRMENCİOĞLU

Daha İyi Düzenleme Anlayışı ve Türkiye’deki Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme
Erhan YAMANER

Daha İyi Bir Kamu Yöneticisi İçin Kamu Yönetimi ve Eğitimi’nde Yapılması Gerekenler
Yrd.Doç.Dr. Oktay ALKUŞ

AKŞAM YEMEĞİ
Saat: 18:30 - 20:00 Yemek Salonu: Gazi Kültür Merkezi Büyük Salon
Yer: Rektörlük Kampüsü Teknikokullar

BİLİM KURULU TOPLANTISI
Saat: 20:15 - 21:30 Yemek Salonu: Gazi Kültür Merkezi Küçük Salon
Yer: Rektörlük Kampüsü Teknikokullar

2. GÜN

20 EKİM 2011 PERŞEMBE

IV. OTURUM: KAMU POLİTİKALARI
Saat: 08:30 - 10:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Hasan Hüseyin ÇEVİK

Kamu Politikası Analizinde Kamusal Tercih Modelinin Kullanılması: Polis Memurlarının Atama Tercihleri Üzerine Bir İnceleme
Dr. Hakan HEKİM

Türkiye’de Kamu Politikalarının Belirlenmesi ve Uygulanması Süreci: 1980 Sonrası Kadın Hareketinin Kamu Politikalarına Etkisi
Doç.Dr. Gökhan ORHAN ve Arş.Gör. Esin KIVRAK

Soft Politika Transferi Kanalı Olarak Eşleştirme Programı: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme
Yrd.Doç.Dr. Zahid SOBACI

V. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE AĞBAĞLAR
Saat: 08:30 - 10:15 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Ahmet Hamdi Aydın
Ağ-Bağların Kamu Yönetimine Etkisi
Yrd.Doç.Dr. Burak GÜMÜŞ ve Doç.Dr. A. Baran DURAL

Ceza Adalet Yönetiminde Kurumlararası Ağlar: Türkiye’de Adalet ve İçişleri Bakanlıklarının Bilgi Sistemlerinin Değerlendirilmesi
Dr. Ali ÜNLÜ ve Dr. Arif AKGÜL

Türkiye’nin Kamu Yönetimi Portalının Düşündürdükleri
Yrd.Doç.Dr. Levent YILMAZ ve Arş.Gör. Erhan EZİCİ

VI. OTURUM: YÖNETİŞİM
Saat: 10:30 - 12:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Ayşegül MENGI

Çok Düzeyli Yönetişim Kavramı’(nın) Bilimselliği Sorunu
Arş.Gör. Dilek DEDE

Kent Planlamada Yönetişim Tarzlarının Analizi
Doç.Dr. Mustafa DEMİRCİ

Yerel Yönetişim Bağlamında Katılım ve Kadınhanı Bölgesinde Bir uygulama
Yrd.Doç.Dr. Handan TEMİZEL

VII. OTURUM: E-DEVLET UYGULAMALARI
Saat: 10:30 - 12:15 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Mustafa ÖKMEZ

E-Devlet Uygulamalarında Karşılaşılan Bir Sorun Olarak Sayısal Uçurum ve Boyutları: Türkiye Örneği
Doç.Dr. Ali ŞAHİN ve Arş.Gör. Yasin TAŞPINAR

E-Devlet Uygulamalarında Bir Değerlendirme: Hazine Müsteşarlığı, TCMB ce BDDK Genel Ağ Sitelerinin Entegrasyon Ekseninde Değerlendirilmesi
Harun Türker KARA

Vatandaşların E- Devletli Algılama Biçimi Ve Beklentileri
Doç.Dr. Ali ŞAHİN, Yrd.Doç.Dr.Erdal BAYRAKÇI, Yrd.Doç.Dr. Mehmet GÖKÜŞ

ÖĞLE YEMEĞİ
Saat: 12:30 - 13:30 Yemek Salonu: Öğretim Üyeleri Yemekhanesi
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yeni Bina 6.Kat, Beşevler

VIII. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ
Saat: 14:00 - 15:45 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Orhan GÖKÇE

Türkiye’de Kamu Yönetimi Literatürünün Gelişimi ve Eserlerin (1980-2011) İçerik Analizi Yöntemiyle İncelenmesi
Yrd.Doç.Dr. Fikret ÇELİK, Arş.Gör. Sefa USTA, Arş.Gör. Vasfiye ÇELİK

Kamu Yönetimi Araştırmalarında Tarihsel Yaklaşım
Yrd.Doç.Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN ve Arş.Gör. Eda YAZICIOĞLU ÇELİK

Kamu Yönetimi Eğitimi ve Üniversitenin İmaji Konusunda Kamu Yönetimi Öğrencilerin Tutumu: Adım Kapsamındaki Üniversiteler Bağlamında Bir Araştırma
Yrd.Doç.Dr. Nilüfer NEGİZ

Türkiye’de Lisansüstü Düzeyde Kamu Politikası Öğretimi Konusunda Düşünce ve Öneriler
Doç.Dr. Mete YILDIZ ve Arş.Gör. Cenay BABAOĞLU

IX. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM
Saat: 14:00 - 15:45 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Hikmet KAVRUK

Kamu Yönetiminde Değişim Talebine Karşı Direncin Niteliği
Yrd.Doç.Dr. Mehmet GÜNEŞ

Kamu Yönetiminde İnovasyon (Yenileşim): Değişim ve İyileşme
Prof.Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR ve Yrd.Doç.Dr. H. Tuğba EROĞLU

Yönetimde Değişimin Karar Verme Sürecine Etkisi
Doç.Dr. M. Akif ÖZER

X. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE VATANDAŞ TUTUM VE BEKLENTİLERİ
Saat: 16:00 - 17:45 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Hasan ERTÜRK

Vatandaşın ve Medyanın Kamu Yönetimi Algısı: Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Çıkarımlar
Doç.Dr. Gülise GÖKÇE, Arş.Gör. Vahap GÖKSU, Arş.Gör. Sema Müge YILMAZGİL

Kamu Yönetimi Reformlarının Gelişimi ve 1980 Sonrası Reformlarına Yönelik Kamu Personelinin Tutumu
Prof.Dr. Orhan GÖKÇE, Dr. Erol TURAN, Arş.Gör. Vahap GÖKSU

Belediye Hizmetlerinde Önceliklerin Belirlenmesinde Vatandaş Beklentilerinin Etkisi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği
Öğr.Gör. Gülçin EROKSAL

XI. OTURUM: KENT, GÖÇ VE GÜVENLİK
Saat: 16:00 - 17:45 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Turgut GÖKSU

Yeni Bir Kentsel Gelişme Biçimi Olarak Güvenlikli Siteler Konya Örneği
Dr. Esra Banu SİPAHİ

Göç Olgusunun Kentsel Toplumsal İlişkilere Etkisi
Arş.Gör. Rifat KARAKOÇ

Kent Yönetimi ve Güvenliğinde Mobese Uygulaması
Dr. Ufuk AYHAN

5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşlanması Hakkında Kanun
Yrd.Doç.Dr. Yüksel KOÇAK ve Arş.Gör. Atıl Cem ÇİÇEK

AKŞAM YEMEĞİ
Saat: 18:30 - 20:00 Yemek Salonu ve Yeri: Gazi Üniversitesi Gölbaşı Sosyal Tesisleri, Gölbaşı

3. GÜN

21 EKİM 2011 CUMA

XII. OTURUM: KENT-YAPILAŞMA VE BELEDİYE İŞBİRLİKLERİ
Saat: 08:30 - 10:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Veysel BİLGİÇ

Yerel Yönetimlerde Yapı Ruhsatları ve Denetimi
Yrd.Doç.Dr. Sedat AZAKLI, Doç.Dr. Nail ÖZTAŞ, Arş.Gör. Hülya TEK

Turizm Kentinde Tarihi Kent Merkezlerinde Koruma-Sürdürülebilir Kullanma Dengesi
Prof.Dr. Hüseyin GÜL, Yrd.Doç.Dr. İsmail GÖKDAYI, Arzu ERDİNÇ

Kentlerarası İşbirliği: İsveç-Türkiye Belediyeleri Arasında Gerçekleştirilen Belediye Ortaklık Ağları (Tusenet) Deneyimi
Doç.Dr. İbrahim AYDINLI ve Öğr.Gör. Levent MEMİŞ

Belediye Birliklerinin Sorunları: Akdeniz Belediyeler Birliği Örneği
Yrd.Doç.Dr. Mehmet AKTEL ve Öğr.Gör. Mustafa LAMBA

XIII. OTURUM: ÖRGÜTSEL BAŞARI VE İNSAN KAYNAKLARI
Saat: 08:30 - 10:15 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Doç.Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

Türk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık
Prof.Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ, Arş.Gör. Ayşegül KURBAN, Arş.Gör. Cenay BABAOĞLU

Kamu Kurumlarında Malpraktis Vakalarını Anlama ve Önleme: “Normal Kazalar” ve “Yüksek Güvenilirlikli Organizasyonlar” Teorileri Işığında Bir “Organizasyonel Başarısızlık” Yaklaşımı Geliştirilmesi
Dr. Hasan BÜKER

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesinde Kullanılan Sanal Sınıf Uygulamasının Değerlendirilmesi: Emniyet Genel Müdürlüğü Örneği
Dr. Zakir GÜL ve Dr. Ramazan TERKEŞLİ

XIV. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA
Saat: 10:30 - 12:15 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Levin Özgen

Kamu Yönetimi Disiplininde Planlamanın Konumu
Dr. Esra ERGÜZELOĞLU KİLİM

Planlama İşlev ve Yönetiminde Dönüşüm: Devlet Planlama Teşkilatı’ndan Kalkınma Bakanlığı’na
Arş.Gör. Esra DİK ve Arş.Gör. Aslı YILMAZ

Belediyelerde Stratejik Planlama Deneyimi: Dönemsel Bir Karşılaştırma
Doç.Dr. Yakup ALTAN, Doç.Dr. Uysal KERMAN, Sezai ÖZTOP

XV. OTURUM: KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ
Saat: 10:30 - 12:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı: Prof.Dr. Muhammet KÖSECİK

Üniter Yönetim Yapılarında Yeni Kademe Arayışları: Bölge ve İtalya Örneği
Yrd.Doç.Dr. Aziz TUNCER ve Yrd.Doç.Dr. F. Bilal ALODALI

Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Çalışmaları Özelinde Bir Değerlendirme: Polonya Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye
Yrd.Doç.Dr. Süleyman Yaman KOÇAK ve Doç.Dr. Fatma Neval GENÇ

Türkiye’de Çevre Politikalarının Oluşturulmasında Küresel ve Bölgesel Örgütlerin Rolü: BM-AB Örneği
Arş.Gör. Hayriye SAĞIR ve Dr. Hatice ÖZKAN SANCAK

Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikaları
Prof.Dr. Ali ACAR ve Arş.Gör. Mustafa Burak ÇELEBİ

ÖĞLE YEMEĞİ
Saat: 12:30 - 13:30 Yemek Salonu: Öğretim Üyeleri Yemekhanesi
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yeni Bina 6.Kat, Beşevler

KAPANIŞ OTURUMU: GENEL DEĞERLENDİRME
Saat: 14:00 - 15:30 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Genel talep üzerine, Genel Değerlendirme Oturumu’na, Prof.Dr. Burhan AYKAÇ’ın oturum başkanlığında, arzu eden bütün Bilim Kurulu Üyeleri katılacaklardır.

DESTEKLEYEN KURULUŞLAR :



Gazi Üniversitesi Rektörlüğü



Etimesgut Belediyesi



Yenimahalle Belediyesi



TÜBİTAK



Kültür ve Turizm Bakanlığı

IX. KAMU YÖNETİMİ FORUMU
(KAYFOR – IX)

KURAM VE YÖNTEM AÇISINDAN TÜRKİYE’DE
KAMU YÖNETİMİ

Bildiriler Kitabı

Editör

Prof.Dr. Hikmet Kavruk

Ankara 2012

IX. KAMU YÖNETİMİ FORUMU

(KAYFOR – IX)

Ana Tema

Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi

(KAYFOR-IX’un ana teması “Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi” olarak Bilim Kurulu tarafından bir önceki KAYFOR toplantısında belirlenmiştir.)

Tarih

19-20-21 Ekim 2011

Düzenleyen



Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü

Yer

Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Beşevler, ANKARA

ÖNSÖZ

Kamu Yönetimi Forumu, (KAYFOR), kamu yönetimi alanında çalışan akademisyen ve uygulayıcıların ortak düşünce platformu olarak doğmuş ve her yıl kamu yönetimi bölümü bulunan bir üniversitemizin ev sahipliğinde olmak ve güz döneminde yapılmak üzere 10 yıldır sürdürülerek gelenekselleşmiştir. Bugüne kadar gerçekleştirilen KAYFOR toplantılarının ana temaları, tarihleri ve düzenleyici üniversiteleri şöyle sıralanabilir:

KAYFOR I: *Bilimsel Zemin Oluşturmak*, 30-31 Ekim 2003, Mersin Üniversitesi İİBF, Mersin

KAYFOR II: *Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları*, 07-08 Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara

KAYFOR III: *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, 17-18 Kasım 2005, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İİBF, Ankara

KAYFOR IV: *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi*, 08-10 Kasım 2006, Muğla Üniversitesi İİBF, Muğla

KAYFOR V: *Kamusal Bilinç, Kent ve Çevre*, 18-20 Ekim 2007, Kocaeli Üniversitesi İİBF, Kocaeli

KAYFOR VI: *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, 09-11 Ekim 2008, Abant İzzet Baysal Üniversitesi İİBF, Bolu

KAYFOR VII: *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi*, 08-10 Ekim 2009, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF,

KAYFOR VIII: *Kamu Yönetimi ve Teknoloji*, 20-22 Ekim 2010, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara

KAYFOR IX: *Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi*, 19-21 Ekim 2011, Gazi Üniversitesi İİBF, Ankara

KAYFOR X ise Uludağ Üniversitesi tarafından üstlenilmiş olup 2012 içerisinde “Kamu Hizmetleri ve Kamu Politikalarında Yeni Yaklaşımlar” ana temasıyla Bursa’da gerçekleştirilecektir.

KAYFOR-IX’un ana teması “Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi” olarak Bilim Kurulu tarafından bir önceki KAYFOR toplantısında belirlenmiştir. Genel olarak ana temaya sadık kalınmaya çalışılmış ve duyurular da bu tema üzerine yapılmıştır. Ancak Forumun programı, gelen özetlerin başlık ve içerikleri ile hakemler tarafından değerlendirilerek uygun görülen tam metinler esasında yapılmıştır. Hakem değerlendirmesi sonunda kabul edilen bildirimler, birbirleriyle konu yakınlıkları açısından tasnif edilmiş,

salon ve gün sayıları da düşünülerek sınıflandırılmış ve oturumlar halinde planlanmıştır.

Bildiri konularına göre 15 oturum oluşturulmuş, her bir oturumun isimleri sırayla şöyle belirlenmiştir: Kamu Yönetimi ve Etik, Kamu Yönetimi ve Yeniden Düzenleme, Kamu Politikaları, Kamu Yönetimi ve Ağbağlar, Yönetişim, E-Devlet Uygulamaları, Kamu Yönetimi Eğitimi, Kamu Yönetiminde Değişim, Kamu Yönetimi ve Vatandaş Tutum ve Beklentileri, Kent Göç ve Güvenlik, Kent-Yapılaşma ve Belediye İşbirlikleri, Örgütsel Başarı ve İnsan Kaynakları, Kamu Yönetiminde Planlama, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Bölgesel Politikalar.

Ekte sunulan Programda isimleri görüldüğü üzere, Forumun açılış konuşmalarını Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı), Prof.Dr. Eyyup G. İSBİR (Gazi Üniversitesi Öğretim Üyesi ve TODAİE Genel Müdürü) ve Prof.Dr. Rıza AYHAN (Gazi Üniversitesi Rektörü) yapmıştır. Ancak yazılı metin sunulmadığı ve konuşma kayıtları deşifre edilmediği için Bildiriler Kitabında açılış konuşmaları metinleştirilememiştir.

Forumun birinci oturumu olarak planlanan ve “Türkiye’de Devlet ve Toplumda Değişim” başlığı altında konferans şeklinde gerçekleştirilen oturumun konuşmaları da bu Bilirdiler Kitabında yer almamıştır. Bu konferans Prof.Dr. Ruşen KELEŞ’in (Ankara Üniversitesi SBF Emekli Öğretim Üyesi) oturum başkanlığında, Prof.Dr. Vedat BİLGİN (Gazi Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi Bölümü), Prof.Dr. Levent KÖKER (Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi) ve Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü) tarafından gerçekleştirilmiştir.

Bildiri sahipleriyle, bildiri metinleri üzerindeki yazım hatalarını gidermeleri veya varsa güncel gelişmeleri işleyebilmeleri ve böylece metne son şeklini vermeleri için irtibat kurulmuştur. Bildirilerin bu kitapta sıralanma usulünde KAYFOR-IX’un Programı ve oturum sıralaması takip edilmiş, oturum tarihi, saati ve oturum içindeki sırası esas alınmıştır.

Ekte sunulan KAYFOR-IX Programı, oturumlar öncesinde ilan edilen ve uyulan programdır. Programda adı ve bildirisi olduğu ve oturumlarda da sunulduğu halde, bildiri sahiplerinin isteği üzerine iki bildiri bu Bildiri Kitabı içinde yer almamıştır. Ayrıca programda adı bulunan ancak sahiplerinin mazeretleri nedeniyle oturumlara katılamadığı iki bildiriye ise önceden hakem heyetinden olumlu geçtiği gerekçesiyle bu Bildiriler Kitabı içinde yer verilmiştir.

Bildiriler Kitabının yine ekler kısmında KAYFOR-IX’un Değerlendirme Toplantısında alınan kararlar ile Bilim Kurulunun aldığı kararlar verilmiştir. Bu kararlar, bundan sonra yapılacak toplantılara ışık tutacak değerlendirmeleri ve önerileri kapsamaktadır.

KAYFOR-IX Gazi Üniversitesi ev sahipliğinde gerçekleştirilmiştir. Forumun Düzenleme Kurulu, Kamu Yönetimi Bölümünün Yönetim Bilimleri ile

Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD öğretim elemanlarının tamamından kurulmuştur. Düzenleme Kurulu adına hareket edecek Yürütme Kurulu, Prof.Dr. Kemal Görmez (Bölüm Başkanı), Prof.Dr. Hikmet Kavruk, Doç.Dr. Nail Öztaş, Yrd.Doç.Dr. İhsan Keleş ve Yrd.Doç.Dr. Süleyman Çelik'ten; Sekretarya ise, Dr. Yusuf Pustu, Arş.Gör. Özhan Değirmencioglu ve Arş.Gör. Banu Aktürk'ten oluşmuştur.

Başta Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Prof.Dr. Kemal Görmez'e Forumun her aşamasında aktif olduğu, toplantıları yürüttüğü ve çıkan ve çıkması muhtemel sorunlara çözüm ürettiği, Forumun katılımcılarını ve misafirlerini ağırladığı için öncelikle teşekkür ederiz. Ardından Bilim Kurulunda bulunan ve/veya bildiri özet ve tam metinlerinin değerlendirmesini yapan öğretim üyelerine, yukarıda adı bahsedilen Yürütme Kurulu üyelerinin ve Sekreteryada görevli akademisyenlerin her birine, Kamu Yönetimi Forumundaki özverili çalışmalarından dolayı çok teşekkür ederiz.

Nisan, 2012

Prof.Dr. Hikmet Kavruk

Editör



İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER	vi
AÇILIŞ OTURUMU: KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	1
KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	3
<i>Bilal Eryılmaz</i>	3
II. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE ETİK	13
ETİK VE AHLAK TEORİLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE UYGULANABİLİRLİĞİ	14
<i>Aydın Usta</i>	14
VATANDAŞLARIN KURUMLARA GÜVENİ VE ETİK DIŞI DAVRANIŞ ALGISI	31
<i>Orhan Gökce Ali Şahin Erhan Örselli</i>	31
TÜRKİYE’DE ETİK YÖNETİM SİSTEMİ OLUŞTURULMASI SÜRECİNDE DIŞSAL FAKTÖRLERİN BİR ÜRÜNÜ OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU	49
<i>Ezgi Seçkiner</i>	49
KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KARARLARI İŞİĞİNDA ETİK İLKE VE DEĞERLERİN KAMU YÖNETİMİNİN HESAP VEREBİLİRLİĞİNİ SAĞLAMADAKİ ROLÜ	69
<i>Hale Biricikoğlu Ahmet Sayer</i>	69
III. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE YENİDEN DÜZENLEME	89
DAHA İYİ DÜZENLEME ANLAYIŞI VE TÜRKİYE’DEKİ UYGULAMALARI ÜZERİNE BİR İNCELEME	91
<i>Erhan Yamaner</i>	91
DAHA İYİ BİR KAMU YÖNETİCİSİ İÇİN KAMU YÖNETİMİ VE EĞİTİMİ’NDE YAPILMASI GEREKENLER.....	111
<i>Oktay Alkuş</i>	111
IV. OTURUM: KAMU POLİTİKALARI	127
KAMU POLİTİKASI ANALİZİNDE KAMUSAL TERCİH MODELİNİN KULLANILMASI: POLİS MEMURLARININ ATAMA TERCİHLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME	129
<i>Hakan Hekim</i>	129
TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİ VE UYGULANMASI SÜRECİ: 1980 SONRASI KADIN HAREKETİNİN KAMU POLİTİKALARINA ETKİSİ.....	147
<i>Gökhan Orhan Esin Kıvrak</i>	147
SOFT POLİTİKA TRANSFERİ KANALI OLARAK EŞLEŞTİRME PROGRAMI: TÜRKİYE AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME.....	161
<i>Mehmet Zahid Sobacı</i>	161

V. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE AĞBAĞLAR	179
AĞ-BAĞLARIN KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ.....	181
<i>Burak Gümüş A. Baran Dural.....</i>	<i>181</i>
CEZA ADALET YÖNETİMİNDE KURUMLARARASI AĞLAR: TÜRKİYE’DE ADALET VE	
İÇİŞLERİ BAKANLIKLARININ BİLGİ SİSTEMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	203
<i>Ali Ünlü Arif Akgül</i>	<i>203</i>
TÜRKİYE’NİN KAMU YÖNETİMİ PORTALININ DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ.....	223
<i>Erhan Ezici Levent Yılmaz</i>	<i>223</i>
VI. OTURUM: YÖNETİŞİM.....	237
ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM KAVRAMI(NIN) BİLİMSELLİĞİ SORUNU	239
<i>Dilek Dede</i>	<i>239</i>
KENT PLANLAMADA YÖNETİŞİM TARZLARININ ANALİZİ.....	253
<i>Mustafa Demirci</i>	<i>253</i>
YEREL YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA KATILIM VE KADINHANI BÖLGESİNDE BİR	
UYGULAMA	275
<i>Handan Temizel</i>	<i>275</i>
VII. OTURUM: E-DEVLET UYGULAMALARI.....	292
E-DEVLET UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN BİR SORUN OLARAK SAYISAL UÇURUM	
VE BOYUTLARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ	293
<i>Ali Şahin Yasin Taşpınar.....</i>	<i>293</i>
E-DEVLET UYGULAMALARINDA BİR DEĞERLENDİRME: HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, TCMB	
VE BDDK GENEL AĞ SİTELERİNİN ENTEGRASYON EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ	319
<i>Harun Türker Kara.....</i>	<i>319</i>
VATANDAŞLARIN E- DEVLETİ ALGILAMA BİÇİMİ VE BEKLENTİLERİ	331
<i>Ali Şahin Erdal Bayrakçı Mehmet Göküş.....</i>	<i>331</i>
VIII. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ	351
TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ LİTERATÜRÜNÜN GELİŞİMİ VE ESERLERİN (1980-2011)	
İÇERİK ANALİZİ YÖNTEMİYLE İNCELENMESİ.....	352
<i>Fikret Çelik Sefa Usta Vasfiye Çelik.....</i>	<i>352</i>
KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMALARINDA TARİHSEL YAKLAŞIM	373
<i>Nuray Ertürk Keskin Fatma Eda Çelik</i>	<i>373</i>
KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ VE ÜNİVERSİTENİN İMAJI KONUSUNDA KAMU YÖNETİMİ	
ÖĞRENCİLERİNİN TUTUMU: ADIM KAPSAMINDAKİ ÜNİVERSİTELER BAĞLAMINDA BİR	
ARAŞTIRMA	389
<i>Nilüfer Negiz</i>	<i>389</i>
TÜRKİYE'DE LİSANSÜSTÜ DÜZEYDE KAMU POLİTİKASI ÖĞRETİMİ KONUSUNDA	
DÜŞÜNCE VE ÖNERİLER.....	407
<i>Mete Yıldız Cenay Babaoğlu.....</i>	<i>407</i>

IX. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM.....	415
KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM TALEBİNE KARŞI DİRENCİN NİTELİĞİ	416
<i>Mehmet GÜNEŞ</i>	416
KAMU YÖNETİMİNDE İNOVASYON (YENİLEŞİM): DEĞİŞİM VE İYİLEŞME	439
<i>M. Akif Çukurçayır H. Tuğba Eroğlu</i>	439
YÖNETİMDE DEĞİŞİMİN KARAR VERME SÜRECİNE ETKİSİ	457
<i>M. Akif Özer</i>	457
X. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE VATANDAŞ TUTUM VE BEKLENTİLERİ	481
VATANDAŞIN VE MEDYANIN KAMU YÖNETİMİ ALGISI: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ	482
<i>Gülise Gökçe Vahap Göksu Sema Müge Yılmazgil</i>	482
KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ GELİŞİMİ VE 1980 SONRASI REFORMLARINA YÖNELİK KAMU PERSONELİNİN TUTUMU: KONYA ÖRNEĞİ.....	503
<i>Orhan Gökçe Erol Turan Vahap Göksu</i>	503
BELEDİYE HİZMETLERİNDE ÖNCELİKLERİN BELİRLENMESİNDE VATANDAŞ BEKLENTİLERİNİN ETKİSİ: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ	521
<i>Gülçin Eroksal</i>	521
XI. OTURUM: KENT, GÖÇ VE GÜVENLİK.....	531
YENİ BİR KENTSEL GELİŞME BİÇİMİ OLARAK GÜVENLİKLİ SİTELER: KONYA ÖRNEĞİ	533
<i>Esra Banu Sipahi</i>	533
GÖÇ OLGUSUNUN KENTSEL TOPLUMSAL İLİŞKİLERE ETKİSİ	553
<i>Rıfat Karakoç</i>	553
KENT YÖNETİMİ VE GÜVENLİĞİNDE MOBESE UYGULAMASI	567
<i>Ufuk Ayhan</i>	567
5233 SAYILI TERÖR VE TERÖRLE MÜCADELEDEN DOĞAN ZARARLARIN KARŞILANMASI HAKKINDA KANUN: DEMOKRATİKLEŞME YOLUNDA YENİ BİR AÇILIMI MI? AİHM MAHKÛMİYETLERİNDEN KAYNAKLANAN BİR ZORUNLULUK MU?.....	584
<i>Yüksel Koçak Atıl Cem Çiçek</i>	584
XII. OTURUM: KENT-YAPILAŞMA VE BELEDİYE İŞBİRLİKLERİ	605
TURİZM KENTİNDE TARİHİ KENT MERKEZLERİNDE KORUMA-SÜRDÜRÜLEBİLİR KULLANMA DENGESİ	607
<i>Arzu Erdiç Hüseyin Gül İsmail Gökdayı</i>	607
KENTLERARASI İŞBİRLİĞİ: İSVEÇ-TÜRKİYE BELEDİYELERİ ARASINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN BELEDİYE ORTAKLIK AĞLARI PROJESİ (TUSENET) DENEYİMİ	623
<i>Halil İbrahim Aydınlı Levent Memiş</i>	623
BELEDİYE BİRLİKLERİ'NİN SORUNLARI: AKDENİZ BELEDİYELER BİRLİĞİ ÖRNEĞİ	654
<i>Mehmet Aktel Mustafa Lamba</i>	654

XIII. OTURUM: ÖRGÜTSEL BAŞARI VE İNSAN KAYNAKLARI	671
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE, İSTİHDAMDA CİNSİYETE DAYALI AYRIMCILIK	672
<i>Doğan Nadi Leblebici Cenay Babaoğlu Ayşegül Kurban</i>	<i>672</i>
YÖNETİMSEL BİR PROBLEM OLARAK MALPRAKTİS: BİREYSEL BAŞARISIZLIK MI? ÖRGÜTSEL BAŞARISIZLIK MI?.....	682
<i>Hasan Büker.....</i>	<i>682</i>
İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİNDE KULLANILAN SANAL SINIF UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ: EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ..	708
<i>Ramazan Terkeşli Zakir Gül</i>	<i>708</i>
XIV. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA	743
KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE PLANLAMANIN KONUMU	744
<i>Esra Ergüzeloğlu Kilim.....</i>	<i>744</i>
TÜRKİYE'DE PLANLAMA YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM: DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDAN KALKINMA BAKANLIĞI'NA	761
<i>Esra Dik Aslı Yılmaz.....</i>	<i>761</i>
BELEDİYELERDE STRATEJİK PLANLAMA DENEYİMİ: DÖNEMSEL BİR KARŞILAŞTIRMA	777
<i>Yakup Altan Uysal Kerman Sezai Öztop</i>	<i>777</i>
XV. OTURUM: KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR	792
ÜNİTER YÖNETİM YAPILARINDA YENİ KADEME ARAYIŞLARI: BÖLGE VE İTALYA ÖRNEĞİ	793
<i>Aziz Tuncer M. Fatih Bilal Alodalı</i>	<i>793</i>
KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞMALARI ÖZELİNDE BİR DEĞERLENDİRME: POLONYA YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE.....	811
<i>Süleyman Yaman Koçak Fatma Neval Genç</i>	<i>811</i>
TÜRKİYE'DE ÇEVRE POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA KÜRESEL VE BÖLGESEL ÖRGÜTLERİN ROLÜ: BM – AB ÖRNEĞİ	828
<i>Hayriye Sağır Hatice Özkan Sancak.....</i>	<i>828</i>
SUBSİDİARİTE (YERELLİK) İLKESİ VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI.	847
<i>Ali Acar Mustafa Burak Çelebi.....</i>	<i>847</i>
EKLER	866
Ek 1: KAYFOR-IX PROGRAMI	866
Ek 2: KAYFOR-IX BİLİM KURULU, DÜZENLEME KURULU, YÜRÜTME KURULU, SEKRETERYA	876
Ek 3: KAYFOR-IX BİLİM KURULU KARARI	878
Ek 4: KAYFOR-IX'A DESTEK VERENLER	886

Açılış konuşmaları yapılırken...



Prof.Dr. Kemal Görmez, Gazi Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı



Prof.Dr. Mithat Üner, Gazi Üniversitesi İİBF Dekanı



Prof.Dr. Eyyup Günay İsbir, Gazi Üni. İİBF Öğretim Üyesi ve TODAİE Genel Müdürü



Açılış oturumu öncesi, salondan görünüm...

AçılıŖta Katılımcılar...





 AÇILIŐ OTURUMU: KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Burhan AYKAÇ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
OĞretim  yesi)

Konuşmacı

Prof.Dr. Bilal ERYILMAZ (Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Başkanı)

Gün : 19 Ekim 2011  arŐamba

Saat : 11:00 - 12:15

Salon : Mimar Kemalettin Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi Rektörlük Kampüsü, Rektörlük Binası,
Teknikokullar, Ankara

KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

*Bilal Eryılmaz**

Özet

Modern anlamda kamu yönetimi, Avrupa'da 15. Yüzyılda başlayan merkezi yönetimlerin güçlenmesi süreciyle birlikte ortaya çıkmıştır. Kameralizm, Fransız İhtilali ve ulus-devlet anlayışı, modern anlamda kamu yönetiminin gelişiminde önemli izler bırakmıştır. Başlangıçta kamu yönetimine ilişkin konular Siyaset Bilimi içinde incelenirken, 19. Yüzyılda İdare Hukukunun gelişmesiyle birlikte kamu yönetimi, hukukun da etki alanına girmiştir. Kamu yönetiminin Siyaset Bilimi dışında ayrı bir disiplin olarak gelişmesinde, 19. Yüzyılın sonunda ABD'de Woodrow Wilson'ın siyaset-yönetim ayırımına dayalı düşüncesi önemli bir dönüm noktası olmuştur. Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber'in düşüncesi etrafında şekillenen geleneksel kamu yönetimi, uzun dönem varlığını sürdürürken, 1980'li yıllarda ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının (New Public Management-NPM) meydan okumasıyla karşı karşıya kalmıştır. O tarihten itibaren Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, gelişmiş Batı demokrasilerinde egemen bir paradigma olarak hem teoriyi ve hem de uygulamayı büyük ölçüde şekillendirmektedir. Yeni Kamu yönetimine dayalı reformlar, kamu yönetiminin önceki yıllara göre performansını önemli ölçüde geliştirmiştir. NPM'in düşünce sistemi, büyük ölçüde Anglo-Amerikan uygulamalarına dayanmaktadır. Anglo-Amerikan örneğinden hareketle, diğer ülkelerin özel koşullarını dikkate almadan aşırı genellemeler yapmak doğru değildir. Günümüzde artık kamu yönetimi, müstakil bir disiplin ve ilgi çekici bir alan olarak önemli bir aşama kaydetmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, kamu sektörü, yeni kamu yönetimi, siyaset, yönetim, performans yönetimi

A GENERAL VIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

In modern terms, public administration emerged together with the strengthening of central administrations during in the 15th century. Cameralism, along with French Revolution and Nation-State approach had great impact on the development of public

* Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
eryilmaz@sakarya.edu.tr

administration. Initially, issues of public administration used to be discussed in the field of political science; however, with the developments of administrative law during 19th century, it was influenced by the administrative law. The fact that the public administration was developed as a separate field from the political science had to do with Woodrow Wilson's contemplations about separating the politics from administration by the end of 19th century in the US. The traditional view of public administration developed by Woodrow Wilson, Frederick Taylor and Max Weber was challenged by the New Public Management (NPM) developed in the 1980s. Since then, the NPM formalized both theoretical approaches and practices in Western democracies. Reforms suggested by the NPM has improved performances of public administration compared to previous years. The systematic approach of the NPM is primarily based on the Anglo-American practices. However, it is not feasible to generalize the Anglo-American practices on other countries without considering each of their private conditions. Nowadays, public administration has gone a long way as being a separate and an attractive field.

Keywords: Public administration, public sector, new public management, politics, government, performance management

GİRİŞ

Günümüzdeki kamu yönetiminin hem teorik ve hem de uygulama olarak genel bir görünümünü resmetmeden önce, onun gelişim sürecine bir göz atmak ve gelişim evrelerini ana hatlarıyla ele almak gerekir.

Kamu yönetiminin geçmişi; toplum ihtiyaçları, kamusal faaliyetlerin örgütlenmesi ve yürütülmesi süreciyle yakından ilişkilidir. Bu anlamda kamu yönetimi, tarihin ilk dönemlerine kadar uzanmakla birlikte modern anlamda kamu yönetiminin gelişimi, 15. yüzyıla dayandırılır. 15. Yüzyıldan itibaren Batı'da yerel otoriteler, feodal yapılar güç kaybederek ülke yönetiminde kamusal faaliyetlere ilişkin merkezi yapıların (krallıkların) gücü artmıştır. Ülke genelinde kamu yönetimi yapısı ve kamu hizmetleri ağı giderek güçlenmiştir. Kameralizm, Fransız İhtilali ve ulus-devlet anlayışı, modern anlamda kamu yönetiminin gelişiminde önemli izler bırakmıştır. Toplum; önceleri yerel otoritelerle temas halinde iken, bu gelişmeler ile birlikte devlet/kamu hizmetinde çalışan kamu görevlileri topluluğu ve onların günlük uygulamaları ile karşı karşıya gelmiştir. Halk; memurlar topluluğu, bürokrasi, kamu hizmetleri, kamu politikaları, uygulanan usul ve kurallar, devlet/kamu otoritesi, ayrıntılı yasalar, kamu kurumları gibi kamu yönetiminin temel unsurları ile daha yoğun ilişki içine girmiştir.

18. yüzyılın ilk yarısında Prusya'da (eski Almanya) üniversitelerde ortaya çıkan Kamera Bilimler Kürsüleri ve burada uygulanan eğitim programları, kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan öncü girişimlerin başında gelmektedir. Devlet yönetimine iyi yetişmiş insan gücü kazandırmayı amaçlayan bu kürsülerde ekonomi, maliye, muhasebe, yönetim sanatı, örgüt ve personel,

yöneticilerin seçilmesi ve yetiştirilmesi gibi konular ele alınmıştır. Kameralizm, esas itibariyle merkezi devletin gücünü artırmak için geliştirilen devlet yönetimi bilgisi ve tekniği demektir.

Napolyon, 19. Yüzyılın ilk çeyreğinde Fransa’da devleti yeniden yapılandırmak için önemli reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformların amacı, devleti millet/ulus ekseninde yeniden inşa etmek; kral-devlet ilişkisini ya da statüsünü, millet-devlet ilişkine dönüştürmektir. Avrupa’da 19. Yüzyılda, hukuka bağlı yönetim ilkesinin ortaya çıkması ile birlikte İdare Hukuku gelişmiştir. Yönetimin hukuka bağlılığına yapılan vurgu, kamu yönetiminin İdare Hukukunun etkisi altına girmesine neden olmuştur. Geleneksel olarak kamu yönetiminin içinde doğduğu ve geliştiği temel disiplin Siyaset Bilimi iken, İdare Hukukunun gelişmesiyle birlikte kamu yönetimi konuları, İdare Hukukunun da bir parçası gibi algılanmaya ve incelenmeye başlanmıştır. Başka bir deyişle kamu yönetimine yasal yaklaşım egemen olmuştur.

Kamu yönetiminin hukuk ve siyasetin dışında birçok yönlerinin bulunduğu ve bu nedenle de ayrı bir alan olarak bilimsel bir incelemeye konu olması 19. Yüzyılın sonlarında ABD’de ortaya çıkmıştır. Woodrow Wilson (1856–1924) 1887 yılında yayınlanan “Yönetimin İncelenmesi” (The Study of Administration) adlı makalesi, kamu yönetiminin Siyaset Biliminden ayrı bir akademik alan olarak incelenmesinin başlangıcı olarak kabul edilir. Wilson, bu makalesinde esas itibariyle siyaset ve yönetim konularını analiz etmekte ve bunların iki ayrı alan olduğunu vurgulamaktadır. Kamu yönetiminin siyasetten farklı bir alan olduğu ve ayrı olarak incelenmesi gerektiği düşüncesi, kamu yönetimi disiplininin gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır. Bu durum, aynı zamanda kamu yönetimi mesleğini de geliştirmiştir. Wilson, kamu yönetiminin pratik ve teknik niteliğine vurgu yapmıştır. Wilson’ın, “anayasayı uygulamak/işletmek, anayasayı yapmaktan daha zordur” ifadesi bu yaklaşımının bir ürünüdür.

19. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak 1980’e kadar kamu yönetiminde hâkim paradigmaya, gelenek kamu yönetimi denilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının entelektüel temelleri Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber’in düşüncelerine dayanır. Wilson ve Weber’in düşünceleri, siyasetin alanı ile kamu yönetiminin alanının farklı olduğu, siyasetçilerin kamu politikalarına ilişkin temel kararların verilmesi, kamu görevlilerinin de bu kararları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en etkin ve tarafsız bir şekilde uygulayacakları esasına dayanır. Weber, rasyonel düzenlemelere göre kurulan ve işleyen örgütsel yapının verimli ve etkin olacağı fikrini savunmuştur. 20. Yüzyılın başlarında Taylor, bilimsel yöntemler kullanılmak suretiyle her iş için en iyi bir yöntemin bulunabileceğini vurgulamış ve geleneksel yönetim anlayışının gelişimini etkilemiştir. Taylor, üretim ve çalışma ilişkilerinin rasyonelleşmesi üzerinde durmuş, girdi esaslı bir yönetim düşüncesi yerine, sonuç odaklı bir yönetim anlayışını dile getirmiştir.

I- GELENEKSEL YÖNETİMİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Geleneksel yönetim düşüncesinin temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir. Geleneksel yönetim;

- Kamu sektörünün kamusal boyutuna, yasal ve bürokratik süreçlerine önem verir.
- Weberyen bürokrasi modelini esas alır.
- Kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda kamu sektörünü tercih eder.
- Kamu sektörü ile özel sektör yönetiminin birbirinden farklı olduğunu düşünür.
- Siyaset/yönetim ayırımına dayalıdır.

1970'lerin sonunda Batı'da geleneksel kamu yönetimi üzerinde yoğun eleştiriler ortaya çıkmış; bu eleştiriler özellikle yeni sağ olarak ifade edilen siyasi aktörlerce gündeme getirilmiştir. Kamudaki mali açıklar, kamu yönetiminin performansında görülen sorunlar, toplumsal beklentiler, ekonomi ve siyaset teorisinde yaşanan gelişmeler, mevcut devlet ve yönetim anlayışının sürdürülemeyeceğini ortaya çıkarmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, ister istemez kamu yönetimi disiplinine de yansımış; dinamizmini kaybettiği ve değişime cevap veremediği gerekçesiyle Kamu Yönetimi Disiplini itibar kaybetmiştir.

1980'lerin başında İngiltere ve ABD'de iktidarda olan muhafazakâr partiler, devlet yönetimini yeniden yapılandırmak üzere yoğun bir reform çalışması başlatmışlardır. Başlatılan bu reform çalışmaları, devletin birçok alanına etki etmiştir. Etkilenen alanların başında, devletin iş görme ve icraat mekanizması olan kamu yönetimi gelmiştir. Kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni anlayışa, Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management-NPM) denilmiştir. Yeni kamu yönetimi, tek bir düşünürün eserine dayalı olarak ortaya çıkmamıştır. Önce, hükümetlerin programlarına dayalı olarak reformlar yapılmış, daha sonra bunların teorik ifadesi ve çerçevesi ortaya konulmuştur.

Yeni kamu yönetiminin teorik açıklamaları büyük ölçüde 1990'ların başında ortaya çıkmıştır. Bu konuda Osborne ve Gaebler'in 1992 yılında yayınlanan "Reinventing Government" adlı eseri özel bir öneme sahiptir. Söz konusu kitapta, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına dair on temel ilke üzerinde durulmuştur.

II- NPM'İN ÖZELLİKLERİ VE TEORİK ÇERÇEVESİ

NPM, 1980'lerin başında, çoğu Batı ülkelerinde devletteki büyük çaplı değişim ve dönüşümü anlatmak ve tanımlamak için kullanılan bir terimdir. NPM, küçültülmüş bir kamu sektöründe tutumlu, etkin, verimli ve kaliteli kamu hizmeti sunumu nasıl gerçekleştirilebilir? Sorusuna bir cevaptır. NPM, kamu yönetiminin bir bütün olarak, örgüt yapısı, işleyişi, performansı, siyaset, piyasalar ve toplumla ilişkilerinin nasıl olması gerektiği konusunda bir düşünce

sistematğine sahiptir. Aslında NPM, kamu sektöründe bazı şeylerin yanlış gittiği/yapıldığı ve değiştirilmesi gerektiği anlayışından hareketle geliştirilmiş bir uygulama ve teoridir.

NPM'nin düşünce sistematğini şöyle özetleyebiliriz.

- Piyasa en iyi çözümdür; yönetimin görevi kürek çekmek değil, dümene hâkim olmaktır. Yönetim bakımından, toplum için genel hedefleri ve politikaları ortaya koymak, onları bizzat icra etmekten daha iyidir.
- Rekabet, yüksek kalite ve düşük maliyetin en önemli aracıdır, bu da serbest piyasa mekanizması ile sağlanır.
- Yönetim yönetimdir (özel sektör ve kamu sektörünün yönetimi birbirine benzer özellikler taşır).
- Resmi prosedürler ve hiyerarşi azaltılmalı, basık bir örgüt yapısı oluşturulmalı, yöneticiler ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir. Alt kademedeki çalışanlara daha çok inisiyatif tanınmalıdır (kurum içi yönetişim).
- Siyasetçiler, genel çerçeveyi ve hedefleri ortaya koymalı, uygulama kamu yöneticilerine bırakılmalı ve sonuçlardan hesap sorulmalıdır.
- Girdi esaslı yönetimden, sonuç odaklı yönetim anlayışına geçilmelidir.
- Yönetişim, yalnızca çalışanlar için değil, aynı zamanda hizmetlerden yararlanan halkın, hizmetlerin karar ve uygulama süreçlerinde etkin rol almasını öngörmektedir.
- Performans yönetimi, hizmetlerin etkinliğini, verimliliğini ve kalitesini ölçmek için gereklidir. Bu konuda halkın da görüşleri alınmalıdır. Toplam Kalite yönetimi bu bakımdan önemlidir.
- Performansa bağlı ödüllendirme ve cezalandırma gereklidir (performansa bağlı ücret ve terfi).
- Kamu yönetiminde amaçların ve önceliklerin belirlenmesinde rasyonel ve stratejik yaklaşım gereklidir (stratejik yönetim).

NPM'in amacı, kamu yönetiminde performansı iyileştirmek, yönetimi/yöneticileri hükümet politikalarına ve halka karşı daha duyarlı, hesap verir ve şeffaf hale getirmektir.

NPM'nin teorik çerçevesini, belirtilen bu özellikleri dikkate alarak şöyle ifade edebiliriz. NPM esas itibarıyla;

- Yönetimde performansı geliştirme teorisidir.
- Bir yönetişim teorisidir.
- Bir bürokrasi teorisidir.
- Bir kamu yönetimi-toplum ilişkileri teorisidir.
- Bir kamu sektörü- piyasa ilişkileri teorisidir.
- Bir siyaset- yönetim ilişkileri teorisidir.

III- NPM'İN DEĞERLENDİRMESİ

NPM'nin ABD ve Avrupa ülkelerindeki uygulamaları birbirinden farklıdır. Ancak bu farklılık, diğer ülkelerle (gelişmekte olan) mukayese edildiğinde azalmaktadır. NPM'in düşünce sistematığı, büyük ölçüde Anglo-Amerikan uygulamalarına dayanmaktadır. Anglo-Amerikan örneğinden hareketle, diğer ülkelerin özel koşullarını dikkate almadan aşırı genellemeler yapmak doğru değildir. NPM, geçici bir dalga değil, uzun ömürlü bir değişime işaret etmektedir. NPM'nin uygulandığı ülkelerde kamu yönetiminin performansının eskiye göre daha pozitif nitelikler (etkinlik, verimlilik, kalite) taşıdığı tartışmasızdır.

NPM ve buna bağlı reform programları, kamu yönetimini, hem teori, hem de uygulama olarak ilgi çekici bir alan haline getirmiş; bu alandaki tartışmaları ve literatürü oldukça artırmıştır. NPM üzerinde çok sayıda bilimsel etkinlik, kitap, makale, söyleşi, kongre ve sempozyum ortaya çıkmıştır. Diğer bilim dallarındaki araştırmacıların kamu yönetimi konularına olan ilgisi de artırmıştır.

ABD'de NPM, lisans ve lisansüstü kamu yönetimi öğreniminin önemini artırmıştır. Ülkemizde de son zamanlarda kamu yönetimi bölümlerine tercihlerdeki artış ve puanların yüksekliği de dikkat çekicidir.

ABD'de egemen anlayış, "kamu yönetimi, kamu yönetimidir" düşünce temelinde gelişmektedir. Kamu yönetimi, içinden çıktığı Siyaset Biliminden ayrı bir alan/disiplin olarak önemli bir mesafe kaydetmiştir. Kamu yönetimi, İşletme yönetimi de değildir. Bilindiği üzere günümüzde Kamu Yönetimi Disiplini, Siyaset Bilimi, Hukuk ve İşletme Bilimi ile daha yoğun bir ilişki içindedir. Bu ilişki ve etkileşim, sosyal bilimlerin doğasıyla ilgilidir.

NPM'ye, gelişmiş demokrasilerde yalnızca muhafazakâr partiler değil, sosyal demokrat partiler de destek vermişlerdir. Örneğin İsveç'te sosyal demokratlar, İspanya ve Fransa'da sosyalistler, Yeni Zelanda ve Avustralya'da işçi partisi iktidarları, Yeni Sağ İdeoloji ile ilgileri olmadıkları halde, yeni kamu yönetimi reformlarını uygulamışlardır.

Kamu yönetimi ülke reformları, yönetimdeki değişimi ve pratiği anlamada dünya çapında bizlere geniş bir laboratuvar olanağı sunmaktadır. Yeni kamu yönetimi reformlarının ülkeler bakımından gösterdiği benzerlik ve farklılıklar ile ülkelerin değişim ihtiyaçlarını nasıl karşılamakta oldukları konularında karşılaştırmalı çalışma yapan akademisyenlere geniş bir alan açmıştır.

Kamu yönetimi reform çalışmaları, benzerlikler yanında ülkeler bakımından bir takım farklılıkları da ortaya çıkarmıştır. NPM'in uygulamalarında ülkelerin kültürleri, siyaset, yönetim, ekonomi anlayışları, sivil toplum ve özel sektör yapıları belirleyici temel faktörler arasında yer almıştır. NPM yaklaşımını başarılı olarak uygulayabilmek için, kamu sektörü dışında güçlü bir özel sektör ile gelişmiş bir sivil topluma ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca NPM'nin

uygulamalarında, siyaset ve yönetim mekanizmalarının geleneksel yönetimden farklı becerilere, ustalıklara kısacası teknik idari kapasiteye ihtiyaç vardır.

NPM'nin, kamusal sorumluluk, hesap verebilirlik ve örgütsel hafıza bakımından eleştirilebilecek yönleri bulunmaktadır. Anglo-Amerikan uygulamalarından hareketle bunlar şöyle ifade edilebilir.

- NPM'nin işletmecilik yaklaşımı, kamudaki kariyer sisteminin değerini zayıflatmıştır.
- Çoğu hizmetin özel sektöre gördürülmesi, kamu yönetimini, kendinin doğrudan kontrol edemeyeceği aktörlere bağımlı olmaya sevk etmiştir.
- Kamu yönetiminde personelin performansını artırmak için uygulanan ücret rejiminin bir takım sınırlılıkları söz konusudur. Özel sektörle mukayese edildiğinde parlak beyinlerin kamuya çekilmesinde başarı sağlanamamıştır.
- Vatandaşların kamu yönetimi karşısında müşteri gibi algılanması eleştirilmiştir. Bu yaklaşıma bir cevap olarak ortaya çıkan Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service) yaklaşımı, popüler hale gelememiştir.
- Kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasındaki benzerliklere rağmen, amaçlar ve yöntemler bakımından bir takım farklılıklar varlığını korumaktadır; dolayısıyla "yönetim yönetimidir" yaklaşımı tamamiyle geçerli değildir.

IV- REFORMLARIN DEVAM EDEN NİTELİĞİ

Kamu yönetimi reformları günümüzde konjonktürel değil, sürekli bir nitelik taşımaktadır. Bunun çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Küreselleşme, bilgi teknolojileri, performans, mali sorunlar, toplum-devlet ilişkilerinin niteliği, toplumsal eleştiri ve talepler gibi faktörleri, değişimi sürekli hale getiren unsur arasında sayabiliriz.

- Bilgi teknolojileri sayesinde kamu sektörünün yönetimi ve hizmet ilişkileri (hız, kalite, verimlilik, etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, karşılıklı ilişkiler vb.) daha da değişecektir.
- Performans yönetimine duyulan ilgi artmış ve küresel bir nitelik göstermiştir. Toplumun ve siyasetin ilgisi, kamu yönetiminin performansına odaklanmıştır. E-Yönetim, kamu yönetiminin performansını geliştirmenin önemli araçlarından biridir.
- Kamu yönetimi; yönetişimi, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve etik değerleri daha da güçlendirecektir. Çünkü toplum, devletten daha çok etik, şeffaflık ve hesap verebilirlik talep etmektedir. Yönetim sisteminin demokratikleşmesi ve vatandaşların yönetime katılmaları, giderek gelişmektedir.
- Kamu yönetimi; yapıları, politikaları, mevzuatı ve süreçleri sürekli gözden geçirmek durumundadır. Verimlilik, etkinlik, şeffaflık, hesap

verebilirlik için mevcut yapıların, süreçlerin ve politikaların sürekli gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesi çalışmaları, yönetimin temel bir fonksiyonu haline gelmiştir.

- Kamu yönetiminin, teknik ve uzmanlık olarak kapasitesi ne kadar artarsa, kamu politikaları üzerindeki etkileri de güçlenecektir ve siyasetle ilişkileri önemli bir sorun alanı olmaya devam edecektir.
- Küreselleşme, yerel krizleri, etkileri bakımından küresel hale getirmiştir. Kamu yönetimleri, krizleri (iç ve dış) önlemek ve iyi yönetebilmek için daha da donanımlı olacaktır.
- Bilgi ve uzmanlığın hızlı değişen niteliği nedeniyle kamuda insan kaynaklarının ve sürekli eğitimin önemi artarak devam edecektir. Bugün ülkeler arasındaki en önemli farklılık yaratan unsurun, insan kaynakları alanında yaşanmakta olduğu görülmektedir.

V- TÜRKİYE'YE YANSIMALAR

Ülkemizde NPM'in etkileri, 24 Ocak 1980 tarihli kararlarla kendini göstermeye başlamıştır. Ancak süreç yavaş ve istikrarsız seyretmiştir. NPM konusundaki Türkçe literatür, gecikmeli bir şekilde 2000'li yılların başından itibaren gelişmeye başlamıştır.

Akademik çalışmalar, günümüzde büyük ölçüde Anglo-Amerikan literatürün etkisi altında şekillenmektedir. Anglo-Amerikan yönetim anlayışının ülkemize girmeye başlaması, 1950'lerin ortalarına rastlar. Daha önceleri kamu yönetimi literatürünün, büyük ölçüde Kıta Avrupası'nın etkisi altında şekillendiği söylenebilir.

Ülkemizdeki kamu yönetimi disiplininin geleneksel ilgi odağı; devletin idari yapısı, personel rejimi ve denetimi konuları üzerinde normatif/hukuki bakış açısı çerçevesinde iken, günümüzde bu dar bakış açısından uzaklaşmaya, yönetim konusundaki çalışmaların, toplumsal/sosyal, kültürel, tarihi, siyasi ve işletme boyutlarının incelenmesine de yöneldiği görülmektedir.

Kamu yönetimi konusundaki inceleme/araştırma ve tartışmalar, 2000'li yılların başından itibaren çeşitlenmiş ve hızlanmıştır. Bunun da temelinde birkaç faktörün etkili olduğu görülmektedir. Birincisi, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da etkisiyle dünyada artan kamu yönetimi literatürü ve kamu yönetimi reformlarıdır. İkincisi, yüksek öğretim kurumlarındaki kamu yönetimi bölümlerinin sayısının ve araştırmacıların artmasıdır. Üçüncü olarak ülkemizde 2003 yılında ortaya çıkan ve kamuoyunda "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" olarak bilinen yeniden yapılanma çalışmalarının akademik camiada ve basında meydana getirdiği etkidir. KAYFOR olarak adlandırılan bu bilimsel etkinlik de ilk defa 2003 yılında Mersin Üniversitesinde, kamu yönetimi reform çalışmalarının gölgesinde ortaya çıkmıştır. Akademik camianın, kamu yönetimi reformları konusundaki etkileri, ayrı bir araştırmanın konusudur.

Ülkemizde siyasi partiler, geleneksel yönetim anlayışının değişimi konusunda bir birlerine yakın görüşlere sahiptirler. Mevcut kamu yönetimi yapısı ve anlayışının değişmesi gerektiği konusunda, siyasi partiler arasında ortak bir bakışın varlığından söz edebiliriz.

Halk, kamu yönetimi reformlarına ve değişime olumlu bakmaktadır. Halk, bir taraftan kamu kaynaklarının tutumlu, verimli, etkin, kaliteli kullanılmasını isterken; diğer yandan da, kamu yararının ön planda tutulmasına, hukuk kurallarına ve etik değerlere saygılı, şeffaf ve hesap verebilir olunmasına ve devletin kamusal sorumluluğuna önem vermektedir.

Kamu yönetimi reformları, büyük ölçüde bürokrasinin etkisinde ve parçalı bir nitelik göstermektedir. Bütünlükçü bir yaklaşım sergilediği görülen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu, dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından bazı maddeleri veto edilerek 2004 yılında TBMM'ye gönderilmiş, tekrar yasama süreci başlatılmadığı için kamu yönetimi reformu hız kesmiştir. Ancak yerel yönetimler konusundaki yeniden yapılanma çalışması bir ölçüde tamamlanmıştır. Kamu yönetimi reformlarını planlayan, yürüten ve koordine eden merkezi bir yapı söz konusu değildir.

Yasalarımıza yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin bir takım kavram ve kurumlar 2000 tarihinden itibaren girmeye başlamıştır. Yasalarda ve yönetmeliklerde yer alan kavramlar; stratejik plan, performans programı, vizyon, misyon, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, öngörülebilirlik, etik, hizmette yerellik, tutumluluk, verimlilik, etkinlik, özelleştirme, halkın memnuniyeti, hizmet standartları vb. biçiminde sıralanabilir. Bu kavramların anlam ve içeriğinin uygulamaya nasıl yansıdığı, ampirik araştırmaları gerektirmektedir.

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ihtiyacı önemini korumaktadır. Kamu yönetiminin örgütsel yapısının rasyonelleştirilmesi ve performansının iyileştirilmesi, hizmet standartları, insan kaynakları rejiminin yeniden düzenlenmesi, devletin toplumla ilişkilerinde sosyal sorumluluk boyutunun geliştirilmesi vb. Konular, reform ihtiyacının temel alanlarını meydana getirmektedir.

KAYNAKLAR

ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2010), Kamu Yönetimi, Seçkin, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal (2011), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.

HENRY, Nicholas (2007), Public Administration and Public Affairs, Pearson Prentice Hall, New Jersey.

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi (2004), "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'de Gelişimi", Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları (Ed., Kemal Öktem, Uğur Ömürgönülşen), İmaj, Ankara.

- OSBORNE, David ve Ted Gaebler (1993), Reinventing Government, A Plume Book, New York.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi I, (Ed.,Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Nobel, Ankara.
- PETERS, B. Guy (2010), The Politics of Bureaucracy, Routledge, London.
- SÖZEN, Süleyman (2005), Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin, Ankara.

II. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE ETİK

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Bekir PARLAK

Etik ve Ahlak Teorilerinin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği

Yrd.Doç.Dr. Aydın USTA

Vatandaşların Kurumlara Güveni Ve Etik Dışı Davranış Algısı

Prof.Dr. Orhan GÖKÇE, Doç.Dr. Ali ŞAHİN, Yrd.Doç.Dr. Erhan ÖRSELLİ

Türk Kamu Yönetiminde Etik Yönetim Sistemi Oluşturulması Sürecinde Dışsal Faktörlerin Bir Ürünü Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Arş.Gör. Ezgi SEÇKİNER

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Etik İlke ve Değerlerin Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliğini Sağlamadaki Rolü

Dr. Hale BİRİCİKOĞLU ve Ahmet SAYER

Gün : 19 Ekim 2011 Çarşamba

Saat : 16:15 - 18:15

Salon : 100.Yıl Konferans Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler,
Ankara

ETİK VE AHLAK TEORİLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE UYGULANABİLİRLİĞİ

*Aydın Usta**

Özet

Günümüzde modern yönetimlerin en önemli sorunlarından birisi toplumsal yararı artırabilecek yöntem ve teknikleri geliştirmektir. Ancak, toplumsal yararı artırabilecek yöntem ve teknikler bazı kısıtlar taşımaktadır. Bu kısıtların yanında, kamu kaynaklarının sınırlılığı ve yönetimin halka veya temsilcilerine karşı hesap verme yükümlülüğü, kurumları etkili ve verimli çalışmaya zorunlu kılmaktadır. Bir kurumun etkili ve verimli olabilmesi için ise gereken yöntem değişikliklerinin yanında, çalışanların, kurum normları çerçevesinde görev davranışlarını düzenlemeleridir. Kurum normlarının en etkili olanı ise yönetimin etik amacı ve personelin ahlaki yükümlülükleridir. Bu çerçevede bu çalışmanın konusunu etik amaçlar ve ahlaki yükümlülükler oluşturmaktadır.

Çalışmanın amacı kamu kurumlarında etkililik, verimlilik ve performansın artırılmasında etik ve ahlak teorilerinin önemini ortaya koymak; araştırmacılara ve yöneticilere bu konuda bir görüş açısı kazandırmaktır. Bu çerçevede çalışmanın problemiği "Etik ve ahlak teorileri kamu yönetimine uygulanabilir mi?" sorunsalıdır. Çalışmanın ana hipotezi ise etik teorisi teleolojinin ve ahlak teorisi deontolojinin kamu yönetiminde uygulanabileceği iddiasıdır.

Yöntem olarak bu çalışmada, karmaşık felsefi kavramları açıklamak ve kavramlar arasındaki neden sonuç ilişkilerini ortaya koymak amacıyla analitik araştırma yöntemi kullanılmıştır. Çalışmada Aristo'nun teleolojik teorisi ve Kant'ın deontolojik teorisi tanıtılmıştır. Çünkü söz konusu bu teoriler etik ve ahlak disiplinlerinin temel dayanaklarıdır. Ayrıca çalışmada, kamu görevlilerinin görev davranışları örüntüleri, ahlaka uygun davranış, ahlaka yansız davranış ve ahlaka aykırı davranış olarak üç kümede sınıflandırılmıştır. Böylelikle ahlak ile ahlakın felsefesi etik arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çünkü ahlak, kamu yönetimi açısından bireyin görev davranışını belirlemekte; etik ise kurumsal olarak bireyin görevsel ahlaki davranışlarının dayanaklarını, yöneldiği değerleri irdelemektedir.

Sonuç olarak, denilebilir ki, etiğin teleolojik; ahlakın deontolojik teorilerinden yararlanılarak kamu yönetiminde, etkililik ve verimlilik sağlanabilir. Böylelikle aynı zamanda genel olarak toplumsal yararlar da artırılmış olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Etik, Ahlak, Teleoloji, Deontoloji, Kamu Yönetimi

* Yrd. Doç. Dr. İnönü Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
aydin.usta@inonu.edu.tr

THE PRACTICABILITY OF THEORIES OF ETHICS AND MORAL TO PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Today one of the most important problems of the modern managements is to improve the methods and technical styles that can grow the social benefits. On the other hand these methods and technical styles that can grow the social benefits have some kind of limits. Beside these limits, both the limitation of public insufficiency and responsibility of managements about reporting to citizens or it's representatives force the public institutions to be more effective and productive. The only thing that has to be done for an institution to be more effective and productive is to arrange the personnel's behavior within the institutional norms. The most effective of the norms performed in institutions is the ethical aim of the management and the moral responsibilities of the personnel. According to this, the subject of the research is ethical aims and moral responsibilities.

The purpose of the research is to define the importance of theories of ethics and moral so that to give some ideas to the researchers and managers. Within this concept the problematic of the research is "Is it possible to apply the theories of ethics and moral to Public Administration? The main hypothesis of the research is to claim that; the theory of ethics is about teleology and the theory of moral is about deontology in Public Administration.

The method of the research is analytical method to explain the complex definitions in philosophy and the relations between reasons and results. Within the research the teleologic theory of Aristo and the deontologic theory of Kant is represented. Because these theories are the fundamentals of the disciplines of ethics and moral. Besides, the patterns of employment performed by public personnel is defined on three topics; behaviors according to, opposite to and neutral to the moral merits. In this way, it is tried to be explained that the relation between the moral and it's philosophy ethics. Because moral clarifies the behavior of the personnel's duty, on the other hand the ethics investigates the fundamentals of the personnel's moral behaviors and direction to future merits in an institutional way.

As a result, it can be said that, both the effectiveness and productivity will be performed by the use of the teleologic theory of ethics and the deontologic theory of moral. In this way, at the same time the social benefits could be improved in general.

Keywords: Ethics, Morality, Teleology, deontology, Public Administration.

GİRİŞ

Günümüz modern toplumlarında yaşanan çelişkiler, olgusal değerleri ve ahlaki davranış ölçütlerini tahrip etmiştir. Bu durumun sonucu olarak da toplumsal yaşamda yer yer bozulmalar yaşanmaktadır. Bu bozulmalar kamusal alanlara da yansımakta ve kamusal mal ve hizmet üretiminde etkililiği ve verimliliği, dolayısıyla performansı azaltmaktadır. Bu çerçevede, günümüz yönetimlerinin kurumsal sorunlarından en önemlisi, ortak değerleri artırabilecek yöntemlerin ve tekniklerin geliştirilmesi olmalıdır. İşte bu noktadan hareketle bu çalışmanın temel amacı bu ortak değerlerin önemini ortaya koymaktır.

İnsan davranışlarının, doğa ve toplumsal yaşam üzerindeki etkileri genelde, toplum bilimcileri, hukukçuları doğrudan ilgilendirmektedir. Özelde ise kamu kurumlarında çalışanların görev davranışları, söz konusu bu disiplinlerin yanında, ahlaki boyutta, etik disiplinini de ilgilendirmektedir. Bu anlamda, herhangi bir kamu kurumunda ahlaki bozulma varsa, bu durum, personelin kişisel değerlerine zarar vermekte, dolayısıyla kamusal ortak yararları yok etmektedir. Kısacası ahlak bilimciler, sosyologlar, hukukçular ve ekonomistler ahlaka aykırılığı norm dışı eylem gibi görmekte ve bu durumun kamu ve özel kesim için bir tehlike arz ettiği konusunda fikir beyan etmektedirler.

Bir ülkede işlerin yolunda gitmesi; dolayısıyla ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması, kamu görevlilerinin etik düşüncesine ve ahlaki davranışına bağlıdır denilebilir. Çünkü kamu görevlilerinin değer yargılarının bozulması durumunda, görevlilerin içinde yer aldığı toplum da bozulmaktadır. Ayrıca kamusal eğitim ve sağlık, kamu görevlilerinin gereken kamu hizmetlerini üretmesi ile sağlanabilmektedir. Bunun yanında devletin sürekliliğini sağlayan adalet ve güvenlik hizmetleri kamu görevlileri tarafından yürütülmektedir.

Kamu yönetimlerinde görülebilen ahlaki sorunlar ve ahlak dışı davranışlar vatandaşların devlete olan güvenini olumsuz etkilemektedir. Ayrıca yozlaşmış uygulamalar kamu yönetimlerinin ciddi prestij ve saygınlık zafiyeti yaşamalarına neden olmakta; vatandaşlar nezdinde kamu yönetimlerinin güvenilirliği ve imajı artık görevlilerin ahlaki davranış davranmamalarıyla ilişkili olarak değerlendirilmektedir. Bu yüzden birçok gelişmiş ülke yönetiminin ve uluslararası kuruluşun ahlak olgusunu gündemlerine alarak etik disiplini çerçevesinde çalışmalar yaptıkları görülmektedir (Gökçe ve Örselli, 2011: 48).

Sayılan bu nedenlerden dolayı, etik disiplini ve çalışma ahlakı konularının ülkelerin birçoğunda ele alınmasıyla birlikte; bu konular üzerinde yapılan araştırmalarda önemli artışlar görülmüştür.

Bir kurumda ahlaki değerler çalışanlara kazandırılmazsa ve buna uygun davranılmazsa, yöneticiler-çalışanlar, çalışanlar-çalışanlar, kurum-vatandaş arasında karmaşa yaşanmaya başlar ve bu karmaşa kurumu ciddi sorunlara sürükleyebilir (Turgut, 2007: 225). Bu bağlamda, kamu görevlilerinin etik

düşünebilmesi veya ahlaki davranabilmesi, kişiliğin bir yansımasıdır. Bilindiği üzere kişilik, bireyin yeteneklerinin, karakterinin ve mizacının bir bileşimidir. Bu nedenle her kamu görevlisine sağlam bir karakter, değerler ve olumlu sağlıklı duygular kazandırmak, üst benliğini geliştirmek ahlaki açıdan yarar sağlayabilir. Kuşkusuz tüm bu çabalar görevlinin etik düşünebilme ve ahlaki davranabilme yeteneğini geliştirecektir.

I. ETİK VE AHLAK TEORİLERİ

Etik; ahlak üzerinde düşünebilme etkinliğidir. Bu konuda Harald Delius şu tespitite bulunmaktadır: “*Moral* (ahlak) ve *etik* sözcükleri arasında günlük dildeki çok anlamlılık, geçişlilik ve kaypaklığa rağmen, her iki sözcüğü birbirinden ayırmada yine de bir ölçümüz vardır. Ahlakın olgusal ve tarihsel olarak yaşanan bir şey olmasına karşılık; etik, bu olguya yönelen felsefe disiplininin adıdır. Ama etimolojik açıdan baktığımızda, her iki sözcük de *töre*, *gelenek*, *alışkanlık* anlamlarına sahiptir. Bu nedenle, N. Hartmann, ahlakların çokluğuna karşılık; etiğin tekliliğinden söz eder. Bununla kastedilen şey, bir felsefe disiplini olarak etiğin tekliliğidir ve böyle bir disiplin olarak etiğin görevi, herhangi türde bir ahlak geliştirmek ve bu ahlaka uyulmasını öğütlemek değil; tersine ahlaksal bağıntıların niteliği üzerine bir genel görüş elde etmektir.”(Takış, 2004: 7). Ahlak ve etik kavramları arasındaki yakınlık, somut bir biçimde futbolcu ile futbol eleştirmeni arasındaki yakınlığa benzetilebilir. Ahlak bir davranışı ifade ederken; etik davranışla ilgili bir düşünceyi ortaya koymaktadır.

Etik, ahlaki eylemlerin ve ahlak kurallarının dayandıkları temelleri ve yöneldikleri değerleri araştıran bir disiplindir. Ahlak ise bireyin diğer toplumsal düzen kurallarından etkilenmeden kendini denetlemesi ve kendisini egemenlik altına almasıdır. Bireyin kendisini egemenlik altına almasında kuşkusuz, üst benliğin ve aklın etkisi büyüktür. Hatta sağlıklı olumlu duyguların da bu ahlaklılık sürecine katıldığı söylenebilir.

Birçok felsefecinin ahlak ve etik kavramlarını birbirinin yerine kullanmasını eleştiren Solomon, ahlakın insanın değerleri ve davranışlarını içerdiğini; etiğin ise, bu alandaki çalışmalarla ilişkili olduğunu belirtmektedir (Shaw’dan akt: Aydın, 2001: 6). Ahlaki kavramlar ve değer sistemleri açısından bireyler birbirlerinden farklılık gösterirler. Bireylerin neyin ahlaklı, neyin ahlak dışı olduğuna ilişkin değerlendirmesi onların dinsel inançlarından, bireysel felsefelerinden ve güdülerinden kaynaklanır (Kallaus ve Keeling’den akt: Aydın, 2001: 7). Bir toplum içinde farklı ulusal, dinsel, etnik, cinsel kimlikler olması, farklı ahlak anlayışlarını gündeme getirir. Etik ise “*istenilir iyi*” kavramı vardır. Bu “*istenilir iyi*”ler daha evrensel ve genel geçerliliğe sahiptir (İnal’dan akt: Kılavuz, 2003: 27).

Felsefeci Andre Compte Sponville (2006: 6), etik ve ahlak arasındaki ayrımı şöyle belirtmektedir: Ahlak bir ödevi yerine getirmek (bir eylemi iradi olarak yapmak) etik ise iyi bir görevi düşünmektir. Ahlak insanın ödev amaçlı tüm

eylemlerini kapsamaktadır; etik ise duygulardan da etkilenen düşünceleri içermektedir. Ahlak, toplumda işlevsel değerleri olan davranış kurallarını göstermektedir.

Ahlak yasasının iyiliği, etik ölçütlere göre belirlenir. Etik, ahlak esaslarına ve yasalarına ait görüşleri ve fikirleri gösterir. Ahlak ise görevlerin nelerden ibaret olduğunu bildirir. Etik sadece aydınlatır, çözüm üretmez. Etik, ikilemde olunan düşünceleri besler ve kararları yönlendirir.

Genellikle iyi bir yaşam amacı için “etik” terimi ve bu amaca ulaşmak için ise zorlama/kısıtlama etkisi olan normatif içerikli “*ahlak*” terimi kullanılmaktadır. Amaç ile norm arasındaki ayırımı temel araç bunların teorilerinin farklı olmasıdır. Etik Aristotelesçi yaklaşımın ileri sürdüğü teleolojik perspektifle karakterize edilmekte; ahlak ise Kantçı yaklaşımın ileri sürdüğü deontolojik bir bakış açısıyla tanımlanmaktadır. Bu iki yaklaşım arasındaki ilişki ise şöyle tanımlanabilir: (1) Ahlak etiği öncelemektedir. (2) Etik amacın ahlaki norm süzgecinden geçme zorunluluğu vardır. (3) Ahlaki norm pratiği çıkmaza girdiğinde etiğe başvurulması doğaldır. Ahlak, etik amacın meşru ve hatta vazgeçilmezi olmakla birlikte sınırlı bir gerçekleşmesini oluşturur ve etik bu anlamda ahlaki kuşatır. Bu anlamda ahlak ve etik kuramlar birbirlerini tamamlamaktadırlar (Ricoeur, 2010: 233).

Etik, davranışlara felsefi bir bakış açısı ile anlam kazandırmaya çalışarak, *doğru-yanlış, ödev-yükümlülük, toplumsal sorumluluk* kavramlarını sorgular. Bundan dolayı *ahlak* ve *etik* kavramları birbirinin yerine kullanılamaz; çünkü *ahlak* insanın değer ve tutumlarını içerirken, *etik* bu alanda yapılan akademik çalışmaları içermektedir. Etik açısından durum çok farklılık arz eder, etikte, “*istenilir iyi*” kavramı söz konusudur ve bu istenilir iyiler coğrafi farklılıklardan, inanç, etnik, cinsel farklılıklardan etkilenmez (İnal’dan akt: Kılavuz, 2003: 27).

Bu teorilere kamu yönetimi açısından bakılacak olursa; kamu görevlileri, özel amaçlarının yanında etik amaçlara da sahiptirler. Bu etik amaçlara ulaşabilmek için de ahlaki yükümlülüklerini yerlerine getirmek zorundadırlar. Söz konusu olan etik amaçlar evrensel; ahlaki yükümlülükler ise bireyseldir ve değişebilir.

A. Etiğin Teorisi: Teleoloji

Bir bilim dalı olarak etik, ahlaki değerler sisteminin keşfedilmesini ve tanımlanmasını konu alır. İnsanın neden ahlaka, bir değerler sistemine ihtiyaç duyduğu sorunu, etik alanında cevaplandırılması gereken en temel sorudur ve bu sorunun cevabı değer kavramıyla yakından ilişkilidir (Yılmaz, 2011: 29). Bu anlamda, etik, norm getiren, normlara göre değerlendirmeler öneren bir alan hiç değildir. Etiğin olsa olsa normların temellendirilmesi ile ilgisi olabilir (Tepe, 2004: 14). Kısacası etik, insan davranışlarının *iyi* veya *kötü* nitelikleri açısından incelenmesidir.

Günümüzde geleneksel olarak etik kuramı, teleolojik kuram olarak ele alınmaktadır. Teleolojik kuramlar, bireyin eylemlerinin sonuçları üzerinde odaklanır. Yani bir eylemin iyiliğini veya kötülüğünü, doğruluğunu veya yanlışlığını eylemin sonuçları gösterir (Videomaker Magazine'den akt: Özgener, 2004: 33). Etik olarak en iyi eylem, en büyük iyinin üretilmesi olasılığına sahip olan eylemdir (Funeral Ethics Association'den akt: Özgener, 2004: 33). Teleoloji terimi temelde bir gayeye yönelik yönlendirmeyi ima eder. Teleolojik teorilere göre, bir eylem istenen sonucu ortaya çıkarıyorsa, o zaman ahlaki açıdan doğru ve iyidir (Videomaker Magazine'den akt: Özgener, 2004: 33).

Teleoloji, kimin iyiliğini esas almak gerekir sorusu sorulduğunda, genellikle egoizm ve faydacılık olarak iki ana kümeye ayrılarak incelenir. Faydacılar, bütün olarak toplum için en fazla iyiliği getirecek biçimde hareket edilmesini öngörür. Faydacılık yaklaşımına göre “iyi” demek, en çok sayıda insana en fazla iyiliği getirmek demektir. Herkesi hesaba katarak en fazla sayıda insana en çok faydalı olanı yapmak, etiğin amacıdır. Fayda ilkesi belli bir eylem veya kuralın bütün olarak topluma getireceği fayda ve maliyetlerin en azından kabaca ölçülmesini gerektirir. Amaç, mümkün olduğu kadar toplumun en fazla sayıda üyesi için kötülüğe karşı iyiliğin oranını maksimize etmektir (Pops'dan akt: Demirci, 2007: 203).

Etiğin amacı akılcı mutluluğu aramak, mutlu yaşama sanatını yaratmaktır. Etik dünyayı yaşanabilir kılmak için hal ve hareketler üzerinde düşünmektedir. Etik, mükemmel bir toplumun var olması için çaba içerisindedir. Etik bir *iyi eylem* yargısına varmaya çalışırken, bireyi düşünmeye yönlendirir adeta bireyi düşünme aracılığıyla eğitir.

Bazı filozofların görüşüne göre, tıpkı tıbbın veya tıbbi ilkelerin sağlığa erişmeyi en iyi bir biçimde temin etmesi gibi, doğru ve yanlışla ilgili ilkeler de etik amaçlara ulaşmayı en iyi biçimde mümkün kılan bilgiyi temsil eder. Buna göre en temel görev belli amaçlara ulaşmak olup, doğru ve yanlışla ilgili ilkeler, bu yöndeki çabaları düzene sokar. Bu görüşe göre, ilkeleri meşrulaştıran şey, onların hizmet ettikleri amaçların doğru amaçlar olmaları ve buyurdukları eylemlerin söz konusu amaçlara erişmenin en iyi yollarına tekabül etmeleridir (Cevizci, 2005: 647).

İnsan, hem yaptıklarının hem de bunları yapış yollarının haklı ve doğru olduğunu açıklamanın bir çabası olmaksızın ne yaşayabilir ne de eylemde bulunabilir. Başka bir deyişle o sürekli ahlaksal yargılara varır. Bir davranış biçimine haklı ya da doğru derken onun tersine haksız ve yanlış der. Başka hiçbir varlık ahlaksal yargılara varamaz. Etik bilimi, insanların gelenekleştirdikleri kuralları basitçe izlemeyip, davranışın kabulleniş kurallarına akılcı nedenler aradıkları zaman başlar (Selsam, 1995: 7). Davranışına akılcı neden arayan birey de etiysen olarak adlandırılır.

Kısacası *teleoloji*; bir davranış ve kararın eylem ve sonuçlarının ahlak kurallarına uygunluk derecesini değerlendirmeyi ifade eder. Başka bir ifade ile teleoloji, sonucunun iyi olmasından ötürü eylemin doğru sayılmasıdır. Amaç,

sonucu en iyi olan çıktıları seçmektir. Davranış, sonuçların toplam değeri ile değerlendirilir. Davranışlar, istenilen bazı olumlu ve mutluluk verici sonuçları ortaya çıkardığı zaman, ahlaki olarak “iyi” biçimde değerlendirilir.

B. Ahlakın Teorisi: Deontoloji

Genel bir ifade ile ahlak, *iyiliğe varılması için insanın uymaya kendini mecbur hissettiği manevi ve ruhi görevler ve bunlara ilişkin kurallar* biçiminde tanımlanabilir. Ahlak kurallarından bazıları nispi niteliktedir, zamana ve yere göre değişebilir. Bazı ahlak kurallarının bu değişebilen kapsamı yanında, ahlakın kendisi ve özü değişmez niteliktedir. Bu da ahlakın “*iyiliğe*” yönelen konu ve amacıdır (İmre, 1980: 18). Erdemli olmak, başkasına yardım etmek, doğruluk gibi davranışlar ahlakın kapsamına girer. Ahlak, iradeye, vicdana ve duygulara bağlı, bireyi, iyiliğe ve kötülüğe götüren içten gelen bir kuvvettir.

Deontolojik teori Immanuel Kant’ın ahlak teorisi olarak bilinmektedir. Teleolojik teorilerin aksine deontolojik teoriler, davranış ya da eylemlerin sonuçlarını ele almamakta, etik açıdan davranış ya da eylemin kendisini değerlendirmektedir (Gök, 2009: 130). Deontolojik yaklaşım, değerlerin hayata geçirilmesini gözetken bir anlayıştır. En azından bazı davranışlar sonucuna bakmaksızın ahlaken bir yükümlülüktür. Ödev, ilke, irade, yükümlülük, yasa ve kural gibi kavramlar deontolojik yaklaşımın anahtar kavramlarıdır (Brady’den akt: Demirci, 2007: 203). Deontoloji, Yunanca “*bağlayıcı*”, “*gerekli*” anlamına gelen “*deon*” sözcüğünden türetilmiştir. Deontolojik yaklaşım, ödev veya yükümlülük olarak ahlaki bir kuramdır. Bir eylemin ahlaki durumunu belirlemek açısından sonuçların hiçbir önemi yoktur. Dolayısıyla bu yaklaşımda amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı dikkate alınmaz (Chandler’den akt: Demirci, 2007: 203).

Ahlak, ne cezalandırmak, ne baskı altına almak, ne da kınamak için vardır. Bunlar için mahkemeler, polisler, cezaevleri vardır ve oralarda da ahlaki görmek mümkün değildir. Ahlak bireyin özgür olduğu yerdedir: Bireyin kendi kendini yargıladığı ve kendine hükmettiğinde, ahlak bu özgürlüğün kendisidir. Ahlak, bireyin kendi kendine yasakladığı veya kabul ettirdiği şeylerin tümüdür, ancak bu öncelikle, bencillikten başka bir şey olmayacak olan kendi mutluluğunu ya da refahını artırma amacıyla değil, başkasının haklarını ve yararlarını hesaba katma amacıyla, bir insanlık fikrine ve kendine dair bir fikre sadık kalmak için olmalıdır. Kant’ın dediği gibi bir eylem *hiç bir şey ümit etmeksizin* tamamlandığında yalnızca ahlaki olarak *iyi* demektir (Comte-Sponville, 2006: 18). Ahlak, kendi aklının bilincinde olmak ve kendine saygı duygusundan başka bir şey değildir. Bu nedenle ahlak bizden kendi kendimizi yönetmemizi ister. Ahlak değer hükümlerini ortaya koyar ve ahlakın yasaları emredicidir. Ahlakın emirleri de tıpkı din kuralları gibi insanlara saygıyı emreden bir niteliğe sahiptir.

Ahlak, “*Ne yapmalıyım?*” sorusunu yanıtlar. Başkalarının denetimiyle, beklenen ödüller veya yaptırımlardan bağımsız olarak, bireyin kendine kabul

ettirdiği ya da kabul ettirmesi gereken kurallar bütünüdür. *Diğerleri ne yapmalıdır?* Sorusunun yanıtı ise töredir. Ahlak sadece birinci tekil şahısta meşrudur ve değer taşır, ama bu evrenseldir. Bir başka deyişle bütün insanlar içindir (Comte-Sponville, 2006: 21).

Deontolojik teoriler, eylemin kendisi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Deontolojik teoriler, “*başkalarının sana karşı nasıl davranmasını istiyorsan, sen de o şekilde davran*” ilkesini temel alır. Doğru eylem, doğru araç ve olanakları seçmek, doğru ilke ve kuralları izlemekle olasıdır (Funeral Ethics Association/den akt: Özgener, 2004: 42). Bir eylemin ahlaki değeri, eyleme geçen kişinin niyetiyle belirlenmektedir. Doğru eylem, evrensel olarak herkesçe ahlaki bir ödev sayılır. Toplumla dönük bir eğilimden ziyade bireye dönük bir eğilim söz konusudur (Parsa and Lankford’dan akt: Özgener, 2004: 42). Deontolojik kuramlar, bir eylemi doğru kılan ve yükümlülük olarak gören unsurların, onun sonuçlarının iyiliği ve kötülüğü yanında başka etkenler olduğunu da ileri sürerler. Bu etkenler ise, eylemin dayandığı bir takım ilke ya da kurallardır (Parsa and Lankford; Lee, Nissenbaum and Dierkers’den akt: Özgener, 42).

Ayn Rand’a göre ahlak, insanın tercih ve davranışlarına rehberlik eden değerler sistemidir. Değer, elde edilmesi ve/veya korunması (elde tutulması) için çaba gösterilen şeydir. Değerler amaçlı eylemlerde bulunan varlıklar için geçerli olabilirler (Yılmaz, 2011: 29).

Genellikle ahlaktan, davranışlara ilişkin belirli bir yerde ve belirli zamanda geçerli olan değer yargıları sistemi anlaşıldığından; farklı gruplarda farklı değer yargılarının ya da aynı grupta farklı zamanlarda farklı değer yargılarının olması; böylece aynı eylemin, farklı ahlaklar tarafından farklı biçimde değerlendirilmesi, birisinin iyi dediği bir eyleme ya da duruma bir diğeri için kötü demesi doğaldır (Tepe, 2004: 13).

Değerler, tavır ve hareketin genel yöneticisi, başka bir ifadeyle bireyi belli bir şekilde hissetmeye ve davranışa yönlendiren rehberdir. Ortak değerlere; dürüstlük, yalan söylememe, kendisine emanet edilen sırları açıklamama, karşısındakinin zayıf durumundan yararlanmama, acıları paylaşma, yardımlaşma, dayanışma, zarar vermeme, yardımcı olma gibi eylemler örnek verilebilir.

Deontolojik teoriye göre, değerler ve ahlak, birbirleriyle yakın ilişki içinde olan iki kavramdır. Ahlak, bir yönüyle değerler dünyasının parçasıdır. Çünkü *iyi* ve *kötü* başta olmak üzere her türlü ahlaki yargı, birer değer olarak karşımıza çıkar. Öte yandan, örneğin *güzel* veya *faydalı* gibi değerler de ahlaki açıdan ele alınabilir. Değer, kendisine yönelinen özelliktir. Ahlak ise ne tür değerlere yönelinmesi gerektiğini belirler. Dolayısıyla ahlak ve değerler, birçok yönüyle örtüşen özellikler taşırlar; fakat aralarında bir özdeşlikten söz edilemez (Ural, 2004: 45).

İnsanoğlu bir canlı olarak fizik dünyada; fakat bir insan olarak metafizik dünyada yaşar. İnsanın içinde yaşadığı bu metafizik dünya ahlak ve değerler

dünyasıdır. İşte gerek değerler dünyası, gerek ahlaki yargılar, dolayısıyla da metafizik dünya, nesnelere dışında insanla var olan, insana özgü bir dünyadır veya kısaca insanın kendisidir (Ural, 2004: 46).

Gerek değerlerin gerekse ahlaki yargıların ifade ettiği bilgilerin, hem toplumsal hem de bireysel dayanaklarından söz edilebilir. Bir toplumun kültürü, tarihi, sosyal ve ekonomik özellikleri, din ve diğer etkenler, ahlak yargılarını biçimlendirirler. Bu özellik onların toplumsal yönünü oluşturur. Öte yandan yine her ikisi için de bireysel bir boyuttan söz etmek mümkündür (Ural, 2004: 47).

Ödev kavramı günümüzde daha çok zorlama, otorite, baskı altına alma ile ilgili düşünceleri akla getirmesine karşın; bu kavramın geleneğine bakıldığında tamamen farklı bir anlam ile karşılaşılmaktadır. Böyle bir gelenekte ödev daha çok bireyin kendi kendini sorumlu kılması anlamına gelmektedir ve Kant'ın da bu kavramdan kastettiği budur. Ödev (vazife) insanın ahlaki/manevi bir düzende yaşamasını ve kendi özgürlüğünü gerçekleştirmesini mümkün kılan bir insani tavır olarak anlaşılmaktadır (Schwartlander'den akt: Topakkaya, 2004: 71). Bireyin kendi davranışlarını iyi istence göre düzenleme isteğinin olmadığı bir yerde ahlaklıktan söz etmek mümkün değildir. Kant özgürlüğü ahlak kanununun varlık temeli olarak görürken; ahlak kanunu da özgürlüğün bilgi temeli olarak görür (Topakkaya, 2004: 71).

Kant'a göre, ahlakın temel kaynağı bireyin yine kendisidir. İnsanın doğasına dayanan ahlak, iç kaynaklıdır. Bu kaynak kültür ve ırk farkına bakılmaksızın, akıl sahibi olmaları sebebiyle tüm insanlarda aynıdır. İç kaynağın ilkeleri hiçbir kültürün veya dinin tekelinde değildir. Bu yüzdendir ki her toplumda erdemli davranış ve erdemli insan görmek mümkündür. Buna doğal ahlak adı verilir (Ceylan, 2004: 86).

Kant, davranışları insanın o davranışın sonunda herhangi bir pratik amaç güdüp gütmeye göre “göreve uydurulan eylem” ve “görevden doğan eylemler” olmak üzere ikiye ayırır. Bir eylem ancak kendi özünde taşıdığı doğruluğun amaç edinilmesi sayesinde ahlaklılık vasfını kazanabilir. Buna karşılık pragmatik kaygıların kişisel çıkarın ön planda olduğu eylem, ahlaklılık niteliğini kazanamaz. Bir takım yaptırımlara maruz kalma korkusuyla ortaya çıkan eylemler de aynı şekilde ahlaki sayılmazlar. Herhangi bir kişi, verdiği sözü kanuni bir mecburiyetten dolayı tutuyorsa bu ahlaki bir davranış sayılmamaktadır. Kişi hiçbir beklenti ve menfaat kaygısı duymadan verdiği sözü tutuyorsa, yani genel ilke davranışın saiki ise bu eylem ahlaki eylemdir (Topakkaya, 2004: 75).

Kısacası *deontolojik* teoriler kamu yönetimi açısından, bir meslek üyelerinin uyması gereken kuralların tümü olarak algılanabilir. Söz konusu bu teori, bir eylemin ahlaksal değerini, sonucuna göre değil eylemin arkasındaki niyete bağlı olduğunu öne sürmektedir.

II. TEORİLERİN KAMU YÖNETİMİNE UYGULANABİLİRLİĞİ

Kamu görevlileri kamusal faaliyetleri, başta anayasa olmak üzere kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve benzeri mevzuata uygun olarak yapmakla mükelleftir. Tüm bu mevzuatın dayandığı ana ilke ise kamu yararının egemen kılınmasıdır. Diğer bir deyişle, kamu yönetiminin işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin ruhunu, toplumun genel çıkarının, bireylerin çıkarlarından üstün olduğu varsayımı oluşturmaktadır. Ne var ki uygulamada, kamu görevlilerinin her durumda bu temel ilkeye göre hareket etmedikleri yönünde yaygın bir kanaat gelişmiş bulunmaktadır. Öyle ki, bazı kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaştıkları, rüşvet aldıkları, zimmete para geçirdikleri, hizmet sundukları vatandaşlara zorbalık yaptıkları, kayırmacılık yaptıkları ve yalan söyleyip dedikodu yaptıkları hemen hemen herkesin kabul ettiği sapma davranışlardır. Bu durum, ahlak konusunda yapılan etik tartışmaların kamu yönetimindeki önemini artırmıştır. Öyle ki bu alanda oldukça hacimli bir alan yazın da gelişmiş bulunmaktadır (Özdemir, 2008: 180).

Görev, bir kullanım değeri olan, mal ve hizmet üreten her türlü etkinlik (bedensel, zihinsel) olarak tanımlanabilir. Kısacası görevsel faaliyetler, insanın yarar sağlamak amacıyla aklını, ellerini, alet ve makine yardımıyla nesne üzerinde kullandığı ve sonunda nesneyi etkileyerek onu değiştiren eylemlerin tümüdür (Bozkurt, 2000: 16). Ancak burada söz konusu olan eylemin bilinçli davranışlar olduğunu belirtmek gerekmektedir ve ancak insan kendi varlık potansiyelini, eylemleri ile ortaya koyabilmektedir.

Kamu görevlileri, hükümet politikalarına uygun olarak, kamu kaynaklarının yönetimi konusunda vatandaşlarla bağ kurarak yetkilerini kullanırlar ve görevlerini yerine getirirler. Bu gücün keyfi kullanımını engellemek için etik amaç ve ahlaki yükümlülük denge unsuru olarak gereklidir. Etik ölçütleri olmadığı durumlarda kamu sektörü alanındaki bozulmanın, çürümenin düzeyini ölçmek veya görmek mümkün değildir.

Kamu görevlilerinin davranışlarında iki temel etken rol oynamaktadır. Bunlardan biri yasalar, diğeri ise kişisel değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemede ve denetlemede iken, kişisel değerler, davranışı içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir. Davranışların dıştan belirlenmesinde rol oynayan yasalar ve kurallar, kamu görevlilerini kamu yararı doğrultusunda eylemde bulunmaya zorlamaktadır (Özdemir, 2008: 182). Kamu görevlisinin alacağı kararların kişisel değerlere dayalı olduğu unutulmamalıdır. Bu anlamda çalışma ahlakı, kişinin herhangi bir mesleği icra ederken göz önünde bulundurması ve içselleştirmesi gerekli kural, tutum ve davranışları içerir.

Kamu kesiminde bürokratik örgütlenmeler içerisinde görevini yapan bürokratlar, hem toplumla ilgili temel konularda hem de günlük rutin uygulamalarında kararlar almak ve bu kararları uygulamaya geçirmek durumundadırlar. Kuşkusuz bu kararların alınma ve uygulanma aşamalarında birçok faktör etkin olmaktadır. En temel anlamda kamu çalışanlarından, bünyesinde buldukları bürokratik yapıların, örgütsel anlamda amaç ve

görevlerine uygun olarak karar almaları ve bunları maksimum kamu yararını gözeterek uygulamaları beklenmektedir. Bu beklenti içerisinde kamu çalışanları açısından birçok açmaz ve ikilemler ortaya çıkabilmekte ve karar alımını ve bunların pratiğe geçirilmesini etkileyebilmektedir (Kılavuz, 2003: 88).

Kamusal eylem ve işlemlere ilişkin değerlendirmede başlıca iki yaklaşım söz konusudur: birincisi, karar ve eylemleri sonucuna, başarısına ve faydasına göre değerlendiren teleolojik yaklaşım. İkincisi ise, eylem ve kararları iyi niyet, değer, ödev ve sorumluluk gibi temel ahlaki ilkelere dayandıran deontolojik yaklaşımdır. Kamu etiği yazınında egemen olan ilkeler, normlar ya da kodlar her iki yaklaşımın bir sentezi olarak görülebilir (Birinci, 2009: 155). İzleyen alt başlıklar altında her iki yaklaşımın uygulanabilirliği konusunda bilgiler verilmektedir.

A. Teleolojinin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği

Etik amaca, adil kurumlar içerisinde, başkalarıyla birlikte ve başkaları için “*iyi yaşam*” amacı denilebilir. Etik amacın ilk bileşeni Aristoteles’in “*iyi yaşama*”, “*iyi hayat*” dediği şeydir. Etik, tüm özellikleriyle tümelcilğe yöneliktir. Ahlaki yükümlülük ise öznel olarak “*iyi yaşam*” amacı ile ilişki içerisinde dir.

Etik amaca ilk düşen iş, “*mutlak iyi nedir?*” sorusuna yanıt bulmaktır. Sonra da bunu esas alarak kamu örgütlerinde, görevlilerin izlemeleri gereken eylemleri ortaya koymaktır. Bu ilkelere göre görevini yürüten bir memur, iş yaşamında ve özel yaşamında mutlu olacaktır. Çünkü görevini layıkıyla yerine getiren bir çalışanın kendine özgüveni ve değerliliği artacaktır. Buradaki kamu görevlisinin aynı zamanda temel amacı, toplum için *en yüksek iyiyi* sağlamak olmalıdır.

Teleolojik yaklaşım ilkelerine göre, ilk olarak bir eylemin hem iyi hem de kötü sonuçları hesap edilir. İkinci olarak, iyi sonuçların toplamının kötü sonuçların toplamından daha ağır gelip gelmediği belirlenmelidir. Eğer iyi sonuçlar daha fazlaysa o zaman bu eylemi yapmak ahlaken daha doğrudur. Eğer kötü sonuçlar daha fazlaysa, o zaman bu eylem ahlaken doğru değildir (Yaran, 2010: 41).

Meslek etikleri ve kamu etiği olarak adlandırılan akademik disiplinlerin konuları etik bilgi olmaksızın açıklanamaz. Eğer, insanın neden ahlaklı bir kişi olması gerektiği ya da doğru eylemin ne olduğu sorusu bilgisel olarak açıklanamazsa, kamu görevlisinin neden rüşvet almaması gerektiği de en azından bilgisel olarak açıklanamaz. Dolayısıyla kamu etiği de olanaksız hale gelir (Birinci, 2009: 151).

Küreselleşmenin egemen olduğu günümüzde kamu yönetiminin etkililik ve verimliliğinde, etik düşünme, bir destek unsuru olarak kabul edilebilir. Çünkü geçmişte olduğu gibi günümüzde de pek çok bireysel, toplumsal ve küresel ahlaki sorunlar yaşanmaktadır. Bu çerçevede, ahlaki sorunlarla ilgilenmek (etisyen olmak) başta yöneticiler olmak üzere tüm kamu görevlilerinin görev alanlarına girmektedir.

Bugün etik kuramının anlamını bilmek, ahlaki yükümlülüklerin dayanaklarını, halk yığınlarının çeşitli sorunlarla ilişkisini; ekonomik, toplumsal ve politik gelişmenin ulaşmak istediği amaçları bilmek demektir. Etik kuram, ahlaki gelişme rehberlik etmektedir. Bir toplumdaki ahlaki bozulmaların, yönetim kadrosunu da etkileyeceği düşünülürse; etiğin önemi burada çok daha iyi anlaşılmaktadır.

Etik ilkeleri kamu görevlilerine kazandırmanın bir süreç olduğunu kabul etmek gerekir. Etik ilkelerin temel amacı, işyerinde arzulanan davranışları teşvik etmektir. Günümüzde karar ve davranışların ahlaki kapsamını düşünmede yol gösterici rolü oynayan bazı ilkeler vardır. Bu ilkeler; yapılacak işlerde saptanan ölçütler olarak kabul edilebilir davranışların minimum özelliklerini ortaya koymaktadır. Etik ilkeler, toplumsal faydayı gerçekleştirme, halkın güvenini kazanmada kuşkuları gidermede önemli rol oynarlar (Öztürk'den akt: Özgener, 2004: 109). Bu ilkeler, gerçekte aydınlanmış kişisel çıkarlar ilişkisiyle de tutarlılık göstermektedir.

B. Deontolojinin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği

Sonuç ya da sonuçların teorisi olan teleolojik teorinin aksine deontolojik teori, ödevin (vazifenin) ya da ilkenin teorisi olarak tanımlanabilir. Her iki teoriyi de örneklendirmek gerekirse, bir kamu görevlisinin, verilen emirleri yerine getirmesi ve kurallara uyması durumundaki sergileyeceği davranışlar deontolojik olarak ahlakidir. Yine bir kamu görevlisi davranışları ile en yüksek iyi sonuçlara ulaşmayı amaçlamışsa teleolojik olarak bu istemi etik amaçlıdır denilebilir.

Gerek ahlaka aykırı gerekse ahlaka önem vermeyen ve ilgisiz kalan çalışma eğiliminin aksine, ahlaka uygun çalışan kamu görevlileri, ahlaki değerleri ve hükümleri izlemeye çabalamaktadırlar. Ayrıca ahlaka uygun davranan kamu görevlileri, başarmaya yönelik isteğe sahip olmakla birlikte, belirli ilkeler çerçevesinde hizmet üretmeyi amaçlamaktadırlar. Bu anlayıştaki kamu çalışanları yasanın neyi emrettiği üzerinde en iyi biçimde çalışmanın gerekli olduğunu kabul etmektedirler. Bu yaklaşımda, temel yol gösterici ilke, “*Bu eylem, karar ve davranışlar hem bizim için hem de toplum için doğru mu?*” biçimindedir (Bartol and Martin'den akt: Özgener, 2004: 99).

Bir kamu görevlisinin iş tanımında belirtilen görevini yürütmesi, onun öncelikli olarak ödevidir. Kamu görevlisi, ödevi olduğu için işlerini yürütüyorsa bu ödevi uygun eylemde bulunuyor demek olur ve bu da ahlaki bir eylem olur. Ama bu kamu görevini yürütürken aldığı ücretin dışında da bazı çıkar sağlamak amacıyla yürütüyorsa, onu bir başka amaç için, bir fayda için yapmış olur ki o zaman bu çalışma eylemi ahlaki bir nitelik taşımaz.

Kamu görevlisi bazen görevini sürdürürken kendi vicdanı ile veya belirli ahlaki normlara karşı olarak bir iç çatışma yaşayabilir. Böylesi durumlarda kuşkusuz insan akli ve duyguları devreye girecektir. İnsanın duygu ve düşünceden hareketle kendi vicdanına bağlı olarak görevini sürdürmesi gerekmektedir. Bu

noktada davranış belirleyicisi olarak akıl, duygu ve vicdan etkindir denilebilir. Bu çeşitli açmazlardaki ortak yan, bu açmaz ya da uyuşmazlıkların herhangi bir kamusal otorite ya da erk tarafından her bir durum için genel bağlayıcı nitelikte çözümlenemeyip; söz konusu kamu görevlisinin kendi sorumluluğuyla karar vermesiyle halledilmesidir.

Ahlaki değerler sistemi; kamu görevlilerinin ahlaka uygun karar almalarını ve ahlaka uygun davranmalarını sağlamaktadır. Dolayısıyla ahlak, kamu görevlilerini doğru ve yanlış ayırt etme, verecekleri kararlarda doğru olanı tercih etmeye yönlendirme görevlerini üstlenmektedir (Sayılı ve Kızıldağ'dan akt: Gökçe ve Örselli, 2011: 50).

Kamu görevlisinin, etkililiği sağlamaya yönelik rolü ile ahlaki rolü arasında tam bir uygunluk vardır denilebilir. Her ikisi de kurallara ve kuralları yorumlama yetkisine sahip amirlere itaat etmeyi gerektirir. Dolayısıyla kamu görevlileri açısından bireysel ahlaki tercih, kurallara uymak veyahut onları ihlal etmektir. Bu mantığa göre, kurallara uyan ve amirlerine itaat eden bürokratlar ahlaklı davranmış olur, kurallara uymayan ve itaat etmeyenlerse ahlakdışı davranmış olur (Demirci, 2007: 207). Ahlaki yükümlülük, hukuksal konulardan daha çok, çalışma yaşamındaki ilişkiler, sorumluluklar, doğru olan ve olmayan kararlar, doğru ve yanlış davranışlar ile ilişkilidir.

Çalışma yaşamındaki tüm ilişkiler belirli kurallara göre yürütülmektedir. Bu kurallardan bir kısmını yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Ancak iş dünyasında yasal düzenlemelerin bulunmadığı ya da yetersiz olduğu alanlarda da çalışma yaşamının belli kuralları doğrultusunda işler yürümektedir. Çalışanların ve örgütlerin davranış ve eylemlerini düzenleyen ve yönlendiren bu güç, ahlaki normlardır. Ahlak, çalışma yaşamında ilişkileri düzenleme, güven oluşturma, bütünleştirme, saygı ve dürüstlüğü geliştirme, denetim konularında önemli bir işleve sahiptir. Dolayısıyla günümüzde örgütlerin varlıklarını sürdürebilmeleri ve gelişmelerini sürekli kılabilmesi için, iş değerlerine dayalı davranış, eylem ve yönetim biçimlerini benimsemeleri gerekmektedir (Gök, 2009: 127).

Deontolojik yaklaşıma göre, kurumlardaki ahlaki uygulamalar, hem kurum içi hem de kurum dışı tarafları ilgilendirir ve etkiler. Kurumlar, çalışanlarıyla birlikte vatandaşlara hizmet sunmakla yükümlüdürler. Kurumlar bir taraftan kendi çıkarlarını korumaya ve çalışanlarına sağlayacakları faydaları artırmaya çalışırken diğer taraftan ürün ve hizmet yoluyla vatandaşlara en büyük faydayı sağlama çabası içindedirler (Turgut, 2007: 226).

Ahlak gündelik hayatta da önemli bir rol oynar: İnsanın bütün davranış biçimlerinde ve dilsel alışkanlıklarında belli değer tasarımlarına dayanan bir ahlaki bağlılık az çok ifadesini bulur. Aslında bir toplumun genel ilkeleri, bireyin ise değer yargıları bulunmaktadır. Bireyin değer yargıları toplumun genel ilkelerine yaklaştıkça davranışın ahlaki değerliliği de artmaktadır. Örneğin; “*Kurumumda bir görev adamı olmam gerekir.*”; “*Kurumumun çalışma saatlerine uymam gerekir.*” gibi yargılar birer ödev yargısıdır. “*İyi personel sahtekârlık yapmaz; rüşvet yemez.*” gibi yargılar ise birer değer yargısıdır.

Bireyin değerlere sahip olmasına karşılık; toplum da kültüre sahiptir. Ahlaksal davranış her zaman kültürün etkisi altındadır. Bir davranışın kabul edilebilir ölçütlerini, toplumsal yükümlülükleri toplumsal kültür belirler. Ahlaksal davranış aynı zamanda içinde bulunulan çağın da etkisi altındadır. Bu nedenle ahlaksal davranışın durumsal olduğu söylenebilir. Birey ahlaksal kararları belli bir durumun ya da benzer koşulların sınırları içerisinde verir. Bireyin ne yapacağı konusundaki kararı büyük ölçüde ne öğrendiğine ve deneyimlerine bağlıdır (Steinberg ve Austern, 1995: 141). Bu nedenle geliştirilmesi gereken kültür, vicdanın sesini dinleten, güdüleri ve davranışları etkileyen, ahlaki açıdan doğru ve yanlış arasında seçim yapmayı sağlayan kültür olmalıdır. Çünkü deontolojik yaklaşıma göre, kamu hizmeti doğru olanı yapma, yanlış olanı yapmama yükümlülüğünü içermektedir. Geleneksel dürüstlük ve namusluluk nitelikleri, yönetimin içinde işlev yapması gereken kültürün bir başka yanıdır.

Kısacası, ahlaki davranış, akıl ve irade sahibi bir insanın iyilik amacı ile özgür olarak yaptığı bilinçli hareketlerdir. Bu nedenle isteyerek ve bilerek yapılan hareketler ahlaki olurlar. Şu halde ahlaki davranış, vicdani olay olarak öznel, fakat toplumsal yönüyle de nesnelidir. Vicdan toplumsal hareketler hakkında hükümler verir. Bu ahlaki hükümler pozitif bilimlerdeki hükümlerden ayrı nitelikte hükümlerdir.

SONUÇ

Bu çalışmada, teori, amaç ve süreç yönünden birbirinden farklı olan meslek etiği ve çalışma ahlakı gibi önemli iki disiplin açıklanmaya çalışılmıştır. Bu açıklamalara dayalı olarak, çalışmanın genel amacı, bir düşünce biçimi olan etik disiplininin ve ahlaki davranışların kamusal hizmet üretimindeki yararlılıklarını ortaya koymaktır.

Yapılan açıklamalardan görülmektedir ki, kamusal bir örgütün başarısı üzerinde meslek etiği ve çalışma ahlakının önemli derecede payı bulunmaktadır. Çalışma ahlakına sahip olup olmamak, kişilik özelliği olduğu kadar, aynı zamanda kültürel bir olgudur. Toplumda çalışma ahlakının güçlendirilmesi, bu konuda sürekli bir eğitim çabasını gerektirir. Çalışma ahlakının yüksek olduğu kültürlerde etkililik ve verimlilik daha yüksektir.

Kurumsal açıdan bakıldığında bir işyerinde ahlak dışı uygulamaların olması o işyerindeki diğer çalışanların düşüncelerini etkilemekte ve dolayısıyla etkililik ve verimlilik açısından kurum zarar görmektedir. Etik disiplini açısından bakıldığında ahlaki davranışlar çalışanların kendilerini iyi hissetmelerini sağlamakta personelin benlik değeri ve öz güvenleri artmaktadır. Ahlaklı insanların çalıştıkları iş yerinde uyum ve düzen vardır. Bu uyum ve düzen ise kurumu başarıdan başarıya taşımaktadır.

En yüksek iyiyi hedefleyen etik, bir amaçlar topluluğu olarak kabul edildiğine göre, onun hemen yanında ahlak ise, uygulamalar topluluğudur. İster etik amaç, ister ahlaki yükümlülük, sadece insana ilişkindir ve toplumsal düzen açısından her ikisi de önem taşımaktadır. Burada şu sorunun yanıtı önemlidir: *Bir kamu*

görevlisinin etiksel düşünmesi ve ahlaki olarak davranması kendisine nasıl kazandırılabilir? Kuşkusuz böyle bir soruya yanıt verebilmek için, bireyi ve bireyin içinde yer aldığı toplumun dinamiklerini tanımak gerekmektedir. Özellikle kamu görevlisinin kişiliği (yetenekleri, mizacı ve karakteri) etiksel düşün ve ahlaki ödevin belirleyicisidir. Bu nedenle tüm çalışanların kişiliklerinin geliştirilmesinde yönetimce çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Etik düşüncenin ve ahlaki ödevlerin kamu görevlisine kazandırılmasında öncelikle eğitimin önemi büyüktür. Bu nedenle üniversitelerde okutulan derslerin arasına etik disiplini de alınmalıdır. Çünkü insan yaratılışı itibarıyla gelişme yeteneğine sahiptir ve bu yeteneği geliştirecek araçlar da içinde yaşadığı toplumun eğitim kurumlarında bulunmaktadır.

Devlet memurlarının yapacakları ahlak dışı uygulamalara yol açan nedenler, iyi düzenlenmiş bir eğitim programı ile önemli ölçüde azaltılabilir. Böyle bir program, onları, ahlaklı davranış için kabul edilmiş olan ölçütlere karşı duyarlı kılar. Bu tür eğitim programlarında yönetsel denetimler, mali denetimler ve araştırmalar sırasında belirlenen özel sorunlarla, kurumun karşılaştığı ve çalışanların herhangi bir zamanda karşılaşılabileceği örnek olaylar ya da ikilemler paylaşılmalıdır.

Bir toplumun kalkınması her şeyden evvel felsefi ve bilimsel çalışmalara, sağlam bir ideale ve kültürel değerlere bağlıdır. Etik disiplini ise felsefi çalışmalar arasında yer almaktadır. Ahlaki açıdan değerleri temel alan bir yönetim sisteminin eylemleri, kamunun çıkarına olan bir davranışla sonuçlanacak ve kamunun isteklerini karşılayacaktır. Değer temelli bir ahlak, yanlış bir davranışla sonuçlansa bile, bu uygulamada yolsuzluk olmayacaktır. Bu da bir tür etik amaç ve ahlaki yükümlülüktür.

İnsan doğası gereği duygu, düşünce ve becerisini geliştirme, değiştirme yeteneğine sahip biyo-psiko-sosyal bir varlıktır. Ancak içinde yaşadığı toplumun bu gelişim ve değişikliği sağlayacak araçlara sahip olması gerekmektedir. Çünkü insan toplumdaki aldığı etkilerle ahlaki bilincini geliştirir iyilik ve kötülüğü ayırt etme gücünü geliştirebilir. Toplumsal gelişim sürecinde iyi hareketlerin örnek olarak gösterilmesi ve takdir edilmesi, kötülüklerin de neden olacağı zararların anlatılması ve örnekler gösterilmesi ahlaki gelişimin başlıca araç rolünü oynar.

Ahlak dışı davranışların yol açabileceği olumsuzluklarla karşı karşıya kalınmaması için, örgütlerde ahlaki ölçütlere uygun eylemlerin geliştirilmesi diğer bir ifadeyle örgüt çalışanlarına ahlaki davranışların kazandırılması oldukça önemlidir. Bir örgütte çalışanlara ahlaki davranış kazandırmaya yönelik olarak, örgüt kültürünün bireye benimsetilmesi; örgütün her kademesinde iletişim sistemlerinin geliştirilmesi; denetim sisteminin güçlendirilmesi ve her şeyden önemlisi eğitim faaliyetlerinde bireyin duygusal ve düşünsel beyin alanlarına ahlaki kodların yerleştirilmesi birer çözüm yolu olarak düşünülebilir. Bu konuda medyanın etkisi de yadsınmaz.

Sonuç olarak etik ve ahlak teorilerinin kamu yönetimine uygulanabilirliği açısından şunlar söylenebilir: Etik disiplini düşünebilmeyi sağlamakta, bu düşünce süreci kamu görevlilerinin davranışlarına olumlu olarak yansımakta; böylece kurumsal olarak etkililik, verimlilik ve performans artmaktadır. Ayrıca, bir kamu görevlisine ilişkin bir davranışın temellendirilmesi, yöneldiği değerlerin irdelenmesi (ki bu tutum etisyen olmak demektir), etik ve ahlak teorilerine katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AYDIN, İnyet Pehlivan (2001), *Yönetmel Mesleki ve Örgütsel Etik*, Pegem Yayıncılık, Ankara.
- BİRİNCİ, Görkem (2009) “Etik, İnsan Hakları ve Kamu Yönetimi” *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 1*, ss. 149-164, 25-26 Mayıs, Ankara.
- BOZKURT; Veysel (2000), *Püritanizmden Hedonizme Yeni Çalışma Etiği*, Alesta, Bursa.
- BRAVO, Işıl Bayar (2009) “Kamu Alanında Karşılaşılan Etik Sorunlara Felsefi Çözüm Önerisi” *Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 1*, ss. 142-147, 25-26 Mayıs, Ankara.
- CEVİZCİ, Ahmet (2005), *Felsefe Sözlüğü*, Paradigma Yayınları, İstanbul.
- CEYLAN, Yasin (2004) “Din ve Ahlak”, *Doğu Batı*, Sayı:4, ss. 79-86.
- COMTE-SPONVILLE, Andre (2006), *Felsefeyi Takdimimdir*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- DEMİRCİ, Mustafa (2007), “Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri”, (Ed: Bilal Eryılmaz; Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara: ss. 200-220.
- GÖK, Sibel (2009) “İş Etiği”, (Ed. Tınaz, P), *Çalışma Yaşamından Örnek Olaylar*, İstanbul: Beta, ss.
- GÖKÇE, Orhan ve ÖRSELLİ, Erhan (2011) “Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı Davranış Algısı”, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 7, ss.48-63.
- İMRE, Zahit (1980), *Medeni Hukuka Giriş*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- KILAVUZ, Raci (2003), *Kamu Yönetiminde Etik*, Seçkin, Ankara.
- ÖZDEMİR, Murat (2008) “Kamu Yönetiminde Etik”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 7, 2008, s. 179-195. <http://iibf.karaelmas.edu.tr/sbd/makaleler/1303-9245/200804007177193.Pdf>. (23.05.2010).
- ÖZLEM, Doğan (2004) *Etik-Ahlak Felsefesi*, İnkılâp, İstanbul.

- RICOEUR, Paul (2010), *Başkası Olarak Kendisi*, (Çev.), Hakkı Ünler, Doğubati.
- STEINBERG, Sheldon S. and AUSTERN, David T. (1995), *Hükümet Ahlak ve Yöneticiler*, (Çev.) Turgay Ergun, TODAİE Yayını, Ankara.
- TAKIŞ, Taşkın (2004) “Etik”, *Doğu Batı*, Sayı:4, ss. 7-8.
- TEPE, Harun (2004) “Bir Felsefe Dalı Olarak Etik: Etik Kavramı, Tarihçesi ve Günümüzde Etik”, *Doğu Batı*, Sayı: 4, ss. 11-27.
- TOPAKKAYA, Arslan (2004) “Kant’ın Ahlak(iliğ)in Metafizik Adlı Yapıtında Etiğin Temellendirilmesi”, *Doğu Batı*, Sayı: 4, ss. 69-78.
- URAL, Şafak (2004) “Epistemolojik Açıdan Değerler ve Ahlak”, *Doğu Batı*, Sayı: 4, ss. 45-53.
- YILMAZ, İlkey, “Ayn Rand”, [http:// yilmaz.mersin.edu.tr](http://yilmaz.mersin.edu.tr). (25.08.2011).

VATANDAŞLARIN KURUMLARA GÜVENİ VE ETİK DIŞI DAVRANIŞ ALGISI*

*Orhan Gökçe** Ali Şahin*** Erhan Örselli*****

Özet

Son yıllarda dünyada ve ülkemizde gerçekleştirilen birçok bilimsel çalışma, vatandaşların kamu kurumlarına duydukları güven düzeyinde azalmanın söz konusu olduğunu ortaya koymaktadır. Etik değerleri benimsemiş bir yönetim anlayışı, yaşanan bu güven problemini aşabilmede en etkili araçlardan biri olarak görülüp değerlendirilmektedir. Zira vatandaşların kamu kurumlarına ve özelde de kamu görevlilerine duyduğu güvensizliğin temelinde kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk vb. etik dışı davranışlar bulunduğu konusunda genel bir uzlaşma mevcuttur. Toplumda güven düzeyinin artırılmasında söz konusu uygulamaların azalmasının önemli bir rolü olduğu ve ayrıca toplumda güveninin artmasının, gelecekte etik dışı davranışların tekrarlanma riskinin azalmasına yol açacağı görüşü burada benimsenen temel düşüncedir. Bu nedenle bu çalışmanın kuramsal bölümünde etik ve güven kavramları, kurumlara duyulan güven ve etik ilişkisi analiz edilip irdelenmeye çalışılmaktadır. Çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturabilmek için yapılan literatür taramasının yanında, kurumlara güven ve etik dışı davranış algısı vatandaşların algısı üzerinden ölçülüp, analiz edilmeye çalışıldığı için anket yöntemi tercih edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Güven, Etik, Yönetmelik Etik, Etik Dışı Davranış

*Bu çalışma, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde, Prof. Dr. Orhan Gökçe danışmanlığında tamamlanan, "Türkiye'de Toplumsal ve Yönetmelik Etik Değerler İle İlişkiler: Uygulamalı Bir Araştırma" başlıklı doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır. Ayrıca bu çalışma Selçuk Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinatörlüğü tarafından (Proje no 09103021) desteklenmiştir. Bölümümüzün kuruluşunu gerçekleştiren ve Bölümümüzün gelişmesine ve özellikle de doktora programına katkı ve desteğini esirgemeyen TODAİE Genel Müdürü Prof. Dr. Eyyup Günay İsbir'e burada teşekkür etmeyi de bir borç biliriz.

** Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ogokce@selcuk.edu.tr

*** Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, alisahin@selcuk.edu.tr

**** Yrd. Doç. Dr. Konya Üniversitesi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, orsell@mynet.com

CITIZENS' TRUST IN INSTITUTIONS AND PERCEPTION OF UNETHICAL BEHAVIOUR

Abstract

In recent years, there is a reduction in trust level in state and state enterprises. Many factors underlie behind the lack of confidence of government and public institutions. This credibility gap which exists between the citizen and the government also leads the legitimacy of the public institutions to be questioned. Many academic studies in Turkey determine that as parallel with the developments in the world there is a reduction in citizens' trust level in public institutions. Anymore, it seems hard to solve the citizens' confidence problems through the traditional way of state recognition.

A government understanding that embraces ethical values is one of the most effective instruments to overcome this trust problem. At the heart of the distrust of citizens in public institutions and public employees are unethical behaviours like favouritism, corruption, bribery and so forth. Decline of the above practices is an important factor in the rise of the trust level of the society. Furthermore, the increased trust level of the society will reduce the risk of these unethical behaviours to occur in the future. In this respect, in the theoretical part of the study, the concepts of trust and ethics and unethical behaviours will be analyzed. Along with the literature review conducted to form the theoretical framework of the study, the findings of the questionnaire administered to examine the relationship between trust in institutions and unethical behaviours will be discussed. The questionnaire method is selected in this study since the aim of the study is to measure and analyze the trust in institutions and perception of unethical behaviour through citizens' perceptions.

Keywords: Trust, Ethics, Administrative Ethic, Unethical Behaviors.

GİRİŞ

Kurumların toplum tarafından değerlendirilmelerinde güven faktörü kuşkusuz çok önemlidir. Bireyler, güven duydukları kurumlara karşı daha olumlu yaklaşmaktadırlar. Bireylerin söz konusu kuruma olan güvenleri arttıkça da bu kurumun performansını daha iyi bulmaları (Adaman ve Çarkoğlu, 2000: 6) ve bunun yanında bu kurumlarda etik dışı davranışların yaygınlığı konusunda olumsuz (negatif) bir kanaate de sahip olmaları söz konusu olmaktadır. Bir başka deyişle, etik dışı davranışların toplumda yaygınlaştığı şeklindeki algı kamu kurumlarına ve özellikle de devlete olan güven düzeyini olumsuz etkileyerek düşürmektedir. Son yıllarda birçok ülkede, devlete duyulan güven gözle görülür biçimde azalmakta ve vatandaşla devlet arasında oluşan bu güven açığı, devletin ve kurumlarının meşruiyetini olumsuz yönde etkilemektedir.

Yolsuzluk ve kamu görevlilerinin etik dışı davranışları vatandaşların demokrasiye olan inancını da sarsarak hukuk güvenliğini zedelemekte ve toplumdaki ahlaki yozlaşmayı bir bakıma körüklemektedir. Özellikle 1960'lerden beri dünya genelinde vatandaşların devlete ve dolayısıyla da kamu kurumlarına duydukları güvende bir azalma eğimi olduğu açıkça gözlemlenmektedir (Blind, 2007: 8). Bu alanda yapılan araştırmalar, bu güven azalmasında birçok faktörün etkili olduğunu göstermektedir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Welch, 2004: 371). Son zamanlarda Türkiye'de de yapılan bilimsel çalışmalarda, vatandaşların kamu kurumlarına, kamu görevlilerine ve bu bağlamda da kamu kurumlarının yönetim süreçlerine yönelik güvenlerinin azaldığını göstermektedir (Temsilen bkz.. Gökçe, 2007; Akgün, 2001; Adaman ve Çarkoğlu, 2000; Adaman, Çarkoğlu and Şenatalar, 2001; 2009).

Çalışmanın kuramsal bölümünde etik ve güven kavramları, kurumlara duyulan güven ve etik ilişkisi analiz edilip irdelenmeye çalışılacaktır. Çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturabilmek için yapılan literatür taramasının yanında, kurumlara duyulan güven ve etik dışı davranış ilişkisini inceleyebilmek için gerçekleştirilen anket uygulamasının sonuçlarına da yer verilecektir. Ülkeler arası karşılaştırmalarda ve görgül çalışmalarda en çok tercih edilen ölçüt, çeşitli uluslararası kuruluş veya özel araştırmacılar tarafından yapılan anket çalışmalarıdır. Anket yöntemi uygulanarak yapılan çalışmalarda en çok kullanılan öznel ölçüt türü, algılamaya ve deneyime dayalı elde edilen veri ve bulgulardır. Türkiye'de de yapılan çalışmalarda çoğunlukla uygulanan yöntem anket uygulamasıdır. Dolayısıyla bu çalışma kapsamında kurumlara güven ve etik dışı davranış algısı vatandaşların algısı üzerinden ölçülüp, analiz edilmeye çalışıldığı için anket yöntemi tercih edilmiştir.

I- ETİK KAVRAMININ ANLAMINI

Etik kavramının anlamına ilişkin literatür incelendiğinde; bu kavram üzerinde de her zaman olduğu gibi henüz herkesin görüş birliği ettiği bir tanımın bulunmadığı görülmektedir. Kavramı tanımlamada karşılaşılan sorunların bazı

nedenleri mevcuttur. Bunların başında kavramının belirli kalıplar içerisine sokulamaması gelmektedir. Diğer bir husus da her toplumun kendine özgü ahlaki düşünce ve inanç yapısı doğrultusunda kavrama farklı anlam yüklemeleridir. Dolayısıyla da etik konusunda literatürde zaman zaman birbirini dışlayan ya da birbirine benzeyen birçok tanımlanma biçimine rastlamak mümkündür. Bu tanım biçimlerinden bazıları genel bir izlenim oluşması açısından aşağıda verilmektedir:

Pieper etiği, doğru yönü bulmak için kullandığımız pusulaya benzetmektedir. Bu bağlamda Pieper, nasıl ki pusula insanoğluna doğru yolu bulmasına yardımcı oluyorsa, etik de aynı pusula gibi bireyi doğru-iyi olarak görülen eylemi yapmaya zorlamadan, sadece eyleme yönelik iradesini belirlemesinde yardımcı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca Pieper etiği toplumsal süreçte insan ilişkilerinin özünü oluşturan değer, norm ve davranışlara ilişkin törel uzantılı ölçütler olarak tanımlamaktadır (Pieper, 1999: 99). Greene'de Pieper'e benzer bir tanımla etiği, davranışlarımıza yol gösteren ve ahlaki bir seçimde bize yardımcı olan standartlar topluluğu olarak tanımlamıştır (Greene, 2004: 360).

Cevizci, etik kavramını neyin iyi-doğru ve neyin kötü-yanlış olduğunu araştıran, insan hayatının gerçek amacının ne olması gerektiğini soruşturan, ahlaklı ve erdemli bir yaşayışın hangi unsurları içerdiğini irdeleyen felsefe dalı anlamında açıklamaktadır (Cevizci, 2002: 5). Etik, ödev, yükümlülük, sorumluluk, gereklilik ve erdem gibi kavramları analiz eden; doğruluk ya da yanlışlıkla, iyi ve kötüyle ilgili ahlaki yargıları ele alan ahlaki eylemin doğasını soruşturan ve iyi bir yaşamın nasıl olması gerektiğini açıklamaya çalışan felsefenin bir dalıdır. Etik bir kişinin ya da grubun davranışlarına rehberlik eden doğrunun veya yanlışın, iyi veya kötünün standartlarını oluşturan moral ilkelerinin kodu olarak da tanımlanabilir (Kılavuz, 2003: 25). Aynı zamanda etik, iyi ve kötü hakkında bir bilim ya da belirli bir grup veya her insan için geçerli genel eylem kurallarının toplamıdır (Özlem, 2004: 366).

Denhardt etik kavramını, kişisel ve sosyal moral deneyimlere ussallığın sistematik bir şekilde uygulanarak insan davranışlarını yönetecek kuralların belirlenmesi olarak tanımlamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2009: 101 vd.).

Bowman etiği, bireylerin değerlerini uygulama yolu; karar vermede kullanılacak bir güdüleme sistemi olarak tanımlamaktadır. Bowman'a göre etik "olanla olması gereken arasındaki boşlukta yer alır" (Bowman, 1991: 2). Benzer bir tanımla da Wittmer yapmıştır. Wittmer'e göre etik, gruplar halinde birlikte yaşayan insanların ortak çıkarlarının optimize edilmesi için, insani çıkarlardaki çatışmaların nasıl halledileceğini gösteren ve temel kılavuzlar temin eden normlar ve ilkeler bütünüdür (Wittmer, 2000: 483).

Kuşkusuz etik konusunda tanımlama şekillerinin ya da girişimlerinin sayısını çoğaltmak mümkündür. Ancak burada verilen tanımların genel bir kanaat oluşturma açısından yeterli olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle aşağıda çalışmamıza yön vermesi açısından sözü edilen tanımların ortak noktalarının tespitine yönelinmektedir. Yukarıda verilen tanımların ortak noktalarını şu şekilde özetlemek mümkündür. Etik, bir insanın doğru ile yanlış ayırt ederken

kullandığı kişisel kriterler anlamına gelmektedir. Kişilerin nasıl davranmaları gerektiğini gösteren etik; görev ve sorumlulukları esas alan bir davranış kuralı ya da disipline işaret etmekte ve bir kişinin neyi yapıp neyi yapmaması gerektiği konusunda davranış biçimi tanımlayan kuralları konu edinmektedir (Kutlu, 2008: 146). Etiğin amacı da şu şekilde belirlenebilir: İnsanın bireysel ve toplumsal yaşamdaki davranışları ile ilgili sorunları incelemek; iyi-doğru hareketin ne olduğunu araştırmak; iyi insan olmanın gerektirdiği özellikleri ve bireyin davranışlarını belirleyen ve sınırlayan kuralları temellendirmek, ahlakın ana öğeleri olan iyilik, kötülük, erdem, mutluluk, ahlaki kişilik, onurlu yaşama vb. kavramları belirleyip yorumlamaktır (Akarsu, 1984: 62).

II- KURUMLARA DUYULAN GÜVEN VE ETİK

Sosyal bilimciler tarafından güvenin sosyal yaşamdaki önemine sıkça vurgu yapılmış olsa da, güven kavramının ne anlama geldiği veya nasıl tanımlanması gerektiği konusunda henüz ortak bir görüş birliğine ulaşılmış değildir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Kramer, 1999: 571). Bunun da temel nedeni; güven kavramının çok boyutlu bir olgu olmasından kaynaklanmaktadır. Güven kavramı konusundaki belirsizlikler; güven ile ilgili çok farklı yaklaşımların olması; güven konusunu inceleyen her disiplinin konuya kendi perspektifinden bakması (Frankema ve Costa, 2005: 260) ve güven konusunun farklı toplumlar içerisinde toplumun örf, adet, gelenek, değer, din, ideoloji gibi ahlaki, sosyal ve kültürel unsurlarına göre anlam kazanması nedeniyle ortaya çıkmaktadır.

Coleman, güven kavramını “belirsizlik altında işbirliği yapma kararı” (Coleman, 1990); olarak; Hardin, “birbiri içerisine geçmiş çıkarlar” (Hardin, 2002) şeklinde, Braun, “nesnelere yönelik belirli standartlara ve beklentilere dayalı olumlu yönelim ya da iki kişinin birbiri ile ilişkilerinin özelliği” olarak tanımlamıştır (Gökçe, 2010: 168). Miller ve Listhaug (1990) güveni siyasal sistemin vatandaşların taleplerine duyarlı olduğuna ve sürekli bir gözetim olmasa dahi sistemin doğru olanı yapacağına ilişkin kanaatlerin bir özeti olarak tanımlanmaktadır (Akgün, 2007: 118). Fukuyama (1995) ise yayınladığı “Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması” isimli kitabında güveni ülkelerin ekonomik performansları arasındaki farklılıkları açıklayan bir faktör olarak tanımlamıştır (Fukuyama, 1995: 12 vd.).

Güven kavramı konusunda E. Uslaner tarafından geliştirilen güven tipolojisine göre üç farklı türde güven bulunmaktadır. Bunlar: “Stratejik/kısmi güven”; “ahlaki/genelleştirilmiş güven” ve “kurumlara duyulan güven” (Uslaner, 2004: 2-6).

Bunlardan birincisi “stratejik/kısmi” güvendir. Eğer, “A”, “B”nin sözünü tutacağına ve B’de A’nın sözünü tutacağına inanıyorsa, işbirliğine gitmeye karar verirler ve durum her ikisi içinde daha iyi olur. Bu durumda A ve B’nin tercihleri stratejik tercihlerinin bir sonucudur ve her ikisi birbirini tanıyorsa geçerlidir. İlk defa karşılaşılan iki kişinin birbirlerine güvenmeleri için stratejik bir sebep bulunmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında güven kavramı bireyleri

işbirliğine motive edecek bir değişken olarak denkleme dahil olmaktadır. İkinci tür güven ise; bireylerin diğer bireylerin davranışları hakkındaki beklentilerine dayanmaktadır. Uslaner'e göre ahlaki/genelleştirilmiş güven bireylerin nasıl davranmaları gerektiğini belirtmektedir. Ahlaki/genelleştirilmiş güven daha iyimser bir dünya görüşüne dayanır ve bireylerin yaşadıkları deneyimlerden etkilenmez. Güvenin üçüncü boyutu ise bireylerin kurumlara duyduğu güvenidir. Kurumlara duyulan güven, stratejik güvene benzemektedir ve kurumlara duyulan güven hükümetlerin ekonomide, savaşta ve barışta toplumda kanun ve düzeni tesis etmekte ne kadar başarılı olduğuna bağlıdır (Uslaner, 2004: 2-6'dan akt. Erdoğan, 2010: 6).

Ayrıca literatürde "kurumlara güven" yerine "siyasal güven" kavramı da sıkça kullanılmaktadır (Ayrıca bkz. Akgün, 2001: 1 vd.). Newton, siyasal kurumlara ve aktörlerine duyulan güveni "siyasal güven" olarak nitelendirmektedir (Newton, 2001: 201 vd.). Siyasal güven konusunda ilk çalışmaları yapan Almond ve Verba güveni, "bir bütün olarak sisteme yönelik genelleşmiş tutumlar", Easton ise, "siyasal otoritelere ya da rejime yönelik yaygın destek" olarak nitelendirmektedir (Gökçe, 2010: 168-169). Newton'un demokratik ve istikrarlı bir siyasal sistemin gereği olarak betimlediği siyasal güven, bazı dış ve objektif koşulların bir sonucudur ve bireylerin dünya görüşlerinden çok siyasal çevresi ile sürekli etkileşimlerine bağlıdır. Bu açıdan vatandaşların siyasal güven skorlarının düşük olması, "bir şeylerin yanlış gittiğinin en önemli göstergesidir" (Newton, 2001: 205'den akt. Erdoğan, 2010: 6-7).

Ancak bu çalışma kapsamında, "kurumlara duyulan güven" kavramı tercih edilmiştir. Çünkü siyasi aktörler, belli dönemlerde etkindirler ve onlara duyulan güven büyük ölçüde dönemseldir.

Kamu kurumlarına olan güven soyut bir kavram olması nedeniyle ölçülmesi de zor bir olgudur (Gökçe, 2007: 122). Güven, siyasal-yönetimsel sistemin meşruluğu, kamu kurumları ve hizmetlerine yönelik spesifik tecrübeler ve bu iki faktör arasındaki dinamik etkileşimi gibi genel ve sistemik pek çok faktörün etkileşimiyle ortaya çıkmaktadır. Ayrıca kamu kurumları hakkında kamuoyunun oldukça değişken ve tutarlılıktan uzak oluşu yani bu husustaki bilişsel karmaşa (Christensen ve Lægheid, 2002: 7) da güvene ilişkin yapılan çalışmaları zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla kurumlara duyulan güvenin tek boyutlu olacağını söyleyebilmek oldukça güçtür. Bireylerin kurumlarla olan tecrübeleri, bu kurumlara duyulan gereksinimlerin yoğunluğu ve bunların uzun dönemli performanslarıyla paralel olarak kurumlara duyulan güven değişecektir (Adaman ve Çarkoğlu, 2000: 15).

Son yıllarda ABD, İsveç, İngiltere ve Belçika gibi ülkelerde gerçekleştirilen araştırmalar, kamu kurumlarına duyulan güvensizliği çoğunlukla düşük hükümet performansına bağlamakta ve söz konusu araştırmalar kamu hizmetlerinin kalitesi ile kamu kurumları ve/veya hükümete duyulan güven arasında bir ilişkinin varlığına işaret etmektedir (Heintzman ve Brian, 2005: 556). Bunun yanında toplumun devlete ve kamu görevlilerine duyduğu güvensizliğin temelinde kayırmacılık, rüşvet, yolsuzluk gibi etik dışı davranışlar

da bulunmaktadır. Söz konusu uygulamaların azalması ve toplumun güveninin artması, gelecekte etik dışı davranışların tekrarlanma riskini de azaltacaktır.

Vatandaşlar nezdinde kurumların ve kamu görevlilerinin güvenilirliği, yönetimin dürüstlük, tarafsızlık, adalet, hukuka uygunluk, saydamlık, eşitlik ve etkinlik gibi değerlere ne ölçüde bağlı olduğuyla ilgilidir. Bir başka deyişle devletin güvenilirliğinin temeli etik standartlardır (Canan, 2006: 65). Genel olarak toplumda ve özel olarak da devlet kurumlarında güvenin oluşturulabilmesi etkili bir etik sistemin kurulması ile başarılabilir (Gençkaya, 2009: 25). Bunun yanında bir de kamu örgütlerinde genel ve özel durumları gözeten etik kodların ortaya konulması kadar, bunların kurum kültürünün ayrılmaz bir parçası durumuna getirilmesi de ayrı bir önem taşımaktadır (Uluğ, 2009: 8).

Yönetmelik anlayışının tam olarak uygulanmadığı yönetmeliklere karşı toplumun güveninde önemli düzeyde azalmaların görülmesi son derece doğaldır. Toplumun, yönetmeliklere karşı güvensiz bir tutum sergilemesi, kamu yöneticileri üzerinde önemli bir baskı unsuru olmaktadır. Bu da, kamu yöneticilerini, zorunlu bir şekilde, etik kurallara uymaya zorlamaktadır (Adams, 2000: 292-293). Siyasetçilerin ve kamu yöneticilerinin, etik konusunda uygun bir şekilde davranmaları, toplumu da doğru orantılı bir şekilde etkiler. Buna paralel olarak, toplumun, hükümete ve kamu yönetimine olan güven düzeyinde önemli artışlar söz konusu olmaya başlar (Hart, 2000: 214-215).

III- ARAŞTIRMA VERİLERİNİN ANALİZ VE BULGULARI

A. Araştırmanın Yöntemi

Ülkeler arası karşılaştırmalarda ve görgül çalışmalarda en sık kullanılan araçlar, çeşitli uluslararası kuruluşlar ve özel araştırmacılar tarafından yapılan anket çalışmalarıdır. Dünya Bankası, Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar ve örgütler birçok ülkede algılanan etik dışı davranışlara ilişkin araştırmalar yapmaktadırlar. Anket yöntemi uygulanarak yapılan çalışmalarda en çok kullanılan öznel ölçüt türü, algılamaya ve deneyime dayalı göstergelerdir. Türkiye’de yapılan çalışmalarda da çoğunlukla uygulanan yöntem anket yöntemidir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Gökçe, 2007: 104; Adaman ve Çarkoğlu, 2000; Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2001). Bu çalışma kapsamında da etik ve etik dışı davranışlar vatandaşların algısı üzerinden ölçülmeye çalışıldığı için anket yöntemi tercih edilmiştir.

Anket soruları hazırlanırken, çalışmanın konusuyla ilgili daha önce yapılmış anket çalışmalarının (Ayrıntılı bilgi için bkz. Örselli, 2010: 147) taraması yapılarak değerlendirilmiş ve öncelikli olarak taslak anket soruları hazırlanmıştır. Hazırlanan soruların yeterli ve anlaşılabilir olup olmadığını belirleyebilmek ve ayrıca anket sorularının amaca uygun biçimde oluşturulup oluşturulmadığını tespit edebilmek için oluşturulan taslak anket soruları 35’i “vatandaş” ve 15’i “kamu görevlisi” toplam 50 kişi üzerinde ön teste tabi tutularak pilot uygulama yapılmıştır. Pilot uygulamaya katılan katılımcılardan

anket formunda yer alan soruların anlaşılabilirliği ve anketin kapsamı hakkında yorum yapmaları istenmiştir. Bazı soruların katılımcılar tarafından net olarak anlaşılmadığı tespit edildiğinden, bu sorular yeniden formüle edilerek anket formuna son hâli verilmiştir. Yapılan ön testler sonucunda oluşturulan anket formu araştırmanın amaçlarını gerçekleştirebilmek için uygulanma aşamasına geçilmiştir.

Araştırma kapsamında dağıtılıp geri dönen ve tutarlı olan anket formlarındaki veriler kodlanarak SPSS 11.0 programına yüklenmiş ve analiz edilmiştir.

B. Araştırmanın Evreni ve Örneklem Seçimi

Anket çalışması 20 Nisan–21 Mayıs 2010 tarihleri arasında belirlenen illerde gerçekleştirilmiştir. Anketlerin %69,05'i (752 anket) kent merkezinde, %30,95'i (337 anket) ise ilçe ve kasabalarda yapılmıştır. Belirlenen örneklem planına göre 1.165 anketin dağıtılması planlanmış, dağıtılan anketlerden geri dönen ve tutarlı cevaplara sahip olan 1.089 adet anket değerlendirmeye alınmıştır.

Araştırmanın evrenini Türkiye sınırları içerisinde yaşayan ve 18 yaşını doldurmuş vatandaşlar oluşturmaktadır. Araştırmada tesadüfi örneklem seçim yöntemi uygulanmıştır. Tesadüfi örneklem, hedeflenen kitlenin tüm üyelerinin seçilip örnekleme dâhil edilme olasılıklarının eşit ya da bilinir olmasıdır.

Örneklem seçiminde iller esas alınmıştır. İller, Türkiye İstatistik Kurumu'nun, Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiksel veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde yaptığı "İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)" esas alınarak saptanmıştır (İBBS'de iller üç düzeyden oluşmaktadır. İlk aşamada iller, idari yapıya uygun olarak 81 adet il "Düzy 3"de bölge birimleri olarak tanımlanmıştır. Ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise, bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak "Düzy 1" ve "Düzy 2" olarak gruplandırılmak suretiyle Düzy 2'de 26 adet bölge birimi, yine aynı kritere göre Düzy 1'de de 12 adet bölge birimi tanımlanmıştır. Bu sınıflandırma 28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulanmaya başlanmıştır). Örneklem seçiminde Düzy 3'de yer alan 16 il tesadüfi olarak belirlenmiştir. Bölgelere göre alınan iller ve örneklemin dağılımı Tablo 1.'de gösterilmektedir.

Tablodaki örneklem dağılımından anlaşıldığı üzere örneklem kapsamına alınan illerin birçoğunda geri dönen ve değerlendirmeye alınan anket sayısı, planlanan anket sayısının biraz altında kalmıştır. Ancak bu ikisi arasındaki fark oldukça düşük olduğu için araştırmanın sonuçları ve güvenilirliği açısından ciddi bir soruna yol açmayacağı düşünülmektedir.

Tablo 1. Bölgelere Göre Örneklem Kapsamına Alınan İller ve Örneklem Dağılımı

Bölge No	Bölge İsmi	Anketin Uygulandığı İller	Planlanan Anket Sayısı	Değerlendirmeye Alınan Anket Sayısı	%
1	İstanbul	İstanbul	150	134	12,3
2	Batı Marmara	Balıkesir	50	48	4,4
3	Ege	İzmir	120	104	9,6
4	Doğu Marmara	Eskişehir	50	47	4,3
5	Batı Anadolu	Konya	120	116	10,7
		Ankara	120	120	11,0
6	Akdeniz	Antalya	60	60	5,5
		Adana	50	42	3,9
		İçel	70	70	6,4
7	Orta Anadolu	Kayseri	65	62	5,7
8	Batı Karadeniz	Samsun	50	44	4,0
9	Doğu Karadeniz	Trabzon	60	57	5,2
10	Kuzeydoğu Anadolu	Erzurum	50	46	4,2
11	Ortadoğu Anadolu	Van	50	41	3,8
12	Güneydoğu Anadolu	Diyarbakır	50	49	4,5
		Gaziantep	50	49	4,5
Toplam			1165	1089	100

C) Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri

Çalışmaya katılan toplam 1.089 katılımcının sosyo-demografik özellikleri Tablo 2.'de düzenlenerek, özetlenmiştir. Katılımcıların sosyo-demografik özelliklerinin tek tek tablolaştırılarak düzenlenmesi yerine elde edilen tüm verilerin bütüncül bir yaklaşımla tek bir tablo hâlinde düzenlenerek verilmesinin daha uygun olacağı kanaatine varılmıştır.

Tablo 2. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri

Demografik Özellikler		Erkek (587; % 53,9)		Kadın (502; %46,1)		Toplam (1.089)		
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%	
Medeni Durum	Evli	402	68,5	276	55,0	678	62,3	
	Bekâr	174	29,6	194	38,6	368	33,8	
	Dul	11	1,9	32	6,4	43	3,9	
Yaş	18–29 yaş	190	32,4	202	40,2	392	35,9	
	30–43 yaş	208	35,4	182	36,2	390	35,8	
	44–55 yaş	151	25,7	101	20,2	252	23,2	
	56 yaş ve üzeri	38	6,5	17	3,4	55	5,1	
Eğitim	Okuryazar değil	1	0,2	8	1,6	9	0,8	
	Okuryazar	13	2,2	8	1,6	21	1,9	
	İlkokul mezunu	67	11,5	99	19,7	166	15,3	
	Ortaokul mezunu	72	12,2	64	12,7	136	12,5	
	Lise mezunu	238	40,5	164	32,7	402	36,9	
	Üniversite ve üstü mezun	196	33,4	159	31,7	355	32,6	
Gelir	100–500 TL	13	2,2	41	8,1	53	4,9	
	501–1000 TL	158	26,9	67	13,4	226	20,7	
	1001–3000 TL	325	55,4	204	40,6	529	48,6	
	3001 TL ve üstü	34	5,8	27	5,4	61	5,6	
	Çalışmayanlar	57	9,7	163	32,5	220	20,2	
Meslek	Kamu Sektörü	Devlet memuru	164	27,9	76	15,2	240	22,1
		Kamu sektöründe üst- orta düzey yönetici	20	3,4	5	0,9	25	2,2
		Kamu sektöründe işçi	30	5,1	9	1,8	39	3,6
		Öğretmen	35	6,0	34	6,8	69	6,3

Özel Sektör	Özel sektörde memur	46	7,9	59	11,8	105	9,6
	Özel sektörde işçi	77	13,1	83	16,6	160	14,7
Kendi İşinde	Çiftçi	21	3,6	-	-	21	1,9
	Esnaf, tüccar vb. serbest meslek sahibi	69	11,8	34	6,8	103	9,5
	Avukat, doktor, mühendis vb. serbest meslek	32	5,4	26	5,2	58	5,4
Çalışmıyor	İşsiz	10	1,7	10	1,9	20	1,8
	Ev hanımı	-	-	95	18,9	95	8,8
	Öğrenci	47	8,0	61	12,2	108	9,9
	Emekli	36	6,1	10	1,9	46	4,2
Çalışma Süresi	1 yıldan az	26	4,4	24	4,8	50	4,6
	1-3 yıl	73	12,5	83	16,5	156	14,3
	4-7 yıl	97	16,5	93	18,5	190	17,4
	8-12 yıl	85	14,5	72	14,3	157	14,4
	12 yıldan fazla	249	42,4	64	12,8	313	28,8
	Çalışmıyor (öğrenci, işsiz ve ev hanımı)	57	9,7	166	33,1	223	20,5

D) Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi

Araştırmanın ana amacı doğrultusunda kurumlara duyulan güven ve etik dışı davranışlar ve bu etik dışı davranışların vatandaşlar tarafından nasıl algılandığını analiz edebilmek için, katılımcılara bir dizi soru yöneltilmiştir. Sorulara verilen cevaplar kısaca değerlendirilip, yorumlanarak bir analiz yapılmaktadır.

Kurumlara duyulan güven düzeyini analiz edebilmek amacıyla katılımcılara şu şekilde bir soru yöneltilmiştir. “Aşağıda yazılı olan kurumlara ne kadar güvendiğinizi 0 ile 10 arasında bir puan vererek lütfen belirtir misiniz?”

Tablo 3. Kurumlara Duyulan Güven

Kurumlar	n	Ortalama	Std Sap.	Fikrim yok
Silahlı Kuvvetler	1039	6,97	2,79	50
Cumhurbaşkanı	1040	6,45	2,37	49
Emniyet Teşkilatı/Polis	1072	5,84	2,66	17
Mahkemeler/Yargı(çlar)	1056	5,81	2,84	33
Eğitim Kurumları	1070	5,65	3,25	19
Valilikler	1011	5,49	2,37	78
TBMM	1071	4,98	2,84	18
Hastaneler	1024	4,91	2,54	65
Belediyeler	1072	4,73	2,62	17
Hükümet	1074	4,60	3,24	15
Vergi Daireleri	1060	3,45	2,53	29
Tapu Daireleri	1039	3,44	3,01	50
Gümrük	1053	2,57	2,48	36

Notlar: (i) Ölçekte 0 “güvenmiyorum” ve 10 “güveniyorum” anlamındadır. (ii) Cronbach Alpha= ,8340 (iii) Friedman çift yönlü Anova testine göre ($\chi^2=2954,793$: $p<.001$) sonuçlar istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

Tablo 3. incelendiğinde en güvenilir olarak algılanan kurum “6,97” ortalama puanla “silahlı kuvvetler”dir. Silahlı kuvvetleri 6,45 ortalama puanla “Cumhurbaşkanı”, 5,84 ortalama puanla “emniyet teşkilatı/polis”; 5,81 ortalama puanla “mahkemeler/yargı/yargıçlar”; 5,65 ortalama puanla “eğitim kurumları”; 5,49 ortalama puanla “valilikler” izlemektedir. Sayılan kurumlar 5 puanın üzerinde bir ortalama değer aldıkları için “güvenilen kurumlar” olarak değerlendirilebilir. “TBMM”, 4,98 ortalama bir puan algılamasıyla 5 puanın çok az altında bir değer almıştır. “Hastaneler” 4,91 puanla; “belediyeler 4,73 puan ortalamasıyla; “hükümet” 4,60 puan ortalamasıyla; “vergi daireleri” 3,45 puan ortalamasıyla; “tapu daireleri” 3,44 puan ortalamasıyla; “gümrük” 2,57 puan ortalamasıyla 5 puanın altında değer alarak ve “güvenilmeyen kurumlar” olarak algılanmaktadırlar.

Görüldüğü gibi vatandaşların kurumlara olan güven düzeyleri oldukça düşük seviyededir. Güven skalasında yer alan kurumlar arasında Silahlı Kuvvetler ilk sırada yer almaktadır. Benzer araştırmalar (bkz. Gökçe, 2007; Adaman, Çarkoğlu ve Şenatarlar, 2001, 2003, 2008) Türk Silahlı Kuvvetleri’ne olan güven

düzeinin önceki yıllara göre ciddi oranda bir düşüş yaşadığını ancak yine de kurumlar arasında en güvenilir kurum olarak değerlendirildiğini belirtmektedirler. Araştırmamızın bulgusu da bu saptamayı destekler niteliktedir. Bu saptamalar neticesinde silahlı kuvvetlere olan güven düzeyinin dönemsel veya konjonktürel olaylardan aşırı derecede etkilenmediği çıkarımı yapılırsa çok da yanlış olmayacağı söylenebilir. Ancak yine de silahlı kuvvetlere güven düzeyinin önceki yıllara göre düşmesi, üzerinde ciddi olarak düşünülmesi gereken bir husustur.

Çalışmamıza katılanların, kurumlara yönelik etik dışı davranış algılarını belirleyebilmek için şöyle bir soru yöneltilmiştir. “Sizce aşağıda yazılı olan kurumlarda rüşvet ve yolsuzluk gibi etik/ahlak dışı davranışlar ne kadar yaygındır? Lütfen 0 ile 10 arası bir puan vererek değerlendiriniz.”

Tablo 4. Kurumlarda Etik Dışı Davranış Algısı

Kurumlar	n	Ortalama	Std. Sap.	Fikrim yok
Tapu Daireleri	965	6,81	2,70	124
Gümrük	915	6,80	2,71	174
Belediyeler	1025	6,21	2,71	64
Vergi Daireleri	964	5,88	2,70	125
Emniyet Teşkilatı (Polis)	1000	5,17	2,94	89
Eğitim Kurumları	1015	4,64	2,73	74
Hastaneler	1039	4,52	2,59	50
Mahkemeler	911	4,41	2,83	178
Valilik	915	4,31	2,55	174
Silahlı Kuvvetler	932	3,31	2,95	157

Notlar: (i) Ölçekte 0 “az yaygın” ve 10 “çok yaygın” anlamındadır. (ii) Cronbach Alpha= ,8342 (iii) Friedman çift yönlü Anova testine göre ($\chi^2=1554,356$; $p<.001$) sonuçlar istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

Tablo 4.’de kurumlarda rüşvet ve yolsuzluk gibi etik/ahlak dışı davranışların yaygınlık algılaması görülmektedir. 6,81 ortalama puan algılamasıyla “tapu daireleri” etik dışı davranışların en yaygın olduğu kurum olarak değerlendirilmiştir. 6,80 puan ortalamasıyla çok az bir farkla “gümrük daireleri” ikinci sırayı almıştır. “Belediyeler” 6,21 ortalama puanla; “vergi daireleri” 5,88 ortalama puanla; “emniyet teşkilatı/polis” 5,17 ortalama puanla 5 puanın üzerinde puan alarak etik dışı davranışların yaygın olduğu kurumlar olarak algılanmışlardır. Eğitim kurumları, hastaneler, mahkemeler ve valilik 5 puanın altında değerlendirilerek etik dışı davranışların az yaygın olduğu kurumlar

olarak sıralanmışlardır. Etik dışı davranışların en az yaygın olduğu kurum ise 3,31 puan ortalamasıyla “silahlı kuvvetler” olmuştur.

Tablo 3 ile Tablo 4 birlikte değerlendirildiğinde güven algılaması yüksek olan kurumlarda etik dışı davranış algılamasının düşük olduğu gözlenmektedir. Bir başka deyişle etik dışı davranışların az yaygın olduğu düşünülen kurumlara vatandaşların güven düzeyi yüksek olmaktadır. Güven düzeyini belirleyen faktörleri sadece etik dışı davranış algılamasıyla sınırlandırmak çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Kurumlara duyulan güveni birçok faktör etkilemekte ve şekillendirmektedir. Ancak şu da bir gerçektir ki rüşvet, yolsuzluk gibi etik davranışların olmadığını düşünenlerin güven algılaması da daha yüksek olmaktadır şeklinde yorum yapılabilir.

Tablo 5. Kurumlara Duyulan Güven-Etik Dışı Davranış Algısı

		Etik dışı Davranış Algısı	Kuruma Güven
Tapu Daireleri	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,229
	Kuruma Güven	-,229	1
Belediyeler	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,357
	Kuruma Güven	-,357	1
Hastaneler	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,30
	Kuruma Güven	-,30	1
Emniyet Teşkilatı (Polis)	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,339
	Kuruma Güven	-,339	1
Mahkemeler	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,241
	Kuruma Güven	-,241	1
Eğitim Kurumları	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,112
	Kuruma Güven	-,112	1
Vergi Daireleri	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,115
	Kuruma Güven	-,115	1
Silahlı Kuvvetler	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,355
	Kuruma Güven	-,355	1
Valilik	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,306
	Kuruma Güven	-,306	1
Gümrük	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,243
	Kuruma Güven	-,243	1
	Kuruma Güven	-,234	1
	Kuruma Güven	-,095	1
Toplam Değerler	Etik Dışı Davranış Algısı	1	-,149
	Kuruma Güven	-,149	1

Kurumlarda görülen rüşvet ve yolsuzluk gibi etik/ahlak dışı davranışlar ile kurumlara duyulan güven ölçeği arasındaki korelasyon kamu kurumlarında görülen etik dışı davranışlar ile güven arasında “pozitif” ya da “negatif” ilişki olup olmadığını göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Tablo 5 incelendiğinde kurumlarda etik dışı davranış algısı ile kurumlara olan güven algısı arasında istatistiksel bakımdan anlamlı korelasyon mevcuttur. Bütün korelasyon sonuçlarında “r katsayısı” – (negatif) değer ve $p < 0,01$ olarak bulunmuştur. Tek tek kurumlar incelendiğinde veya toplam olarak da değerler incelendiğinde sonuç değişmemektedir. Bir başka deyişle kurumlara duyulan güvenle kurumlardaki etik dışı davranış algısı arasında negatif bir ilişki bulunmaktadır (Benzer sonuçlar için bkz. Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2001: 131; Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2003: 11).

SONUÇ

Çalışmanın kuramsal bölümünde kısa ve ana hatlarıyla etik ve güven olguları ile kurumlara duyulan güven ve etik ilişkisi irdelenmiştir. Şu anda hem dünyada hem de ülkemizde kamu yönetimi ve siyaset bilimcilerin üzerinde hemfikir oldukları husus, kurumlara duyulan güven düzeyinde düşüş eğiliminin giderek daha da artmasıdır. Vatandaşların kurumlara duydukları güven seviyesinin düşmesinde kuşkusuz birçok faktörün rolü vardır. Bunlar arasında kuşkusuz kurumlarda yaşanan etik dışı davranışlar ön plana çıkmaktadır.

Kurumlara duyulan güven ve etik dışı davranış ilişkisini analiz edebilmek için gerçekleştirilen anket çalışmasında elde edilen bulgular değerlendirildiğinde, benzer çalışmaların sonuçları ile paralellik arz ettiği görülmektedir. Bu bağlamda çalışmada elde edilen bulgular, kurumlara duyulan güven ile etik dışı davranış algısı arasında bir ilişkinin olduğunu ortaya koymaktadır. Buna göre bireylerin kurumlara olan güven düzeyi arttıkça, bu kurumlarda etik dışı davranış algısı da o ölçüde azalmaktadır. Yani aralarında negatif bir ilişki söz konusudur. Çalışmamızda elde edilen bulgular doğrultusunda vatandaşların güven duydukları kurumlarda etik dışı davranış algılarının düşük olduğu tespit edilmiştir. Bir başka ifadeyle etik dışı davranışların olmadığı düşünülen kurumlara vatandaşların güvenleri de yüksek olmaktadır. Kurumlara duyulan güven düzeyi ile kurumlarda görülen etik dışı davranışlar arasında yapılan korelasyon analizi sonucu bu iki algı arasında negatif bir ilişki tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

- ADAMAN, Fikret ve ÇARKOĞLU Ali (2000), Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, TESEV.
- ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU Ali ve ŞENATALAR Burhan (2001), Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, TESEV.
- ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU Ali ve ŞENATALAR Burhan (2009), Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk, TESEV.
- ADAMS, Guy B. (2000), “Administrative Ethics and the Chimera of Professionalism: The Historical Context of Public Service Ethics”, Handbook of Administrative Ethics, (Ed.) Terry L. Cooper, 2. Edition, New York, Marcel Dekker Incorporated, USA, pp. 291-305
- AKARSU, Bedia (1984), Felsefe Terimleri Sözlüğü, Savaş Yayınları, Ankara.
- AKGÜN, Birol (2001), “Türkiye’de Siyasal Güven: Nedenleri ve Sonuçları”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 56, Sayı 4, ss. 1-23
- AKGÜN, Birol (2007), Türkiye’de Seçmen Davranışı, Partiler Sistemi ve Siyasal Güven, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara
- BLIND, Peri K., “Building Trust In Government In The Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues”, 7. Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria,
<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan025062.pdf> (09.08.2010)
- BOWMAN, James S. (1991), Introduction: Ethical Theory and Practice in Public Management, (Ed.) James S. Bowman, Jossey Bass, In Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas, San Francisco.
- CANAN, Fuat (2006), “Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi”, Türk İdare Dergisi, Sayı. 543, ss. 63-73
- CEVİZCİ, Ahmet (2002), Etiğe Giriş, Paradigma Yayınları, İstanbul.
- CHRISTENSEN, Tom and LÆGREID, Per (2002), Trust in Government –the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation.
- COLEMAN, James S. (1990), Foundations of Social Theory, Cambridge, Harvard University Press.

- DENHARDT, B. Robert, and DENHARDT, Janet V. (2009), Public Administration: An Action Orientation, Six Edition, Wadsworth Publishing Company, USA.
- ERDOĞAN, Emre; “Sosyal Sermaye, Güven ve Türk Gençliği”, http://www.urbanhobbit.net/PDF/Sosyal%20Sermaye_emre%20erdogan.pdf (21.07.2010)
- FRANKEMA, Katinka Bijlsma and COSTA A. Cristina (2005), “Understanding The Trust-Control Nexus”, International Sociology, Volume 20, Issue 3, pp. 259-282.
- FUKUYAMA, Francis (1995), The Social Virtues and Creation Prosperity, Free Press, New York
- GENÇKAYA, Ömer Faruk (2009), “Çıkar Çatışması”, Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması, T.C. Başbakanlık, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara
- GÖKÇE, Gülise (2007), Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya
- GÖKÇE, Gülise (2010), “Türkiye’de Kurumlara Güvenin Yapısı ve Gelişimi”, Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu, 13-14 Mayıs, Konya, ss. 167-175
- GREENE, Jeffrey D. (2004), Public Administration in The New Century: A Concise Introduction, Wadsworth Publishing, USA.
- HARDIN, Russell (2002), Trust and Trustworthiness, Rusell Sage, New York.
- HART, David K. (2000), “Administration and The Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise”, Handbook of Administrative Ethics, (Ed.) Terry L. Cooper, 2. Edition, New York, Marcel Dekker Incorporated, USA, pp. 131-148
- HEINTZMAN, Ralph and BRIAN, Marson (2005), “People, Service and Trust: Is There a Public Sector Service Value Chain?”, International Review of Administrative Sciences, Volume 71, Issue 4, pp. 549-575
- KILAVUZ, Raci (2003), Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- KRAMER, Roderick M. (1999) “Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspective, Enduring Questions”, Annual Review of Psychology, Volume 50, pp. 569-598.
- KUTLU, Hüseyin A. (2008), “Muhasebe Meslek Mensupları ve Çalışanlarının Etik İnkilemleri: Kars ve Erzurum İllerinde Bir Araştırma”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 63 (2), ss. 143-170.
- MILLER, Arthur H. and LISTHAUG Ola (1990), “Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the

- United States”, British Journal of Political Science, Volume 20, Issue 3, pp. 357-386
- NEWTON, Kenneth (2001), “Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy”, International Political Science Review, Vol. 22, Issue. 2, pp. 201-214
- ÖRSELLİ, Erhan (2010), “Türkiye’de Toplumsal ve Yönetimsel Etik Değerler İle İkilimler: Uygulamalı Bir Çalışma”, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- ÖZLEM, Doğan (2004), Etik: Ahlak Felsefesi, İnkılap Yayınevi, İstanbul
- PIEPER, Annemarie (1999), Etiğe Giriş, (Çev.) Veysel Atayman ve Gönül Sezer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- ULUĞ, Feyzi (2009), “Yönetim ve Etik”, Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri 1, TODAİE, Ankara, ss. 3-33
- USLANER, M. Eric (2004), “Trust as a Moral Value” Handbook of Social Capital, Ed. Dario Castiglione, Jan W. Van Deth and Guglielmo Wolleb, Oxford University Pres.
- WELCH, Eric, HINNANT, Charles C. and MOON, M. Jae (2004), “Linking Citizen Satisfaction With E-Government and Trust in Government”, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 15, Number 3, pp. 371-391.
- WITTMER, Dennis. P. (2000), “Ethical Decision-Making”, (Ed.) Terry L. Cooper, Handbook of Administrative Ethics, 2. Edition, New York, Marcel Dekker Incorporated, USA, pp. 481-505

TÜRKİYE'DE ETİK YÖNETİM SİSTEMİ OLUŞTURULMASI SÜRECİNDE DIŞSAL FAKTÖRLERİN BİR ÜRÜNÜ OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

*Ezgi Seçkiner**

Özet

Bu çalışmada, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun idari sistem içerisindeki konumu, işlevi ve Türk kamu yönetimine giriş öyküsü incelenmiştir. Kurul'un dış faktörlerin bir ürünü mü olduğu, yoksa Türk kamu yönetiminin içsel olarak gereksinim duyduğu ve etik yapılanmanın gerektirdiği bir boşluğu mu doldurduğu soruları tartışılmıştır. Bu yönde, Etik Kurul uzmanları ile görüşülmüş, Avrupa ve Amerika'daki Etik Kurul benzeri kuruluşların yapıları ve faaliyetleri incelenmiş, AB, GRECO ve OECD gibi uluslararası kuruluşların Türkiye ile ilgili ilerleme ve yolsuzluk raporlarındaki etik yönetim sistemine yönelik değerlendirmeleri incelenmiştir. Çalışmada, Etik Kurul'un hem uluslararası kuruluşların yönlendirmesi sonucu ve dış ülke örnekleri dikkate alınarak oluşturulmuş dışsal bir kurum özelliği gösterip göstermediği hem de etik yönetim sistemi oluşturulması sürecindeki önemi tartışılmıştır. Etik Kurul'un görevleri, kurumsal yapısı, yetkileri ve işlevi; dışsal olmasından ötürü ortaya çıkan sorunlar ve Kurul'un sistem içerisindeki doldurduğu boşluklara değinilmiştir. Bu yönde Kurul'un yapısı ve genel olarak etik yönetim sistemi yapılanmasına yönelik önerilerde bulunulmuştur.

Çalışmada Etik Kurul'un görevlerde belirsizlik ve kimi kamu kurum ve kuruluşlarla yetki çatışması içinde olduğu gibi dile getirilen sorunları da ele alınmıştır. Çalışma, hem teori hem de Kurul uzmanları ile mülakatları içeren uygulama olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Teorik kısımda; kamu yönetiminin etik olgusu ile tanışması, etik bir yönetim sistemi oluşturulmasında bölgesel ve uluslararası girişimler, etik kodlar, dışsallık tartışması, farklı ülkelerdeki Etik Kurul benzeri kuruluşların yapı ve uygulamaları yer almakta, uygulama kısmında ise görüşmelerden elde edilen veriler ve değerlendirmeler bulunmaktadır.

Anahtar sözcükler: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Etik, Yolsuzluk, Reform.

* Arş.Gör., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, seckiner@hacettepe.edu.tr

**AS A RESULT OF EXTERNAL FACTORS THE COUNCIL OF ETHICS FOR
PUBLIC SERVICE (CEPS) WITHIN THE PROCESS OF ESTABLISHING
ETHICS MANAGEMENT SYSTEM IN TURKEY**

Abstract

In this study, merging story of Council of Ethics for Public Service (CEPS) with the Turkish public administration system, and its functionality within the system was addressed. To this end; progress and corruption reports on Turkey drawn up by the international organizations such as EU, GRECO and OECD were studied and interviews were held with the CEPS bureaucrats, and construct and functions of the European and American organizations similar to the Council of Ethics were examined. As a consequence; it was concluded that the Council of Ethics is a body which is organized upon international organizations' guidance taking into consideration foreign country samples. Duties, institutional construct, authorities and function of the Council of Ethics and challenges arising from its being external roots were examined, and consequences of external-based ethical culture and institutions introduced to the Turkish Public Administration as well as estimated disadvantages were put forward. The ambiguity of duty and conflict of authority problems with other institutions were also handed in the study. The study consist of two parts as theory and practice. In the theoretic part; the meeting of public administration with the topic of ethics, local and international initiatives which foster ethics management in Turkey, code of ethics, discussion of externality and the institutions in other countries which are similar to CEPS were handed. In the other part; the examinations and data which were rooted by the meetings and suggestions and initiatives which provide improving in the body and functions of CEPS .

Keywords: Council of Ethics for Public Service (CEPS), ethics, corruption, reform.

GİRİŞ

Yönetimde istenen dürüst, ahlâklı, adil, hoşgörülü, eşit v.b yönetim söylemlerinin kökeni çok eskilere gitmekle beraber, modern anlamda kamu yönetiminde “etik” olgusu 1970’lerde anılmaya başlanmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem 2005: 231).

“Antik Yunan kenti Atina’da, kamu görevlileri, görevlerine başlamadan önce bir yemin etmekteydiler. Yemin metninin içeriğinde; görevleri süresince başkalarına karşı dürüst, saygılı, hoşgörülü olmaları gerektiğine dair sözler bulunmaktadır. Bundan sekiz bin yıl önce Doğu Mezopotamya’da Persler tarafından kurulan ve tarihin ilk kentlerinden biri olan Susa’da kamu görevlilerinin yalan söylemeleri yasaklanmış ve bu bir suç olarak kabul edilmiştir.” (Aghidamy, 2009, 208-219). Benzer şekilde Roma Devleti, eski Türk Devletleri ve daha yakınlarda Osmanlı İmparatorluğu’nda yöneticilerin adalet, dürüstlük, erdem gibi kavramlarla anıldığını görmekteyiz. Etik olgusu ise tüm bu iyi değerleri bir çatı altında toplayan bir üst kavram olarak, modern kamu yönetimine 1970’lerde girmiştir. Ahlâklı bir yönetim değil, eşit, adil, tarafisz bir yönetim değil fakat “etik yönetim” denmesinin sebebi; kavramın aydınlanma dönemi sonrasındaki; akılcılık, objektiflik, sekülerlik gibi anlamları bünyesinde toplaması ile birlikte düşünülmelidir.

Etiğin, felsefe disiplininden devşirilerek kamu yönetiminde bir yönetim olgusu olarak yaygın bir şekilde anılması ise 1990’larda hız kazanan yolsuzlukla mücadele stratejilerinin odağına yerleşen bir kavram olması ile başlamıştır. Son 20-30 yıllık dönemde, Türkiye’de olduğu gibi dünyanın pek çok ülkesinde (özellikle gelişmekte olan ülkelerde) yolsuzluk vakaları artmış ve yolsuzluğun ekonomik boyutları büyük rakamlara ulaşmıştır. 1970’lerden başlayarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk skandallarının patlak vermesi (ABD, Watergate Skandalı (1974), Lockheed Skandalı (1974), 1970’ler; Hong-Kong Polis Teşkilatı’ndaki skandal, 1980’lerde Fransa, İngiltere’de ortaya çıkan yolsuzluk vakaları, Türkiye Susurluk Skandalı (1996)) ile birlikte ülkeler yolsuzluğa karşı önlemler alma yoluna gitmişlerdir. Yolsuzluk, özellikle düşük rakamlardan büyük rakamlara ve ulusal boyuttan uluslararası boyutlara sıçraması (Özbaran 2000: 2) ve ulusal kalkınmaya, gelişmeye ve rekabete zarar vermesi nedenleriyle ele alınması gereken uluslararası bir mesele olarak ülkelerin ve uluslararası kuruluşların gündemine alınmıştır. Alan yazınında yolsuzluğun kaynakların yanlış tahsisine ve etkin olmayan bir biçimde kullanılmasına yol açarak uzun dönemde ekonomik büyümeyi ve ulusal refahı olumsuz yönde etkilediği genellikle kabul edilmektedir (bkz. Mauro, 1997; Tanzi ve Davoodi, 1997; Davoodi ve Alonse-Terme; 1998).

1980’lerden itibaren liberalleşme sürecine giren ülkelerde, kamu yönetiminde reform çalışmalarını sekteye uğratması da, yolsuzluğu öncelikli olarak üzerine eğilmesi gereken bir sorun kılmıştır. Yolsuzluğun kamu yönetimlerinde reform çalışmalarının önünde engel teşkil ettiği ve reformların uygulanabilirliğini azalttığı alan yazınında kabul görmüştür (bkz. Glaeser ve Goldin, 2004;

Ackerman-Rose, 2008; Johnston, 1998). Bu bağlamda; 1980 sonrası tüm dünyada ekonomilerin yeniden yapılandığı yapısal uyarılama dönemine giren ülkelerde yolsuzluk sorunu, kalkınmanın, gelişmenin, rekabetin ve en önemlisi bu yapısal uyarlamayı gerçekleştirecek idari reformlarının önünde bir engel olarak dikkatleri üzerine çekmiştir.

Etik olgusu tam bu noktada; yolsuzluğu önlemede başvurulan bir reçete olarak karşımıza çıkmaktadır. 1970’li yıllarla birlikte ihtiyaç duyulan yeni tarz bir idare oluşturma sürecinde, kamu yönetimi disiplini kendi içinde dönüşümler yaşamış ve birtakım yeni kavramlarla tanışmıştır. Yeni kamu yönetimi, kamu işletmeciliği ve son safhasında yönetim kavramıyla adını duyuran bu dönüşüm süreci, etik olgusunu kamu yönetimlerinin gündemine taşımıştır. Kamu yönetiminde etik değerler yaratma çabasının, yeni kamu yönetimi anlayışının bir ürünü olduğu kimi yazarlarca da dile getirilmiştir (Bkz. Arap, Yılmaz, 2005, 252-267). Etik kavramı ve kavramın uygulama boyutuna ilişkin olarak dile getirilen düşünceler ile kamu işletmeciliği ile başlayan ve yönetim kavramı ile devam eden süreçteki uygulamalar birbirini tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Kamu yönetiminde etik alt yapının oluşturulması ve kamu görevlilerinin uymaları gereken etik değerler dizisi yaratılması yönünde yapılan çalışmalar, kamuda “iyi yönetişimin geliştirilmesi” yönündeki çalışmalar ile bütünlük ve paralellik göstermektedir. Örneğin; 2000 yılında, “OECD Kamuoyu Güveninin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler” başlıklı raporunda etkin ve kapsamlı etik yönetiminde bulunması gereken değerler üzerinde durulmaktadır. Bu raporda, OECD ülkelerinde en çok benimsenen kamu hizmeti temel değerleri, bu değerleri benimseyen ülke sayıları ile birlikte yer almıştır. Buna göre; tarafsızlık (24), yasallık (22), dürüstlük (18), şeffaflık (14), etkinlik (14), eşitlik (11), sorumluluk (11), adalet (10) , ülkeler tarafından benimsenen ilkeler olarak belirtilmiştir (<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md138/INTKAMUOYU.pdf>, 15.05.09). Bu kavramların iyi yönetim ilkeleri (şeffaflık, saydamlık, katılım, hesapverebilirlik, etkinlik, etkililik gibi) kavramlarla tanımlanmaktadır.

Yönetimde şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, katılım gibi kavramların, etik değerler çatısı altında kamu görevlilerinin davranış kodları olarak kabul edilmesi, kamuda “iyi yönetişimin güçlendirilmesi ve bu yönde bir kamu çalışanı profili” oluşturmak olarak yorumlanabilir.

Etik Bir Yönetim Sistemi Oluşturulması Yönünde Oluşturulan Bölgesel ve Uluslararası Girişimler

Kamu hizmeti etik davranış kuralları ya da kamu görevlilerinin bu kuralları ihlâl eden davranışları, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülke kamu yönetimlerinin temel gündem konularından biri olmaya devam etmektedir. Bölgesel ve uluslararası örgütler de, tüm bu ülkelerde, konuyu ayrıntılı bir şekilde tartışma, diğer ülkelerin başarılı deneyimleri hakkında bilgi edinme, yolsuzlukla mücadele stratejilerini güçlendirme ve bölgesel-uluslararası

platformlarda gerekli önlemleri alma fırsatı tanımak suretiyle yolsuzlukla mücadelede önemli bir rol üstlenmişlerdir (Ömürgönülşen ve Öktem: 2007).

Yolsuzluk olgusunun ulusal kamu yönetimlerinin gündemine alınması ile birlikte bu yönde, başta Birleşmiş Milletler (UN) olmak üzere, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası gibi birçok uluslararası kuruluş hızla yolsuzluğa karşı stratejiler geliştirmeye, eylem planları ve politikalar üretmeye başlamışlardır.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) 2000 senesinde yayımladığı; “*Kamuoyu güveninin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler (Building Public Trust: Ethic Measures in OECD Countries)*” başlıklı raporunda; “Adil ve güvenilir bir kamu hizmeti, kamuoyunun güvenini sağlamlaştırır ve iş dünyası tarafından arzulanan bir ortam yaratır. Böylece iyi işleyen piyasaların oluşturulmasına ve ekonomik büyümenin gerçekleşmesine katkıda bulunur” ifadesi yer almış ve yolsuzluğun önlenmesinin ekonomik büyüme ve piyasaların işlerliği için önemli olduğuna vurgu yapılmıştır. (<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md138/INTKAMUOYU.pdf>, 13.05.2009) .

Böylece bu yönde birtakım bölgesel ve uluslar arası kuruluşlar 1980 sonrası birbiri ardına oluşturulmaya başlanmıştır. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (1988), Uluslararası Şeffaflık Örgütü (1993), Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) (1994), Amerikan Devletleri Yolsuzlukla Mücadele Örgütü (1996), Kara Paraya Karşı Mali Eylem Gücü (Financial Action on Money Laundering, FATF), Güneydoğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi (1999) gibi birçok kuruluşun ortaya çıktığı görülmektedir.

Benzer şekilde uluslararası sözleşmeler de ülke gündemlerine hızla alınmıştır. OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi (1997), Avrupa Konseyi Avrupa Toplulukları Görevlerini ve AB Üyesi Ülkelerin Görevlerini Kapsayan Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (1997), Avrupa Konseyi Yolsuzluğa İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi (1998), Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (1998), Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Dair Medeni Hukuk Sözleşmesi (1999), Afrika Birliği Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (1999), Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (2003) gibi.

I. Etik Kodlar

Yolsuzluğa karşı kurumsal düzeyde alınan önlemler, yasal düzeyde de kendini uluslararası sözleşmelerde yer alan; ulusal kamu yönetimleri için; bir dizi etik davranış kodu oluşturulması şeklinde göstermiştir. 1990'dan sonra uluslararası kuruluşlar, yolsuzluğu önlemede başvurulacak bir dizi etik davranış kodları, kurumları ve mekanizmaları oluşturmaya başlamışlardır.

Gerek Birleşmiş Milletler, OECD, Dünya Bankası, Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi uluslararası kuruluşların yayımladığı raporlarda ve tavsiye kararlarında, gerek Avrupa Konseyi gibi bölgesel kuruluşların yolsuzlukla mücadele konusunda yaptıkları açıklamalarda, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kodlar ve davranış standartlarına vurgu yapılmakta ve ülkelerden bu etik standartları kamu ve özel sektörde uygulamaya geçirmeleri beklenmektedir. Avrupa Birliği, yolsuzlukla mücadele konusunda “ortak bir Avrupa stratejisi” oluşturmayı istemekte ve Türkiye gibi aday ülkeleri de buna uymaya zorlamaktadır. (bkz: <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/en/Ivb/1333099htm>).

Avrupa Konseyi yolsuzlukla mücadele stratejisine öncelikle yolsuzlukla mücadele standartlarını oluşturmaya çalışarak başlamıştır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi (The Council of Europe, the Committee of Ministers) 2000 yılında “*kamu görevlileri davranış kuralları*” üzerine bir tavsiye kararı almıştır. Kararda “Kamu Görevlileri Davranış Kuralları Örnek Kodu’na dayanan ulusal davranış kodlarının kabul edilmesi üye ülke hükümetlerine tavsiye edilmiştir. Bu kodun amacı, dürüstlük standartları ile kamu görevlilerinden beklenen davranış tarzını belirlemek ve bu standartları yakalamasına yardım etmektir¹.

Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği 1990 yılında, yolsuzluğa karşı pratik tedbirler içeren bir kılavuz yayımlamıştır². 1992 yılında, Suçu Önleme ve Suçlulara Muameleyle İlgili Sekizinci Birleşmiş Milletler Kongresi’nde, “kamu görevlilerinin fiillerine dair” bir uluslararası düzenleme yapmak üzere çağrıda bulunulmuştur. Birleşmiş Milletler, 1996 yılında üye devletlere yolsuzlukla mücadelelerinde yardım etmek için “Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları Yönetmeliği” hazırlanmış ve Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayımlamıştır³. Benzer şekilde, Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nin (2003) 8. Maddesi; Kamu Görevlileri İçin Davranış İlkeleri başlığı altında, taraf devletlerin iç hukuklarına uygun olarak kamu görevlilerinin dürüstlük, doğruluk gibi değerlere uyması için davranış standartları geliştirmeleri belirtmektedir (http://www.etik.gov.tr/mevzuat/ua_anlasmalar/sozlesme_BM.pdf, 15.05.09).

2002 yılında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi ve Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi de önemli

¹ <http://cm.coe.int/ta/rec/2000/2000r10htm>, Aktaran: Uğur Ömürganülşen, M.Kemal Öktem, “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, Ankara: İmaj Yayınevi, 2007, s. 118

² Manual Prepared by the Secretariat: Practical Measures Against Corruption, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, UN Doc. A/CONF.144/8, 1990, revised by UN Doc. A/CONF.144/8/Corr.1, 1990, Aktaran: Cengiz Başak, Yolsuzluğa Karşı Uluslararası İşbirliği,

³ UN ESC Res. 1992/23, UN ESCOR, 1st Session, 41st Meeting, Annex I, UN Doc. E/RES/1992/23, E/1992/INF/7, 1992.,Aktaran: Cengiz Başak, Yolsuzluğa Karşı Uluslararası İşbirliği

etik standartlar içermektedir. Buna ek olarak Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (GRECO) bu sözleşmelerde ortaya konan standartları gözetme ve denetleme görevini yüklemiştir (bkz: www.coe.int.)

Benzer şekilde, 1993'te oluşturulan Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International (TI) her yıl, çeşitli uluslararası kurumlardan (üniversitelerden, bilim kuruluşlarından) ve uluslararası denetim şirketlerinden istihdam ettiği uzmanları ile, ülkeler üzerinde yaptığı araştırmalar sonucunda yayımladığı, ülkelerarası yolsuzluk algılama endekslerinde; kamu görevlilerinin; “dürüstlüğü”, “şeffaflığı”, “hesapverebilirliği”, “tarafsızlığı” gibi ölçütler üzerinden yolsuzluk algılama endekslerini ölçen raporlar yayımlamaktadır (bkz: <http://www.transparency.org/>).

II. Türk Kamu Yönetimi'nde Etik Yapılanmanın Dışsallığı: Etik Yönetim Sistemi Oluşturulmasının Yasal ve Kurumsal Geçmişi

Anglo-Sakson kökenli, etik ilkeler ve kurullar oluşturma eğilimi son yıllarda Türkiye'de de yansımaları bulmuş, yönetsel etik ve meslek etiği oluşturma; bunu da etik kurullarla sağlama anlayışı yaygınlaşmıştır. İlk olarak, etik yönetim sistemi oluşturma girişimleri, IMF, BM, OECD, ve Dünya Bankası'nın uluslararası ve bölgesel girişimleri ışığında ve özellikle Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nda tavsiyeler ve beklentiler sonrasında gerçekleşmiştir.

Gerek ekonomik istikrar programı çerçevesinde Dünya Bankası ve IMF'nin gerekse AB'ye üyelik sürecinde AB'nin baskıları Türk Hükümetlerini uzun zamandan beri Türk kamuoyunun gündeminde olan bir dizi hukuki, siyasi ve ekonomik reformları gerçekleştirme konusunda teşvik etmiştir. Böylece, bu konuda alınması gerekli önlemler hükümetlerin programlarına ve eylem planlarına yansımıştır (Ömürgönülşen ve Öktem 2007).

1999'den beri yayımlanan Avrupa Birliği İlerleme Raporları'nın neredeyse hemen hepsinde yolsuzluk sorununa siyasi kriterler başlığı altında yer verilmiş ve bu konuda alınması gereken önlemlerin altı çizilmiştir. 2002 yılında Bülent Ecevit hükümeti, “Kamu Sektöründe Şeffaflığın ve İyi Yönetişimin Arttırılması Eylem Planı” ile önemli bir adım atmıştır. Bu eylem planı; kamu görevlilerine yönelik davranış kuralları kanunu çıkarılması, yolsuzlukla mücadele konusunda şeffaflığı arttırıcı bir kamu ihale düzeninin yaratılması, mal bildirimi, kara paranın aklanması ve mali denetimin etkin kılınması gibi düzenlemeler içermektedir (Başbakanlık, 2002). Bir sonraki dönemde iktidara gelen AKP, 2003'ten itibaren “Acil Eylem Planı”nı uygulamaya sokmuş ve bir önceki hükümetin kabul ettiği Eylem Planı'na yeni önlemler ilave etmiştir. Yeni Acil Eylem Planı'nda; Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış yolsuzlukla mücadeleye yönelik sözleşmelerin onaylanması; yolsuzluk suçlarına verilen cezaların arttırılması, kamu görevlilerinin yapamayacakları faaliyetlere ilişkin listenin kapsamının genişletilmesi gibi önlemler yer almaktadır (Başbakanlık, 2003a). Bu yeni önlem planı çerçevesinde; “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” Ekim 2003'te kabul edilmiş ve Nisan 2004'te yürürlüğe girmiştir.

2003 senesinde yaşanan diğer önemli gelişme ise, Türkiye'nin 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren GRECO'ya üye olmasını sağlayacak Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin onaylanması olmuştur. Bir önceki ilerleme raporunda GRECO üyeliği ile dile getirilen eksiklik, bir sene geçmeden karşılığını bulmuş ve ülkemiz GRECO üyesi olmuştur. Bu durum süreç üzerindeki AB etkisini göstermektedir.

59. Hükümet, kamu sektörünü yeniden yapılandırmaya dönük reform çabaları çerçevesinde “etik bir kamu yönetimi” kurulması yönünde Mayıs 2004'de 5176 Sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun”u kabul ederek devam etmiştir. Böylelikle, 2004 yılında, etik kavramının kurumsallaşması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 5176 Sayılı Kanun'la Haziran 2004 Tarihi'nde Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. Kurul'un sekreteryaya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Etik Kurul, bütçe ve personel özlük hakları bakımından Başbakanlığa bağlı olarak varlığını sürdürmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulmasında, yukarıda ayrıntılı olarak bahsedildiği üzere başta Avrupa Birliği olmak üzere IMF, OECD, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlar etkili olmuştur. Gerek yayımladıkları ilerleme raporları ve tavsiye kararları gerek yaptıkları sözleşmelerle Türkiye'nin yolsuzluğa karşı benimsemesi gereken çözüm yolunun “kamu görevlilerine yönelik etik önlemler” alması, “etik davranış ve meslek kodları oluşturması”, “yolsuzlukla mücadele birimi oluşturması” şeklinde izleyeceği yollarla gerçekleştirmesi gerektiğini vurgulamışlardır.

Avrupa Birliği'nin 2000'li yıllarda yayımladığı ilerleme raporlarının hemen hepsinde, yolsuzlukla mücadele konusunda, “kamu görevlilerine yönelik etik önlemler” alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır. 57. hükümet tarafından yürürlüğe konulan “Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” isimli eylem planının desteklenmesi ve geliştirilmesi amacıyla bir proje hazırlanmış ve anılan projeye Avrupa Birliği fonlarından 5.9 milyon Euro tutarlı bir bütçe ayrılması AB Komisyonu'na kabul edilmiştir. Temmuz 2003'de, eski hükümet üyelerinin de adlarının karıştığı yolsuzluk olaylarıyla ilgili bir Meclis raporu yayınlanmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2008). Bunların dışında, Türkiye, OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesini, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk ve Ceza Hukuku Sözleşmeleri ile Karapara Aklanmasının Önlenmesi Sözleşmesini onaylamıştır. 1 Ocak 2004'den bu yana, Türkiye, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) üyesidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları ve tavsiye kararları ışığında 2004 yılı Haziran ayında kurulmuştur. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluş yasasının genel gerekçesinde etik konusunda diğer ülke uygulamalarının incelendiği belirtilmiş ve OECD'nin “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararına atıfta bulunulmuştur (Başbakanlık, 2004).

III. Etik Sistemin Yürütücü Organı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türk kamu yönetiminde etik yapılanmayı üstlenmiş bir kuruluş olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Türkiye’de kamu görevlilerin davranışlarını etik ilke ve standartlar açısından takip edecek özel bir kurumdur. Kamu Görevlileri Etik Kurulu haricindeki kurumlar etik bir kamu yönetimi sisteminin kurulması ve yolsuzlukla mücadele edilmesi için özellikle oluşturulmuş yapılar değildir.

Hem Kurul’un kuruluş gerekçesinde, hem de Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına İlişkin Başbakanlık Genelgesi’nde (2004), kurulun etik değerlere önem veren yeni bir kamu yönetimi anlayışını benimseyen Türkiye’de, kamuda dürüstlük, hesap verebilirlik, saydamlık, açıklık gibi ilkeleri benimsetmek ve uygulamayı gözetmek üzere kurulduğu belirtilmiştir.

“Türk Kamu Yönetimi Sisteminin, yolsuzlukla mücadele tedbirleri çerçevesinde temel yasal ve kurumsal alt yapıya sahip olduğu konusunda literatürde bir görüş birliği vardır (Bkz. Ömürganülşen, Öktem 2008, Yılmaz, 2005). Ancak yolsuzlukla mücadelede gerek hukuki, gerek kurumsal önlemleri bir çatı altında toplayan hukuki bir mevzuat ya da kurum yoktur. Etik Kurul bu ihtiyacı doldurmada bir adım olarak düşünülebilir.

Etik Kurul’un Türk Kamu Yönetimi Sistemi’ne getirdiği yenilik, yolsuzlukla mücadelede dağınık halde bulunan yasaları, davranış kodları çatısında bir araya toplamak ve yolsuzlukla mücadelede kurumsal ve tek bir yapı olarak varlığını göstermektir. Ancak öte yandan sınırlı yaptırım yetkisi ile bunu başarıp başaramadığı tartışmalıdır.

Kurul’un yaptırım yetkisi ilk önce etik olmayan davranışı Resmi Gazete’de yayımlamakken, bu yaptırım yetkisi 2010 yılında Anayasa Mahkemesi’nin kararı ile kaldırılmıştır. Böylelikle Kurul’un etik olmayan davranışın yaptırımı konusundaki işlevi kısıtlanmıştır.

Etik Kurul’un kurulduğu yıl olan 2004’e kadar; “Anayasa”, “657 sayılı Devlet Memurları Kanunu”, özellikle yolsuzluk suçları ve çıkar çatışması halleri olmak üzere; “Türk Ceza Kanunu”, özel kanunlardaki disiplin hükümleri; “3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu”, ”2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”, 4782 sayılı “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” gibi kanunlarda etik dışı durumların önlenmesi amacıyla yönelik yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Nitekim bu konuda Devlet Bakanı Beşir Atalay, etik kurallara uymayanlara ilişkin olarak TCK’da ve yönetmeliklerde düzenlemeler bulunduğunu belirtmiştir (Kamu Etik, 2003).

V. Dışsallık Tartışması

Örgüt teorisinde “eşbiçimcilik” olarak adlandırılan ve son 20-30 yıldır farklı ülkelerde birbirine benzer kurumların ortaya çıktığına dikkat çeken “taklitçi izomorfizm” teorisine göre, gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkelerin, gelişmiş ülkelerden birebir taklit etme şeklinde kurum transferleri yapması ve her ülke için uygulanacak, genel kurumsal standartlara dayanan düşünme biçimi oluşturmak; gelişmekte olan ülkelere fazla fayda sağlamamaktadır (Dimaggio ve Powell, 1996).

Kurumların dışsal ve taklitçi olmasının özellikle kültürel boyutta yarattığı problemler vardır ki belki de en dikkat çekici sorun buradadır. Resmi ve gayri resmi kuralları bünyesinde barındıran bir bütün ağ olarak tanımlanan kurumların, bir ülkede iyi işlemesi, diğer ülkede iyi işleyeceği anlamına gelmemektedir. Zira, transfer ettiğiniz kurum yalnızca resmi kurullarla transfer edilmiştir ve bu resmi kurullar diğer bir ülkede uygulamaya konulduğunda, bunun bir iyileşmeye neden olabilmesi için seçilen bu kurulların mevcut yapı ve özellikle de gayri resmi kurumlar ve kurullar tarafından desteklenmiş olması gerekmektedir (Rodrik,2008)

Etik Kurul bu çerçevede değerlendirildiğinde, mevcut bürokrasi tarafından kabul görmesinde kimi engellerle karşılaşmış, etik kodların yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması çabası istenen sonuçları vermemiştir.

VI. Yetki Çatışması Tartışması

Etik Kurul’un, kurulduğu tarihten itibaren diğer bürokratik kurumlarla; özellikle kendi ile benzer görevleri üstlenmiş olan teftiş ve disiplin kurulları ile görev ve yetki çatışması içerisinde olduğu dile getirilmektedir.

Etik Komisyonlar ile ilişkisinde ise görev belirsizliği problemi ile karşı karşıya olması konuları Etik Kurul uzmanları ile görüşülmüştür.

Etik Kurul uzmanları ile yapılan görüşmelerde bu konu ile ilgili birkaç görüş öne çıkmaktadır:

1. Kurul uzmanlarına göre, Etik Kurul’un görev ve yetki alanı kanunda net bir şekilde belirtilmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, üst düzey kamu görevlileri ile ilgilenmektedir. Kanunda bu üst düzey kamu görevlilerinin kimler oldukları madde madde belirtilmiştir. Dolayısıyla görev alanı olarak, diğer kurum ve kuruluşlarla bir yetki çatışması problemi yoktur.

2. Etik Kurul’un; bir yandan etik eğitimleri vermek, kamuda etik kültürü yaymak, kamu görevlileri için etik davranış standartları geliştirmek gibi yolsuzluğu “önleyici” görevleri vardır; diğer yandan da; “etik davranış ilkelerine uymayan kamu görevlilerini, başvurular üzerine ya da re-sen inceleme altına almak ve etik ilke ihlali kararlarını Resmi Gazete’de yayımlamak gibi “zorlayıcı” bir yaptırım yetkisi bulunmaktaydı. Etik Kurul’un hem etik kültürü yayma hem de uygulamayı gözetme görevi; ikili ve karma bir yapıya işaret

etmekteydi ve “ zorlayıcı” yaptırım yetkisi, bürokrasideki diğer yaptırım mekanizmaları; teftiş ve disiplin kurulları ile çakışmaktaydı.

Görüşme yapılan bir Etik kurul uzmanının ifadesi ile;

“Bir kişi bir iş yaptığı zaman, tavşan metaforu kullanırsak, sonucuna göre; onu ya ödüllendirirsiniz; yani ona havuç verirsiniz, ya da cezalandırırsınız; sopa gösterirsiniz.” Biz şu anda işin hem havuç kısmını hem sopa kısmını üstlenmiş durumundayız. Teftiş kurulları, disiplin kurulları da sopa işlevini görüyor. Burada elbette çakışmalar oluyor. Bizim asli görevimiz havuç vermek olmalı.”

Kurulda çalışan personel, eğitimin ve öğretici görev yönünün daha ağır bastığının altını çizmektedir.

“Yolsuzluğun önlenmesi ve azaltılması başlığı altında yapılan çalışmalarda; “önleyici mekanizma eksikliğinin” altı çizilmektedir sık sık. Etik, önleyici mekanizmaları harekete geçirmek için üzerinde durulan bir kavramdır. Önleyici mekanizma nedir? Kişilerin vicdanlarıdır. Bizler etik konusuna vurgu yaparak, eğitimler vererek kişilerin kirlenmiş vicdanlarını biraz olsun restart (temizlemeye) etmeye çalışıyoruz.”

1. Kanunlarda etik davranış ile yasal olmayan davranışın altını çizen ve bunların birbirinden farklı şeyler olduğunu belirten ifadeler yoktur. Bu yüzden; yargıya giden bir olayla ilgili Etik Kurul inceleme yapamamaktadır. Teftiş ve disiplin kurulu incelemeleri de “yasallık” üzerinedir. Bu kurullar etik dışı davranış incelemesinde bulunmamaktadır. Zaten bu yönde bir eğitim de almamışlardır.

2. Etik Kurul, kurulduğu 2004 senesinden bu yana geçen süre zarfında, bürokraside henüz meşruiyetini kazanamamış, mevcut kurumlar tarafından benimsenmemiştir. Etik Kurul ile benzer görevlerde çalışan bürokrasinin diğer kolları, denetleme, teftiş, disiplin kurulları Etik Kurul’un sistem için gerekli bir fonksiyonunun olmadığını, Kurul’un görev alanına giren konularda kendilerinin görevlerini yerine getirdiklerini belirtmekte, öte yandan Etik Kurul’un kendi konularını sarsacağı ya da görev alanlarından pay çalacağını düşünmektedirler.

Etik Kurul çalışmasının ifadesi ile:

“Etik kurul şu gün itibariyle, mahalleye yeni taşınan çocuk muamelesi görmektedir. Yani; mevcut bürokrasi tarafından; teftiş, disiplin kurulları, üst kurullar tarafından dışlanmaktadır. Oysa ki, bizim görev alanımızın; cezalandırma ya da yaptırımla çok ilgisi yoktur. Biz 10 bölgede eğitim seminerleri verdik. Teftiş kurulları eğitim vermez. Onlarla amaçlarımız aynı (yolsuzlukla mücadele), yöntemlerimiz farklı. Biz onlarla bir anlamda popüler deyimle “paydaşız”. Etik Kurul acaba bizim rolümüzü çalacak mı? korkusu var. Bu yanlış.”

1. Etik Kurul’un Etik Komisyonları ile arasında organik bir bağ bulunması gerekirken, kurul ve komisyonların arasında organize bir ilişki yoktur. Etik Komisyonları’nın görevleri mevzuatta belirsizdir. Dolayısıyla etik komisyon üyeleri görevlerini tam olarak bilememektedir. Bu konuyla ilgili çalışmalar

devam etmektedir. Etik Komisyonlar Etki Analizi Projesi (2009-2011) gerçekleştirilmiştir.

2. Görüşme yapılan Kurul personelinden birinin ifadesi ile;

“Etik komisyonları, ne yapacaklarını tam bilmiyorlar. Aslında beklenen görevleri kurumlarında etik eğitimi stratejisi belirlemektir. Etik Komisyon üyelerinin personele etik konusunda tavsiyelerde bulunmak ve onlar yönlendirme görevleri var ancak bu uygulamada pek gerçekleşmeyen bir şey. Düşünün; personele tavsiye ve yönlendirmede bulunmak ne demek? Nasıl yapılacak? Hiçbir yönetici personelini sen etik davranmadın diye uyarmaz. Yasalarda belirtilmiş böyle belirgin bir yetkisi yok”

Etik Kurul’un teftiş ve disiplin kurulları ile yaşadığı yetki çakışması problemi, Kurul’un inceleme komisyonlarında yer alan üyelerin mesleki niteliklerine bakıldığında anlaşılabilir. İnceleme Komisyonları, 3 müfettişten oluşmaktadır. Bunlardan 2’si Adalet Bakanlığı müfettişi, 1’i ise Mülkiye müfettişidir. Yani raportörler Etik Kurul içinde eğitim almış uzmanlardan değil, teftiş kurullarındaki deneyimli müfettişler arasından seçilmiştir. Çünkü Etik Kurul uzmanları, inceleme yapma eğitimi almamışlardır.

Son günlerde Etik Komisyonları ile ilgili ihtiyaç analizi projesi gerçekleştirilmektedir. Bu projenin önemi etik komisyonların ihtiyaçlarını belirleyerek karşılaştıkları veya karşılaşmaları olası bürokratik, yasal veya kültürel engellerin aşılmasına yardımcı olmaktır. Bu tür bir analizden elde edilen sonuçların Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ilgili kurumların etik komisyonları tarafından hayata geçirilmesi sonucunda, uzun dönemde Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksindeki (YAE) sıralamasını yükseltmesi beklenirken aynı zamanda da vatandaşın kamuya olan güvenini de arttıracacağı düşünülmektedir (www.etik.gov.tr, 20.09.2011).

VII. Etik Kurul’un Dış Ülke Örnekleri: Farklı Ülkelerdeki Kamu Görevlileri Etik Kurulu Benzeri Uygulamalar

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş yasası; 5176 Sayılı Kanun’un Başbakanlık tarafından hazırlanan ve TBMM’ye sunulan genel gerekçesinde, kurulun kurulmasında başta İngiltere olmak üzere, ABD, Avusturya, Kanada gibi ülkelerin benzer uygulamalarının “örnek alındığı” açıkça belirtilmiştir (Başbakanlık, 2004). Tüm bu ülkelerdeki Etik Kurul’a benzer nitelikteki kuruluşlar incelendiğinde, bu kuruluşların başta bütçe, bağımsızlık ve özerklik konuları olmak üzere, uzmanlaşma ve kurumsallaşma açılarından, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’ndan daha üstün bir konumda oldukları söylenebilir. Amerika, Avusturya, Kanada ve İngiltere’deki bu kuruluşların yetkileri ve görevleri bakımından Etik Kurul’dan daha bağımsız, özerk ve mali açıdan daha zengin oldukları görülmüştür. Ayriyeten, bu kuruluşların hemen hepsi 1990’ların ortasından beri faaliyette bulunmalarına rağmen kurumsallaşma yönünde de ilerleme kaydetmişlerdir. Her biri kendilerine tahsis

edilmiş iş mekanları, özlük hakları yüksek personelleri, kendi ürettikleri yasal prosedürleri, ofisleri ve geniş bütçeleri ile faaliyet göstermektedirler.

İngiltere’de Committee on Standards in Public Life (Kamu Yaşamı Standartları Komitesi) %100 bağımsız ve özerk bir kuruluş olarak 1994’ten beri faaliyet göstermektedir. Kuruluş, kamu görevlileri arasında etik olmayan davranışlarına, parlamento üyelerinin gensoru vermesi için maddi taleplerde bulunmalarına ve yasal prosedür dışı, torpil ile atanmalara karşı hükümete danışmanlık yapma, rapor verme ve tavsiyelerde bulunma görevini yerine getirmektedir. Görüldüğü gibi kurul, meclis üyelerini denetleyebilmektedir. Committee on Standards in Public Life’in yıllık bütçesi 660.000 Euro’dur (bkz. <http://www.public-standards.gov.uk/about.html>).

Avusturya’daki Public Service Commission (Kamu Hizmeti Komisyonu)’na bağlı Ethics Advisory Service (Etik Danışmanlığı Hizmeti), 60,000 Euro bağımsız bütçeye sahiptir (bkz.. <http://www.apsc.gov.au/>).

Kanada’da 1994’te kurulan Etik Danışmanlığı Kurulu’nun (The Office of the Ethic Counsellor) geliştirdiği etik standartlar ve kodlar tam zamanlı çalışan 1300 ve yarı zamanlı çalışan 2000 memur için geçerli kılınmıştır. Kurulun inceleme yetkisi, üst düzey bürokratlar ve belediye başkanları gibi siyasi yetkilileri ve mahkeme başkanları ile yargıyı da kapsamaktadır (bkz.<http://strategis.gc.ca/ethics>).

ABD’de, Hükümet Etik Ofisi (Office of Government Ethics), bünyesinde her biri ayrı bir görev üstlenmiş beş ofisle birlikte çalışmaktadır. Bunlardan ilki, The Office of the Director (OD), yürütme organının etik programa uyumundan sorumludur. Kongre ve başkanlık üyeleri için etik ilkelerin uygulanmasını gözetmektedir. The Office Of International Assistance and Governance Initiatives (OIAGI), uluslararası etik ve yolsuzluk faaliyetlerine destekte bulunmakta ve kamuda iyi yönetişimin güçlendirilmesi yönünde faaliyetlerde bulunmaktadır. (bkz; http://www.usoge.gov/management/admin_manage_reports.aspx). ABD’deki Kamu Etiği Kurumu’na her yıl faaliyetlerine göre ayrılan bütçe farklı olmakla beraber; 2006 yılındaki bütçesi, 683.517\$ ve 2007 yılındaki bütçesi 788.376\$ miktarındadır(http://www.usoge.gov/management/admin_mgmt_rpts/par_07.pdf)⁴

Etik Kurul, Devlet Planlama Teşkilatı’nın binasında çalışmalarını sürdüren, bütçe ve özerklik bakımından Başbakanlığa bağlı, üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atandığı ve sınırlı yetkilerle kurulmuş bir kuruldur. Dikkati çekeceği üzere, Etik Kurul’un kendine ait özerk bir bütçesi bulunmamaktadır. Kurul’a Başbakanlık tarafından ayrılan yıllık bütçe miktarı 60.000 TL civarındadır⁵. Kurul uzmanları ile yapılan görüşme sonucunda; Kurul’un faaliyetlerini

⁴ Ethics in Infrastructure in Public Administration: The Experience of Several Countries, April,2002; www.hrmaagrhc.ca/veobre/theethininfrastructureinthepublicadministration

⁵ Bu veri Kurul uzmanları ile görüşülerek sözlü olarak elde edilmiştir

gerçekleştirmek için kullanılan 60.000 TL'lik miktar değil, AB'nin finansman ettiği projeler kapsamında alınan hibeler olduğunu belirtmiştir. Bu bakımdan Kurul'un finansmanın dışsal olması sürekliliğini de tartışılır kılabilir.

T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun, oluşturulmasında ülkemizin yönetim geleneği ve sosyo-ekonomik koşullarına uygun bir modelin benimsenmesi anlayışı temel alınmış görünmektedir. Oysa ülkemizde kamu yönetiminde etik değerlere aykırılıkların yaygın olduğu kanısı var olmakla birlikte, bunun bürokrasi kadar ve hatta ondan daha çok siyasetçileri de kapsadığı söylenebilir. Bu durumda kurulun TBMM üyelerini denetim dışında bırakması, işlevselliğini azaltacak bir uygulamadır.

Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında yasama üyeleri, üniversiteler ve yargı kapsam dışında değildir. Bu organların Etik Kurul'un denetimi içerisinde alınmasının, özerkliklerine ve bağımsızlıklarına zarar getireceği anlayışı da yanlıştır. Çünkü Etik Kurul'un yaptırım yetkisi etik dışı faaliyetleri kamuoyuna duyurmakla sınırlıdır. Cezai yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu kurumların Etik Kurul'un inceleme yetkisi içerisinde alınması, özellikle siyasi ve bürokratik yolsuzluğun yaygın görüldüğü ülkemizde, kamuda etik değerleri yaygınlaştırma ve etik kültürü içselleştirme anlamında faydalı olacaktır. Nitekim Kurul Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz, etik ilkelerin uygulama alanının genişletilmesi ve henüz etik ilkelerin belirlenmemiş olduğu yasama ve yargı alanlarında da etik sistem kurma çalışmalarının bir an önce başlatılması gerektiğini verdiği bir röportajda dile getirmiştir (Çimen ve Kurt, 2008, 129).

VIII. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun İşlevini ve Yapısını İyileştirmeye Yönelik Girişimler ve Öneriler

Etik Kurul'un bugün itibarıyla görevi, kamuda etik kültürü yerleştirmek üzere eğitim programları düzenlemek, kamu görevlilerinin uymaları gereken davranış ilkelerini belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek, hediye alma yasağının kapsamını belirlemek, üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemektir. Görüldüğü gibi Kurul'un ciddi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Bu Kurul'un bir yandan kamu bürokrasisi içindeki ağırlığını ve ciddiyetini azaltmakta öte yandan da Kurul'un dürüstlüğe dayalı etik yönetim anlayışına katkıda bulunmasını sağlamaktadır.

Kurul, hem kamuda etik farkındalık yaratmak hem de denetim işlevini üstlenmek gibi ikili, karma ve dolayısıyla problemlili bir yapı oluşturmaktaydı. Anayasa Mahkemesi'nin 2010'daki kararından sonra Resmi Gazete'de yayım yapma yetkisine son verilmiştir. Bu anlamda Kurul'un kamuda etik farkındalık yaratmak ya da denetim işlevini üstlenmek gibi ikili görev yapılanmadan bir miktar uzaklaşmıştır. Kurul'un asıl görevi kamuda etik farkındalığı yaratmak yönünde eğitim faaliyetleri düzenlemek olmuş, denetim ve yaptırım işlevi var olan teftiş ve disiplin kurullarına bırakılmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurul'u kurulduğundan bugüne uluslararası kuruluşlardan, sivil toplum örgütlerinden sistemin daha iyi çalışması için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Bunlardan GRECO'nun Kurul için yaptığı değerlendirmeler ve öneriler dikkate değerdir. GRECO I. ve II. Aşama Değerlendirme Raporları'nda (2006), Etik Kurul'un kendisine ait işyeri, personeli ve gelecek planı bulunmayışından endişe duyduğunu belirtmektedir. Etik kurallarının idari mekanizma içinde yerleştirilmesini ve bu amaca yönelik yeni kurallar yapılmasını sağlayacak şekilde, yeterli bütçe ve personel vermek suretiyle Etik Kurul'un yeterince bağımsız olmasının sağlanmasını; kamu idaresindeki yolsuzluk ve etik davranış konularına ilişkin çalışma yapılmasını ve üst düzey görevlilere karşı yapılan şikâyetlerin çok iyi bir şekilde incelenmesini tavsiye etmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlığın ilgili kuruluşu olarak ayrı bir kamu tüzel kişiliğine kavuşturulması, Etik ilkelerin uygulama alanına üniversiteler de dâhil edilmesi, TSK'nın ve yargının da kapsam içine alınması yönünde bir kanun tasarısı hazırlanması önerilebilir. Etik incelemelerin adli soruşturmalarda birlikte yürütülebilmesinin önünün açılması ve yeni bir yaptırım türü olarak "kamu görevlisinin dikkatinin çekilmesi" gibi bir yaptırıma yer verilmesi düşünülebilir.

SONUÇ

Türk İdare Sistemi'nde mevcut olan dürüstlük, liyâkat, eşitlik, adalet gibi kavramların; saydamlık, objektiflik, hesapverebilirlik gibi kavramlara dönüştürülmesi ve bu kavramların hepsinin de etik başlığı altında kurumsal bir kimliğe bürünmesi dışsal bir talep sonucu kamu yönetimi sistemimiz içerisine girmiştir. Kamu yönetiminde etik yapılanmayı konu alırken, bunu kamu yönetiminde yaşanan dönüşümden ayrı tutmamak gerekir. Bu doğrultuda Türk Kamu Yönetimi, kendi içerisinde adil bir yönetim sağlama yönünde; kendi ilkelerini kendi oluşturmalı, kendi iç yönetiminin tabi olduğu ilkelerin içini, kendi yasaları (yönetmelikler değil) ile oluşturmalıdır. Dıştan gelen; şeffaflık, hesap verebilirlik, vizyona bağlılık gibi değerler toplumsal ve bürokratik yapıya uyum sağlamada başarısız olmuşlardır; etik kültürü yerleştirmeye yönelik resmi olmayan altyapıyı oluşturmada fayda sağlamada yetkin değildirlere. Etik Kurul'un bu yönde yayınladığı ilke kararları, yönetmelikler ya da AB fonları ile yürütülen projeler, kamuda etik kültürü oluşturma anlamında yetersiz olmakla kalmayıp, bir gelecek vaad etmemektedir. Çünkü "etik kültürü yerleştirmek" sadece bir yönetim sorunu olmayıp aynı zamanda toplumsal ayağı olan bir sorundur.

Kamu sektörü etik yönetiminde iki yaklaşım bulunmaktadır: bunlardan biri uymaya dayalı etik yönetim (compliance based ethics management), ikincisi dürüstlüğe dayalı etik yönetimdir (integrity based ethics management) (Paine,1994, Bertok,1999,679,Maesschalck,2005,22). Uymaya dayalı etik yönetim, dürüstlüğün dar bir tanımına dayanmakta ve yolsuzluğu kurallara, prosedürlere ve cezalara dayanarak önlemeye çalışmaktadır. Kamu görevlilerin

davranışları üzerindeki dışsal kontroller üzerinde durmaktadır. Dürüstlüğe dayalı etik yöneim ise, dürüstlüğün geniş tanımını içermekte ve kamu görevlilerin vicdani, ahlaki ve kültürel sorumlulukları üzerinde durmakta ve kendi kendini kontrol eden içsel kontrol mekanizmalarına vurgu yapmaktadır. Bu özellikler yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile ilgili olgular olup, kamu yöneticilerinin cezalandırma hakkı ve kamu görevlilerinin performanslarına vurgu yapmaktadır. Geleneksel Türk kamu bürokrasisi Kamu Görevlileri Etik Kurul'u ile kurallara dayalı etik yönetimden, dürüstlüğe dayalı etik yönetime geçmede bir adım atmış görünmektedir (Ömürgönülşen: 2008).

Son olarak; Etik Kurul, Türkiye'de yolsuzluğu önlemede ve kamuda dürüst davranışların yaygınlaştırılması yönünde önemli bir kuruluştur. Ancak faaliyet alanının ve görev yapılanmasının geliştirilmesi gerekmektedir. Etik Kurul'un kendi içerisindeki görev yapılanması; kamuda etik farkındalığı yaratma olarak ayrılmalı ve Etik Kurul daha çok kamuda etik farkındalığı yaratma faaliyetleri üzerine yoğunlaşmalıdır. Kurul personelinin sayısı, özlük hakları arttırılmalı, Başbakanlık'tan ayrılarak özerkliği sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- AGHIDEMY Morteza (2009), "Türkiye'de ve İran'da Kamu Yönetiminde Etik Değerler", Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri 1, Ankara, TODAİE Yayınları, ss. 208-219.
- ARAP, İbrahim ve. YILMAZ, Levent (2005), "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 18-19 Kasım 2005, Sakarya.
- BAYDAR, T. (2005), "Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları", Türk İdare Dergisi, Sayı: 447, ss.101-124.
- BAUMAN, Zygmunt. (1998), Postmodern Etik. (Çev.) Alev Türker, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), Yönetişim Zihniyeti, İletişim, İstanbul.
- ÇİMEN, Adnan ve KURT, Yılmaz. (2008), "Etik, kişinin kendi efendisi olmasıdır (Prof.Dr. Bilal Eryılmaz ile yapılan röportaj)", İdarecinin Sesi Dergisi, Sayı.129, ss.6
- DIMAGGIO, Paul, ve POWELL, Walter. (1996), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", American Sociological Review, Vol.48, pp.147-160.
- DOLOWITZ, David. ve MARSH, David. (1998), "Policy Transfer: A Framework for Comperative Analysis", Beyond the New Public Managment, (Ed. Minogue, M.) Cheltenham: Edward Elgar.

- FRENCH, W. (1994), Human Resource Management, Üçüncü Basım, Houghton Mifflin Company, Boston.
- AYMAN GÜLER, Birgül (2005), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, İmge Kitabevi, Ankara.
- KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU (2008), Faaliyet Raporu 2005-2008, Başbakanlık Yayınları, Ankara.
- HOLT, Rush D. (1987), Management: Principles and Practices, Prentice-Hall, New Jersey.
- HITT, W.D.(1990), Ethics and Leadership, Battle Press, Columbus Richland.
- İNAL, Kemal (1996), “Sosyalist Etik”, Gelecek Dergisi, C. 1/3, Kasım-Aralık.
- Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri (2009), TODAIE Yayınları, 25-26 Mayıs 2009, TODAIE: Ankara.
- KUTLU, Önder. (2003), “İdari Reform Transferi” Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed.) Asım Balcı ve Diğerleri, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 83-111.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2008), “Legal and Institutional Infrastructure of Ethical Administration in Turkey: Adequate or Not?”, (Eds. A. Balcı, C. C. Aktan and O. Dalbay) , **Studies on Social Sciences**, Vol. 1, Selected Proceedings of the First International Conference on Social Sciences, 21-22 August 2008, İzmir-Turkey: Social Sciences Research Society (SOSRES), 17-31.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur., ÖKTEM Kemal. (2007), Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, İmaj Yayınevi, Ankara.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği” Çağdaş Kamu Yönetimi 1, (Ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel, Ankara, ss.3-43.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, ÖKTEM Kemal. (2005), “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu. Sakarya, 18-19 Kasım 2005.
- OECD (2000), Kamuoyu Güveninin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler, Araştırma Raporu.
- ÖZTÜRK, N. Kemal (2003), “Etik ve Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Der.) Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 203-230.
- ÖZFATURA, Burhan (2005), “Eski Baş Hesap Uzmanı Kamu Etik Kurulu Üyesi Dr. Burhan Özfatura ile Söyleşi”, Vergi Dünyası Dergisi, Sayı: 284.
- PAINE, Lyn Sharp (1997), Leadership, Ethics and Organizational Integrity: A Strategic Perspective, Times Mirror Higgen Education, Chicago.

- SEÇKİNER, Ezgi, ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2010), “The Problems of Conflict of Authorization and Ambiguity of Duty in the Turkish Public Bureaucracy: The Case of Council of Ethics for the Public Service, EGPA&IIAS, Oral Representation, Sunum Metni.
- TANZİ, V. ve DAVOODI, H. (1997), “Corruption, Public Investment, Growth”, IMF Working Paper, WP/97/139, Washington, D.C: IMF.
- MAURO, Paolo (1997), “The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross Country Analysis”, (Ed.) K.A. Elliot Corruption in the Global Economy, Institute for International Economics, Washington, ss.83-107.
- TÜSİAD (2005), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, İstanbul.
- TEPAV (2006), “Bir Olgu Olarak Yolsuzluk, Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri” TEPAV Yönetişim Etürleri Raporu, Ankara.
- BAŞBAKANLIK (2003a), Acil Eylem Planı, T.C. Hükümeti, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- BAŞBAKANLIK (2004), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, T.C. Hükümeti, Ankara: T.C. Başbakanlık.
- BAŞBAKANLIK (2004), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kuruluna İlişkin Başbakanlık Genelgesi, T.C. Hükümeti, Ankara, Başbakanlık.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2009), 5176 Sayılı Kanunda Değişiklik Öngören Kanun Tasarısı, Ankara.

İnternet Kaynakları:

- ACKERMAN, Rose., “Reform and Corruption”, TÜBTAK EKUAL , Basım No: 772815468, Routledge, <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713635493>, 05.06.2008.
- ACKERMAN, Rose, “Corruption and Government”, TÜBTAK EKUAL, Basım No: 1072954, Mortimer House, 37-41 Mortimer Street, London W1T 3JH, UK International Peacekeeping, <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713635493>, 01.07.2008.
- GLAESER, Edward ve GOLDIN Gompers., Corruption and Reform: An Introduction (September 2004), NBER Working Paper No:W10775, SSRN: <http://ssrn.com/abstract=592154>

- GRECO (2006), I. ve II. Aşama Değerlendirme Raporu, <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/Grecoturkiyedegerlendirmeraporlari.htm>, 05.06.2009.
- ÖZBARAN, M. Hakan. (2003), “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler”, Sayıştay Dergisi, Sayı 50-51, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m2.pdf>, 05.05.2009.
- RODRIK, Dani. (2008), “Second Best Institutions”, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Secondbest%20institutions%20paper.pdf>, 2008.
- TUNÇAY, Mete, “Aydınlanma, Etik ve Ahlak” (Konuşma Metni),Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 21 Kasım 2008, http://www.obarsiv.com/e_voyvoda_0708.html,
- <http://www.public-standards.gov.uk/about.html>
- <http://www.apsc.gov.au/>
- <http://strategis.gc.ca/ethics>
- <http://www.transparency.org>
- <http://europa.eu.int>

KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KARARLARI IŞIĞINDA ETİK İLKE VE DEĞERLERİN KAMU YÖNETİMİNİN HESAP VEREBİLİRLİĞİNİ SAĞLAMADAKİ ROLÜ

Hale Biricikoğlu Ahmet Sayer***

Özet

Kamu yönetiminde hesap verilebilirlik, özellikle son yıllarda üzerinde durulan ve tartışılan bir kavramdır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu yeni bir kurum olmakla birlikte, şu ana kadar vermiş olduğu kararlarda kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin sağlanması ve etik değerlerin yerleşmesinde önemli bir role sahiptir. Bu çalışmada, öncelikle hesap verilebilirlik konusu teorik açıdan ele alınacak ve daha sonra Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun vermiş olduğu kararlar çerçevesinde bir değerlendirme yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Hesap verebilirlik, Etik, Kamu Görevlileri Etik Kurulu

IN THE LIGHT OF DECISIONS BY THE COUNCIL OF ETHICS THE ROLE OF ETHICAL PRINCIPLES IN PROVIDING ACCOUNTABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The term accountability in public administration is a concept that has been emphasized and discussed in recent years. Despite that the Council of Ethics for Public Service is a new institution; it has an important role in embedding ethical values and providing the principle of accountability. This study will first look at the issue of accountability from a theoretical approach. Then, it will assess the investigation results of the Council of Ethics for Public Service in terms of its contribution to the principle of accountability in public administration.

Keywords: Accountability, Ethics, Council of Ethics for Public Service

* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, haleu@sakarya.edu.tr

** Sayıştay Başkanetçisi (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Raportörü), Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, ahmetsayer@sayistay.gov.tr

GİRİŞ

1980’li yıllardan sonra kamu yönetiminde yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkışındaki en önemli sebeplerden biri kamu sektörüne karşı yoğunlaşan eleştiriler olmuştur. Kamu yönetimine yönelik hantallık, verimsizlik, israf, yolsuzluk vb. alanlarda yoğunlaşan bu eleştiriler kamu yönetiminin daha hesap verebilir hale getirilmesinde yeni politika ve uygulamaların ortaya çıkışı konusunda baskılar yaratmıştır. 1980’li yılların başında 3E olarak ifade edilen etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik politikalarına, özellikle son yıllarda dördüncü E olan etik de eklenmiştir. Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kamu yönetiminin performansı için hesap vermesini sağlarken, etik kamu yönetiminde dürüstlüğün sağlanması bakımından önem taşımıştır.

Günümüzde kamu görevlileri çok farklı seçenekler arasında tercih yapabilmeye imkânına sahiptir. Bu tercihler kimi zaman hukuki düzenlemelere uygun olsalar da etik açıdan uygun olmayabilmektedir. Bu nedenle kamu görevlilerinin almış olduğu kararlar ve yerine getirmiş olduğu faaliyetlerin sadece hukuki düzenlemelere uygun olması kamu görevlilerinin sorumluluktan kurtulmaları açısından yeterli değildir. Kamu görevlilerinin etik değerler açısından da sorumlu olmalarını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde etik yönetimine ilişkin temel düzenleme 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun ile başlamıştır.

Çalışmanın amacı kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamada ve sorumluluğunu geliştirmede etik ilke ve değerlerin nasıl bir rolü bulunduğunu belirlemektir. Bu çerçevede öncelikli olarak hesap verebilirlik kavramının teorik çerçevesi ortaya koyularak hesap verebilirliğin kamu yönetimi açısından taşıdığı önemden bahsedilecektir. Daha sonra etiğin kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamadaki etkisi üzerinde durulacaktır. Çalışmada yöntem olarak ise öncelikle literatür taraması yapılacak, daha sonra Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kurumsal yapısına kısaca değinildikten sonra Kurul’un verdiği kararlar çerçevesinde kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamada nasıl bir etki yaratmış olduğu değerlendirilmeye çalışılacaktır.

I) HESAP VEREBİLİRLİK KAVRAMI

Hesap verebilirlik nedir? Bu soruya cevap vermek kimi zaman kolay kimi zaman ise zor olabilmektedir. Çünkü hesap verebilirliğin kavramsal açıdan tanımlanmasına ilişkin ortak bir anlayış bulunmasına karşın, içeriğinin belirlenmesi konusunda çok farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Kavramın içeriğine ilişkin farklı tanımlamalar bulunmasının en temel nedenlerinden biri kavramın içerdiği anlamın giderek genişlemesidir. Özellikle 1980’li yıllardan sonra yeni yönetim anlayışının gelişimiyle kavramın çok daha geniş bir perspektiften ele alındığı görülmektedir.

Kavramsal açıdan hesap verebilirlik, herhangi birinin yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı başka otoritelere açıklama yapması ya da cevap vermesi olarak tanımlanmaktadır (Dwivedi ve Jabba, 1989: 1; Mulgan, 2003: 1; Scott, 2000: 40). Hesap verebilirlik kavramını sadece bu tanımlama çerçevesinde değerlendirdiğimizde ilk devletlerin ortaya çıkışı ile hesap verebilirliğin geliştiğini söyleyebiliriz. Çünkü devletin gelişimi ile birlikte kamu gücünü kullanan kişilerin iktidarı belirli şekillerde sınırlandırılmış ve bu kişiler ister tanrıya olsun, ister krala olsun kendilerini belirli otoritelere karşı açıklama yapma sorumluluğu içinde bulmuşlardır (Biricikoğlu, 2011: 44). Bu nedenle hesap verebilirlik kavramının tarihsel gelişimi, çoğu kişi tarafından Eski Yunan ve Mezopotamya'ya kadar geri götürülmektedir (Dubnick, 2002).

M. Ö. 3000 yıllarında Mezopotamya'da hüküm süren kralların, kraliyete ait tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve buradaki görevlileri kontrol etmek için katiplerine yetki verdiklerine ilişkin bulgular olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca Eski Yunan'da da demokrasinin gelişmesi ve şehir devletlerinin oluşturulması ile birlikte, kamu birimlerindeki görevlilerin yurttaşlara hesap vermekle yükümlü kılındıkları belirtilmektedir (Sanal, 2002: 1).

Günümüzdeki anlamda hesap verebilirlik ise (kamusal hesap verebilirlik), modern devletin ortaya çıkışı ile birlikte gelişmiştir. Ancak 1980'li yıllardan sonra yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal alandaki birçok değişim, temeli modern devlet tarafından atılan kamusal hesap verebilirlik sistemini etkilemiş ve ona yeni boyutlar kazandırmıştır (Biricikoğlu, 2011: 44).

1980'lerden önce kavramın daha çok finansal yönetim ve muhasebe konularıyla ilişkilendirildiği görülmektedir. Ancak 1980'li yıllardan sonra kavram muhasebe ve sayma anlamının ötesine giderek iyi yönetişimin temel unsurlarından biri olarak görülmeye başlanmıştır (Bovens, 2005).

Günümüzde hesap verebilirliğin içeriğine ilişkin yapılan birçok tanımlama bulunmaktadır. Örneğin Kanada Sayıştay'ına göre hesap verebilirlik, birisinin kendisine tevdi edilmiş sorumlulukların yerine getirilmesinin hesabını vermesi zorunluluğudur. Daha basit bir ifadeyle, hesap verme sorumluluğu raporlamadır. Kişiler diğer kişilere hesap veriri ya da raporla bildirir (www.oag.ab.ca). Başka bir tanımlamaya göre ise hesap verebilirlik, kendisine yetki ve kaynak tahsis edilenlerin, bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme ve raporlama sorumluluğu olarak ifade edilmektedir (Kesim, 2005: 269-270). Farklı bir tanımlama da hesap verebilirliği, belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesi ve bunların açıklanması yükümlülüğü olarak daha çok performans odaklı bir şekilde tanımlanmaktadır (Kaya, 2003: 1).

Hesap verebilirliğin içeriğine ilişkin yapılan en kapsamlı tanımlama hesap verebilirliği sosyal bir mekanizma olarak değerlendirmekte ve kavramı hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılıklı ilişki ve etkileşim olarak tanımlamaktadır. Bu yaklaşıma göre herhangi bir gerçek ya da tüzel kişinin yerine getirdiği faaliyetlere ilişkin bilgi vermesi ya da açıklama yapması hesap verebilirlik için yeterli değildir. Hesap verebilirlikten söz edebilmek için hesap

verme yanında hesap sorulabilme mekanizmalarının da bulunması gerekmektedir (Bovens, 2008; Mulgan 2003: 10).

Hesap verebilirliği sosyal bir ilişki olarak tanımlayan Bovens, hesap verenleri aktör, hesap soranları forum olarak kavramsallaştırmıştır. Ona göre hesap verebilirlik ilişkisinde aktör, yerine getirdiği faaliyetler için açıklama yapmak ve bu faaliyetleri gerekçelendirmek zorundadır. Forum ise soru sorabilmeli ve aktör için bir yargılamada bulunabilmelidir. Yargılama sonucu olarak ortaya çıkacak yaptırım formel olabileceği gibi enformel de olabilmektedir (Bovens, 2008).

Hesap verebilirliği bu çerçevede ele aldığımızda üç temel özelliğinin bulunduğunu söyleyebiliriz. Birinci olarak hesap verebilirlik dışsaldır. Bir kişi kendisi dışında yer alan kişi ya da otoriteye açıklamada bulunmaktadır. İkinci olarak hesap verebilirlik sosyal etkileşim ve karşılıklılık içermektedir. Hesap verebilirlik tek taraflı olarak başka otoritelere açıklama yapmak anlamına gelmemektedir. Bir yandan açıklama yapmayı diğer yandan da sorgulanabilmeyi, cevapları araştırmayı ve sorumluluğu üstlenmeyi gerektirmektedir. Son olarak ise hesap soranın haklarını kabul etme esasına dayanmaktadır. Çünkü hesap verebilirlik ilişkisinde hesap veren ile hesap soran arasında eşit bir ilişki yoktur. Hesap soranların hesap verenler üzerinde bir takım hakları bulunmaktadır. Bu haklar, üst otoriteye gerekli cevapları vermeyi ve bunun sonucunda da ortaya çıkabilecek yaptırımları kabul etmeyi gerektirmektedir (Mulgan, 2000: 255).

II) KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN HESAP VEREBİLİRLİĞİN ÖNEMİ

Hesap verebilirlikte esas alan belirli bir yetki ve kaynağın kullanılıyor olması ve bundan dolayı sorumluluğu sahip olunmasıdır (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 207). Hesap verebilirliğin kamu yönetimi açısından önemini belirleyebilmemiz için bu yetki ve kaynağı kullanan kişilerin niçin hesap vermesi gerektiği sorusunu cevaplamamız gerekmektedir.

Hesap verebilirlik ilişkisinin meşruluğunu sağlayan temel düşünceenin asıl-vekil (principal-agent) teorisi olduğunu söyleyebiliriz. Bu teoriye göre, asıl kendi yetkisini, belirli bir sözleşmeye dayalı olarak vekile vermektedir. Vekiller yetkilerini asıllar adına kullanmakta ve bu sebeple asıllara karşı sorumlu olmaktadır. Aralarındaki sözleşmeye dayalı olarak da vekillerin asılların çıkarları doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir (Fearon, 1999: 55).

Ancak asıl vekil ilişkisinde, vekiller her zaman asılların çıkarlarını göz önünde bulundurmamaktadır. Bu nedenle vekillerin asılların beklentilerini sağlamaları ve onların çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri için asıllara hesap vermelerini sağlayacak mekanizmaları oluşturmak gerekmektedir.

Bu açıdan ele aldığımızda gücü elinde bulunduranların hesap vermesi öncelikli olarak demokratik bir yönetimin en temel gereklerinden biridir. Temsili demokrasilerde vatandaşlar kendi adlarına karar alma yetkisini seçimler

aracılığıyla temsilcilerine aktarmaktadır. Temsilcilerde yasa ve politikaları uygulama yetkisini hükümete vermişlerdir. Hükümet ise faaliyetlerini çeşitli bakanlık örgütlenmeleri aracılığıyla gerçekleştirmektedirler. Bakanlık örgütlenmesinin başında bulunan bakanlar ise bakanlıklarında görev yapan kamu görevlileri aracılığıyla yerine getirmektedir. Yetkinin zincirleme olarak delege edilmesiyle kamu görevlileri, vergi veren halkın parasını kullanma yetkisine sahip olmaktadır (Bovens ve Diğerleri, 2008: 231). Bu ilişkide her bir asıl delege ettiği yetkinin nasıl kullanıldığını kontrol etme hakkına sahiptir.

Mulgan'a göre, asıl-vekil ilişkisi yanında, eğer biri(leri)nin yerine getirdiği bir faaliyet başka biri(leri)ni etkiliyorsa, söz konusu faaliyeti yerine getirenin de hesap vermesi gerekmektedir. Örneğin, bir fabrika çevreye verdiği zarardan dolayı o bölgede yaşayanlara hesap vermelidir (Mulgan, 2003: 13). Yetkinin asıl sahibi olmak, birinin yerine getirdiği bir faaliyetin başkalarının hak ve çıkarlarını etkilemesi de hesap verebilirlik ilişkisinin temel gerekçesini oluşturmaktadır.

Hesap verebilirlik ilkesi, gücün kötüye kullanımını önleyerek, kamu yönetiminin dürüstlüğü sağlamak bakımından önem taşımaktadır. Klitgaard (1997: 500-501) yolsuzluğu $C(\text{Corruption})=M(\text{Monopoly})+D(\text{Discretion})-A(\text{Accountability})$ (Yolsuzluk=Tekelcilik+Takdir Yetkisi-Hesap Verebilirlik) şeklinde formüle etmiştir. Yani kamu hizmetlerine ilişkin karar alma ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde tek yetkili olan ve bu konuda geniş takdir yetkisi bulunan bir aktör, eğer gerekli hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturulmamışsa kamu gücünü kötüye kullanabilir ve böylece yolsuzluklar ortaya çıkabilir. Bu nedenle etkin hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması kamu yönetiminin dürüstlüğünü sağlamak bakımından büyük önem taşımaktadır.

III) HESAP VEREBİLİRLİK TÜRLERİ

Hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılıklı ilişki ve etkileşim olarak tanımladığımız hesap verebilirlik aslında çok karmaşık ve çok boyutlu bir kavramdır. Hesap verebilirlik ilişkisinin farklı boyutlarını ortaya koyabilmek için cevaplamamız gereken üç soru bulunmaktadır. Kim hesap verecek? Kime hesap verecek? Ne için hesap verecek? Hesap verebilirlik türlerine ilişkin yapılacak sınıflandırmanın bu sorulara cevap vermesi gerekmektedir. Bu çerçevede hesap verebilirlik, hesap verenler, hesap verilenler ve hesap verebilirliğin konusu açısından olmak üzere üç açıdan ele alınabilir.

Hesap verenler açısından ele aldığımızda hesap verebilirliği, örgütsel hesap verebilirlik, hiyerarşik hesap verebilirlik ve bireysel hesap verebilirlik olarak sınıflandırabiliriz. Bu sınıflandırma "kim hesap verecek" sorusuna verilecek cevaplar olmaktadır.

Örgütsel hesap verebilirlik örgütün bir bütün olarak hesap vermesidir. Bazı durumlarda ortaya çıkan sonuç için bireysel olarak aktörlerin belirlenmesi zor olabilir. Bu durumda örgüt bir tüzel kişilik olarak hesap vermektedir. Hiyerarşik hesap verebilirlikte her bir ast, kendi sorumluk alanı içinde yer alan

faaliyetlerden dolayı üst otoritelere hesap vermektedir. Bireysel hesap verebilirlik ise, örgütün içinde yer alanların bireysel olarak hesap vermesidir.

Kime hesap verilecek sorusuna yönelik cevaplar hesap verilenler açısından bir sınıflandırmayı yapmayı gerektirmektedir. Bu bakış açısıyla hesap verebilirlik, siyasi hesap verebilirlik, yönetsel hesap verebilirlik, yargısal hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik olarak sınıflandırılabilir.

Siyasi hesap verebilirlik, hükümetlerin halkın temsilcilerinden oluşan yasama organına hesap vermesi ve kamu bürokrasisinin hükümete hesap vermesi olarak ifade edilebilir. İdari hesap verebilirlik ise, idarenin kendi içinde yer alan kişi, kurum ya da organlara hesap vermesi olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede hiyerarşik hesap verebilirlik yanında bir aktörün yönetsel otoritelere ve vesayet makamlarına hesap vermesi idari hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilebilir. Yargısal hesap verebilirlik, hem bireysel olarak kamu görevlilerinin hem de örgütsel açıdan kamu kurumlarının yargı organlarına hesap vermesi, profesyonel hesap verebilirlik ise, belirli alanlarda uzmanlaşmış kamu örgütlerinin, kendi uzmanlık alanlarına ilişkin konularda profesyonel organlara hesap vermesidir. Son olarak toplumsal hesap verebilirlik de, herhangi bir kamu kurumu ya da bireysel olarak kamu görevlilerinin vatandaşlara doğrudan hesap vermelerini sağlayacak mekanizmaları içermektedir (Biricikoğlu, 2011: 26-36).

Ne için hesap verilecek? sorusuna yönelik cevaplar, hesap verebilirliğin konusu açısından yapılacak bir sınıflandırmayı gerektirmektedir. Bu bakış açısıyla ise hesap verebilirliği, hukuki, mali, performans dayalı ve etik için hesap verebilirlik olmak üzere dört grupta değerlendirilebilir.

Hukuki hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken önceden belirlenen hukuki düzenlemelere ve prosedürlere uygun hareket etmeleri anlamına gelmektedir. Hukuki hesap verebilirlik, hukuk devletinin en önemli gereklerinden birini oluşturmaktadır. Mali hesap verebilirlik ise, herhangi bir kamu örgütünün ya da kamu görevlisinin sorumlulukları dahilinde bulunan kaynakların nasıl kullanıldığına ilişkin hesap vermesi anlamına gelmektedir (Behn, 2001: 6). Performans için hesap verme, yerine getirilen faaliyetlerin, ne derecede önceden belirlenen amaç ve hedeflere uygun, etkin verimli olarak yerine getirildiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Son olarak etik için hesap vermek ise, profesyonel dürüstlüğü sağlamak ve kamu görevlilerinin davranışlarına ilişkin bir takım standartlar belirlemek ile ilgili bir hesap verebilirlik türüdür.

IV) GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU YÖNETİMİNDE HESAP VEREBİLİRLİK

Kavramsal açıdan ele alındığında hesap verebilirlik 1980'lerden sonra yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimiyle birlikte önem kazanmaya başlayan bir kavram olmuştur. 1980'li yılların başında İngiltere ve ABD'deki çeşitli uygulamalarla başlayan yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin sorumluluk

anlayışında köklü değişimler yaratmış ve geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki hesap verebilirlik mekanizmaların farklı olarak yeni hesap verebilirlik mekanizmalarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Geleneksel yönetim anlayışındaki sorumluluk düşüncesini belirleyen en temel etken “idare” ve “siyaset” arasındaki ayırımdır. Bu ayırımıda politika belirleme yetkisi siyasilere, belirlenen bu politikaları uygulama yetkisi ise kamu yönetimine aittir. Bu ayırımıda kamu yönetimi tamamen araçsal bir niteliğe sahip olup, sorumlulukları siyasilere karşıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu yönetiminin hizmet sunduğu halka karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu açıdan siyasi hesap verebilirlik geleneksel hesap verebilirliğin temelini oluşturmaktadır.

Geleneksel yönetim anlayışındaki hesap verebilirlik mekanizmalarından bir diğerini idari hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Özellikle hiyerarşiye yapılan vurgu ve katı bir hiyerarşik yapı hiyerarşik hesap verebilirliği önemli kılmaktadır. Siyasi ve idari hesap verebilirlik dışında, yargı organlarına karşı hesap vermek de geleneksel hesap verebilirliğin önem verdiği alanlardan biridir.

Hesap verebilirliğin konusu açısından ele aldığımızda ise, biçimsellik ve kurallara bağlılık geleneksel hesap verebilirlik anlayışının temelini oluşturmaktadır. Biçimsellik ve kurallara bağlılık süreç odaklı bir hesap verme sistemini ortaya çıkarmaktadır. Bu yaklaşımda yöneticiler hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesinden değil, önceden belirlenen kurallara uygun olup olmamasından dolayı sorumludur (Eryılmaz, 2010: 252). Çünkü Weber’in hukuki rasyonelite anlayışı, yasalara bağlı bir yönetimin daha verimli olacağı varsayımına dayanmaktadır.

Geleneksel hesap verebilirlik sisteminde kamu görevlilerinin hesap vermesi gereken bir başka alan ise mali konulardır. Ancak geleneksel hesap verebilirlik anlayışında, mali konular için hesap vermek, önceden belirlenen düzenlemelere uyulup uyulmaması çerçevesinde gerçekleşmektedir.

Ancak geleneksel yönetim anlayışının hesap verebilirlik konusundaki bu yaklaşımı, dar bir bakış açısına dayandığı, öncelikle yönetimin değerlerini korumayı amaçladığı, iç denetim ve kontrole dayandığı, personel üzerinde yalnızca üstlerin değerlendirmesini esas aldığı, çalışanların topluma değil, salt üstlerine sadakate dayalı hizmet yürüttüğü ve sadece girdi ve süreç odaklı olarak hareket ettiğinden dolayı eleştirilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 32-33).

Yeni yönetim anlayışının hesap verebilirlik konusunda geleneksel yönetim anlayışından farklı bir bakış açısı bulunmaktadır. Yeni kamu yönetimi, kamu yönetiminin sorumluluk anlayışında önemli değişiklikler yaratmıştır. Geleneksel yönetim anlayışında hizmet sunduğu halka karşı doğrudan sorumlu olmayan kamu yönetimin halka karşı sorumlu olmalarını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu mekanizmalardan özellikle yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkı kamu yönetiminin vatandaşlar tarafından sorgulanabilmesini sağlamaktadır.

Yeni yönetim anlayışında klasik hiyerarşik hesap verebilirlik yerine, bağımsız dış denetim organları giderek daha önemli hale gelmiştir. 1980'lerden sonra basit ve dikey bir ilişkiye dayanan hesap verebilirlikten çoğulcu ve yatay bir hesap verebilirlik ilişkisi önem kazanmıştır (Bovens, 2003: 196; Cendon, 2006: 57).

Hesap verebilirliğin konusu açısından ele aldığımızda, geleneksel yönetim anlayışının dayandığı girdi ve süreç odaklı bir yönetim anlayışından sonuçların ve performansın önem kazandığı bir yönetim anlayışı ön plana çıkmıştır (Mulgan, 2003: 156, Schwart, 2002: 64). Artık kamu yöneticileri sadece belirlenen kural ve prosedürlere uygun olarak hareket etmek için sorumlu olmayacaklardır. Yeni hesap verebilirlik anlayışı kamu yöneticilerinin önceden belirlenen kurallara uymak koşuluyla kaynakların ne derecede etkin, verimli ve ekonomik (kavramların İngilizce karşılığından dolayı bu üç kavram 3 E olarak ifade edilmektedir.) kullanıldığını da sorumlu olması gerektiğini savunmaktadır.

Bunun yanında yeni hesap verebilirlik anlayışının vurgu yaptığı alanlardan bir diğeri de etik ilke ve standartlardır. Etik ilke ve standartların toplumun refahıyla doğrudan ilgisi bulunmasından dolayı üç E'nin yanına dördüncü bir E olan etik de ilave edilmiştir (Yüksel, 2005: 43). Üç E olarak ifade edilen etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kamu yönetiminin performansı için hesap vermesini sağlarken, etik kamu yönetiminin dürüstlüğünü sağlamak bakımından önem taşımaktadır.

V) HESAP VEREBİLİRLİK VE ETİK

Kamu yönetiminde etik, idari devletin gelişimiyle birlikte kamu görevlilerinin de kendilerine tanınan takdir yetkisinin gelişimi ile ilgili bir kavramdır. Günlük hayatta kamu görevlileri görevleriyle ilgili bir takım kararları alırken ve faaliyetleri yerine getirirken, her biri farklı değerde olan alternatifler arasında seçim yapmaktadır. Ne var ki bu seçimler yapılırken neyin ahlaklı neyin ahlak dışı olduğu konusunda bir takım tereddütler ortaya çıkabilmektedir. Bunun sonucunda söz konusu seçimi yapan kamu görevlisinde etik iklimler oluşabilmektedir. Kamu görevlileri her biri farklı değer taşıyan alternatifler arasından yapmış oldukları seçimle diğerini reddetmiş olmaktadır. Ancak bu seçim, yasalara uygun olsa dahi kimi zaman ahlaki açıdan iyi ya da doğru olmayabilmektedir (Şen, 2005: 361).

Bu nedenle etik, kanunların düzenlemediği ya da düzenleyip de gri alanlar bıraktığı ve yasalarca düzenlenmesi pek pratik olmayan alanlar için söz konusudur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 35).. Hukuk, yasalar çerçevesinde ne yapılabileceğini; etik ise ne yapılması gerektiği anlamına gelmektedir (Yüksel, 2005: 58-59).

Etik olması gerekeni belirten bir kavram olduğu için, sadece hukuk kurallarına uymak etik anlamda minimum düzeyi ifade etmektedir. Etik davranış ilkeleri etik kodlar haline geldiğinde ve buna ilişkin izleme ve kontrol mekanizması kurulduğunda mevzuatın resmi bir parçası haline gelerek, sadece bireysel iç

kontrole yönelik değil, aynı zamanda kamu görevlilerinin hesap verebilirliğini sağlamaya yönelik olarak da işlev görürler (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 35).

Birçok batılı ülke etik kurullar ve etik kodlar belirlemek suretiyle kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlama konusunda önemli çalışmalar yapmıştır. Buradaki en temel amaç ise demokratik denetimin artarak, idari takdir yetkisinin azalması ve vatandaş lehine kullanılmasıdır (Öztürk, 2003: 211).

VI) KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Hesap verilebilirlik ve etik kavramları teorik açıdan incelendikten sonra bu başlık altında Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun vermiş olduğu kararlar çerçevesinde konu ele alınmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda öncelikle Kurul'un kurumsal yapısı, görev ve yetkileri, Kurul'a yapılan başvurular sonucunda yapılan inceleme ve araştırmalar, başvuruların değerlendirilme süreci ve Kurul'un vermiş olduğu kararlar hesap verilebilirlik açısından değerlendirilecektir.

A) Kurumsal Yapı, Görev, Yetki ve Kapsam

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleşmesine ve dolayısıyla daha şeffaf, tarafsız, dürüst, hesap verebilir ve kamu yararını esas alan bir kamu hizmeti anlayışına katkı sağlamak amacıyla 2004 yılında 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la kurulmuştur.*

Kanunun gerekçesinde; idarenin, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında, etkili ve verimli işleyebileceği; dürüst, güvenilir ve adil olarak sunulan kamu hizmetinin kamuya olan güveni artırdığı gibi, iş dünyası için de uygun bir ortam oluşturacağı ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacağı vurgulanarak, kamu yönetiminde etiğin, iyi yönetimin temeli olduğu ifade edilmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>, 10.09.2011).

Kanunun kapsamında; "genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personel" bulunmaktadır. (http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, 11.09.2011).

* Kamu Görevlileri Etik Kurulu hakkındaki bilgiler Kurul'un resmi internet sayfasından derlenerek hazırlanmıştır.

Ancak, aynı maddenin son fıkrasında; “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı” belirtilmiştir (http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, 11.09.2011). Özellikle idare teşkilatı içerisinde yer alan Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversitelerin Kanun kapsamında olmaması en çok eleştirilen konuların başında gelmektedir. Yasama ve yargı için etik kodlarla ilgili çalışmalar devam etmekte ve bunların ivedilikle yürürlüğü girmesi etik sistemin devam etmesi açısından hayati öneme sahiptir. AB ilerleme raporlarında da etik kuralların, akademisyenleri, askeri personeli ve yargıyı da kapsayacak hâle getirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmesi eleştiri konusu olmuştur (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf, 12.09.2011).

Kurul, Başbakanlık bünyesinde biri başkan olmak üzere Bakanlar Kurulunca seçilen ve atanan toplam on bir üyeden oluşmakta ve sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir ve huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulmaktadır. Kurul, Kanun hükmü uyarınca ayda dört defa Başkanın daveti üzerine en az altı üyeye toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir.

Anlaşılacağı üzere, Kurul için kanunda ayrı bir teşkilat ve müstakil bir bütçe öngörülmüştür. Kurul’un bağımsızlığına etki edebilecek bu durum da eleştirilen konulardan biridir. GRECO (Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) 2010 raporunda Kurul’un ayrı bir bütçeye ve sekretaryaya sahip olması, böylece özerk bir yapı niteliğini kazanması yönünde öneriler yer almıştır ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)2_Turkey_TR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)2_Turkey_TR.pdf), 12.09.2011).

Kurul, Kanun hükmü uyarınca ayda dört defa Başkanın daveti üzerine en az altı üyeye toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

5176 sayılı Kanun Kurul'a üç temel görev vermiştir. Bunlardan birincisi olan etik ilkelerin belirlenmesi görevi, "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 13/5/2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla yerine getirilmiştir. Ancak, bu görev, etik ilkelerin geliştirilmesi, uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesi ve kurumlara rehberlik yapılması açısından süreklilik arz etmektedir.

Kanunla verilen ikinci görev, etik ilkelerin uygulanması ve Kurul' yapılan başvuruların değerlendirilmesidir. Kurul, kendisine yapılan başvuru üzerine veya resen etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmektedir.

Son görev ise, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır. Bu kapsamda Kurul, eğitim faaliyetleri düzenlemekte, kongre, sempozyum, seminer, konferans gibi etkinlikler yürütmekte ya da bu tür etkinliklere destek olmaktadır.

B) İnceleme ve Araştırmalar

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, yapılacak başvurular üzerine veya re'sen, an az genel müdür veya eşiti seviyesindeki kamu görevlileri hakkında gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Kurul, gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilme yetkisine sahiptir.

İnceleme ve araştırmalar, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütülür ve en geç üç ay içerisinde sonuçlandırılır.

Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşları ile Türkiye'de ikâmet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir; ancak kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Kurul, Kanununun 1. maddesinde yer alan "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler" hakkında inceleme yetkisine sahip değildir. Ayrıca, genel müdür ve eşiti düzeyinde olmayan kamu görevlileri hakkında yapılan başvurular incelemeye alınmamakta ve bu kişiler hakkında inceleme yetkisi, ilgili disiplin kuruluna aittir. Bunun yanında, yargı organlarınca incelenmekte olan ve karara bağlanan uyuşmazlıklar hakkında inceleme yapılamamakta ve ayrıca Kurul'a başvuru yapıldıktan sonra konu yargıya taşındığı anlaşılırsa Kurulca herhangi bir işlem yapılamamaktadır.

a) Konularına Göre Başvurular

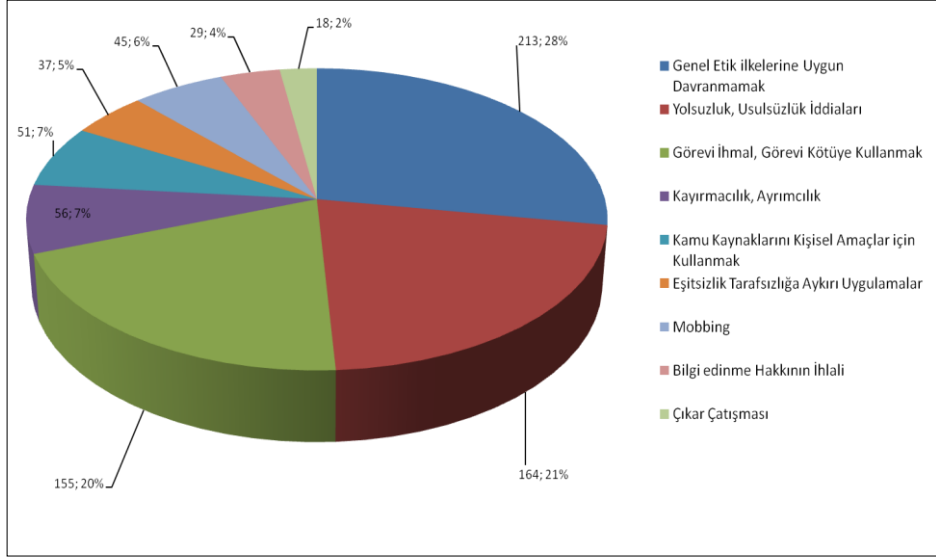
Kurul'a 2005-2010 yılları arasında toplam 806 başvuru yapılmıştır. İlk yıllarda başvuru sayısının az olması Kurul'un tanınırlığının az olması ile ilgilidir. 2005-2008 yılları arasında toplam 260 başvuru yapılmıştır. 2009 yılı içerisinde Kurul'a yapılan başvuru sayısında gözle görülür bir artış olmuş ve 183 başvuru değerlendirmeye alınmıştır. 2010 yılı içerisinde de, 2009 yılından intikal eden 47 adet dosya ile birlikte toplam 358 adet dosya incelenmiştir. 2010 yılı içerisinde incelenen 358 adet dosyanın 319 tanesi karara bağlanmış, 39 tanesi 2011 yılına intikal etmiştir. İşlem gören dosyalara ilişkin olarak Kurul'da toplam 117 adet karar verilmiştir. Konuyla ilgili detaylı bilgiler aşağıdaki tabloda ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.

Başvuru Konuları	2005 Başvuru Sayısı	2006 Başvuru Sayısı	2007 Başvuru Sayısı	2008 Başvuru Sayısı	2009 Başvuru Sayısı	2010 Başvuru Sayısı	Toplam
<i>Personel İşlemleriyle ilgili olanlar(Mobing)</i>	6	2	12	10	4	11	45
<i>Genel Etik İlkelerine Uygun Davranmamak</i>	10	8	4	9	81	101	213
<i>Görevi İhmal/Görevi Kötüye Kullanmak</i>	17	9	4	18	36	71	155
<i>Çıkar Çatışması</i>	-	-	-	-	-	18	18
<i>Kamu Kaynaklarını Kişisel Amaçlar veya Hizmet Gereklere Dışına Kullanmak</i>	6	2	20	8	5	10	51
<i>İntihal</i>	4	-	1	-	2	-	7
<i>Kayırmacılık/Ayrımcılık</i>	7	2	3	7	6	31	56
<i>Eşitlik ve Tarafsızlığa Aykırı Uygulamalar</i>	4	5	8	13	7	-	37
<i>Bilgi Edinme Hakkının İhlali</i>	3	2	2	2	3	17	29
<i>Yolsuzluk/Usulsüzlük İddiaları</i>	17	12	4	6	39	86	164
<i>Muhtelif</i>	4	5	6	3	-	13	31
Toplam	78	47	64	76	183	358	806

Kaynak: <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/etikkurulu20052008faaliyetraporu.pdf>, 14.09.2011
<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/etikkurulu2009faaliyetraporu.pdf>, 14.09.2011
<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/etikkurulu2010faaliyetraporu.pdf>, 14.09.2011

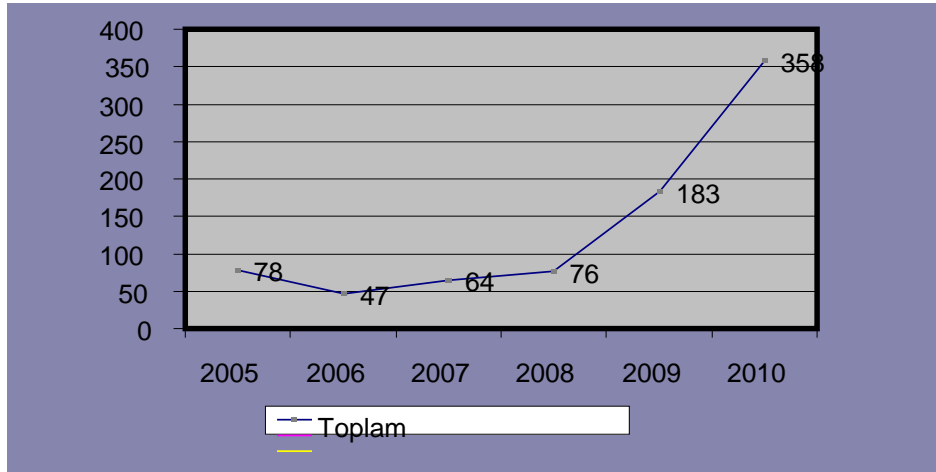
Kurul'a en çok başvuru yapılan konular arasında genel etik kurallarına aykırılık, görevi ihmal/görevi kötüye kullanmak ve yolsuzluk iddiaları gelmektedir. Kurul'a yapılan başvurular, konu ve sayı itibariyle aşağıdaki grafiklerde gösterilmektedir.

Grafik 1: Başvuruların Konulara Göre Dağılımı



Kaynak: 2005-2008, 2009, 2010 Kamu Görevlileri Etik Kurulu faaliyet raporu

Grafik 2: Kurula Yapılan Başvuru Sayıları 2005-2010 Grafikte Gösterimi



Kaynak: 2005-2008, 2009, 2010 Kamu Görevlileri Etik Kurulu faaliyet raporu

b) Kararların Değerlendirmesi

Kurul'a 2005-2010 yılları arasında yapılan başvurularla ilgili olarak 384 karar verilmiştir. 2008 yılında 1, 2009 yılında 6 ve 2010 yılında 30 adet etik ihlali kararı verilmiştir. 5176 sayılı Kanun'un 5. Maddesinde yer alan "Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur." Hükmü uyarınca verilen ihlal kararlarından sekiz tanesi Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından 4 Şubat 2010 tarihinde verilen kararla, etik ihlalin tespitine ilişkin kararların Resmi Gazete'de yayınlanmasını öngören hüküm iptal edilmesiyle Kurul tarafından verilen etik ihlal kararları sadece Başbakanlık makamına ve ilgililere(başvuru sahibi, hakkında inceleme yapılan kişi, ilgili bakanlık) yazılı olarak bildirilmektedir.

(http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=kara r&id=2846&content=kamu_gorevlileri_etik_kurulu, 14.09.2011 (27585 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır).

	Yıllara Göre Başvuru Sayısı						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Toplam
Kurul'un Başvuru Üzerine Verdiği Karar Türü							
<i>Etik Davranış İlkelerine Aykırılık Tespit Edilenler</i>	-	-	-	1	6	30	38
<i>Yargıya İntikali Nedeniyle İncelenemeyenler</i>	13	11	8	4	15	11	62
<i>Etik Davranış İlkelerine Rastlanmayanlar</i>	1	4	6	5	18	42	76
<i>Başvuru Şartlarını Taşımadığı Gereğiyle Reddedilenler</i>	31	20	18	36	7	16	128
<i>Diğer</i>	18	9	15	14	7	18	81
Toplam	63	44	47	59	53	117	384

Kaynak: 2005-2008, 2009, 2010 Kamu Görevlileri Etik Kurulu faaliyet raporu

Kurul'un etik ihlal kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanmasındaki amaç kamu görevlilerinin kamuoyuna teşhir edilmesi değil, etik dışı davranışların kamuoyuyla paylaşılması suretiyle yöneticilerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde davranmalarının teşvik edilmesidir. Bu çerçevede, Kurul, 5176 sayılı Kanun'un 3. maddesi uyarınca kamuda etik kültürünü yerleştirmek görev

ve yetkisi çerçevesinde, Kurul tarafından verilen etik ihlal kararlarını kamu görevlilerine rehberlik etmek amacıyla, kişi ve kurumlar karartılarak, resmi internet sayfasında yayınlama kararı almıştır.

Kurul'un vermiş olduğu kararlar aşağıdaki tabloda yıllar itibariyle sınıflandırılmıştır.

c) Kararlara İlişkin Örnekler

Tablo 3: Resmi Gazete'de Yayımlanan Kurul Kararları				
Karar Tarihi	Karar Sayısı	Konu	Etik İhlalde Bulunan Kamu Görevlisi	Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı
23/1/2009	2009/1	<i>Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (Yönetmelik m.15)</i>	Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Üyeleri	27162
06/05/2009	2009/19	<i>Saygınlık ve Güven (Yön. m.10) Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (Yön. m.16)</i>	Genel Müdür	27260
11/06/2009	2009/23	<i>Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (Yön. m.15) Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (Yön. m.16)</i>	Belediye Başkanı	27270
25/09/2009	2009/37	<i>"Dürüstlük ve Tarafsızlık" (Yönetmelik m.9)</i>	Belediye Başkanı	27464
09/10/2009	2009/38	<i>"Amaç ve Misyona Bağlılık" (Yönetmelik m.8), "Saygınlık ve Güven" (m.10), "Çıkar Çatışma-sından Kaçınma" (m.13) ve "Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu" (m.20)</i>	Kurum Başkan Yardımcısı	27394
05/11/2009	2009/40	<i>"Saygınlık ve Güven" (Yön. m.10), Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (Yön. m.15), "Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu" (Yön. m.20)</i>	Kaymakam	27436
23/1/2009	2009/1	<i>Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (Yön. m.15)</i>	Genel Müdür, Kurul Üyeleri	27162

26/12/2008	2008/206	<i>Çıkar Çatışmasından Kaçınma (Yön. m.13) Dürüstlük ve Tarafsızlık (Yön. m.9)</i>	Belediye Başkanı	27123
Kurul'un Resmi İnternet Sitesinde Yayınlanan Kararları				
24/02/2011	2011/16	Dürüstlük ve Tarafsızlık, Saygınlık ve Güven, Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı, Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu, Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler İlkeleri (Yönetmelik Md. 9, 10, 16, 20, 21)	Belediye Başkanı	
24/05/2011	2011/34	Şeffaflık, Bilgi Verme, Halka Hizmet Bilinci, Saygınlık ve Güven İlkeleri (Yönetmelik Md. 6, 10/1 ve 19)	Genel Müdür	
25/05/2011	2011/40	Dürüstlük ve Tarafsızlık, Yasallık, Saygınlık ve Güven, Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı, Savurganlıktan Kaçınma İlkeleri (Yönetmelik Md. 9, 10, 16, 17.)	Belediye Başkanı	
26/05/2011	2011/35	Psikolojik Taciz, Saygınlık ve Güven İlkeleri (Yönetmelik Md. 10, 11)	Kurum Başkanı	

Etik ihlalin tespitine ilişkin Kurul kararlarında; Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik'te düzenlenmiş olan, başta “dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesi olmak üzere sırasıyla “saygınlık ve güven”, “savurganlıktan kaçınma”, “hizmet standartlarına uyma”, “amaç ve misyona bağlılık”, “çıkar çatışmasından kaçınma” ve “yöneticilerin hesap verme sorumluluğu” ilkelerinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır. Resmi Gazete’de yayınlanan ihlal kararları ile 2011 yılı şubat ayından itibaren Kurul’un resmi internet sayfasında yayınlanan kararlara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Kurul ‘un almış olduğu kararlardan bir kaçı aşağıda yer almaktadır.

Örnek 1

Kurul’un vermiş olduğu bir kararda; bir belediye başkanının eşine ait taşınmazı avantajlı bir duruma getiren imar planı değişikliğine ilişkin iş ve işlemlere katılmak suretiyle Yönetmelik’in 9. maddesinde düzenlenen “Dürüstlük ve tarafsızlık” ile 13. maddesinde düzenlenen “Çıkar çatışmasından kaçınma” ilkelerine aykırı davrandığı tespit edilerek etik dışı davrandığına hükmedilmiştir. Çünkü kamu görevlilerinin kendilerinin veya yakınlarının menfaatlerinin söz konusu olduğu toplantı veya kararlara katılması etik ilkelere aykırı bir davranıştır.

Örnek 2

Kamu görevlilerinin; üstleri, meslektaşları, astaticları ve diğer kamu görevlilerine karşı belirli bir süre ile ve sistematik olarak, aşağılama, küçümseme, yıpratma, bezdirme,

asılsız iddiada bulunma, dışlama, kişiliğini ve saygınlığını zedeleme, kötü muameleye tabi tutma, özel hayatına müdahale ve yıldırma gibi usuller ile psikolojik tacizde bulunmaları şeklinde ortaya çıkan ve mobbing olarak adlandırılan kavramla ilgili olarak Kurul tarafından verilmiş kararlar da mevcuttur.

Kurul'un verdiği bir kararda; bir belediye başkanının, anayasal haklarını kullanarak belediye başkanı adayı olmak amacıyla görevlerinden ayrılan Genel Sekreter Yardımcısının eski görevine iadesi için başvurmasına rağmen Belediye Başkanı tarafından göreve iade edilmeyerek farklı bir muameleye tâbi tutulması, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında "Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik... ilkeleri doğrultusunda hareket ederler...", ikinci fıkrasında da, "Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar", üçüncü fıkrasında ise "Kamu görevlileri, gerçek ve tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar..." şeklindeki hükümlerine açıkça aykırılık teşkil ettiğine hükmedilmiştir.

Örnek 3

Bir kamu kurumunun yönetim kurulu üyelerinin, il dışında beş yıldızlı bir otelde yaptıkları toplantı, konaklama ve diğer giderleri kurumun denetime tabi olan bir şirket şirkete finanse ettirmeleri, görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlarca karşılanan bu giderlerin hediye alma yaşağı kapsamında etik davranış ilkelerine aykırılık teşkil ettiği Kurul tarafından tespit edilerek "çıkarcı çatışması" ilkesine aykırı davrandıklarına karar verilmiştir.

SONUÇ

Hesap verilebilirlik, son zamanlarda kamu yönetiminde tartışılan ve gündemde olan bir kavramdır. Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğu içerisinde hareket etmeleri, yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte daha da önem kazanmıştır.

2005 yılından bu yana faaliyet gösteren Kamu Görevlileri Etik Kurulu, ülkemizdeki kamu yönetiminin daha hesap verebilir ve şeffaf olması amacıyla kurulmuştur. Kurul'un temel fonksiyonu, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini ve uygulamayı gözetmektir. Bu çerçevede, üst düzey kamu görevlilerinin etik dışı davranış ve işlemleri hakkında başvurular üzerine veya resen inceleme ve araştırmalar yapılmakta yanlış davranış kamuoyuna sunulmaktadır. Böylece kamu görevlilerinin hesap verebilirlik ilkesi doğrultusunda hareket etmeleri teşvik edilmekte ve kamuda etik kültürün yerleştirilmesi hedeflenmektedir.

Kurul'un kapsamının sınırlandırılması; yasama, yargı, Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversitelerin 5176 sayılı Kanun'dan bağımsız tutulması etik ilkelerin kamuda yerleşmesi açısından bir zaaf oluşturmaktadır. Bu çerçevede TSK ve üniversitelerin kanun kapsamına alınması ve uluslararası uygulamaya paralel olarak ülkemizde de demokratik ve etik bir yönetim için yasama etiği ve yargı etiği çalışmalarının yapılarak tüm kamu yönetimin etik ilkeler şemsiyesi altında toplanması gerekmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile toplumda etik kültürünün geliştirilmesi/etik standartların yerleştirilmesi ve bir etik iklimin oluşturulması çok yönlü çalışmalara bağlı ve uzun soluklu bir süreç içermektedir. Kurul'un çalışmaları tek başına yetmez, tüm kamu kurumları, sivil toplum örgütleri ve toplumun desteğine ihtiyaç vardır.

KAYNAKLAR

- BEHN, Robert D. (2001), Demokratik Hesap Verme Sorumluluğu, Çev. Paradigma Tercüme Ltd. Şti, Mısırlı Atra Matbaacılık, İstanbul.
- BİRİCİKOĞLU, Hale ve GÜLENER, Serdar (2008), "Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi", Türk İdare Dergisi, Sayı 459, s. 203-224.
- BİRİCİKOĞLU, Hale (2011), Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik (Marmara Bölgesi Örneği), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- BOVENS, Mark (2003), "Public Accountability", Handbook of Public Administration, (Ed.) B. Guy Peters and John Pierre, SAGE Publications, pp. 182-208.
- BOVENS, Mark (2005), "From Financial Accounting To Public Accountability", http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2006-1201-222837/Bovens_05Fromfinancialaccountingtopublicaccountability.pdf, 15.08.2011.
- BOVENS, Mark (2008), "Two Concepts of Accountability", <http://www2.ku.edu/~kupa/kettering/pdfs/Bovens.pdf>
- BOVENS, Mark ve Diğerleri (2008), "Does Public Accountability Work? An Assessment Tool", Public Administration, Vol. 86, No 1, pp. 225-242.
- CENDON, Antonio Bar (2006), "Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments", <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>, 15.08.2011.
- DUBNICK, Melvin j. (2002), "Seeking Salvation For Accountability", Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29,

Boston, <http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2002/salv2002.pdf>,
15.08.2011.

DWIVEDI, O.P. and JABBA, Joseph (1989), "Public Service Responsibility and Acoountability", Public Services Accountability A Comparative Perspective, (Ed.) Joseph G. Jabba AND O.P. Dwivedi, Kumarian Press, USA, pp. 1-16.

ERYILMAZ, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal ve BİRİCİKOĞLU, Hale (2011), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", İş Ahlakı Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, s. 19-45.

FEARON, James D. (1999), "Electoral Accountability and The Control Of Politicans: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance", Democracy, Accountability and Representation, (Ed.) Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin, Cambridge University Press, USA, pp. 55-97.

KAYA, Safiye (2003), "Hesap Verme Sorumluluğu ve Sayıştay", 2. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, Ankara.

KESİM, Erdoğan (2005), "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik", 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Adapazarı, ss. 269-285.

KLITGAARD, Robert (1997), "Cleaning Up and Invigorating The Civil Service", Public Administration and Development, Vol. 17, pp. 487-509.

MULGAN, Richard (2000), "Accountability: An Ever-Expanding Concept?", Public Administration, Vol. 78, No. 3, pp. 555-573.

MULGAN, Richard (2003), Holding Power To Account: Accountability in Modern Democracies, Palgrave Macmillan, New York.

ÖZTÜRK, Namık Kemal (2003), " Etik ve Kamu Yönetimi", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed.) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Seçkin Yayınevi, Ankara, ss. 203-231.

SANAL, Recep (2002), Türkiye'de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.

SCHWARTZ, Robert (2002), "Accountability in New Public Management", Public Administration: An Interdisciplinart Critical Analysis, (Ed.) Vigoda Eran and Marchel Dekker, New York, USA, pp. 63-84.

SCOTT, Colin (2000), "Accountability in the Regulator State", Journal of Law and Society, Vol. 27, No 1, pp. 38-60.

ŞEN, Mustafa Lütfi (2005), "Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar", 2.

Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Adapazarı, ss. 361-376.

YÜKSEL, Cüneyt (2005), Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Cilt 1, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

<http://www.oag.ab.ca>, 15.08.2011.

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>, 10.09.2011

http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, 11.09.2011

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf., 12.09.2011

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)2_Turkey_TR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)2_Turkey_TR.pdf), 12.09.2011

[http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2846&content=kamu_gorevlileri_etik_kurulu_\(27585_sayili_Resmi_Gazete'de_yayinlanmistir\)](http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2846&content=kamu_gorevlileri_etik_kurulu_(27585_sayili_Resmi_Gazete'de_yayinlanmistir))14.09.2011

<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/etikkurulu2005-2008faaliyetraporu.pdf>, 14.09.2011

<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/etikkurulu2009faaliyetraporu.pdf>, 14.09.2011

<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/etikkurulu2010faaliyetraporu.pdf>, 14.09.2011

III. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE YENİDEN DÜZENLEME

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Ali KAYA

Daha İyi Düzenleme Anlayışı ve Türkiye'deki Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme

Erhan YAMANER

Daha İyi Bir Kamu Yöneticisi İçin Kamu Yönetimi ve Eğitimi'nde Yapılması Gerekenler

Yrd.Doç.Dr. Oktay ALKUŞ

Gün : 19 Ekim 2011 Çarşamba

Saat : 16:15 - 18:15

Salon : Yeni Seminer Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

DAHA İYİ DÜZENLEME ANLAYIŞI VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALARI ÜZERİNE BİR İNCELEME

*Erhan Yamaner**

Özet

Bu çalışma, son yıllarda düzenleme yapma yönteminde tercih edilen daha iyi düzenleme (*better regulation*) yaklaşımını Türk Kamu Yönetimi'ndeki uygulamaları bağlamında irdelemektedir. Çalışmanın amacı daha iyi düzenlemenin kuramsal çerçevesini, Türk Kamu Yönetimi'ndeki uygulamalarını ve daha iyi düzenlemenin uygulamadaki aksaklıklarını ortaya koymaktır. Bu amaçla daha iyi düzenleme ile ilgili kapsamlı bir literatür taraması yapılmış ve Türkiye'de daha iyi düzenleme yaklaşımına uygun olarak yapılan uygulamalar incelenmiştir.

Hazırlık safhasında mükemmel bir biçimde hazırlansa da daha iyi düzenleme uygulamada düzenlemenin kendisinden ve uygulayıcılardan kaynaklanan bazı aksaklıklarla karşılaşmaktadır. Sonuç olarak daha iyi düzenleme yaklaşımının Türk Kamu Yönetimi'nde etkin bir biçimde uygulanamamasının başlıca nedeni hazırlık safhası ile uygulama safhasının uyumlu hale getirilememesidir. Çalışma, düzenlemenin uygulamalarındaki birçok aksaklığın sebebinin genel anlamda bürokrasinin değişime direnç göstermesi olduğunu tartışmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Daha İyi Düzenleme, Bürokrasi, Değişime Direnç

BETTER REGULATION APPROACH AND A STUDY OF ITS PRACTICES IN TURKEY

Abstract

This study examines *better regulation* approach which is preferred in making regulations method in the context of its applications in Public Administration. The aim of the study is to establish theoretical framework of better regulation, its applications and its practical deficiencies in Turkish Public Administration. For this aim, a comprehensive literature review of better regulation has been carried out and practices done in Turkey in accordance with better regulation has been analyzed.

Better Regulation faces some troubles caused by practitioners and the regulation itself in application though its prepared perfectly in the preparation phase. Consequently, the main reason why better regulation approach is not applied in Turkish Public Administration efficiently is disharmony of preparation phase and practice phase. The study argues that there are many deviations in the implementation of the regulation due to largely bureaucracy's resistance to change.

Keywords: Better Regulation, Bureaucracy, Resistance to Change.

* Gıda Kontrolörü, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, er-yaman@hotmail.com

GİRİŞ

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

1.2. Daha İyi Düzenleme (Better Regulation)

Piyasanın öne çıktığı yeni yönetim anlayışında devlet, vatandaşa karşı ve kamu kurumlarının birbirlerine karşı verdiği hizmetlerde piyasa ve kamu yönetimi için iyi hizmet-asgari maliyet şartını oluşturmayı hedeflemiştir. Bunun için uygun piyasa koşullarını sağlamak, rekabet ortamı oluşturmak ve şirketler için uygun hareket alanı sağlamak, işçileri, tüketicileri, sağlık ve çevreyi korumak gibi görevler üstlenmiştir. İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı (Altıntaş, 2003: 7), kamu yönetiminin bu görevlerini yerine getirirken asgari maliyet getiren azami fayda sağlayan piyasa modellerine yönelmesini istemektedir. Bu durum da iyi düzenlemeler yapmayı gerektirir. Ekici ve Çelik'e (2007: 139) göre bir düzenlemenin kalitesini, o düzenlemenin hakları eşit dağıtıp dağıtmadığı; şeffaf, tutarlı, dengeli, etkili, verimli, uygulanabilir olup olmadığı; düzenlediği alanın ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı sorularına verilen cevaplar belirlemektedir. İyi düzenleme (good regulation) beraberinde ekonomik fayda getirirken kötü düzenleme, gereksiz bürokrasi, iş piyasasına fazladan maliyetler (bu tüketiciye maliyet olarak yansır) yükler. Bunun yanında düzenlemeleri azlığı ve çokluğu da bazı sorunları beraberinde getirir. Düzenlemenin azlığı karmaşa ve otorite boşluğu oluştururken, aşırı düzenlemenin merkezinde de güçlü bir düzensizlik (serbestleştirme) söylemi vardır (Hutter, 2005: 1). Düzenlemelerin kalitesi, azlığı ve çokluğu gibi hususlar göz önüne alındığında son yıllarda devletler gerekli olan ve en az yönetsel yük ve maliyet getiren, hedef-sonuç uyumu olan ve toplum, idare ve piyasa için açık, basit ve kolay uygulanabilir olan düzenlemeler yapma yoluna gitmiştir. Son yıllarda yapılan bu tür düzenlemeler daha iyi düzenleme olarak tanımlanmaktadır.

Genel bir tanım yapmak gerekirse daha iyi düzenleme uygulanacak bir kamu politikası için yapılacak düzenlemenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarını tarif eden bir yaklaşımdır. Radaelli'ye (2006: 2) göre ise daha iyi düzenleme, yeni piyasa modellerin uygulanabilirliği düşüncesi çerçevesinde formülasyon, uyum, uygulama ve değerlendirme, düzenleme yapma sürecinin kurallarını belirleme aşamalarına sahiptir. Daha iyi düzenlemeler bu aşamaların uygulanması yoluyla yapılan düzenlemedir. Daha iyi düzenlemenin gündemi, bir yandan tüketiciyi korumayı, toplum, çevre ve sağlık standartlarını yüksek tutmayı sürdürürken öte yandan istihdam ve büyüme yaratmaya katkı sağlamaktır (Comission, 2009: 1). Rekabeti geliştirme, çevreyi koruma ve iyi işleyen bir serbest piyasa oluşturma yoluyla piyasa başarısızlığını giderme ve etkin kaynak dağılımı sağlama, şeffaflığı artırma yoluyla da devlet başarısızlığını gidermeyi hedefleyen daha iyi düzenleme, gelişmiş yönetim için bir politika olarak açıklanabilir. Buna göre daha iyi düzenleme için piyasa başarısızlığı teorisi (market failure theory) ile devlet başarısızlığı teorisini (governmental failure theory) uzlaştırdığını söylemek mümkündür.

Daha iyi düzenlemenin kaynağının, AB'nin İngiltere başkanlığı (1992) sırasında Edinburgh Zirvesi ve 90'lı yıllar boyunca AB ve üye devletlerin gündeminin bir parçası olduğu bilinmektedir. 2000 yılında AB Bakanlar Konseyi'nin kabul ettiği Lizbon Stratejisi ile mevzuat hazırlama ortamının basitleştirilmesi, ulusal ve AB düzeyinde kamu yönetimi performansının artırılmasını sağlayacak daha koordineli bir çalışma stratejisinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Lizbon Stratejisi, daha iyi düzenlemenin temelini oluşturmuştur. Lizbon Stratejisinin AB'yi 2010 yılına kadar dünyanın en rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı ekonomisi haline getirmek hedefi etrafında yoğunlaştığı bilinmektedir. Dolayısıyla daha iyi düzenleme en parlak ve popüler dönemini yaşamaktadır (Hardacre, 2008: 5).

Daha iyi düzenleme, düzenlemenin yapımı (hazırlık) ve uygulanması aşamalarında etkili araçlardan faydalanır. Bu araçlar, basitleştirme, DEA, danışma ve yönetsel engellerin azaltılmasıdır. Düzenlemenin yapım aşamasında düzenleme ile ilgili tarafların katıldığı danışma toplantıları ve düzenleme yapılacak alandaki mevcut düzenlemenin etkilerinin ölçüldüğü DEA ile düzenlemede yapılacak basitleştirmeler ve kaldırılacak yönetsel engellerin tespit edilmesi sağlanır. Daha sonra mevcut düzenlemede basitleştirmeler yapılır, yönetsel engeller kaldırılır. Yapılan daha iyi düzenleme uygulama aşamasında bazı sorunlarla karşılaşabilir. Ekonomik, sosyal, teknolojik değişimlere bağlı olarak düzenlemede tekrar basitleştirme yapmak gerekebilir veya kaldırılması gereken yeni bir yönetsel engel oluşabilir. Bu durum tekrar aynı sürecin uygulanması anlamına gelir.

1.2. Daha İyi Düzenlemenin Araçları

Daha iyi düzenleme, kırtasiyeciliğin (red tape) azaltılması ve basitleştirme (simplification), düzenlemenin hazırlanması sürecinde düzenleyici etki analizinin (DEA) (regulatory impact analysis) uygulanması, düzenleme ile ilgili kesimlerin katılımının sağlandığı danışma (consultation) süreci ve yönetsel engellerin azaltılması olmak üzere dört araca sahiptir (Yamaç, 2008: 35). Bu araçlar, düzenlemenin öncesinde (ex-ante) ve sonrasında (ex-post) gözlem ve değerlendirme yoluyla düzenlemeyi veya süreci iyileştirmek için çözümler geliştirmeyi amaçlamaktadır. Daha iyi düzenleme kavramını anlayabilmek için bu araçların özelliklerinin ve içeriğinin anlaşılması önemlidir.

1.2.1. Basitleştirme

Bürokratik devlet, yazılı işlemler yoluyla çevreyi ve toplumu korumak amacıyla ölçütler geliştirmiştir. Ölçütleri de uygulanabilir hale getirmek amacıyla hukuki düzenlemeler yapmıştır. Eski düzenlemeler değişen şartlara uyumlu hale getirilmeye çalışılmış, işlevini kaybeden düzenlemeler ise yenisine ihtiyaç duyulana kadar yürürlükte kalmıştır. Yürürlükten kaldırılmayan düzenlemeler, düzenlemenin uygulayıcısı yönetenler ve memurları tarafından ağırlaşan bir görev, yönetilenler için ise ağır bir yük olmaya başlamıştır. Bu yönüyle kırtasiyecilik karar vermeyi ve hareketi engellemiştir. Kırtasiyeciliği, vatandaşın hakkını korumak ve yönetim mekanizması içinde her yetkilinin prosedürde

katkı ve etkisini sağlama gayesi yaratmıştır. Kırtasiyecilik, örgüt içi iletişimin bir gereği ve zorunlu bir uygulama halini almıştır. Dolayısıyla yöneten için değil yönetilen için yapılmaktadır (Kazancı, 2003: 2). OECD'ye göre kırtasiyecilik, gereksiz form doldurma, aşırı yönetsel prosedürleri uygulama, ruhsatlandırma gereçlerini kapsar (OECD, 2009: 6). OECD ülkelerinin çoğunluğunda vatandaşların ve iş dünyasının en yaygın şikâyetlerinden biri hükümet işlerinin karışıklığı ve kağıt işleri olmuştur (OECD, 2003: 1).

Yönetsel basitleştirme, kurumlar ve politikalarından ibaret olan yönetsel sistemdeki düzenlemelerin karmaşıklığını azaltmak, kırtasiyeciliği gerektiği düzeyde tutmak üzere yapılan işlemlerdir. Yönetsel basitleştirme ile düzenlemelerin bir araya getirilmesi ve daha anlaşılır bir biçimde yeniden ifade edilmesi amaçlanır. Basitleştirmeyi iki boyutlu ele almak mümkündür. Birincisi, idari yük getiren mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesidir. Basitleştirmeyi gerektirecek düzenlemelerdeki kullanılmayan, gereksiz veya diğer düzenlemeler ile çelişen düzenlemelerin tümünün veya bir bölümünün kaldırılması gerekir. İkincisi yönetsel yük getiren düzenlemelerin uygulanma aşamasında kontrol edilmesidir. Yasal karmaşıklığa sebep veriyor mu? Uygulayıcı yetişmiş personel var mı? sorularına olumlu cevaplar verilmesi sağlanmalıdır.

1.2.2. Düzenleyici Etki Analizi

Nitelikli düzenleme, düzenleme (kanun, KHK, tüzük, yönetmelik ve diğer alt düzenleyici işlemler) yapma sürecinin iyileştirilmesinin bir sonucu olarak kabul edilebilir. Bu sürecin iyileştirilmesi için sürecin her aşamasında daha iyi düzenleme araçlarından biri olan DEA'dan yararlanılmaktadır. Dolayısıyla DEA, bir ürün olmaktan ziyade bir süreçtir (Radaelli, 2004: 727). Yamaç'a (2008: 35) göre DEA, mevcut olan veya yeni hazırlanan düzenlemenin muhtemel sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerinin ölçülmesidir. Daha geniş tanımıyla DEA, politikacılara karar alabilmeleri için düzenlemelerin ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel etkilerini ölçmek ve fayda-maliyet analizi yaparak etkili ve verimli bir politika geliştirmek için kullanılan politik bir araçtır. DEA'nın daha iyi düzenlemeye katkısı düzenleyici tedbirlerin sistematik olarak değerlendirilmesi ve hesap verme, saydamlık ve tutarlılık ilkelerine sıkı sıkıya bağlılık üzerine oturmaktadır (Karaosmanoğlu, 2006: 13). Bu kavram, 1995'ten itibaren düzenleyici karar almanın bir aracı olarak geliştirilmiştir. DEA, daha etkili ve işlem maliyeti daha düşük politik seçeneklerin tercih edilmesini, dolayısıyla daha az bürokrasi ile daha egemen piyasa (Coase işlem maliyeti teorisi) oluşturmanın bir yolu olarak görülmüştür.

DEA düzenleme yapmadan önce sorunun tespiti ile başlar. Düzenleme yapıldıktan etkilerinin ölçülmesi ve hedeflenen faydayı sağlayıp sağlanmadığının tespitine kadar devam eder. DEA, düzenleme öncesinde büyük kolaylık sağlamaktadır. Etkilerin analizinde etkilenen grupların ve alanların tespiti, fayda ve maliyet değerlendirmeleri, idareye, iş dünyasına, tüketiciler üzerine, KOBİ'ler ve rekabet üzerine ekonomik etkileri, sosyal ve çevresel etkileri üzerinde durulmaktadır. Düzenlemenin uygulamaya konmasından sonra düzenlemenin yürürlüğe konulmasına neden olan sorunun hala varlığını

sürdürüp sürdürmediği, düzenlemenin tespit edilen hedefleri ve beklentileri karşılayıp karşılamadığı gözlenmekte ve ölçülmektedir.

1.2.3. Danışma

Daha iyi düzenlemenin araçlarından birisi de doğru yapılmış ve tüm ilgili kesimlerce ciddiye alınmış danışma düzeneğidir. Danışma politika oluşturma sürecinde mümkün olduğunca erken başlanması gereken süreçtir. Danışma mekanizmasının kullanımı kolaydır, pahalı değildir ve etkilenen kesimlerin görüşlerini yansıtır (Ekici ve Çelik, 2007: 148). Danışmaya başlamadan önce ilgili tarafların ve politika önerisinden etkilenmesi muhtemel olan kesimlerin doğru tespit edilmesi önemlidir. Bu kesimlerle, danışmaya başlanmadan önce temasa geçilmeli ve bu kesimlerin danışma sürecine mutlaka dâhil olmaları sağlanmalıdır. Düzenleme için düzenlemeyi teklif edecek kurumun diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla sürdürdüğü danışma sürecinin yanında kamu yönetimi dışındaki paydaşlarla da danışma süreci yaşaması gereklidir. Buna karşın danışma süreci yasama ve düzenleme yapma sürecini yavaşlatmaktadır (Ekici ve Çelik, 2007: 148). Ancak bu durum danışma mekanizmasının faydası nazara alındığında hoş görülebilir bir durumdur.

1.2.4. Yönetmelik Engellerin Azaltılması

Yönetmelik engellerin azaltılması basitleştirme ile aynı içeriğe sahip görünebilir. Ancak basitleştirme daha çok kırtasiyeciliği (formları) azaltarak veya işlem sürecini kısaltarak yapılırken yönetmelik engellerin azaltılması ise prosedürdeki gereksiz, engelleyici işlemleri kaldırarak yapılmaktadır. Gereksiz yere oluşturulan komisyonlar veya kurullar, işlevini yitirmiş raporlar ve izinler yönetmelik engellere örnek olarak verilebilir.

1.3. Daha İyi Düzenlemenin Uygulama Aşamasındaki Aksaklıkları

1.3.1. Düzenlemenin Kendisinden Kaynaklanan Aksaklıklar

Daha iyi düzenlemenin hazırlık safhasında daha iyi düzenlemenin danışma, DEA, basitleştirme ve yönetmelik engellerin kaldırılması araçları ile uygulanabilir bir düzenleme yapılmasına çalışılır. Ancak uygulamada yapılan düzenlemeler ile ilgili bazı aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Bu aksaklıklardan ilki daha iyi düzenlemeye bağlı olarak yapılacak işlemler ile ilgili uygulayıcılara yönelik rehberlerin olmamasıdır. İkinci aksaklık ise ekonomik, politik, teknolojik gelişmeler doğrultusunda düzenlemenin sürekli gözden geçirilmemesidir. Gözden geçirmeler neticesinde gerekliyse yeniden basitleştirme yapılmalı ve yönetmelik engeller kaldırılmalıdır.

1.3.1.1. Standart Prosedürlerin Yokluğu

Standart prosedürlerinin olmaması karışıklık yaratır. Uygulayıcıların inisiyatifine (takdirine) bağlı uygulamalara yol açar. Bu durum kayırmacılık, ayrımcılık veya yolsuzluğa neden olabilir. Uygulama rehberlerinin eksikliği yapılan düzenlemeden beklenen verimliliğin düşük olmasına neden olur.

1.3.1.2. Gözden Geçirmelerin Yapılmaması

Daha iyi düzenlemenin iki aracından (DEA, Danışma) düzenlemenin hazırlık safhasında, diğer ikisinden (Basitleştirme, Yönetmelik engellerin azaltılması) ise hem hazırlık hem de uygulama safhasında yararlanılmaktadır. DEA ve danışma araçları yeni düzenleme yapılmadan önce uygulanmaktadır. Bu araçlar düzenlemenin yapımında büyük katkı sağlar. Yapılacak basitleştirme ve kaldırılması gereken yönetmelik engellerin tespitinde bu iki araçtan önemli ölçüde faydalanır. Ancak düzenlemenin uygulaması safhasında gelişmelere (ekonomik, politik, teknolojik) bağlı olarak yapılacak gözden geçirme çalışmaları neticesinde yeniden basitleştirme yapılması gerekebilir. Yine bu gelişmelere bağlı olarak yönetmelik engel oluşabilir. Bu durumda daha iyi düzenlemenin dinamik araçları devreye girer. Bu nedenle daha iyi düzenleme tek atış bir politika (one shot policy) (Mandalkern Report, 2001: 33) değil sürekli bir politikadır (continuous policy). Daha iyi düzenlemenin kullanılabilirliği ve uygulanabilirliği gözden geçirmeler sonucu yapılacak yeniden basitleştirmelere bağlıdır.

1.3.2. Uygulayıcılardan Kaynaklanan Aksaklıklar

1.3.2.1. Yetişmiş, Nitelikli Uygulayıcıların Yokluğu

Yapılan düzenlemenin uygulanabilirliği yeterli ve donanımlı uygulayıcıların olması ile mümkündür. Bu uygulama sonuçlarının verimliliğini artırır. Uygulanması istenen politikanın hedefleri doğrultusunda uygulayıcılar teknik eğitim ve motivasyon eğitimine tabi tutulmalıdırlar.

1.3.2.2. Uygulayıcılarda Daha İyi Düzenleme Anlayışının (Basitleştirme ve Yönetmelik Engellerin Azaltılması) Oluşmaması

Düzenlemenin hazırlık aşamasında daha iyi düzenleme yaklaşımını bilen ve benimseyen bürokratlar ile çalışılırken uygulama safhasında uygulayıcılardan yalnızca yönetmeliğin uygulanması istenmektedir. Oysa daha iyi düzenleme kırtasiyeciliği azaltmakla uygulayıcıya takdir yetkisi (inisiyatif kullanma) vermiştir. Uygulayıcılarda basitleştirme ve yönetmelik engellerin kaldırılmasına yönelik bir anlayışın olmaması uygulayıcıların takdir yetkilerini denetim riskinden korunmak için kırtasiyecilikten yana kullanmalarına yol açacaktır. Daha iyi düzenlemeye yönelik anlayışın oluşmamasının nedeni etkili bir iletişim stratejisinin olmamasıdır.

1.3.2.3. Uygulayıcıların Değişime Direnci

Amaçları ve hedefleri itibarıyla başarılı hazırlanmış kamu politikaları uygulayıcıları tarafından kabul görmediği müddetçe başarısız politikalar olur. Bürokrasi kendini yönetim sistemi içinde bütünü ayrılmaz bir parçası olarak görür. Dış çevrenin zorlaması ile yapılan değişime aktif veya pasif olarak direnir. Bu direnci aşmak için değişim, amacı, gerekçeleri, uygulamaya yönelik açıklayıcı ve yönlendirici rehberleri ile anlatılmalı ve bürokrasi değişime uyma konusunda kendini baskı altında hissetmelidir.

Değişime direniş, değişimin uygulanmasını önleme, erteleme veya yavaşlatmak üzere tasarlanmış davranışlardan oluşmaktadır. Değişimin niteliğine bakılmaksızın, taraflar değişimin etkilerinden kendilerini korumaya çalışırlar. Değişime direnişe yol açan çok sayıda etken bulunmaktadır. Çalışanların tutum, davranışları, çalışma alışkanlıkları, bilgi ve güven eksikliği, geçmiş başarılarla duyulan güven ve değişime uyum sağlayamama korkusu, değişimin amacını algılayamama veya değişimi olumlu algılamama, kişisel çıkarların güvenceye alınması isteği vb. gibi nedenler bürokrasinin değişime direnişe yol açmaktadır. Bürokrasinin değişime direnişinin nedenlerini dört grupta sınıflandırmak mümkündür:

1.3.2.3.1. Statükonun korunması

Mevcut kurulu düzen değişime direnişin en önemli nedenidir. Bürokratik örgütlenmede çalışanlar, “mevcutu koruma”, “tekrar ve rutin edimlere yaslanma”, “düzen ve ahenk sağlama”, “kurulu nizamın dışına çıkmama” gibi, daha çok statükonun korunması ve yeniden üretilmesi (Aytaç, 2006: 4) için gayret gösterirler. Bunun altında da değişimin çalışanların statülerini tehdit etmesi ve çıkarlarının zedelenmesi yatmaktadır.

1.3.2.3.2. Değişim konusunda bilgi eksikliği ve değişimi önemsiz görme

Bürokratik yapı içinde çalışanlar, değişimin amacı, değişimin nedenleri ve bunların sonuçlarını bilmediklerinden değişime direnirler. Bu yüzden çalışanlar değişimi olumlu algılamazlar ve değişime hazırlıklı olma ve uyum sağlama düzeyleri düşük olur. Bu durumu Leblebici (2005: 11) isteksizlik olarak değerlendirmektedir. Direnç, bir statükonun korunmasındaki faydayı ifade ederken diğer taraftan, isteksizlik, bir statükonun değişmesinin gerekli olmadığına duyulan inancı ifade eder (Leblebici, 2005: 11).

1.3.2.3.3. Alışkanlıklar

Alışkanlıklardan sadece iş yaşamında değil, genel olarak hayatın birçok yerinde vazgeçmek zordur. Dışarıdan doğrudan veya dolaylı bir uyarıcı olmadığı sürece insanlar alışkanlıklarından vazgeçmezler. Bürokratik çerçevede alışkanlık ve rutin edimler, zaman içinde, çalışanların rahatlığı ve itaatkârlığı kutsamalarına neden olur. Mevcut iş alışkanlıklarının değiştirilmesi durumunda ise şüphe ve itaatsizlik baş gösterir (Aytaç, 2006: 3).

1.3.2.3.4. Değişim anlayışının kabul görmemesi veya değişimin ussal olmaması

Politikaların uygulanması uygulayıcılara bağlıdır. Uygulayıcılar uygulama sürecinde karşılaşılan problemleri daha yakından tanırırlar. Bu yüzden uygulayıcıların sorunların nasıl çözüleceği konusunda daha belirgin görüşleri bulunmaktadır. under-funded government systems.Public service agencies whose workforceA broad spectrum of civil positions primarily constitute these streMemurlar değişimle getirilen yeni düzenlemeler ile uygulamaları arasında mantık ve işleyiş açısından hata veya eksiklik gördüklerinde bunu ya kendileri giderir veya önceki uygulamalara geri dönerler. Ayrıca bunlar yaptıkları için

suç işlediklerini düşünmezler ve yaptıklarının kamu yararı adına olduğuna inanırlar.

1.4. Türkiye’de Daha İyi Düzenleme

Türkiye’nin ilk 7 yıllık (2007–2013) planı olan Dokuzuncu Kalkınma Planında, ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi için; rekabet gücünün ve istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması gibi stratejik amaçlar benimsenmiştir (DPT, 2006: 1–2). Tespit edilen uluslararası gelişmeler ve temel eğilimler içinde yer alan Lizbon stratejisi (DPT, 2006: 7), düzenleyici etki analizi (DPT, 2006: 11), idari engellerin ortadan kaldırılması ve bürokratik işlemlerin azaltılarak prosedürlerin hızlandırılması (DPT, 2006: 17) çalışmaları hazırlanan bu planın yönünü tayin etmede belirleyici olduğu görülmektedir. Dokuzuncu Kalkınma Planında, Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenlerinden “Rekabet Gücünün Arttırılması” ve “Kamu Hizmetlerinde Kalitenin ve Etkinliğin Arttırılması” eksenleri daha iyi düzenleme ile ilgili olarak belirlenmiştir (DPT, 2006: 4).

Türkiye’de de “düzenleyici çerçeve”yi iyileştirmek, kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için çalışmalar yapmak üzere Başbakanlıkta “Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. Bu grup rekabete, etkinlik ve verimliliğe dayalı düzenleyici yönetim anlayışı geliştirmek, mevcut düzenleyici çerçeveyi iyileştirmek ve kamu yönetiminin bu alandaki kapasitesini geliştirmek için OECD ve AB ile ortak çalışmakta ve Türkiye’de düzenleyici işlemlerde daha iyi düzenlemenin uygulanması ile ilgili çalışmaları yürütmektedir. Başbakanlık ve diğer bakanlık birimleri, yaklaşık olarak 4.000 yönetmeliği gözden geçirmiştir. Bunların 3.482 adedini düzenlenmiş ve internetten erişilebilir hale getirilmiştir. 209 adedi de ya birleştirilmiş ya da yürürlükten kaldırılmıştır (Kızılcık, 2006: 93). Kamu kurum ve kuruluşlarınca çıkarılan günün gereklerine uymayan hem işletmelerin hem de vatandaşların hizmetten umulan kalite ve hızı elde etmelerini engelleyen çok sayıda gereksiz idari yük bulunmaktadır. Bu kapsamda, içinde gereksiz idari yükleri barındıran toplam 170 adet yönetmelik tespit edilmiştir (Başbakanlık, 2009: 3). Etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esasları düzenlemeyi amacıyla 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulması Gereken Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin 8. maddesine göre işlemlerde beyanın esas alınacağı, zorunlu olmadıkça belge talep edilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Birçok idari işlemde ikametgâh belgesi ve nüfus kayıt örneği istenmesi uygulamalarından vazgeçilmiştir.6 belge ve işlemde (nüfus kayıt örneği, ikametgâh belgesi, sabıka kaydı, sağlık kurulu raporu, noter onayları, nüfus cüzdanı, diploma vs.

fotokopileri) yapılan basitleştirme ile yılda 733 ton kâğıt tasarrufu sağlanacağı her yıl 12.489 adet ağacın kesilmesinin engellenebileceği tahmin edilmiştir. 733 ton kâğıdın ton başına ortalama fiyatı 2.400 TL olarak alındığında, toplam kaynak tasarrufunun 1.759.200 TL olacağı değerlendirilmektedir (Başbakanlık, 2009: 13). İş kurmayı ve kayıt işlemlerini kolaylaştırmak, dolayısıyla özel sektör üzerindeki gereksiz idari yükü azaltmak üzere İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik (İAÇRİY) ile, şirketlerin kayıt esnasında gerçekleştirdikleri 7 prosedür 1'e indirilmiştir. Ayrıca, Türkiye'de işe başlama süresi OECD ortalaması 27 gün iken 38 günden 9 güne indirilmiştir (Kızılıçık, 2006: 92).

Türkiye'de üretim piyasasının uluslararası alanda rekabet edilebilirliğini arttırmak için 2003 yılında Başbakanlık bünyesinde "Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması" konulu bir dizi çalışma yürütülmüştür. Bu çalışmalardan biri de "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları" olmuştur.

2. ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümün amacı belediyelerde İAÇRİY'e göre ruhsatlandırılan ikinci ve üçüncü sınıf Gayri Sıhhi Müesseselerin (GSM) ruhsatlandırma prosedürlerini, alan araştırması (anket, mülakat ve dosya incelemesi) ile değerlendirmektir. GSM'ler faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek işletmelerdir. Bu işletmeler çevreye olan zararlı etkilerine ve risk derecesine göre üç sınıfa ayrılır. Türkiye'de tüm sıhhi ve gayri sıhhi işletmelerin kuruluş sürecinde düzenleyici kontrol mekanizması olarak ruhsat kullanılmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde belediyelerde ruhsatlandırma prosedürlerinde ruhsat biriminde çalışan görevlilerden kaynaklanan bazı aksaklıkların olduğu ileri sürülmektedir. Bu aksaklıklar iki başlık altında özetlenebilir: (1) İAÇRİY'nin uygulayıcıları ruhsat edinme süresine uymamaktadır. (2) İstenen belge sayısı uygulayıcılar tarafından arttırılmaktadır. Çalışmanın hipotezi şudur: Daha iyi düzenleme yaklaşımına göre hazırlanan İAÇRİY'nin GSM'lerin ruhsatlandırılması uygulamalarındaki aksaklıklarının sebebi belediyelerde ruhsat biriminde çalışan görevlilerin İAÇRİY ile getirilen değişime direnç göstermesidir. Çalışmanın evreni veya ideal evreni Türkiye'de mevcut 2949 belediye (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, 2009: 3) ve bu belediyelerden ruhsat almış ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerdir. Türkiye'de GSM'lerin sayılarına ilişkin bir veriye rastlanmamıştır. Bu nedenle ideal evreni tam anlamıyla bilmek mümkün değildir.

Bu bölümde İAÇRİY'nin yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar (30.11.2010) Aydın Belediyesi'nden ruhsat alan ikinci ve üçüncü sınıf GSM sahipleriyle yapılan anket çalışması ve belediyelerin ruhsat birimlerinde çalışan görevliler ile yapılan mülakatlar ve ruhsat almış GSM'lere ait dosya

incelemeleri doğrultusunda yönetmelik uygulanmalarına ne ölçüde uyulduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Örneklemin belirlenmesinde araştırmacının ikamet ettiği bölgeye yakınlık önemli bir etken olmuştur. Çalışma evreni zaman, maliyet ve ulaşım bağı olarak sınırlandırılmıştır. Çalışma evreninde Aydın Belediyesi'nden ruhsat almış birinci sınıf GSM'lerin yer almamasının nedeni ruhsat almış birinci sınıf GSM sayısının 6 olmasıdır. Bu sayı analiz yapmaya yetecek sayıda değildir. Bunun dışında İAÇRİY'nin ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılmasına yönelik prosedürlerin birleştirilmiş olması araştırma yapmaya yetecek bir çalışma evreninin oluşmasını sağlamıştır. Çalışma evreninin yalnızca belediye mücavir sahaları ile sınırlandırılmasının nedeni ise mücavir saha dışında özel idarelerin ruhsat vermeye yetkili olduğu yerlerde araştırma yapmaya yetecek sayıda ikinci ve üçüncü sınıf GSM olmamasıdır. Alan araştırmasında elde edilen verilerin analizi ise "SPSS" ve "Excel" kullanılarak betimsel analiz yöntemi ile yapılmıştır.

2.1. Araştırmanın Örneklem Alanına Ait Veriler

Aydın Belediyesi GSM'lerin ruhsatlandırılması ile ilgili işlemleri 10.08.2005 (İAÇRİY'nin yayınlanma tarihi) tarihinden itibaren yürütmektedir. İkinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılması ile ilgili işlemler 1 personel (zabıta memuru) tarafından yürütülmektedir. Aydın Belediyesi tarafından 2008-2010 yıllarında verilmiş ikinci ve üçüncü sınıf GSM ruhsatı sayısı 540 adettir. Bu yıllar arasında ruhsat almış ikinci ve üçüncü sınıf GSM'nin sahibi veya yöneticisi ile yapılan anket sayısı 66'dır. Bunun yanında Aydın Belediyesi ruhsat birimi yetkilileri ile yarı biçimsel mülakat yapılmış ve üçüncü sınıf bir GSM'ye ait bir dosya incelenmiştir.

2.1.1. Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü Yetkilileri İle Yapılan Mülakata İlişkin Bulgular

Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü GSM Ruhsat Bölümü yetkilileri ile muhtelif tarihlerde (02.12.2010, 10.12.2010, 23.12.2010, 24.12.2010) yarı biçimsel mülakat yapılmıştır. Yapılan mülakatlarda Aydın Belediyesi'nde ikinci ve üçüncü sınıf GSM'leri ruhsatlandırma prosedürleri, istenen belgeler, GSM'lerin ruhsatlandırma sürelerine ilişkin bulgular elde edilmiştir. Bunun yanında Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimindeki görevlilerin ruhsatlandırma prosedürlerine ait tutumları gözlenmiştir.

Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü'ne ruhsat almak için başvuran ikinci veya üçüncü sınıf bir GSM için yürütülen ruhsatlandırma prosedürü şöyledir: Ruhsat almak için başvuran kişiye başvuru esnasında vermesi gereken belgeleri getirmesi istenir ve başvuran kişiye ruhsatlandırma prosedürü anlatılır. Evraklarını tamamlayan GSM sahibi hazırladığı dosyayı Aydın Belediyesi'ne teslim eder. Başvuru\Beyan formunda yer alan tarih başvurunun yapıldığı tarih olarak kabul edilir. Başvuru sonrası işyerinin gerekli teknik şartlara uygunluğunu denetlemek amacıyla işyeri sahibine randevu verilir. Aydın Belediyesi Sağlık İşleri Müdürlüğü, Belediye İmar İşleri Müdürlüğü, Belediye

Çevre Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğü görevlilerinden oluşan bir komisyon ile işyeri denetlenir ve tespit edilen eksiklikler işyeri sahibine bildirilir. Eksikliklerini gideren işyeri sahibi bu durumu Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimine bildirir ve aynı komisyon tekrar işyerine giderek yeniden denetim yapar. İşyeri eksikliklerini gidermiş ise ruhsat düzenlenerek işyeri sahibine verilir.

Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü'nün yaptığı bu uygulama GSM Yönetmeliği'nde yer alan ruhsat vermek için inceleme kurulunun onayının alınması uygulamasına benzemektedir. Aradaki tek fark inceleme kurulu yerine belediye içinde oluşturulan komisyon marifetiyle bu işin gördürülmesidir. İnceleme komisyonunun toplanması, denetim yapması ruhsat edinme süresini uzatmaktadır. Oysa İAÇRİY'de 2007 yılında yapılan bir değişiklik (İAÇRİY-2007) ile ikinci ve üçüncü sınıf GSM'ler için inceleme kurulu kaldırılmış ve beyana dayalı ruhsat verilmesi uygulamasına geçilmiştir. Buna rağmen Aydın Belediyesi'nde ikinci ve üçüncü sınıf GSM'leri ruhsatlandırılmasında beyana dayalı ruhsatlandırma yapılmamaktadır. Yapılan mülakatta bunun nedeni olarak da ruhsat verildikten sonra iptalinin daha büyük bürokratik işlem gerektireceği, ruhsatın birçok işlem için ilk basamak olduğu ve iptali halinde ruhsata bağlı diğer işlemlerin de yok hükmünde sayılacağı gösterilmektedir. Bu nedenle görevliler ön denetim yaparak bu sorunun oluşmaması yönünde çalışmaktadır. Açıkça görülüyor ki ruhsat birimi görevlileri İAÇRİY-2007 uygulamalarını bile uygulamamakta ve böylelikle yapılan değişime direnç göstermektedir.

Aydın Belediyesi 2010 yılı Temmuz ayına kadar ikinci ve üçüncü sınıf GSM'ler için hem işyeri açma ve çalışma ruhsatı hem de yönetmelikte yer almayan GSM ruhsatı düzenlenmekteydi. Bu tarihten itibaren işyerinin sıhhi-gayri sıhhi olduğu, gayri sıhhi ise sınıfı ile ilgili bilgilerin de yer aldığı tek ruhsat (İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı) uygulamasına geçmiştir. Bu geçiş müfettişlerin yaptığı bir denetimin etkisi olduğu gözlenmiştir.

Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimi yetkilileri ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılmasında işletmelerin şahıs veya şirket işletmesi olmaları, gıda veya gıda dışı işletme olmalarına göre değişik belgeler istemektedir. Aydın Belediyesi'nin ruhsat başvurusunda GSM'lerden istediği belgeler çizelge 1'de gösterilmektedir.

Çizelge 1. Aydın Belediyesi'nin Ruhsat Başvurusunda GSM'lerden İsteddiği Belgeler

	Şahıs İşletmesi		Şirket İşletmesi	
	Gıda	Gıda Dışı	Gıda	Gıda Dışı
İstenen Belge Sayısı	17	12	14	11

Kaynak: Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü görevlileri ile yapılan mülakat sonucunda oluşturulmuştur.

Fazladan istenen belgeler Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimi görevlilerinin alışkanlıklarından ve İAÇRİY'nin getirdiği değişim anlayışını benimsememelerinden kaynaklanmaktadır. İkametgâh ve nüfus kayıt örneği idarenin birçok işleminde vatandaştan istediği belgelerdir. Fakat 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik"te idarenin elektronik ortamda ulaşabileceği belgeleri vatandaştan istememesine (madde 8) dair hüküm olmasına rağmen Aydın Belediyesi ruhsat başvurularında hala bu belgeleri istemektedir. Pest-kontrol sözleşmesi (haşere ile mücadele için yetkili firmalarla yapılan sözleşme) ve sağlık muayene kartları, gıda ile ilgili faaliyet gösteren GSM'lerden istenmektedir. Gıda güvenliğine dair istenen sağlık muayene kartının çıkarılması ve gerekli muayenelerin yapılması uzun zaman (en az 1 hafta) almaktadır. Bu belgenin temin edilmesi ruhsat başvurusu yapmayı da geciktirmektedir. Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimi görevlileri ile yapılan mülakatta;

1. İkinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılmasında Aydın Belediyesi tarafından fazladan belge istenerek İAÇRİY ile belirlenen belge sayısının arttırıldığı,
2. İkinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılmasında İAÇRİY'de yer alan ancak İAÇRİY-2007'de kaldırılan inceleme kurulunun Aydın Belediyesi tarafından devam ettirilmesi ve bu uygulamanın ruhsat edinme süresini uzattığı sonucuna varılmıştır.

Mülakat neticesinde elde edilen bulgular değişimin uygulayıcılar (Aydın Belediyesi ruhsat birimi görevlileri) tarafından kabul görmediğini göstermektedir. Değişimin uygulayıcılar tarafından kabul görmemesi ve değişim anlayışının oluşmaması daha iyi düzenlemenin uygulamadaki aksaklıklarından biridir. Değişimi önemsiz gören, değişim anlayışını benimsemeyen uygulayıcılar çalışmanın bu bölümünde de görüldüğü üzere değişime direnç göstermektedir.

2.1.2. Aydın Belediyesi'nden GSM Ruhsatı Almış Bir İşyerine Ait Dosyanın İncelenmesine İlişkin Bulgular

Aydın Belediyesi ruhsat birimi tarafından ruhsatlandırılmış medikal malzeme üretimi yapan üçüncü sınıf bir GSM'ye ait dosya incelenmiştir. GSM sahibi 24.09.2010 tarihinde ruhsat almak için Aydın Belediyesi'ne başvurmuş ve ruhsatını 07.12.2010 tarihinde almıştır. Başvuru sahibi başvurudan sonra yaklaşık 43 gün sonra ruhsatını almıştır. İşletme sahibinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak için yaptığı başvuru dosyasında bulunan belgeler şunlardır:

1. Açılma İzni Oluru

Açılma izni oluru Aydın Belediyesi Zabıta Müdürü, Aydın Belediyesi Başkan Yardımcısı ve Aydın Belediye Başkanı tarafından imzalanmaktadır.

2. GSM Komisyon Raporu

Bu komisyon Aydın Belediyesi Sağlık İşleri Müdürlüğü, Belediye İmar İşleri Müdürlüğü, Belediye Çevre Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğü görevlilerinden oluşmaktadır.

3. Başvuru\Beyan Formu
4. Vergi Levhası
5. Oda Kayıt Belgesi
6. Tapu Fotokopisi
7. Yapı Kullanım İzni
8. Nüfus Kayıt Örneği
9. İkametgâh Belgesi
10. İtfaiye Raporu
11. İtfaiye Raporu Bedelinin Ödendiğine Dair Makbuz
12. Su ve Kanalizasyon Bağlantı Bedelinin Ödendiğine Dair Makbuz
13. Ruhsat Harç Bedeli Makbuzu
14. İş Akım Şeması
15. Çalışanların Sigorta Girişleri

Aydın Belediyesi tarafından ruhsat almış üçüncü sınıf bir GSM'den istenen belge sayısı (15) ve bu işletmenin ruhsat edinme süresi (43 gün) çalışmanın sorunu olan aksaklıkların uygulamada var olduğunu göstermektedir. Dosyada bulunan belgeler Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat biriminin fazladan belge (nüfus kayıt örneği, ikametgâh belgesi, itfaiye raporu bedelinin ödendiğine dair makbuz, su ve kanalizasyon bağlantı bedelinin ödendiğine dair makbuz, çalışanların sigorta girişleri) istediği ve GSM Komisyon Raporu da inceleme kurulu uygulamasının devam ettiğini göstermektedir. Dosya incelemesi neticesinde elde edilen bu bulgular, daha iyi düzenleme ile ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılmasında yapılan basitleştirmelerin ve kaldırılan yönetsel engellerin Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimi görevlilerinin değişime direnç göstermeleri nedeniyle uygulanmadığını ortaya koymuştur.

2.1.3. Aydın Belediyesi Tarafından Ruhsatlandırılmış GSM'lerle Yapılan Ankete İlişkin Bulgular

Aydın Belediyesi İAÇRİY ile ruhsatlandırma yetkisinin belediyelere devredildiği 10.08.2005 tarihinden itibaren 1132 adet ikinci ve üçüncü sınıf GSM ruhsatı vermiştir (30.11.2010 tarihine kadar). Ancak hazırlanan anket için yapılan pilot uygulama sonucunda örnekleme çerçevesi Aydın Belediyesi'nden 2008, 2009 ve 2010 yıllarında ruhsat almış ikinci ve üçüncü sınıf GSM olarak belirlenmiştir. Aydın Belediyesi'ne ait örnekleme ve yapılan anket sayıları ve yüzdeleri aşağıdaki çizelgede gösterilmektedir.

Çizelge 2. Örnekleme Ait Sayısal Veriler ve Yüzdeleri

	2. Sınıf GSM	3. Sınıf GSM	TOPLAM
Ruhsat Sayısı	219	321	540
Anket Sayısı	19	47	66
Anket Yüzdesi	% 28,8	% 71,2	% 12,2

Anketteki sorulara verilen cevaplara ilişkin frekanslar ve yüzde değerleri aşağıdaki çizelgelere yer almaktadır.

Çizelge 3. Aydın Belediyesi’nde Ruhsat Edinme Zorluğuna İlişkin Frekanslar

Ruhsatlandırma işlemleri basit, açık ve anlaşılır işlemlerdir.	Frekanslar	Yüzdeler
Hiç Katılmıyorum	3	% 4,5
Orta Düzeyde Katılıyorum	4	% 6,1
Oldukça Katılıyorum	43	% 65,2
Kesinlikle Katılıyorum	16	% 24,2
Toplam	66	% 100,0

Çizelge 3’de ise “Ruhsatlandırma işlemleri basit, açık ve anlaşılır işlemlerdir.” sorusuna katılımcıların % 24,2’si “kesinlikle katılıyorum”, % 65,2’si “oldukça katılıyorum”, % 6,1’i ise “orta düzeyde katılıyorum” yanıtını vermiştir. Bu da gösteriyor ki katılımcıların büyük bir çoğunluğu ruhsatlandırma ile ilgili prosedürünü “basit, açık ve anlaşılır” bulmaktadır. Dolayısıyla ruhsat almış ikinci veya üçüncü sınıf GSM sahibi İAÇRİY’nin ruhsatlandırma prosedürü nedeniyle değil uygulayıcılardan kaynaklanan aksaklıklar nedeniyle zorlanmıştır. Çizelge 4’de ise “Belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alırken zorlandınız mı?” sorusuna katılımcıların % 65,2’si “Biraz Zorlandım”, % 1,5’i ise “Çok Zorlandım” cevabını vermiştir. Dolayısıyla katılımcıların % 66,7’si ruhsat edinirken zorlandığını ifade etmiştir.

Çizelge 4. Aydın Belediyesi’nde Ruhsat İşlemlerinin Basitliğine İlişkin Frekanslar

İşletmenin Ruhsat Edinme Zorluğu	Frekanslar	Yüzdeler
Çok Zorlandım	1	% 1,5
Biraz Zorlandım	43	% 65,2
Hiç Zorlanmadım	22	% 33,3
Toplam	66	% 100,0

Çizelge 5’de “İşyeri ruhsatınızı, eksiksiz olarak doldurduğunuz başvuru formu üzerine müracaatınızdan ne kadar süre sonra aldınız?” sorusuna katılımcıların % 6’sı “başvurudan 5 gün sonra” cevabını vermiştir. Bu sonuç Aydın Belediyesi’nin İAÇRİY’de belirtilen ikinci ve üçüncü sınıf GSM’lerin ruhsatlandırılma sürelerine genel anlamda uymadığı görülmektedir. GSM ruhsatı almak için başvuran % 94’ü ruhsatını zamanında alamamaktadır. Bu durum araştırmanın sorununu teşkil eden GSM’lerin ruhsatlandırılması prosedüründeki aksaklıkların en önemlisidir. İşe başlama süresinin uzaması işletme için maliyet getirmesinin yanında yatırım yapmak isteyenlerin vazgeçmelerine veya yatırımı başka bir yere yapmalarına sebep olmaktadır.

Çizelge 5. Aydın Belediyesi’nde Ruhsat Edinme Süresine İlişkin Frekanslar

İşletmenin Ruhsat Edinme Süresi	Frekanslar	Yüzdeler
Aynı Gün İçinde	1	% 1,5
Başvurudan 5 Gün Sonra	3	% 4,5
Başvurudan 10 Gün Sonra	9	% 13,6
Başvurudan 15 Gün Sonra	15	% 22,7
Başvurudan 1 Ay Sonra	38	% 57,6
Toplam	66	% 100,0

Çizelge 6’da “Ruhsat için yaptığınız başvurudan ruhsatınızı alana kadar işyeriniz belediye tarafından denetlendi mi?” sorusuna katılımcıların tamamı “Evet” yanıtını vermiştir. Oysa denetimin beyana dayalı olarak ruhsat verildikten sonra yapılması gerekmektedir.

Çizelge 6. Aydın Belediyesi’nde Ruhsat Verilmeden Önce Denetim Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Frekanslar

Ruhsat Verilmeden Önce Belediye Tarafından Denetim Yapıldı mı?	Frekanslar	Yüzdeler
Evet	66	% 100,0

Çizelge 7’de “İşyeriniz ruhsatınızı aldıktan sonra ne kadar sürede denetlendi?” sorusuna katılımcıların tamamı “Hiç Denetlenmedi” yanıtını vermiştir. Bu durum beyana dayalı denetimin yapılmadığı, Aydın Belediyesi ruhsat biriminin ruhsat öncesi denetim yaptığını göstermektedir. Birbiriyle bağlantılı bu iki soru göstermiştir ki Aydın Belediyesi beyana dayalı ruhsat vermemekte ve eski düzenlemeye (İAÇRİY) ait bir uygulamayı sürdürmektedir.. Ruhsat verildikten

sonra denetim yapılmaması da Aydın Belediyesi ruhsat birimi görevlilerinin İAÇRİY-2007 ile yapılan prosedürdeki değişime direndiğini göstermektedir.

Çizelge 7. Aydın Belediyesi’nde Ruhsat Verildikten Sonra Denetim Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Frekanslar

İşyeriniz ruhsatınızı aldıktan sonra ne kadar sürede denetlendi?	Frekanslar	Yüzdeler
Hiç Denetlenmedi	66	% 100,0

Araştırmanın sorununu teşkil eden GSM’lerin ruhsatlandırılması prosedüründeki aksaklıkların ikincisi de yönetmelikte (İAÇRİY) istenen belgelerin belediyeler tarafından arttırılmasıdır. “Ruhsat başvurusunda bulunurken sizden aşağıdaki evrakların hangisi istendi?” liste sorusuna verilen cevaplar kodlanarak programa girişi yapıldığında elde edilen bulgular çizelge 9’da anlaşılır bir biçimde sunulmuştur. Katılımcıların tamamından yönetmelik dışında belge istenmiştir. Fazladan istenen belgeler İAÇRİY ile ikinci ve üçüncü sınıf GSM’lerin ruhsatlandırma prosedüründe yapılan basitleştirmeye (kırtasiyeciliğin azaltılması) zıt bir durumdur. İAÇRİY’de istenen belgelerin işletme sahibi veya yöneticileri tarafından yeterince bilinmemesi, belediye ruhsat birimi görevlilerine duyulan güven, ruhsatlandırılan işletmelerin yine belediye tarafından denetimlerinin yapılacağı korkusu işletme sahiplerinin fazladan istenen belgelere de itiraz etmemelerine sebep olmaktadır.

Çizelge 9. Aydın Belediyesi’nde Ruhsat Başvurusunda Bulunurken İstenen Belgelere İlişkin Frekanslar

Ruhsat başvurusunda bulunurken sizden aşağıdaki evrakların hangisi istendi?	Frekanslar	Yüzdeler
Yönetmelik dışında belge istendi.	66	% 100,0

Aydın Belediyesi tarafından ruhsatlandırılmış 66 adet ikinci ve üçüncü sınıf GSM ile yapılan anketten çalışmanın hipotezini test etmeye yönelik elde edilen bulgular şunlardır:

1. Ankete katılanların % 77,3’ü Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimine yaptıkları başvuru sonucunda kendilerinden 10–20 adet arasında belge istendiğini ifade etmiştir.
2. Ankete katılanların % 94’ü Aydın Belediyesi Zabıta Müdürlüğü ruhsat birimine yaptıkları başvuru sonucunda ruhsatını zamanında (5 iş günü) alamamıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada, daha iyi düzenlemenin uygulamadaki aksaklıklarına dair literatür de göz önünde bulundurularak İAÇRİY'nin Aydın Belediyesinde ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılması ile ilgili uygulamalarında meydana gelen aksaklıkların nedeninin İAÇRİY'nin uygulayıcısı olan görevlilerin değişime direnmeleri olduğu sonucuna varılmıştır.

Yapılan alan araştırmasında ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılması uygulamalarında meydana gelen aksaklıklara ilişkin ulaşılan sonuçlar şunlardır:

Birincisi yönetmeliğin uygulayıcılarıyla yapılan mülakatlar, belediyeden ruhsat almış işyeri sahipleri veya yöneticilerle yapılan anketler göstermiştir ki Aydın Belediyesi ruhsat birimi yetkilileri düzenlemeden farklı prosedürler uygulamaktadır. Ruhsat başvurusunda istenen belgeler, ruhsat maliyetleri ve ruhsatlandırma işlemlerinde uygulama bütünlüğü olmadığı görülmektedir. GSM'lerin ruhsatlandırılmasında farklı prosedürlerin uygulanmasının nedeni bu işlemlerin yeterli ve teknik kapasiteye sahip personel tarafından yapılmamasıdır. Bu personel İAÇRİY ile gerçekleştirilmesi amaçlanan politikaları benimsememiş, piyasa için işe başlama şartlarını kolaylaştırmak yerine zorlaştırmıştır.

İkinci olarak İAÇRİY'nin uygulayıcıları ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılmasına ilişkin prosedürde yapılan değişikliklerle getirilen değişimi olumlu algılamamış ve değişime uyum sağlayamamıştır. Uygulayıcılar İAÇRİY'nin beyana dayalı ruhsat anlayışının kırtasiyeciliği dolaylı yoldan arttıracığı düşüncesini taşımaktadır. Yapılan mülakatlarda uygulayıcıların beyana dayalı ruhsat verilmesi sonucu işyerlerinin ruhsat verildikten sonra yapılacak denetimlerde tespit edilen eksiklikleri giderme konusunda yeterli ilgi ve hassasiyeti taşımayacaklarını bu nedenle ruhsatın iptalinin yapılması halinde yeniden yazışma yapılması gerektiği kanaatini taşıdığı görülmüştür. Ruhsatın birçok işlem için ilk belge olduğu düşünüldüğünde bu durum ruhsata bağlı işlemleri geçersiz hale getirecektir. İAÇRİY'de yapılan değişiklikler ussal açıdan bürokrasi tarafından kabul görmemiştir. Bu nedenle İAÇRİY'de yer almamasına rağmen inceleme kurulu benzeri komisyon veya kurullarla ruhsat öncesinde denetim yaparak işyerlerini yönetmeliğe uygun hale getirmeye çalışmaktadır. Bu uygulamalar ruhsat edinme süresini uzatmakta ve işe başlama koşullarını zorlaştırmaktadır.

Uygulayıcıların İAÇRİY ve İAÇRİY-2007'nin ikinci ve üçüncü sınıf GSM'lerin ruhsatlandırılmasına ilişkin prosedürle getirilen değişim konusunda bilgi eksikliği ve değişimi önemsiz görmesi, yapılan değişim ile ilgili anlayışının oluşmamasına neden olmuştur. Uygulayıcıların eski düzenlemelerde yer alan ruhsatlandırma ile ilgili uygulamaları sürdürme isteği değişimi kabullenmemelerine ve/veya değişime direnmelerine neden olmaktadır.

KAYNAKÇA

- AYTAÇ, Ömer (2006), “Memurluk Zihniyeti ve Memuriyen Toplum: Prens Sabahattin’in Görüşleri Işığında Bir Çözümleme” Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, ss. 1–28.
- BAŞBAKANLIK (2009) “Bürokrasinin Azaltılması ve Kamu Hizmet Sunum Esaslarının Geliştirilmesi: Düzenleyici Etki Analizi Raporu” Ankara.
- COM (2009) “Third strategic review of Better Regulation in the European Union, 15 Final, Brussels”, 28.01.2009”http://ec.europa.eu/governance/betterregulation/documents/com_2009_0015_en.pdf. (05.03.2010).
- DPT (2006) Dokuzuncu Kalkınma Planı, Ankara, 2006. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf> (08.09.2010).
- EC Lisbon (2000) “The Lisbon European Council 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions”. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm. (16.05.2010).
- EKİCİ, Birol (2007) “Administrative Simplification for Opening Business and Issuing Business Licenses” Background Document, High Level Regional Seminar on “Strategies, Tools and Capacities for Administrative Simplification” 20 and 21 June 2007, Cairo, Egypt. www.oecd.org/dataoecd/7/60/39521441.pdf. (12.10.2009)
- EKİCİ, Birol ve ÇELİK, Mehmet (2007) “Düzenleyici Etki Analizi: Analiz Süreci ve Uygulama”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 40, Sayı 1, ss. 135–158.
- HARDACRE, A. (2008) “Better Regulation - What Is The Stake?” EIPASCOPE 2008/2. http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080905132115_SCOP E2008-2_1_AlanHardacre.pdf. (11.12.2009).
- HUTTER, B. M. (2005) “The Attractions of Risk-based Regulation: Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation”, London School of Economics and Political Science, Discussion Paper No:33. <http://www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/CARR/pdf/DPs/Diss paper33.pdf>. (13.06.2010).
- KARAOŞMANOĞLU, Halime S. (2006) “Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması” Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2691, DPT: Ankara.
- KAYMAK, Hasan (2004), “Düzenleyici Etki Analizi”, Maliye Dergisi, Sayı 146, ss.107–30.
- KAZANCI, Metin (2003), “Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi” , Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 2, ss. 1–16.

- KIZILCIK, Recep (2006), “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mevzuat İyileştirme Çabaları” Yasama Dergisi, Sayı 1, ss. 74–95.
- LEBLEBİCİ, Doğan N., (2005) “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi” C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, ss. 1-14.
- MAHALLİ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ FAALİYET RAPORU, 2009. http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2009_faaliyet_raporu.pdf (25.12.2010).
- MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION, Final Report, 13.04.2001. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf. (11.04.2010).
- OECD (2003) From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries, Policy Brief, OECD Publications, Paris. www.oecd.org/dataoecd/9/62/2790042.pdf. (12.12.2009).
- OECD (2009) Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies Guidance for Policy Makers, OECD Publications, Paris. www.oecd.org/dataoecd/38/11/42112628.pdf. (15.09.2010).
- RADAELLI, C.M. (2006) “Better Regulation And The Lisbon Agenda”, European Evaluation Society Conference, London (2006). http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/radaelli_BetterRegulation.pdf. (23.02.2010).
- RADAELLİ, Claude M. (2004) “The Diffusion of Regulatory Impact Analysis-Best Practice or Lesson-Drawing?” European Journal of Political Research, Volume 43, pp.723–748.
- YAMAÇ, Necati (2008) “İngiltere, Hollanda Ve ABD’de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları Ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar” Yasama Dergisi, Sayı 9, ss. 35–56.
- 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik
- 13.04.2007 tarih ve 26492 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik
- 17.02.2006 tarih ve 26083 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 31.07.2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulması Gereken Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”

DAHA İYİ BİR KAMU YÖNETİCİSİ İÇİN KAMU YÖNETİMİ VE EĞİTİMİNDE YAPILMASI GEREKENLER

*Oktay Alkuş**

Özet

Bütün hükümetler yönetici yetiştirme sorununun önemini kabul etmişler, ancak çözümü için gerekli uygulamaları yap(a)mamışlardır. Siyasal iktidarlar, üst kademe yönetimine hâkim olmak için, iktidara gelir gelmez “idari makamlara” kendi yandaşlarını yerleştirme çabasına girerler. Bu durumun gerekçesi de her iktidarın kendi programını uygulama hakkı bulunduğu ve bunun yolunun da kendi ekibiyle çalışmak olduğudur.

“İktidarların değişmesiyle yöneticilerin de değiştirilmesi”, “yönetici yetiştirme sisteminin kurul(a)mayışı”, “yeterlik yerine kayırmacılığın kullanılması” yönetici yetiştirmeyi değil yetiştir(e)memeyi; yönetici olmayı değil yönetici(ya da yöneticilik) bulmayı, oyunun kuralı haline getirmektedir.

Yönetimin kalitesi, yöneticilerin niteliklerinden kaynaklanır. Yönetici yetiştirmede en önemli sorun, başta üst düzey yöneticileri olmak üzere kamu yönetiminde her düzeyde hizmet verenlerin nasıl yetiştirileceği olmalıdır.

Bu bağlamda yapılması gerekenler şöyle sıralanabilir:

1. Kamu yönetimi eğitiminde staj yapma zorunluluğu olmalıdır.
2. Kamu yönetimi eğitiminde mezuniyet tezi hazırlama zorunluluğu olmalıdır.
3. Bakanlıkların genel idare hizmetleri sınıfına memur alımında kamu yönetimi bölümü mezunu olma koşulu getirilmelidir.
4. Kamu kurumlarında kamu yönetimi uzmanı istihdam etme zorunluluğu getirilmelidir.
5. Kamu yönetimi büroları kurulmalıdır.
6. Kamu Yöneticisi Yetiştirme Kurumu kurulmalıdır.

Bu çalışma, kaynak taraması bilgileri ve alan araştırmaları verileriyle sıralanmış olan bu altı başlığın ayrıntılı açıklamalarını içermekte ve daha iyi hizmet veren bir kamu yönetimi için kamu yönetimi eğitiminde yapılması gerekenleri anlatmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Yöneticisi, Eğitim.

* Yard.Doç.Dr. Oktay ALKUŞ, Aksaray Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, oktayalkus@gmail.com.

ESSENTIALS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND EDUCATION FOR BETTER PUBLIC ADMINISTRATORS

Abstract

All kinds of sovereigns have understood the importance of the administrator raising problem, though they haven't (or couldn't have) implemented whatever necessary for the solution of it. Political power holders have always tended to put their followers into the administrative posts. The rationale for this tendency has been the right of every government to implement its own program and necessity of working with its own team to implement it.

The phenomena such as “change of the administrators with the change of the governments”, “failing to institute an administrator raising system”, “adopting nepotism instead of merit principle” let failing to raise administrators become the rule instead of being able to raise them; and also let finding an administrator (or administration) become the rule instead of being administrator.

The quality of an administration emanates from the quality of its administrators. The most important concern in educating administrators should be how to bring up service givers for all levels of public administration and particularly for top levels. In this context, a what to do list is provided below:

1. Internship should be a requirement in public administration education.
2. Graduation thesis should be a requirement in public administration education
3. Graduation from a public administration program should be a requirement to enter a public administration position.
4. Employing public administration experts should be a requirement for public organizations.
5. Public administration bureaus should be established.
6. An institution for raising public administrators should be established.

This study contains detailed explanations of the six headings above based on literature review and field study data; and expound upon what should be done in public administration education for a better service giving public administration.

Keywords: Public Administration, Public Administrator, Education

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin hızlı; az maliyetli; kaliteli ve verimli sunulması, ancak iyi yetişmiş kamu yöneticilerinin varlığıyla mümkündür. Hiyerarşide üst basamaklara çıkıldıkça kamu yöneticilerine yapılan siyasal baskıların artışı daha açık hissedilir.

Bu durumu olağan karşılamak gerekir, çünkü siyasal iktidarı elinde bulunduranlar, devlet yönetiminin en üst düzeydeki yetkilileri, görevlileri ve sorumlularıdır. Diğer taraftan toplumun etkili kesimi, yani baskı ve çıkar grupları da kamu yöneticilerine tazyikler yaparlar.

Kamu yöneticisi kalitesini bilgileri ve becerileriyle yansıtır. Bu kalitenin kaynaklarından biri “eğitim”, diğeri de “deneyim”dir(Emre, 1996, 10). Kamu yöneticilerinin eğitildiği ve yetiştirildiği kurumların başında üniversitelerin kamu yönetimi bölümleri gelmektedir. Kamu yöneticiliği deneyimi ise ancak yönetici olduktan sonra edinilebilmektedir.

İşletme yöneticilerinin başarılarının standart ölçütü “kâr” olmasına karşılık, kamu yöneticilerinin başarılarının ölçütleri kalite, verimlilik, düşük maliyet, hızlı ve hazlı(tatmin edici) hizmet ve aynı zamanda da üstlerin takdiridir.

I. YÖNETİCİLER

Her örgütte yöneticiler, örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmek için kendileri çalışır ve başkalarını çalıştırlar. Örgütün amaçlarına göre yöneticiler, kamu yöneticileri ve işletme yöneticileri olarak sınıflandırılır. Kamu ve işletme yöneticileri hakkında dönem dönem bazı araştırmalar yapılmıştır.

Kamu ve işletme örgüt yöneticileriyle ilgili araştırmalardan biri(Helling, 1959), örneklem olarak Türk lise öğrencilerini seçerek öğrencilerin kendilerine göre inandıkları değerleri saptamıştır. Araştırmanın saptamalarına göre, lise öğrencileri kendilerini kahraman, yürekli, mert, şerefli, özgürlükçü, savaşçı, yurtsever, konuksever, barışsever ve sadık bireyler olarak nitelendirmişlerdir.

İkinci araştırma(Bradburn, 1960), Türkiye’de yönetsel rolü incelemiş ve kamu yöneticilerinin yanında, işletme yöneticilerinin de ortaya çıkmaya başladığını öne sürmüştür.

Üçüncü araştırma(Alpender, 1966), Türk yöneticilerinin genellikle, elli yaşlarında, evli, çocuklu, iş idaresi ve mühendislik eğitimi almış, bir yabancı dil bilen ve orta düzeyli sosyoekonomik yapıdan gelen kişiler olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Dördüncü araştırma(Lauter, 1968), planlama işlevi dışında örgütlenme, yöneltme, uyumlaştırma ve denetim işlevlerinin Türk şirketlerindeki uygulamaları ile Amerikan şirketlerindeki uygulamalarının benzeştiği sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Beşinci araştırma(Cem, 1976), kamu yöneticilerinin genellikle, siyaset bilimi ve hukuk alanlarında eğitim aldıkları, üst düzey yöneticilerin en çok ilgilendikleri işlevin denetim işlevi olduğu ve yöneticilerin hizmet içi eğitim gereksinmesi içerisinde bulunduğu sonucuna ulaşmıştır.

Altıncı araştırma(Aldemir, 1985), yapısal olarak büyüyen örgütlerdeki yöneticilerin, yetki devretmeden çok, yönetim ve yöneticilik tekniklerini uygulamaya çalıştıklarını saptamıştır.

Yedinci araştırma(Ataol, Arbak, Katrinli, Özmen, 1992), Türk işletme örgüt yöneticilerinin genellikle bir yabancı dil bilen; eleştirici; işletmecilik(ve mühendislik) alanlarında yüksek öğrenim görmüş; mesleğine tutkun; orta gelir düzeyinde; önderlik davranışları gösteren ve yetki devretmeden kaçınan kişilik özellikleri taşıdıklarını ortaya koymuştur.

Sekizinci araştırma(Özmen, Katrinli, Arbak ve Aldemir, 1997), Türk kamu yöneticileri ile işletme yöneticilerinin olumlu ve olumsuz özelliklerini belirlemeye çalışmıştır. Bu araştırmaya göre kamu yöneticilerinin 14 olumlu özelliği ortaya çıkmış ve bu özellikler şöyle sıralanmıştır:

- 1) Astlarına ilgili,
- 2) Bilgili,
- 3) Çalışkan,
- 4) Deneyimli,
- 5) Disiplinli,
- 6) Dürüst,
- 7) Düzenli,
- 8) Eğitimli,
- 9) İnsancıl,
- 10) İyi niyetli,
- 11) Mevzuata bağlı,
- 12) Sosyal
- 13) Vatansever,
- 14) Vefalı.

Aynı araştırmada kamu yöneticilerinin 13 olumsuz özelliği de şöyle sıralanmıştır:

- 1) Çekingen,
- 2) Çıkarıcı,
- 3) Dar görüşlü,

- 4) İletişime kapalı.
- 5) İşe ilgisiz,
- 6) Karar vermede yavaş,
- 7) Kaytarmacı,
- 8) Kuralcı,
- 9) Pasif,
- 10) Politize olmuş,
- 11) Sorumluluktan kaçan,
- 12) Statükocu,
- 13) Yeniliklere kapalı.

Kamu yöneticileri ile işletme örgüt yöneticilerinin özelliklerini olumlu ya da olumsuz olarak nitelendiren etkenlerden biri, kamu örgütleri ile işletme örgütlerinin yapısı ve özellikleridir. 1997 yılında yapılmış araştırma, kamu ve işletme örgütlerinin özelliklerini incelemiştir. Bu araştırmaya göre, kamu örgütlerinin özellikleri şöyle sıralanmıştır(Özmen, Aldemir, Katrinli, Arbak, 1997):

- 1) Çalışanlar arası dayanışma,
- 2) Güçlü idari yapı,
- 3) İş garantisi,
- 4) İyi işveren-işçi ilişkileri,
- 5) Kamuya yararlı işler yapma anlayışı,
- 6) Mevzuata bağlılık.

Kamu ve işletme örgütlerinin özellikleri açısından bakıldığında, her iki örgütteki yöneticilerin olumlu ve olumsuz özelliklerinin nedenlerinden biri olarak, bu örgütlerin kendi iklimlerine özgü koşullar gösterilebilir. Örneğin: Kamu yöneticilerinin dar görüşlü, kuralcı, yeniliklere kapalı ve karar vermede yavaş olma özellikleri, kamu örgütlerinin, güçlü idari yapısı ve mevzuata bağlılık özelliklerinin doğal bir sonucudur. Yine, işletme örgüt yöneticilerinin maddiyatçı, sömürücü ve aşırı hırslı olma özellikleri, işletme örgütlerinin kâr amaçlılık ve verimlilik özelliklerinden kaynaklanır.

Kamu örgütlerinde görülen adam kayırmacılık; siyasal tercihlere göre yapılan atamalar; siyasal iktidar değişince kamu yöneticilerinin de değişmesi gibi, siyasal yapının kamu yöneticileri üzerindeki baskısı, kamu yöneticiliğine yansır(Canman, 1978, 8–10). Oysa işletme yöneticiliğinde, bu tip bir baskı görülmez. İşletme yöneticilerini etkileyen öge, iş ve bu işin yapıldığı piyasa koşullarıdır. Bu durum, işletme yöneticilerini profesyonel yönetici konumuna daha çok yaklaştırmaktadır(Öktem, 1992, 104).

Kamu Yöneticisi

Kamu personeli arasında, devletin kurumları ve hiyerarşisi içinde komuta yerlerinde siyasal gücün saptadığı siyasaları uygulayacak olan insana kamu yöneticisi adı verilir(Cem, 1976, 17). Kamu yöneticisi, kamu personeli hiyerarşisinde üst statüde yer alır ve kararları uygulamak amacıyla personeli yönlendirir.

Kamu yöneticisi, çağdaş yönetim ilkelerini ve tekniklerini bilen, bunları yeni durumlara uygulayabilen; kurumsal ve toplumsal sorunlara(siyasal, ekonomik, sosyal) duyarlı ve geniş açılarla bakabilen; ödül ve ceza alternatiflerini yerinde, zamanında ve kıvamında kullanabilen; kurum içi ve kurum dışı ilişkilerinde etkili; hukuk, iktisat, bilgisayar ve diğer kendisiyle ilgili konular ile kişi ve iş ilişkilerinde bilgili ve becerikli olan kişidir(Peker, 1994, 39).

Kamu yöneticisinden toplumun beklentisi şudur: Toplumun çeşitli kesimlerinin çıkarlarını bilimsel olarak saptamak, genel kamu yararı bakımından değerlendirmek, elinde bulunan idari, mali ve teknik olanakları göz önünde tutarak bağdaştırıcı ve gerçekçi kararlar vermektir. Bu kararları verirken bazı değer yargıları ve çıkarların baskısıyla değil, dengeleyici bir güç olarak(Cem, 1976, 23) bilimsel analizler ve sentezlerin rehberliğinde hareket etmesi gerekir(Baylan, 1978, 8).

Kamu yöneticilerinin genel bir ayrıma göre “genel yöneticiler” ve “uzman yöneticiler” olmak üzere iki sınıfa ayrılması, şu tartışmayı doğurmuştur: Kamu yöneticileri genel yöneticiler içinden mi? Uzman yöneticiler içinden mi atanmalıdır?

Genel yönetici demekle, toplumsal bilimlerde yetişmiş, özel bir eğitim döneminden sonra çalışmaya başlamış, çeşitli kurumların yöneticilik kadrolarında görev yapabilecek nitelikteki yönetici kastedilir(Onaran, 1967, 17). Genel yönetici, yönetim eğitimi almıştır ve bunun üzerine yöneticilik yaparken de yöneticiliği pekiştir(Baylan, 1978, 7).

Kamu yöneticilerinin genel yöneticiler içinden atanmaları gerektiğini savunanlara göre, kamu yöneticiliği kendine özgü bir bilim ve sanattır. Kuramsal bakımdan bilimsel bilgileri, uygulama bakımından da sanatsal becerileri özümsemiş olmayı gerektirir.

Teknik ve uzmanlık dallarında eğitim almış olanlar, kendi konularında hizmet vermek üzere yetiştirilirler. Çekirdekten yetişme bir genel yöneticiye kıyasla, yöneticilikteki başarı şansları çok azdır. İdari görevlerin herkes tarafından yürütülebileceği kanısı, çok büyük bir yanılgıdır. Bu yanılgı bürokrasinin olumsuz yanlarının yaşanmasında ve giderek artmasında en önemli nedenlerden biridir.

Kim ne için eğitilmişse o amaca uygun hizmetlere girmelidir. Yöneticilik, uzmanlık işidir. Nasıl ki, doktorluk diploması olmayan doktorluk, mühendislik

diploması olmayan mühendislik, öğretmenlik diploması olmayan öğretmenlik yapamıyorsa, yöneticilik diploması olmayan da yöneticilik yapamamalıdır.

Bir kişi kendi iş kolunda ne kadar uzman olursa olsun, yöneticilik, olayları çok açıdan görme bilgisini ve uygulama becerisini gerektirir. Bu bilgi eğitimle ve o beceri deneyimle edinilir. Kurumlarda birbirinden çok farklı uzmanların çalışıyor olması ve bunlardan birinin yöneticiliğe getirilmesi halinde, işbirliğinin ve dayanışmanın bozulması sonucunu doğurabilir. Oysa genel yöneticilerin atanmasında hiçbir zaman böyle bir sorun yaşanmaz.

Uzman yönetici, yöneticilik eğitimi almamış fakat kendi konusunda örneğin, tıp, mühendislik, mimarlık gibi, uzmanlık ve ustalık gerektiren konularda eğitim ve deneyimi olan ve bu konularda hizmet veren kurumlarda yöneticilik yapan kişidir.

Kamu yöneticilerinin uzman yöneticiler arasından belirlenmesi gerektiğini savunanlara göre, kişiler uzman olmadıkları konularda yönetici olurlarsa, doğru kararlar veremezler. Örneğin: Sağlık hizmetinden en çok doktor, bayındırlık işinden en çok inşaat mühendisi anlar. Yöneticiyi astlarına mahkûm etmemek için tek yöntem, yöneticileri uzman yöneticiler arasından seçmektir.

Ayrıca, yöneticilik makamlarına sadece genel yöneticilerin atanması, yöneticiliği tek tip eğitim alanına terk etmek anlamına gelir ki, bu durum, mesleki ve teknik dallara ilgiyi azaltabilir.

Teknik eğitim görmüş, belli bir bilim dalını meslek edinmiş bir kişinin, yöneticilik gibi, pek çok bilim dalında eğitim almış olmayı gerektiren bir alanda başarılı olma şansının düşük olduğu düşünülebilirse de küçük bir birimde işe başlayan ve aşamalı biçimde yönetim birikimini artıran kişinin, merakıyla da yöneticilikle ilgili bilgi boşluklarını doldurması halinde, başarılı bir yönetici olmaması için bir neden yoktur(Çoker, 1995, 48).

Günümüzde, klasik devlet hizmetlerinin yapıldığı örneğin: İçişleri, Maliye, Dışişleri gibi bakanlıklardaki kadrolara genel yöneticilerin daha çok atandığı, teknik hizmetlerin yapıldığı bakanlıklarda örneğin: Bayındırlık, Sağlık, Tarım gibi bakanlıklarda uzman yöneticilerin atandığı görülmektedir(Günay, 2005, 29-34).

Üst Düzey Yönetici (Yüksek Yönetici)

Yönetim sisteminin neresinden itibaren üst yönetimin başladığı, üst düzey, üst kademe, tepe, yüksek yönetici ve benzer adlarla adlandırılan yöneticilerin diğer yöneticilerden nasıl ayrılacağı konusunda kesin bir kabul bulunmamakla birlikte, bazı tanımlamalar dikkati çekmektedir.

Yüksek yönetici, kurumların uzun vadeli planlarının ve yıllık programlarının hazırlanmasından, çabaların ortak amaçlara yönlendirilmesinden ve koordine edilmesinden, planlarla uygulamaları karşılaştırarak gerekli düzeltme tedbirleri

alınmasından, teşkilat ve metotların değişen ihtiyaç ve şartlara uygun olarak geliştirilmesinden sorumlu olan yöneticidir(Sürgit, 1970, 17).

Birleşmiş Milletlerin bir tanımında üst düzey yöneticileri, kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde politika konularında danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin kararlar verme sorumluluğuna sahip olan ve bakanlar ya da yönetim kurulları tarafından belirlenen temel politikaları, işlemsel politika ve program kararlarına dönüştüren kişiler olarak tanımlanmaktadır(Ergün, 1988, 6).

Üst düzey yöneticiler, farklı işkollarında hizmet üretirir, eşgüdüm ve strateji belirler(Alsbury, 1996, 14). Bu yöneticilerin misyonları vardır ve başkalarına vizyon gösterirler çünkü bunlar zirve yöneticisidirler(Peker, 1995, 26).

Üst düzey yöneticiler, diğer yöneticilerin yürüttükleri bütün işlevleri yerine getirirler. Ek olarak, diğer yöneticileri denetler, yöneticiler arasında eşgüdüm sağlar, karar sürecinde son kararlarda belirleyicidirler. Siyasetçi-yönetici ilişkisinin en yakın kurulduğu, köprü niteliği taşıyan üst düzey yöneticilik görevi, bu özelliği nedeniyle ayrı bir konuma sahiptir.

Üst düzey yöneticilerin karar vericiye doğrudan etkileri dolayısıyla, bir ölçüde kamu yönetiminde kararları veren, siyasaları oluşturan siyasetçilerle çok yakın çalışmak zorunluluğunda olmaları siyasallaşmalarını veya partizanlaşmalarını gerektirmez.

Üst düzey yöneticiler, uygulayan konumunda olan alt kademe yöneticilerinden, doğrudan uygulayan olarak değil, uygulatan ve uygulayanları denetleyen, yönlendiren ve eşgüdümleyen özellikleriyle ayrışır ve hükümet içinde yer alan siyasetçilerle ve bakanlarla yakın çalışmalar yaparak, siyasaların oluşmasında rol oynarlar.

Danışman(Müşavir) adı verilen ve karar verenlere yakın olan, üstelik onlara fikir veren ancak, herhangi bir yönetim yetkisi ve görevi olmayanlar, üst düzey yönetici olarak kabul edilmezler.

Üst düzey yöneticiler ile siyasetçiler o kadar birbirleriyle iç içedirler ki, çoğu zaman siyasi işler ve kararlar ile üst idari işler ve kararlar birbirine karışır(Ülker, 1995, 186).

Yasama organınca verilen kararların uygulanması, bakanlar ve üst düzey yöneticilerden başlatılarak uygulamaya aktarılır. Uygulamalar ve ortaya çıkan yeni gereklilikler yönlendiriciliğinde alınması gerektiği düşünülen kararlar, bu kez ters yönde bir süreç ile üst düzey yöneticilerden bakana, oradan da yasama organına(yasa tasarısı) ulaştırılır.

Üst düzey yöneticiliğin en önemli zorluğu, yansız bir şekilde yapmak durumunda olduğu işleri, siyasete yastlı ve siyasal yanlı bir kişi olan bakanın hoşnutluğuyla yürütme zorunluluğudur(Günay, 2005, 34-39).

II. YÖNETİCİ YETİŞTİRMEDEKİ ENGELLER

Kalkınma planlarında, hükümet veya parti programlarında etkin ve verimli bir kamu yönetimi için yönetici yetiştirme konusunun önemine işaret edilmiştir. Bütün siyasal iktidarlar yönetici yetiştirme sorununu belirtmişler, ancak çözümü için gereken özeni gösterememişlerdir. Bunun temel nedeni, yönetici yetiştirme konusunun özünde “siyasal iktidar” ile “bürokrasi” arasındaki görünmeyen ince bir çizginin görünür şekilde çizilmesinin ve sınırlarının kesinleştirilmesinin hem siyasetçilerin hem de bürokratların işlerine gelmeyişi olabilir.

Siyasal iktidarlar, üst kademe yönetimine hâkim olmak için özellikle üst düzey yöneticiliği siyasal bakımdan önemli sayarak kendi etki alanlarına almak ve istedikleri kişileri bu makamlara atamak isterler. Bu durumun gerekçesi de her iktidarın kendi programını uygulama hakkı bulunduğu ve bunun yolunun da kendi ekibiyle çalışmak olduğudur.

Oysa gerçeğin öteki yüzüne göre de yönetimde istikrar sağlanmasının yolu üst düzey yönetim makamlarındakilerin korunmasıyla, siyasal iktidarın keyfi kullanımlarının kollanabilmesidir. Bunun yolu, üst makamlara siyaset “asansörü”ne binip düğmeye basarak değil, adil ölçütlerin uygulandığı kariyer “basamakları”ndan adım adım çıkmaktır.

Asansör yolu üst kademelere ulaşmayı kolaylaştırır, kademenin, kıdemin önemini azaltır, yöneticilerin yetersizliğine yol açar ve dolayısıyla yönetime olan güveni sarsarak “iktidar” olgusunu ilkesellikten, kişiselliğe(keyfilige) dönüştürür.

Ayrıca, keyfi atama düzeninin tercihi, üst makamlarda değişimi sürekli gündemde tutarak, “makamların, koltukların alttan çekilebileceği” kaygılarını veya makamlara getirilebilme beklentilerini canlı tutarak yöneticilerde enerji israflarına neden ve kamu yönetimi ile demokrasinin gelişimine engel olur.

Esasında değişen siyasal iktidarlardan etkilenmeyecek bir kamu yönetimi kurmanın yolu, yöneticiliği bir “kariyer” haline getirmek ve yöneticiliği özel bir “yetiştirme sistemi”ne dönüştürmektir. Bu zorunluluğun yerine getirilmesi, siyasal iktidarlar için hem zordur hem de iktidarın otoritesini yumuşatması anlamında algılanabilir. “Hükümet olduk ama iktidar olamadık” sözü bu anlayışı özlü bir şekilde anlatan sözdür.

Yönetici sınıfın olmayışı, iktidarların değişmesiyle yöneticilerin de değiştirilmesi; yönetici yetiştirme sisteminin kurulmayışı da yeterlik yerine kayırmacılığın kullanılması(Günay, 2005, 302–304) sonucuna götürür. Bu sonuç da yönetici yetiştirmeyi değil yetiştir(e)memeyi, yönetici olmayı değil yönetici(ya da yöneticilik) bulmayı, oyunun kuralı haline getirmektedir.

III. YÖNETİCİ YETİŞTİRMEDE YAPILMASI GEREKENLER

Kamu yönetiminin yerine getirmeye çalıştığı işlerin bilgi, beceri ve deneyim gerektirmesi, bu işlerin sürekli bir şekilde, işin uzmanı olan ve “devlet memuru”

adı verilen nitelikli kişilerce yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Memurların eğitilmiş, nitelikli, uzman olmasını gerektiren bu yapı, bu memurların amiri konumundaki kamu yöneticilerinin de aynı niteliklere sahip olmalarını gerektirir. Kamu hizmetlerine girme hakkı, özünde “sosyal ve ekonomik bir hak” olmasına rağmen, bu hak 1982 Anayasası’da “siyasal hak ve ödevler” grubunda sayılmıştır.

Kamu görevliliği, bir yandan “vazgeçilemez” ve “ertelenemez” toplumsal hizmetleri görme zorunluluğu nedeniyle kamu ihtiyaçlarını karşılayan, bir yandan da vatandaşların siyasal haklarını kullanmalarını sağlayan özel bir statüdür. Bu bakımdan işletme yönetiminden farklıdır. Artık, işletme yönetimlerinde bile, sermaye sahipleri kendileri işletmelerini yönetmek yerine, karar organlarını oluşturmayı, işletme ve yönetim görevlerini bu konularda yetişmiş uzman yöneticilere bırakmayı tercih etmektedirler. Bu işletmeler kaliteli yöneticiler sayesinde iyi yönetilmekte, daha verimli ve daha kârlı çalışmakta, yöneticilerinin eğitimi, yetiştirilmesi ve geliştirilmesi için de yüksek tutarda paralar harcamaktan kaçınılmamaktadırlar.

Yönetimin kalitesi, yöneticilerin niteliklerinden kaynaklanır. Yönetici yetiştirmede en önemli husus, üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi konusudur. Üst düzey yöneticiler, genel yönetimin merkez ve taşra kuruluşlarında, kamu teşebbüslerinde, özerk ve yarı özerk kurumlarda ve yerel yönetimlerin üst kademelerinde, anahtar konumlarındaki yetki sahibi kişilerdir. Bu kişilerin gelişen sosyal ve teknolojik dönüşümlere ve yeniliklere uyum sağlamaları çok önemlidir. Çünkü planlama, örgütlenme, yöneltme, eşgüdüm ve denetleme işlevlerinin yürütülmesini sağlayacak olan onlardır.

Günümüzde yöneticilik başlı başına bambaşka bir uzmanlık alanı durumuna gelmiştir. Yöneticilerde bulunması gereken niteliklerin belirlenmesi ve bu niteliklere göre yöneticilerin yetiştirilmesi zorunludur. Yöneticileri yetenek ve yeterlikleri bakımından geliştirip yetiştirecek bir sistem kurulmalıdır.

Kamu yönetimi, kamuya sunulan hizmetlerin geniş bir yelpazeye sahip olması nedeniyle oldukça farklı konularda yetiştirilmiş personele gereksinim duymaktadır. Yöneticiliğin de avukatlık, doktorluk, eczacılık ve mimarlık gibi bir “meslek” olduğu dikkate alınmalıdır. Kamu yönetiminde gereksinme duyulan iş kollarında teknik meslek sahipleri de yönetici olarak çalışabilmeli ancak, yönetici eğitiminden geçirilerek bu konulara atanmalıdırlar.

Bu konuda üst düzey yöneticiler için farklı bir gerçek söz konusudur. Üst düzey yöneticiliklerin etkileri ve karmaşıklığı göz önüne alınırsa, bu makamların hangi meslek grubunda olursa olsun, herhangi biri tarafından yerine getirilmesi doğru olmaz. Üst düzey yöneticilerin mutlaka belirli bir yöneticilik eğitiminden geçmiş olmaları gerekir.

Nasıl bir siyasal yapı isteniyorsa o yapıya uygun yönetici yetiştirilmeli ve üst düzey yöneticiliklere yetiştirilmiş yöneticilerin atamaları yapılmalıdır.

İşletme yöneticileri, işletmelerinin ürünlerini ve hizmetlerini en uygun koşullarda satıp, pazar paylarını artırmayı ve daha çok kâr etmeyi

amaçlamaktadırlar. Bu durum, işletme yönetimi üst düzey yöneticilerinin de bu amaçları gerçekleştirecek bir eğitimle yetiştirilmelerini gerektirir.

Kamu yönetiminde ise, hukuksal dayanaklarla kamuya belirli hizmetlerin sunulması ve kamu düzeninin sağlanması amaçlanmıştır. Kamu yönetimi üst düzey yöneticilerinin amacı, bu hizmetleri “kâr” ve “çıkar” amacı gütmeyen “kamu yararını” ve “kamu çıkarını” sağlamaktır. Doğal olarak yöneticilerin bu anlayışta olmalarını sağlayacak bir eğitimle yetiştirilmeleri şarttır(Günay, 2005, 326).

Zaman zaman kamu yöneticilerinin de işletme yöneticileri gibi bir anlayışla, vatandaşı “müşteri” olarak gören ve kurumunu “kâr”a geçirmeye uğraşan duruma dönüştürerek işletme yöneticilerinin yönetim anlayışına sahip olması gerektiği görüşleri öne sürülmektedir. Esasen kamu yönetiminin kendine özgü ortamı, bu tür yöneticiliğe olanak vermez. Kamu yöneticisi hizmet sunarken vergiler, harçlar, resimler yani, kamu gelirleri aracılığıyla toplumun her kesiminden toplanan paraları kullanarak harcama yaptığının farkında ve bunun ağır sorumluluğunun altındadır. Dolayısıyla, vatandaşlar “müşteri” değil, “ortak” ya da “hissedar” sayılırlar.

Üst düzey kamu yöneticilerinin şu niteliklere sahip olmaları sağlanmalıdır(Günay, 2005, 327):

1. Kamu yararını ve kamu çıkarını her şeyin önünde ve üstünde görmek.
2. Kaynak-harcama dengesini isabetli bir biçimde gerçekleştirmek.
3. Mevzuatın söylediği şekilde ayırım yapmadan, vatandaşlara hizmet ulaştırmak.
4. Siyasal etki altında kalmadan görevlerini yapmak.
5. Topluma daha iyi hizmet verebilme arayışında olmak.
6. Üretken ve verimli çalışmayı gerçekleştirecek katılımlı bir ortamı sağlamak.

Tek cümle ile adil, tarafsız, toplumun çıkarlarını gözeten, açıklık ilkesi rehberliğinde vatandaşların katılımına olanak veren, hesap verebilir, kamu yönetiminin işletme yönetiminden farklı olduğunun bilincinde ve kamu kaynağını kendi öz kaynağı şeklinde algılayıp kullanan bir etik yapıya sahip yönetici tipi, günümüzün istediği kamu yöneticisi tipidir.

Yöneticilerin “yeterli” kabul edilecek bir hizmet öncesi eğitimden geçmiş olan adayların yapılan sınavlarla kamuda görevlendirilmeleri, belirli bir süre kamu yönetiminde çalıştıktan sonra, içlerinden istekli ve yeterli olanların yapılacak yeni sınavlar sonucu, kurulacak yönetici yetiştirme kurumlarına alınarak hazırlanması gereklidir. Bu amaçla, başarılı ve nitelikli olanlar arasından yetiştirme kurumuna alınarak yöneticilik konusunda bilgilerle donatılan görevliler, kamuda yöneticilik görevlerini yürütecek yeterlikte kişiler olarak yönetim kadrolarında görevlendirilmelidir.

Yönetim becerileri, sadece kuramsal bilgilerin edinilmesiyle kazanılmaz. Yönetim görevleri içerisinde yer alma ile yani, uygulamalarla pekiştirilmesi gerektiği gerçeği göz önünde bulundurularak, yönetici yetiştirme kurumundan başarıyla mezun olanların, alt ve orta kademe yönetim kadrolarına atanmaları sağlanmalıdır.

Yönetici bir yandan programlar çerçevesinde bilgilendirilmeli bir yandan da bizzat yönetim içinde uygulama yoluyla yetiştirilmelidir. Yönetim görevlerindeki çalışmaları ile başarılı olanlar, yapılacak nesnel sınavlar sonucu bir kez daha seçilerek bu kez de üst düzey yöneticilik görevlerine atanabilecek niteliklerin kazandırılması için yeni bir yetiştirme programına tabi tutulmalıdır. Ancak buradan, her iki seviyede de yapılacak yetiştirme programlarından geçenlerin tamamının üst düzey yönetici kadrolarına atanmaları gerektiği sonucu çıkarılmamalıdır.

Yapılan sadece üst düzey yöneticilerini atama yetkisini elinde tutan siyasal iktidar sahiplerine, takdir yetkilerini kullanarak üst düzey yöneticileri belirlerken, değerlendirerek seçecekleri her biri yıllardır kamu yönetiminde başarı ile yönetici olarak çalışmış ve belirlenen programlarla hem yönetici olmanın gerektirdiği yönetim bilimine ilişkin bilgilerle donatılmış hem de üst düzey yöneticileri olarak ülkenin plan, program ve stratejik hedeflerini belirleyecek, bunları gerçekleştirmek üzere gereken uygulamaları yaptıracak yeterliğe ulaştırılmış üst düzey yönetici olabileceklerin oluşturduğu seçeneklerin sunulmasıdır(Günay, 2005, 332–333).

Yöneticilik bir meslektir. Bu mesleği edinmek için eğitim gereklidir. Sağlık Bakanları, üst düzey yöneticilerini daha çok doktorlardan, Bayındırlık Bakanı, inşaat mühendislerinden atamayı tercih eder. O halde yapılması gereken, kurulacak sistem içinde her meslekten kamu görevlisini, gerekli koşulları taşımak kaydıyla yönetici yetiştirme programlarına tabi tutarak, önce yöneticiliğe, sonra da üst düzey yöneticiliğe hazırlamaktır(Günay, 2005, 334).

SONUÇ

Daha iyi bir kamu yöneticisi için kamu yönetimi ve eğitiminde yapılması gerekenler altı husus halinde şöyle açıklanabilir.

Öncelikle, kamu yönetimi eğitiminde staj yapmak zorunlu hale getirilmelidir. Böylece hem öğrencilerin aldıkları kamu yönetimi eğitimiyle ilgili becerileri artacak, hem de öğrenciler, gelecekte yönelecekleri mesleklere ilişkin yaptıkları staj aracılığıyla, mesleğe daha yatkın duruma gelebileceklerdir.

İkinci olarak, kamu yönetimi eğitiminde mezuniyet tezi hazırlamak zorunlu hale getirilmelidir. Mezuniyet tezleri, öğrencileri belirli bir konuda uzmanlaşmaya yöneltten bir yöneltici, araştırmacılık işlevlerini pekiştiren bir pekiştireç, kamu yönetimi eğitimi alanındaki araştırma sayısının artması ve kamu yönetimi eğitimi alanının belirginleşmesinde bir gösterge, öğrencilerin sınav kâğıtları dışında mezun oldukları kamu yönetimi bölümlerinde bıraktıkları bir iz

olmasından dolayı, son derece önemlidirler. Bu nedenle, kamu yönetimi eğitiminde öğrencilerin mezuniyet tezi hazırlama zorunluluğu olmalıdır.

Üçüncü olarak, bakanlıkların genel idare hizmetleri sınıfına memur alımında kamu yönetimi bölümü mezunu olma koşulu getirilmelidir.

Tıp fakültesi mezunu olmayanlar “doktor”, eczacılık fakültesi mezunu olmayanlar “eczacı”, mühendislik fakültesi mezunu olmayanlar “mühendis” olamamakta, oysa toplumun her alanındaki her kademeyi, doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen kamu görevliliğine yönetimin en temel tek kuralını bile bilmeyen kişiler memur olarak atanabilmektedir.

Kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin sürekliliğinin ve yasallığının sağlanmasında, kuramsal olarak, kamu yönetimi bilgilerinin bilinmesi gerekir. Memurluğa kamu yönetimi eğitimi formasyonu almamış kişilerin getirilmesi, hem kamu yönetimi kuramsal bilgilerinin uygulamaya, hem de uygulamadaki bilgilerin kurama yansımaları gölgeleyebilmekte ve yönetim biliminin gelişimini yavaşlatabilmektedir. Bu nedenle, bakanlık memurluklarına getirilmede kamu yönetimi bölümü mezunu olma zorunluluğu olmalıdır.

Dördüncü olarak, kamu kurumlarında bir kamu yönetimi uzmanı istihdamı zorunlu hale getirilmelidir.

Kamu idareleri kamu yararı ve kamu hizmeti amacıyla işlemler ve eylemler yapmak zorundadırlar. Çünkü kamu yönetiminin genel amacı kamu yararı ve kamu hizmetidir. Kamu idareleri, işlemlerini ve eylemlerini gerçekleştirirken, kimi zaman kamu yararı ve kamu hizmeti amacını göz ardı ederek, bireysel yarar ve bireysel hizmet peşinde sürüklenmekte, gerek toplumsal ve gerekse bireysel zararlara neden olabilmektedirler. Doğan bu zararların giderilmesi için birçok idari dava açılmıştır.

Kamu idareleri ve kamu yöneticilerinin işlem ve eylemlerini izleyerek, bu işlem ve eylemler hakkında görüş bildirmek üzere, her kamu kurumunda bir kamu yönetimi uzmanı kadrosu kurulmalı ve her kamu örgütü, bu kadroda bir kamu yönetimi uzmanı istihdam etmelidir.

Kamu yönetimi uzmanı, istihdam edildiği örgütle ilgili her tür bilgiyi arşivlemelidir. Kamu idareleri, yapacakları işlemler ve eylemlerden önce, bu işlemler ve eylemlerin doğurabileceği sonuçlar hakkında, kamu yönetimi uzmanından görüş istemelidir. Kamu yönetimi uzmanının görüşü bağlayıcı bir görüş değil, öneri niteliğinde bir görüş olmalıdır.

Kamu yönetimi uzmanının görüşünü alan kamu örgütü işlem ve eylem yapmalı, bu işlem ve eylemlerden dolayı idari yargıya dava açıldığında, idari yargı, o kamu idarelerindeki kamu yönetimi uzmanının öneri niteliğindeki görüşünü de dikkate alarak, davayı sonuçlandırabilmelidir. Böylece, idari yargı davalarının sonuçlanması hızlanabilecektir.

Yine, bu kamu yönetimi uzmanı, istihdam edildiği kamu örgütünün halkla ilişkilerini düzenleme görevine de sahip olmalı, kamu örgütü ile halk arasındaki

ya da örgütteki yöneticiler ile yönetilenler arasındaki uyumlaşmayı sağlama görevleri, kamu yönetimi uzmanına verilmelidir.

Beşinci olarak kamu yönetimi büroları kurulmalıdır. Kamu idarelerinden nüfus cüzdanı, sürücü ehliyeti, pasaport, silah taşıma ruhsatı ve benzeri idari işlemleri olan kişilerin bu idari işlerini nasıl yürütecekleri konusunda bilgi edinebilecekleri ve bu işlerini takip ettirebilecekleri bir yer yoktur. Diğer yandan, kamu yönetimi bölümü mezunlarının idari yargı hâkimi olma hakları olduğu halde, avukat olma hakları bulunmamaktadır.

Yapılacak bir yasal düzenlemeyle, kamu yönetimi bölümü mezunlarına kamu yönetimi bürosu açma ve idari dava avukatı olma yetkileri verilmelidir. İdari avukat yetkisi verilerek kamu yönetimi bürosu açma hakkı tanınan kamu yönetimi bölümü mezunları, vatandaşlar ile kamu idareleri arasındaki işlerde, vatandaşların işlemlerini takip etme ve sadece idari yargıya açılan davalarda avukatlık yapma hak ve yetkileriyle donatılmalıdır.

Son olarak Kamu Yöneticisi Yetiştirme Kurumu(KYYK) adıyla doğrudan Başbakanlığa bağlı olarak çalışacak bir yönetici yetiştirme kurumu kurulmalı ve bu kurum, halen yönetici eğitimine katkı yapan kurumlar olan, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü(TODAİE) ve Milli Güvenlik Akademisi(MGA) örgütünü de kurum yapısına alacak şekilde örgütlenmelidir.

Üniversitelerden mezun olmuş ve kamu yönetiminde görev almayı amaçlayan adaylardan bilgi ve nitelikleri dikkate alınarak yapılan sınavlar sonucunda başarılı olanlar kamu görevlerini yürütmek üzere görevlendirilmelidir. Bu şekilde nesnel sınavlar sonucu kamuda görev yapmaya başlayan görevlilerden istekli ve başarılarıyla kendilerini kanıtlamış olanlar, KYYK'nın yetiştireceği yönetici adayları olacaktır.

KYYK, eğitim vereceği yönetici adaylarını, başvuru yeterliğini taşıyan kamu görevlileri arasından doğrudan kendisi tarafından yapacağı sınavlarla saptamalıdır.

Tamamladıkları üniversite eğitiminden sonra yapılan sınavlardan başarıyla geçerek kamu yönetiminde görev alan doktor, mühendis, öğretmen, mimar gibi çeşitli meslek sahipleri koşulları taşıdıkları takdirde KYYK seçme sınavına girebilmelidirler.

KYYK tarafından yapılan sınavlarla her yıl Başbakanlık, Bakanlıklar ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşlerinden de yararlanılarak belirlenen sayıda aday eğitilmeli, eğitime katılan kamu görevlileri kurumlarınca görevli sayılmalı, özlük haklarından yararlandırılmaya devam edilmelidir.

KYYK'daki yöneticilik eğitimini başarıyla tamamlayan kamu görevlileri, görevlerine dönmeli ve yasal düzenlemeyle, bakanlıklarca alt ve orta kademe yöneticilik görevlerine getirilmeleri zorunlu kılınmalıdır. Bu eğitimi almamış olanların ataması yapılmamalıdır.

KAYNAKÇA

- ALDEMİR, Ceyhan (1985), Örgütler ve Yönetimi Makro Bir Yaklaşım, Bilgehan Yayınevi, İzmir.
- ALPENDER, G.G. (1966), Big Business and Big Business Leaders in Turkey, Doktora Tezi Michigan State University.
- ALSBURY, Alison (1996), Avrupa'da Yönetici Eğitimi Yöneticiler İçin El Kitabı, Çeviren: Abdullah ERSOY, Milliyet Yayınları, İstanbul.
- ATAOL, Alpay, ARBAK Yasemin, KATRİNLİ Alev, ÖZMEN Ömür (1992), Türk Özel Kesim Endüstrisinde Yönetici Profili, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayını No: 235, İzmir.
- BAYLAN, Ömer (1978), "Genel Yönetici- Teknokrat Yönetici Savaşımı ve Mülki İdare Amirleri", Mülkiyeliler Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 51, Haziran 1978, ss. 3-18 Ankara.
- BRADBURN, N.M. (1960), The Managerial Role in Turkey, Doktora Tezi, Harward University.
- CANMAN, Doğan (1978), "Türkiye 'de Kalkınma Gereklere Uygun Olarak Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi" Amme İdare Dergisi, Cilt 11 Sayı 3 Eylül 1978, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, ss. 3-19, Ankara.
- CEM, Cemil (1976), Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler, , Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:153, Ankara.
- ÇOKER, Ziya (1995), Yönetim ve Siyaset: Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları, yayınevi yok, Ankara.
- ERGÜN, Turgay (1988), Kamu Yöneticilerin Yetiştirilmesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 224, Ankara.
- GÜNAY, Ömer Faruk (2005), Türkiye'de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir? Bir Model Önerisi, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- HELLİNG, G. (1959), A Study Of Turkish Values by Means Of Nationality Stereotypes, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Universty of Minnesota.
- LAUTER, G.P. (1968), An Investigation of the Applicability of Modern Management Pracess by Industrial Managers in Turkey, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ONARAN, Oğuz (1967) Yönetici Sınıfın Eğitimi, Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.
- ÖKTEM, M.Kemal (1992), "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi" Amme İdaresi Dergisi Cilt 25 Sayı 2 Haziran 1992, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları ss. 85-105, Ankara.

- ÖZMEN, Ömür, ALADEMİR Ceyhan, KATRİNLİ Alev, ARBAK Yasemin (1997), “Türk Kamu Ve Özel Sektör Örgüt Ve Yöneticilerinin Özellik Ve Değerlerinin Algılanması” 21. Yüzyıla Giderken Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu: Yöneticilik Ve Yetiştirme Sorunu Grubu Bildiriler, Türkiye Ve OrtaDoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını ss.1-16, Ankara.
- PEKER, Ömer (1994), Yönetici Eğitimi, Takav Matbaası Yayını, Ankara.
- PEKER, Ömer, (1995), Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği, Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.
- SÜRGİT, Kenan, (1970), Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi, Amme İdare Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 1, Mart 1970, ss. 16–31, Ankara.
- ÜLKER, Halil, (1995), Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri, Cilt: 2, ss. 185–192, Ankara.



IV. OTURUM: KAMU POLİTİKALARI

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Hasan Hüseyin ÇEVİK

Kamu Politikası Analizinde Kamusal Tercih Modelinin Kullanılması: Polis Memurlarının Atama Tercihleri Üzerine Bir İnceleme

Dr. Hakan HEKİM

Türkiye’de Kamu Politikalarının Belirlenmesi ve Uygulanması Süreci: 1980 Sonrası Kadın Hareketinin Kamu Politikalarına Etkisi

Doç.Dr. Gökhan ORHAN ve Arş.Gör. Esin KIVRAK

Soft Politika Transferi Kanalı Olarak Eşleştirme Programı: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme

Yrd.Doç.Dr. Zahid SOBACI

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe

Saat : 08:30 - 10:15

Salon : 100.Yıl Konferans Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

KAMU POLİTİKASI ANALİZİNDE KAMUSAL TERCİH MODELİNİN KULLANILMASI: POLİS MEMURLARININ ATAMA TERCİHLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

*Hakan Hekim**

Özet

Bu çalışmada kamusal tercih teorisinin devlet kurumlarının insan kaynakları yönetiminde kullanışlı olup olmadığı incelenmektedir. Çalışmada öncelikle kamusal tercih teorisi ve bu teorisin kamu kurumlarına yaklaşımı kısaca sunulacaktır. Çalışmanın örneklemini polis memurları oluşturduğundan takip eden bölümde Emniyet Genel Müdürlüğü'nün atama usüllerine ilişkin kısa bir bilgi ve emniyet personelinin atama tercihlerini yaparken göz önünde bulundurdıkları düşünülen faktörler ele alınacaktır. Çalışmada Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Daire Başkanlığı'nın yayımladığı 2008, 2009 ve 2010 yıllarında birinci bölge illerden ikinci bölge illere ve ikinci bölge illerden birinci bölge illere ataması yapılan polis memurlarının yapmış oldukları tercihlerin analizi yapılacak, polis memurlarının tercihlerinin belirlenen modele ne kadar uyduğu incelenecektir. Buna ilaveten polis memurlarının il tercihleri küme analizi yöntemiyle gruplanacak ve ortaya çıkan sonuçlar Personel Daire Başkanlığı'nın atama tercihlerinde uyulmasını istediği gruplamayla karşılaştırılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamusal tercih, insan kaynakları yönetimi, Türk Polis Teşkilatı, personel ataması

USING PUBLIC CHOICE MODEL ON PUBLIC POLICY ANALYSIS: A STUDY OF POLICE OFFICERS' ASSIGNMENT CHOICES

Abstract

This study examines whether public choice theory is useful in analyzing human resources management in public organizations. It first briefly presents public choice theory and its approach to the public organizations. Since the sample of this study is taken from the police officers, following section gives basic information about the assignment procedures of Turkish National Police and discusses the factors affecting police officers' assignment choices. In the analysis section, 2008, 2009 and 2010 data on police officers' assignment choices published by the Human Resources Department of Turkish National Police is analyzed, and to what degree they fit to the specified model is discussed. In addition to that, officers' choices are grouped by using cluster analysis technique and results are compared with Human Resources Department's grouping.

Keywords: Public choice, human resources management, Turkish National Police, staff assignment

* Dr. Hakan Hekim,

GİRİŞ

Kamusal tercih teorisi, siyasi aktörlerin ve bürokratların davranışlarının analizinde yaygın olarak kullanılan modeller içermektedir. Bu alanın önde gelen savunucularından Tullock'un (1990) ifadesiyle kamusal tercih ekonomik araştırmalarda kullanılan analiz araçlarının siyaset bilimine uyarlanmasıdır. Kamusal tercih teorisi, neoklasik ekonomi okulunun *bireysel çıkar (self interest)* kavramını kullanarak politikacıların ve bürokratların davranışlarını açıklamaya çalışmaktadır. Buna göre politikacılar ve bürokratlar ekonomide rol oynayan aktörler gibi davranışlarını kişisel çıkarlarını hesaba katarak yönlendirmektedirler. Mesela milletvekilleri tekrar seçilebilmek için seçim bölgelerine devlet yatırımlarının yapılmasına çaba gösterirler. Aynı şekilde bürokratlar çalıştıkları kurumların imkanlarını arttırabilmek için kurum bütçesini arttırmaya çaba gösterirler. Bütün bunların sonucu olarak bürokrasiye harcanan bütçe artar ve devlet olması gerekenden daha büyük hale gelir. Bu yüzden kamusal tercih modeli özelleştirme ve rekabet gibi yöntemlerle devlet içerisinde piyasa benzeri bir yapılandırmanın oluşturulmasını ve büyümeye meyilli olan devlet yapısının böylelikle küçük tutulmasını savunur.

Bu çalışmada kamu çalışanlarının atama tercihleri kamusal tercih teorisi perspektifinden analiz edilecektir. Kamusal tercih teorisinin memurların atama tercihlerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayabileceği; böylelikle atamaların daha isabetli yapılarak çalışanlardan daha yüksek verim alınacağı düşünülmektedir. Çalışma literatür taraması, araştırma tasarımı, analiz ve sonuç kısımlarından oluşmaktadır.

1. Literatür Taraması

1. 1. Neoklasik Modele Göre Kamu Kurumları ve Ekonomik Etkinlik Problemi

Kaynakların etkin kullanımı ekonominin başlıca ilgi alanlarından olduğundan, etkinlik mikroekonomik analizin önemli kriterlerinden birisidir. Kaynaklar sınırlı olup israf edilmemeleri önem arz etmektedir. Ekonomik etkinliğin ne ölçüde sağlanabildiği *Pareto Optimum* kriteriyle ölçülür. Şayet bir kişinin durumunu kötüleştirmeden başka bir kişinin veya grubun bölüşümden aldığı payı arttırmak mümkünse, kaynakların bölüşümünde israf var demektir. Dolayısıyla kaynakların etkin bölüşümü, en az bir kişinin durumunu kötüleştirmeden hiç kimsenin durumunun iyileştirilmesinin mümkün olmadığı bir hâldir ve bu hâl Pareto Optimum olarak adlandırılmaktadır (Friedman, 2002).

Kaynakların bireyler veya gruplar arasında Pareto Optimum bölüşümünün gerçekleşmesi, ancak ideal anlamdaki rekabetçi piyasalarda mümkün olabilir. Bu piyasalarda bireylerin fayda, şirketlerinse kâr elde etme maksatlı hareketleri; kimsenin durumunu kötüleştirmeden bir kişinin bile durumunun

iyileştirilmesinin mümkün olmadığı etkinlik halinin gerçekleştiği bölüşümü temin eder. Böyle bir piyasada devletin müdahalesi söz konusu değildir ve devlet sadece bölüşümden kendilerine az pay düşenlerin durumlarını *yeniden dağıtıcı* (redistributive) politikalarla iyileştirmeye çalışır. Fakat gerçek hayatta piyasalar ideal anlamdaki rekabetçiliği yakalayamamakta hatta bu idealden çok uzak düşebilmektedirler. Böyle durumlarda piyasa mekanizmaları tam olarak çalışmadığından bazı malların ekonomik olarak etkin bölüşümü gerçekleştirilememektedir. Bu problemlere genel olarak *piyasa yarılgıları* (market failures) denilmektedir. Piyasa yarılgıları, normal piyasa şartlarının etkin denge noktasını gerçekleştirmediği durumlardır. Etkin denge noktasının gerçekleştirilememesi, klasik ekonomik anlayışta öngörülen şekilde *bireysel tercihin* sosyal faydayı arttırmasına engel olacaktır. Başlıca dört tip piyasa yarılgısı bulunmaktadır: Kamu malları, dışsallıklar, doğal monopol ve bilgi asimetrisi (Friedman, 2002).

Yukarıda neoklasik okulun devletin piyasaya müdahalesini doğru görmediğini belirtilmişti. Ancak piyasa yarılgıları bu kuralın bir istisnası olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Neoklasik ekonomistlere göre piyasanın sağlıklı işleyemediği ve piyasa çıktısının ekonomik açıdan etkin olamayacağı bu gibi durumlar devletin piyasaya müdahalesini gerektirmektedir. Kamu malları bu duruma güzel bir örnek teşkil etmektedir. Kamu mallarının iki temel özelliği bulunmaktadır. Öncelikle bu malların tüketiminde rekabet söz konusu değildir. Mesela, bir kişinin sokak lambasının ışığından istifade ediyor oluşu, başkalarının istifadesini engellemez. Aynı mahallede yaşayan iki kişi, polisin sunduğu devriye hizmetlerinden beraber faydalanabilir ve birinin edindiği fayda diğerinin edindiği faydayı eksiltmez (Weimer ve Vining, 2004). Kamu mallarının ikinci özelliği ise; insanların bir kısmının istifadeden hariç tutulamayıdır. Mesela, bir kişinin, evinin önüne dikeceği sokak lambasından başkalarının istifadesini engellemesi pek mümkün olmayacaktır. Aynı şekilde, dükkanını korumak için kiralayacağı özel güvenlik hizmetinin komşularının güvenliğine de katkısı olacaktır. En azından güvenlik görevlilerinden haberdar olan hırsızlar yakınlardaki dükkanları tercih etmeyeceklerdir.

Bu özelliklerinden dolayı kamu mallarının sağlanması işi piyasaya bırakıldığı takdirde bu mallar ihtiyacı karşılayacak ölçüde sağlanamayacaktır, çünkü tüketiciler ücret ödemekten kaçınmak ve *bedavacılık* (free rider) yapmak için gerçek tüketim tercihlerini gizleyerek daha düşük miktarlarda tüketeceğini beyan edeceklerdir. Bu sebepten dolayı hükümetler, kamu mallarının etkin seviyede sağlanabilmesi için piyasaya müdahale ederler ve çoğunlukla bu tip mal ve hizmetleri piyasaya hükümetler sağlarlar. Neoklasik okula göre bu problem kamu kuruluşlarının (bürokratik kurumların) varlıklarının en önemli sebebidir. Devlet piyasa şartlarında etkin olarak sağlanamayacak olan mal ve hizmetlerin sağlanabilmesi için kamu kuruluşlarını kurar ve işletir (Weimer ve Vining, 2004).

Ancak, piyasanın etkin olarak sağlayamadığı mal ve hizmetlerin devlet tarafından sağlanıyor olması problemi bütünüyle çözememektedir. Piyasa

yanılgısı hallerinde bireysel tercihin sosyal faydayı arttıramaması gibi, devlet müdahalesinin temsil ettiği *kollektif tercih* te her zaman sosyal faydayı arzu edilen biçimde arttıramayabilir. *Hükümet yanılgısı* (government failure) olarak adlandırılan durum bunlardan birisidir. Hükümet yanılgısı, kamunun mal ve hizmetleri üretirken ekonomik etkinliği sağlayamaması halidir. Piyasa yanılgılarını gidermek için piyasaya müdahale eden hükümet, farklı sebeplerden dolayı istenen ekonomik etkinliği sağlayamamaktadır (Weimer ve Vining, 2004).

Hükümet yanılgısına sebep olan değişik faktörler bulunmaktadır ve devlet bürokrasilerinin yapısı da bunlardan birisidir. Hükümet yanılgısı kavramını açıklayan tek bir kuram bulunmamaktadır. Müvekkil-vekil problemi (principle-agent problem) hükümet yanılgısının temellerini izah etmekte sıkça kullanılan bir kuramdır. Müvekkil-vekil problemi temelde işçi ve işverenin farklı çıkarlarının olması ve işverenin işçisini denetlemesinin masraflı olmasından kaynaklanmaktadır. Hükümet yanılgısına sebep olan başka önemli faktörler şu şekilde sıralanabilir: 1) Kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin parasal değerlerinin doğru olarak ölçülememesi, 2) kamu kurumlarının rekabetsiz bir ortamda faaliyet göstermesi, ve 3) kamu kurumlarının faaliyetlerinin esnek olamayan bir kanuni çerçeveye belirlenmesi. Özet olarak hükümet yanılgısı, piyasanın etkinsizliğini düzeltmek için üzerine sorumluluk alan hükümetin de ekonomik olarak etkin olamayacağını, ekonomik zarara sebep olacağını hatırlatmaktadır.

1.2. Kamusal Tercih Teorisine Göre Bürokratik Kurumlar

Kamusal tercih teorisi piyasa mekanizmasının dışında (mesela politik veya bürokratik kurumlarca) alınan kararların ekonomik analizi; veya daha basit bir ifadeyle ekonomik analiz tekniklerinin siyaset bilimine uyarlanması şeklinde tarif edilebilir (Mueller, 2003; Tullock, 1990). Kamusal tercih teorisine göre insanlar *rasyonel* davranırlar ve yaptıkları tercihlerde *en üst düzeyde fayda elde etme* çabası içindedirler. Kamusal tercih teorisinin ortaya çıkışında iki araştırma alanı etkili olmuştur. 1930'lu yıllardan itibaren bireysel tercihlerin nasıl bir araya getirilerek sosyal refahın en üst seviyeye çıkartılabileceği meselesi üzerine çalışmalar yapılmış ve sosyal refah fonksiyonunun özellikleri irdelenmiştir. Bireysel tercihlerin bir araya getirilmesi için optimal metod arayışları, aynı tekniklerin seçim ve oy vermeye ilişkin kuralların incelenmesinde de kullanılabileceği fikrini doğurmuştur. Bunun neticesi olarak oy verme işlemini ve demokratik kurumların işleyişini inceleyen pek çok model geliştirilmiştir. Kamusal tercih teorisinin gelişimini etkileyen ikinci araştırma alanıysa piyasa yanılgıları olmuştur. Bu gruptaki çalışmalar piyasaların düzgün işlemediği durumlarda etkin bölüşümü sağlayacak ve bireysel tercihleri açığa çıkartacak yöntemler geliştirmeyi amaçlamıştır. Kamusal tercih teorisinin bürokratik kurumlara ilişkin geliştirdiği modeller bu ikinci grup araştırmalar neticesinde gelişmiştir (Mueller, 1984: 23).

Kamusal tercih teorisinin bürokratik kurumların anlaşılmasında ik olarak kullanılması Gordon Tullock (1965) ve Anthony Downs 'un (1967) eserleriyle başlamıştır. Tullock ve Downs, bürokratların bireysel çıkarları peşindeki rasyonel aktörler olduklarını ve bürokratik kurumların neoklasik metodlara uygun bir biçimde rasyonel tercih teorisi ışığında incelenebileceğini ortaya koymuşlardır. Vincent Olstrom (2007) bunu bir adım daha ileri götürerek rasyonel tercih teorisinin kamu yönetimi alanında temel olarak kabul edilmesi gerekliliğini belirtmiştir. Tullock ve Downs'dan farklı olarak Olstrom bürokrasinin “niçin” şu anki durumda olduğunu değil, “nasıl” olması gerektiğini irdelemiştir. Bürokratik kurumların karmaşıklıklarından soyutlanarak analitik olarak incelenmesine yol açan gelişme William Niskanen'in (1971) çalışması olmuştur. Niskanen bürokratları çalıştıkları kurumların bütçesini arttırmayı hedefleyen aktörler olarak ele almıştır. Yani bürokratlar genellikle çalıştıkları kurum bütçesini dolayısıyla da kurumun kendisini büyütme çabası içindedirler. Bürokrasiler üretmekte oldukları hizmeti sağlayan tek kuruluş olarak tekel konumuna sahiptirler ve faaliyetlerinin gerçek maliyetini sadece bürokratlar bilmektedirler. Siyasilerse kamu kurumlarının üretmekte oldukları hizmetin aksamamasını istemektedirler. Dolayısıyla bürokratların tekelci konumu ve bilgi üstünlüğü, siyasilerin bürokrasiden gelen talepleri kabul etmelerine ve kamu kurumlarının bütçeden fazla fazla pay almalarına sebep olmaktadır.

Bürokratik kurumların kamusal tercih teorisi perspektifinde analizi sonraki yıllarda da devam etmiştir. Temelde bürokratları bireysel çıkar peşindeki rasyonel aktörler olarak ele alan bu çalışmalar bürokratik hayatın farklı yönlerini, siyasetle ve halkla olan ilişkilerini ele almışlardır. Genelde, kamu kurumlarının ekonomik açıdan etkin olmadığını savunan kamusal tercih teorisine göre devletin faaliyetleri mülkiyet haklarının belirlenmesi ve ekonomik hayatta uygulanmasının denetlenmesiyle sınırlı kalmalıdır.

Kamusal tercih teorisi ve beraberinde gelişen modellerin kamu politikası alanına en önemli katkısı, daha çok ekonomi bilim dalında yaygın olarak kullanılmakta olan rasyonel modellerin, kamu politikası analizinde kullanılmaya başlanması olmuştur. Neopozitivist yaklaşım üzerinde temellenmiş olan rasyonel model, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde alternatif kamu politikalarının değerlendirilmesinde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Böylelikle, ekonomik analizlerin vazgeçilmezlerinden olan matematiksel modeller ve nicel analiz yöntemleri kamu politikasında da yaygınlaşmıştır (Hekim, 2011).

1.3. Türk Polis Teşkilatında Atamalar

Bürokratik kurumların analizine imkan kılan kamusal tercih teorisi kamu çalışanlarının davranışlarını analiz etmesine katkı sağlayabilecek niteliktedir. Bilindiği gibi Türk Silahlı Kuvvetleri, Türk Polis Teşkilatı gibi resmi kurum çalışanlarının pek çoğu belli periyotlarla yer değiştirmektedirler. Atamalar her yıl belirli zamanlarda yapılmakta ve kanunda belirlenen haller dışında ataması yapılan kişi tayin edildiği yer için tespit edilmiş süre kadar çalışmadan görev

yeri değiştirilmemektedir. Çalışanların memnuniyetini sağlayabilmek için ataması yapılacak personelden atanmak istedikleri yere ilişkin tercihleri alınmakta ve atamalar personelin bu tercihlerine göre yapılmaya çalışılmaktadır.

Emniyet Teşkilatının atama ve tayin işlemleri “Emniyet Hizmetleri Sınıfı Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği” ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğe göre iller yurdumuzun emniyet ve asayiş, ekonomik, sosyal, kültürel, ulaşım imkanı ve şartları yönünden birbirine benzerlik ve yakınlıkları itibarıyla birinci ve ikinci hizmet bölgesi olarak iki gruba ayrılmıştır. Her bölge, bölgeye dahil olan il ve ilçeler itibarıyla da alt bölgelere ayrılmıştır ve bu alt bölgeler için farklı hizmet süreleri tespit edilmiştir. Tablo 1’de alt bölgelerin hizmet süreleri görülmektedir.

Tablo 1: Bir ve ikinci bölgelerin alt bölgelerinde hizmet süreleri

Alt Bölgeler	A	B	C	D	E	F	G
Birinci Bölge	10	8	7	6	5	4	3
İkinci Bölge	6	5	4	3	2	-	-

Personelin, Tablo 1’de belirtilen süre kadar en az bir defa ikinci bölgede hizmet görmesi zorunludur. Atama tercih formları her yılın Mart ayında doldurularak Personel Daire Başkanlığı’na (PDB) gönderilmektedir. PDB illeri ve müstakil müdürlüklere belli kriterlere göre gruplara ayırmaktadır. Mesela PDB’nin belirlediği ikinci bölge tercih grupları ve hizmet süreleri Tablo 2’de gösterilmiştir.

Tablo 2: PDB’ce belirlen tercih grupları

1. GRUP		2. GRUP		3. GRUP		4. GRUP		5. GRUP	
Adıyaman	5	Artvin	4	Batman	4	Bingöl	3	Ağrı	3
Elazığ	6	Bayburt	3	Diyarbakır	4	Bitlis	3	Ardahan	3
Kahramanmaraş	6	Erzincan	4	Erzurum	4	Muş	3	Hakkari	2
Malatya	6	Gümüşhane	3	Mardin	3	Siirt	3	Şırnak	2
Rize	5	Iğdır	3	Van	4	Kars	3	Tunceli	2
Sivas	4	Şanlıurfa	4						
Tokat	6	A.G.Okan PMYO	4						
Yozgat	6	Bitlis PMYO	3						
Bayburt PMYO*	3	Siirt PMYO	3						
Elazığ PMYO	6								
Erzincan PMYO	4								
Erzurum PMYO	4								
Malatya PMYO	6								
Rize PMYO	5								
Sivas PMYO	4								
Yozgat PMYO	6								
Diyarbakır KPL**	4								
Erzurum KPL	4								

*PMYO: Polis Meslek Yüksek Okulu

**KPL: Kriminal Polis Laboratuvarı

Atama tercihlerini yaparken uyulması gereken bazı kurallar bulunmaktadır. Atamaya tabi personelin yedi tercih yapması istenilmektedir. Tercih yapanların Tablo 2’deki her gruptan en az bir yer seçmesi, geriye kalan iki tercihiniyse birinci grup hariç diğer dört grubun herhangi birinden yapması istenilmektedir. Tablo 2’de görüleceği üzere birinci grupta yer alan iller A, B ve C grubu illerden oluşmaktadır, sadece bir tane D grubu il bulunmaktadır. İki ve üçüncü

gruplar C ve D grubu illerden, dördüncü grup D grubu illerden ve beşinci grup D ve E grubu illerden oluşmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi PDB atamaları yaparken personelin tercihlerini göz önünde bulundurmaktadır. Ancak yoğun olarak tercih edilen yerlerdeki mevcut boş kadro miktarı herkesin bu yerlere atamalarının yapılmasına doğal olarak imkan tanımamaktadır. Aynı şekilde fazla talep edilmeyen yerlerdeki kadro ihtiyacı, personelin tercih etmediği yerlere tayin edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu problem birinci bölgeden ikinci bölgeye atamalarda daha da belirginleşmektedir. PDB verilerine göre personelin ilk tercihlerine atanma yüzdesi her iki bölge için ayrı olarak Tablo 3’de gösterilmiştir.

Tablo 3: Ataması yapılan personelin ilk tercihlerine atanma yüzdeleri

	2008	2009	2010
1. Bölgeden 2. Bölgeye	%45,57	%41,89	%47,52
2. Bölgeden 1. Bölgeye	%70,36	%72,19	%68,63

Kaynak: PDB, 2011

Görüldüğü üzere ikinci bölgeden birinci bölgeye yapılan atamalarda personelin ortalama %70’inin ilk tercih ettikleri yerlere atamaları yapılmaktadır. Ancak birinci bölgeden ikinci bölgeye yapılan atamalarda bu oranın ortalama %45’e düştüğü gözlemlenmektedir. Dolayısıyla atamaya tabi polis memurlarının ortalama %55’i sonraki tercihlerinde görev yapmakta hatta bunların bir kısmı tercihlerinin dışında yerlere atanmaktadır. 2008, 2009 ve 2010 yıllarında birinci bölgeden ikinci bölgeye atanarlardan tercihlerinin dışında bir yerde görevlendirilen polis memurlarının oranının ortalama %14 olduğu belirtilmektedir (PDB, 2011). Personelin istemediği yerlerde görev yapmasıysa personel memnuniyetini ve verimini olumsuz etkilemektedir.

1.4. Atama Tercihlerini Etkileyen Faktörler

Emniyet Teşkilatı personelinin hangi faktörleri göz önünde bulundurarak atama tercihlerini yaptıklarına dair herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Bireylerin rasyonel karar verdikleri ve tercihlerinde en üst düzeyde fayda elde etmeyi hedefledikleri göz önünde bulundurulduğunda, atama tercihlerini etkileyebilecek faktörler şöylece ifade edilebilir:

$$T=T(ka,se,t,çs) \quad (1)$$

Burada T personelin tercihini ifade etmektedir. Bu çalışmada sadece ilk tercihler analiz edileceğinden T personelin ilk tercih ettiği birimdir. ka tercihi etkileyecek kişisel ve ailesel faktörleri, se tercih edilen yerin sosyo-ekonomik

durumunu, t tercih edilen yerde verilen operasyon destek tazminatının miktarını (ikinci bölge iller için geçerli) ve çs tercih edilen yerdeki çalışma şartlarını ifade etmektedir. Bu çalışmada kişisel-ailesel faktörler ve tercih edilen yerin çalışma şartları hakkında veri bulunmadığından sadece sosyo-ekonomik gelişmişlik ve operasyon destek tazminatı değişkenleri analiz edilmiştir.

2. Araştırma Tasarımı

2.1. Veri ve Metodoloji

Bu çalışma kesitsel (cross sectional) bir çalışma olup analiz birimi polis memurlarıdır. Bu çalışmada 2008, 2009 ve 2010 yıllarında birinci bölge illerden ikinci bölge illere ve ikinci bölge illerden birinci bölge illere ataması yapılacak polis memurlarının yapmış oldukları tercihler incelenecektir. Atamaya tabi personelin tercihleri ve tercih yapılan illere ilişkin bazı özellikler PDB’ca tercih yapacak personele yardımcı olması amacıyla her yıl yayımlanmaktadır. Söz konusu veriler sadece polis memurlarının tercihlerini içerdiğinden, rütbeli personelin tercihleri bu çalışmaya dahil edilememiştir. Çalışmada kullanılan ikinci veri kaynağı Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) 2003 yılında hazırlanmış olduğu illerin sosyo-ekonomik gelişmişliğini gösteren ölçektir. İllerin sosyo-ekonomik durumlarının çok çabuk değişmesinin zor olduğu göz önüne alındığında, ölçeğin güncel sayılabileceği düşünülmektedir.

2.2. Değişkenler

Araştırmanın bağımlı değişkeni polis memurlarının atamalarının yapılmasını istedikleri ile yönelik birinci tercihleridir. Birinci bölge ve ikinci bölge atamalarına ilişkin tercihler her yılın Mart ayında personelden toplanarak PDB’na gönderilmektedir. PDB bu tercihleri değerlendirerek Haziran ayında kimin hangi ile atandığını açıklamaktadır.

DPT’ce hazırlanan illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi çalışmada kullanılacak birinci bağımlı değişkendir. İkinci bölge illerde personele verilen operasyon tazminat tutarı çalışmanın ikinci bağımlı değişkenidir. Tercih edilen ilde havaalanı olup olmadığı, üniversite hastanesi olup olmadığı ve personel başına düşen lojman sayısı kontrol edilecek değişkenlerdir.

2.3. Hipotezler ve Analiz Yöntemi

Bu çalışmada atamaya tabi polis memurlarının tercihlerine etki eden faktörler araştırılmıştır. Kamusal tercih modeline göre polis memurlarının rasyonel oldukları ve yapacakları tercihlerde edinecekleri faydayı arttırmayı hedefledikleri kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu çalışmanın hipotezi şu şekilde ifade edilebilir:

H1: İlin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi arttıkça tercih edilme ihtimali artacaktır.

H2: İlde verilen operasyon destek tazminat tutarı arttıkça ilin tercih edilme ihtimali artacaktır.

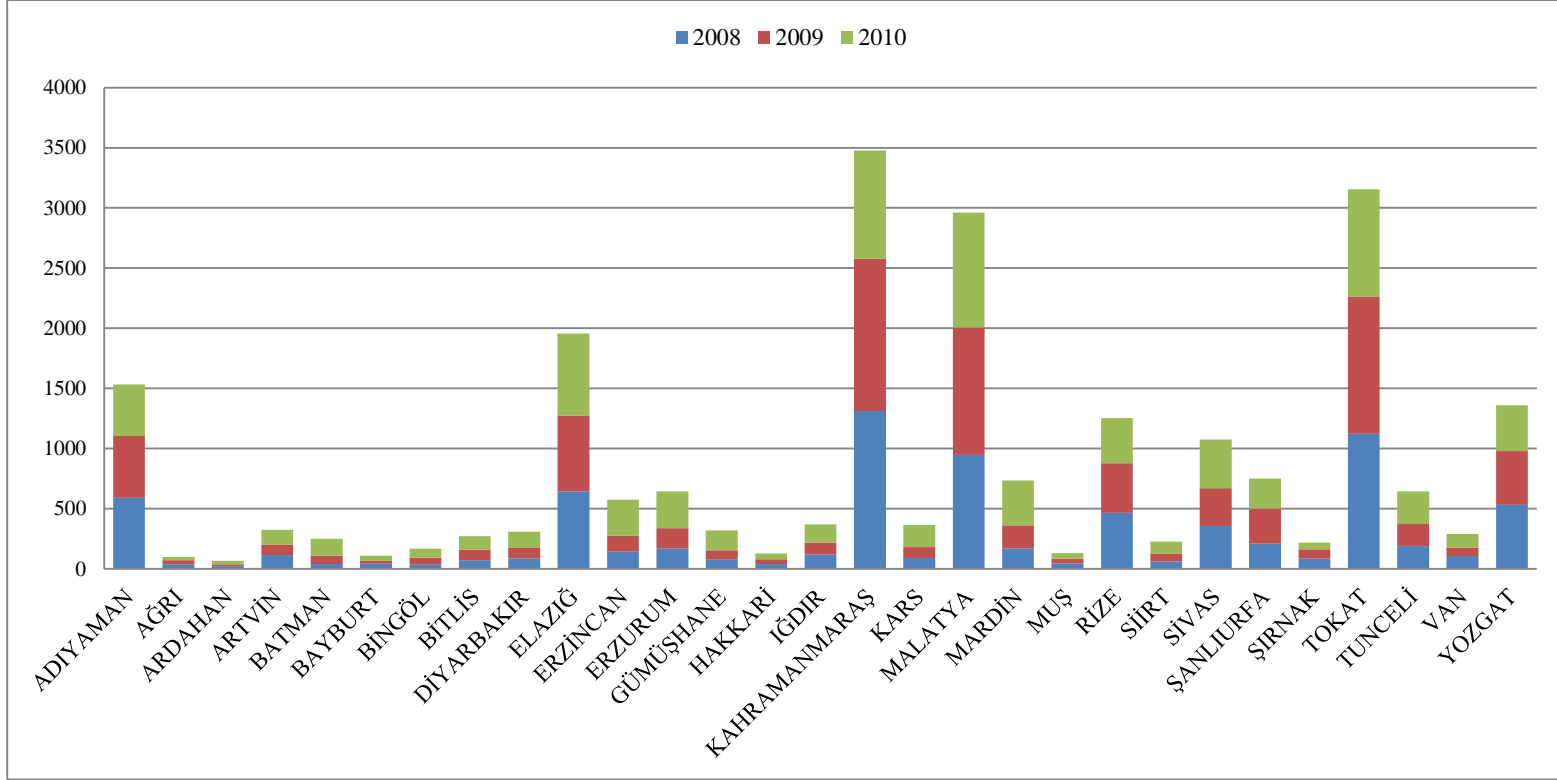
Çalışmanın hipotezi bir yönüyle bağımlı ve bağımsız değişkenler arasında nedensel bir ilişki olduğunu ima etmektedir. Ancak bu çalışma kesitsel bir çalışma olduğundan, bu çalışmayla bağımlı ve bağımsız değişkenler arasında nedensel bir ilişkinin varlığının test edilmesi mümkün değildir. Bu çalışma tasarımıyla sadece değişkenler arasında korelasyonel bir ilişki olup olmadığı test edilebilecektir. Dolayısıyla atama tercihleriyle, sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi, operasyon destek tazminat tutarı ve kontrol değişkenleri arasında bir ilişki olup olmadığı korelasyon ve doğrusal regresyon analiz tekniği kullanılarak test edilecektir.

Analiz bölümünün ikinci kısmında iller personelin belirttiği tercihlere ve sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre küme analizi (cluster analysis) tekniği kullanılarak gruplanacaktır. Ortaya çıkan gruplar PDB'nin atama tercihlerini alırken yapmış olduğu gruplamayla karşılaştırılacaktır.

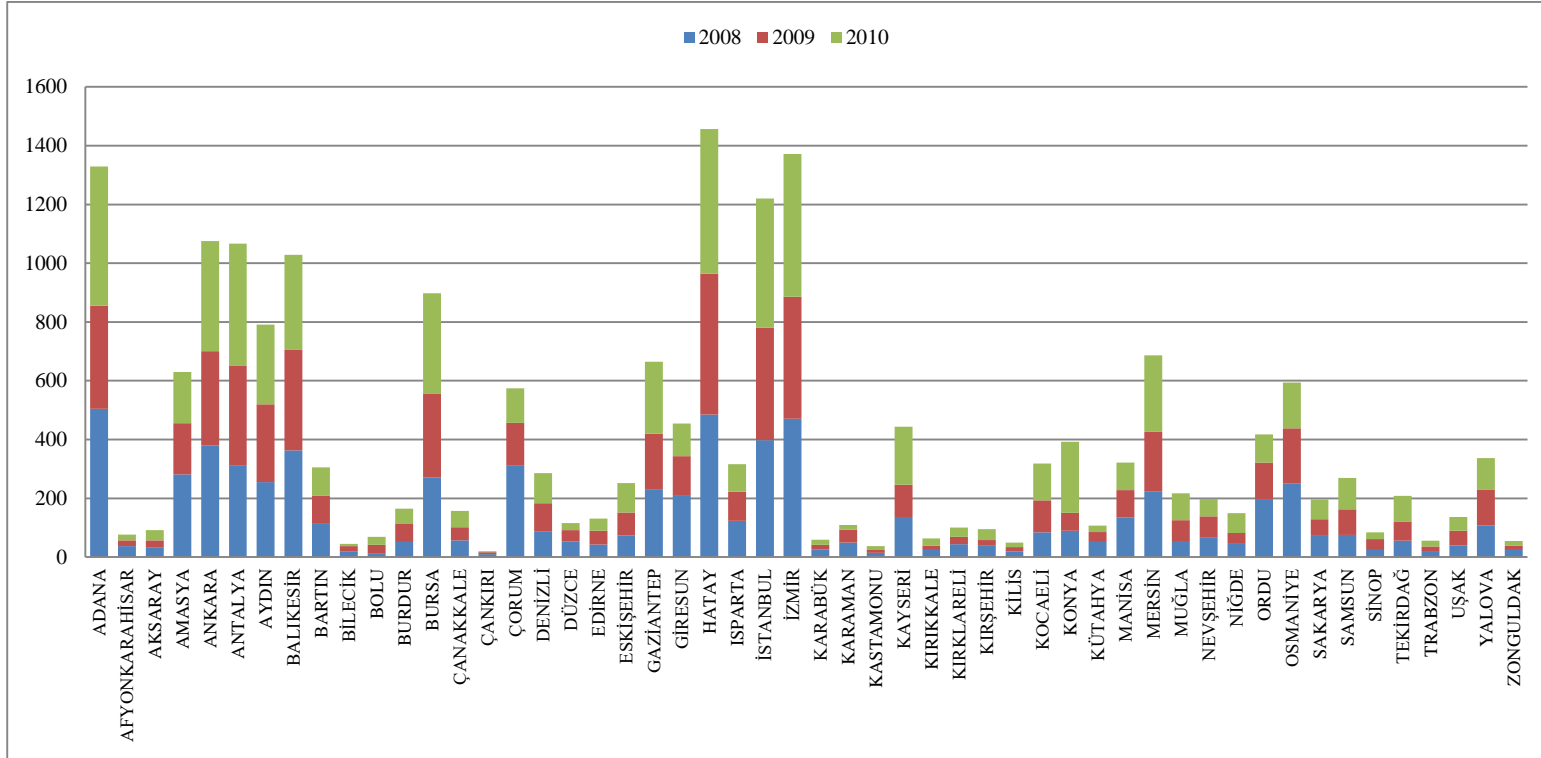
3. Analiz Sonuçları

Bu çalışmada 2008, 2009 ve 2010 yıllarında birinci bölgeden ikinci bölgeye ve ikinci bölgeden birinci bölgeye ataması yapılan toplam 44.048 polis memurunun birinci tercihleri incelenecektir. İncelenen tercihlerin 23.752'si birinci bölgeden ikinci bölgeye, 20.296'sı ikinci bölgeden birinci bölgeye atanan memurlara aittir. Polis memurlarının verilen yıllara ait yaptıkları ilk tercihlerin illere göre dağılımı Şekil 1 ve Şekil 2'de verilmiştir.

Şekil 1: İkinci bölge illerin tercih edilme sayıları



Şekil 2: Birinci bölge illerin tercih edilme sayıları



Şekil 1’de görüldüğü gibi ikinci bölge iller arasında polis memurları tarafından en çok tercih edilen altı il sırasıyla Kahramanmaraş, Tokat, Malatya, Elazığ, Adıyaman ve Yozgat’tır. En az tercih edilen 6 ilse sırasıyla Ardahan, Ağrı, Bayburt, Hakkari, Muş ve Bingöl olmuştur. Şekil 1’deyse birinci bölge illerin tercih edilme miktarları görülmektedir. Buna göre birinci bölge iller arasından en çok tercih edilen altı il Hatay, İzmir, Adana, İstanbul, Ankara ve Antalya olurken en az tercih edilen altı ilse Çankırı, Kastamonu, Bilecik, Kilis, Zonguldak ve Trabzon olmuştur.

İllerin sosyo-ekonomik durumlarıyla tercih edilmeleri arasındaki korrelasyonel ilişki değişkenler normal bir dağılıma sahip olmadıkları için Pearson yanında Spearman korrelasyon katsayıları da hesaplanarak incelenmiştir. İlk analizde birinci ve ikinci bölge iller bir arada analize dahil edilmiştir. Pearson korrelasyon analizi neticesinde değişkenler arasında $p=0,05$ seviyesinde istatistiksel olarak anlamlı ancak zayıf bir korrelasyon ($r=0,13$) olduğu görülmüştür. Spearman korrelasyon analizindeyse değişkenler arasındaki ilişkinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı ve korrelasyon değerinin bir miktar daha zayıfladığı ($r=0,11$) görülmüştür. Sadece birinci bölge iller analize dahil edildiğinde değişkenler arasında $0,01$ seviyesinde güçlü bir ilişki olduğu (Pearson $r=0,55$, Spearman $r=0,42$) tespit edilmiştir. Sadece ikinci bölge iller analize dahil edildiğinde değişkenler arasında yine $p=0,01$ seviyesinde ve güçlü bir ilişki olduğu (Pearson $r=0,54$, Spearman $r=0,6$) tespit edilmiştir.

Personelin tercihleriyle ikinci bölge illerde verilen operasyon destek tazminatı arasındaki ilişkiyi incelemeye önce tazminat değişkeninin frekans tablosuna bakıldığında 12 ilde operasyon destek tazminatı verilmeyen, 3 ilde 106 TL, 15 ilde 160 TL, 21 ilde 319 TL ve 36 ilde 389 TL tazminat ödendiği görülmüştür. Değişkenler arasındaki korrelasyonel ilişkiye bakıldığında $p=0,01$ seviyesinde güçlü ve negatif bir ilişki olduğu (Pearson $r=-0,32$, Spearman $r=-0,48$) görülmüştür. Operasyon tazminat miktarı yüksek olan illerin daha fazla terör riski taşıyan iller olduğu göz önüne alındığında bu sonucun şaşırtıcı olmadığı anlaşılacaktır.

Personelin ikinci bölge tercihlerinin tazminat miktarına göre farklılık gösterip göstermediği Tek Yönlü ANOVA testiyle incelenmiştir. ANOVA testini gerçekleştirebilmek için tazminat değişkeni hiç tazminat verilmeyen iller, 106-160 TL tazminat verilen iller ve 319-389 TL tazminat verilen iller şeklinde üç gruba ayrılmıştır. ANOVA analizi neticesinde gruplar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülmüştür ($F=13,003$, $p=0,001$ seviyesinde anlamlı). Tazminat miktarının tercihler üzerindeki etkisini daha detaylı analiz edebilmek için Post Hoc analizi de yapılmıştır. Bu analiz sonucunda 106-160 TL tazminat verilen illerin tazminat verilmeyen illere göre ve 319-389 TL tazminat verilen illere daha fazla tercih edildiği ve aradaki farkın istatistiksel olarak anlamlı olduğu gözlemlenmiştir. Tazminat verilmeyen illerin 319-389 TL tazminat verilen illere göre, aradaki fark istatistiksel olarak anlamlı olmamakla beraber, daha çok tercih edildiği gözlemlenmiştir. Bu sonuca göre

operasyon destek tazminatının polis memurlarının tercihlerinde etkili olduğu ancak yüksek riskli bölgelerde ödenen tazminat miktarınınınsa memurların tercihlerini etkileyebilecek seviyede olmadığı anlaşılmaktadır.

Sosyo-ekonomik endeks ve tazminat değişkenlerinin bağımlı değişken üzerinde beraberce nasıl bir etki yaptığını ölçmek için regresyon analizi kullanılmıştır. Çok değişkenli analizde yine sadece ikinci bölge iller kullanılmıştır. Analizde test edilen model ve sonuçlar aşağıda gösterilmiştir:

$$\text{Log}(Tercih) = a + \beta_1 (SE \text{ Endeksi}) + \beta_2 (Tazminat) + e \quad (2)$$

Tablo 4: Doğrusal regresyon analiz sonuçları (Parantez içerisindeki sayılar standart hata değerlerini göstermektedir)

	<i>a</i>	<i>Beta</i>	<i>Std. Beta</i>
SE Endeksi	2,65	0,9*** (0,12)	0,66
Tazminat		0,25* (0,12)	0,18
<i>R</i> ²	0,38		

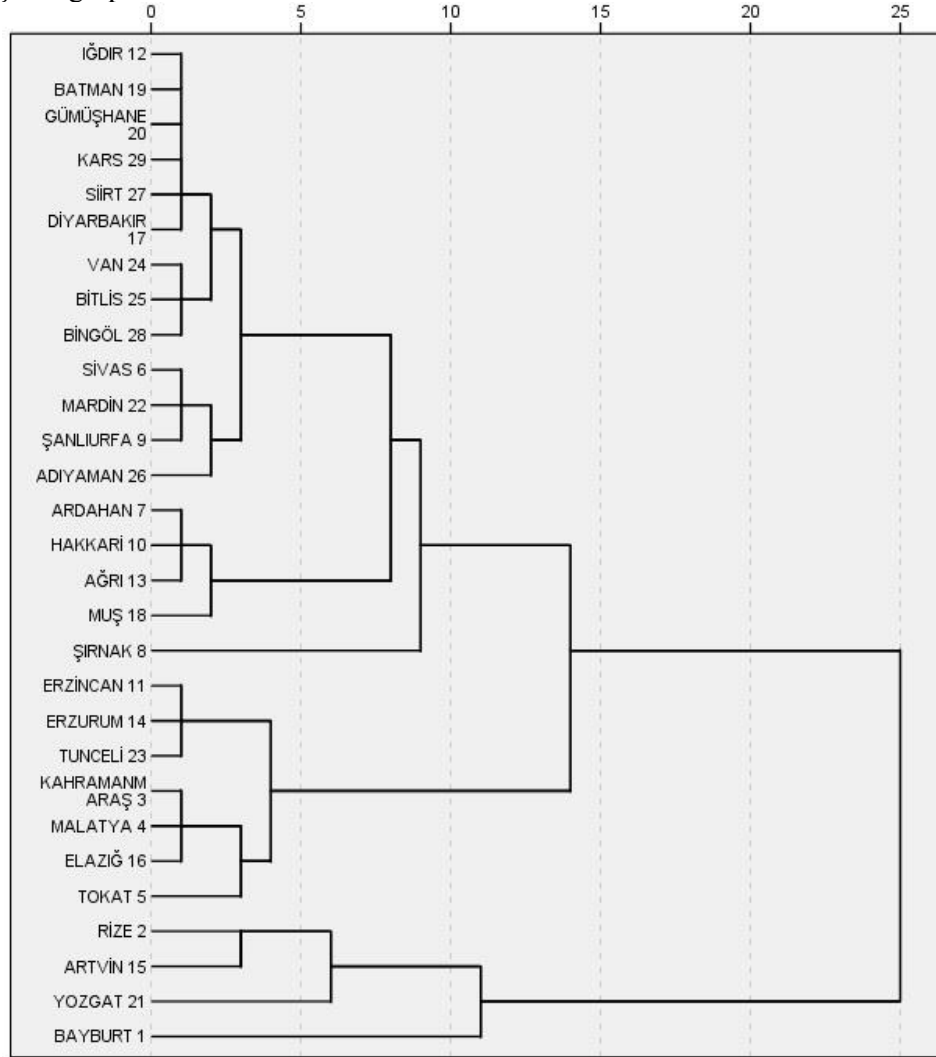
****p* < 0,001, ***p* < 0,01, **p* < 0,05

Analizden önce tazminat değişkeni iki kategorili bir değişken olarak yeniden kodlanmıştır. ANOVA testi neticesinde modelin istatistiksel olarak anlamlı olduğu gözlemlenmiştir. *R*² değerinin 0,38 olması bağımlı değişkendeki değişimin ancak %38'inin analize giren bağımsız değişkenler tarafından gerçekleştirildiğini ortaya koymaktadır. Tablo 4'de yer alan sonuçlar sosyo-ekonomik endeks ve tazminat değişkenlerinin memurların tercihleri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı etkilerinin olduğunu ve ilişkinin pozitif olduğunu yani memurların sosyo-ekonomik açıdan gelişmiş ve tazminat ödenen illeri tercih ettiklerini göstermektedir. Standartlaştırılmış beta değerleri sosyo-ekonomik gelişmişliğin tercihler üzerindeki etkisinin daha fazla olduğunu göstermektedir. Bu sonuçlara göre polis memurlarının atama tercihlerini yaparken ilin sosyo-ekonomik gelişmişliğini göz önüne aldıkları ve operasyon tazminat miktarının da ikinci bölge illerde memurların tercihlerini etkilediği söylenebilir.

Buraya kadar yapılan analizler verinin, metodoloji kısmında ortaya koyulan hipotezleri desteklediğini ortaya koymaktadır. Buna göre illerin sosyo ekonomik gelişmişliği polis memurlarının tercihlerini etkilemektedir. İllerde verilen operasyon destek tazminatı da aynı şekilde personelin yaptığı tercihlerde etkili olmaktadır. Ancak, terör hadiselerinin yoğun yaşandığı bölgelerde verilen operasyon destek tazminatı miktarının personelin tercihi pozitif bir etki yapmadığı gözlemlenmektedir.

Analiz bölümünün bu kısmında buraya kadar yapılan analizlere istinaden ikinci bölge iller polis memurlarınca tercih edilme olasılıklarına göre hiyerarşik küme analizi tekniği kullanılarak gruplandırılmıştır. Birinci bölgede bulunan iller hakkında sosyo ekonomik gelişmişlik dışında personelin tercihini etkileyebilecek diğer etkenlere ilişkin veri bulunmadığından bu iller üzerinde küme analizi yapılmamıştır. İkinci bölge illerin analizinde sosyo-ekonomik endeks, tazminat ve tercih değişkenleri kullanılmıştır. Analizde küme analiz metodu olarak between-groups linkage ve ölçüm olarak squared euclidan distance kullanılmıştır. Analiz neticesi ortaya çıkan dendogram grafiği Şekil 3’de, ortaya çıkan gruplar Tablo 5’de sunulmuştur.

Şekil 3: İkinci bölge iller üzerinde yapılan küme analizi neticesinde ortaya çıkan gruplar



Şekil 3’de ve Tablo 5’de görüldüğü üzere küme analizi neticesinde altı ana grup belirginleşmiştir. Küme analizi bu altı grupta yer alan illerin personelin ikinci bölge il tercihi, sosyo-ekonomik gelişmişlik ve operasyon tazminatı açısından benzerlik gösterdiğini ve aynı grupta değerlendirilebileceklerini göstermektedir. Görüldüğü üzere beş ve altıncı gruplar sosyo-ekonomik gelişmişlik bakımından en iyi durumdaki illeri içermekteyken bir ve dördüncü gruplar sosyo-ekonomik gelişmişlik bakımından en kötü durumdaki illeri içermektedir. İlginç bir şekilde Şırnak ili hiçbir grupta benzerlik göstermemiş, bir, iki ve üçüncü gruplara katılma eğilimi göstermiştir.

Tablo 6’da PDB’ca oluşturulan ikinci bölge illere ilişkin tercih grupları görülmektedir. İki tabloyu karşılaştırdığımızda, küme analizi neticesinde oluşan gruplarda yer alan illerin sosyo ekonomik gelişmişlik endeksinin grup içi standart sapma değerlerinin PDB’ca oluşturulan gruplarda yer alan illerin sosyo ekonomik gelişmişlik endeksinin grup içi standart sapma değerlerinden daha küçük olduğu görülmektedir. Bu durum küme analizi neticesinde oluşan grupların daha homojen olduğu, bu gruplarda yer alan illerin gelişmişlik açısından benzer olduklarını göstermektedir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik personelin tercihlerinde etkili olduğundan, tercih gruplarının bu şekilde yapılması personelin her seviyeden tercih yapmasını sağlayacaktır.

Tablo 5: İkinci bölge iller üzerinde yapılan küme analizi neticesinde oluşan gruplar ve illerin sosyo ekonomik gelişmişlik endeksi

1. GRUP		2. GRUP		3. GRUP		4. GRUP		5. GRUP		6. GRUP	
Iğdır	-0,89	Van	-1,09	Sivas	-1,01	Ardahan	-1,073	Erzincan	-0,49	Rize	-0,18
Batman	-0,9	Bitlis	-1,16	Mardin	-0,99	Hakkari	-1,14	Erzurum	-0,53	Artvin	-0,26
Gümüşhane	-0,93	Bingöl	-1,12	Şanlı Urfa	-1,14	Ağrı	-1,28	Tunceli	-0,4	Yozgat	-0,72
Kars	-0,82			Adıyaman	-0,78	Muş	-1,44	K.Maraş	-0,35	Bayburt	-0,8
Siirt	-0,83							Malatya	-0,23		
Diyarbakır	-0,67							Elazığ	-0,1		
								Tokat	-0,59		
Std. Sapma	0,09		0,04		0,14		0,16		0,17		0,32

Tablo 6: PDB'ca yapılmış gruplandırmalar ve illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi

1. GRUP		2. GRUP		3. GRUP		4. GRUP		5. GRUP	
Adıyaman	-0,78	Artvin	-0,26	Batman	-0,9	Bingöl	-1,12	Ağrı	-1,28
Elazığ	-0,1	Bayburt	-0,8	Diyarbakır	-0,67	Bitlis	-1,16	Ardahan	-1,073
Kahramanmaraş	-0,35	Erzincan	-0,49	Erzurum	-0,53	Muş	-1,44	Hakkari	-1,14
Malatya	-0,23	Gümüşhane	-0,93	Mardin	-0,99	Siirt	-0,83	Şırnak	-0,4
Rize	-0,18	Iğdır	-0,89	Van	-1,09	Kars	-0,82	Tunceli	-0,4
Sivas	-1,01	Şanlıurfa	-1,14						
Tokat	-0,59								
Yozgat	-0,72								
Std. Sapma	0,32		2		0,23		0,26		0,43

Sonuç

Bu çalışmada kamusal tercih modelinin Emniyet Teşkilatı personelinin atama tercihlerinin analizinde kullanışlı olup olmadığı incelenmiştir. Yapılan analizler neticesinde illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesinin ve illerde ödenen operasyon destek tazminatının personelin tercihleri üzerinde etkili olduğu gözlemlenmiştir. Bu sonuçlar göz önüne alındığında, illerin sosyo-ekonomik durumlarını iyileştirmek için yapılan yatırımların ve sosyo-ekonomik durumu kötü olan illerde maaş yönünden personelin durumunun iyileştirilmesinin atama tercihlerini olumlu etkileyeceği düşünülmektedir.

Kaynakça

- DOWNS, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Harper Collins.
- FRIEDMAN, Lee S. (2002), *The Microeconomics of Public Policy Analysis*, Princeton University Press.
- HEKİM, Hakan (2011), “Kamu Politikasında Post-Pozitivizm”, *Kamu Politikası Süreci: Temel Perspektifler*, (Ed.), Alican Kaptı, Seçkin Yayıncılık, 45-59.
- MUELLER, Dennis C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- MUELLER, Dennis C. (1984), “Public Choice: A Survey”, *The Theory of Public Choice--II*, (Ed.), James M. Buchanan and Robert D. Tollison, University of Michigan Press, pp. 23-71.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine.
- OSTROM, Vincent (2007), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press.
- PDB (Personel Daire Başkanlığı) (2011), “Atama İstatistikleri”, PDB Kurum İçi Portalı
- TULLOCK, Gordon (1990), “The cost of special privilege”, *Perspectives on Positive Political Economy*, (Ed.) James E. Alt and Kenneth A. Shepsle, Cambridge University Press, pp. 195-212.
- TULLOCK, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press.
- WEIMER, David Leo, and AIDAN R. Vining (2004), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall.

TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKALARININ BELİRLENMESİ VE UYGULANMASI SÜRECİ: 1980 SONRASI KADIN HAREKETİNİN KAMU POLİTİKALARINA ETKİSİ

Gökhan Orhan* Esin Kıvrak**

Özet

Kamu politikalarının belirlenme ve uygulanma sürecinde hangi faktörlerin belirleyici olduğu kamu politikaları analizi alanındaki önemli tartışma konularından biridir. Türkiye’de kamu politikalarının nasıl belirlendiği ve uygulandığı konusunda yapılan kimi çalışmaların bazı ön kabullerden hareketle ve tümdengelim mantığıyla konulara yaklaştığı görülmektedir. Bu çalışma ilgili çalışmaların kamu politikalarının nasıl belirlendiği ve uygulandığı konusundaki ön kabullerini ortaya koyduktan sonra kadın politikaları (kadınlara yönelik eşitlik politikaları) bağlamında bu ön kabullerin ne ölçüde geçerli olduğunu tartışmaya açacaktır. Merkezîyetçiliğin ve yukarıdan aşağıya belirleniminin hâkim norm olduğunu iddia eden yaklaşımlar karşısında çalışmamız kadın hakları alanında çalışan Sivil Toplum Örgütlerinin gündem koyma, kamuoyu oluşturma, politika belirleme sürecinin çıktılarını (yasalar, yönetmelikler, yönergeler vb.) etkileme ve alınan kararların uygulanmasını sağlama aşamalarını ne ölçüde şekillendirdiğini söylemsel-kurumsal bir çerçeveden tartışmaya açacaktır. Türkiye’de 1980 sonrası; kadın hareketinin Sivil Toplum Örgütleri eliyle ivme kazandığı ve en güçlü sivil hareketlerden biri haline geldiği görülmektedir. Bu hareketin geliştirdiği söylemin gücü kendisini aynı zamanda yasal çerçevenin, kadınlara yönelik eşitlik anlamında değişmesiyle göstermiştir. Türk Medeni Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve Anayasa’da yapılan değişikliklerle, kadınlara yönelik eşitliğin korunması yolunda atılan adımlar incelendiğinde, sivil kadın hareketinin politika oluşturma sürecinde etkin bir role sahip olduğunu söylemek mümkündür. Politika oluşturma sürecinde gözlenen bu olumlu değişikliğin aksine; pratikte Türkiye’de kadın hakkı ihlallerinin ve eşitsizliğin sürdüğü ve kadına yönelik eşitlik politikalarının yeterince kurumsallaşmadığı ve toplumsal anlamda henüz istenen düzeyde benimsenemediği de görülmektedir. Bu tespit; kadın hareketinin politika oluşturma sürecinde gösterdiği etkinliğin, politika uygulanması sürecinde görülmediğine işaret etmektedir. Çalışma yukarıda bahsedilen tezlerin aksine yeni kadın hareketinin ve geliştirdiği eşitlikçi söylemin kamu politikalarının yasal çıktılarına belirleme anlamında önemli bir siyasal güç haline geldiğini, ancak bahsedilen yeni politika fikirlerinin kurumsallaşması ve uygulamayı şekillendirmesi anlamında aynı başarıyı gösteremediğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kamu Politikaları, Kadın Hakları, Yeni Kurumsalcılık, Kurumsallaşma, Söylem Analizi

* Doç.Dr., Balıkesir Üniversitesi Bandırma İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Bandırma Balıkesir

** Arş.Gör., Balıkesir Üniversitesi Bandırma İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Bandırma Balıkesir

GİRİŞ

Siyasal meşruiyete dayanarak kamu gücünü kullanan otoritelerin yaptıkları veya yapmadıkları olarak tanımlayabileceğimiz kamu politikaları bireylerin yaşamını artan oranda şekillendiren bir niteliğe sahiptir. Kamu politikalarının nasıl belirlendiği, değışti(ril)ği ve uygulandığı sorularına yanıt vermeye çalışan kamu politikaları analizi ise disiplinler arası bir çerçeveden olaylara yaklaşarak herhangi bir sorun alanında kamu yönetiminin doğası, yapısı ve işleyişi ile ona bağlı olarak işleyen yasal süreçlerin siyasal boyutlarını da hesaba katan bütüncül bir yaklaşım imkanı sunar. Bu noktada kamu politikaları analizi kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde rol oynayan dinamikleri hem yönetim hem de siyaset bakış açısından ele alma potansiyeline sahiptir.

Bu çalışmada Türkiye’de kadınlara yönelik eşitlik politikalarının incelenmesi amaçlanmaktadır. Türkiye’de kadına yönelik şiddet her geçen gün artmakta ve bu alanda yürürlüğe giren yasal düzenlemelerin varlığına rağmen bu düzenlemelerin sonuca ulaşamadığı yönünde bir anlayış gelişmektedir. Çalışma öncelikle Türkiye’de kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde var olan bazı varsayımları tartışmaya açacaktır. Özellikle merkezîyetçilik saptaması etrafında şekillenen bu çalışmalar tımdengelim mantığıyla geliştirilmiş olduğundan dolayı alandaki gelişmeleri doğru bir şekilde betimlemekten uzaktır. Çalışmamız öncelikle neden tımdengelim yerine tümevarım mantığının kullanılmasını gerektiğini ortaya koyduktan sonra bu alanda gözlemlenen gelişmelerin bir özetini yaparak, hangi değışkenlerin karar alma sürecinde etkili olduğunu gösterecektir. Çalışmanın ikinci ayağında ise karar alma sürecinin ve eldeki yasal çerçevenin incelenmesinin tek başına manzarayı betimlemeye yetmeyeceği ortaya konduktan sonra gerçek anlamda bir kurumsallaşmadan bahsedilebilmesi için yasal çerçevenin uygulamaya rehber olması gerektiği ve var olan kurum ve kuruluşların yeni yasal çerçevenin gerektirdiği uygulama ve prosedürleri standart operasyon prosedürlerinin bir parçası haline getirmeleri gerektiği ortaya konacaktır.

Bu süreçte, çalışma öncelikle Türkiye’de kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili kuramsal çerçevenin tartışılmasıyla başlayacak ve değerlendirmelerin hemen ardından kadınlara yönelik eşitlik politikalarının hangi değışkenlerden etkilendiği ortaya konacaktır. Ardından uygulama konusunun incelenmesine geçilecek ve yasal çerçevedeki gelişmelerin kadınlara yönelik şiddet, hak ihlalleri ve eşitlik ihlalleri karşısında ne ölçüde etkili olduğu söylemsel- kurumsal bir çerçeveden faydalanılarak ortaya konacaktır. Kısaca belirtmemiz gerekirse, Türkiye’de 1980 sonrası; kadın hareketinin geliştirdiği söylemin gücü kendisini aynı zamanda yasal çerçevenin, kadınlara yönelik eşitlik anlamında değışmesiyle göstermiştir. Türk Medeni Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve Anayasa’da yapılan değışikliklerle, kadınlara yönelik eşitliğin korunması yolunda atılan adımlar incelendiğinde, sivil kadın hareketinin politika oluşturma sürecinde etkin bir role sahip olduğunu söylemek mümkündür. Politika oluşturma sürecinde gözlenen bu olumlu değışikliğin

aksine; pratikte Türkiye’de kadın hakkı ihlallerinin ve eşitsizliğin sürdüğü ve kadına yönelik eşitlik politikalarının yeterince kurumsallaşmadığı ve toplumsal anlamda henüz istenen düzeyde benimsenemediği de görülmektedir. Çalışma yukarıda bahsedilen tezlerin aksine yeni kadın hareketinin ve geliştirdiği eşitlikçi söylemin kamu politikalarının yasal çıktılarını belirleme anlamında önemli bir siyasal güç haline geldiğini, ancak bahsedilen yeni politika fikirlerinin kurumsallaşması ve uygulamayı şekillendirmesi anlamında aynı başarıyı gösteremediğini ortaya koymaktadır.

I. Kuramsal Çerçeve

Kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması süresini anlama ve açıklama çabası içinde olan muhtelif teorik çerçeveler mevcuttur. Siyaset bilimi ve diğer sosyal bilimler disiplinlerinden etkilenen çerçevelerden hareketle kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecini çözümleyen kimi çalışmalar tümdengelim yöntemine başvururlar. Tümdengelimci yaklaşımın gerçekliği basit ve düzenli bir hale sokma, hangi değişkenlerin önemli olduğunu belirleme, anlamlı bir iletişim sağlama, araştırmayı belli bir doğrultuya yönlendirme ve baştan bazı açıklamalarda bulunma gibi bazı faydalar sağladığı söylenebilir (Dye, 1992, 44-45; Heidenheimer vd., 1983, 3-4). Ancak araştırmacının kendisini sadece belli bir çerçeveye bağlaması hemen her durumda aynı değişkenleri ön plana çıkarma riskini de beraberinde getirecektir. Örneğin kamu tercihi penceresinden olaylara bakan bir analizci hemen her olayda kendi bütçesini ençoklaştırmaya çalışan bir bürokrat, getirisini arttırmaya çalışan bir seçmen ya da yeniden seçilmeyi garantilemeye çalışan bir siyasetçi görme eğiliminde olabilir. Yine Marksist çerçeveden bakan bir analizci kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanması sürecinin hemen her aşamasını egemen sınıfların çıkarına hizmet eden bir süreç olarak görebilecektir (Heidenheimer vd., 1983, 3). Diğer yandan tümevarım yöntemine göz atmamız gerekirse, çoğulcu gelenekten beslenen bu yöntem kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecini daha karmaşık ve özellikle amaç-araç ilişkileri bağlamında daha belirsiz olarak görür. Bu anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması süreci muhtelif toplumsal değişkenlerin etkileşim içinde olduğu bir alandır. Bu alanda bazı varsayımlardan ya da verili durumlardan hareket etmek yerine o alana ait dinamikleri detaylı bir şekilde inceleyerek hangi değişkenlerin ilgili karar alma ve uygulama sürecinde etkili olduğunun belirlenmesi daha doğru olabilir. Ayrıca toplumsal değişme açıklanırken nasıl aktörlerin amaçlı eylemleri ve bu eylemlerin hesap edilemeyen sonuçları toplumsal değişmeyi sağlar diyorsak, bu alanda da kamu politikalarıyla ilgili kararların beklenen ve beklenmeyen sonuçlarıyla, baştan belirlenen ve süreç içinde ya da süreç sonunda ortaya çıkan hedefleri arasında sürekli bir etkileşimin mevcut olduğunu söyleyebiliriz (Heidenheimer vd., 1983, 3).

Diğer yandan hemen hiçbir araştırmacının bazı varsayımlardan bağımsız bir şekilde araştırma ve incelemeye girişmeyeceğini kabul edersek, aslında hem

yukarıda bahsedilen belirsizlikleri hesaba katmamız, hem de gözlemlerimizden ve birikimlerimizden kaynaklanan varsayımlarımızı kesin yargılar olarak ortaya atmak yerine test edilebilir hipotezler formunda ele almamız gerekir. Nihai olarak alanda yapacağımız araştırmalar hükümetlerin nasıl, niçin ve hangi sonuçları elde etmek için belli eylem ya da eylemsizlik kalıplarına başvurduğunu ortaya çıkarmamıza yarayacaktır.

Türkiye örneğine dönmemiz gerekirse, bu alanda yapılan muhtelif çalışmaların Türkiye’de kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecini açıklarken belli bazı varsayımlara dayandığını söyleyebiliriz. Kamu politikaları üzerine yazan Çelik “yukarıdan aşağıya yönetim anlayışının toplumsal sorun veya ihtiyaçların kamuoyuna mal olarak birer kamu politikası sorunu haline gelmesi toplumdan bir baskıyla değil, çoğu zaman üst yönetimlerin böyle bir ihtiyacın var olduğunu düşünerek kendiliklerinden harekete geçmelerinin sonucu olarak görülebilir” (Çevik, 2004,174) derken aslında Türkiye’de pek çok siyasal analizde kullanılan bir çerçeveyi, kamu politikalarının belirlenmesi sürecine uyarlamaktadır. Güçlü devlet, zayıf toplum varsayımından yola çıkan bu yaklaşım kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinin hemen bütün aşamalarına güçlü-merkeziyetçi devletin ve kamu bürokrasisinin damgasını vurduğunu iddia etmektedir. Ayrıca bu alanda toplumu ve özellikle de toplumsal talepleri siyasal sisteme iletme ve siyasal sistem üzerinde baskı oluşturma işlevine sahip olan sivil toplum kuruluşlarını ve bu süreçlerde etkili olabilen uluslar arası etkileri ikinci plana atmaktadır.

Bu çalışma kadına yönelik eşitlik politikalarının nasıl geliştirildiği ve uygulandığını inceleme sürecinde bu varsayımları da tartışmaya açacaktır. Çünkü ilerleyen bölümlerde de görüleceği üzere, 1980’ler boyunca aktif bir siyaset izleyen kadın örgütleri ve bu alanda çalışan sivil toplum örgütleri ilgili kamu politikaları çıktılarını etkileme ve özellikle yeni bir yasal çerçevenin hayata geçirilmesi sağlama sürecinde önemli bir rol oynamıştır. Bu yüzden de merkezîyetçilik tezinin bir kabul olarak değil de test edilmeyi bekleyen bir hipotez olarak ele alınması daha uygun olacaktır.

Ancak çalışmayı şekillendirecek olan diğer kuramsal çerçeve de kamu politikalarındaki değişimi anlama ve açıklama sürecinde önemli bir rehber olacak olan söylemsel-kurumsal analizdir. Geleneksel olarak kurumsal analiz herhangi bir ülkedeki siyasal kurumları ve özellikle de siyasal kurumların yetki, görev ve sorumluklarını inceleyen bir bakış açısına sahiptir. Bu gelenekten gelen çalışmalarda özellikle başkanlık, parlamento, yargı ve yürütme kurumlarının yetkileri ve birbiriyle ilişkileri çalışılırken göreceli olarak statik bir çerçeveden, yapılar hakkında bilgi veren, betimleyici nitelikte, kısaca “nedir” sorusuna yanıt veren çalışmalar ortaya konmuştur. Devletin merkeze alındığı bu çalışmaların diğer bir önemli özelliği de idare hukukunun temel bir çalışma alanı olmasıdır. Davranışçılığın ve çoğulcu yaklaşımların yükselişe geçmesini takip eden süreçte gerileyen kurumsal yaklaşım daha sonra Theda Skocpol ve arkadaşlarının da vurguladığı üzere bir geri dönüş yapmıştır (Skocpol, 1985). Bu çalışmalar devleti ve kurumları tekrardan gündeme

getirmiş ve yeni-kurumsalcılık (ya da yeni kurumsal yaklaşım) olarak adlandırabileceğimiz çerçeveden kurumları siyasal analizin önemli bir değişkeni haline getirmiştir. Yeni kurumsal yaklaşıma göre kurumlar bir filtre gibi çalışır, aktörleri hem kısıtlar hem de önünü açarlar ve süreklilik sağlarlar. Yine kurumlar neyin uygun ve meşru olduğunu ve oyunun kurallarını belirlerler (Jordan ve O’Riordan, 1997: 6). Bu sayede kurumlar kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinin önemli bir değişkeni olarak düşünülebilirler. Weale’in de belirttiği üzere kamu politikaları bir siyasal sistemde yer alan kurum ve örgütlerin yapılanmasının ışığında incelenebilir. Bazı yapılanmalar belli bir tür kamu politikalarının izlenmesine neden olurken diğer tür yapılanmalar da başka kamu politikalarının izlenmesini engelleyebilirler (Weale, 1992: 52). Kamu politikalarının uygulamasına ilişkin çalışmalarda kurumların incelenmesi önemli bir katkı sağlayabilir. Özellikle yeni politika fikirlerinden beslenen kamu politikalarının alınıp uygulanması beraberinde önemli uygulama sorunları getirebilirler. Çünkü var olan kurumsal düzenlemeler, gelenekler ve iş yapma yöntemlerinin uygulamayı olumsuz etkileme potansiyeli mevcuttur. Bu alandaki literatür gerçekten de oldukça zengindir. Ancak sürekliliğe yapılan vurgu, değişimin nasıl açıklanacağı sorunsalını da beraberinde getirmiştir. Çünkü kurumlar da statik ve değişmez olmayıp değişime açık oluşumlardır.

Bu noktada fikirler ve söylemlerdeki değişim kamu politikalarındaki değişimin nedeni olarak analizlere girmiştir. Peter Hall’a göre “kamu politikalarıyla ilgili müzakerelerin çoğu bir söylem ortamında gerçekleştirilir... politikalar sürece dahil olan aktörlerin anlayabildiği ve kabul ettiği bir fikir ve standart sisteminde oluşturulur...bu da kamu politikalarını belirleyenlerin bir fikirler çerçevesinde çalıştığını ve bu çerçevenin sadece hedefler ve araçları değil aynı zamanda çözmeyi hedefledikleri sorunun doğasını da belirler.” (Hall, 1993: 277). Yine söylem analizi çerçevesinden kamu politikalarını inceleyen çalışmalarda da hakim politika söylemlerinin politika değişimi sürecinde önemli değişkenler olduğu ortaya konulmuştur. Hajer ve Verteeg söylemi toplumsal ve fiziksel olgulara anlam verilirken kullanılan ve belli pratikler üzerinden üretilen ve yeniden üretilen fikirler, kavramlar ve kategorilerin bir bileşkesi olarak tanımlar (Hajer&Verteeg, 2005, 175). Söylemler neyin düşünülüp düşünülmeceğini şekillendirerek politika seçeneklerini sınırlandırıp politika çıktılarının neler olacağını belirleyen faktörler olarak öne çıkarlar (Hajer &Verteeg, 2005, 178). Fikirler ve söylemler politika değişimini besleyen kaynaklar olarak ortaya atılmışlardır. Bu noktada kurumsal analiz var olan kurumsal düzenlemelerin kısıtlarından bahsederken, söylemler ve fikirler hem değişimi tetikleyen bir değişken hem de kurumların bir özelliği olarak analize dahil olmuştur.

Ancak bu noktada unutulmaması gereken önemli bir nokta ise kurumlar ve söylemler arasındaki ilişkinin iki yönlü yapısıdır. Kurumsal analiz devamlılığa vurgu yaparken söylem analizi değişimi söylemler aracılığıyla açıklamaya çalışmıştır. Ama bu süreçte önemli olan bir değişken de kurumlarda yapılandırılmış olan hakim söylemlerin yeni politika söylemlerinden etkilenen politikaların uygulanması sürecinde oynayacağı roldür. Bu bağlamda aradaki

karşılıklı bağımlılık ilişkisini ortaya koyan Arts ve Buizer'a göre kurumsal dinamikler toplumsal pratikler içinde kurumsallaşmış ve toplumsal çıktıları etkileyen yeni fikir, kavram ve anlatılardan beslenirler. Benzer bir şekilde gündelik toplumsal pratiklerimizde güçlü bir şekilde kurumsallaşmış olan fikirler, kavramlar ve anlatılar kurumların nasıl değiştiği ya da değişmeden kaldığını anlama sürecinde oldukça faydalıdır. Ayrıca söylemlerin nasıl ve ne ölçüde kurumsallaştığını ve sosyal süreçleri ve çıktıları nasıl etkilediğini gözlemlemek de olasıdır. (Arts ve Buizer, 2009,340).

Bütün bu tartışmalar da göstermektedir ki, herhangi bir alandaki küresel politika söylemleri politika değişimini etkileme potansiyeline sahiptir. Uluslar arası kamuoyunun ve ülke içindeki taleplerin etkisiyle yeni kamu politikası söylemlerinin bilfiil politika çıktıları olan yasa ve yönetmelikleri şekillendirme potansiyeli de mevcuttur. Ancak yeni kamu politikası fikirlerinin şekillendirdiği politikaların uygulanmasının başarısını belirleyen önemli bir değişken de ortamda hakim olan fikirler ve özellikle de kurumların işleyişini şekillendiren söylemlerdir (Sikkink, 1991, Orhan, 2003 ve 2007). Bu yüzden kamu politikalarındaki değişimi anlama ve açıklama sürecinde hakim söylemlerin çalışılması hem değişimi tetikleyen faktörlerin hem de değişimi engelleyen unsurların anlaşılması sürecinde önemli katkıda bulunma potansiyeline sahiptir.

Takip eden bölümlerde öncelikle Türkiye'de kadın haklarına yönelik politikalar, belli bir arka plan oluşturmak amacıyla tarihsel olarak kısaca incelenecek, sonrasında ise Türkiye'de kadın hareketinin ilgili yasal çerçevenin değişimi sürecine katkısı ortaya konacaktır. Sonrasında ise değişimin başarılı olup olmadığı ve bu değişim sürecinde egemen fikir ve söylemlerin nasıl bir etkiye sahip olduğu ortaya konacaktır.

II. Kadın Haklarına Yönelik Politikaların Tarihçesi

Kadınlara yönelik ayrımcılık ve kadınların erkekler karşısında ezilmesi bildiğimiz tarih boyunca var olan bir sorundur ancak buna bir karşı duruş geliştiren kadınların siyasal ve toplumsal mücadelesinin başlangıcı genellikle 18. yüzyıla kadar geri götürülür. Kadının eşitsiz konumunun bilincine varıp bunun değiştirilmesi için mücadele etmek anlamına gelen "feminizm" in doğuşu da bu döneme rastlar (Berktaş, 2004). Berktaş'a göre "Feminist bilinç, kadınların ezilen bir gruba mensup olduklarının ve dolayısıyla haksızlığa uğramış olduklarının farkına varmalarını ve bu haksızlığın doğal değil de toplumsal/kültürel bir olgu olduğunu kavramalarını içerir. Ama burada kalmaz; bu haksızlığın düzeltilmesi için mücadele edilmesine, mücadelenin bağımsız bir biçimde yürütülerek örgütlenmesine ve aynı zamanda da alternatif bir gelecek vizyonu oluşturulmasına uzanır"(Berktaş,2003:88). Bu bağlamda kadın hareketinin amacının gerçekleştirilmesi için, kamu politikalarının belirlenmesi süreci ile yakın ilişki içinde olması gerektiğini söylemek mümkündür.

Dünyada kadın hareketinin başlangıcı modernite olgusuyla ve bu olguyla başlayan toplumsal siyasal ve ekonomik dönüşümlerin gerçekleşmesiyle

yakından alakalıdır. Özgürlük eşitlik ve bireycilik akımlarının etkisiyle, feminist düşünce 18. yüzyıl sonunda şekillenmeye başlamış ve 19. yüzyılda hak ve özgürlüklerini talep eden etkin ve başat bir düşünce akımı haline gelmiştir. Türkiye’de kadın hareketinin ne zaman başladığına bakacak olursak, 19. yüzyılın sonuna, Osmanlı dönemine dönmemiz gerekir. Osmanlı’da 19. yüzyıl sonunda gerçekleşen toplumsal ekonomik ve siyasal dönüşüm süreci batıdaki sürece benzer biçimde Osmanlı’da da kadın hareketinin tetikleyicisi olmuş ve kadınlara hak ve özgürlüklerini talep etme bilincini kazandırmıştır diyebiliriz.

Bu çalışmada mercek altına alınan Türkiye’de 1980 sonrası kadın hareketi ise geçmişteki kadın hareketinden farklı bir görünüm arz eder. 1980lerle birlikte Türkiye’de kadın hareketi sesini daha fazla duyurmaya başlamış, yaygınlaşmış ve geçmişe kıyasla çok daha etkin hale gelmiştir. Bu dönüşümde hareketin içeriğinin değişmesinin önemli etkisi vardır.

Aksu Bora, Türkiye’de örgütlenmiş halde de olsa 1980lere kadar olan kadın hareketini “siyaset dışı bir siyaseti benimseyen bir kadın hareketi” olarak tanımlar. Ancak 1980’den sonra, kadın hareketi, kendi içinde yaşadığı dönüşümün etkisiyle bir politik özne olabilmeyi başarabilmiştir (Bora, 2002). Böylece politik özne olma yetisine kavuşan kadın hareketi kamu politikalarını belirleme bakımından da geçmiştekinden daha güçlü bir konuma taşınmıştır.

Serpil Çakır da, Türkiye’de 1980lerle birlikte kadın hareketinin bağımsızlaştığına vurgu yapar ve 1980 darbesine karşı ilk muhalif hareketin kadınlardan geldiğini ifade eder. Ona göre, bu muhalefet hareketini doğuran, kadınların kadın olmaktan kaynaklanan sorunları olduğunu ve bu sorunların işçi sınıfının sorunları içerisinde eritilerek sunulmasına karşı oluşturulan tepkidir. Çakır’a göre, “1980den sonra kadın hareketi, erkek baskısına ve ataerkil yapıya karşı tüm bu söylemlerin sorgulanmasını, hareketin bu söylemlerden bağımsızlaştığı oranda başarılı olunabileceğine vurgu yaptı” (Çakır, 2007:27). Böylece hareket içeriği ve karşı durdukları bakımından farklı bir hal aldı. Kadın hareketinin bu yeni formu kadın hareketinin örgütlenme biçimini ve onun kamu politikalarının oluşturulmasına müdahalesini de etkiledi.

Timisi ve Gevrek de 1980li yıllarda Türkiye’de kadın hareketinin yaşadığı dönüşüme ve bu dönüşümün onun politika belirleyicisi olması bakımından geldiği noktaya dikkat çekerler. Timisi ve Gevrek’e göre, 1980’le birlikte Türkiye’de ideolojik bakımdan, bütünlüklü bir kurtuluş projesine olan güvenin sarsılması farklı ortak çıkarlara sahip grupları gelecek için bir araya gelmeye ve projeler oluşturmaya yöneltmişti. Böylece 1980’lerde kadın hareketi Türkiye gündeminde yeni bir politik alanın açılmasına öncülük etti. “Özel olan politiktir” sloganının özetlediği bu yeni örgütlenme biçimi ile birlikte kadın hareketi kamusal ile özel arasındaki belirgin ayrışmanın sorgulanmasını, politik bir mücadele eksenine oturtmuş ve kadın hareketini politik alanla iç içe geçirmeyi başarmıştı (Timisi ve Gevrek, 2002).

Yani kadın hareketi ataerkil sistemin sorgulanmasını ve bu sorgunun kurumsal yollardan yapısını sağlamak için yeni örgütlenme biçimleri geliştirdi. Çakır’ın da ortaya koyduğu gibi “Ataerkil sistem feodal, kapitalist, sosyalist gibi

sistemlerle ya da din milliyetçilik ya da sosyalizm gibi ideolojilerle eklemlenerek farklı biçimler alabilirdi. Kadının ikincil ve bağımlı kılındığı özel alandan kamuya, sömürü, egemenlik düzeni sorgulanmalı cinsiyetçilik açığa çıkarılmalıydı. Kadın bilincini yükseltmek, cinsiyetçiliğin kavramlarını oluşturmak, bunu toplumda deşifre etmek ve çözüm yolları oluşturmak için öncekinden farklı yöntem ve kurumlar ortaya çıktı. Kadın dernekleri vakıflar, inisiyatifler olarak konu ve örgütlenme bakımından çeşitlendi”(Çakır, 2007:27).

Kadın hareketi bakımından bu dönem 1980lerle birlikte başlayan bu aktif süreç“bilinç yükseltme”, “güçlenme”, “duyarlılık yaratma” dönemi olarak tarif edilebilir (Timisi ve Gevrek, 2002; Işık, 2002).

Öte yandan, 1990’larla birlikte kadın hareketinde, 1980’lerin aktivist ruhunun kendini durağanlığa bıraktığını söylemek mümkündür. Ancak bu yıllar da 1980’li yılların aktif politik örgütlenmenin kazanımının kurumsallaştığı yıllar olmuştur. Işık, 1980’li yıllarda en önemli yeni özelliğinin “kendi gündemini belirleme” yetisine sahip olmak olan kadın hareketinin 1990’lardaki en belirgin özelliğinin “kurumsallaşma” olduğunu ve bu özelliğin aynı zamanda kadın hareketinin 2000li yıllara devrettiği en önemli özellik olduğunu hatırlatır (Işık, 2002, 45).

Paralel şekilde Timisi ve Gevrek de bu kurumsallaşmanın kamu politikası bakımından yarattığı etkinin altını çizerler. “1980lerde daha çok gevşek örgütlenmeler içinde ve daha çok bilinç yükseltme grupları şeklinde yapılan toplantılarda ortaya çıkan feminist politika önerileri, 1990larda kamu politikaları haline getirilmeye çalışılmaktadır. Kurumsallaşma ve kamu politikalarının içine sızma/ girme (gender mainstreaming) 1980lerde başlayan bir sürecin 1990larda kendini gösterdiği önemli bir kazanımdır”(Timisi ve Gevrek, 2002: 38).

Böylece 1990lara gelindiğinde, kadın hareketi kamu politikasının belirlenme sürecinde kendisini etkin biçimde hissettirmiş ve kamu politikası yapım sürecinde ihtiyaç duyulan, kadın ve cinsiyet kavramlarının tanımlanmasında önemli rol oynamıştır. “1990’lı yıllarda kamu politikalarında daha çok kadın ve cinsiyet kavramları ile karşılaşılıyorsa, bunun en önemli, nedenlerinden bir tanesi 1980li yıllarda feminist hareketin yaptığı kampanyalarla kamusal desteği, özellikle de feminist olsun olmasın kadınların desteğini arkasına almasıdır” (Timisi ve Gevrek, 2002: 38).

III. Türkiye’de Kadın Hareketinin Yasal ve Kurumsal Çerçevenin Değişimi Sürecine Katkısı

Gündem belirleme bağlamında ve hükümetlerin eyleme geçmesini sağlama sürecinde kadın hareketinin önemli bir işleve sahip olduğunu söyleyebiliriz. Hakim söylemlerin aksine kadın hareketi Türkiye’deki kadın haklarının tanınması ve kadına karşı şiddetin engellenmesi ve eşitlik politikalarının sağlanması politikalarının gündeme getirilmesinin, bu konular etrafında bir

kamuoyu oluşturulmasının ve bu kaygıların yasalar ve yönetmelikler formunda kamu politikası çıktıları oluşturmasının önemli bir aktörü olmuştur.

Türkiye’de kadın-erkek eşitliğinin sağlanmasının ve kadına yönelik politikalar belirleme gerekliliğinin devlet yapısı içinde kurumsallaşma süreci, 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde kurulan “Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu” ile başlamıştır. Ancak bu kurulun daha çok Dışişleri Bakanlığının desteğiyle imzalanan uluslararası anlaşmaların yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla kurulduğu göz önünde bulundurulursa kadın hareketinin etkisinin daha çok “Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü’nün” kurulmasında görüldüğünü söyleyebiliriz. 1990 yılında hem kadın hareketinin gelişiminin, hem de kadının statüsünü yükseltme amaçlı uluslararası sözleşmelerin etkisiyle Devlet Bakanlığı’na bağlı Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü’nün kurulması, kadın sorununun varlığının devlet tarafından tanındığı ve devletin sorunun çözümüne yönelik politikalar benimsemeye istekli oluşunun bir sonucu olarak görülebilir.

Bu dönemde kadın örgütlerinin de kadın-erkek eşitliği meselesinin ve kadına yönelik politikaların, “devletin işi” olduğunu ve “devlet eli”yle çözülmesinin daha güçlü bir etki yaratacağını düşünmeleri bu bağlamda önemlidir (Nermin Abadan-Unat’tan aktaran Acuner, 2002:132).

Ancak daha kuruluş aşamasında Genel Müdürlüğü’nün yapısı kadın hareketinden gelen yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Bu genel müdürlüğü’nün teşkilat yapısının hiçbir kadın sivil toplum örgütüne danışılmadan yapılması eleştirilerin temel noktasını oluşturmuştur. Bu bağlamda bu yapının resmi ideolojinin denetiminde bir yapı olduğu eleştirisi gündeme gelmiştir (Acuner, 2002). Bu eleştirilerin ardından Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü’nün yapısı özellikle kadın örgütlerinden gelen eleştirilerin etkisiyle yeni yasal değişikliklerle yumuşatılmış ve bugünkü halini almıştır.

Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü’nün sivil toplum örgütü temsilcileri kamu kurumlarının temsilcileri ve akademisyenleri katılımıyla 1995 yılında Sinop’ta düzenlediği “Türkiye’de Kadına Yönelik Politikaların Oluşturulması” başlıklı toplantı bu kurumun ve sivil toplum örgütlerinin politika oluşturma sürecindeki işbirliğini değerlendirmek bakımından önemlidir.

Bu kurumsallaşmaya yönelik gelişmelerin yanında yasal çerçevenin hızlı biçimde değişmesi ve kadın-erkek eşitliğini sağlamaya yönelik yeni bir içeriğe kavuşması da dikkate değerdir. 1990larda yasal çerçeve kadın ve erkek eşitliği lehinde hızlı bir değişime uğradı. Örneğin, 29 Haziran 1996 tarihinde Anayasa Mahkemesi, Türk Ceza Kanunu’nun erkeğin zinasını suç olarak düzenleyen 441. maddesini anayasanın eşitlik ilkesine aykırılığı gerekçesiyle iptal etti. 22 Mayıs 1997 tarihinde Medeni Kanun’un 153. maddesinde yapılan değişiklikle kadının evlendikten sonra kocasının soyadını almakla birlikte, kendi soyadını da kullanabilmesi sağlandı. 17 Ocak 1998 de aile içi şiddete uğrayan kişilerin korunması için gerekli tedbirlerin alınmasını düzenleyen 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun yürürlüğe girdi. 18 Ocak 2003’te Aile Mahkemelerinin Kuruluş Görev ve Yargılama Usullerine Dair Kanun yürürlüğe

girdi. 26 Eylül 2004'te cinsiyet eşitliği ve kadına karşı şiddet konusunda çağdaş düzenlemeler içeren Yeni Türk Ceza Kanunu kabul edildi.

Görüldüğü üzere, 1980den sonra kadın hareketinin etkisi, Türkiye'deki politika çıktıları bakımından görünür düzeydedir. Acuner'in de ifade ettiği üzere, Türkiye'de 1980lerden sonra ivme kazanan yeni feminist hareket, toplumsal siyasal ve kültürel yapının ataerkil zihniyetinde fazlaca bir değişiklik yaratamamış olmasına rağmen ideolojik anlamda azımsanmayacak bir etki yaratmıştır. Hareketin Türkiye'de resmi bir kurumsallaşma sürecine katkısı ülkenin politik gündemine girmesi açısından sağladığı ortamdır (Acuner, 2002).

Kadının Sorunları ve Statüsü Genel Müdürlüğü'nün sürece katkısının da daha çok yasal çerçeveyi çizme bakımından etkili olduğu söylenebilir. Mevzuatta sağlanan ilerlemenin ise uygulamaya ne kadar yansıtıldığı sorusu halen önemini korumaktadır. Takip eden bölümde yasal ve kurumsal alanda gözlemlenen bu değişimin uygulamayı ne ölçüde şekillendirdiği incelenecektir.

IV. Politikaların Uygulanması Süreci: Süreklilik mi, Değişimin Kurumsallaşması mı?

Herhangi bir alanda politika değişiminin etkilerini gözlemlenmenin en uygun yolu uygulamanın izlenmesinden geçer. Hemen her alanda gündem belirleme, sorun tanımlama, alternatiflerin belirlenmesi, politikaların belirlenmesi ve uygulama aşamalarını takip eden aşama izleme-denetleme aşamasıdır. Gerçekten sorun çözmeyi amaçlayan ve başlangıçta belirtilen hedeflere ulaşmayı amaçlayan hemen her politika döngüsünün olmazsa olmazı izleme ve denetleme sürecidir. Bu aşama sonrasında politika yapıcı ve uygulamacılar hayata geçirilen politikaların başlangıçta amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığını görme şansına sahip olurlar. İzleme ve denetleme süreci belli bazı göstergeler üzerinden yapılır. Nasıl sağlık alanında uygulanan politikaların göstergeleri sağlık ve hastalık istatistikleriyse, işsizlikle mücadele politikalarının başarısını işsizlik istatistikleri üzerinden değerlendiriliyor ise, kadına yönelik eşitlik politikalarının başarılı olup olmadığının da bazı göstergeleri mevcuttur.

İlkkaracan 1980lerden sonra kadın hareketinin Türkiye'deki konumuna bakıldığında hem olumlu hem olumsuz özellikler taşıyan, çelişkili bir durumun ortaya çıktığını hatırlatır. Olumlu taraf kadın hareketinin Türkiye'de 1980'lerden bu yana ortaya çıkmış en güçlü muhalif sivil hareket oluşudur.

“1980'lerde İstanbul, Ankara kısmen İzmir gibi batı metropollerleriyle kısıtlı olan kadın örgütleri 2000'li yıllar itibariyle Türkiye'nin dört bir yanına yayılmış durumdadır. Yine 80'lerin başında sosyoekonomik profil bakımından daha çok yüksek eğitim ve yüksek gelir düzenine sahip kadınların temsil ettiği bir hareket olan kadın hareketi bugün itibariyle sosyoekonomik profil açısından da bir dönüşümden geçmiştir. Metropollerin dışında, kasabalarda eğitim düzeyi çok daha farklı olan kadınların aktif olarak liderliğini yaptıkları, kurdukları kadın

örgütleri mevcuttur. Örgütlenmeler 80'lerden bu yana hem sayıca artmış, hem de coğrafi ve sınıfsal olarak kapsama alanı genişlemiştir. Yirmi yıl içerisinde kadın örgütleri Türkiye'de pek çok yasal reform sürecinde çok etkin bir şekilde lobcilik yapmış ve olumlu birtakım değişimlere imza atmıştır”(İlkaracan,2007:1).

İlkaracan, Türkiye'de Türk Medeni Kanunu'nda, Türk Ceza Kanunu'nda, anayasal reform süreçlerinde önemli değişikliklerin ve kadının insan hakları yönündeki reformlarda öngörülen madde değişikliklerinde kadın örgütlerinin aktif lobiciliğinin son derece önemli olduğunu hatırlatır. Ancak öte yandan, bu gelişimin olumsuz boyutuna da dikkat çekmek gerekir. Bu olumsuzluk, bugün Türkiye'de kadının insan hakları ihlallerinin hâlâ son derece yaygın olmasıdır.

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün 2009 yılında yayımladığı “Türkiye'de Aile İçi Şiddet” raporu bu yapının eksikliklerini çarpıcı biçimde ortaya koymaktadır. Rapora göre en temel bulgular Türkiye'deki aile içi şiddetin bilinenden daha yaygın oluşu, ve şiddet olgusunun yaygınlığına rağmen kadınların hala kendilerini bu şiddet karşısında yalnız hissetmeleridir. 2009 yılında hazırlanan bu rapora göre aile içi şiddet görülenlerden %91.3 ü bu şiddeti şikayet etmek için hiçbir yere başvurmamaktadır. Oysa 1998 yılında çıkartılan ve 2007 yılında yapılan değişikliklerle kapsamı genişletilen 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanunda yasal imkânların sağlanmış olmasına rağmen hakların uygulamada kullanılmadığına işaretir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının desteğiyle Filiz Kardam'ın hazırladığı “Türkiye'de Namus Cinayetlerinin Dinamikleri” başlıklı Eylem Programı İçin Öneriler Sonuç Raporunda, kadın hakları konusunda önemli ilerlemelere rağmen, Türkiye'nin, kadınların sosyal, ekonomik ve siyasi yaşam katılımlarıyla ilgili olarak, toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda hala ciddi sorunlarla karşı karşıya olduğunu belirtilmektedir. Ayrıca süre giden namus cinayetlerinin bu sorunların en önemlilerinden olduğu vurgulanmaktadır. Bu rapora göre, 2005 Toplumsal Cinsiyet Güçlendirme Ölçümü'ne göre Türkiye, cinsiyet eşitliği ve katılımı konusunda 80 ülke içinde 76'ncı sırada yer almaktadır.

DPT'nin 2009 yılında yayımlamış olduğu “Türkiye'de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi” başlıklı raporun sonuçları da kadının çalışma yaşamındaki durumunun da halen düzeltilmediği yönündedir. Çalışma yaşındaki kadınların işgücüne katılım oranı 2009 yılında ancak %23.5 düzeyine ulaşabilmiştir. Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinde % 60 ın üzerine çıkan bu oran, Türkiye'nin bu bakımdan ne kadar geride olduğunu bir göstergesidir. Oysa çalışma yaşamında kadın-erkek eşitliğine yönelik yasal çerçeve neredeyse tümüyle çizilmiş durumdadır.

Bunun nedeni ise, bugün Türkiye'de hala hakim olan ataerkil söylemin kırılmaması ve etkisini sürdürmeye devam etmesidir. Yasal bakımdan kadın-erkek eşitliğine kavuşan kadınlar bugün toplumsal bağlamda hala arka planda görülmektedirler ve ataerkil söylemin kurbanı durumundadırlar. Bugün kadının yaşamını anayasal haklar ya da Medeni Kanun değil, toplumsal ve dini

temayüller şekillendirmektedir. Bireylerin hukuk devletinden tam anlamıyla hem hukuksal hem de toplumsal anlamda yararlanabildikleri, hem de kamu politikalarının belirlenmesine müdahil olarak demokrasiye katkıda buldukları bir sistemin yerleşmesi ülkemizde henüz tamamlanmış değildir. Ataerkil yapı ve cinsiyet ayrımcılığı bu durumu özellikle kadınları, erkeklere göre daha da geride bırakmaktadır. Anayasal sürecin başlamasından bugüne kadar kadınların, hukuk alanında kağıt üzerinde kazandıkları hakları, güncel yaşamlarında kullanabildikleri haklara dönüştürebilmelerini sağlayacak bir yapı henüz oluşturulamamıştır.

V. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çalışmaya başlarken hareket ettiğimiz noktalardan birisi Türkiye’de kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinin doğasıyla ilgiliydi. Bu sürecin önemli özellikleri olduğu varsayılan merkeziyetçilik, kamu politikalarının yukarıdan aşağıya belirlenmesi, gündem belirleme ve diğer aşamalarda toplumun belirleyiciliğinin sınırlı olması varsayımlarının kadın politikaları bağlamında tartışıldığı çalışma bu alanda önemli sonuçlara ulaşmıştır. Çalışmada ortaya koyulduğu üzere Türkiye kadın hareketi, bir toplumsal hareket olarak sorun tanımlama, gündem belirleme, alternatiflerin belirlenmesi ve birer kamu politikası çıktısı olarak yasal ve kurumsal düzenlemelerin şekillendirilmesi süreçlerini etkileme ve bazı durumlarda bire bir belirleme konumunda önemli bir siyasal güç haline gelmiştir. Kadın hareketinin bu gücü sahip olduğu maddi imkanlardan, ülke sathındaki yaygın örgütlenmesinden ya da üye sayısının fazla ve üyelik yapısının çok güçlü olmasından kaynaklanmamaktadır. Bu süreçte fark yaratan kullandıkları söylemin gündem belirleme ve politikaların formülasyonu sürecindeki gücüdür.

Söylemlerin gücü önemli olmakla birlikte çalışmamız yeni kamu politikası söylemlerinden hareketle hayata geçirilen bu yasal ve kurumsal düzenlemelerin uygulama anlamında başarılı olamadığını da ortaya koymuştur. Konuyla ilgili istatistiklerin şekillendirdiği bu izleme sürecinin sonucunda değiştirilmesi amaçlanan bazı pratiklerin uygulamada devam ettiği net bir şekilde görülmektedir. Bu durum da göstermektedir ki politika değişikliği sürecinde herhangi bir ortamdaki kurumsal geleneklerin ve kurumsallaşmış söylemler olarak ifade edebileceğimiz söylemlerin gücünü de hesaba katmamız gerekmektedir. Çalışmamız kadın hareketinin ve geliştirdiği eşitlikçi söylemin kamu politikalarının yasal çıktılarını belirleme anlamında etkili, ancak bahsedilen yeni politika fikirlerinin kurumsallaşması ve uygulamayı şekillendirmesi anlamında aynı oranda başarılı olamadığını ortaya koymaktadır. Bu noktada çalışmamız bir yandan güçlü ve kurumsallaşmış söylemlerin değiştirilmesinin ne kadar güç olduğunu göstermekte, diğer yandan da politika değişikliğinin gerçekleştirilmesi sürecinde siyasal mücadelenin sadece kamu politikalarının belirlenmesi ve yasal çıktılarının şekillendirilmesi süreçlerine sınırlanmaması gerektiğini göstermektedir. Aksine mücadelenin uygulama aşamasında tekrardan başladığını ve asıl mücadele alanının egemen olan

kurumsallaşmış ve kurumların işleyişine hakim olan söylemlerle mücadele olduğunu da ortaya koymaktadır. Bugün Türkiye’de kadın hareketi 1980’lerle birlikte kazandığı gücü devam ettirebilmek için bu ataerkil cinsiyetçi yapının sorgulanmasına devam etmeli ve yasal platformda kazandığı gücü toplumsal alana yayabilmenin yollarını aramalıdır.

KAYNAKÇA

- ACUNER, Selma (2002) “90lı Yıllar ve Resmi Düzeyde Kurumsallaşmanın Doğuş Aşamaları”, 90larda Türkiye’de Feminizm Der. Aksu Bora ve Asena Günel, İletişim Yayınları, İstanbul.ss.125-158.
- ARTS, Bas ve BUIZER, Marleen (2009) “Forests, Discourses, Institutions: A Discursive-Institutional Analysis of Global Forest Governance” **Forest Policy and Economics** 11 pp.340-347
- BERKTAY, Fatmagül (2003) Tarihin Cinsiyeti, Metis Yayınları, Ankara.
- BORA, Aksu. “Bir Yapılabilirlik Olarak Ka-Der”, 90larda Türkiye’de Feminizm Der. Aksu Bora ve Asena Günel, İletişim Yayınları, İstanbul ss.109-124.
- ÇAKIR, Serpil (1993) Osmanlı Kadın Hareketi, Metis Yayınları, Ankara.
- ÇAKIR, Serpil (2007) Türkiye’de Kadın Kurtuluş Hareketi, Jeoloji Mühendisleri Odası Bülteni 2007/1. <http://www.jmo.org.tr/>
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2004) Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, (2. Baskı) Seçkin, Ankara.
- DYE, Thomas (1992) Understanding Public Policy, Prentice-Hall, Englewood Cliffs NJ.
- HAJER, Maarten ve VERTEEG 2005
- HALL, P.A. (1993) “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain” *Comparative Politics* 25, pp.275-296.
- HEIDENHEIMER, Arnold J., Hugh HECLLO ve Carolyn T. ADAMS (1983) Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America, St. Martin’s, New York.
- İŞİK, S.Nazik. “1990larda Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Hareketi İçinde Oluşmuş Bazı Gözlem ve Düşünceler”, 90larda Türkiye’de Feminizm (der. Aksu Bora ve Asena Günel) 2002, İletişim Yayınları, İstanbul.s. 41-72
- İLKKARACAN AJAS, İpek. Türkiye’nin Dönüşüm Sürecinde 1980lerden Bu Yana Kadın Hareketi, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi. www.obarsiv.com

- JORDAN, A. and T. O’Riordan (1997) “Social Institutions and Climate Change: Applying Cultural Theory to Practice” CSERGE Working Paper GEC 97-15.
- KADININ STATÜSÜ ve SORUNLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2009) “Türkiye’de Aile İçi Şiddet” Raporu, Ankara.
- ORHAN, G. (2003) "Leviathan Against Democracy: Implementation of Sustainable Development in Turkey” Unpublished PhD Thesis, Department of Government, University of Essex.
- ORHAN, G. (2007) “Institutions and Ideas in the Institutionalisation of Turkish Environmental Policy” **Critical Policy Analysis** Vol.1 No.1 pp.42-61.
- SIKKINK, K. (1991) *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil* (Ithaca: Cornell University Press).
- SKOCPOL, Theda, (1985) “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research” Bringing the State Back In (Der.) Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer ve Theda Skocpol, Cambridge University Pres, Cambridge, pp.3-37.
- TİMİSİ, Nilüfer ve AĞDUK GEVREK, Meltem “1980ler Türkiye’inde Feminist Hareket: Ankara Çevresi”, 90larda Türkiye’de Feminizm (der.Aksu Bora ve Asena Günel) 2002, İletişim Yayınları, İstanbul.s.13-41.
- “Türkiye’de Kadınların İşgücüne Katılımı: Eğilimler, Belirleyici Faktörler ve Politika Çerçevesi” Raporu, (2009) Ankara.http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/12884/DPT_DB_Kad%C4%B1nlar%C4%B1n_%C4%B0%C5%9Fg%C3%BCc%C3%BC_Piyasas%C4%B1na_Kat%C4%B1l%C4%B1m%C4%B1.pdf
- UNDP (2007) “Türkiye’de Namus Cinayetlerinin Dinamikleri” Eylem Programı İçin Öneriler Sonuç Raporu, Hazırlayan: Filiz Kardam, UNDP, <http://www.undp.org.tr/traboutusdocuments/namuscinayetleri.pdf>
- WEALE, A. (1992) **The New Politics of Pollution** (Manchester: MUP).

SOFT POLİTİKA TRANSFERİ KANALI OLARAK EŞLEŞTİRME PROGRAMI: TÜRKİYE AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

*Mehmet Zahid Sobacı**

Özet

Kopenhag Zirvesi'nde, AB müktesebatının üstlenilmesi ve etkin şekilde uygulanmasının tam üyelik için bir kriter haline getirilmesi, AB'nin aday devletlerin kamu yönetiminde değişim ve reformu tetiklemesine yol açmaktadır. AB, kamu yönetiminde reformu teşvik ettiği kadar söz konusu reform sürecinde aday ülkelere teknik destek de sağlamaktadır. Eşleştirme programı, AB'nin aday devletlere idari kapasitelerini güçlendirmede yardımcı olurken başvurduğu temel mekanizmalardan biridir. AB müktesebatının uygulanmasına ilişkin yoğun bir tecrübeye sahip olan üye devletlerin bilgi, uzmanlık ve deneyimleri, eşleştirme programı aracılığıyla aday devletlerin kamu yönetimlerine transfer edilmektedir. Eşleştirme programı çerçevesinde, üye devletlerin AB müktesebatının uygulanmasına dair bilgi ve uzmanlıklarının aday ülkelere yayılması tipik bir politika transferi örneğidir. Ayrıca, AB ile üye ve aday devletler arasında ortaya çıkabilecek çeşitli transfer süreçleri, AB'nin benimsediği kurum, politika, değer ve fikirlerin üye ve aday devletlere yayılması ve dolayısıyla bir Avrupalılaştırma sürecinin gerçekleşmesine yol açabilmektedir. Bu bağlamda, politika transferi Avrupalılaştırmanın bir mekanizmasına dönüşebilmektedir.

Bu çerçevede çalışmanın amacı, politika transferi ve Avrupalılaştırmaya ilişkin literatürden yararlanarak, eşleştirme programı bağlamında, AB'nin Türk kamu yönetiminin ve politikalarının üzerindeki etkisini değerlendirmektir. Bu doğrultuda, çalışmada öncelikle politika transferi ve Avrupalılaştırma kavramları açıklanarak, bunlar arasındaki ilişki ortaya koyulmaktadır. Daha sonra, AB'nin eşleştirme mekanizması ele alınmakta ve politika transferi ve Avrupalılaştırma açısından oynadığı rol değerlendirilmektedir. Son olarak, Türkiye'nin taraf olduğu eşleştirme projeleri yıl ve sektör açısından ele alınarak, eşleştirme programının Türkiye'ye yansımaları açıklanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Politika Transferi, Avrupalılaştırma, Eşleştirme Programı, Avrupa Birliği, Türkiye.

* Yrd.Doç.Dr., Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, zsobaci@uludag.edu.tr

THE TWINNING PROGRAMME AS A SOFT POLICY TRANSFER CHANNEL: AN ASSESSMENT ON TURKEY

Abstract

Commitment to the *acquis communautaire* and its effective implementation which have been made a criterion for membership at Copenhagen Summit leads the EU to trigger change and reform in public administrations of candidate states. As the EU encourages reform in public administration, it also provides technical support during such reform process. The Twinning Programme is one of the main mechanisms which the EU applies while it helps candidate states strengthen their administrative capacities. The knowledge and expertise of member countries which have a rich experience regarding the implementation of Union *acquis* are transferred to public administrations of candidate countries through the Twinning Programme. The diffusion of member countries' knowledge and expertise regarding the EU *acquis* to candidate countries in the context of the Twinning Programme is a typical example of policy transfer. Furthermore, various transfer processes which may arise between the EU and member and candidate states may lead to the spreading of institutions, values and ideas that are adopted by the EU to member and candidate states, thus realization of a Europeanization process. In this context, policy transfer may turn into a mechanism of Europeanization.

In this regard, the aim of the study is, in the context of twinning programme, to assess the impact of the EU on the Turkish public administration and policies by making use of policy transfer and Europeanization literature. Accordingly; the policy transfer and Europeanization concepts are explained first and the relationship between them is presented. Later on, the EU's twinning mechanism is discussed and the role it played in terms of policy transfer and Europeanization is evaluated. Lastly, the reflections of the Twinning Programme on Turkey are explained considering the twinning projects to which Turkey is a part on yearly and sectoral basis.

Keywords: Policy Transfer, Europeanization, Twinning Programme, European Union, Turkey.

GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB) ve idari reform arasındaki ilişki, kamu yönetimindeki önemli çalışma alanlarından biridir. AB, bir uluslar-üstü kurum olarak, üye devletler ve adaylık statüsüne sahip ülkeler üzerinde etkisini gün geçtikçe artırmaktadır. Bu nedenle, söz konusu devletlerin kurumsal yapılarında veya politikalarında yaşanacak bir değişimi ve bu değişimin sonuçlarını anlamak amacıyla yapılan bir analize, AB açıklayıcı ve belirleyici bir faktör olarak mutlak surette dahil edilmektedir. Bu devletlerde, AB değişimin tek nedeni olarak görülme de, onun dışlandığı bir analiz, kurumsal yapı ve içsel politikalarda ortaya çıkan değişimi açıklayabilme kapasitesi bakımından eksik kalmaktadır.

AB'nin aday devletlerin kamu yönetimlerinde değişim ve reformu gündeme getirmesinin temel nedenlerinden biri, Kopenhag Zirvesi'nde AB müktesebatının üstlenilmesi ve etkin şekilde uygulanmasının tam üyelik için bir kriter haline getirilmesidir. Bu koşul, aday devletler açısından güçlü bir idari kapasiteyi gerekli kılmakta ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunluluk haline getirmektedir. AB, aday devletlerin kamu yönetiminde reformu tetiklediği gibi, söz konusu reform sürecinde aday ülkelere teknik destek de sağlamaktadır. Eşleştirme programı, AB'nin aday devletlere idari kapasitelerini güçlendirmede yardımcı olurken başvurduğu temel mekanizmalardan biridir. AB müktesebatının uygulanmasına ilişkin yoğun bir tecrübeye sahip olan üye devletlerin bilgi, uzmanlık ve deneyimleri, eşleştirme programı sayesinde aday devletlerin kamu yönetimlerine transfer edilmektedir.

Bu bilgi ve deneyim aktarım süreci, politika transferi bağlamında ele alınabilir. Genel olarak, politika transferi kurumların, politikaların ve fikirlerin yayılma sürecine odaklanan bir kavramsal çerçevedir. Dolayısıyla, eşleştirme programı çerçevesinde üye devletlerin AB müktesebatının uygulanmasına dair bilgi ve uzmanlıklarının aday ülkelere yayılması tipik bir politika transferi örneğidir. Ayrıca, AB ile üye ve aday devletler arasında ortaya çıkabilecek çeşitli transfer süreçleri, AB'nin benimsediği kurum, politika, değer ve fikirlerin üye ve aday devletlere yayılması ve dolayısıyla bir Avrupalılaştırma sürecinin gerçekleşmesine yol açabilmektedir. Bu bağlamda, bu çalışmanın dayandığı temel varsayımlardan biri, politika transferi ile Avrupalılaştırma arasında bir sebep-sonuç ilişkisinin olduğudur. Doğal olarak, bu, her politika transfer sürecinin sonucunda Avrupalılaştırmanın ortaya çıkacağı ve devletlerin kurumsal yapıları ve politikalarının benzeşeceği anlamına gelmemektedir. Bu durum, hem politika transferinin önemli bir özelliğine (transfer sürecinde negatif dersler çıkarılırsa, benzeşme olmaz) işaret etmekte, hem de AB dışındaki aktörlerin ve faktörlerin (örneğin, içsel politik aktörler veya yönetsel kültür) süreçteki etkisini gözler önüne sermektedir. Nitekim ilgili literatürde Avrupalılaştırmanın sonuçları oldukça tartışmalı bir konudur ve sürecin sonunda "direnc/atalet", "yakınsama" ve "ıraksama" gibi farklı sonuçların ortaya çıkabileceği ifade edilmektedir (Knill, 2004: 49; Radaelli, 2000: 14-15). Bununla birlikte, transfer sürecinde

negatif dersler çıkarılmazsa ve transfer başarılı bir şekilde gerçekleştirilirse, politika transferi Avrupalılaştırmanın bir mekanizmasına dönüşebilmektedir.

Bu çalışma, AB eşleştirme programına odaklanmaktadır. Çalışma, AB eşleştirme programını soft politika transferinin bir aracı olarak ele almakta ve bu programın AB'ye dair fikir, bilgi, deneyim ve en iyi uygulamaların yayılmasında bir kanal rolü üstlenerek, Avrupalılaştırmaya katkı sağladığını iddia etmektedir. Bu çerçevede çalışmanın amacı, politika transferi ve Avrupalılaştırmaya ilişkin literatürden yararlanarak, eşleştirme programı bağlamında, AB'nin Türk kamu yönetiminin ve politikalarının üzerindeki etkisini değerlendirmektir. Bu doğrultuda, çalışmada öncelikle politika transferi ve Avrupalılaştırma kavramları açıklanarak, bunlar arasındaki ilişki ortaya koyulmaktadır. Daha sonra, AB'nin eşleştirme mekanizması ele alınmakta ve politika transferi ve Avrupalılaştırma açısından oynadığı rol değerlendirilmektedir. Son olarak, Türkiye'nin taraf olduğu eşleştirme projeleri yıl ve sektör açısından ele alınarak, eşleştirme programının Türkiye'ye yansımaları açıklanmaktadır.

I. TEORİK ARKAPLAN

A. Avrupalılaştırma

AB, üye ve aday devletlere idari sistemlerini inşa ederken benimseyecekleri bir kurumsal model önermemektedir. Bununla birlikte, kurumsal model yoksunluğu, AB politikalarının yönetsel etkilerinin olmadığı anlamına gelmemektedir. AB müktesebatında yer alan politikalar, gerek üye gerekse aday devletlerin kamu yönetimleri üzerinde çeşitli etkilere sahiptir. Bu politikalara ilişkin yükümlülükleri yerine getirme veya politikalara uyum sağlama çabası, devletlerin kamu yönetimi mekanizmalarında önemli değişiklikleri gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, en genel tanımıyla Avrupalılaştırma, AB entegrasyon sürecinin üye ve aday devletlerin içsel politik ve yönetsel yapıları üzerindeki etkisini ifade etmektedir.

AB'nin ilişkili olduğu devletler üzerindeki etkisi yeni bir olgu değildir. Esasında, AB 1950'li yıllardan itibaren, derinleşme ve genişleme süreçleri bağlamında devletler üzerinde etkili olmaya başlamış ve süreç içerisinde etkisini artırarak devam ettirmiştir. Ancak, özellikle yenilenmiş genişleme politikası çerçevesinde, AB'nin Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru açılmasıyla birlikte, Avrupalılaştırma tekrar gün yüzüne çıkmıştır. Son yirmi yıllık süreç kavrama olan akademik ilgiyi de yeniden canlandırmış ve ilgili literatürdeki çalışmaların sayısı artış göstermiştir. Bununla birlikte, söz konusu literatürde bir tanım bolluğu yaşanmaktadır. Bu kavram açısından üzerine uzlaşı sağlanmış bir tanıma rastlamak çok fazla mümkün değildir. Söz konusu tanımsal uzlaşı eksikliği, Avrupalılaştırmanın tek yönlü (top-down) mü? yoksa etkileşimli veya çift yönlü bir süreç olarak mı algılanması gerektiği konusundaki farklı düşüncelerin varlığına bağlanabilir.

Avrupalılaşmayı tek yönlü bir süreç olarak tanımlayanlar, AB ile üye ve aday devletler arasında Brüksel merkezli ve yukarıdan aşağı şekilde hareket eden bir ilişki öngörmekte ve devletlere pasif bir rol biçmektedirler. Örneğin, Ladrech (1994: 69), Avrupalılaşmayı, Avrupa Topluluğu'nun politik ve ekonomik dinamiklerinin, ulusal siyaset ve politika yapmanın örgütsel mantığının parçası olana kadar siyasetin şekli ve yönünü yeniden yönlendiren inkremental bir süreç olarak tanımlamaktadır. Yine, Heritiér'e göre (2001: 3), Avrupalılaşma, Avrupa kararlarından kaynaklanan ve üye devletlerin kamu politikaları ve siyasi ve idari yapıları üzerinde önemli etkilere sahip olan bir süreçtir. Benzer şekilde Radaelli (2000a: 3), Avrupalılaşmayı, öncelikle AB karar alma süreçlerinde tanımlanan ve daha sonra içsel (ulusal) söylem, kimlikler, politik yapılar ve kamu politikalarına dahil edilen formal ve informal kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, stillerin, iş görme yöntemlerinin ve ortak inançlar ve normların a) inşası, b) yayılımı ve c) kurumsallaşması süreçleri olarak tanımlamıştır.

Etkileşimi ön plana çıkaran Avrupalılaşma tanımları ise, özellikle üye devletlerin, süreçte söz sahibi olduğu ve bir dereceye kadar etkileme ve şekillendirme gücüne haiz olan aktörler olarak görüldüğü bir anlayışa dayanmaktadır. Nitekim, Bomberg ve Peterson'a göre (2000: 7), Avrupalılaşma, ulusal ve ulus-altı kurumların, politik aktörlerin ve vatandaşların genelde Avrupa bütünleşmesi, özelde AB politikalarına uyum sağlama ve onları şekillendirmeye çalışmasını ifade eden karmaşık bir süreçtir. Burch ve Gomez ise (2003: 1), Avrupalılaşmayı, AB politik, ekonomik ve toplumsal dinamiklerinin ulus-üstü (AB), ulusal ve ulus-altı düzeylerdeki söylem kalıpları, kimlikler ve rejimlerin, kurumların ve kamu politikalarının doğası ile etkileşime geçtiği ve şekillendirdiği yollar olarak tanımlamaktadır. Yukarıdan aşağı şekilde ortaya çıkan Avrupalılaşmayı reddeden bu anlayış bakımından, Avrupalılaşma, tek yönlü değil, dairesel ve anlık veya tek seferlik değil, dönemseldir. Böylesi bir Avrupalılaşma tanımı, bütünleşmenin ve politika oluşturmanın yeni ve alternatif şekillerini (açık koordinasyon metodu, kıyaslama gibi) gündeme getirmekte ve AB'nin üye devletlerle ilişkisinde rolünü, "üst yasa koyucu"dan ziyade katalizör, moderatör veya tavsiye ve uyarılarda bulunan aktör rolüne indirgemektedir (Goetz, 2002: 4).

Avrupalılaşmanın AB ile üye ve aday devletler arasında iki yönlü bir etkileşime de işaret edebileceği kabul edilmekle birlikte, bu çalışmada, Avrupalılaşmayı tek yönlü bir süreç olarak algılayan tanımlama tercih edilmektedir. Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü göz önünde bulundurulduğunda, tek yönlü ve yukarıdan-aşağıya doğru gerçekleşen ilişkiye vurgu yapan bir Avrupalılaşma tanımının, AB ve Türkiye arasındaki ilişkiyi açıklayabilme kapasitesinin daha yüksek olduğu aşıkardır. Bunun temel nedeni, aday devlet olarak talep eden konumundaki Türkiye ile AB arasındaki asimetrik güç ilişkisidir. Nitekim, AB'nin genişleme sürecinde kullandığı koşulsallık mekanizması, koşulsallığı uygulayan aktör ile koşulsallığa tabi olan aktör arasındaki ilişkide bir asimetrik güce vurgu yapmaktadır (Sobacı, 2010: 257). Bu çerçevede, koşulsallık, AB'ye üye olmak isteyen yeni devletler için, disipline edici bir araç olarak

algılanmaktadır. Dolayısıyla, ilkesel düzeyde koşulsallık mekanizması, aday ülkelere Kopenhag kriterlerine uyum sağlamayı ve AB müktesebatını benimsemeyi dayatabilmesi için AB'ye bir yaptırım gücü vermektedir (Hughes, Sasse ve Gordon, 2005: 2).

AB, üye devletlerin kamu politikalarını, siyasetini ve yönetim biçimini etkileyebilmektedir (Börzel ve Risse, 2000: 3-4). Avrupalılaştırmanın boyutlarını da ifade eden bu içsel unsurlar üzerinde AB etkili olabilmek amacıyla çeşitli mekanizmalardan yararlanmaktadır. Bunlar, pozitif entegrasyon, negatif entegrasyon ve çerçeve entegrasyondur (Knill ve Lehmkuhl, 1999: 2-4):

Pozitif entegrasyon, Avrupalılaştırmanın en somut mekanizmasıdır ve bu mekanizma aracılığıyla AB üye devletlerin mutlak surette uymak zorunda oldukları bir kurumsal model ve birtakım koşullar tanımlayarak içsel değişimi tetiklemektedir. Negatif entegrasyonda, AB etkisini içsel fırsat yapılarını değiştirmek, dolayısıyla ulusal aktörler arasında gücün ve kaynakların yeniden dağıtımını sağlamak suretiyle gerçekleştirmektedir. Bu mekanizmada, doğrudan bir model önerme durumu söz konusu değildir. Çerçeve entegrasyonda ise, kurumsal uyarlanmalara yol açmak amacıyla, içsel aktörlerin inanç ve beklentileri değiştirilerek, benimsenecek strateji ve tercihlerin etkilenmesi hedeflenmektedir.

B. Politika Transferi

Politika transferi kamu politikalarının, kurumların ve fikirlerin yayılmasına dair kavramsal bir çerçevedir. Politika transferi, politika oluşturma ve karar alma faaliyetinin yeni bir tarzını ifade etmektedir. Kamu politikası oluşturmaya dair bu yeni tarzın merkezinde, diğer ülkelerde yaşama geçirilmiş uygulamaların incelenmesi suretiyle, belirli bir alandaki sorunu ortadan kaldırmak amacıyla dersler çıkarmak ve deneyimlerden faydalanmak düşünmesi yatmaktadır. Küreselleşme, Avrupalılaştırma, bölgeselleşme, demokratikleşme gibi makro yapısal süreçler ve bilgi teknolojileri alanında yaşanan gelişmelerin etkisiyle, toplumların ve devletlerin birbirlerinden daha hızlı ve kolay bir şekilde haberdar olması, günümüzde politika transferinin gerçekleşme olasılığını artırmaktadır.

Politika transferi, “belirli bir zaman veya mekandaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekandaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden süreçtir” (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Aslında, ilgili literatürde politikaların ve fikirlerin yayılma sürecine odaklanan birçok kavram olmasına rağmen, Dolowitz ve Marsh tarafından ortaya koyulan politika transferi, bu kavramları kapsayacak şekilde geniş bir bakış açısı sunmakta ve transfer aracılığıyla ve diğer ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak politika oluşturma veya politika geliştirme faaliyetinin mümkün olan tüm hallerini kapsamaktadır (Evans ve Davies, 1999: 363-364).

Politika transferi çeşitli alt tiplere ayrılmaktadır. Bu ayrıştırmada kullanılan önemli unsurlardan biri, politika transferinin ne derece içsel politik aktörlerin irade ve rızalarına dayalı olarak gerçekleştiğidir. Buna göre, politika transferinin

iki temel alt tipi ortaya çıkmaktadır: Gönüllü politika transferi ve zorlayıcı politika transferi (Dolowitz, 2000: 12-16): Gönüllü politika transferi, politik aktörlerin belirli bir kamu politikası alanında yaşanan bir sorunu ortadan kaldırmak için kendi iradelerine dayalı olarak ve bilinçli bir şekilde yabancı ülke uygulamalarını incelemelerini ve politika veya kurumları transfer etmelerini ifade etmektedir. Zorlayıcı politika transferi ise, bir devletin başka bir devlet veya uluslararası örgüt tarafından bir politikayı veya kurumu benimsemeye zorlanmasıdır. Bu durumda, içsel politika yapıcılarının rasyonelliği ve özerkliği sınırlanmaktadır. Zorlayıcı politika transferinin en sert şekli, bir devletin diğer devleti “doğrudan” zorlamasıdır. Bununla birlikte, yine zorlayıcı politika transferi çemberinin sınırları içerisinde kalmakla birlikte, transfer sürecinde daha dolaylı yollara da başvurulabilmektedir. Bu durum, zorlayıcı politika transferi başlığı altında politika transferinin diğer alt tiplerini ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan biri, “koşulsallık transferi”dir. Bu transfer tipinde, özellikle çok uluslu şirketler ve uluslararası yardım kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Koşulsallık transferi bağlamında, çok uluslu şirketler ve uluslararası yardım kuruluşları, devam eden ilişkilerin ve yardımların bir koşulu olarak, devletleri rızalarına rağmen belirli politika ve programları benimsemeye zorlamaktadır. Bunun yanı sıra, uluslar-üstü ve uluslararası örgütlere üyelik de politika transferine yol açmaktadır. Transferin bu tipi, “yükümlü politika transferi” olarak isimlendirilmektedir. Devletler, böylesi örgütlerin üyesi olmaktan kaynaklanan yükümlülüklerinin bir parçası olarak, belirli politika ve programları benimsemek zorunda kalmaktadır.

Nitekim Common (1998: 61), uluslararası örgütlerin hem politika transferini kolaylaştırıcı bir aktör hem de hükümetleri kamu sektörlerini modernize etmeye iten bir baskı kaynağı olarak değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. AB, yükümlü politika transferinin en tipik örneği olarak kabul edilmektedir (Radaelli, 2000b: 26; Padgett, 2003: 227-228).

Politika transferi, transfere konu olan nesne bakımından da sınıflandırılabilir. Genel kural olarak, her şey politika transferinin konusu olabilmektedir (Dolowitz, 2003: 101). Ancak, transfer sürecinin nesnelere “politikalar” (amaçları, içeriği ve araçları), “programlar”, “kurumlar”, “ideolojiler”, “fikir ve tutumlar” ve “olumsuz (negatif) dersler” olmak üzere altı grupta toplamak mümkündür (Dolowitz ve Marsh, 1996: 349-350). Transferin bu nesnelere açısından bilginin, fikirlerin, kuralların ve uzmanlığın, politikalara ve kurumlara göre daha kolay transfer edildiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, normların ve fikirlerin transferi “soft politika transferi”, politika ve kurumsal yapıların transferi “zor” (hard) politika transferi olarak nitelendirilmektedir (Stone, 2004: 546; Stone, 2008: 3).

Bu çalışmanın amacı doğrultusunda, yükümlü politika transferi ve transferin nesnesi bakımından gündeme gelen soft politika transferi önem arz etmektedir. Çünkü, yükümlü politika transferi, AB’nin transfer sürecine müdahil olan bir aktör olduğuna işaret ederken; soft politika transferi, eşleştirme programının AB’nin benimsediği fikir ve değerlerin ve AB’deki en iyi uygulamaların

yayımlanmasında bir araç olabileceğinin ipuçlarını vermektedir. Teorik arka planın sunduğu bu ipuçlarından hareket ederek, eşleştirme programının aday devletlerin Avrupalılaşmasına yaptığı katkıları anlayabilmek için eşleştirme programına daha detaylı bir şekilde odaklanmakta fayda vardır.

II. EŞLEŞTİRME PROGRAMI: SOFT POLİTİKA TRANSFERİ ARACI-AVRUPALILAŞMA KANALI

Bir uluslar-üstü örgüt olarak AB, üye ve aday devletlerden AB müktesebatını kendi iç hukuklarının bir parçası haline getirmelerini talep etmektedir. Özellikle aday devletler açısından, bu talepler AB'ye uyum süreci başlığı altında tartışılmakta ve gerçekleştirilmektedir. AB, üye ve aday devletlerden önemli antlaşmalarda ve zirvelerde belirlediği kriterlere (Maastricht Kriterleri, Kopenhag Kriterleri gibi) ve kurumsal yapısı aracılığıyla ortaya koyduğu direktiflere uyum sağlamasını beklemektedir. Doğal olarak, bu beklenti ve talepler AB'nin bir politika transferi platformuna dönüşmesine, transfer süreçlerini tetiklemesine ve AB'nin ilkeleri, standartları ve uygulamaları doğrultusunda kamu yönetimlerinin ve politikalarının yeniden yapılandırılmalarına yol açmaktadır. Böylece, AB'nin benimsediği fikirler, politikalar ve kurumlar üye ve aday devletlere yayılmaktadır. AB doğrultusunda politikaların ve kurumların şekillendirilmesi ise, ilgili aday ülkenin Avrupalılaşması anlamına gelebilmektedir. Bu, AB'nin üye ve aday devletlerin politikaları ve kurumları üzerindeki etkisini ifade eden Avrupalılaşma kavramı ile politika transferi arasında bir sebep-sonuç ilişkisi olduğuna işaret etmektedir. Nitekim Avrupalılaşma literatüründeki tanımlar üzerinden yaptıkları değerlendirmelerinde, Jordan ve Liefferink (2005: 6), bu sürecin üye devletler arasında kavramların ve politikaların yatay transferi anlamına da geldiği sonucuna varmışlardır. Esasında, Jordan ve Liefferink'in vardığı bu sonuç doğru, ancak eksik bir sonuç olarak nitelendirilebilir. Çünkü, günümüzde politika transferi AB ile aday devletler, hatta AB'ye aday olmayan ancak ilişki içerisinde bulunan devletler arasında da gündeme gelebilmektedir. Bu nedenle, AB ve aday devletler arasındaki ilişki de göz önünde bulundurulduğunda, Avrupalılaşma, AB ile üye ve aday devletler arasında kavramların, politikaların ve uygulamaların yatay ve dikey transferi olarak da tanımlanabilir.

AB'nin aday devletler ile ilişkileri bağlamında, söz konusu talep ve beklentilerin yaşama geçirilmesini sağlamak için başvurduğu tek koz, talep eden konumundaki aday devletlere tam üyelik ödülünü vermek veya vermemek değildir. AB, ilişkide asimetriye yol açan bu önemli unsurun yanı sıra, yürüttüğü birtakım faaliyetler (araştırma merkezleri kurma, sempozyumlar düzenleme, raporlar yayınlama gibi) ve destek mekanizmalarıyla da uyum sürecini ve aday devletlerle ilişkisini yönlendirmeye çalışmaktadır. Bu destek mekanizmalarından biri, eşleştirme programıdır. Bu doğrultuda, eşleştirme programı AB'nin benimsediği fikir ve değerlerin yayılmasında, bir soft politika transferi kanalı olma rolünü yerine getirmektedir.

Eşleştirme programı, AB müktesebatını üstlenme ve etkin bir şekilde uygulama yükümlülüğü ile karşı karşıya olan aday devletlere AB'nin sağladığı teknik bir destektir. Eşleştirme programının temel hedefi, aday devletlerin idari kapasitelerini güçlendirmektir. Nitekim, eşleştirme programını 1998 yılında başlatan Avrupa Komisyonu'nun resmi websitesinde, bu programın, AB müktesebatının uygulanmasında ihtiyaç duyulan kurumsal yapılara, insan kaynaklarına ve yönetim yeteneklerine sahip modern ve etkin kamu yönetimlerini geliştirmede faydalanıcı ülkelere (aday ve potansiyel aday devletler) yardımcı olmayı amaçladığını ifade etmiştir (www.ec.europa.eu/enlargement).

Eşleştirme programı, proje temelli bir girişimdir. Bu program, aday ülkenin AB müktesebatını yaşama geçirme sürecinde gerekli kurumsal yapının tesis edilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla, üye devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların bizzat aday ülkede bulunması ve ilgili kurumda idari kapasitenin güçlendirilerek, müktesebatın uygulanmasına yönelik bir projede çalışmasına dayalıdır. Başta PHARE (Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması Programı) olmak üzere çeşitli katılım öncesi fonlarla finanse edilen eşleştirme programı kapsamında, 1998 yılından itibaren 1300'den fazla proje uygulanmıştır (ABGS, 2011: 8).

Eşleştirme programı çerçevesinde, aday devlet veya potansiyel aday devlette gerçekleştirilecek projede çalışması için, partner olarak kabul edilen üye devletten gelen bir ekip ilgili ülkede görevlendirilmektedir. Bu ekipte, her eşleştirme projesi için, en azından bir Eşleştirme Danışmanı ve bir Proje Lideri bulunmaktadır. Eşleştirme Danışmanı, projeyi uygulamak için faydalanıcı ülkedeki ilgili bakanlıkta en az on iki ay süreyle tam zamanlı olarak çalışmaktadır. Proje Liderleri, danışmanları desteklemekte ve çalışma sürecinde koordinasyonu sağlamaktadır. Ayrıca, belirli görevler için uzmanlar istihdam edilmekte ve arzu edilen sonuçlara ulaşmak için reform sürecini yönlendirmek adına eğitim seminerleri ve farkındalık tesis etmeye yönelik ziyaretler gerçekleştirilmektedir (www.ec.europa.eu/enlargement).

Eşleştirme programının önemli özellikleri şu şekilde özetlenebilir (European Commission, 2006: 8-9):

- Aday ülke eşleştirme projesinin sahibidir ve projeyi ortaklaşa uygulayacağını düşündüğü uygun partner üye devleti kendisi seçer. Bu çerçevede, aday ülkenin sorumluluğu reformları yürütmek, üye devletin sorumluluğu ise süreçte aday devlete yardımcı olmaktır. Eşleştirme projesinin tarafları, birbirlerine karşı taahhütlerinin güvenilirliğini artırmak için detaylı bir çalışma planı hazırlamaktadırlar.
- Projeler, ortak AB politikası hedefleri çerçevesinde oluşturulmalıdır. Eşleştirme projesinin partnerleri, Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporları ve izleme uygulamalarında da ortaya koyduğu, müktesebatın öncelikli alanlarına ilişkin bir hedefi gerçekleştirmek için uzlaşma içerisinde olmalıdır.

- Eşleştirme projeleri, müktesebatin öncelikli alanları için özel ve zorunlu sonuçlar öngörmektedir. Sınırlı, açık ve iyi tanımlanmış kurumsal hedeflere odaklanarak, belirli bir alanda somut işlevsel sonuç elde etmeyi amaçlamaktadır. Tüm proje partnerlerinin, uzlaşıya varılan bu somut ve zorunlu sonuçları elde etmek için kendilerini projeye adanmalarını gerektirmektedir. Proje süresince, gelişmeler üç aylık ara raporlar ve final raporları aracılığıyla izlenmektedir.
- Eşleştirme projeleri, kamu yönetimine dair uzmanlık ve deneyimin taraflar arasında paylaşımını gerektirmektedir. Tüm uzmanlar, bir üye devletten gelen tecrübeli uygulayıcılardır. Ayrıca, bu projelere ilişkin süreç, üye, yeni üye ve aday devletler arasında uzun süreli ilişki ve ortaklıkların doğmasına yol açmakta ve faydalanıcı ülkeyi AB içindeki idari uygulamalardan haberdar etmektedir.

Eşleştirme programının mahiyeti ve özellikleri dikkate alındığında, bu programın kamu yönetimi alanında fikir, bilgi, uzmanlık ve deneyimin yayılmasına yol açan soft politika transferinin bir aracı olduğu açıkça görülmektedir. Eşleştirme programı, başka bir delile gerek bırakmasızın, kamu yönetimine dair bilgi ve deneyimin transfer sürecinde önemli bir rol oynadığını bizatihi kendisi ortaya koymaktadır. Başka ülkelerin uzmanlığından ve deneyimlerinden yararlanarak karar alma veya politika oluşturma, zaten politika transferinin merkezi meselesidir. Ayrıca, eşleştirme programı kapsamında birtakım raporların yayınlanması, eğitim seminerlerinin düzenlenmesi ve ziyaretlerin gerçekleştirilmesi, politika transfer sürecine dahil olan uluslararası ve uluslar-üstü örgütlerin, devletleri belirli politikaları benimsemeye teşvik ederken başvurduğu zorlayıcı olmayan yöntemlerin (verdiği kredinin veya üyeliğin bir koşulu olarak dayatmanın dışında) tipik örnekleridir.

Nihayetinde, bir transfer aracı olan eşleştirme programı bağlamında, üye devlet aracılığıyla yayılan bilgi, uzmanlık ve iyi uygulama örnekleri, aday ülkede AB müktesebatını yaşama geçirmeye yöneliktir. Bu bilgi, uzmanlık ve örnek uygulamalar, AB'nin benimsediği ilke ve standartlara dayanmaktadır. Her ne kadar, aday devlet kendi isteği ile eşleştirme programının bir parçası olsa da, aday devlet projenin partneri olan üye devleti kendisi seçse de ve proje sürecinde bir ortaklığın geliştiği iddia edilse de, kurumların yeniden şekillenmesine temel teşkil edecek bilgi ve deneyimin akış yönü, danışmanın ve uzmanların üye devletlerden gelmesi ve raporlar aracılığıyla sürekli bir denetimin varlığı göz önünde bulundurulduğunda, eşleştirme projeleri açısından da asimetrik bir ilişkinin söz konusu olduğuna ve eşleştirme programının ulusal kamu yönetimleri üzerinde AB'nin etki gücünü artırdığını söyleyebilmek mümkündür. Bu bağlamda, eşleştirme programı Avrupalılaştırmayı yeni coğrafyalara ihraç etmenin bir yolu olarak görülebilir. Eşleştirme projeleri, AB'nin temel ilke ve öngörülerini bağlamında ulusal kamu yönetimi mekanizmalarını yeniden yapılandırmanın yumuşak yüzünü ve aday ve potansiyel aday devletlere bu fikir ve ilkeleri yaymanın mekanizmasını ifade etmektedir. Nitekim, eşleştirme programının aday ülkelerdeki etkinliğini

değerlendiren özel bir raporda (Court of Auditors, 2003: 22), eşleştirme projelerinin aday ülkelerde reformu harekete geçirmede, üye devlet uzmanları ile aday devletin uzmanlarını bir araya getirmede ve müktesebatın benimsenmesini teşvik etmede katalizör bir rol oynadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla, eşleştirme programı aynı zamanda bir Avrupalılaştırma mekanizması olarak karşımıza çıkmakta ve projeler başarılı bir şekilde gerçekleştirildiği takdirde politika transferi ile Avrupalılaştırma arasındaki sebep-sonuç ilişkisini de teyit etmektedir. Bu bağlamda, eşleştirme programının bir Avrupalılaştırma mekanizması olarak değerlendirilebileceği resmi metinlere de yansımıştır (ABGS, 2011: 10).

III. TÜRKİYE'YE YANSIMALAR

Eşleştirme programının Türkiye uygulaması 2002 yılında başlamıştır. Bugün itibariyle, eşleştirme programı çerçevesindeki projeler, IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) başlığı altında finanse edilmektedir. IPA adı altında sağlanan fonlar, “Kurumsal Kapasite Geliştirme”, “Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği”, “Bölgesel Kalkınma”, “İnsan Kaynakları” ve “Kırsal Kalkınma” olmak üzere beş alanda kullanılmaktadır. Müktesebatın yaşama geçirilmesi için aday ülkede kurumsal altyapıyı güçlendirmeyi amaçlayan eşleştirme programı, “Kurumsal Kapasite Geliştirme” başlığı altında değerlendirilmektedir (ABGS, 2011: 15).

Tam üyelik çalışmaları bağlamında, eşleştirme programının Türkiye'ye yansımalarını yıl ve sektör açısından değerlendirebilmek mümkündür. Aşağıdaki Tablo 1’de, 1998-2005 yılları arasında yeni üye ve aday devletlerin gerçekleştirdikleri projeler, ilgili oldukları sektörler de dikkate alınarak sunulmaktadır. AB’ye üye olan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri, o tarihler itibariyle aday ülke konumunda bulunan Bulgaristan ve Romanya ile Türkiye’ye ilişkin verileri kapsayan Tablo 1 incelendiğinde, 1998-2005 yılları arasında eşleştirme programından en fazla yararlanan ülkenin 191 proje ile Romanya olduğu görülmektedir. Söz konusu yıllar arasında, Türkiye’nin özellikle Romanya, Polonya ve Bulgaristan’a göre bu programdan çok daha az yararlandığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde Türkiye’nin yürüttüğü proje sayısı 56’dır. Ancak, Türkiye’nin eşleştirme programı kapsamında 2002 yılından itibaren proje yürütmeye başlamasının, bu durumun ortaya çıkmasında etkili olabileceği unutulmamalıdır.

Tablo 1: Yeni Üye Devletler ve Aday Devletler Açısından Sektör Bazlı Eşleştirme Projeleri (1998-2005)

Sektörler	Bulgaristan	Çek Cum.	G. Kıbrıs	Estonya	Macaristan	Litvanya	Letonya	Malta	Polonya	Romanya	Slovenya	Slovakya	Türkiye	Toplam
Tarım ve Hayvancılık	18	8	0	11	14	20	7	8	38	27	10	9	6	176
Çevre	20	12	0	8	11	2	5	4	20	16	2	12	8	120
Yapısal Fonlar	7	5	0	2	5	3	3	1	19	23	4	3	1	76
Sosyal Politika	8	16	0	9	11	6	7	1	16	15	2	9	1	101
Kamu Finansmanı ve İç Pazar	35	14	1	11	8	17	14	1	44	39	9	9	8	210
Adalet ve İç İşleri	38	26	1	16	14	18	15	1	25	44	10	18	17	243
Ulaştırma, Enerji ve Telekom	10	4	0	2	5	8	2	1	7	6	4	5	5	59
Standardizasyon	1	0	0	0	0	2	7	0	2	0	6	2	8	28
Diğer	3	21	0	7	2	7	5	3	14	21	5	7	2	97
Toplam	140	106	2	66	70	83	65	20	185	191	52	74	56	1110

Kaynak: European Commission, 2006: 21.

Tablo 2: Aday ve Potansiyel Aday Devletler Açısından Sektör Bazlı Eşleştirme Projeleri (2006-2009)

Sektörler	Arnavutluk	B. Hersek	Hırvatistan	Makedonya	Kosova	Karadağ	Sırbistan	Türkiye	Toplam
Tarım ve Balıkçılık			2		2	1	4	4	13
Çevre			2	1	2	1	5	8	19
Yapısal Fonlar			1						1
Sosyal Politika			2	4	1	1		1	9
İç Pazar ve Ekonomik Kriterler	1	2	2			1		2	8
Finans	5	2	1	5	1	2	2	4	22
Adalet ve İç İşleri	3	3	7	1	5	7	2	12	40
Ulaştırma	1	2	1		1		1	1	7
Enerji			1	1					2
Standardizasyon ve Belgeleme	1	1							2
İstatistik		2							2
Diğer		1			2				3
Toplam	11	13	19	12	14	13	14	32	128

Kaynak: ABGS, 2011: 12.

Tablo 1'e eşleştirme projelerinin yürütüldüğü sektörler açısından bakıldığında, 1998-2005 yılları arasında, yeni üye devletler ve aday devletlerin en çok Adalet ve İç İşleri alanında proje gerçekleştirdikleri görülmektedir. Bu sonuçta, 1998 yılında eşleştirme programı başlatılırken, özellikle Adalet ve İç İşleri alanına vurgu yapılmasının etkili olduğu söylenebilir. Adalet ve İç İşleri alanını, 210 projeye Kamu Finansmanı ve İç Pazar, 176 adet proje ile Tarım ve Hayvancılık izlemiştir. Türkiye, söz konusu yıllarda genel eğilime uygun olarak en yoğun projeyi Adalet ve İç İşleri alanında yürütmüştür. Adalet ve İç İşleri alanını 8'er proje ile Çevre, Kamu Finansmanı ve İç Pazar ve Standardizasyon alanları takip etmiştir.

Tablo 2'de, 2006-2009 dönemi, eşleştirme programının Türkiye uygulaması açısından dikkat çekici sonuçlara işaret etmektedir. 2006-2009 yılları arasında aday ve potansiyel aday ülkelerde yürütülen eşleştirme projelerine odaklanan Tablo 2'den anlaşılacağı üzere, söz konusu dönemde bu ülkeler arasında eşleştirme projelerinden en fazla yararlanan devlet Türkiye'dir. 1998-2005 dönemindeki duruma benzer bir şekilde, projeler daha çok Adalet ve İç İşleri alanında yoğunlaşmıştır. Bu alanı, 8 proje ile Çevre izlemektedir.

Eşleştirme programının Türkiye uygulaması açısından değinilmesi gereken bir diğer husus, Türkiye'deki eşleştirme projelerine teklif sunan devletlerdir. Aslında, projeler çerçevesinde, partner olan üye devletin kurumlarının bütçesine projenin ortağı olması nedeniyle çok önemli kaynaklar girmemektedir. Buna rağmen, önemli Avrupa ülkelerinin Türkiye'deki projelere ortak olmak amacıyla kayda değer seviyede teklif sunduğunu belirtmek mümkündür. Bunun arkasında yatan temel nedenin, kendi idari sistemini tanıtmış ve diğer Avrupa ülkelerine ihraç etmiş olmanın sağladığı prestij ve bu durumun ilgili ülkeye verdiği güç olduğu belirtilebilir. Türkiye'deki eşleştirme projelerine en fazla teklif sunan devlet Almanya'dır. Bu ülkeyi, sırasıyla Hollanda, İngiltere, İtalya ve İspanya takip etmektedir (ABGS, 2011: 17).

SONUÇ

Kopenhag kriterleri bağlamında, aday ülkelerden ekonomik ve politik birtakım koşulların karşılanması ve AB müktesebatına uyum sağlanmasının talep edilmesi, Avrupalılaştırmanın mevcut üye ülkeler ile sınırlandırılmayacağına ve daha geniş coğrafyalara Avrupalılaştırmanın ihraç edildiğine işaret etmektedir. Söz konusu ihraç sürecinde, eşleştirme programı AB'ye üye devletlerin kamu yönetimi alanındaki bilgi ve tecrübelerinin aday ve potansiyel aday devletlere yayılmasının yumuşak ve incelikli yönünü ifade etmektedir. Bu anlamda, eşleştirme programı soft politika transferinin bir aracı ve bir Avrupalılaştırma

mekanizmasıdır. Bu mekanizma, özellikle 2006 yılından itibaren daha fazla kendini göstermeye başlamıştır. Türkiye’de eşleştirme programı çerçevesinde projelerin yoğunlaştığı sektör adalet ve iç işleri alanıdır. Uygulamanın başlatıldığı 2002 yılından itibaren, söz konusu alanda yürütülen projelerin Türkiye’de gerçekleştirilen toplam projelere oranı oldukça yüksektir.

AB ve kamu yönetiminde reform arasındaki ilişki, Türk kamu yönetimi literatüründe genel hatları ile tartışılmıştır. Bununla birlikte, kamu yönetiminde değişim ve reformu doğuran bu ilişkinin detaylarının, kullanılan mekanizmaların ve spesifik uygulamaların aynı düzeyde ele alındığını söylemek mümkün görünmemektedir. Eşleştirme programı gibi spesifik uygulamaları değerlendirmek, bir yandan AB ve aday devletler arasındaki ilişkinin ve reform sürecinin ayrıntılarına ışık tutmakta, diğer yandan bu devletlerin kamu yönetimlerinde yaşanan değişimi anlamaya katkı sağlamaktadır. Ayrıca, belirli bir teorik arka plandan beslenerek, bu spesifik uygulamaları veya mekanizmaları değerlendirmek, akademisyenler açısından yeni çalışma alanları olarak ortaya çıkmaktadır.

Nihayetinde, bu çalışma, politika transferi ve Avrupalılaşıma gibi önemli ve yükselişte olan iki teorik çerçeveden yararlanarak, eşleştirme programı ve onun Türkiye’ye yansımaları üzerine genel bir tablo sunmaya çalışmıştır. Bu bağlamda, genel olarak eşleştirme programının etkinliğinin değerlendirilmesi; bu etkinlik değerlendirilmesinin yapılabilmesi için bir kavramsal çerçevenin sunulması; kurum veya sektör temelli hareket ederek, belirli bir kurumdaki veya alandaki bir projenin sonuçlarının analiz edilmesi, eşleştirme programının sorunları, yöneltilen eleştiriler ve çözüm önerileri gibi konulara odaklanan çalışmalar, bundan sonraki süreçte akademisyenler tarafından ele alınabilir.

KAYNAKÇA

- ABGS (2011), Twinning Mekanizması ve Türkiye, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.
- BOMBERG, Elizabeth ve PETERSON, John (2000), Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?, Queen’s Papers on Europeanization.
- BORZEL, Tanja A. ve RISSE, Thomas (2000), “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, **European Integration online Papers** (EIoP), 4 (15), pp. 1-20.
- BURCH, Martin ve GOMEZ, Ricardo (2003), “Europeanization and the English Regions”, Paper Presented to the ESRC Seminar on Europeanization, Sheffield, 2 May 2003.

- COMMON, Richard (1998), "The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations", *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, (Ed.) Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme), Edward Elgar, Cheltenham, pp. 59-75.
- COURT of AUDITORS (2003), "Special Report No 6/2003 Concerning Twinning as the Main Instrument to Support Institution Building in Candidate Countries with Commisison's Replies", **Official Journal of European Union**, C 167, Volume: 46, 17 July, 2003, pp. 22-45.
- DOLOWITZ, David (2000), "Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis", *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA*, (Ed.) David Dolowitz, Rob Hulme, Mike Nellis ve Fiona O'Neill, Open University Press, Buckingham, pp. 9-37.
- DOLOWITZ, David (2003), "A Policy-Maker's Guide to Policy Transfer", **Political Quarterly**, 74 (1), pp. 101-108.
- DOLWITZ, David ve MARSH, David (1996), "Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", **Political Studies**, XLIV, pp. 343-357.
- EUROPEAN COMMISSION (2006), *Twining: Building Europe Together*, European Commission, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION, "Pre-Accession Assistance-Twinning", http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm (17.08.2011).
- EVANS, Mark ve DAVIES, Jonathan (1999), "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective", **Public Administration**, 77 (2), pp. 361-385.
- GOETZ, H. Klaus (2002), "Europeanisation in West and East: A Challenge to Institutional Theory", Paper Prepared for I. Pan-European Conference on EU Politics, Bordeaux, 26-28 Setember 2002.
- HÉRITIER, Adrienne (2001), "Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking", *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, (Ed.) Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch ve Anne-Cécile Douillet, Rowman & Littlefield Publisher, Maryland, pp. 1-22.
- HUGHES, James, SASSE, Gwendolyn ve GORDON, Claire (2005), *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*, Palgrave Macmillan, New York.
- JORDAN, Andrew ve LIEFFERINK, Duncan (2005), "The Europeanization of National Environmental Policy", **Environmental Policy in Europe:**

- The Europeanization of National Environmental Policy, (Ed.) Andrew Jordan ve Duncan Liefferink, Routledge, London, pp. 1-13.
- KNILL, Christoph (2004), *Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KNILL, Christoph ve LEHMKUHL, Dirk (1999), "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanisation", *European Integration online Papers (EIoP)*, 3 (7), pp. 1-20.
- LADRECH, Robert (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", **Journal of Common Market Studies**, 32 (1), pp. 69-88.
- PADGETT, Stephen (2003), "Between Synthesis and Emulation: EU Policy Transfer in the Power Sector", **Journal of European Public Policy**, 10(2), pp. 227-245.
- RADAELLI, Claudio M. (2000a), "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", **European Integration online Papers (EIoP)**, 4 (8), pp. 1-25.
- RADAELLI, Claudio M. (2000b), "Policy Transfer in European Union: Institutional Isomorphism a Source of Legitimacy", **Governance**, 13(1), pp. 25-43.
- SOBACI, M. Zahid (2010), "Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması: Bir Örnek Olarak Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", *Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları – 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı* (Ed.) Orhan Gökçe ve M. Akif Çukurçayır, Konya, ss. 255-268.
- STONE, Diane (2004), "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", **Journal of European Public Policy**, 11 (3), pp. 545-566.
- STONE, Diane (2008), *Transnational Philanthropy, Policy Transfer Networks and the Open Society Institute*, GARNET Working Paper, No. 41/08.



V. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE AĞBAĞLAR

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Ahmet Hamdi Aydın

Ağ-Bağların Kamu Yönetimine Etkisi

Yrd.Doç.Dr. Burak GÜMÜŞ ve Doç.Dr. A. Baran DURAL

Ceza Adalet Yönetiminde Kurumlararası Ağlar: Türkiye’de Adalet ve İçişleri Bakanlıklarının Bilgi Sistemlerinin Değerlendirilmesi

Dr. Ali ÜNLÜ ve Dr. Arif AKGÜL

Türkiye’nin Kamu Yönetimi Portalının Düşündürdükleri

Yrd.Doç.Dr. Levent YILMAZ ve Arş.Gör. Erhan EZİCİ

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe

Saat : 08:30 - 10:15

Salon : Yeni Seminer Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

AĞ-BAĞLARIN KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ

Burak Gümüş A. Baran Dural***

Özet

Sosyal paylaşım siteleri, kamuoyunu etkileme ve harekete geçirme imkânına sahip olduklarından iktidar ve siyasal sistemin sürdürülebilmesi açısından büyük önem teşkil etmektedirler, çünkü sanalağ, insanların kendilerini ifade etme, diğeri insanlarla iletişime geçme, haberleşme ve örgütlenme yolunda siyasal bir araç olarak kullanılmaktadır. Kullanıcılardan oluşan ağ-bağlar yeni medya ile hızlı, gizli ve koordineli stratejik bilgiler paylaşılıp ortak dalgalandırıcı ve sürpriz eylemler düzenlenmesinde kullanılabilir. Böylece ağ-bağlar ister iktidara, ister muhalefete etkin muhalefet edecek durumdadır. Sanalağ, yönetim için hem tehdit, hem de düzeni muhafaza etmeye yönelik önemli fırsat teşkil etmektedir.

Sanalağın yönetimlere karşı bir tehdit olduğunu Ortadoğru ve eski komünist ülkelerde tertiplenen ayaklanmalar göstermiştir, çünkü sanalağda faal olan toplumsal paylaşım ağları o bölgelerde istikrarsızlık, hatta iç savaşlara neden olan bir oluşumdur. Sanalağdaki ağ-bağlar siyasal kanun, düzen ve nizamın onarımı için yapılan faaliyetlerin gerçekleşmesi ve ülke yönetimlerinin yararına da kullanılabilir.

Kamu kurum ve kuruluşları, vatandaşların fikir, dilek, şikâyet- temennilerini öğrenmek için onlarla diyaloga geçer, onları siyasal sürece dâhil ederek düzen için meşruiyet sağlamaya ve sistemle bütünleştirmeye çalışır. İster yönetimin meşruiyet üretimi, ister yönetimlere karşı isyan tertipleri için kullanılmaya başlanan bilişim teknolojileri, çevrimdışı kanun ve nizamın bekası- değişmesi açısından iktidar ve yönetilenlere çeşitli fırsatlar sunmaktadır. Çalışmada yurttaş- yönetim ilişkisini etkileyen bilişimdeki ağ-bağların rolü irdelenecektir.

Anahtar Sözcükler: Kamu yönetimi, sanalağ, ağ-bağlar, iktidar, muhalefet.

* Yrd.Doç.Dr. Burak GÜMÜŞ, Trakya Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, burak.guemues@gmx.de

**Doç.Dr. A. Baran DURAL, Trakya Üniversitesi, İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, b_dural@yahoo.com

EFFECTS OF NETWORKS ON PUBLIC MANAGEMENT

Abstract

Virtual communities are organized via so-called Social Network Sites (SNSs) and exert an influence on Public Administration. They use social media not only for self-expression, but also for coordination, networking, communication and exchange of strategic information for organizing political online-protests or flash mobs. So, they are faster than the governmental authorities can react. Because of their impact on the political and social order, which can be seen in Eastern Europe, during the "Arab Spring" or in the London Riots, their relevance for the authorities cannot be denied. Governments try to make use of such networks both for integration of netizens to political discourses and for cultivation of their own image. Another (mis-)use of networks is e-monitoring as a means for maintenance of order.

Keywords: Public Administration, Internet, leading groups, opposition forces, Social Networking Sites.

GİRİŞ

Düşen bilgisayar ve sanalağ masrafları ve kullanıcılara kolaylık sağlayan yazılımlar sayesinde bilişim teknolojileri kamu kuruluşları, işletmeler ve vatandaşlar tarafından kullanılmaktadır. Artık sanalağ, cep telefonları, video kameraları, fotoğraf makineleri ve bilgisayarları arasında bulunan sınırlar kalkmaktadır. Bilişimin yardımıyla "*burası*" ve "*orası*" arasındaki fark da önemini yitirmektedir. Bilişim teknolojileri sayesinde herkes hem her zaman hem de her yerde ulaşılabilir konumdadır.

Mesai saatlerinin dışında da evden çıkmadan ve belge-geçer aygıtına gerek duymadan sanal ofisler ziyaret edilebilecek niteliktedir. Bu durum işlem maliyetini azaltıp, veri alış verişini kolaylaştıracak niteliktedir. Sanalağ 2.0'ın kullanıma girmesiyle beraber resmi kuruluşlar dışındaki özel kullanıcılarının da kendi verilerini, yani "*Kullanıcı tarafından oluşturulan içerikleri*" (*user-generated content*) istedikleri şekilde sanalağa yükleyebilmeleri, toplumsal paylaşım sitelerinin yükselişine ve ağ-bağların gücünün artmasına neden olmaktadır. Herkes ihtiyacına göre bloglar, sanal forumlar ve topluluklarda tecrübelerini paylaşp dikkatleri üzerine çekebilecek durumdadır (Thiesing, 2010: 32). Kullanıcılar sanalağdan hem sosyal ilişkileri ayakta tutmak, kendini göstermek ve çevre edinmek için hem de bilgi edinmek veya ticari faaliyetler gibi eylemleri gerçekleştirmek için faydalanabilirler (Tüfekçi, 2008: 547-548). Gençler tarafından haberleşme, örgütlenme ve eylem alanı olarak kullanılan, böylece vatandaşlar arası bir paylaşım alanı haline gelen sanalağdaki paylaşım

sitelerindeki ağ-bağlar toplumsal eylemler düzenleyerek, siyasal süreçlere hızlı ve etkin bir müdahale aracına dönüşmüştür. Artık tuşlarla bile yönetimlere nüfuz etme çağı açılmıştır¹. Örneğin, Uluslararası Af Örgütü, çeşitli ülkelerde olumsuz koşullar- siyasal nedenlerden dolayı, sorunlu hapisane koşulları altında kalan mahkûmların durumlarını düzeltmek için, yönetimlere e-dilekçe gönderilmesini mümkün kılacak siteler açmıştır.²

I. AĞ-BAĞLARIN SİYASETE MÜDAHALESİ: GUTTENBERG OLAYI

Batı ülkelerinde de iktidar ve muhalefetteki siyasal aktörlere karşı sanalağ vasıtasıyla müdahale edilebilmektedir. Almanya'da mevcut koalisyon hükümetinin Hıristiyan Birlik partisi üyesi ve geleceğin başbakanı olarak düşünülen Savunma Bakanı Karl-Theodor zu Guttenberg olayı iyi bir örnek olarak değerlendirilebilir (Der Spiegel, 23.02.2011). Kimliği gizli kalan, uzmanlardan oluşan ve intihal avcılığına soyunan ağ-bağların koordineli eylemleri sonucu adı geçen siyasinin işlediği bilimsel suç Wikia sitesinde meydana çıkarılıp ortaya dökülmüştür. Bu saldırı süreci sadece bir kaç gün sürmüş iki hafta sonra zu Guttenberg'in siyasal kariyerini bitirmiştir (Gutten Plag Wiki, ty). Guttenberg olayı hükümete yakın duran üç ayrı Alman siyasetçisine karşı girişilen sanal saldırıların emsalini oluşturmuştur.

Bir hukuk profesörünün bilimsel dergide yayımlanan kitap tahlilinde adı geçen Bakanı üstü kapalı bir şekilde suçlamasından sonra, (Fischer-Lescano, 2011: 112-119), Süddeutsche Zeitung gazetesi konuyu, 16 Şubat 2011 tarihinde gündeme getirmiştir (Preuß, 16.02.2011). Sadece birkaç gün sonra *Twitter*'de yapılan çağrı üzerine *Wikia* sitesinde intihali meydana çıkarma hedefine kenetlenmiş bir kitle oluş(turul)muştur (Guttenplag Wiki, ty). Sanal imece yöntemiyle yüzlerce gizli kullanıcı uzman sanalağda bulunan Bakanın doktora tezinin topluca başka kaynaklarla aynı anda ve birbirleriyle ortaklaşa değerlendirmeye başlamıştır. Bu ağ-bağlar birkaç gün içinde, bakanın tezinin nerdeyse yüzde 70'inin başka gazete, bilimsel kitap, derleme, makale, tez ve hatta ev ödevinden kopyala-yapıştır yöntemiyle yapılmış bir intihal olduğunu

¹ Bedensel bir eylemde bulunmaksızın sadece bilgisayardaki tuşlara basarak etkin eylemde bulunmak, faaliyette bulunma eşliğini önemli ölçüde düşürmüş ve genelde uyusuk kitlelerin seferberliği manasına sahip olan, "gevşek", "sarkık", "ağır", "yavaş" ve "tembel" anlamına gelen "slack" kelimesinin "hareketçilik" olarak çevrilebilen "activism" sözcüğünün bir araya gelmesiyle oluşan "slacktivism" kavramının oluşmasına neden olmuştur.

² Bu bağlamda Şii Şeriatla yönetilen İran İslam Cumhuriyeti'nde Ali-odaklı Ehli-Hak inancına mensup Azeri bir Türk'ün "Allaha karşı düşmanlık" suçu nedeniyle idam edilmekle karşı karşı kalması, yönetime karşı kamuoyu oluşturmak için uluslararası bir imza kampanya sitesi açılmıştır (Amnesty-Online, 27.04.2009). Böylece İran'daki insan hakları nedeniyle yürüyüş yapmak gibi bir zahmete girişmeyen kullanıcılar, sadece birkaç tuşla eleştirel tepkilerini dile getirecek durumdadırlar.

tespit ederek, Bakanın kariyerinin bitirilmesine vesile olmuştur (Wikia, 21.02.2011).

Ağ-bağlar yerine çevrimdışı ortamda bu konuyla resmi makamlarca görevlendirilmiş akademik bir etik kurulu tarafından yürütülen soruşturma çok daha uzun sürmüş olurdu, ayrıca suçlananın mevkii nedeniyle büyük baskı altında kalma tehlikesi söz konusu olurdu. Bayreuth Üniversitesi Guttenberg'in doktora unvanını 23 Şubat tarihinde geçersiz saymış, kendisi de 1 Mart 2011'de Bakanlık ve milletvekilliği makamlarından istifa etmeye zorlanmıştır. Guttenberg'e karşı girişilen bu başarılı eylemden sonra, hükümetin kovuşturulmasına maruz kalmayan Wikia sitesinde, faal olan ağ-bağların hedefine, sadece muhafazakâr cemahta yer alan siyasilerin girmesi bu bağlamda göze çarpmaktadır.³

Siyasal partilerde etkin olan bazı yöneticiler yıpratılarak siyasal sürece müdahil olunmuştur. Bunun arkasında bulunan ağ-bağlar belki bir hareket, topluluk, parti veya ideolojiye yakın olabilirler, fakat ilk bakışta klasik bir siyasal aktör olan resmi bir parti bu faaliyete karışmamış gözükmektedir. Türkiye'de de muhalif partilere girişilen yıpratma kampanyaları sanalağ üzerinden yürütülmüştür⁴. Ergenekon, Balyoz, Kafes ve benzeri davalar kapsamında gözaltına alınan laik-milliyetçi siyasiler, iş adamları, medya ve ordu mensubuna ait olduğu öne sürülen ses, video kayıtları- suçlamalar da sanalağa düşürülmüştür. Böylece partiler veya kurumlar gibi klasik resmi siyasal aktörler yerine ağ-bağlar, Almanya örneğinde iktidara, Türkiye'de de muhalefete muhalefet edip, siyasal sürece müdahale etmişlerdir.

II. "FLASH MOB" (ANLIK RASTLANTISAL EYLEMLER) VE AYAKLANMALAR

Doğu Avrupa ve Ortadoğu'daki Ayaklanmalar

³ Hıristiyan Birlik Partileri ve onların koalisyon ortağı Hür Demokrat Parti üyelerine karşı kampanyaya girişenler, Bavyera Hıristiyan Sosyal Birlik Partisi üyesi ve Hıristiyan Birlik Partileri 2002 federal genel seçimi başbakan adayı Edmund Stoiber'in kızı Veronika Saß, Hıristiyan Demokrat Birlik Partisi Baden-Württemberg eyalet parlamentosu milletvekili Matthias Pröfrock ve Hür Demokrat Parti Avrupa Parlamentosu başkan vekili Silvana Koch-Mehrin'in intihal suçlarını meydana çıkarmış ve doktora ünvanlarını kaybetmelerini sağlamışlardır (VroniPlag Wiki, ty).

⁴ Güneydoğu, Kıbrıs ve azınlıklar gibi milli konularda CHP ve MHP gibi "statükocu" sayılan partilerinin liderlerinden birinin ağ-bağlar tarafından internetteki video paylaşım sitelerine sürülen kaseti olayıyla istifası ve ekibiyle beraber tasfiye edilmesi de, Türkiye'de(n) bu meselelerde "değişim" bekleyen siyasal aktörlerin beklentilerini tatmin edecek nitelikte olup ağ-bağların uluslar arası bağlantılarına işaret etmektedir (Şenocaklı, 17.05.2010). 12 Haziran 2011 milletvekili genel seçimleri öncesinde de bu sefer bazı MHP'li yöneticiler hakkında internete "Farklı Ülkücüler" adlı ağ-bağlar tarafından sanalağa sızdırılan videolar, yıpratılmak istenen partinin oylarını azaltıp, yüzde onluk barajın altına ve meclis dışına itmeye yönelik bir hamle olarak da algılanmıştır (Gottschlich, 12.06.2011).

İran'daki Mahmut Ahmedinecat'ın kazandığı cumhurbaşkanlığı seçimlerine karşı sanalağda organize edilen isyanları tanımlamak için kullanılan, "*Twitter Devrimi*" kavramı veya Tunus yönetimine karşı girişilen başarılı kitlesel ayaklanmanın, "*Wikileaks Devrimi*" olarak adlandırılması, sosyal ağ-bağların önemine işaret etmektedir (Uçkan- Ertem, 2011; Kırıcı, 2011).

Şirket veya devlet birimlerinin, "*gizli*" tuttuğu belgeleri toplayıp yayımlayarak sanalağda sansürle mücadele eden, Temmuz 2010'da ABD'nin Afganistan Savaşı için kamuoyu desteğini tehlikeye atmak isteyen "*ağ-bağlar*" tarafından oluşturulan *Wikileaks* sitesi, dikkati çekmektedir. 28 Kasım 2010'da Site, ABD resmi temsilciliklerinin krizler- otokratik rejimlerin yolsuzluğu hakkındaki bilgileri de içeren 250.000 gizli ibareli raporu, Amerikan New York Times, İspanyol El Pais, Alman Der Spiegel, Fransız Le Monde ve İngiliz The Guardian gazeterleriyle ortaklaşa yayımlamıştır. Bilgi çağında kamuoyunu etkileyebilecek bu "*bilgi bombaları*" başta ABD olmak üzere çeşitli ülke yönetimlerini zor durumda bırakmıştır.

Özellikle eğitilmiş, ama işsiz ve öfkeli genç nüfusun yoğun olarak yaşadığı Arap Dünyası'ndaki otokrat hanedanlar hakkındaki yolsuzluk haberleri, *Facebook* ve *Twitter* üzerinde örgütlenmiş olan bireyleri sokağa dökmüştür. Zabıtalarla kavga eden Mohamed Bouazizi isimli işsiz bir üniversite mezunu bir gencin intiharı, Tunus'ta Başkan Bin Ali hanedanına olan öfkeyi, sanalağda organize edilen sokak olaylarına dönüştürmüştü, Tunus Ayaklanması, "*Wikileaks Devrimi*" olarak nitelendirilmiştir (Dickinson, 13.01.2011). Tunus'taki sokak olayları sırasında, kamu binaları, hapisaneler ve diğer hedeflerin yeri *Google Harita* programı kullanılarak tespit edilmiştir (Uçkan- Ertem: 120). Tunus'taki ayaklanma, Mısır, Suriye, Yemen, Bahreyn ve Libya gibi diğer Arap ülkelerindeki isyanlara ilham vermiştir. Bahreyn, Suudi-Arabistan ve Suriye'de mezhepsel çelişki ve Libya'da aşiretler arasındaki nüfuz kavgası sanalağın yardımıyla, bölgesel çapta yayılmış, isyancıları destekleyen Batılı güçlerin bu ülkelere yaptıkları müdahalelere zemin hazırlanmıştır. Bilişim teknolojilerinin bireylerle iletişime geçme, haberleşme ve örgütlenme suretiyle siyasal bir araç olarak kullanılması, sosyal hareket- eylemleri daha koordineli ve kolay hale getirmiştir (Shirky, 2008: 146-185). Arap Dünyası'ndaki iç huzursuzluklar sosyal medya ile gerçekleştirilen eylemler arasında sayılmaktadır (Gladwell-Shirky, 2011: 153-154). Bugünün şartlarına göre kullanıcılar toplumsal eylemleri daha kolay ve hızlı bir şekilde koordine edip gerçekleştirdikten sonra, cep telefonlarıyla yaptıkları hareketleri anında uluslararası sosyal paylaşım sitelerine yükleyip, propaganda aracı haline getirecek ya da dış dünyadan talimat veya tavsiye alacak durumdadırlar.

Ukrayna- Moldova rejimlerine karşı sanalağda koordine edilen ayaklanmalar, birer birer, "*flash mob*" örneklerini teşkil etmektedirler. "*Aniden oluşan grup*" anlamına gelen "*flash mob*", birbirini tanımayan birçok kişinin, önceden sanalağdaki paylaşım sitesinin grubunda veya e- posta mesajı ile kararlaştırılan belli halka açık bir yer/mekân, belli bir tarih ve saatte ani bir şekilde toplanıp dalgalandırıcı eylemi gerçekleştirdikten sonra tekrar kalabalığa karışarak

gözden kaybolan bir gruptur. Bu grup, çok özgün bir ağ-bağ örneğini teşkil etmektedir. Grubun esnek- aniden kurulup dağılabilen niteliği, hem eylemi kolaylaştırıcı durumdadır. Bu eylem yönetimin gözetim- müdahalesinden önce de gerçekleştirilebileceğinden dolayı, sürpriz avantajına sahiptir.

Ukrayna'daki dönemin Rusya yanlısı yönetimine karşı girişilen "flash mob" tarzı Batı yanlısı ayaklanmaları içeren, "Turuncu Devrim", Maidan (www.maidanua.org) sitesinde koordine edilmiştir. 2009 yılında Moldova'da seçim sonucu işbaşına gelen Batı aleyhtarı komünist partiye karşı kitlesel eyleme yol açan çok kısa bir süre içinde 15.000 insanı meydana getirmek için seferber eden ve parlamento binasının basılmasıyla sonuçlanan, "flash mob" tarzı mitingün koordinasyonu, yine sanalağ üzerinden yürütülmüştür. Ayrıca yürüyüşün resim- videoları, olası diğer eylemcileri kışkırtmak için yine *Twitter*, *YouTube* ve benzeri diğer paylaşım sitelerinde yayımlanmıştır (Mungiu-Pippidi-Munteanu, 2009:138). Bu önlenemeyen ve eskiye nazaran hızlıca meydana gelen "flash mob" adlı gruplar, hazırlıksız yakalanan yönetimleri sıkıntıya sokacak niteliktedirler. Bu gruplar, akıllı cep telefonlardan da istifade etmektedirler. Sanalağa girebilen ve Küresel Yer Tespit Sistemi (Global Positioning System, GPS) programını uygulayabilen kameralı cep telefonları, kendi kullanıcılarına buldukları mekânlar hakkında bilgi verebilecek durumdadırlar. Böylece eylemciler bir yere doğru yöneldiklerinde kendi yerlerini, yakın olan hedefler/ kaçış noktalarını belirleyebilirler.

Şekil 1: Wikitude programından bir örnek: Londra'daki Big Ben Saat Kulesi

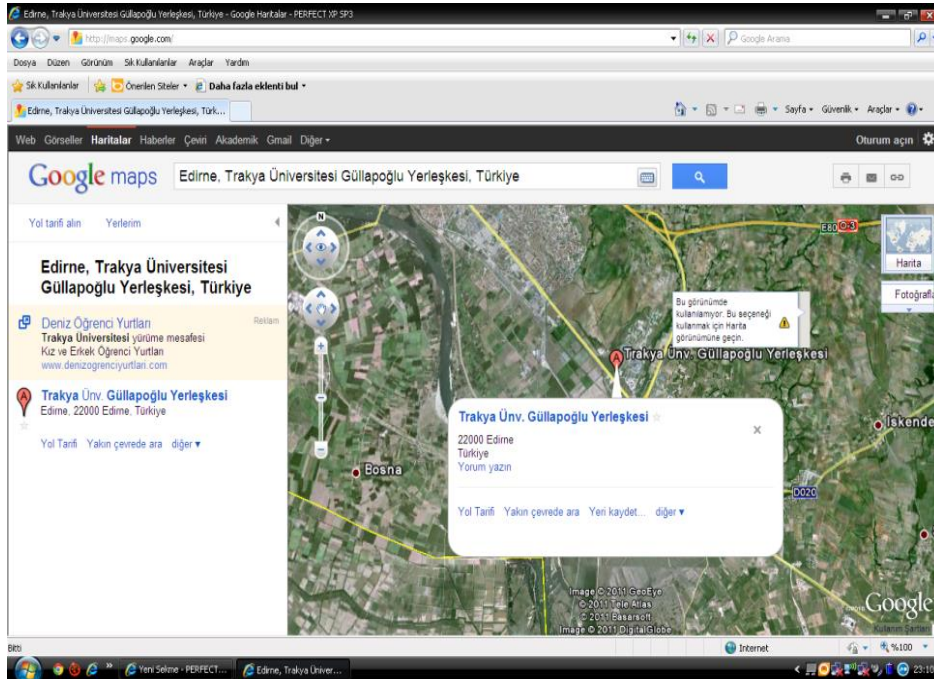


Kaynak: Screenshots-Online (ty)

Örneğin, turizm alanında kullanılan *Wikitude* programına erişip navigatör işlevi gören akıllı cep telefonları, kullanıcılarının yakınında bulunan, işaretlenip kaydedilmiş binalar hakkında, istikamet ve mesafe gibi bilgileri vermektedirler (Egger- Joos, 2010: 21-22). Ayrıca sanalağdaki *Google Map* harita programı da kullanıcılara yerler- mekânlar hakkında da bilgi vermektedir. Bu bilişim olanaklarından istifade eden eylemciler de, yönlendirici işlevi görebilen aygıtları vasıtasıyla buldukları noktaya yakın stratejik öneme sahip olan hedef binalara doğru hiç zaman kaybetmeden hareket etme- orda siyasal veya terörist eylem yapma kabiliyetine sahiptirler.

Ortadoğu ve Avrasya'daki sanalağ odaklı ayaklanma eylemlerini ele alan bazı Amerikalı düşünce kuruluşları, şimdiden analitik açıdan isyan süreçlerini beş ayrı ve birbirlerinden farklı siyasal etkile(n)me düzeylerine göre bölümlenmiştir. Bireysel düzeyde, belli bir siyasal duruşa sahip olan her bir kullanıcı ister cep telefonu ister sanalağda iktidar karşıtı mesajlar ve bilgiler yayımlamaktadır. O ülkede (siyasal, sınıfsal, etnik, dinsel, kültürel, mezhepsel veya aşiretsel) bir çelişki bulunursa, bu tür mesajlar kolay yankı bulacak- seferber edecek niteliktedir. İşte o zaman bireysel düzeyden ağ-bağları olan grup düzeyine geçiş sağlanır.

Şekil 2: Google Harita Programı: Trakya Üniversitesi Güllapoğlu (Balkan) Yerleşkesi



Kaynak: Googlemaps-Online (ty)

Grup düzeyinde bu bireysel aktörler bir araya gelip, ağ-bağlar teşkil etmeye başlarlar. Bu sanalağdaki networklar “*kolektif eylem*” düzeyinde bilgileri paylaşıp topluca değerlendirdikten sonra eşgüdümlü hareket etmeye başlarlar. Bu ortak eylemler barışçıl protestodan terörist eyleme kadar varan geniş bir isyan yelpaze içinde yer alabilirler. Ülke yönetimi düzeyinde, kamu kuruluşlarının ve siyasal iktidarın bu kolektif eylemlere karşı olası tepkisi söz konusudur. Bu bağlamda ülke yönetimleri bastırma, istifa ve kısmi taviz verme arasında çeşitli seçeneklere sahiptir. Bu isyan büyü(tülü)p uluslararası kamuoyunun da ilgisini çekerse dış müdahale düzeyinde uluslararası güçlerin de müdahalesi ihtimal dâhilindedir (Fontaine ve Rogers, 2011: 16-17)⁵. Hatta, mevcut çelişkilerin dış dünyanın bir şekilde dahil edilmesiyle de sosyal medya vasıtasıyla büyütüldüğü aşikardır. Alman Sosyal Medya Araştırma Kuruluşu Tobesocial, Mısır Ayaklanması sırasında Mısırlı *Facebook* kullanıcılarının genelde ABD, Kanada ve İngiltere gibi batılı ülkelerde hesabı bulunan diğer kullanıcılarla irtibat halinde olduklarını ortaya çıkarmıştır (Tobesocial-Online, ty)⁶.

Londra Olayları'nda bilişim ve Blackberry telefonlarının rolü

Mark Duggan isimli bir 29 yaşındaki uyuşturucu satıcısı olan bir zencinin bir kritik bölge mahallesinde polis tarafından öldürülmesi sonucu, göçmen-yerli, zengin-fakir ve zenci-beyaz arasındaki mevcut çelişkiler üzerine 6- 10 Ağustos 2011 tarihleri arası süren olaylar meydana gelmiştir. Yağmalama, yıkma ve yakma eylemlerini içeren Londra Olayları örneğinde olduğu gibi kamu düzenini bozan faaliyetlerde de bilişim teknolojisiyle birbirleriyle irtibat halinde olan yıkıcı ağ-bağlar kendilerini göstermiştir. Londra'nın kenar mahallerde yetişen alt tabaka ve göçmen nüfusa mensup sosyal katmanlardan oluşan genç eylemciler, bilişim teknolojilerini kullanıp, “*başarılı*” eylemler gerçekleştirmiştir.

Vandalizm eylemleri cep telefonu ve sanalağ yoluyla daha da kolay yapılabilmektedir. Londra Olayları sırasında sanalağa girip harita programlarından faydalanan ve paylaşım sitelerinde önemli bilgiler dağıtıp yayan modern cep telefonu kullanan genç eylemciler, kendi yağmalama, yakma- yıkma eylemlerini koordine ederek güvenlik güçleri olay yerine varmadan önce hızlıca kaçabilmişlerdir (Der Spiegel-Online, 9.08.2011; Die Tageszeitung-Online, 10.08.2011). Gerçekleştirilen eylemlerin anında video paylaşım sitelerine

⁵ "Arap Baharı"na ABD, AB ve Rusya'nın yaklaşımı ve hatta müdahalesi araştırmacılar tarafından ele alınmıştır (Monshipouri ve Assareh, 2011, Schumacher, 2011; Baev, 2011).

⁶ Buna göre Mısırlı ayaklanmacıların ya kendi siyasal sorunlarını dış dünyaya yaymak için batılı kullanıcılarla irtibata geçtiklerine ya da batılı ülkelerden yapılacak eylemler için talimat aldıklarına dair tahmin yürütülebilir.

yüklenmeleri, diğer olası eylemcilere de ilham kaynağı olacak niteliktedir.⁷ Fiyatları düşen Blackberry markalı akıllı cep telefonlarının Londra Olayları'na katılan eylemcilerin ağırlıklı olarak geldiği göçmen ve alt tabaka mensubu gençlerde rağbet bulması, fiilerin bu telefonla daha da kolay ve üstelik cezasız işlenmesine vesile olmuştur. Bu tarz cep telefonlarının mesajları hiçbir devletin denetim- gözetimi olmaksızın öncelikle Kanada'daki şirket merkezi üzerinden kullanıcılara aktarılmaktadır. Böylece cep telefonunu imal eden Research In Motion (RIM) isimli şirketin izini olmadan ne şifreli mesajların içeriği ne de uyduyla Küresel Yer Belirleme Sistemi (Global Positioning System) GPS ile tespit edilen kullanıcıların eşkali hakkındaki bilgiler dışarıyla paylaşılmaktadır. Böylece aygıtların arasında gönderilen mesajların önce RIM şirketine ulaştırılması, kendi egemenlik alanında bulunan tüm Blackberry cep telefonu kullanıcıların GPS, mesaj bilgileri ve istihbarata ulaşamayan yönetimleri sıkıntıya sokmuştur.⁸ Ağustos 2011 tarihinde meydana gelen Londra Olayları esnasında yakma, yıkma- yağmalamaya karışan eylemcilerin Blackberry markalı cep telefonları ve böylece İngiliz hükümetinin denetim- gözetimi dışında bulunan şifreli, videolu, resimli mesaj sistemi olan Blackberry Messenger BBM'yi kullanmaları, güvenlik güçlerinin işini daha zorlaştırmıştır (Der Spiegel-Online, 9.08.2011)⁹.

Bilişim sadece ağ-bağlar tarafından değil, aynı zamanda yönetimler tarafından da kullanılabilir. Bu bağlamda, sivil toplumcu "*iyimserler*" herhangi bir ülkenin yeni anayasasının hazırlanmasında bile "*e-demokrasi*" çerçevesinde yönetimle işbirliği yapan ağ-bağların faaliyetine dikkat çekerken, Evgeny Morozov gibi "*şüpheliler*" ise bilişim teknolojisinin aslında baskıcı

⁷ Bu bağlamda Studentprotestlondon kod adlı bir kullanıcının YouTube sitesine yüklediği video da aynı işlevi görmektedir (YouTube-Online, 8.08.2011).

⁸ Ülkelerinde bulunan diğer cep telefonlarının tüm mesajlarını kolayca okuyan ve GPS bilgilerine rahatlıkla ulaşan yönetimlerinin Blackberry telefonları kullanıcılarının özel verilerine ulaşamamaları, bu tür telefonlarla tertiplenen ve ülke veya hükümet çıkarlarına aykırı olan tüm siyasal, toplumsal ve ekonomik faaliyetlerini gözetmemelerine neden olmaktadır. Bu yönetimlere gizli kalan verilerin, Kanadalı RIM şirketinin üçüncü şahıs, şirket, örgüt veya devletlerle paylaşma olasılığı, ayrıcalık sahiplerine önemli stratejik istihbarat avantajı sağlayabilecek niteliktedir. İnternet ve cep telefonları ile tertiplenen Arap Dünyası'ndaki isyan hareketlerinden aylar önce zaten çeşitli siyasal sıkıntılar yaşamakta olan Suudi Arabistan, Birleşik Arap Emirlikleri, Bahreyn ve Hindistan yönetimleri Blackberry şirketinin kullanımını milli güvenlik nedeniyle yasaklamak istemişlerdir (Der Spiegel-Online, 1.08., 7.08., 12.08.2010). Bu bağlamda "Arap Baharı"na dış destek sağlayan ve ulaşım ve erişim özgürlüğünü savunan ABD'nin Blackberry yasağına karşı itirazı da manidardır (Der Spiegel-Online, 6.08.2010). Batılı ülke yönetimleri de ulusal güvenlik ve istihbarat sorunları nedeniyle Blackberry cep telefonları yasağına yönelmişlerdir. Alman devleti, İçişleri ve Dışişleri Bakanlık mensuplarının mevzubahis olan cep telefonları kullanmamasını yönünde uyarmıştır (Der Spiegel-Online, 5.08.2010).

⁹ Şirket, daha sonra baskılar nedeniyle şifreli mesaj ve GPS bilgilerini İngiliz hükümetiyle paylaşmaya zorlanmıştır (Der Spiegel-Online, 9.08.2011)

yönetimlerin kendi vatandaşlarını denetlemek için kullandıkları baskı ve ideolojik aracı olduğunu öne sürmektedirler (Morozov, 2011).

Elbette yönetimler erişim yasağından (geçici olarak), "*sanalağın tümünden kapatılması*" (*kill-switch*) tedbirine kadar varan önlemler yelpazesine sahiptirler. Mısır veya Doğu Türkistan isyanları sırasında olduğu gibi bunu uygulayabilirler. İsyancılarla baş edemeyen Mübarek rejimi birkaç gün boyunca sanalağı ve ulusal cep telefon şebekelerini tümünden kapatmıştır (Olander, 28.01.2011). Sanal âlemde saldırıya maruz kalan ülke yönetimleri de kendilerini yine bilişimi kullanarak güvene almaya çalışırken, Doğu Türkistan olayları sırasında sıkıntı yaşayan Çin Halk Cumhuriyeti yönetimi, çareyi bölgedeki sanalağ faaliyetlerini 10 ay boyunca tamamen durdurmakta aramıştır (Morozov: 54). Bu önlemlerin meşruluğu, "*gerektiğinde*" Batı dünyasında da tartışılmaktadır. Bu bağlamda infiale neden olmuş olaylar bahane edilmektedir. Bunun bir örneği, Almanya'daki mevcut sanalağda yasakları savunanların söyleminde Norveç katliamının gerekçe olarak gösterilmesidir¹⁰. Sanalağ ile organize edilen protestoculara baskı yapan İran-Arap hükümetlerine karşı sanalağ özgürlüğünü defalarca savunan İngiliz hükümeti de, Londra Olayları'ndan sonra suçu mevcut siyasal- toplumsal düzende değil de, sadece *Facebook- Twitter*'de bulup, olaylara karışanlar için sosyal paylaşım sitelerine erişim yasağını savunması, manidardır (Zschunke, 12.08.2011). Radikal ağ-bağların, sanalağda organize edilen eğlenceleri basıp olay çıkartmaları ihtimal dâhilindedir, hatta kendilerine parti süsü veren organizasyonların insanları bir yerde toplayıp terörist eylem gerçekleştirebilecek durumdadırlar. Toplumsal paylaşım ağları tarafından organize edilen bazı doğum günü partilerine iştirak eden davetsiz misafirlerin çıkarttıkları olaylar sonucu olası tehlikeyi öngören Almanya'nın eyalet içişleri bakanları, belediyelerden, *Facebook*-odaklı eğlencelerinin yasaklanmasını talep etmişlerdir¹¹.

¹⁰ Norveç'teki Oslo kenti ve Utøya adasında solcu bir partinin gençlik kampına katılanlara karşı kitlesel katliama girişen aşırı sağcı bireysel terörist Anders Behring Breivik'in eylemi öncesinde sanalağda bulunan ırkçı sitelerde radikal fikirler öne sürmüştü ve tek başına gerçekleştirdiği eylemin ideolojik savunmasını da internette yayımlamıştır (Berwick, 2011). Bu durum, Breivik'in internetteki aşırı sitelerin yüzünden radikalleştigiğine, sitelerin yeterince denetlenmediğine ve hatta eylemciler tarafından da propaganda alanı olarak kullanıldığına dair ipuçları vermektedir. Bununla kalmayıp, Breivik'in sitelerde yayımlanmış yapıtı, başka olası teröristler için de ilham kaynağı teşkil edebilecek niteliktedir. Ortadoğu yönetimlerini haberleşme basın ve özgürlüğü konusunda eleştiren Almanya'da eylem batıda gerçekleştirildikten sonra, özgürlüklerin sınırlanması hakkındaki talepler gündeme getirilmiştir (Reißmann, 27.07.2011).

¹¹ Şimdiye kadar Facebook üzerinden Almanya'nın Wuppertal kentinde Facebook vasıtasıyla düzenlenen bir partide davetsiz ve sarhoş misafirler tarafından olayların çıkarılması sonucu 16 kişi yaralandı ve 41 kişi gözaltına alındı. Aynı paylaşım sitesinde bir 15 yaşındaki genç kız tarafından yanlışlıkla herkese dağıtılan bir doğum günü davetiyesine 20.000 kişinin olumlu cevap vermesi üzerine Avustralya'nın Sydney kentinde, sokaklar polis tarafından kapatılmak zorunda kalmıştır. İngiltere'nin

Sanalağ, yönetimler tarafından asayiş tedbirleri için de kullanılmaktadır. Örneğin, Vancouver kentinde düzenlenen bir spor karşılaşmasından sonra, meydana gelen olayların sorumlusu olan fanatik taraftarları teşhis etmek için polis vatandaşlarca çekilen fotoğrafların yüklenmesi amacıyla, *Facebook* grubu oluşturmuştur (Judd, 2011). Böylece Kanada polisi, Ahmetinecat aleyhtarı göstericileri teşhis etmek için paylaşım sitelerinden faydalanmak isteyen İran polisini örnek almıştır (Morozov, 2011: 10). Devletlerin yasaklama veya e-istihbarat faaliyetlerini birbirleriyle eşgüdümlü yürütmeleri gerekmektedir. Aksi takdirde, Almanya ve ABD'nin *Facebook*'taki veri güvenilirliği örneğinde olduğu gibi farklı ülkelerin yönetimleri karşı karşıya gelebilme tehdidi mevcuttur.¹² Yönetimlerin imaj zayıfına yol açabilecek tedbirlerden kaçınarak, kanun ve nizamın bekasını bilişimi kullanarak da sağlayabilecek niteliktedir. E-Demokrasi ve e-denetim bunun birer örnekleridir.

III. YÖNETİMİN BİLİŞİMİ KULLANMASI: DİYALÖJİK E-DEMOKRASİ DENEMELERİ VE E-DENETİM

E-Demokrasi: Mısır için bir öneri ve Almanya örneği

Siyasal oylamalara bilişim teknolojileri vasıtasıyla da iştirak etmek artık mümkün gözükmektedir. Estonya'da 2008 seçimlerinde seçmenlerin bir bölümü oylarını sanalağ ile yani e-oylama çerçevesi dâhilinde vermiştir. Bundan ziyade 2011 yılı genel seçimleri için de oylar cep telefonu, yani m-oylama temelinde de verilebilmektedir (World e-Democracy Forum-Online, 21.12.2008). Mevcut hazır siyasal bir programın oylanmasından ziyade siyasal süreç içinde taslak oluşturma da e- ve/veya m-demokrasi yöntemleriyle artık ihtimal dâhilindedir. Kamu kurum- kuruluşları, vatandaşların fikir, dilek, şikâyet ve temennilerini öğrenmek için onlarla diyaloga geçer, onları siyasal sürece dâhil ederek düzen için meşruiyet sağlamaya ve sistemle bütünleştirmeye

Harpden şehrinde 21.000 olumlu yanıt üzerine 14 yaşındaki kız polis tarafından korunmaya alınmıştır (Focus-Online, 20.06.2011). İnternette hızlı ve kontrolsüz organize edile(bile)n *Facebook* eğlencelerinin olası olumsuz sonuçları nedeniyle Alman Aşağı Saksonya, Kuzey Ren Vestfalya ve Bavyera eyaletleri içişleri bakanları mahalli yönetimler tarafından sosyal paylaşım sitelerinde tertiplenen eğlencelerinin yasaklanmalarını talep ettiler. Çünkü internette hızlıca organize edilen bu türlü tertipler, öngörülemedikleri için önlenemeyen güvenlik sorunlarına vesile olduklarından, yıkıcı veya teröristler tarafından da suiistimal edilebilecek niteliktedir (Welt-Online, 2.07.2011).

¹² *Facebook*'un kullanıcı verilerinin ABD'ye iletilmesine neden olan "beğen" seçeneği gibi bazı uygulamaları, Alman Telemedya Yasası, Federal Veri Güvenliği Yasası ve Schleswig-Holstein Eyalet Veri Güvenliği yasalarını ihlal etmekte olduğundan, adı geçen eyaletinin Bağımsız Veri Güvenliği Eyalet Merkezi, *Facebook*'ta 'beğen' düğmesini Eylül 2011'e kadar kaldırmayan işletmelere 50.000 Avro'ya kadar para cezası keseceğini beyan etmiştir (ULD, 19.08.2011). Böylece veri toplamasını amaçlayan ABD ile veri güvenliğinin korunmasının peşinde olan Almanya ve Schleswig-Holstein eyalet yönetimleri bu konuda eşgüdümlü hareket etmedikleri görülmektedir.

çalışmaktadır. Bu bağlamda farklı kesimleri temsil eden çeşitli networkların kendi aralarında ve birbirleriyle diyalog ile "e-toplum sözleşmesi" bazında ortak, "e-anayasa" tasarımları bile ileri sürülmektedir.

"Tabandan tavana ve yatay koordinasyon içinde bütünsel olarak geliştirilecek, merkezîyetçi olmayan" (Uçkan, 2003:12) yönetsel organizasyon modeli demokrasiyi geliştirecek nitelikte olabilir: Uçkan, konuyu şu şekilde inceler: "Elektronik ortam, etkileşimli yapısı sayesinde yurttaşlar ve yönetsel süreçler arasındaki ilişkiyi etkinleştirme imkânı sunmaktadır. İnternet üzerinde oluşturulan haber grupları, forumlar, anketler, elektronik oylama, video konferans, chat odaları, e-posta listeleri ve mobil iletişim uygulamaları gibi araçların kullanımı sayesinde, yurttaşların siyasal konularda hem birbirleriyle hem de seçilmişler ve kamu görevlileriyle sürekli ve anında etkileşime girmeleri mümkündür. Bir demokratik diyalog olarak ortaya çıkan bu etkileşim, eğer yeterince yurttaşı kapsayabilirse, gerçek bir erişim ve katılım platformuna dönüşebilir ve yönetsel birimlerin hesap verilebilirlik ve sorumluluk düzeyleri üzerinde olumlu etkide bulunabilir." (Uçkan:67) Mısır'da başkanlık sistemiyle yönetilen Mübarek rejiminin son bulmasından sonra, ağ-bağların yeni bir anayasa hazırlamaları gündeme gelmiştir. Yazara göre beş Arap siyaset bilimcinin önderliğinde nasıl bir anayasanın tasarlanacağına dair sanalağda beyin fırtınası yürütülebilir. Her biri devletin şekli, hükümet sistemi, laiklik ve demokrasi anlayışına göre farklı çerçeveler çizebilir. Tappscott, Türk¹³, Fransız¹⁴, Amerikan¹⁵, İngiliz¹⁶ ve Şeriat modellerinden oluşan beş ayrı anayasa taslağının hazırlanmasını önermektedir (Tapscott, 2011). Her grup, kendi kalıpları içinde ve ideolojilerine göre merkezi-federal, parlamenter-başkanlık, laiklik-şeriat, demokrasi-otokrasi kutupları arasında birer bir ön taslak hazırlayabilecek durumdadır. Birkaç hafta içinde TV, radyo- sanalağ video sistemiyle her takım eleştirel sorular ve önerilere açık olmak üzere kendi ön taslağını savunmalıdır. Mısır toplumunun kendine has özellikleri de dâhil edilebilmelidir. Ardından bu ayrı tipler arasında yine bilişimin yardımıyla bir sentezle sonuçlanan bir karşılaştırma yapılmalıdır. Sanalağdan bu beş ayrı gruba göre farklı kesimlerden geniş katılım sağlanabileceğinden, "e-toplumsözleşmesi" çerçevesi içinde yeni anayasanın hazırlanması ağ-bağlar tarafından temsil edilen milletin katılımıyla teorik olarak mümkün gözükmektedir.

Bu "diyalojik demokrasi" çerçevesinde rıza üretimini sağlayarak meşruluğu ayakta tutma, tahrik durumlarında halkı yatıştırıcı mesajlar gönderme sanalağla mümkündür. Guttenberg ve siyasetçilerin yıpratıldığı Almanya'daki yönetim,

¹³ Yazar, "Türk modeli" olarak, Kemalist devlet sisteminden ziyade, Adalet ve Kalkınma Partisi önderliğinde uygulamaya konulan yönetim sistemini kastetmektedir.

¹⁴ Burada, yarı başkanlık sistemiyle yönetilen ve tek ve laik bir ulus konseptine dayalı devletçi-merkezîyetçi ve cumhuriyetçi bir devlet sistemi kastedilmektedir.

¹⁵ Yazar, hem federasyon hem de başkanlık sistemine gönderme yapmaktadır.

¹⁶ Çoğunlukçu oylama sistemi ve parlamenter demokrasi ile yönetilen bir monarşi sistemi kastedilmektedir.

ağ-bağları sisteme entegre etmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda Almanya örneğine bakıldığında, yönetimin e-demokrasi beklentileri tatmin etmediğini ve de e-katılım söylemini meşruiyet üretimi için kullandığı görülmektedir. Böylece ağ-bağların Alman siyasetine etkisi yönetimin çizdiği sınıra bağlı olması istenmektedir. Ayrıca hükümete ait kuruluşların e-demokrasi için tasarladıkları resmi tartışma platformlarının henüz profesyonel olmadığı görülmektedir. Ayrıca gerçek bir tartışmanın istenmediği nedeniyle hükümeti e-diyalog bazında muhatap alamayan e-yurttaşların katılımı düşük olduğu tespit edilmiştir¹⁷.

Alman Federal Başbakanlığının, "*Sürdürülebilirlik*" ("Bürgerdialog Nachhaltigkeits", Bürgerdialog-Nachhaltigkeit-Online, ty) konulu bir başka tartışma sitesine katılım da düşük gerçekleşmiştir. Forumu iştirak eden bir kullanıcının hükümetle yurttaşlarının doğrudan diyalogun mevcut olmamasından yakınması bu konuda manidardır. Ayrıca tüm resmi beyanların aksine, vatandaşların yorumlarının başbakanlık tarafından sadece ilgili bakanlıklara gönderilip silinmesi, katılım isteklendirmesini yükseltecek nitelikte değildir. Bir sözcünün, siyasal tartışmaların öncelikle siyasal partilerin görevi olduğunu söylemesi (Becker, 2.09.2011), Alman hükümetinin e-demokrasi çerçevesini sınırlarını hem gösterecek hem eleştirilecek niteliktedir. Yönetimin vatandaşlarla diyalog girişimi, sadece meşruiyet üretimi ve itibar yönetimi için tasarlandığına dair tahminlere neden olmaktadır¹⁸.

Almanya'dan başka çetrefilli bir e-demokrasi örneği, vatandaşlar arasından suni bir şekilde devlet tarafından oluşturulan, "*2011 Vatandaşlar Forumu*" ("Bürgerforum 2011", Bürgerforum-Online, 2011) girişimidir. Federal Cumhurbaşkanı Christian Wulff'un inisiyatifi üzerine ülkede 80.000 ve üzerinde nüfusa sahip olan tüm il, ilçe ve kentlerin arasından kurayla 25 tanesi çekilmiştir. Sonra, bu seçilen şehirlerden de yine de tesadüfen 400'er

¹⁷ Federal ArGe Bakanlığının "Geleceğin Teknolojileri" ("Bürgerdialog Zukunftstechnologien") konulu sitesine Twitter'den 100 ve Facebook'tan 150 tartışmacı iştirak etmiştir (Becker, 2.09.2011, Bürgerdialog-Zukunftstechnologien-Online, ty). Alman Federal Aile, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı'nın e-yurttaşlara sunduğu "İnternette Diyalog" ("Dialog im Internet", Dialog-Online, ty) adlı sitedeki yaptırılan tartışmaya bakanın bizzat kendisi katılmamaktadır. Bunun yerine vatandaşların salt dilek ve şikâyetleri bunları değerlendirip "tavsiyeler" yapabildiği bir uzmanlar heyetine iletilmektedir. Böylece yurttaşların doğrudan katılımı yerine uzmanlar siyaset yapabilmektedir. Bu durum da iştirak edenlerin sayısını düşük tutmaktadır (Becker, 2.09.2011).

¹⁸ Siyasilerin eleştiriden kaçınması, Federal Alman Başbakanı Angela Merkel'in kendi resmi sitesine ulusa seslenişlerini içeren videolarının yoruma kapalı olmasıdır. Bu nedenden ötürü siteye erişim düşüktür (Bundeskanzlerin-Online.de, ty). Bunun bir nedeni videoların iktidarın kontrolünde bulunan bir sitede bulunmasıdır, diğer de videolara vatandaşların yorum yapma hakkına sahip olmayışıdır. Eğer videolara yorum yapma imkanının olmayışı ve de videoların bağımsız sitelere yüklenmemesidir. Eğer videolar YouTube gibi uluslararası video paylaşım sitelerine yüklenmiş ve yoruma açık olsaydı, katılımın daha da yüksek olurdu (Becker, 2.09.2011).

katılımcılarının belirlenmiş toplam 10.000 e-yurttaş kendi bölgelerindeki sanal çalıştay- alt çalışma gruplarında, "*Aile hayatı şekilleri*", "*Dayanışma ve Adalet*", "*Uyum*", "*Nüfus*" gibi sorunları tartışmıştır. Böylece toplam her konu için "*Yurttaşların Programı*" ("*BürgerProgramme*") isimli çözümler üretilmiştir. Ardından bölgesel forumlar bölgelerüstü platformlarda her konuyu hem çevrimiçi hem de çevrimdışı alanda tartışıp oyladıktan sonra, 10.000 yurttaşın gönderdiği 600 tane vekili, nihai çözüm önerilerini 28 Mayıs 2011'de Wulff'e resmen sunmuşur (Bundespräsident-Online, 28.05.2011).¹⁹

İktidarlar ve muhalifler itibar yönetimi için de sosyal paylaşım ağlarında "*resmi temsilcilik*" siteleri açıp vatandaşlarla irtibata geçmektedir (Toprak vd., 2009: 169-171). Bu "*meşruiyet üretimi*" hükümet-dışı (gayri) meşru diğer siyasal aktörler tarafından da fark edilmiştir.

Ülkemizde de siyasal partiler, yasal- gayrısıyasal örgütler, STK, muhalif akımlar, cumhurbaşkanlığı, başbakanlığı, ana muhalefet liderliği ve hatta genelkurmay başkanlığı gibi önemli mevkiilerde bulunan şahsiyetler, *Facebook* ve *Twitter*'de hesap açarak nüfusun önemli bir parçasını teşkil eden gençlerle temaslarını sürdürmektedir. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, muhalefet liderlerinden Kemal Kılıçdaroğlu ve Devlet Bahçeli, milletvekillerinin ve hatta dönemin Genelkurmay Başkanı Işık Koşaner'in resmi *Facebook* siteleri kurulmuş olduğu görülmektedir (Gül, ty; Erdoğan, ty; Kılıçdaroğlu, ty, Bahçeli, ty; Koşaner, ty). Bu sitelerdeki yöneticiler, hem kendi beyanlarını yayımlamakta hem de vatandaşlarla tartışmaya girebilecek niteliktedirler²⁰.

Öte yandan yönetimler, hileye de başvurmaktadırlar. Örneğin, ABD ordusu mensuplarının *Twitter* ve *Facebook*'ta sahte kimlik açarak, Amerikan yanlısı propaganda faaliyetleri yapacakları açıklanmıştır (Habertürk-Online, 18.03.2011).

E-denetime dayalı gözaltılar

Facebook veya *Twitter*'de kolaylıkla ulaşılabilen vatandaşlarının mevcut mesleği, iş durumu, etnik ve dinsel kimliklerini, siyasal fikir, eylemleri- oluşturduğu ağ-bağları sanal denetim ve gözetim vasıtasıyla öğrenme- zararlı

¹⁹ Parlamenter sistemle yönetilen Almanya'nın sadece temsiliyet yetkisinden fazla siyasal yetkileri bulunmayan ve sembolik değere sahip olan cumhurbaşkanına önerilerin verilmesi ve siyasete intikal edip etmemesi henüz belirsizliğini yitirmemiştir. Basında bu konunun fazla işlenmemesi, meseleye sadece cumhurbaşkanlığının kendi resmi sitesinde ve yerel gazetelerdeki haberlerde yer verilmesi, anlamlıdır.

²⁰ Örneğin 2011 Yüksek Askeri Şura (YAŞ) toplantısı öncesinde görüş ayrılıkları nedeniyle emekliye ayrılan Org. Işık Koşaner, 30 Temmuz 2011, saat 12.25'teki yazısında iktidar partisine yakın olduğu düşünülen yeni ordu yönetimin ideolojik yapısı hakkındaki Kemalist kaygıları gidermek için, halefi Org. Necdet Özel'i "Atatürkçü, onurlu bir asker" olarak sunmuştur. Böylece Facebook bazında yeni Genelkurmay Başkanı'na karşı olası bir e-protesto belkide engellenmiştir.

akımları teşhis- tedip edebilme imkânı mevcuttur (Toprak vd., 2009: 204-227). Medya Bilimcisi Zeynep Tüfekçi, kullanıcıların sanalağı kendilerini ifade etmek yolunda kullandıklarını belirtmektedir (Tüfekçi, 2008: 544-564). Devlet yetkilileri paylaşım sitelerinde kendi veya başka ülkelerinin vatandaşları hakkında stratejik bilgi toplamaktadır. Örneğin, *Facebook* sosyal paylaşım sitesindeki, "beğen" düğmesinin tıklanması, işlem bilgilerinin ABD'ye iletilmesine ve orda da haber alma- ticari amaçlı kullanıcı görüntülerini oluşturulmasına neden olmaktadır (ULD, 19.08.2011).

Bunu yapabilmeleri için, kullanıcıların kendilerini ifade etme ihtiyacından faydalanmaktadır: "Anonim değil bilinir, görünmez değil, görünür olmayı seçen, gözetlenir olmaktan rahatsızlık duymanın ötesinde, bunu arzulayan, bundan haz alan *Facebook* öznesinin kendini bile isteye deşifre ettiğini, hiç abartısız her türden bilgiyi iktidar veri tabanına kendi elleriyle girdiğini söylemek mümkündür" (Toprak vd., 2009: 169) diyen Toprak, ABD devleti gibi güç odaklarının, toplumsal paylaşım sitelerini istihbarat amaçlı gözetmekte olduğuna inanmaktadır²¹. Londra Olayları'na karışan eylemcilerin *Facebook* üzerinden diğer kullanıcıları da yıkma- yağmalamaya davet edip, "Northwich kentini yıkın" (Smash Down in Northwich Town) isimli grubu kurmaları nedeniyle, dört yıl hapis cezasına çarptırılmaları da bunu göstermektedir (Penny, 18.08.2011).

E-denetimin, iktidarların çıkarlarına hizmet ettiği görülmektedir: Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın hükümetin açılım politikaları dâhilinde Rumlara Sümela Manastırı için yılda bir gün ibadet izni vermesine karşı 2010 yılında *Facebook*'ta, "15 Ağustos'taki ayini durduralım" grubuna üye olan 4 kişi siteyi gözetledikleri öne sürümüyle, gözaltına alınmış ve milliyetçi tepkiler bastırılmıştır (Şefik, 2010:11). Ayrıca *Facebook*'taki e-denetim kamu yararı için yapılabilmektedir: Aktif kullandıkları hesapları nedeniyle nice asker kaçağı ve aranan katil ele geçirilmiştir (Toprak, 2009:169-171).

SONUÇ: AĞ_BAĞLARIN YAKIN GELECEĞİ

Almanya'da bakanların kariyerini bitiren, Türkiye'de de muhalif partileri yıpratın sanalağıdaki ağ-bağların potansiyeli Ortadaoğı'da, "Arap Baharı" denilen, İngiltere'de, "Londra Olayları" olarak adlandırılan kitlesel eylemlerde siyaset/ kamu yönetimine etkilerinden dolayı, hükümetler onlarla baş etmek için farklı önlemler uygulamaya koymaktadırlar.

²¹ Hacker örgütü Anonymous üyesi olduğu öne sürülen ve Orlando'daki Central Florida University'de Bilişim Mühendisliği okuyan üniversite öğrencisi Scott Matthew Arciszewski, ABD Federal Polis Teşkilatı'nın akademi dünyası ve özel sektörle bir ittifak kurmayı amaçlayan bir web sitesini nasıl kırdığını kendisine ait birer Twitter ve blog hesaplarında okurlarıyla paylaştı. Böylece yaptığı eylem devlet yetkilileri için de ifşa edilmiş oldu ve o gözaltına alındı. Kendisine yapılan siber saldırıyı ne önleyebilen ne de fark edebilen ABD devleti ancak e-gözetim yöntemiyle işlenen suçtan ve failden haberdar olabildiği (Kustura, 21.07.2011, s.1).

İmaj hasarına neden olabilecek geleneksel erişim yasağı veya sanalağı kapatma tedbirlerinden ziyade Yeni Mısır için önerildiği gibi, networklar yeni anayasa yapma tipi siyasal süreçlere eklenerek, "*e-demokrasi*" geliştirilebilir veya iktidarın çizdiği çerçeve dışında hareket ederlerse e-denetim bazında fişlenip gözaltına alınabilirler.

KAYNAKÇA

AMNESTY-ONLINE (27.04.2009), "UA 113/09. Risk of Imminent Execution",

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE13/038/2009/en/829188de-0a6e-477a-8f56-4023f02bc0ed/mde130382009en.pdf> (1.09.2011).

BAEV, Pavel K.. (2011), "Russia's Counter-Revolutionary Stance toward the Arab Spring", **Insight Turkey**, Vol. 13, No. 3, s. 11-20.

BAHÇELİ, Devlet. (ty), Facebook profili,

<http://www.facebook.com/profile.php?id=100000959239803#!/devletbahcelii> (5.09.2011).

BECKER, Sven. (2.09.2011), "Teure Websites. Regierung scheitert am Bürgerdialog", **Der**

Spiegel-Online, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,druck-783532,00.html> (2.09.2011).

BERWICK, Andrew. (2011), "2083. A European Declaration Of Independence",

<http://unitednations.ispnw.org/archives/breivik-manifesto-2011.pdf> (1.09.2011).

BUNDESKANZLERIN-ONLINE. (ty),

<http://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BK/De/Aktuell/Podcasts/podcast.html> (2.09.2011) .

BUNDESPRÄSIDENT-ONLINE (28.05.2011), "Bürgerforum Abschluss",

<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Berichte/DE/Reisen-und-Termine/1105/110529-Buergerforum2011-Abschluss.html> (1.09.2011).

BÜRGERDIALOG-NACHHALTIGKEIT-ONLINE. (ty), <http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/> (2.09.2011).

BÜRGERDIALOG-ZUKUNFTSTECHNOLOGIEN-ONLINE. (ty),

<http://www.buergerdialog-bmbf.de/energietechnologien-fuer-die-zukunft/> (2.09.2011).

BÜRGERFORUM-ONLINE. (2011), "Bürgerforum 2011",

<http://www.buergerforum2011.de/> (1.09.2011).

- DER SPIEGEL. (23.02.2011), "Das Märchen vom ehrlichen Karl. (Dr.) zu Gutenberg und die Wahrheit", Der SPIEGEL Vol 8.
- DER SPIEGEL-ONLINE. (12.08.2010), "Angedrohte Abschaltung. Indien setzt Blackberry-Hersteller unter Druck",
<http://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/0,1518,711586,00.html>
(1.09.2011).
- DER SPIEGEL-ONLINE. (7.08.2010), "Blackberry-Sperre. Saudi-Arabien steht vor Einigung mit RIM",
<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,710722,00.html>
(1.09.2010).
- DER SPIEGEL-ONLINE. (9.08.2011), "Krawalle in London. Blackberry-Hersteller will der Polizei helfen",
<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,druck-779125,00.html> (1.09.2011).
- DER SPIEGEL-ONLINE. (1.08.2010), "Sicherheitsbedenken. Arabische Staaten wollen Datenübertragung per Blackberry sperren",
<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,709568,00.html>
(1.09.2011).
- DER SPIEGEL-ONLINE. (5.08.2010), "Sicherheitsbedenken. Regierung verbietet Mitarbeitern Blackberry und iPhone",
<http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,druck-710227,00.html> (1.09.2011).
- DER SPIEGEL-ONLINE. (6.08.2010), "USA wollen Blackberry-Bann verhindern", <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,druck-710433,00.html> (1.09.2011).
- DIALOG-ONLINE. (ty), <http://dialog-sanalaĝ.de/> (2.09.2011).
- DICKINSON, Elizabeth. (13.01.2011), "The First WikiLeaks Revolution?",
Foreign Policy-Online,
http://wikileaks.foreignpolicy.com/posts/2011/01/13/wikileaks_and_the_tunisia_protests (30.08.2011).
- DIE TAGESZEITUNG-ONLINE. (10.08.2011), "Blackberrys beim Aufruhr in Großbritannien. Die böse, böse Brombeere", <http://www.taz.de/!75980/>
(1.09.2011).
- EGGER, Roman ve JOOS, Mario. (2010), "Die Zukunft im mTourism – Ausblick auf Technologie- und Dienstentwicklung", mTourism. Mobile Dienste im Tourismus, (Ed.) EGGER, Roman ve JOOS, Mario. Gabler Verlag Springer Fachmedien, Wiesbaden GmbH, ss. 11-27.
- ERDOĞAN, Recep Tayyip. (ty), Facebook profili,
<http://www.facebook.com/profile.php?id=100000959239803#!/RecepTayyipErdogan?sk=wall> (5.09.2011).

- FISCHER-LESCANO, Andreas. (2011), "Karl-Theodor Frhr. Zu Guttenberg, Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU", Berlin (Duncker & Humblot) 2009, 475 S., 88,- €", **Kritische Justiz**, Vol. 201, s.112-119, http://www.kj.nomos.de/fileadmin/kj/doc/zu_guttenberg.pdf (28.02.2011).
- FOCUS-ONLINE. (20.06.2011), "'Facebook-Parties' eskalieren", http://www.focus.de/digital/computer/gesellschaft-feature-facebook-parties-eskalieren_aid_638562.html (1.09.2011).
- FONTAINE, Richard and ROGERS, Will. "Internet Freedom: A Foreign Policy Imperative In The Digital Age", Center For New American Security, Haziran 2011, http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_InternetFreedom_FontaineRogers_0.pdf (16.06.2011).
- GLADWELL, Malcolm and SHIRKY, Clay. (2010). "From Innovation to Revolution", **Foreign Affairs**, March/April, pp. 153-154.
- GOOGLEMAPS-ONLINE. (ty), <http://maps.google.com/> (1.09.2011)
- GOTTSCHLICH, Jürgen. (12.06.2011), "Erdogans Wahlsieg: Triumph mit Schönheitsfehlern", **Der Spiegel-Online**, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,768150,00.html> (25.06.2011).
- GUTTENPLAG WIKI. (ty), "GuttenPlag - kollaborative Plagiatsdokumentation. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Dissertation von Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg: Verfassung und Verfassungsvertrag. Konstitutionelle Entwicklungsstufen in den USA und der EU", **Wikia-Online**, http://de.guttenplag.wikia.com/wiki/GuttenPlag_Wiki (18.06.2011).
- GÜL, Abdullah. (ty), Facebook profili, <http://www.facebook.com/cbabdullahgul> (5.09.2011)
- HABERTÜRK-ONLINE. (18.03.2011), "Facebook ve Twitter'da ABD propagandası. ABD ordusu özel yazılımla sosyal paylaşım sitelerine sanal kimlikle sızacaklar", <http://ekonomi.haberturk.com/teknoloji/haber/611866-facebook-ve-twitterda-abd-propagandasi> (1.09.2011).
- JUDD, Amy. "Identify Vancouver Rioters: Facebook and Tumblr Groups Set Up", **Global News**, 15 Haziran 2011, <http://www.globaltvbc.com/Identify+Vancouver+rioters+Facebook+Tumblr+groups/4954697/story.html> (17.06.2011).
- KILIÇDAROĞLU, Kemal. (ty), Facebook profili, <http://www.facebook.com/profile.php?id=100000959239803#!/K.Kilicdaroglu> (5.09.2011).

- KIRICI, Derya. (2011), Wikileaks'ten sonar "Hiç birşey gizli kalmaz". Togan Yayınları, İstanbul.
- KOŞANER, Işık. (ty), Facebook profili, <http://www.facebook.com/profile.php?id=100000959239803#!/ISIKKOSANER> (5.09.2011).
- KUSTURA, Katie. (21.07.2011), "UCF student arrested by FBI", **Central Florida Future**, s. 1 MOROZOV, Evgeny. (2011), The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom. Public Affairs, New York.
- MONSHIPOURI, Mahmood ve ASSAREH, Ali. (2011), "The New Middle East and the United States: What to Expect After the Uprisings?", **Insight Turkey**, Vol. 13, No. 3, pp. 121-138.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina ve MUNTEANU, Igor. (2009), "Moldova's Twitter Revolution", **Journal of Democracy** Vol. 20, 3, pp. 136-142.
- OLANDER, Eric. (28.01.2011), "What happens to the Twitter Revolution, when there is no internet?", France, <http://www.france24.com/en/20110128-egypt-twitter-facebook-cairo-sanalag-censorship> (1.09.2011).
- PENNY, Laurie. (18.08.2011), "Keeping Free Speech Is One Way To Rebuild Our Society", **The Independent**, <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/laurie-penny-keeping-speech-free-is-one-way-to-rebuild-our-society-2339460.html> (1.09.2011).
- PREUß, Roland. (16.02.2011), "Plagiatsvorwurf gegen Verteidigungsminister Guttenberg soll bei Doktorarbeit abgeschrieben haben", **Süddeutsche Online**, <http://www.sueddeutsche.de/politik/plagiatsvorwurf-gegenverteidigungsminister-guttenberg-soll-bei-doktorarbeitabgeschrieben-haben-1.1060774> (28.02.2011).
- REIßMANN, Ole. (27.07.2011), "Internetüberwachung. Die Denkfehler der Scharfmacher", **Der Spiegel-Online**, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,776872,00.html> (1.09.2011).
- SCHUMACHER, Tobias. (2011), "The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness", **Insight Turkey**, Vol. 13, No. 3, pp. 107-120.
- SCREENSHOTS-ONLINE. (ty), <http://screenshots.en.softonic.com/en/scrn/91000/91275/wikitude-world-browser-29.jpg> (1.09.2011)
- SHIRKY, Clay. (2008), Here comes everybody, Pinguin Books, New York.
- ŞEFİK, Ahmet. (2010), "Sümela Manastırı'nda ayin alarmı", **Cumhuriyet**, 14.08.2010, s.11. ŞENOCAKLI, Mine. (17.05.2010), "Direnen son kale

- CHP. Savaş daha da kızışacak. Siyaset bilimci Prof. Hasan Köni, son gelişmeleri değerlendirdi", **Vatan Gaztesi Online**, <http://haber.gazetevatan.com/Haber/305981/1/Gundem> (5.03.2011).
- TAPSCOTT, Don, "Social media can help build Arab governments too", *Guardian Online*, 20 Mayıs 2011, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/may/20/arab-spring-digital-brainstorm-sanalag/print> (15.6.2011).
- THIESING, Ernst-Otto. (2010), "Web 2.0 in der Touristikindustrie – Implikationen für Wertschöpfungskette, Geschäftsmodelle und interne Anwendungen", *Social Web im Tourismus. Strategien – Konzepte – Einsatzfelder*, (Der.) AMERSDORFFER, D.; BAUHUBER, F.; EGGER, R.; OELLRICH, J., Springer Verlag, Heidelberg, London, New York, ss. 31-40.
- TOBESOCIAL-ONLINE. (ty), "Ägypten Facebook Kommunikationsverknüpfungen", http://tobesocial.de/sites/tobesocial.de/files/social-media-arabic-revolution37_0.png (1.09.2011).
- TOPRAK, Ali; YILDIRIM, Ayşenur; AYGÜL, Eser; BİNARK, Mutlu; BÖREKÇİ, Senem ve ÇOMU, Tuğrul. (2009), *Toplumsal Paylaşım Ağı facebook: 'görülüyorum öylese varım!'*, Kalkedon, İstanbul.
- TÜFEKÇİ, Zeynep. (2008), "Grooming, Gossip, Facebook, and Myspace". **Information, Communication & Society**, Vol. 11, No. 4, pp. 544-564.
- UÇKAN, Özgür. (2003), *E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye*, Literatür Yayınevi, İstanbul.
- UÇKAN, Özgür ve ERTEM, Cemil. (2011), *Wikileaks. Yeni Dünya Düzenine Hoşgeldiniz*, Nesil Yayınları, İstanbul.
- ULD. (19.08.2011), "ULD an Webseitenbetreiber: 'Facebook-Reichweitenanalyse abschalten'", **Datenschutzzentrum Online**, <https://www.datenschutzzentrum.de/presse/20110819-facebook.htm> (1.09.2011).
- VRONIPLAG WIKI. (ty), "Aktuelle Arbeiten", **Wikia-Online** http://de.vroniplag.wikia.com/wiki/Aktuelle_Arbeiten (20.04.2011).
- WELT-ONLINE. (2.07.2011), "Innenminister fordern Verbot von Facebook-Partys", <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13463937/Innenminister-fordern-Verbot-von-Facebook-Partys.html> (1.09.2011).
- WIKIA (21.02.2011), "Zwischenbericht", **Wikia Online** http://de.guttenplag.wikia.com/wiki/Datei:GuttenPlag_Zwischenbericht.pdf (22.02.2011).

WORLD E-DEMOCRACY FORUM-Online. (28.12.2008), "Estonia to vote by mobile phone", <http://www.edemocracy-forum.com/2008/12/estonia-to-vote-by-mobile-phone-in-2011.html> (1.09.2011).

YOUTUBE-ONLINE. (8.08.2011), "Hackney Riots. 8th August 2011", **YouTube-Online**, http://www.youtube.com/watch?v=7r7VBSi_x8&feature=channel_video_title (1.09.2011) .

ZSCHUNKE, Peter: "Cameron will Facebook-Verbot für Randallierer", **Welt-Online** <http://www.welt.de/politik/ausland/article13541233/Cameron-will-Facebook-Verbot-fuer-Randalierer.html> (3.09.2011).

CEZA ADALET YÖNETİMİNDE KURUMLARARASI AĞLAR: TÜRKİYE’DE ADALET VE İÇİŞLERİ BAKANLIKLARININ BİLGİ SİSTEMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ali Ünlü Arif Akgül***

Özet

Kurumlar arası bilgi paylaşımının ve ağ sisteminin gerekliliği teorikte ve pratikte tüm dünyada kabul gören bir uygulama olmasına rağmen birçok ülkede istenilen sonuçlar henüz elde edilebilmiş değildir. Günümüz kamu bürokrasisinin birçok alanında (sağlık, çevre, ulaşım, tarım gibi) kurumlararası ağ kaçınılmaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Güvenlik ve ceza adalet yönetiminde (polis, adliye, hapishane ve denetimli serbestlik) bu durum biraz daha ön planda değerlendirilmektedir. Zira insan hak ve özgürlüklerinin korunması, suçun önlenmesi ve kamunun güvenliği açısından söz konusu sektörün daha etkin yapılandırılması gerekmektedir. 11 Eylül’den sonra, birçok ülke bu alandaki çalışmalarını arttırmaya başlamıştır. Bu makalede ülkemizde ceza adalet alanındaki iki temel kurum olan İçişleri Bakanlığı ile Adalet Bakanlığının uygulamaya koyduğu POL-NET ile Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) incelenmiştir. Kuramsal açıdan, kurumlararası ağ (inter-organizational network) teorisi 4 farklı ölçüte (performans, etkililik ve verimlilik, işbirliği ihtiyacı ve politik destek, bilginin güvenliği ve gizliliği) göre değerlendirilmiş, yöntem olarak ise yapılan çalışmalar analiz edilerek, alandaki uygulayıcılar ile mülakat yöntemi uygulanmıştır. Sonuç olarak ülkemizde kurumlar arası ciddi bir bilgi alışverişinin yapılamadığı ve aynı zamanda ceza adalet yönetimi bağlamında önemli bir politika (siyasa) bulunmadığı görülmüştür. POLNET ve UYAP kurumuçi ağlar olarak yapılandırılmış ve kendi sınırlarının ötesine yeterince taşınmamıştır.

Anahtar Kelimeler: Kurumlararası Ağlar, Kamu Politikası, Teknoloji Yönetimi, UYAP, POLNET

* Dr., İstanbul Emniyet Müdürlüğü, İstanbul, Email: aliunlu@gmail.com

** Dr., Virginia Polytechnic Institute and State University, USA, Email: akgul@vt.edu

INTERORGANIZATIONAL NETWORKS IN CRIMINAL JUSTICE INFORMATION SYSTEMS: AN EVALUATION OF INFORMATION SYSTEMS IN TURKISH MINISTRIES OF JUSTICE AND INTERIOR

Abstract

Even though inter-agency information sharing and network systems are important practices in both theory and practice throughout the world, many countries could not achieve the desired results yet. Today in many areas of public bureaucracies (health, environment, transportation, agriculture etc.) the inter-agency networks are an inevitable reality of everyday tasks. This is much more prominent for security sector and criminal justice system (police, courts, prison and probation). Since the protection of human rights and freedoms as well as the importance of crime prevention and public safety, this sector should be much more effective. After the September 11, many countries started to increase their efforts in this field. In this article, two key institutions in the field of criminal justice, the Ministry of the Interior and the Ministry of Justice, which started to implement the POL-NET and the National Judicial Network Project (UYAP) was evaluated. From the theoretical point of view inter-organizational network theory has been examined as four different criteria (performance, efficiency and productivity, collaboration needs, and political support, information security and privacy). As the methodology, the previous studies were reviewed and interviews with the practitioners were applied. Our findings show that there is an inefficient information system between agencies and moreover, there is no policy to build an inter-organizational network system in Turkey. The POLNET and UYAP systems were designed as intra-organizational networks and they are not able to function above their boundaries.

Keywords: Inter-organizational Networks, Public Policy, Technology Management, UYAP, POLNET

GİRİŞ

1990'lı yılların ortalarından itibaren İngiltere'de¹ ve Amerika'da, mahkemeler, kanun uygulayıcılar ve diğer kamu güvenliği ve adalet hizmeti sunan birimler, elektronik bilgi alışverişinin artık kaçınılmaz bir gereksinim olduğunu ifade etmeye başlamışlardır. Kurumlararası bilgi paylaşımı çok farklı kuramsal açılardan incelenmiştir (örneğin, sosyal sistem teorisi, etkileşim teorisi – *interactionist theory*, kaynağa dayalı teori – *resource dependence theory* gibi). Bu yazının teorik çerçevesi ise kurumların kapasitesini arttırmak amacıyla geliştirilen kurumlararası bilgi paylaşım ağıdır (interorganizational networks). Bu kapsamda, kurumlararası bilgi paylaşım ağının pratikte Amerika Birleşik Devletlerindeki örnekleri ile ülkemizdeki içişleri ve adalet sistemindeki uygulamaları hakkında analitik bir değerlendirme yapılacaktır.

Teorik olarak kurumsal bilgi paylaşım ve ağ sisteminin gerekliliği kabul görse de ABD gibi gelişmiş ülkelerde dâhil olmak üzere istenilen sonuçların elde edilemediği görülmektedir. Walker (2002) bunun temelinde politik bir takım unsurların olduğunu vurgulayarak, kurumlar arasındaki güvensizlik ve hâkimiyet alanındaki kontrol yetkisini kaybetme korkusunun bu durumun en temel sebepleri olduğunu ifade eder. Kurumsal bilgi paylaşım projelerinin hayata geçirilmesi için yeterli kaynağın olmaması ise bir diğer önemli faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Doj, 2002). Ancak ABD'de kurumlar aralarında oluşturdukları iletişim, koordinasyon ve işbirliği sayesinde kaynak bulma, yazılım, donanım, verilerin oluşturulması ve personel sorunları gibi hususları çözmeye başlamışlardır. Colorado (CICJIS) ve Pennsylvania (JNET) eyaletlerinde somut bir takım politikalar, planlama ve işbirliği faaliyetleri sonucu ortaya konulan yapılanma bu uygulamanın en belirgin örnekleridir.

Bu çalışmada kurumlararası ağ kavramı ve ABD uygulamaları ele alınıp ülkemizdeki uygulama farklılıkları karşılaştırılacaktır. Türkiye'de kurumları birbirine bağlayan özgün bir kurumlararası ağ bulunmamaktadır; mevcut kurumiçi ağlara (intra-organizational networks) entegre edilen bağlar bulunmaktadır. Yargı tarafından kullanılan Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) ile Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından uygulanan POL-NET sistemleri arasındaki bilgi paylaşımı örnek bir yapı olarak incelenecektir. Ülkemizdeki bu sistemler üzerine yazılan çalışmalar taranmış, hazırlanan raporlar incelenmiş ve her iki kurumdaki uygulayıcılarla birebir görüşmeler yapılarak literatür bulguları test edilmiştir. Elde edilen bulgular ise kurumlararası ağların niteliğini gösteren 4 farklı ölçüte göre değerlendirilmiştir. Bu çalışmanın en temel amaçlarından birisi de ceza adaleti bağlamında Amerika'daki ve ülkemizdeki bilgi sistemlerinin yapılarını, kurumlararası ağların yapılarını incelemek ve ülkemizde bu alanda yapılan/yapılacak çalışmalara katkı sağlamaktır.

¹ İngiltere'deki yapılan çalışmalarla ilgili detaylı bilgi için bkz. Christine Bellamy and John Taylor, "New information and communication technologies and institutional change: The case of the UK criminal justice system, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9 No. 4, 1996.

1- Kurumlararası Ağlar (Interorganizational Networks) Teorisi

Kurumlararası ağ birçok yazar tarafından kuramsallaştırılmaya çalışılmış ve 1970’li yıllardan beri üzerinde durularak (Benson, 1975) birçok alan araştırmasının yapıldığı bir kavramdır. Özellikle 1980’li yılların ortalarından itibaren özel ve kamusal sektörlerin yanında sivil toplum kuruluşları üzerinde de birçok çalışma yapılmıştır (Alexander, 1995; Hall & Quinn, 1983; Oliver, 1990; Provan & Milward, 1995; Wiewel & Hunter, 1985). 2000’li yıllardan sonra kurumlararası ağ yaklaşımı elektronik ve bilgisayar teknolojisinin gelişmesiyle popüleritesi artmış ve akademisyenlerin sıklıkla çalıştığı bir alan haline gelmiştir (Baum, 2002). Zamanla teorinin gelişimi e-devlet kavramının önemli bir pratiği haline gelmiştir. Ancak neredeyse 40 yılı aşkın süredir üzerinde çalışılan bir kavram olmasına rağmen, kurumlararası ağ teorisinin hala üzerinde uzlaşmaya varılmış net bir tanımlaması bulunmamaktadır. Farklı disiplinler farklı açılardan konuya yaklaşmışlardır. Özellikle sosyoloji, işletme ve ekonomi gibi akademik disiplinlerin bu kavramın gelişmesinde öncülük yaptığı görülmektedir. Son yıllarda, kamu yönetimi ve politikaları alanında da hatırı sayılır çalışmalar da ön plana çıkmaktadır (Alexander, 1995; Hall & Quinn, 1983; Oliver, 1990; Provan & Milward, 1995; Wiewel & Hunter, 1985).

Ağ (network) kavramını en az iki veya daha fazla kurumun ya da organizasyonun aynı amaca yönelik hedefleri için bir araya gelmesi şeklinde tanımlayabiliriz. Bu çerçevede, kurumlararası ağ kavramı da tesadüfi değil fakat resmi (formal) olarak kurulmuş ve belirli bir amaca yönelik olarak icra edilen bir yapılanmadır. Ayrıca, ağ üyelerinin yönetsel otonomisi devam etmekte ve aralarındaki ilişki ise hiyerarşik olmayan bir yapı şeklinde yürütülmektedir. Ağ üyesi olan kurumlar birbirlerine çok farklı şekillerde bağlanabilmekte (örneğin, bilgi, hizmet, malzeme ve sosyal destek gibi) ve bu ilişkileri resmi, gayri resmi, sözleşmeye bağlı ya da tamamen güvene dayalı bir yapıyla kurabilmektedirler. Tüm bu durumlarda ağ yapılanmasının sınırları çok açık ve formüle edilmiş olabileceği gibi belirsiz (fuzzy) de olabilmektedir. Diğer taraftan, kimi organizasyonlar tam bir ağ şeklinde fonksiyon icra ettiği halde bu durumu bir ağ (network) olarak tanımlamazlar. Örneğin, koalisyon, ittifak, birlik, katılım, işbirliği gibi adlarla aralarında kurmuş oldukları yapılanmayı farklı terminolojilerle de ifade edilebilmektedir.

Dolayısıyla bu alandaki literatür karmaşık, disiplinlerarası ve farklı kavramları içermektedir. Bu çalışma kurumlararası ağ teorisi alanında tartışmaları, yazılanları ve alan çalışmalarını ortaya koymaktan ziyade, günümüz ceza adalet sistemi içinde ortaya çıkan bir gerçeği ve sorunları ortaya koymayı hedeflemekte ve Türkiye’deki yapılmış ya da yapılmakta olan ceza adalet alanındaki network yapılanmasını değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Çok basit bir tanımlamayla kurumlararası ağlar, teknolojiyi kullanarak düzenli bilgi paylaşımına olanak sağlayan bilgi sistemleridir (Morton, 2001; Walker, 2002). Kurumlararası ağlar legal olarak ayrı olan kurumların birbirleriyle bağlanarak karşılıklı ilişkilerini, hedeflerini ve ortak amaçlarını veya sosyal

ilişkilerini zamanla güçlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır (Keast vd. 2004; Williams, 2005). Bu ağlardan öncelikli beklenti kurulan yapının dâhil olan kurumların performansına katkı yapmasıdır (Keast vd. 2004). Bu birlikteliğin amacı ortak ve geniş tabanlı bir misyonu gerçekleştirmek olmalıdır. Ancak bir amaç etrafında kurumlar kenetlendikçe her aktörün özgürlük alanı daralacak ve otonomilerinden taviz verir hale geleceklerdir (Keast vd. 2004). Bu ağların yönetiminden veya çıkabilecek ihtilafı çözmekle sorumlu üst bir kurum bulunmamaktadır ve bu nedenle genellikle kurumlar arası protokoller veya anlaşmalar bu yapıları oluşturmaktadır (Fountain, 2001).

Bu anlamda ülkemizdeki ağ bağlar incelendiğinde kurumların bir araya gelerek ortak bir misyonu gerçekleştirmekten ziyade her kurumun kendi kurumlarının performansına katkı sağlaması temel gayedir. Mesela ülkemizde 60'dan fazla kurum içi (intra-organizaitonal networks) ağ ve Kamu-Net yönetimi tarafından da 47 projenin yürütülmesine rağmen birbirine bağlanabilen proje sayısının sadece 12 olması dikkat çekicidir (İnce, 2001). Her aktör kendi yapısını korumayı ve bağımsız olarak gelişmeyi amaçlamaktadır. Diğer aktörlerle paylaşılan bilgiler sınırlı ve diğerlerinin ihtiyaçlarını giderme amaçlı değildir. Bu nedenle bilgi paylaşımı mümkün olduğu kadar az paylaşımda bulunarak daha fazla bilgi temini şeklinde uygulanmaktadır.

Ülkemizde kurumlararası ağlar gelişmekte olan bir uygulama olsa da farklı ülkelerde yaklaşık 30 yıldır uygulanan bir yöntemdir (Rottman vd., 2007). Devlet kurumları arasındaki formel ve formel olmayan ilişkileri kuvvetlendikçe birbirleri arasında bağlılık (connectedness) oluşur ve bu kurumların kapasitesini arttırarak hedeflerini gerçekleştirmede önemli roller oynar (Kapucu, 2005). Kişiler arası iyi ilişkiler kurumsal ilişkilere dönüşür ve kurumlararası ağlar ile resmi olmayan ilişki, resmi ve kurumsal hale gelir. Bu uygulamanın yaygınlaşmasında en önemli etkenler legal ve politik ihtiyaçlara cevap verme (gereklilik), çevresel belirsizlikleri indirgeme (dayanıklılık), işlemlerin ekonomik hale getirilmesi (verimlilik), ortak ve karşılıklı hedefleri gerçekleştirme (karşılıklılık), işbirliği ile güvenilirlik ve saygı kazanma (kurumsallık) ve idari özerkliğini koruma (asimetri) olarak görülmektedir (Williams, 2005; Rottman vd., 2007; Doj, 2000).

Ne var ki, teorik olarak, büyük faydalar sağlayacağı düşünülen kurumlararası ağların oluşturulması çok zor bir iştir; nitekim teknoloji çözümün sadece küçük bir bileşenidir, asıl zor olanlar kurumlar arası *çatışma ve hukuki alt yapıdır* (Doj, 2002; Fountain, 2001). Özellikle konu ulusal düzeyde kamu işlerini etkileyecek düzeyde bir çalışma ise devlet yönetiminin en üst seviyesinden politik ve legal bir destek almak kaçınılmazdır. Kurumların fonksiyonlarını ve yasal yükümlülüklerini etkileyeceğinden kurum yöneticilerinin ve uygulayıcılarının (professionals) destek ve tavırları bu ağların oluşmasında çok önemlidir. Çünkü alt yapısı iyi hazırlanmamış ağlar, zamanla kurumların yetki ve sorumluluklarının tartışılmasına sebebiyet verebilecektir (Eglene vd., 2007,Doj, 2002, Unlu ve Kapucu, 2009). Kurum idarecilerinin oluşabilecek problemi yönetim düzeyinde çözmeye, yapının adaptasyonunda, ilişkilerin

geliştirilmesinde ve politik desteğin sağlanması ve devam etmesinde önemli rolleri olacaktır (Mandell ve Keast, 2007, Doj, 2002).

Kurumlararası ağlar mantıksal yapılar olmasına rağmen yasal olarak bağlayıcı değildir ve bu nedenle katılım *gönüllülük ilkesine* bağlıdır (Egnele vd. 2004). Bu gönüllülük çözülmeye çalışılan problemin yöneticiler tarafından ne kadar iyi algılandığına bağlı olarak işlev görmektedir (Gulati and Gargiulo, 1999). Kurumlararası ağların oluşturulmasında veya engellenmesinde çevresel değişime (teknolojik değişim veya 11 Eylül saldırısı gibi) uyum isteği, dâhil olan kurumların ihtiyaç ve beklentileri ya da kurumlar arası işbirliklerin devlet tarafından teşvik edilmesi gibi birçok farklı sebep rol oynamaktadır (Fedorowicz vd. 2007). Bunun yanında ağların oluşmasına engel olan en önemli bariyerlerin başında kurumların yetki ve sorumluluk alanlarının genişliği, mali kaynakların, teknolojik alt yapının, yetişmiş personelin ve politik desteğin yeterliliği gösterilmektedir (Doj, 2002).

İşbirliği ihtiyacı ve politik destek de kurumlararası ağı geliştiren bir diğer faktördür. Zira kurumlararası ağlar hızla değişen gelişmelerin veya karmaşık yapıya sahip olan problemlerin tek bir kurum tarafından çözülemeyeceğini öngörerek kurumların kaynak ve olanaklarının işbirliği ile güçlendirmesine olanak tanır. Mesela 11 Eylül ve benzeri büyük saldırılar birçok ülkenin kurumlararası ağlarını güçlendirmesine, devlet yönetiminde kurumları kullanımına açık ortak veri tabanları oluşturmasına ve projeli çalışmaların teşvik edilmesine sebebiyet vermiştir (Yıldız, 2007). Kurumlararası ağlar çevresel belirsizliğin (environmental uncertainty) indirgenmesini, bilgi ve vizyon paylaşımını kolaylaştırmıştır (Unlu ve Kapucu, 2009).

Son olarak, Morton (2001) bilgilerin paylaşımı bağlamında, *bilginin güvenliği* ve *gizliliği* hususlarına temas eder. O'na göre kurumlararası ağ bilgilerin kurumlar arasında her zaman ve her durumda paylaşımı anlamına gelmez. Kurulacak entegrasyon gerekli bilgiye ulaşmayı sağlayacak şekilde dizayn edilir ve ayrıca hassas nitelikli bilgilere bağlı olarak gerekli güvenlik ve gizlilik unsurlarını da göz önüne almalıdır. (Morton, 2001). Dolayısıyla kurumlararası ağ ve veri paylaşımı ceza adalet birimlerinin yapısını güçlendirdiği gibi, yerine getirmekle sorumlu olduğu görevler bağlamında da hesap verebilirliğini ve saydamlığını artıran önemli unsurlardır.

2- Kurumlararası Ağların Ceza ve Adalet Sisteminde Uygulanması ve Entegrasyonun Önemi

İletişim teknolojileri ve bilgisayar devrimini sadece vatandaşların hızlı bilgi paylaşımına ve iletişim kurmalarına değil suçlularında bu gelişmelerden faydalanmalarına olanak sağlamıştır (Milward and Raab, 2002). Suçun işleme süresi, delillerin ortadan kaldırılması ve kaçma konusunda teknolojinin bütün imkânlarından suçlular da faydalanmaktadır. Bu nedenle günümüzde gelişmiş ülkeler dâhil olmak üzere birçok ülkede ceza adalet sistemi teknolojik gelişmelere ayak uydurmakta zorlanmaktadır (Doj, 2000).

Adalet sistemlerinin karşılaştığı en yaygın problemlerin başında insan gücüyle işlenen bilgilerin yetersizliği, kıyaslanamaması, bilgi kaybı, iyi indekslenmemiş suç ve suçlu kayıtları, tutarsız ve tekrarlanan raporlar ve kurumlar arası uyumsuzluklardır (Doj, 2000). *Etkililik ve verimlilik* olarak karşımıza çıkan bu sorun neticesinde ilgili kurumlar problemlere hızlı ve etkili şekilde müdahale edememekte, suçluların serbest kalmasına ve vatandaşa daha geç hizmet verilmesine ve hatta bazen mağdur olmalarına sebebiyet vermektedir. Bu nedenle ceza adalet sistemi içerisinde yer alan kurumların arasında güçlü bir veri ağının tesis edilmesi adalet sisteminin güçlenmesine katkı sağlayacaktır.

Kurumlararası ağ sayesinde bilgiye hızlı erişim suç verilerinin kullanımı açısından oldukça iyi bir gelişmedir. Söz konusu ağlar, yer ve zaman unsurlarına bağlı kalmaksızın kurumlara önemli karar noktalarında bilgi paylaşımını olanaklı kılar. Bu durum ise adalet sürecinin sağlıklı işlemesi açısından oldukça önemlidir çünkü bu ağlar kullanıcılarına gelişmiş performans ve hizmet sunarak gereksiz bilgilerin tasnif edilmesine, doğru karar verme ve daha etkin bir güvenlik hizmeti tesis edilmesine yardımcı olur (AIC, 2002; Morton, 2001). Daha da ötesi, bu ağlar gereksiz bir takım bilgisayar sistemlerini ortadan kaldırır, ucuzdur ve daha az personel ve emekle daha yüksek kalitede hizmet sunar. Bu sebeple sistemin uzun dönem hedefi diğer kamu bilgi sistemlerinin maliyetlerini de azaltmaktır (Morton, 2001). Ancak kurumlararası ağlardan asıl beklenen netice ekonomik fayda değildir; Morton (2001)'a göre daha da önemlisi adalet hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulabilmesidir.

Ceza Adalet sistemi içerisinde kurumlararası ağların geniş bir uygulama alanı vardır. En geniş manasıyla bu ağların temel fonksiyonu tüm ceza adalet sistemini ilgilendiren verilerin paylaşımını kapsar. Dempsey (2000) Ceza Adalet sistemindeki bilgiyi iki kategoriye ayırır 'kamu kayıtlarına ilişkin bilgiler' (çalıntı eşya kayıtları, yakalama müzakeresi, sabıka kaydı vs) ve 'soruşturma sistemleri' (fotoğraf, parmak izi, DNA bilgisi, olay ve mahkeme kayıtları, elektronik bilgi ve dokümanlar, şüphelinin adı, muhbir, mağdur ve şahitleri içeren ve soruşturması halen süren kamuya kapalı bilgiler). Örneğin herhangi bir polis birimi kendisine bağlı kısımlar arasında bilgi paylaşımına gittiği gibi diğer kurumlarla da bilgi paylaşımı cihetine gider. Dolayısıyla kurumlararası ağ sistemi birçok farklı kurumda bulunan bir takım verileri (mahkeme kayıtları, kimlik bilgileri, parmak izi, sürücü belgesi, cezaevi bilgileri, sabıka kaydı vb gibi) kapsar.

Walker (2002) ideal bir bilgi sisteminin polis tarafından olay yerinde toplanan verilerden ya da suç bilgilerine en yakın kaynaklardan başlaması gerektiğini ifade eder. O'na göre bu tür veriler elektronik ortamda ekip otosundan ya da soruşturma birimi tarafından şahsa ait parmak izi ve fotoğrafın sisteme girilmesi suretiyle gerçekleştirilebilir. Olay ya da şahsa ait bilgiler sisteme girildikten sonra yetkili diğer birimler (Adli birimler, ceza evleri ve ilgili sosyal kurumlar) tarafından söz konusu bilgiler artırılabilir. Her birim veri bankasına yüklemiş olduğu bilgiyi kontrol etme yetkisine sahip olduğu gibi izin verildiği ölçüde bir takım başka yetkilere de sahip olacaktır. Suça ilk müdahale eden birimden -ki

bu genelde polis olmaktadır- sonra savcı da suçla ilgili bir konuda karar verebilmek için polis tarafından elde edilen bilgilerin hemen hepsine ihtiyaç duyar. Sırasıyla, aynı bilgiye yerel mahkeme tutukevi, avukat ve hazırlık tahkikat ofisi de ihtiyaç duymaktadır (Roberts, 2000). Bu bağlamda Walker (2002), kapsamlı bilginin veri paylaşımının iskeletini oluşturduğunu ifade eder.

Bilginin yerindeliği ve kalitesi, karar verme mekanizmasında bulunan kişilerin, özellikle polisin hesap verebilirliğini ve güvenliğini arttıran önemli bir unsurdur. Örneğin polisin suç şüphesiyle gözaltına aldığı bir şahsın suç kaydına ya da mahkeme kayıtlarına zamanında, tam ve doğru olarak erişebilmesi gerek yasal gözaltı süresi, gerekse de suçun kovuşturulması bağlamında oldukça önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aynı şekilde polisin Ceza Adalet sistemindeki kayıtlara ulaşabilmesi sanıkların ve suçluların daha iyi takip edilmesine olanak verecektir. Mevcut alt yapıda polis çok sınırlı bir bilgiye ulaşabilmektedir. Özellikle infaz sisteminde kişilerin ne kadar ceza aldığı, nerede cezasının infaz edildiği, ne zaman serbest kaldığı, hükümlü olduğu sırada başka cezalar alıp almadığı gibi bilgilerden polis sürdürmekte olduğu operasyonlarda faydalanabilir.

Ülkemizde merkezi yönetim sayesinde birbirinden bağımsız çok sayıda kurum yoktur ama yerel yönetimin güçlü olduğu sitemlerde bilgi paylaşımı devletin etkinliği açısından kaçınılmaz bir olgudur. Mesela Amerikan ceza adalet sisteminde yaklaşık 19.000 eyalet ve yerel polis birimi ile yaklaşık 200 federal polis birimi bulunmaktadır. Bunlara ilaveten binlerle ifade edilen mahkeme, savcılık birimi ile hapisaneler ve denetimli serbestlik departmanları bulunmaktadır. Her kurumun bir ya da birden fazla birimle ve ayrıca ulusal sistemle bağlantısı göz önüne alındığında ceza adalet sistemin büyüklüğü ve Amerika için önemi açıkça ortaya çıkmaktadır (Dempsey, 2000).

Morton (2001) ceza adalet birimlerinin etkili çalışmalar açısından doğru bilgiye doğru zamanda ulaşmalarının hayati önem taşıdığını ifade eder. Ceza adalet kurumları için geliştirilen ve yaklaşık 40 yıllık bir geçmişe sahip olan birçok bilgi sistemi raporlama ve analiz amacıyla oluşturulmuş ve fakat yalnızca bir kurumun ihtiyaçları doğrultusunda dizayn edilmiştir. Ancak zamanla suç olaylarının artmasıyla kompleks bir yapıya bürünen adalet sistemi kurumlar arası bilgi paylaşımı açısından bu sistemleri verimsiz bir hale getirmiştir. Kanun uygulayıcı birimler –genelde polis örgütü- suç ve suçluluğa karşı daha etkin müdahale amacıyla bu sistemlerin hızlı, doğru ve diğer ilgili kurumlarla da bilgi alışverişine olanak sağlayan bir yapıda olmasını ister. Bu bağlamda Morton oluşturulan veri tabanlarının ceza adalet birimlerinin yasal olarak suç ve suçlularla ilgili verecekleri kararlar bağlamında temel bir gereksinim olduğunu dile getirir.

3- Araştırma Metodu

Gelişmiş ülkelerdeki kurumlararası ağ modelleri incelenirken model ülke olarak Amerika Birleşik Devletleri seçilmiştir. Bunun sebebi, ABD'nin teknolojik

gelişmelerin en hızlı uygulamaya giren ülkelerden birisi olmasının yanında, ABD'nin yönetim yapısının kurumlararası ağları kaçınılmaz kılmasıdır. Federal bir sistemle yönetilen ABD'de eyaletlerin ve federal kurumların otonom yapıları tek merkezden yönetime imkân tanımamaktadır. Bu nedenle kurumlararası karşılıklı mutabakat olmadan bilgi alışverişi ve işbirliği mümkün değildir. Bu karmaşık yönetim sisteminde güvenliğin ve vatandaş memnuniyetinin her zaman yüksek tutulması ancak kurumlararasıdaki bağlılığın güçlü olması ile mümkündür. Bu amaçla ABD'de özellikle ceza adalet sistemi içindeki sistemler incelenmiş ve en geniş olan ağlar model alınarak değerlendirmeye alınmıştır.

Ülkemizde kurumlararası ağlar yeni gelişen bir alandır. Her ne kadar kurumiçi ağlar yaygın olarak kullanılsa da ilgili diğer kurumları birbirine bağlamak için kurulan özel bir ağ yoktur. Bir başka ifadeyle bilgi paylaşımı için ortak kullanılan bir sistem oluşturmak yerine mevcut kurumiçi ağlara diğer kurumlardan kısmi erişim imkânı tanınmaktadır. Türkiye'de Ceza Adalet sistemi içerisinde Yargı tarafından UYAP, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından Pol-Net, Gümrük Teşkilatı tarafından Gümrük Sistemleri Otomasyon Projesi (GİMOP) ve Jandarma Genel Komutanlığı tarafından J-Net kullanılmaktadır. Her kurumun birbiriyle farklı düzeyde geliştirdiği ağ bağlar vardır. Kurumlar tek bir ağ üzerinden birbirine bağlı olmadığı için bu çalışmada kurumlar arasındaki ağ bağlar incelenmiştir. Daha da özel olarak sadece UYAP ve Pol-Net arasındaki ağ incelenmiştir.

Öte yandan bu ağın yapısı, niteliği, ilişki düzeyi ve etkililiğini tespit etmek ise son derece güçtür. Çünkü bu ağlarla ilgili kamuya açık protokoller olmadığı gibi kurumların yayınladığı rapor veya istatistiksel bilgiler de bulunmamaktadır. Bu ağların niteliği, çalışma sistemi ve diğer kurumlara ne tür erişim izni verildiğini tespit etmek maksadıyla literatürdeki bilimsel dergiler, mesleki dergiler, konferans bildirimleri, kurumların web adresleri ve bu ağlarla ilgili haberler taranmıştır. Ancak mevcut yazılı kaynaklar ağların yapısı hakkında yeterli düzeyde bilgi vermekten uzak olduğu görülmüştür. Yazılı kaynaklardan elde edilemeyecek bilgiler ise ilgili kurumlarda çalışan personelle yüz yüze yapılan görüşmelerden elde edilmiştir. Kişilerden elde edilen verilerin güvenilirliğini arttırmak için UYAP ve POLNET sistemini kullanan 10 farklı kişiyle görüşülmüştür.

4- ABD'nden Örnek Uygulamalar ve Değerlendirmeler

a) Ulusal Kanun Uygulama Birimleri Telekomünikasyon Sistemi (NLETS)

NLETS (The National Law Enforcement Telecommunications Systems) ceza adalet sistemine ilişkin bilgilerin federal ve eyalet bazında değişimini öngören ulusal bir ağ sistemidir (Dempsey, 2000). Her eyalet kendi içerisinde kanun uygulama birimleri arasındaki bilgi alışverişinden sorumludur. Bu iletişim sayesinde her hangi bir ceza adalet birimi bir başka eyalette bulunan bir diğer birimle de bilgi alışverişinde bulunabilmektedir. Bu sistem bütün büyük

kentlerdeki polis birimlerini birbirine bağladığı gibi, tamamını kapsamasa dahi birçok küçük nitelikteki polis birimini de birbirine bağlamaktadır. Buna ilaveten Amerika’da polis örgütü haricindeki ceza adalet sistemini oluşturan savcılık, şartlı tahliye işleminden sorumlu birimler bu sistem sayesinde yerel, eyalet ve federal bazda bilgi alışverişinde bulunabilmektedirler. Ceza adalet sistemini oluşturan birimlerin bu sistemi yaklaşık üç yüz bin farklı terminalden günde bir milyondan fazla kez kullandığı göz önünde bulundurulursa NLETS sisteminin Amerika için ne derece önemli olduğu açıkça görülebilir (Dempsey, 2000).

Bu sistem sayesinde eyaletler arası araç kayıt bilgileri, sürücü belgesi kayıtları, suç ve sabıka kaydı, bot ve kar taşıtlarına ait bilgiler, şartlı tahliye bilgileri, ceza ve ıslah evi bilgileri, cinsel suçlulara ait kayıtlar karşılıklı olarak eyaletler arasındaki protokollere göre paylaşılmaktadır. Bu sistem içerisinde ulaşılabilen ulusal veri bankaları ise:

- ATF) Alkol, tütün ve ateşli silahlar birimine ait “Silah Takip Verileri”
- FAA) Ulusal Havacılık Yönetimine ait uçak kayıt verileri
- FAA) Aynı birime ait taşımacılıkla ilgili bilgilerin takibi
 - El konulan araçlara ilişkin bilgiler
 - Uyuşturucu suçlarının takibinde dublikasyonu önlemek için oluşturulan sorgulama sistemi
 - Tehlikeli Maddelere ilişkin bilgiler
- INS) Göçmen ve Vatandaşlığa Kabul Bürosu’na ait bilgiler.

NLETS sistemine girmeye yetkili birimler 50 eyaletten yetkilendirilen birimler, devlet bakanlıkları, Federal Araştırma Bürosu (FBI), Hazine (TECS), Gümrükler, Vergi Hizmetleri Bürosu (IRS), Alkol, Tütün ve Silah Bürosu, Adalet Bakanlığı, Uyuşturucu ile Mücadele Birimi (DEA), Göçmen ve Vatandaşlığa Kabul Bürosu (INS), Interpol, Amerikan Gizli Servisi, Kayıp ve Tacize Uğrayan Çocuklar Merkezi (NCMEC), Kanada Polisi ve Sahil Güvenlik Birimidir.

b) 11 Eylül ve İç Güvenlik Bakanlığı (Department of Homeland Security)

11 Eylül’den sonra ceza adalet sistemindeki bilgi entegrasyonu yeni bir boyut ve öncelik kazanmış, suçluların takibi kurulan bu yeni bakanlığın öncelikleri arasında yer almaya başlamıştır. Bu bağlamda bilgi paylaşımı bu stratejinin en temel unsuru haline gelmiştir. Doğru bilginin doğru kişiye doğru zamanda (her an) sağlanması yaklaşımı kurulan bu bakanlığın en önemli politikalarından birisi olmuştur. Bu husus tamamen kurumlararası ağ teorisinin pratik bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira bu ağ pratikte kurulamadığı taktirde, oluşturulan yeni birimin işlevsiz kalacağı çok açıktır. Amerika’da 11 Eylül’den sonra polis, mahkemeler ve ceza evlerinde bulunan ve birer ‘bilgi adası’ olarak tarif edilen verilerin toplanması ve paylaşılması kamu güvenliğinin ve ceza adaletinin daha iyi yerine getirilmesi açısından daha önemli bir konuma gelmiştir. Nitekim oluşturulan bu yeni birim ağ paylaşımı

konusunda halen yoğun çabalar sarf etmekte ve bilgi paylaşımını en önemli konu başlıklarından birisi olarak görmektedir.

Diğer taraftan, Ulusal Valiler Birliği (National Governors Association) geçtiğimiz yıllarda birçok eyalette sistem entegrasyonu için pilot projelerin başlatılmasına karar vermiş ve bu alanda çok büyük bütçeler ayırmıştır. Planlanan entegrasyon sistemi kamu güvenliği ve ceza adaletinin yanında sağlık sektöründe de eyaletler arası entegrasyonu içermektedir. Bu bağlamda, özellikle 11 Eylül saldırılarından sonraki süreçte entegrasyon ve kurumlararası ağ yapılması için güçlü bir siyasi desteğin olduğu ve halen devam ettiği söylenebilir.

5- Türk Ceza Adalet Sistemi içinde Uygulanan Bilgi Sistemleri

a) POL-NET

İçişleri Bakanlığına bağlı faaliyet gösteren Emniyet Teşkilatı iç güvenlik alanında 1990'lı yıllardan itibaren network alanında bir takım sistemler kurmaya başlamıştır. Halen Emniyet Teşkilatı içerisinde farklı birimlerin bağımsız yada bütünleşik (entegre) bilgi sistemleri kurma çabaları devam etmektedir.

Pol-Net, polisin görevinin gerekli kıldığı her türden bilgiye, en hızlı, kolay ve güvenilir bilgi sistemlerini kullanarak ulaşmasını sağlayacak bir bilgi sistemidir. Emniyet Teşkilatına bilgi işlem hizmeti verilmesi amacıyla kurulan ve işletilen her türlü iletişim alt yapısını, bilgisayar sistemleri ve bilgi sistemlerinin tamamını kapsayan Pol-Net-Transpol; PBS (Polis Bilgisayar sistemleri), EBS (Emniyet Bilgi Sistemleri), AFİS (Otomatik Parmak İzi Teşhis Sistemi), PBS (Polis Bilgisayar Sistemleri), KPL-Net (Kriminal Polis Laboratuvarı), EmisNet (Emniyet İstihbarat), MOBESE (Mobil Elektronik Sistem Entegrasyon), PYBS (Personel Yönetim Bilgi Sistemi), Muhabere Sistemleri ve Arşiv sistemlerini alt yapısını oluşturur (Şahan, 2007).

81 İl Emniyet Müdürlüğünün ilgili personelinin iletişim, sistem, bilgi sistemi ve kullanıcı eğitimleri tamamlanmış ve sistem 01.01.2002 tarihinde kullanıma açılmıştır. Pol-Net kapsamında 33 ana uygulama, 51 Sorgu programı, 31 yerel uygulama ve çok sayıda istatistik programı şu anda hizmet vermektedir. Günümüz itibarıyla 81 İl Emniyet Müdürlüğü ve birçok ilçe emniyet teşkilatları tarafından kullanılmaktadır. Ocak 2007 itibarıyla Pol-Net'te 40.551 üzerinde kullanıcı, 13.995 adet kullanıcı bilgisayarı, 155 sistem sunucu bilgisayarı bulunmaktadır (Şahan, 2007).

Şahan (2007) Pol-Net sisteminin sağlanmış olduğu faydaların başlıcalarını şu şekilde sıralar:

- Bilgiye hızlı ulaşım sayesinde gözaltı sürelerinin kısalması ve gereksiz gözaltı sürelerinin en aza indirilmesi

- Güvenlik soruşturmaları konusunda sürelerin kısaltılarak ve yazışma oranlarının düşürülmesi
- İnternet ve mobil uygulamalar ile yerinden hizmet çalışmalarının başlatılması
- Bazı yazışmaların, işlemlerin ve kontrollerin (plaka, sabıka kayıtları gibi) sistem tarafından otomatik olarak yapılmaya başlanması
- Sınır kapıları ve hava limanlarındaki yoğunluğun azalması
- Kurum içi evrak akışının elektronik ortama aktarılması, evrak akışının hızlanması ve bürokrasinin azaltılması
- Kurum çalışanlarına sistem üzerinden (örneğin uzaktan eğitim) eğitim olanağının sağlanması.
- Pol-Net sayesinde hizmet kalitesi ve süresinde de önemli değişimler yaşanmıştır. Bu değişimden bazı örnekleri şu şekilde sıralayabiliriz (Şahan, 2007).
- Pol-Net kapsamındaki bilgi sisteminde bilgiye ulaşma hızı 5 saniyeye kadar inmiştir.
- 3–5 gün süren ehliyet, ruhsat ve araç tescil işlemleri 15 dakika seviyesine indirilmiştir ve bu belgelerin teslimi ise birkaç saat içinde yapılabilmektedir.
- Bir hafta kadar süren pasaport işlemleri bir güne indirilmiştir.
- Daha önce aylar süren istatistik çalışmaları bir kaç dakikada elde edilebilir hale gelmiştir.
- Personel yürürlükteki mevzuata çok kısa sürede ulaşabilmektedir.
- Şahısların suç kaydı (GBT) sorguları 1–3 saniyede yapılarak göz altılarındaki gereksiz beklentiler sona erdirilmiştir.
- Mobil uygulamalar sayesinde trafik işlemleri çok kısa süreler içinde yapılabilir hale gelmiştir.

b) UYAP – Ulusal Yargı Ağı Projesi

Ulusal Yargı Ağı projesi (UYAP), yargı birimlerinin ve Adalet Bakanlığının merkez birimlerinin iş süreçlerini hızlandırmayı, güvenilirliğini arttırmayı ve kurumu kâğıtsız ortama taşımayı hedefleyen bir bilgi sistemidir (Çam, 2008).

UYAP, kullanıcılarının vakitlerini bürokratik işlemlerden öte dikkatlerini asıl işlerine vermelerini, adaletin daha hızlı tecelli etmesinin sağlanmasını, dava masrafları ile yargı giderlerinin azaltılmasını, kadro açığından kaynaklanan yükü hafifleterek personelin motivasyonunun artırılmasını ve kaynakların etkin kullanımının sağlanmasını hedeflemektedir (Çam, 2008).

UYAP projesi Adalet Bakanlığı bünyesinde bulunan 134 Ağır Ceza Merkezini, 587 ilçede bulunan Adliye Teşkilatını, 25 Bölge idare Mahkemesini, 425 Adet Ceza İnfaz ve Tutukevlerini, 63 Adet Adli Tıp Kurumu Birimini, 7751 Mahkeme, Cumhuriyet Başsavcılığı ve İcra Dairesini birbirine bağlayarak 10789 Hâkim ve Cumhuriyet savcısına ve 59.037 personele hizmet sunmak amacıyla yapılandırılmıştır (Çam, 2008).

UYAP kurumlararası ağlara da destek vermektedir ve planlama aşamasında Noterler ve Barolar Birliği, Kolluk Kuvvetleri, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Danıştay, Tapu ve Kadastro ve Yargıtay ile bilgi paylaşımı tasarlanmıştır ve halen aktif olarak MERNIS, Adli Sicil, POLNET, PTT gibi kurum ve kuruluşlara ait ağlara entegre durumdadır (Çam, 2008).

UYAP sayesinde, MERNIS ve Adli Sicil sisteminde yer alan bilgiler elektronik ortamda otomatik olarak sisteme kaydedilmektedir. Nüfus Kayıt Örneği de bu kapsamda anında elektronik olarak alınabilmektedir. Avukat Portalı vasıtası ile avukatların internet üzerinden dosya açmaları sırasında hesaplanan harçların avukatın banka hesabından ilgili veynenin hesabına havale edilebilmektedir. Kişilerin ehliyet bilgileri POLNET vasıtasıyla Emniyet üzerinden anında sorgulanmaktadır. Emniyet tarafından Kişi TC Kimlik Numarası veya Temel Kimlik Bilgileri girilerek UYAP'ta yer alan ve kişilere ait dava dosyaları, tutuklama ve yakalama bilgileri sorgulanabilmektedir (Çam, 2008).

UYAP'tan hizmet alan kişi sayısı hızla artmaktadır. Aktif olarak 2006 yılında uygulamaya konulan sistemin ilk yılında 10.000 olan kullanıcı sayısı 2007 yılında 27.000 ve 2008 ise 43.000 ulaşmıştır. Bu sistem sayesinde Cumhuriyet Savcılığında rutin olarak görülen işlemlerin sonlandırılmasında önemli bir hızlanma meydana gelmiştir. Mesela önceleri uzunca bir zaman alan işlemler (nüfus kaydı alma, adli sicil kaydı, talimat, müzekkere ve dosya gönderme, dosyanın aşamalarını görme gibi işlemlerinin süresi bir dakikanın altına düşmüştür (Çam, 2008).

UYAP kullanıcılarıyla yapılan birebir görüşmelerde sistemle ilgili eksikler olduğu görülmüştür. Öncelikle UYAP yargı sistemindeki birçok uygulamayı bir anda hayata geçirecek şekilde devreye sokulduğu için elektronik olarak her şeye sistemden ulaşılması veya yeni verilerin eski dosyalara eklenmesi mümkün olamamıştır. Özellikle 2006 yılı öncesi yakalama müzekkeresi, gıyabi tevkif ve infaz kayıtları gibi güncel olması gereken bilgilerde eksiklikler bulunmaktadır ve bu nedenle cezasını çekmiş veya serbest kalmış kişiler tekrar gözaltına alınarak mağdur edilebilmektedir.

İkinci olarak UYAP sistemi her şeyin elektronik olarak senkronize edilmesi üzerine kurulması nedeniyle fiziksel dosya üzerinden çalışmayı alışkanlık edinen hakim, savcı ve diğer görevlilerin sisteme entegre edilmesi halen gecikmiştir. Birçok evrakın dijital imza ile takip edilmesi mümkün iken ıslak imza ile işlemlerin görülmesi evrakların zamanında sisteme girememesine sebep olmaktadır. Islak imzalı belgelerin tekrar taranarak dijital hale getirilmesi için ise yeterli donanım, personel ve fiziksel ortam bulunmamaktadır. Fiziksel evrakların taranmak suretiyle dijital hale gelmesi ise sistemi etkilemektedir çünkü dosya boyutları çok büyümekte ve birçok adliyede yetersiz bellek olması sebebiyle yeni bellek gelinceye kadar işleri durdurabilmektedir. Özellikle yakalama müzekkerelerinin dijital imzalarla yapılabileceği hale gelmesi dahi 20 günlük bir zaman kazanılmasına olanak tanıyabilecektir.

Son olarak da mahkemelerin iş yoğunluğu ve işleyiş şekli ilgili diğer mahkemelerin performansını etkilemektedir. Mesela bölgelerde bulunan Ağır

Ceza Mahkemelerine yerel mahkemeler dijital veya fiziksel olarak soruşturma dosyalarını gönderebilmektedir. Gelen soruşturma dosyalarını tekrar sisteme dâhil etmek ise iş yoğunluğu yüksek olan bu mahkemelerin işleyişini etkilemektedir.

UYAP halen gelişmekte olan bir sistem olması sebebiyle teknik hataları olan ve geçiş sürecinde güncellenme problemi bulunan bir yapıdadır ancak sistem kullanıldıkça hem hataları giderilecek hem de kullanıcıları dijital ortamda işlem yapmaya geçiş sağlayacaktır.

6- Türkiye'deki Kurumlararası Ağların Değerlendirilmesi

Kurumlararası ağlar daha evvel de ifade edildiği gibi yalnızca bir kurumun kendi bünyesindeki birimlerle olan bilgi paylaşımını değil diğer kurum ve kuruluşlarla da işbirliğini ve bilgi alışverişini gerekli kılar. Dolayısıyla ceza adalet sistemi içindeki kanun uygulama birimlerinin (polis, gümrük, sahil güvenlik ve jandarma gibi), mahkemelerin ve cezaevlerinin kendi kurumlarını, sistem içindeki diğer kurumları ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarını görev alanlarıyla ya da şahıslarla ilgili bilgilendirmesi kurumlararası ağların temel hedefidir. Bu yapının sağlam, işlevsel ve istenilen ölçüde olması için teorik olarak öngörülen şartların tesis edilmesi gerekmektedir aksi takdirde göstermelik bilgi paylaşımından veya pratikte faydası olabilecek birkaç kalem işlemden daha ötesine geçmek mümkün olmayacaktır.

Kurumlararası ağlar teorisi çerçevesinde iki sistem arasındaki bilgi paylaşımı (1) *performans*, (2) *etkililik ve verimlilik* (3) *İşbirliği ihtiyacı ve politik destek* ve (4) *bilginin güvenliği ve gizliliği* konularında değerlendirilecektir. Değerlendirme yöntemi eldeki bulgularla teorik öngörü arasındaki farklılıkların değerlendirilmesi şeklinde olacaktır. Bulgular yazılı materyallerin (raporlar, makaleler, sunumlar vb.) değerlendirilmesi ve bu sistemin kullanıcılarıyla birebir yapılan görüşmelerden derlenmiştir. Sistem kullanıcılarıyla yapılan görüşmelerde öncelikli olarak sistemin nasıl kullanıldığı, iş performansına etkileri, sistemin eksikleri ve kurumlararası ağlar değerlendirme kriterlerine göre sorular sorulmuştur. Amacımız sistem algılaması, sistemin kullanılabilirliği (user- friendly) veya personel performansına etkileri gibi kullanıcı boyutlarını incelemek olmadığı için elde edilen bulguların tutarlılığını görüşme yoluyla doğrulamak ve rapor edilmeyen eksikleri tespit etmeye yönelik görüşmeler yapılmıştır.

Performans: UYAP ve POLNET arasındaki ağ performans bağlamında kurumlararası ağ standartlarında değildir (Çam, 2008; Şahan, 2007). Her iki sistemde birbirinden tamamen bağımsız ve birbirleriyle entegre olamamıştır. Bu nedenle diğer kurumların performanslarını arttırmayı sağlayacak bir alt yapı sunamamışlardır. Kurumların fiziksel olarak evrak almadan kendi dijital alt yapılarıyla sistemi işletmeleri mümkün değildir. Mesela polisin aranan şahısları kullandığı Kaçakçılık İstihbarat Harekât ve Bilgi Toplama Daire Başkanlığına ait kullandığı veri tabanına (KİHBİ) yakalama veya tevkif müzekkeresini

çevrimiçi olarak atmak isteyen adliye personeli ile UYAP üzerinden bu bilgilere ulaşmak isteyen kolluk kuvveti aynı şeyi istemektedirler ama maalesef sistemler arasında yeterli paylaşım oluşturulamamıştır.

Etkililik ve verimlilik: UYAP çevrimiçi olan veri tabanlarını değil belirli aralıklarla yedeklediği verileri diğer birimlerle paylaşmaktadır. Mesela mahkemece yakalanmasına karar verilen birinin bilgilerine bilgisayardan 1-2 ay sonrasında ulaşılmaktadır. UYAP üzerinden ulaşılan bilgiler sadece kısıtlı² olarak görüntülenebilmektedir. Daha ötesi görüntülenen bir sayfayı çıktı olarak almak bile mümkün değildir. Kişi sorgulamak için ilgilinin ya TC kimlik numarası ya da en az 5 tane kimlik bilgisi (adı, soyadı, ana-baba adı ve doğum yeri) eksiksiz olmalıdır. Bu nedenle polis eksik kimlik bilgilerine dayanarak sorgu yapamamaktadır. Bu uygulama aynı zamanda TC kimlik numarası olmayan ve eksik bilgileri olabilen yabancı şahısların sorgusunu imkânsız hale getirmektedir. UYAP veri tabanını soruşturma ve infaz bilgileri esas olarak tasnif etmektedir ve Polnet'e sadece infaz bilgilerine ait veri tabanını paylaşmaktadır. Bu veri tabanı kullanılmasına rağmen yargılanan şahısların ne kadar ceza aldıklarına, yakalama müzekerelerine, hangi infaz kurumunda bulduklarına, ne zaman serbest kaldıkları, kararın içeriğine (hüküm yazısı), davanın esastan sorgusuna (kaç kişi aynı olaydan yargılanmış, kaç kişi beraat etmiş vb), suç tarihine ve olay yerine, kişi hakkında alınan tedbirlere (memuriyetten men, denetimli serbestlik vb) ulaşmak mümkün değildir. Bu anlamda iki kurum arasındaki ağın etkili ve verimli bir sonuç üretmesi mümkün değildir.

İşbirliği ihtiyacı ve politik destek: Kurumlararası ağ paylaşımının daha üst düzeye çıkması için kurumlararası ağlar ortak bir amaca hizmet etmelidir ve bu amaçlar hükümetler tarafından teşvik edilmesi gerekmektedir. Bir başka ifadeyle politik destek liderlik, kaynak sağlanması ve yasal sorunların giderilmesini içermektedir. Ortak amaçların oluşturulması ise ancak hükümetlerin siyasalar (policy) geliştirmesiyle mümkün olacaktır (Keast vd. 2004). Bu yapıların kurulması ile yönetilmesi farklı kavramlardır ve yapının bir bütün olarak yönetilebilmesi için kurumlar üstü planlama ve destek gerekmektedir (Milward Ve Provan, 2006). Mesela siyasanın amacın vatandaşın kolay ve beklemeden hizmet alması veya adli konulardan dolayı mağdur olmaması ise vatandaşın herhangi bir devlet dairesine gittiğinde diğer devlet dairesine gitmeden her türlü işlemini aynı yerden bitirebiliyor olması gerekmektedir.

Bu bağlamda UYAP ve POLNET'in entegrasyonu için gerek DPT öncülüğünde gerekse kurumlararası protokollerler bu husus gündeme getirilmiştir. İşbirliği ihtiyacı kurumların yöneticileri tarafından ifade edilmekte ve desteklendiği beyan edilmektedir ama sonuçların uygulayıcılara yansımadağı görülmektedir.

² Sonuç ekranında kişinin sadece arandığı belirtiliyor ama hangi mahkemenin veya hangi dosyadan arandığı gibi bilgilere ulaşmak mümkün değil

İşbirliğinin artırılması için daha üst düzey görüşmeler devam etmeli ve hukuki alt yapı hükümetler tarafından geliştirilmeli ve desteklenmelidir.

Öte yandan her kurumun yetki ve sorumluluğu yasalarla tanımlanmıştır. Dijital olarak bu verilerin paylaşılması, kullanılması ve oluşabilecek aksaklıklarda sorumluların tespit edilebilmesi için yasal güvenceye ihtiyaç vardır. Bu sorunlar kurum yöneticileri tarafından aşılması mümkün değildir. İşbirliği ihtiyacının sonuçlanması politik destek ile mümkündür.

Bilginin güvenliği ve gizliliği: kurumlararası bilgi paylaşımının ne düzeyde olması gerektiği ancak istenilen entegrasyonun derecesine bağlıdır. Bailey ve Koney (2000) organizasyonlar arasında 4 farklı ilişkinin olabileceğini ve bu ilişkilerin işbirliğinden (cooperation) birliğe (coadunation) doğru derecelendirildiğini ve ortak amacı gerçekleştirmek için otonomilerinden tavizler vererek ilişkilerin artırılabilceğini ifade etmektedirler.

Yardımlaşma, dayanışma (cooperation): tamamen bağımsız aktörlerin birbirlerinin organizasyon faaliyetlerini desteklemek amacıyla bilgi paylaşımı

Koordinasyon (coordination): bağımsız aktörlerin hedeflenen amaçlara ulaşmak için aktiviteler düzenlemesi, belirli etkinlikleri desteklemek veya hizmetleri ulaştırmasıdır.

İşbirliği (collaboration): aktörlerin bir amacı gerçekleştirmek amacıyla hep beraber çalışması. Bağımsızlıktan verilecek her taviz ortak kararlaştırılan amacın ne kadar anlaşıldığıyla orantılıdır.

Birliktelik (Coadunation): Üye olan aktörlerin entegre bir yapı içerisinde birlik olarak bağımsızlıklarından daha fazla taviz vermesi sonucu başka bir yapının canlı kalması. (Bailey ve Koney, 2000)

Kurumlar arasında oluşacak bağlar ne düzeyde bir ilişki istenildiğine bağlıdır. Kamu kurumlarında tam entegrasyon arzu edilen bir yapıdır çünkü kamuya faydası çoktur. Ancak yüksek düzeydeki entegrasyon kurumların bağımsızlığını etkileyeceğinden böyle bir yapı politik bir baskı ile mümkündür. Bu düzeydeki entegrasyon için yasaların, kamu prosedürlerinin ve kurumlar arası protokollerin yeniden düzenlenmesi ve yöneticilerin daha fazla yetkilendirilmesi gerekir (Bailey ve Koney, 2000).

Bu açıdan UYAP incelendiğinde kurumlararası ağ sadece yardımlaşma aşamasında olduğunu söylenebilir. Yukarıda da belirtildiği gibi bilgilerin güvenliği bilgi paylaşımının etkinliğinden daha fazla önem verilmiş ve bu nedenle sadece arşivlenen veriler paylaşılmıştır. Verinin sorgulanması ve sorgu neticesinin yazdırılması zor ve işlevsel değildir. Hâlihazırda veri eklemek ya da veri düzeltmek ise imkânsızdır.

Dinamik ve karmaşık (complex) bir çevredeki belirsizlikler karşısında (uncertainty) organizasyonların ayakta kalabilmeleri ve başarılı olabilmesi için esnek bir yönetim şekli gerekmektedir. McAllister'a (2004) göre esnek bir yönetim şekli modellemeyi, yönetmeyi ve sistemi yaygınlaştırmayı (system delivery) kolaylaştıracaktır. Her şeyin yazılı olduğu ve yöneticilerin sadece

yazılı kuralları uygulamak zorunda kaldığı bir yapıda oluşturulan kurumlararası ağlarda değişime ayak uydurması (responsiveness) zor olacaktır. Esnek bir yapının oluşturulması ise daha fazla zaman ve kaynak gerektirecektir (Unlu ve Kapucu, 2009).

SONUÇ

Kurumlar arasında işbirliği ihtiyacı arttıkça kurumlararası ağlar da yaygınlaşmaktadır. Bu ihtiyaçlar çevresel belirsizlikleri azaltmaktan kurumların şeffaflaşmasına, vatandaş memnuniyeti arayışından kurumların performans yükselmesine kadar birçok değişkeni kapsamaktadır. Suçlularla etkin mücadele edebilmek ve aynı zamanda halkı mağdur etmemek için ceza adalet sistemi içerisinde de kurumlararası ağlar bir ihtiyaçtır. Gelişmiş ülkelerde bu işbirliği nispeten sağlanmış ve planlı bir şekilde kurumsal ağlar inşa edilmiştir. Türkiye’de ceza adalet sistemi içerisinde birden fazla aktörün bir araya gelerek oluşturduğu kurumlararası bir ağ yoktur; sadece aralarında ağ bağlar (connection) vardır. Literatürde her ne kadar iki kurumun oluşturacağı ağ bağlara da kurumlararası ağlar denilse de kurumlararası ağların genel maksadı ceza adalet sistemi içerisindeki aktörleri bir araya getirmektir. Aktörleri bir araya getirebilen özgün bir ağ olmadığı için sistem içerisinde en fazla veri paylaşımında bulunan ağ incelenmiştir.

Kurumlararası ağlar teorisi bağlamında değerlendirilen Türkiye’deki Adalet ve İçişleri Bakanlıklarının bilgi sistemleri (POLNET ve UYAP) genel olarak pratikte güzel sonuçlar veren\verebilecek olan sistemlerdir. Ne var ki, ülkemizde kurumlar arası ciddi bir bilgi alışverişi olmadığı gibi, devlet olarak da önemli bir politika bulunmamaktadır. Kurumlararası ağların oluşması için öncelikle yapılması gereken bir siyasanın oluşturulmasıdır. Siyasa’yı en genel anlamıyla, hükümetlerin, bilinçli ya da bilinçsiz, yaptıkları ya da yapamadıkları şeyler”, olarak ifade edersek (Kejanlıoğlu, 2001) bu bağlamda kurumlararası ağ siyasaları da hükümetlerin ortaya koyduğu ya da koyamadığı faaliyetlerle ilgili eylemler ya da eylemsizlikler olarak kavramsallaştırabiliriz. Bu bağlamda projelerin onay sürecinde kurumlar arası ağların kurulması için teşvik edilmeleri, bilgi paylaşımında kural ve standartların belirlenmesi, gizliliğin ve güvenliğin sağlanması, giderlerin kurum bütçeleri haricinde desteklenmesi, kurumların mevcut alt yapılarının yasal olarak düzenlenmesi ve yetki karmaşası olabilecek konuların engellenmesi ancak hükümetlerin desteği ile gerçekleştirilebilecek konulardır (Kavasoğlu vd 2001).

Ülkemizde yapılan e-devlet projesi, kamu bilgi sistemi, mernis projesi, belediyelerin bağımsız olarak yapmaya çalıştıkları kent bilgi sistemleri, gümrük müsteşarlığınca yapılan bir dizi proje, pol-net vs. gibi çabalar her ne kadar diğer sistemlerle entegre edilme teşebbüsleri olsa da bağımsız birer sistemden öteye gidememektedir. Kaldı ki bir çok kamu kurumunun kendi içinde kullanmış olduğu sistemlerde dahi entegrasyon problemleri yaşanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de ceza adalet sistemleri arasında oluşturulması gereken yada oluşturulmaya çalışılan entegrasyon büyük önem arz etmektedir. Zira

Amerika'daki varolan kimi sistemler gibi, tüm aktörlerin teknolojik olarak mükemmel fakat koordine ve planlama sorunlarından dolayı birbirinden bağımsız birer organ olduğu bir yapıyla karşı karşıya kalmamız oldukça olası görünmektedir. Amerika'daki entegrasyon sistemi ceza adalet birimlerinin operasyonel ihtiyaçları ile eyalet ve federal bazda getirilen bir takım yasal zorunluluklar neticesinde ortaya çıkmıştır. Ülkemizde ise söz konusu operasyonel ve idari ihtiyaçların dışında kurumları bir araya getiren her hangi bir yasal düzenleme söz konusu değildir. Dolayısıyla devlet tarafından oluşturulacak enformasyon siyasalarında ve yapılacak çalışmalarda konuyla ilgili diğer kurumlarla entegrasyon düşünülmeli ve planlamalar, projeler ve yasal düzenlemeler oluşturulan bu siyasaya göre yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Alexander, E. R. (1995), *How Organizations Act together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice: Gordon and Breach.*
- Analysts International Corporation - AIC (2002), "Criminal Justice Information Systems Integration" The analysts Perspective Minneapolis, MN.
- Bailey, D., Koney, K.M (2000), *Strategic Alliances among Health and Human Service Organizations, From Affiliations to Consolidations (California: Sage Publications Inc. Thousand Oaks).*
- Baum, J. A. C. (2002), *The Blackwell Companion to Organizations: Blackwell Publishers.*
- Benson, J. K. (1975), *The Interorganizational Network as a Political Economy. Administrative Science Quarterly, 20(2), 229-249.*
- Burt, R. (2000), *The Network Structure of Social Capital. In R. Sutton & B. Staw (Eds.) Research in Organizational Behavior, Westport: CT. JAI Press.*
- Center for Technology in Government (1999), "Building a Business Case for Integration of Criminal Justice Information: Summary of the June 1999 Workshop", University at Albany, SUNY.
- Çam, A. R. (2008), UYAP: Ulusal Yargı Ağı Projesi. Ulusal E-devlet Konferansı, 4-5 Kasım Ankara (<http://www.edevletkonferansi.org/prg2gun.html>, Erişim Tarihi 05.01.2010).
- Dempsey, X. J. (2000), "Overview of Current Criminal Justice Information Systems", Center for Democracy & Technology, www.cdt.org (Erişim tarihi 25.09.2004).
- Department of Justice, Bureau of Justice Assistance (2002), *Mission Possible: Strong Governance Structures for the Integration of Justice Information*

- Systems. <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/192278.pdf> (Erişim tarihi 21.11.2007).
- Eglene, O., Dawes, S.S., Schnider, C.A. (2007), "Authority and Leadership Patterns in Public Sector Knowledge Networks," *The American Review of Public Administration*, 37/1:91-113.
- Fountain J. E. (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Chapter 5 (pp. 64-82), Washington DC: Brookings Intuition Press.
- Gulati, R., Gariulo, M. (1999), "Where Do Interorganizational Networks Come From?," *AJS*, 104/5:1439-93.
- Hall, R. H., & Quinn, R. E. (1983), *Organizational Theory and Public Policy*: Sage Publications.
- Holden, A. G. (2001), *States' Governance of Justice Information Systems Integration: Managing decisionmaking in an integrated environment*, National Criminal Justice Association (NCJA), Washington DC.
- İnce, M.N. (2001), *Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar*. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf> (Erişim tarihi 11.11.2007). DPT Yayınları, Ankara.
- Kapucu, N. (2005), "Interorganizational Coordination in Dynamic Context: Networks in Emergency Response Management," *Connections*, 26/2:33-48.
- Kvasoğlu, S., Çelik, H., İşıksal, S., Marmara, T., Orbay, N., Sümer, N. (2001), *E-Devlet Servisleri Çalışma Grubu Raporu*. Türkiye Bilişim Derneği.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K., Woolcock, G. (2004), "Network Structures: Working Differently and Changing Expectations," *Public Administration Review*, 64/3.
- Mandell, M., Keast, R. (2007), "Evaluating Network Arrangements toward Revised Performance Measures," *Public Performance & Management Review*, 30/4:574-597.
- Mcallister, B. (2004), "Al Qaeda and the Innovative Firm: Demythologizing the Network," *Studies in Conflict & Terrorism*, 27:297-319.
- Milward, H. B., Provan, K. G. (2006), "A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks," Report published by the IBM Center for the Business of Government, Washington, DC.
- Morton, H. (2001), *Integrated Criminal Justice Information Systems*, National Conference of State Legislatures, Washington DC.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). *A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of*

- Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provan, K.G., Milward, H. B. (2001), "Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks," *Public Administration Review*, 61:414-423.
- Provan, K.G., Milward, H. B. (2004), "Cooperation and Compromise: A Network Response to Conflicting Institutional Pressures in Community Mental Health, Nonprofit and Voluntary Sector," *Quarterly*, 33/ 3.
- Roberts, D. J. (2000), "Integration in the Context of Justice Information Systems: A Common Understanding" A SEARCH Special Report, The National Consortium for Justice Information and Statistics, California.
- Rottman, J.W., Smith, L.D., Long, D.A., Crofts, C. (2007), "Implementing Judicial Management Systems Within an Integrated Justice Information Framework A Case Study on Information Systems Development in the Public Sector," *The American Review of Public Administration*, 37/ 4:436-457.
- Oliver, C. (1990), "Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions". *Academy of Management Review*, 15, 241-265.
- Şahan, S. (2007), Türkiye'deki E-Polis Uygulamalarının Polis-Halk İlişkileri Açısından Değerlendirilmesi. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Halkla İlişkiler ve Tanıtım Anabilim Dalı, Ankara.
- Unlu, A., Kapucu, N. (2009), "Interorganizational Response Networks in Fight against Crime by Police Agencies in the United States." *Turkish Journal of Police Studies* —Vol 11/1.
- Yıldız, M. (2007), "E-government research: Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward," *Government Information Quarterly*, 24:646-665.
- Walker, L. L. (2002), "Integrated Criminal Justice Information Systems Trends in 2002: Communication, Collaboration, and Cooperation, Knowledge & Information Services", The National Center for State Courts.
- Wiewel, W., & Hunter, A. (1985), *The Interorganizational Network as a Resource: A Comparative Case Study on Organizational Genesis*. *Administrative Science Quarterly*, 30(4), 482-496.
- Williams, T. (2005), "Cooperation by Design: Structure and Cooperation in Interorganizational Networks," *Journal of Business Research*, 58:223–231.

TÜRKİYE’NİN KAMU YÖNETİMİ PORTALININ DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ

Erhan Ezici Levent Yılmaz***

Özet

Bilişim teknolojilerindeki gelişim, devletin çeşitli kamu hizmetlerini dijital ortamda vermeye başlaması sonucunu doğurmuştur. Türkiye’de de birçok kamu hizmeti “www.turkiye.gov.tr” adresi aracılığı ile tek bir merkezde toplanarak bir portal üzerinden verilmektedir. Bu portalın güvenlik ve hızı sunulan hizmetin kalitesinin en önemli göstergesidir.

Anahtar Kelimeler: e-Devlet, Kamu Hizmeti, Ağ, Güvenlik.

THE THINGS THAT PUBLIC ADMINISTRATION PORTAL OF TURKEY MAKES US THINK

Abstract

Development in information technologies has resulted that the state has begun to give various public services on digital media. Public services in Turkey are also given through a portal coming together under a center through the web site “www.turkey.gov.tr”. The security and speed of this portal is the most important indicator of quality of the presented service.

Keywords: e-Government, Public Services, Network, Security.

* Arş.Gör., Uşak Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, erhan.ezici@usak.edu.tr

**Yrd.Doç.Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü
levent.yilmaz@deu.edu.tr

GİRİŞ

Günümüzde bilişim teknolojilerindeki gelişim, bireylerin teknoloji kullanımını, teknolojiye ulaşma imkânlarını ve internete erişim olanaklarını arttırmış, bu durum günlük hayatta birçok değişikliğe yol açmıştır. Bu süreçte, vatandaşların şikâyetçi olduğu bürokratik işlemlerin olumsuzluklarını ortadan kaldırmak, yurttaşların daha hızlı ve kısa zamanda hizmet almalarını sağlamak amacıyla “e-devlet” adı verilen, kamu hizmetlerinin dijital ortamda sunulduğu uygulamalar yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye’de kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşüm, e-devlet işlemlerinin yaygınlaşarak birçok kamu hizmetinin internet üzerinden yürütülmesi sonucunu doğurmuştur. Sağlık, eğitim, sosyal güvenlik hizmetleri ile vergi tahsili ve cezai işlemlerin takibi gibi birçok işlem ve hizmet günümüzde internet üzerinden sunulmaktadır. Sadece devletin vatandaşlar ile ilgili işlemlerinde değil, devletin bünyesindeki kurumlar arası ve kurumlar içi işlemlerde de e-devlet sistemlerinin kullanılması yaygınlaşmaktadır. Elektronik ortamda verilen tüm kamu hizmetlerinin toplanmaya çalışıldığı “turkiye.gov.tr” (e-Devlet Kapısı) portalı bunun en belirgin örneğidir.

Sağladığı kolaylık ve faydalar nedeniyle e-devlet uygulamaları, vatandaşların devlet ile ilgili işlemlerinde bu yolu tercih etmelerini sağlamaktadır. Ancak kullanım esnasında ortaya çıkan bazı sorunlar, e-devlet işlemlerinin yoğun bir şekilde tartışılmasına yol açmaktadır. Bu kapsamda vatandaşların e-devlet hizmetlerine erişimi, kurumlardaki personelin teknik bilgisi, kurumsal olarak kullanılan teknolojik altyapının yeterliliği, kullanılan bilgilerin gizliliği ve korunması konuları önem kazanmaya başlamıştır.

Bu çalışmada Türkiye’de uygulanan e-devlet uygulaması, e-Devlet Kapısı (www.turkiye.gov.tr) portalı üzerinden incelenecektir. Bu uygulamanın genel yapısı ortaya konulduktan sonra e-Devlet Kapısı; sisteme erişim, hız, kolaylık gibi pratik unsurlarının yanında, sistemin güvenliği ve veri gizliliği bakımından da irdelenecektir. Sistemin uygulamasında ortaya çıkan olumlu veya olumsuz durumların ortaya konulabilmesi açısından özellikle bu sistemi işleten yetkililerle görüşmek ve mülakat yapmak gerekmiştir. Bu çalışmada bize destek veren Türksat görev yapan kıdemli uzman Tunç D. Medeni’ye, uzman Murat Çolak ve Hüseyin Mert’e birçok önemli bilgiyi bizimle paylaştıkları için teşekkür ederiz. Bu çalışma, e-devlet uygulamasına yönelik yeni çalışma ve araştırmaları yapmak için bizim için yol gösterici nitelikte olmuştur.

1990’lı yıllardan sonra ortaya atılan “e-devlet” kavramı, devlet kurumlarının bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanması anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Kamusal hizmetlerin verimli şekilde yürütülmesi, hizmetlere kolay ve hızlı ulaşım, kamu hizmetlerinin modernleşmesi gibi amaçlar ön planda tutularak ABD, Kanada, Güney Kore, Singapur gibi birçok ülke, vatandaşlarının ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılamak amacıyla e-devlet projeleri geliştirerek bunları benzer süreçler sonunda halklarının kullanımına sunmuşlardır (Balcı,

vd. 2009, 3). E-devlet çalışmalarının uygulanmaya başlamasının temel gerekçesini, devleti, hantal devlet anlayışı yapısından kurtararak modern bir yapıya ulaşılması, gelişen bilişim ve iletişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılması, vatandaşa güvenli ve hizmet sunulmasını sağlamak oluşturmuştur (Vural ve Sağıroğlu, 2008, 19).

2008 yılında yapılan Birleşmiş Milletler e-devlet çalışmasında e-devletin gelişim süreci beş aşama olarak açıklanmaktadır:

1.Aşama-Oluşum: Birçok bilginin statik bir biçimde yer aldığı ve vatandaş ile etkileşimin çok az olduğu bu aşamada, devlet sanal ortamdaki varlığını bir erişim sitesi ve bu sitede hizmetleri veren kurumların linklerine yer verilmesi ile yürütmektedir.

2.Aşama-Gelişim: Kamu ve hükümet politikaları hakkında daha fazla bilgiye ulaşımın sağlandığı bu aşamada, arşiv bilgilerine ulaşım imkânı oluşturularak dokümanlar, raporlar, kanun ve düzenlemeler gibi bilgilere vatandaşlar kolay erişebilir bir duruma gelir.

3.Aşama-Etkileşim: Devletin, vergi ödeme ya da lisans yenileme gibi indirilebilir işlemleri çevrimiçi olarak dağıttığı bu aşamada, bu hizmetlerin vatandaşlara interaktif erişim sitesi veya portal üzerinden ulaşmasıdır.

4.Aşama-İşlemsel: Vatandaş ve hükümet arasında çift yönlü etkileşimin başladığı bu aşamada, vergi ödemesi, kimlik kartı, doğum belgesi, pasaport, lisans yenileme vb. işlemlere 7/24 çevrimiçi olarak ulaşılması imkânı bulunur.

5.Aşama-Bağlantı: Devletin bağlantı birimi olarak dönüşüme uğradığı bu aşamada, devlet geliştirilen bütünsel bir geri hizmet altyapısı ile vatandaşların ihtiyaçlar yanıtlar. En karmaşık özellikte olan bu aşama; devlet kurumları arasında yatay bağlantılar, merkezi ve yerel kurumlar arası dikey bağlantılar, birlikte çalışma konularında altyapı bağlantıları, devlet ve vatandaş arasındaki bağlantı, devlet, özel sektör, akademik kurumlar, sivil kuruluşlar ve hükümet dışı kurumlar gibi paydaşlar arasındaki bağlantılar gibi özellikleri ile diğer aşamalardan ayrılır (BM, 2008, 16).

Geçmişte vatandaşların özel bir kamu hizmetini alabilmek için ilgili kamu kurumuna gitmek ve bu kurumlarda yüz yüze iletişim kurması gerekmekteydi. Bu tip durumlarda vatandaşların hizmet alım memnuniyetini etkileyen faktörler arasında rahat çalışma mekânlarının sağlanması, kamu kurumunun organizasyonel iklimi, kamu görevlilerinin davranışı ve işlemlerin tamamlanması için harcanan süre miktarı yer almaktaydı. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ile vatandaşların memnuniyet ölçütleri de farklı biçimlerde ortaya çıkmaya başlamıştır (Balcı, vd., 2009, 11).

D) DEVLET KAPISI PORTALININ İÇERİĞİ VE GELİŞİMİ

Devlet Kapısı¹ portalı e-Devlet Kapısı'nın kurulması, işletilmesi ve yönetilmesi görev ve sorumluluğu 20/4/2006 tarihli ve 26145 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, 24/3/2006 tarihli ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Başbakanlık adına Ulaştırma Bakanlığı'na verilmiştir. Bakanlar Kurulu kararı ve 10/08/2006 tarih ve 26255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 2006/22 sayılı Başbakanlık Genelgesi gereği, kamu hizmetlerinin elektronik ortamda, ortak bir platformda ve vatandaş odaklı sunumu için iş süreçlerinin gözden geçirilmesi, içerik yönetimi, bütünleşme ile ilgili standartlar ve gerekli hukuksal düzenlemeler konusundaki çalışmalar, Ulaştırma Bakanlığının koordinasyonunda ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının etkin katılımıyla Türksat Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş. tarafından yürütülmektedir (www.turkiye.gov.tr). E-Devlet Kapısı, tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim olanağı sağlayan bir internet sitesidir. Amacı kamu hizmetlerini vatandaşlara, işletmelere, kamu kurumlarına bilgi ve iletişim teknolojileriyle etkin ve verimli bir şekilde sunmaktır.

Bazı hizmetler e-Devlet Kapısı ve hizmeti sunan kurum üzerinden beraber verilmekteyken, bazı hizmetler ise sadece e-Devlet Kapısı üzerinden verilmektedir. Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü hizmetleri ve ASAL (Askere alma) işlemleri sadece e-Devlet Kapısı üzerinden yürütülmekte iken; Denizcilik Müsteşarlığı işlemleri ile Devlet Meteoroloji İşleri hava durumu işlemleri hem kurumlarda hem de e-Devlet Kapısı üzerinden yürütülmektedir (Çolak, 2011). Bu hizmetlere ek olarak Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) ile ilgili hizmetler de sadece e-Devlet Kapısı üzerinden yürütülmeye başlanmıştır. SGK hizmetlerinin e-Devlet Kapısı üzerinden yürütülmeye başlanması, hizmetin önceki sunuluş biçimine göre güvenlik açısından önemli avantajlar sağlamıştır. Bu şekilde kişisel veri gizliliği korunarak bilgilere sadece kişilerin kendisi ulaşmakta ve verilere üçüncü şahısların ulaşmasının önüne geçilmektedir. Hizmetlerin sadece sistem üzerinden yürütülmeye başlanması ile kullanıcı sayısında da önemli artışlar yaşanmıştır (Medeni,2011).

Son dönemde e-Devlet Kapısı vatandaşlar tarafından ulaştırılan şikâyet ve talepler dikkate alınarak yapılan yeni uygulamalarda, e-Devlet Kapısı üzerinden kişi kendi gizli verilerini, istediği kurumlarla ve şahıslarla paylaşabilmektedir. Bu yol ile kişiler tek bir portal üzerinden birçok kurum ile iletişim kurabilecek ve hizmet alabilecek duruma gelmiştir (Medeni,2011).

2010 yılının ilk altı ayında 348.777 olan kullanıcı sayısı, 2010 yılı sonunda 1.950.000'e, 2011 yılının Mayıs ayı başında ise 7.140.000 sayısına ulaşmıştır. Kullanıcı sayısındaki kısa dönemdeki büyük artış nedeni olarak, sosyal güvenlik

¹ Devlet "Kapısı" adlandırmasında hâkim bir anlayış kullanıldığı, "kapı" sözcüğünün tarihsel, siyasal ve sosyolojik olarak güçlü devleti vurgulayarak, vatandaşları ise bağımlı olarak yansıması ve tabiiyet ifade ettiği ileri sürülerek, kavramın bu şekilde isimlendirilmesi kimi yazarlarca eleştirilmiştir (Saylan, 2009, 158-159).

hizmetleri ve tapu bilgisi sorgulamanın e-Devlet Kapısı üzerinden yapılabilmesi ve SGK işlemlerinin sadece e-Devlet Kapısı üzerinden yürütülmesi gösterilmektedir (DPT, 2011, 77). Türksat verilerine göre e-Devlet Kapısı kullanıcı sayısı son dönemde 9.763.775 ulaşmış iken, şifresini aktivite eden kişi sayısı ise 8.141.366 olarak belirtilmiştir (Çolak, 2011). Son dönemde bu sayı üzerine her ay yaklaşık olarak bir milyon kullanıcı eklenmektedir. Kullanıcı grupları arasında en büyük dilimi, 25-35 yaş grubu ile 45-65 yaş grubu yaklaşık olarak 2,8 milyon kullanıcı sayısı ile oluşturmaktadır. Bu verilere bakıldığında emeklilerin ve orta yaşlıların e-devlet sisteminden en çok faydalanan kesimler olduğunu ifade edilebilir (Medeni, 2011).

Türkiye e-devlet kullanımında dünya ülkeleri arasında ortalama bir seviyede bulunmaktadır. Bireysel kullanıcı açısından değerlendirildiğinde, son iki sene içerisinde e-Devlet Kapısı üzerinden sunulan hizmet sayısında önemli artışlar yaşanırken, verilen hizmetlerin olgunluk seviyelerinde de yükselme olduğu görülmüştür. İş dünyasına dönük olarak sunulan hizmetlerin² kullanımı bakımından ise Türkiye iyi bir konumda bulunmaktadır. Fakat bu noktada şunu belirtmeliyiz ki, Türkiye kendisine benzer nüfuslu ülkeler ile karşılaştırıldığında çok ileri bir seviyede bulunmamaktadır. Yukarıda belirtilen yaklaşık 9,5 milyon kullanıcı sayısını dikkate aldığımızda yaklaşık olarak nüfusun %13'lük kısmının e-devlet hizmetlerinden yararlandığı söylenebilir (Medeni, 2011). Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ile karşılaştırıldığında ise Türkiye'nin e-devlet konusunda iyi bir noktada bulunduğunu söylemek mümkündür. Hizmetlerin elektronik ortamda sunumunda Türkiye %89'luk bir orana sahipken, bu oran AB ülkelerinde %82'dir. Türkiye yapılan ölçümlerde elektronik ortam hizmet sunumu sıralamasında 32 Avrupa ülkesi³ arasında 17. sırada yer almaktadır. Hizmetlerin olgunluk düzeyi ise %91 oranında gerçekleşmiştir. İş dünyasına dönük hizmetlerin %100 oranında (AB ortalaması % 94), vatandaşa dönük hizmet olgunluğu ise %85 oranında (AB ortalaması %87) olarak gerçekleşmiştir (DPT, 2011, 193).

Nitekim 2008 yılı Birleşmiş Milletler raporunda e-devlet sistemini kullanan 182 ülke içerisinde 76. sırada (BM, 2008, 174-177) bulunan Türkiye, 2010 yılında hazırlanan raporda 184 ülke içerisinde 69. sırada bulunmaktadır. e-Katılım sıralamasında ise Türkiye 157 ülke arasında 55. sırada yer almaktadır (BM, 2010, 114-115,124).

Türkiye'de e-devlet uygulamaları 1990'lı yılların sonlarında VEDOP (Vergi Dairesi Tam Otomasyon Projesi) ve MERNİS (Merkezi Nüfus İdare Sistemi) gibi uygulamalarla başlasa da bir hükümet politikası oluşturulması 2002 yılında olmuştur (Saylan, 2009, 148). 2001 yılında e-Avrupa girişimine taraf olan Türkiye, 58. ve 59. hükümet Acil Eylem Planlarında yer alan e-Dönüşüm Türkiye Projesi hizmetlerin tek merkezden ve bütünsel olarak yürütülmesini

² Hizmetler ve uygulama durumları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz (DPT, 2011).

³ Çalışma AB üyesi 27 ülke ile Türkiye, Hırvatistan, İzlanda, Norveç ve İsviçre'yi kapsamaktadır (DPT, 2011, 92).

amacıyla 2003 yılında başlatmıştır (DPT, 2006, 1). E-Dönüşüm Türkiye Projesinin amaç ve hedefleri, kurumsal yapısı, aşamaları ve koordinasyonuna ilişkin usul ve esaslar 27 Şubat 2003 tarih ve 2003/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmiştir (Sayıştay, 2006, 25). Proje kapsamında 2003/48 Genelge ile 24/3/2005 tarihli ve 2005/5 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı eki eylem planları çerçevesinde Bilgi Toplumu Stratejisi hazırlanarak 11/7/2006 tarihli ve 2006/38 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile uygulamaya konmuştur. 3/4/2007 tarihli ve 2007/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile 2003/12 sayılı ve 2003/48 sayılı genelge yürürlükten kaldırılarak başlıca kurumsal yapılar tekrar yapılandırılmıştır. (2007/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi).

23/03/2006 tarih ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile e-Devlet Kapısının kurulması ve yönetilmesi ile ilgili görev ve sorumluluklar Başbakanlık adına Ulaştırma Bakanlığına verilerek, Bakanlığın e-Devlet Kapısı teknik altyapısının kurulumu ve işletilmesi ile ilgili görev ve sorumluluklarını Türksat Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme A.Ş. aracılığı ile yürütüleceği kararı alınmıştır. Bu görevin yürütülmesi sırasında hizmet bedeli de dâhil olmak üzere uygulanacak olan usul ve esasların Bakanlık ile Türksat arasında yapılacak bir protokol ile belirleneceği konusu da hükme bağlanmıştır. 25/1/2005 tarihli ve 2005/8409 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca Türk Telekom A.Ş. tarafından yürütülen işlemler, mali kaynaklar ile hak ve sorumluluklar Türksat A.Ş.'ye devredilmiştir (2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı).

Türkiye’de e-devlet konusunda birbirinden bağımsız kimi kanun düzeyinde işlemler bulunduğu gibi, düzenleyici işlem niteliğinde de işlemler göze çarpmaktadır. Bu şekilde çeşitli hukuksal düzenlemeler yapılarak, e-devlet uygulamalarına hukuksal bir değer kazandırılmak amaçlanmaktadır. Bu şekilde farklı düzeylerde yapılan düzenlemelerin hukuki yaşam içerisindeki yansımaları da farklı şekillerde gerçekleşmektedir. Bu noktada e-devlet işlemlerinin yasal olarak düzenlenmesinde bazı düzenlemeler yönetmelik ve genelge düzeyinde yapılmaktadır. Bu düzenlemelerden önce bu konularla ilgili bir yasal düzenleme yapılmamış olması ise bu düzenlemeleri yasal dayanaktan yoksun bırakmaktadır. Hatta kişisel verilerin korunması konusunda görüldüğü gibi bu düzenlemelerin yasal dayanaktan yoksun olmaları, hukuksal yollarla iptal edilmeleri sonucunu doğurmaktadır. Nitekim e-devlet düzenlemelerinin yasal olarak düzenlenmesinin zorunluluğu konusunda Anayasa Mahkemesince alınan birçok karar bulunmaktadır⁴ (Söyler, 2009, 161-162).

E-devlet ile ilgili olarak dorudan ya da dolaylı birçok temel hukuki düzenleme yapılmıştır. Bilgi Edinme Kanunu, Elektronik İmza Kanunu, Evrensel Hizmet Kanunu, İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun, Araştırma Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun gibi kanunların

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz (Söyler, 2009).

içerisinde yer alan bazı maddeler bu düzenlemelere örnek olarak gösterilebilir (Turan, 42-43).

II) BİR KAMU HİZMETİ OLARAK DEVLET KAPISININ İŞLEYİŞİ

Tablo 1’de e-Devlet Kapısı üzerinde yapılan işlemlerde il bazında sistemi en çok kullanan kullanıcı sayısının dağılımı gösterilmektedir. E-Devlet şifresi olarak kullananlardan ilk 20 ilin dağılımını gösteren tabloyu incelediğimizde, illerin nüfusları ile de paralellik gösterdiğini görmekteyiz. Tablo 1’deki 17 İl TÜİK verilerine göre nüfus sıralaması içinde ilk 20 sırada yer alırken bu illerden Denizli 21., Muğla 23., Tekirdağ 24. sırada yer almaktadır (TÜİK, 2010).

Tablo 1: e-Devlet Kapısı Kullanıcı Sayısının En Yüksek Olduğu İller

İller	Erişim Sayısı	İller	Erişim Sayısı
1. İstanbul	2.806.586	11. Gaziantep	180.200
2. Ankara	737.107	12. Denizli	166.403
3. İzmir	652.045	13. Balıkesir	164.114
4. Antalya	394.408	14. Kayseri	161.329
5. Bursa	363.709	15. Samsun	161.089
6. Konya	283.526	16. Tekirdağ	160.421
7. Kocaeli	270.298	17. Hatay	139.706
8. Adana	252.654	18. Kahramanmaraş	128.542
9. Mersin	227.843	19. Muğla	125.049
10. Manisa	200.615	20. Aydın	119.571

Kaynak: Türksat

18 Aralık 2008 tarihinde faaliyetine başladığında 22 hizmet sunumu yapılabilen e-Devlet Kapısında bu rakam 2010 yılı sonunda 246 ulaşmıştır. Bu hizmetlerin büyük çoğunluğu ise belirli kurumlar tarafından sağlanmaktadır. Türksat verilerine sistem üzerinden sunulan hizmetler içerisinde Denizcilik Müsteşarlığı en büyük paya sahipken, bu kurumu SGK, Ulaştırma Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı takip etmektedir (DPT, 2011, 76-77).

Türksat tarafından bir raporlama sistemi aracılığı ile turkiye.gov.tr üzerinden verilen hizmetler günlük olarak kontrol edilmektedir. Farklı faktörler hizmetlerin kullanım oranlarında da değişikliklere yol açarak, dağılımın dalgalı olmasına yol açmaktadır. Örnek vermek gerekirse, askere alma dönemlerinde en çok kullanılan hizmetlerden birisini askerlerin sevk edildiği yerleri gösteren hizmet oluştururken, bu hizmetin kullanımı doğal olarak askerlik dönemleri

dışında keskin bir düşüş yaşamaktadır (Medeni, 2011). Aşağıdaki şekilde 2011 yılı Temmuz ayına ait kullanılan hizmetlerin dökümü gösterilmiştir. Tablo 2’de de görüldüğü gibi Temmuz ayında en çok kullanılan hizmetleri sırasıyla hizmet dökümü, Adalet Bakanlığı mahkeme davaları hizmeti ve araç sorgulama oluşturmaktadır. Örneğimizde de belirttiğimiz gibi Temmuz ayında askere alma işlemi olmadığından askere alma işlemleri kullanımı sıralamada yer almamaktadır.

Tablo 2: e-Devlet Kapısı Temmuz 2011 Hizmet Dağılımı

Hizmetler	Kullanım
4A Hizmet Dökümü	4.409.427 Kere
Adalet Bakanlığı Mahkeme Dava Dosyası Sorgulama	3.933.038 Kere
Araç Sorgulama	2.706.225 Kere
Günlük Hava Tahmini	1.850.748 Kere
4A Emekli Aylık Bilgisi	815.727 Kere
4A Müstahaklık Bilgisi	809.903 Kere
4B Hizmet Bilgisi	728.553 Kere
4A Emekli Ödeme Bilgileri	702.966 Kere
4B Ödeme Dökümü	573.548 Kere
4A Sigortalı Tescil Kaydı Tespiti	545.641 Kere
Tapu Bilgileri Sorgulama	541.531 Kere
4A Emeklilik Kaydı	474.943 Kere
4A Emekli Aylığı Kesintileri	426.406 Kere
Milli Eğitim Bakanlığı Öğrenci Bilgi Sistemi	349.783 Kere
4B Borç Durumu	345.265 Kere

Kaynak:Türksat

Türkiye’nin ve dünyanın her yerinden turkiye.gov.tr portalına aynı hızla erişilebilmektedir⁵. Fakat yurtdışından sisteme erişmek isteyen bir kişinin bulunduğu ülkenin Türkiye internet çıkışında bir sorun varsa hızda problem yaşanabilmektedir. Türksat bu konu ile ilgili sorumluluk kabul etmemektedir (Çolak, 2011). Kısacası sisteme erişimde genel olarak hız konusunda bir farklılık bulunmamakla beraber, altyapı sağlayan kurumlar nedeniyle kişilerin sisteme erişimin hızlarında farklılıklar görülebilmektedir (Medeni, 2011).

⁵ www.monitor.us sitesi veya yurtdışı bir proxy aracılı ile test yapılabilmektedir.

Sistemin kullanılmasında çeşitli nedenler ve farklı faktörler nedeni ile bazı aksaklıklar ile karşılaşmaktadır. Fakat karşılaşılan bu aksaklıkların temelini güvenlik açıkları değil, uygulamalardan kaynaklanan problemlerin oluşturduğu yetkililerce söylenmektedir (Çolak, 2011).

Sisteme girmeye yetkili personelin işten ayrılması durumunda ilgili personelin sisteme tüm erişimi kaldırıldığı gibi çalışırken kullandığı tüm sistem şifreleri değiştirildiği vurgulanmış, bunun bir güvenlik sorunu oluşturmayacağı ifade edilmiştir (Çolak, 2011).

Türksat A.Ş.'ye göre e-Devlet Kapısının temel fonksiyonunu, “*sistemin altyapı koordinasyonunu sağlamak, web servisleri kullanılarak veri sorumluluğu kurumların kendisinde kalmak koşuluyla kurumlar arası iletişim kurulmasını sağlamak ve kurumlar ile vatandaşlar arasındaki bağlantının kurulması*” gibi amaçlar oluşturmaktadır. Bu sistem içerisinde Türksat A.Ş.'nin yüklendiği sorumluluk ise kamu kurumlarınca verilen ilgili hizmetlerin tek bir merkez üzerinden vatandaşla, işletmelere ve kamu kurumlarına ulaştırılmasıdır (Medeni, 2011).

Bilgi Toplumu Stratejisi kapsamında Türksat, kamu kurumları ile koordinasyon ve kamu kurumlarını modernizasyonu kapsamında “*Kamu Güvenli Ağı*”nın oluşturulması ile görevlendirilmiştir. Türksat aracılığıyla ortak çağrı merkezleri ve ortak felaketten kurtarma merkezleri oluşturulmakta ve bu merkezler Türksat'ın sorumluluğu altında hizmet vermektedirler. Bunlara ek olarak kurumların enformasyon sistemlerinin geliştirilmesi de Türksat'ın görev tanımı içerisinde yer almaktadır. Nitekim e-İçişleri projesi ile İçişleri Bakanlığı'nın merkezi ve taşra teşkilatı enformasyon ve bilgi yönetimi sistemi çerçevesinde birbirine bağlanmıştır (Medeni, 2011).

E-Devlet Kapısı vasıtasıyla sadece internet üzerinden hizmet verilmemektedir. Buna ek olarak mobil devlet kapsamı içerisinde isteyen vatandaşlar bazı hizmetleri cep telefonları üzerinden alabilmektedir. Bu konular ile ilgili olarak çağrı merkezi vatandaşlara yardımcı olurken, farklı kurumlara da çağrı merkezi hizmeti verilebilmektedir. Bu şekilde devlet ve vatandaş arasında iletişim kurulmasının kolaylaştırıldığı vurgulanmaktadır (Medeni, 2011).

PTT ile Türksat tarafından yürütülen ortak bir proje ile yakın gelecekte kayıtlı e-posta sistemine geçilmesi planlanmaktadır. Hazırlanan yasal düzenlemeler ile birlikte artık vatandaşla yasal bir tebligat ulaştırılmak istendiğinde turkiye.gov.tr adresi üzerinden de erişilebilecek olan kayıtlı e-posta adresi kullanılarak vatandaşla resmi bilgiler ulaştırılabilecektir (Medeni, 2011).

E-Devlet uygulamalarına paralel olarak kişisel verilerin korunması ya da internet suçları ile ilgili hukuki düzenlemelerde bulunmaktadır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun topluma karşı suçlar başlıklı üçüncü kısım onuncu bölümü bilişim suçları başlığını taşımaktadır. Bu bölümde madde başlıkları olarak sayılan bilişim sistemine girme, sistemi engelleme, bozma, verileri yok etme veya değiştirme, banka veya kredi kartlarının kötüye kullanılması, tüzel kişiler hakkında güvenlik tedbiri uygulanması gibi işlemler suç sayılmaktadır (5237

sayılı Türk Ceza Kanunu). Ayrıca Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı da 2008 yılında meclise sunulmuştur⁶ (www.kgm.adalet.gov.tr, 2011).

Türksat A.Ş.'ye kamu kurumlarının bilişim teknolojileri anlamında başvurabilecekleri bir mercii olarak önemli sorumluluklar yüklenmiştir. Bilgi Toplumu Stratejisi kapsamında Türksat'a verilen bir diğer görev tüm kamu kurumları için ortak bir felaketten kurtarma merkezinin oluşturulmasıdır. Bu merkezin Konya'da kurulması planlanmaktadır. Bunların dışında verilerin korunması, güvenli network ağının sağlanması, felaketten kurtarma ve ortak çağrı merkezi çözümleri farklı taşra teşkilatları arasında internet bağlantısının sağlanması gibi hizmetlerde Türksat A.Ş. tarafından yürütülmektedir (Medeni, 2011).

SONUÇ: GÜVENLİK VE HIZ UYUŞABİLİR Mİ?

Devletlerin hizmetlerini internet üzerinden sunmaya başlamaları teknolojik olarak kolaylık ve hız gibi etmenlerle hizmetlerin sunulmasını kolaylaştırırsa da, güvenlik sorunu önemini hâlâ korumakta, hatta bu sorun verilen hizmetler fazlaştıkça ve karmaşıktıkça daha da önem kazanmaktadır. Sistemlere yapılan siber saldırılar karşısında sistemin ve içerdiği bilgilerin güvenliğinin nasıl sağlanacağı sorusu önemli noktalardan birisini oluşturmaktadır. E-devlet kullanımının dünyada yaygınlaşmaya başladığı yıllardan itibaren bu sistemlere karşı siber saldırılarda gerçekleştirilmiştir. Bu duruma örnek olarak 2007 yılında Estonya'da gerçekleşen olay verilebilir. Başkent Talinn'de Sovyet savaş anıtının kaldırılması ile Estonya internet sistemi üç hafta boyunca ağır bir siber saldırıya maruz kalmıştır (The Guardian, 2007). Estonya siber saldırıların anıtın kaldırılması sonrasında başladığını belirtmiş ve bu olaydan Rusya'yı sorumlu tutmuştur. Estonya Savunma Bakanlığı, iletişim teknolojileri üst yetkilisi Mikhaıl Tammet, yaptığı röportajda, Estonya'da internet kullanımının çok yaygın olduğunu, e-devlet uygulamaları ile birçok kamu hizmetinin kâğıt olmadan yürütüldüğünü, tüm bankacılık hizmetlerinin internet üzerinden verildiğini, hatta parlamento seçimlerinin internet kanalı ile yapıldığını ifade etmiştir (BBC, 2007). Bu faktörler göz önünde bulundurulduğunda Estonya'nın içerisinde bulunduğu durumun zorluğu daha net anlaşılabilir.

Estonya örneğinde görüldüğü gibi e-devlet işlerini internet aracılığı ile yürütmeye başlayan ülkeler için siber saldırıya uğrama olasılığı her zaman bulunmaktadır. Bu nedenle e-Devlet Kapısının güvenliğinin nasıl sağlandığı konusunda büyük önem kazanmaktadır. e-Devlet Kapısı sisteminden sorumlu şirket Türksat'ın yetkilileri, sistemin güvenliği için mevcut teknolojiler

⁶ Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı ilgili dönemde yasalaşmadığından kadük olmuştur.

içerisinde alınabilecek en güncel teknik gelişmelerin takip edilmekte olduğunu, sistemlerin sunduğu olanaklar doğrultusunda donanım ve yazılım olarak en güvenli sistemlerin kullanıldığını, vurgulamaktalar. Örneğin Türksat A.Ş.'nin ODTÜ Kriptoloji Enstitüsü ile bu konuda yapılan çalışmaları bulunmaktadır.. E-Devlet Kapısının güvenliği, e-şifre, e-imza, mobil imza ve gelecek dönemlerde yaygınlaştırılması planlanan vatandaş kart kullanımı ile güvenli yetkilendirme ve kimlik doğrulama koordinasyon içerisinde çalışmaktadır. Nitekim bu konuda gerek kamu kurumları gerek özel kurumlar nezdinde çeşitli denemeler gerçekleştirilerek güvenlik testleri yapılmaktadır. Fakat güvenlik teknolojileri ne kadar geliştirilirse geliştirilsin, her zaman gelişime açık bir alanı oluşturmaktadır. Türksat A.Ş., güvenlik saldırıları nedeniyle güvenlik hakkındaki bazı konuların açıklanmasını uygun bulmamaktadır (Medeni, 2011). Medyada görüşlerine başvurulmuş birçok bilişim uzmanının⁷ belirttiği gibi sanal dünya çeşitli yeni teknikleri her zaman bünyesinde barındırmakta ve hiçbir sistem asla tam güvenli olamamaktadır.

Türkiye'nin siber güvenlik konusunda kendisini geliştirmesi gerektiğini belirten bilişim uzmanları bu konu hakkında ABD'yi örnek olarak vermektedirler. 2011 yılının Mayıs ayında ABD Başkanı Barack Obama'nın yaptığı bir konuşma sırasında siber güvenlik konusuna verdiği önemi belirttiğini ve ABD'de siber güvenlikten sorumlu bir başkan yardımcısının bulunduğunu ifade eden uzmanlar, Türkiye'nin de siber güvenlik konusuna bu şekilde yaklaşarak, bir başbakan yardımcısının siber güvenlikten sorumlu tutulması gerektiğini belirtmektedirler. (Öztürkci,2011).

Siber saldırılar karşısında Türksat A.Ş., Ankara'da kurulu olan ve "uydu" olarak tabir edilen yerleşkede bulunan teknik ekipler ile gerekli güvenlik önlemleri almakta ve bir sorun anında müdahale etmeye çalışmaktadır (Medeni, 2011). E-Devlet uygulamaları bize birçok hizmeti bilgisayarımız başında hızlı bir şekilde sunmaktadır. Ancak güvenlik her zaman bu sistemler için bir soru işareti olarak kalmaktadır. Bu sistemlerin gelişimi hız ve güvenlik arasında bazen bir tercih bazense bir denge anlayışı bağlamında olmaktadır. Her ne pahasına olursa olsun hızı tercih etmek güvenlikten ödün vermek demektir. En azından günümü koşullarında hız ve güvenlik dengesini kurmak daha yararlı görünmektedir. Zira hâlâ tam güvenlik sanal ortam için imkânsız bir arzu gibi gözükmektedir. Ayrıca şunu da unutmamak gerekir ki bu sistemlere saldırı yalnızca dijitali, siber adı verilen şekillerde olmamaktadır. Fiziksel veya maddî saldırılar, sosyal mühendislik faaliyetleri de hakkında yurttaşların bilgilendirilmesi gerek hususla olarak göze çarpmaktadır.

⁷ Bilgisayar korsanları kendi aralarında beyaz, siyah ve gri şapkalı olarak ayrılmaktadır. Siyah şapkalı olanlar teknik bilgilerini zarar verme amaçlı olarak kullanan ve kar elde etmeyi amaçlayan, gri şapkalılar bilgilerini hem iyi hem de kötü amaçlı kullanan, beyaz şapkalılar ise teknik bilgilerini tamamen iyi ve defansif amaçlar için kullanan kişilerdir. (Öztürkci, 2011)

KAYNAKÇA

- BALCI, A., KUMAS, E., MEDENİ, T. D. and MEDENİ, T. (2009) "Development and Implementation of E- Government Services in Turkey: Towards a More Citizen-Oriented Public Administration System", In Maria Manuela Cruz-Cunha, Antonia J. Tavares and Luis G. Ferreria (Eds.), *Handbook of Research on Social Dimensions of Semantic Technologies and Web Services* IGI Global, 1 Edition (pp. 924-945).
- BBC NEWS (2007), "Estonia Hit by 'Moscow Cyber War'" <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6665145.stm> (22.09.2011).
- ÇETİNER, Y. Turan, (2008), "E-Dönüşümde Türkiye Nerede?", **Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi**, Sayı:31, ss.40-48.
- ÇOLAK, Murat, Türksat A.Ş. Uzmanı ile 12 Eylül 2011 Tarihinde Yapılan Görüşme.
- DPT (2006), "Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010)", Temmuz 2006, DPT, Ankara, http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/BT_Strateji/Diger/060700_BilgiToplumuStratejiBelgesi.pdf (14.09.2011).
- DPT (2011), "Bilgi Toplumu İstatistikleri 2011", Haziran 2011, DPT, Ankara, http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/View/12808/Bilgi_Toplumu_Istatistikleri_2011.pdf (18.09.2011).
- Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı (2008), <http://www.kgm.adalet.gov.tr/tbmmkom/kisiselveriler.pdf> (18.09.2011).
- MEDENİ, Tunç D., Türksat A.Ş. E-devlet ve Bilgi Direktörlüğü Kıdemli Uzmanı ile 15 Eylül 2011 Tarihinde Yapılan Görüşme.
- MERT, Hüseyin, Türksat A.Ş. Uzmanı 12 Eylül 2011 Tarihinde Yapılan Görüşme.
- ÖZTÜRKÇİ, Halil (BilişimUzmanı), (2011), Bilinmeyen, Pelin ÇİFT (Sunucu), [Haber Programı], **Habertürk Tv**, 08/09/2011.
- SAYIŞTAY (2006), "e-Dönüşüm Türkiye Projesi Çerçevesinde Yürütülen Faaliyetler", <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2006/2006-3eDTR/2006-eDTR.pdf> (17.09.2011).
- SAYLAN, İbrahim (2009), "İnternet: Demokrasiye Açılan Kapı? Türkiye ve İtalya Örnekleri Çerçevesinde e- Devlet Uygulamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 42, Sayı 3, 3 Eylül 2009, ss.141-162.

- SÖYLER, Yasin (2009), “E-Devletin Hukuksal Dönüşümü”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:465, ss.151-176.
- THE GUARDIAN (2007), “Russia Accused of Unleashing Cyberwar to Disable Estonia”, Ed: Ian TRAYNOR,
<http://www.guardian.co.uk/world/2007/may/17/topstories3.russia>
(22.09.2011).
- TÜİK (2010), “Türkiye İstatistik Yıllığı 2010”, Türkiye İstatistik Kurumu, Ankara, www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=1 (09.09.2011).
- UN (2008), “E-Government Survey 2008, From E-Government to Connected Governance”, United Nations,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> (09.09.2011).
- UN (2010), “E-Government Survey 2010, Leveraging E-government At a Time of Financial and Economic Crisis”, United Nations,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (18.09.2011).
- VURAL, Yılmaz, SAĞIROĞLU, Şeref (2008), “e-Devlet Güvenliği: Güncel Tehditler”, 17.İstatistik Araştırma Sempozyumu, Ankara, 8-9 Mayıs 2008.
- 3/4/2007 tarih ve 2007/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi.
- 23/03/2006 tarih ve 2006/10316 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.
- 26/09/2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.
- www.turkiye.gov.tr



VI. OTURUM: YÖNETİŞİM

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Hasan ERTÜRK

Çok Düzeyli Yönetişim Kavramı(nın) Bilimselliği Sorunu

Arş.Gör. Dilek DEDE

Kent Planlamada Yönetişim Tarzlarının Analizi

Doç.Dr. Mustafa DEMİRCİ

Yerel Yönetişim Bağlamında Katılım ve Kadınhanı Bölgesinde Bir uygulama

Yrd.Doç.Dr. Handan TEMİZEL

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe

Saat : 10:30 - 12:15

Salon : 100.Yıl Konferans Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM KAVRAMI(NIN) BİLİMSELLİĞİ SORUNU

*Dilek Dede**

Özet

Bu çalışmada çok düzeyli yönetim nedir sorusundan yola çıkarak, çok düzeyli yönetim kavramının alan yazımında ele alınan eleştirilerine yer verilecektir.

Çok düzeyli yönetim, iç politika dış politika ayrımının bulanıklaştığı, “krizler çağında” 1990’ların başında güncellenen yönetimi yeniden değerlendirme biçimi olarak okunmaktadır. Kavramı ilk olarak; Gary Marks 1992 Maastrich Anlaşması sonrası yapısal fonların üye devletlere dağıtım yöntemini açıklamak için kullanmıştır.

Çok düzeyli yönetim kamu politikalarında karar alma sürecinde bir yönüyle devlet, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu çoğulcu bir yapıya; öte yandan, ulus-üstü, ulusal, ulus-altı kademeler arasında hiyerarşinin kalkmasına işaret eder. Çok düzeyli yönetim tanım olarak; karar alıcı aktörler arasında yürütülen özel amaçlar için geçici olarak oluşturulmuş ağlarla; aktörler arasında sürekli müzakere sürecidir.

Çok düzeyli yönetime yöneltilen eleştiriler teorik düzlem ve ampirik düzlem şeklinde iki açılı bir okumaya tabi tutulmaktadır. Çok düzeyli yönetim kavramının bilimselliği sorununu ilk gruptaki eleştiriler tartışmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında ilk grup eleştirilere yer verilecektir.

İlk grupta yer alan ilk eleştiri; çok düzeyli yönetim bir teori değildir. Daha önce oluşturulan teorilerin birleştirilmesiyle oluşturulmuş “eklektik” bir sentezdir. Bu eleştiri tezin özgünlüğüne yöneliktir.

İkinci eleştiri ise, çok düzeyli yönetimin Avrupa Birliğini açıklamaktan öteye gidemeyen bir paradigmaya dayanarak kavramsal örüntü kurgusuna dayanmayan tanımlayıcı bir açıklama biçimi geliştirmesi nedeniyle bilimsel bir teori olarak değerlendirilemeyeceğidir.

Çalışma teorik bir çalışmadır, literatür taraması yöntemiyle değerlendirme çalışması yapılmıştır. Çalışmada ilk olarak çok düzeyli yönetim kavramının tanımına ve özelliklerine işaret edilecektir. İkinci olarak, çok düzeyli yönetime yöneltilen eleştirilerden bahsedilecek ve değerlendirmede bulunulacaktır.

Anahtar Kelimeler: Çok düzeyli yönetim, Kamu yönetiminde değişim, Avrupalılaşıma, Özerklik, Ulus-altı aktörler.

* Arş. Gör., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, dilekdede@istanbul.edu.tr

THE SCIENTIFIC CHALLENGE OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE (AS) A CONCEPT

*Dilek Dede**

Abstract

This study seeks understanding of the concept of multi-level governance through a critical assesment within the literature.

Multi level governace has described as a reassessment form of governance which, is actual in the early of 1990's, at the "age of crisis". At that time parallely academic boundaries of the traditional distinction between domestic and inter national politics is blure.

Gary Marks first used the phrase multi-level governance to capture developments in EU structural policy following Maastrich Treaty in 1992.

Multi level governance is on the one hand pluralist structure consisted of public, private, NGO partnership, on the other hand dispersion of hierarcy between supranational, national and sub national levels in decision making process of public policy. Description of multi level governance is an ad-hoc network which implements between decision makers as a parmament negotiation process

The criticism of multi level governance is classified in two perspective. These are theoretic and ampric side. we performed theoretic dimension of cirticism due to the fact that scientific challenge of multi level governance is discussed in first side.

Firstly multi-level governance is not a new theory however, it is an eclectic amalgam of novel theories. Secondly, it provides a description of the European Union for that reason it is not a theory.

In methodology, it is a theoretic exploration study, through scanning literature. Firstly, I performed descriptions and characteristics of MLG in literature Secondly I present and examine the cricism of the concept.

Keywords: Multi level governance, Shifts on public administration, Europeanisation, Authonomy, Sub-national actors.

* Research Assistant, Istanbul Universty, The Faculty of Political Science, Department of Public Administration, Administrative Sciences, dilekdede@istanbul.edu.tr

GİRİŞ

Çok düzeyli yönetim kavramı, iç politika dış politika ayrımının bulanıklaştığı “Krizler Çağı” olarak nitelendirilen 1990’larda ilk defa Gary Marks tarafından kullanılmıştır. Kavramın ilk kullanılışı 1988 bölge politikası reformuyla getirilen yapısal fonların üye devletlere dağıtılması mekanizmasını açıklamak için kullanılmıştır.

Çok düzeyli yönetim bir yönüyle modern devletin karar alma ve uygulama tekeli kırarak yetkilerin ulus-üstü, ulusal, ulus-altı düzeylerde dağıtılmasını, öte yandan karar alma sürecine katılan aktörlerin- piyasa, devlet, sivil toplum- yerel halk vs, katılımını kasteder. Bu açılardan ilk yönüyle çok düzeyliliğe diğer yönüyle yönetime referans verir.

Çok düzeyli yönetim kavramı alan yazınında teorik, ampirik ve normatif açılardan incelenmektedir. Bu çalışmada çok düzeyli yönetim kavramının bilimselliği ile ilgili olarak kavramın teorik boyutunu ele alacağız.

Çalışmada amacımız; çok düzeyli yönetim kavramının tanımlarından ve özelliklerinden yola çıkarak, alan yazınında ele alınan eleştirilerine yer vermektir. Kavrama yöneltilen eleştiriler teorik ve ampirik boyuta ilişkin olarak ikili bir sınıflandırmayla ele alınmaktadır. Bu çalışma kapsamında kavramın bilimselliği sorunuyla bağdaşması nedeniyle sadece teorik boyutuna yönelik eleştirilere işaret edeceğiz.

Yöntemsel olarak; literatür taraması yöntemiyle değerlendirme çalışması yapılmıştır. Çalışmada ilk olarak çok düzeyli yönetim kavramının tanımına ve özelliklerine işaret edilecektir. İkinci olarak çok düzeyli yönetime yöneltilen eleştirilerden bahsedilecek ve değerlendirmede bulunulacaktır.

1)ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL DAYANAĞI

Çok düzeyli yönetim kavramı Avrupalılaştırma alan yazınında kullanılmakta özellikle Avrupa *Birliğinde politika yapım sürecinde ulus-altı politikaların önemine işaret etmektedir*. Buna göre Avrupa Birliği’nin ilk dönemlerinde ulusal düzey ulus-üstü düzey şeklinde iki kademeli bir politik yapıdan bahsedilirken 1980 sonrası dönemde Avrupa, ulusal, ulus-altı şeklinde üç düzeyli; birbirleri arası etkileşim olduğu öne sürülen yeni bir politik forma işaret edilir. Ulus-altı düzeyinin varlığı kavramın sınırlı kullanımını önler. Ulusal, ulus-üstü şeklindeki geleneksel iki açılı okuma biçimi ise “Bölgeler Avrupası” söylemine tepkiyi ortaya koyar. Kavramın alan yazınında incelenmesi, teorik, normatif ampirik düzeylerde yapılmaktadır. Teorik inceleme alanı Avrupa bütünleşme teorilerinin ulus-üstü/ devlet-merkezli şeklindeki ikili ayrımına dayanarak iç politika-dış politika, merkez-çevre, devlet-toplum ayrımıyla ele alınır. (Piattoni, 2010, s. 17). Ampirik açıdan örgüt teorisi, demokrasi teorisi içerisinde de inceleme alanı olan kavram, ampirik düzeyde çevre politikası, eğitim politikası, yapısal politikalar, ortak tarım

politikası gibi alanlarda ele alınmaktadır¹. Normatif düzeyde ise örgüt teorisi, meşruiyet ve demokrasi teorisi içerisinde ele alınmıştır².

Bu noktada kavramın birçok disiplinin konusu olduğu yadsınamaz. Kavram alan yazınında çoklu disiplin ve disiplinler arası bir eksenle ele alınmış ve birçok alt-alanda açıklanmıştır. Kavramın bir diğer özelliği de teorik eksenin dışında komisyon raporlarıyla tanımlanmış ve Avrupa yönetişimi temel ilkeleri belirlenmiş böylece uygulamalar için çerçeve metinlerin oluşturulmuş olmasıdır.

I-A)Çok Düzeyli Yönetişimin Tanımı

Çok düzeyli yönetim kavramının tanımı nedir sorusuna bu noktada ulaşmaya çalışalım. Avrupa’da çok düzeyli yönetim tartışmaları Avrupa Tek Senedi ile ortaya çıkar. Yeni kurumsal mimaride devlet egemenliğinin erozyonu, otoritenin dağılması olarak görülür. Çok düzeyli yönetim politikalarda, rejimde ve jeopolitik koşullardaki değişimleri belirleyen son kararı kimin verdiğinin tam olarak tanımlanmadığı düzeyler arası esnek güç paylaşımı olarak tanımlanır.

Çok katmanlı otorite yapıları üzerinde yönetimlerin değişik birleşimlerinin işbirliğidir. İlişkiler birbirlerinin kaynakları üzerinde iki taraflı olarak karşılıklı bağımlıdır. (Hooghe ve Marks, 2003, s. 5) Kıt kaynaklar üzerinde karşılıklı bağımlı değildir. Çok düzeyli yönetim güç paylaşımını belirler. AB, özel kamu aktörleri arasında farklı düzeylerde kural koyar fakat esas görevi merkezden kaynak tahsisi ya da kaynakların yeniden dağıtımını değildir. AB’nin işlevi sosyal politik risklerin yeniden düzenlenmesidir. Norm üretme sürecinde birliğin rolü; ortaklaşmanın sonucu olarak, yarışan ve çatışan çıkarları dengelemektir. Devletler “yumuşak hukuk” temelinde birbirleriyle müzakere ederler ve tartışırlar. Bu açıdan AB hiyerarşiye yaklaşır. Siyasal otorite hiyerarşik kurallar anlamında devlet modelindeki gibi merkezi değildir ya da anarşik düzen gibi adem-i merkezi değildir. Sistemdeki birimlerin egemenliklerinde, hiyerarşik ve sabit yönlüden; heterarşik yatay ve prosedürelere doğru bir değişim söz konusudur. (Eriksen, 2009, s. 160)

Çok düzeyli yönetim çoklu teritoryal düzeyde devletin otoriter karar alma yetkisinin dağılması olarak tanımlanır. Bu açıdan teorinin analiz düzeyi aktörlerdir. Alan yazınındaki çoğu çalışmanın kesiştiği nokta Avrupa bütünleşmesinin ulus devletleri tehdit ettiğidir. Bu yönüyle devlet merkezli yaklaşıma bir alternatif görüştür. Ancak ulus devletler “Avrupa Birliği bulmacasının en önemli parçası” olma özelliğini korur. Bu açıdan devlet merkezli anlayışa yaklaşır. (Marks, Hooghe ve Blank, 1996, s. 346)

Bütünleşme, bazı düzenleyici yetkileri kullanan üst otorite olarak, devlet dışında kurumsallaşmasına karşılık AB’nin meşruiyeti öncelikli olarak ulus

¹ Marks ve arkadaşlarının 1993, 1996, 2001 tarihli çalışmalarında, Fairbrass ve Jordan’ın 2004; Bache, Flinders’in 2004 tarihli çalışmalarında ele alınır.

² Keating’in 1998 ve Börzel’in 2010 tarihli çalışmaları referans verilebilir.

devletlerden kaynaklanır. Demokrasi teorisi açısından AB meşruiyeti dolaylı bir meşruiyettir. Bu tarz meşruiyetin temeli; katı ulus-ötesi ağlar ve yönetim sistemlerinin koordinasyonunu sağlayan ulus-ötesi kurumsallaşma şeklinde belirlenen yasal kurumların özel hukuk tasarılarına dayanır. Buna paralel olarak AB son dönemlerde çok düzeyli çok merkezli yönetim yapısını kullanır. AB ulus-ötesi yapılarda kararlarının alınması ve uygulanmasında; ağlara, ortaklıklara ve özel aktörlere ayrılmıştır. Bu açıdan çok düzeyli takım AB'yi çoğulculukla şekillendiren, hiyerarşinin olmadığı, elit müzakerelerinin olduğu, ulus devletçiliğin azaldığı aynı zamanda siyasi tarafların ve parlamenter kurulların ve yürütme gücünün ulusal düzeyde azaldığı bir yapı olarak kendini gösterir. (Eriksen, 2009, s. 159)

Burada sorulması gereken önemli soru; bu yeni yönetim modelinde devletin rolü nedir?

Bu tanımlama biçiminde önemli olan hem kamu hem özel aktörler arası değişim ve işbirliğinin kurumsallaşmasıdır. Çok düzeyli yönetim kurumlardan süreçlere doğru yayılır. Dolayısıyla farklı kurumsal düzeylerde çıkarların bütün sisteme yayıldığı bütünleşme süreci olarak yorumlanır. Çok düzeyli yönetim sürecinde kurumlar kısmen önemlidir. Devlet kurumları ilişkilerini ulus-altı otoritelerle tanımlar aynı zamanda uluslararası yönetim sürecinin de aktörleridir.

İkinci olarak; çok düzeyli yönetim hem yatay hem dikey anlamda çeşitli kurumsal düzeyler arasında özel ilişki çeşitleridir. Buradaki temel nokta çok düzeyli yönetimde; aktörler, alanlar ve kurumlar arasında hiyerarşi yoktur.

“siyasal alanlar iç içe geçmekten ziyade karşılıklı ilişki halindedir...ulus- altı aktörler hem ulusal hem de ulus-altı alanlara müdahale eder ve süreçte ulus-ötesi bağlar kurar... Devletler iç ve birlik aktörleri arasında bağ kuran tek güç olma özelliğini yitirir. Fakat hem içeride hem de Avrupa düzeyinde yarışan kararlar ve çatışan çıkarlar söz konusudur.” (Hooghe, 1996, s. 92)

Alan yazınında kavramın birçok tanımı yapılmaktadır. Gary Marks çok düzeyli yönetimi, Devlet-merkezli yaklaşımın temel önermesine alternatif bir açıklama biçimi olarak tanımlar. Devlet-merkezli yaklaşıma göre bütünleşme ulus devletlerin otoritesini azaltmaz aksine birliğin karar alma süreci üye devletler arasında yürütülen bir pazarlık sürecidir. Üye devletler iradeleri doğrultusunda bu sürece katılır, ulus- üstü otoritenin ürettiği politikaların içsel çıkarlara yansımaları sınırlıdır. Çok düzeyli yönetim ise politika yapma sürecinde politika yapma yetkisinin çok düzeyli yönetimler arasında paylaşılmasıdır.- ulus-altı, ulusal, ulus-üstü- devletler karar alma sürecinin vazgeçilmez aktörleri olmakla birlikte ulus-üstü kurumlara doğru kontrol devri söz konusudur. Ulus devlet düzeyinde tam olarak aşınma olmasa da eskiye nispeten bir otorite kaybı söz konusudur. Kısaca devletin kolektif karar alma sürecinde konumu değişmiş; bu süreçte yetkilerini özerk birlik kurumlarıyla ve ulus- altı (bölgesel, yerel) aktörlerle paylaşmıştır. (Marks, Hooghe ve Blank, 1996, s. 342-3)

Jachtenfuchs'a göre çok düzeyli yönetim; "Ad-hoc" bağların kurulmasına dayanır. Çok düzeyli yönetim; meşru, müzakereci, kurumsal yapılar ile kamu, özel, birey ve sivil toplum kuruluşu aktörler arasındaki müzakere sürecidir. Hem kararların alınması hem uygulanması hem de uyuşmazlıkların çözümü bu süreci anlatır. (Piattoni, 2010, s. 20)

Beyaz Kitaba göre; Komisyon Avrupa Birliği düzeyinde politika üretirken bölgesel ve yerelin bilgisini ve koşullarını dikkate alarak hareket etmelidir. Bu amaçla ulusal, yerel ve bölgesel yönetim birlikleri ile Avrupa Birliği kurumları arasında diyalog oluşturulmalıdır. Ayrıca ulusal anayasalar ile idari yönetmelikler de bu süreçte dikkate alınmalıdır ve Bölgeler Komitesiyle işbirliği yapılmalıdır. Bu iş birliği ulus- üstünden ulus-altına kademeli şekilde değil heterarşik şekilde kurgulanmalıdır. (White Paper on EU Governance, 2004)

Bu tanımların tamamının ortak keseni: çok düzeyli yönetim kararların alınması sürecinde sadece ulus devletin değil ulus-altı çıkarların da bu sürece yansıtıldığı; bireyler, sivil toplum kuruluşları, devlet ve ulus-üstü çıkar gruplarının karar alıcılar olarak sisteme dahil olduğu yatay bir adem-i merkezileşmeyi ki yönetim teorisinin katılım anlayışı ve Avrupa yönetimi bu noktada çakışmaktadır. Buna ek olarak yetki ve kontrol noktasında; ulus-üstü, ulusal, yerel ve bölgesel yönetsel yapılar arasında hiyerarşik bir ilişki kurmayarak dikey adem-i merkezileşmeye yol açmaktadır. Yönetim teorisiyle arasındaki en önemli fark budur.

I-B) Kavram Olarak Çok Düzeyli Yönetimin Karakteristiği

Marks erken dönem çalışmalarında çok düzeyli yönetimi; iç içe yönetimler arasında ulus-üstü, ulusal, bölgesel, yerel kurumsal varlığın ve kararların yeniden tesisinin bir sonucu olarak sürekli devam eden bir müzakere sistemi olarak tanımlar. (Marks, 1993, s. 392)

Çalışmalarının ileriki aşamalarında iç politika analizlerinde özellikle politika ağları yaklaşımı geliştirir. Politika ağlarıyla çok düzeyli yönetim ulus-üstü, ulusal, bölgesel, yerel yönetimlere nasıl uygulanacağı sorusunu yanıtlar.

"Ortak çözümleri gerektiren genel çözümler; ağların, ajansların ve komitelerin ortak problem çözümüne katılımı ile mümkündür. Siyasal otorite eylemi ise tamamıyla ayrı değildir; devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki ilişki hiyerarşik olmayan tek bir noktada toplanan otorite şeklinde değildir, ancak devlet egemenliğine saygılıdır." (Marks, 1993, s. 402)

Böylece çok düzeyli yönetim hem dikey hem de yatay bir boyut kazanır. AB kurumları, ulusal yönetimler ve ulus-altı yönetimler arasında dikey; hükümet dışı örgütler, yerel ve bölgesel aktörler arasında yatay karşılıklı bağımlılığın varlığına işaret eder. (Bache ve Flinder, 2004, s. 3)

Hooghe ve Marks'ın çalışmalarında çok düzeyli yönetim modelinin en dikkat çekici ilkeleri şunlardır: (Marks, Hooghe ve Blank, 1996, s. 346-347)

1- Karar alma yetkileri devlet otoritesinden ziyade; farklı düzeydeki aktörler arasında paylaştırılmıştır. Böylece ulus devletler politika yapımı, karar alma yetkilerini farklı mekansal ölçekte örgütlenmiş, karar alma süreçlerinde çeşitli aktörlerle bir taraftan yetki paylaşımı diğer taraftan yetki çatışması ortaya çıkmıştır. Böylece, devletin güç kullanma tekeli yıkılmıştır.

2- Ulus-üstü ölçekte, devletlerarasında kolektif karar almayı içeren yapı, devletlerin yürütmede tekil güç olarak kontrol kaybını içerir. (Özellikle konseyde nitelikli çoğunluk oylaması aracılığı ile) Avrupa Birliğine üye devletlerin kolektif karar alma mekanizması, tekil olarak devletlerin kararlar üzerinde önemli güç kaybına yol açar.

3- Siyasal alanlar iç içe geçmiş değil, karşılıklı bağımlıdır; iletişim halindedir. Bu süreçte ulus-altı aktörler hem ulusal hem de ulus-üstü alanlara müdahale eder, ulus-ötesi birlikler kurarlar.

Çok düzeyli yönetişimin türlerine bakacak olursak Liesbet Hooghe ve Gary Marks çok düzeyli yönetişimin iki farklı türünü tanımlarlar. Birinci tip çok düzeyli yönetişimde sınırlı sayıda ve düzeyde yasama yetkisinin dağıldığı genel yetkili yargı yerleri bulunur. –uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel- Bu yapı, yargı ve temsil kurumlarının çoklu işlevleri ve siyasal sorumluluklarını destekler niteliktedir. Her vatandaş; farklı düzeyde tek bir mekansal alanda tek bir yargı yerinin kurumsallaştığı ve yetkileri iç içe geçmiş kurumlara bağlıdır. Bu tipte federal yapı tanımlanmaktadır. Şöyle ki gücün çeşitli yönetim kademeleri arasında dağıldığı ve dolayısıyla analiz birimlerinin tekil olarak politika alanlarını etkilemesinden ziyade yönetim birimlerinin belirleyici olduğu bir kurguya işaret eder. (Hooghe ve Marks, 2001, s. 5-6)

Otoritenin ve politika yapımının çok düzeyde örgütlenen yapılar arasında paylaşıldığı bir politik form olarak çok düzeyli yönetişim, yönetişimin yeniden örgütlenmesi olarak AB çalışmalarında yer alır. AB’de karar alma sürecine katılımın artmasıyla birlikte ulus devletlerin tekel kontrol yetkisi büyük oranda azalmıştır. Buna karşılık topluluk yine de ulusal yönetimlere kilit rol verir, hatta bazı politika alanlarında ulus-altı yönetimlerinde etkisi bulunur.

Çok düzeyli yönetişimin ikinci türünde özel yetkili mahkemelerden oluşan ayrı üyeliğin bulunmadığı, sınırsız sayıda yargı yerinin olmadığı esnek yapı bir görünüm sunar. Ulus-altı yönetimler düzeyinde tanımlanan istisnai bir yargılama yetkisinden söz eder. Örneğin belli bir yerel hizmetin görülmesinden kaynaklanan bir sorunun çözümünde -üretim standardının belirlenmesi suyun niteliğinin belirlenmesi ya da uluslararası ticaret sorunlarının düzenlenmesi gibi- birçok hususun incelenmesi çok düzeyli yönetişimin bu ikinci tipine dayanır. (Hooghe ve Marks, 2001, s. 5-6)

II) ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİME YÖNELTİLEN TEORİK ELEŞTİRİLER

Çok düzeyli yönetim kavramının eleştirisini; Jordan³ ve Jeffery'nin⁴ çalışmalarında görmekteyiz. Bu noktada yukarıdaki belirtilen çalışmalara dayanarak eleştirileri kısaca açıklayalım.

A) Çok Düzeyli Yönetişim Bir teori Değildir: Önceki Teorilerin Birleştirilmesiyle Oluşturulmuş “Eklektik” Bir Sentezdir

Çok düzeyli yönetim kavramının teorik düzeyde incelemesi, Avrupa Birliği bütünleşme teorilerinin ulus-üstü/ devlet-merkezli ayırımına dayanılarak yapılır. Bu ikili ayırım alan yazınında “supra-national/ inter-governmental dicotomy” olarak da ele alınmaktadır. (George, 2004, s. 108)

Marks ve arkadaşları çok düzeyli yönetimi açıklarken kavramın ulus-üstü hükümetler-arasıcılık dikotomisinin ötesinde bir kavramsallaştırma olduğunu söyler. Buna göre çok düzeyli yönetim bir yanı sıra ulus-altı aktörlerin karar alma sürecinde kilit rol üstlendiği öte yandan ulus devletlerin Avrupa bütünleşmesi bulmacasının en önemli parçası olmayı sürdürdüğünü vurgular.

Bu noktada; ulus-üstü hükümetler-arasıcılık dikotomisini açıklamak gerekmektedir.

Ulus-üstü tezin öncü teorisi Neo-fonksiyonizmdir. Bu teori ulus üstü aktörlerin özellikle de süreci yürüten elitlerin bütünleşme sürecindeki önemine vurgu yapmaktadır. Ulus- üstü ve ulus-altı aktörlerin çıkarları karar alma ve bütünleşme sürecinde etkilidir. Neo-fonksiyonistlerin kullandığı önemli kavram taşma etkisidir. Buna göre her bütünleşme adımı mantıksal olarak bütünleşmenin diğer aşamasına geçmek için zemin oluşturur. Erken dönem neo-fonksiyonistlerde iki tip taşma etkisinden söz edilir. Bunlar işlevsel ve politik taşma etkileridir. (Kolektif, 2004, s. 30)

İşlevsel taşma teoride önemli yer tutar. Buna göre; birlik üyesi devletlerin ekonomik bir nedenle yaptığı teknik bir işbirliği, o ekonomik sektörü ilgilendiren başka bir alanda da işbirliğinin zeminini hazırlayacaktır. Örneğin tek pazar programı ortak para sistemine geçilene kadar sağlanamamıştır.

Teorinin eleştirisi ulus-üstü çıkar gruplarına ve elitlere abartılı önem vermesi ve ulus devleti bu süreçte güçsüz değerlendirmesidir. Nitekim “Lüksemburg Uzlaşması” teorisinin normatif kavramlara dayandığını ve birliğin o günkü

³ Andrew Jordan, (2001), “The European Union and Evolving System of Multi-Level Governance or Government,” Policy & Politics, Vol.XXIX, No:2, çalışmada çok düzeyli yönetimin teorik ve ampirik eleştirilerine işaret eder.

⁴ Charlie Jeffery, (2000), “Sub-national Mobilization and European İntegration: Does it Make Any Difference?,” Journal of Common Market Studies, Vol. XXXVIII, No: 1, çalışmada ulus-altı aktörlerin bütünleşme sürecinde özerkliğine ilişkin tespitlerde bulunur.

durumu özetlediğini göstermiştir. Uzlaşma sonrası Devletler karar alma sürecinde önem kazanmıştır.

Devlet-merkezli tezin öncüsü Hoffman'ın hükümetler-arasıcılık teorisidir. Bu teori, neo-fonksiyonalist teoriye cevap niteliğindedir. Bu teori bütünleşme sürecinde üye devletleri odağa alır. Hükümetler-arasıcı görüşe göre bütünleşme süreci; üye devletlerin başkanları arasında geçen geleneksel bir müzakere sürecinden farklı değildir. Bunlara ek olarak; bu müzakere süreci üç faktörle ilişkilendirilir. Ulusal çıkarlar, hükümetler-arası pazarlıklar, düşük düzeyde ortak karar alma. (Kolektif, 2004, s. 31)

Hoffman'a göre neo-fonksiyonalist teori ulus üstü çıkar gruplarını ve elitlerin yönlendirici etkisini abartmaktadır. Ulusal çıkarlar farklı tercihlere yol açabilir. Her ulus devlet kendi çıkarını savunur. Kendi kontrolünde kendi tercihlerini ve kendi çıkarlarını önceler ve ulus üstü karar sürecinde en az tavizle çıkarına uygun karar almaya çalışır. İkinci olarak hükümetler arası pazarlıklarda diğer aktörler ve çıkarlar bütünleşmede rol oynar. Fakat kilit kararlar alınırken içsel kaygılarla ilgili siyasal hesaplar güçlü grupların çıkarlarını koruyacak şekilde belirlenir ve devletler tarafından alınır. Üçüncü olarak ulus devletler egemenliklerinden en az vazgeçtikleri konularda yüksek oranda ortak karara varırlar Ulusal yönetimler birliğin aşamasına ve doğasına bağlı olarak iç politika ve ulus üstü politika sistemleri arasında "bekçi" rolü üstlenirler. (Hoffman, 1964, s. 93-94)

Bu tezler 1960-1970 arası dönemi açıklamakta işlevseldi. Ancak 1980 sonrası Avrupa Topluluğunda Siyasal birliğe geçiş sürecini açıklamada yetersiz kaldı. Hoffman'ın hükümetler-arasıcılık yaklaşımının eksikleri Pollack ve Moravcsik'in Liberal Hükümetler-arasıcılık yaklaşımıyla gözden geçirildi. Moravcsik hükümetler-arasıcılık'ın temel önermelerini korumakla birlikte, ulus-altı aktörlerin etkilerini ve yetki dağılımındaki tercihlerin değişiklikleri ulus devletlerin baskısı ve belirleyiciliği altında şekillendiğini söyler. Çok düzeyli yönetim kavramsallaştırması ise aynı dönemde çoğulcu izler taşıması ve çıkar gruplarına verdiği önemle neo-fonksiyonalizmin yeniden düzenlenmesi olarak değerlendirilmiştir.

Çok düzeyli yönetim iki açıdan neo-fonksiyonalist teoriden ayrılır. Ulus-altı aktörlerin özerkliğinin farklı ülkelerde farklı düzeyde olabilir ve buna bağlı olarak karar alma sürecinde ulus devletle ilişkisindeki denge değişebilmektedir. İkinci olarak taşma etkisinden söz edilmez. Bunun nedeni 1992 sonrası Birliğin durumunu açıklamaktan uzak olmasıdır. Bu nedenle çok düzeyli yönetim neo-fonksiyonalizmin analiz araçlarıyla kısmi bir açıklama üretir.

Dolayısıyla çok düzeyli yönetim daha önce oluşturulan teorilerin bir birleşimidir. Çok düzeyli yönetim Marks'ın iddia ettiği gibi yeni bir analiz biçimi değildir, neo-fonksiyonalist tezinin bir bölümüne dayanılarak oluşturulmuştur. Gary Marks'ın "European Integration from 1980's: State Centric vs. Multi Level Governance" adlı çalışmasının başlığı bunun işaretini verir.

İkinci olarak; tıpkı neo-fonksiyonalistler gibi politika alanlarının Avrupalılaşmaya uyumlanması için ulus-altı aktörlerin özerkliğini arttırmak gerekir. Bu nedenle, devlet merkezli teoriye karşı bir tez üretmek gerekir. Eğer devlet-merkezli tezde olduğu gibi ulusal merkezi yönetimle ulus-üstü kurumlar arası tek yönlü bir ilişki varsa ulus-altı aktörlerin tercihleri etkilemesi söz konusu olamaz. Çok düzeyli yönetişimin neo-fonksiyonalizmden tek ciddi farkı, işlevsel taşma etkisini reddetmesidir. Zaten taşma etkisi 1960'larda geçerli olan bir tezdır. Bu nedenle çok düzeyli yönetişim özgün değildir savı geçerlidir. (George, 2004, s. 112)

B) Çok Düzeyli Yönetişim Avrupa Birliği ile ilgili Tanımlama Biçimidir: Bu nedenle Teori Değildir

AB'yi tanımlama biçimidir, teori değildir: Bu eleştirinin temelinde iki husus yatar. İlk olarak; bütünleşmenin itici gücü yoktur. İkinci olarak; test edilebilir hipotezi yoktur. Birinci unsura göre; AB bütünleşmesinin açıklamasını yaparken yönetişim teorisine dönüş yapar. Bütünleşme sürecinin dinamiklerini bulmaya çalışır. Gerek ulus devletlerin otoritelerini neden devretmeye razı olduğu gerekse ulus-altı aktörlere sunduğu stratejileri neo-fonksiyonalizm ile örtüşür. "Bu çaba meşru entelektüel bir çabadır" ancak sorun çözmekten uzaktır. (Jordan, 2001, s. 201)

Burada önemli soru merkezi hükümetler ulus-altı aktörlerle güçlerini paylaşmaya niçin razı olurlar sorusudur. Marks bu soruya üç boyutla cevap verir. Hükümet liderleri böyle olmasını ister, ikinci olarak merkezi yönetimler meşruiyetlerini korumak için yetkilerin bir bölümünden ulus-altı aktörler lehine vazgeçer. Son olarak, yetkilerinin aşınmasını engelleyemedikleri için zorunlu bir kabul ediş söz konusudur. Hükümet liderlerinin bunu istemelerinde en güçlü neden ulus-üstü yasaların yapımı sürecinde AB kurumlarını etkilemektir. Ulus-altı aktörlerin de onayını alan bir ulus-üstü yasa taslağı hem ulusal düzeyde hem de ulus-üstü düzeyde geri çevrilmez. Ayrıca iç müzakere sürecinde sorumluluğun bir bölümünden özerkliklerinin bir kısmını ulus-altı aktörlere devrederek kurtulabilirler. Görüldüğü gibi birinci eleştiriyle bağlantılı olarak çok düzeyli yönetişimin entelektüel dayanağı neo-fonksiyonalist teze dayanır. (George, 2004, s. 116-117)

İkinci olarak test edilebilir bir hipotezin yokluğuna ilişkin Hooghe çalışmasında genel bir hipotez üretmediğini, Neo-fonksiyonalizmle aynı hipotezi savunduğunu söyler⁵. Yöntemsel olarak bu hatalıdır. Çalışmasının sonunda ise; ulus-altı katılım artmıştır ancak, ülkeler arası eşitsiz şekilde artmıştır. Farklı ülkelerde katılımın farklı düzeylerde gerçekleştiğini söyler. Bunun nedeni ulusal merkezi yönetimlerin farklı düzenlemelerinin olmasıdır. Ancak sonraki

⁵ Hooghe "Building Multi-level Governance and European Integration" adlı çalışmasında çeşitli politika alanlarında çok düzeyli yönetişimi test eder. Bu çalışma sonucunda belirlediği üzere çok düzeyli yönetişim açısından sınırlı bir genelleme yapılabilir.

çalışmalar göstermektedir ki, sadece üye devletler arasında değil bir üye devletin farklı bölgelerinde farklı düzeyde katılım olabilir. Dolayısıyla katılıma ilişkin bu sav genellenmemelidir. Bu açılardan çok düzeyli yönetim bir “paradigma” ya da “zorlama bir metafor” olarak tanımlanabilir. (Jordan, 2001, s. 202)

Jordan’a göre çok düzeyli yönetim teori olmak için diğer teorilerle işbirliğine gitmeli, onların kavramlarını ödünç alarak teorik örüntüsünü güçlendirmelidir. Örneğin Hoffman’ın Hükümetler-arasıcılık, Moravcsik’in Liberal Hükümetler arasıcılık tezleri rasyonel seçim teorisinin ve karar alma sürecini açıklaması açısından oyun teorisinin kavramlarını kullanmaktadır. Bu açıdan bilimsellik iddiasını güçlendirmektedir. Çok düzeyli yönetim ise aktör merkezli bir yaklaşım olarak Keating’in de dediği gibi rasyonel seçim teorisinin bir kolu olan kamusal seçim teorisine yaklaşmaktadır. Jordan’a göre rasyonel seçim teorisini kullanmak için öncelikle Moravcsik’in ya da Rhodes’in yaptığı gibi aktörleri belirlemelidir. Burada belirtilmesi gereken bir nokta Thielmann’ın söylediği ve George’nin aktardığı üzere toplumsal yapısının çok düzeyli yönetimi farklı belirlemesinden yola çıkarak tamamen Toplumsal kurumsalcılık teorisinin kavramlarından destek almalıdır. (Jordan: 2001, s. 202)

Bu durumda çok düzeyli yönetim kavramı bütünleşme teorilerinin ulus-üstü/ devlet-merkezli dikotomisinden kurtulacak fakat sosyal yapısal/ rasyonel seçim dikotomisi arasında kalacaktır. Jordan’ın söylediği ve George’un da desteklediği gibi çok düzeyli yönetim için en uygun kavramsal destek tarihsel kurumsalcılık sağlayacaktır. (George 2004, s. 117-118)

SONUÇ

Bu çalışmada 1990 sonrası Avrupa bütünleşme alan yazınında ele alınan çok düzeyli yönetim kavramının bilimselliğine yönelik eleştirilere ve tartışmalara yer verilmiştir. Çok düzeyli yönetim kavramı ulus devletlerin karar alma ve yürütme açısından, ulus-altı ve ulus-üstü aktörlerle yetkilerini paylaşarak tekel olma özelliğinin aşındığını ayrıca politika yapılan, karar alınan alanlar arasında karşılıklı bağımlı bir etkileşimin olduğunu iddia etmektedir.

Kavrama yönelik ilk eleştiri çok düzeyli yönetimin bütünleşme teorilerinin temel analiz aksı olarak, ulus-üstü/ devlet-merkezli dikotomisinin uzağında olmadığını, Neo-fonksiyonalist teorisinin ulus-üstü çıkar gruplarına tanıdığı önemi sürdürmeye devam etmekte, ondan farklı olarak kurumsalcı bakışa kısmen yaklaşarak üye devletlerin kurumlarının özgün koşullarına atıf yapmaktadır. Neo-fonksiyonalistlerden ayrıldığı bir diğer nokta işlevsel taşma etkisine yer vermemesidir. Bunun nedeni 1990 sonrası bu açıklama biçiminin birliği açıklamada yetersiz kalmasıdır. Buradan hareketle çok düzeyli yönetimin neo-fonksiyonalistlerin analiz araçlarından kısmen yararlanarak sınırlı bir açıklama ürettiğini görüyoruz.

Marks ve arkadaşlarının çok düzeyli yönetişimi açıklarken ulus- devletlerin karar alma sürecinde tek aktör olmaması fakat Avrupa Birliği bulmacasının en önemli parçası olmasını söylemesi kavramsallaştırmayı devlet-merkezli teze yaklaştırmaktadır. Dolayısıyla “Çok düzeyli yönetim teori değildir önceki teorilerin birleştirilmesiyle oluşturulmuş eklektik bir sentezdir”.

Çok düzeyli yönetişime yönetişimin bilimselliğine yönelik ikinci eleştiri kavramın Avrupa bütünleşmesine neden ihtiyaç duyulduğuna cevap üretmez, ulus-devletlerin niçin karar alma ve uygulama açısından diğer aktörlere yetki devretmeye razı olduğu sorusuna odaklanır. Cevabı da yönetim teorileri içinde arar. Görüldüğü gibi bütünleşmenin itici gücü nedir sorusu yanıtızdır. Ayrıca, çok düzeyli yönetişimin teori iddiasında olabilmesi için kavramsal bir örüntüye sahip olması ve test edilebilir bir hipotezinin olması gerekir. Oysaki Marks çok düzeyli yönetişimin neo-fonksiyonalistlerle aynı hipotezi savunduğunu söyler. Bununla birlikte çok düzeyli yönetim ne aktörleri tam olarak belirleyerek aktör düzeyinde analiz geliştirir, ne de kurumsalcıların analiz araçlarını tam olarak kullanır. Bu eğilime girmesi ise toplumsal-yapısalcı/ rasyonel seçiş dikotomisinin tuzağına düşecektir. Bu nedenle tarihsel-kurumsalcı yaklaşımın kavramlarını ödünç alması gereklidir.

Bu anlatılanlar ışığında çok düzeyli yönetim kavramının özgünlüğü sorgulanabilir niteliktedir. Yöntemsel açıdan hatalı olduğu gözlenmektedir.

KAYNAKÇA

- BACHE Ian, FLINDERS, Matthew, (2004), “Themes and Issues in Multi level Governance,” **Multi-level Governance**, Oxford University Press, Newyork, pp. 1-15
- ERİKSEN O. Eriksin. (2009), *Unfinished Democratization of Europe*, Oxford University Press, Newyork,
- GEORGE Stephan, (2004), “Multi Level Governance and the European Union,” Edt(s): Ian Bache ant Matthew Flinders, **Multi-level Governace**, Oxford University Press, Newyork, pp. 107-127
- HOFFMAN Stanley, (1964), “The European Process at Atlantic Cross Purposes,” **Journal of Common Market Studies**, Vol.4, No: 3, pp. 85-101
- HOOGE Liesbet, (1996), **Choesion Policy and European Integration**, Oxford University Press, Newyork.
- HOOGE Liesbet and MARKS, Gary. (2003), *Unraveling the Central State, But How?: Types of Multi-Level Governance*, **Political Science Series**, No: 87, Vienna.

- JEFFERY Charlie, (2000), "Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?", **Journal of Common Market Studies**, Vol. 38, No: 1, pp. 1-23
- JORDAN Andrew, (2001), "The European Union and Evolving System of Multi-Level Governance or Government," **Policy & Politics**, Vol. 29, No:2, pp. 193-208.
- JORDAN Andrew, FAIRBRASS Jenny (2004), "Multi Level Governance and the Environmental Policy," (Ed.) Ian Bache and Matthew Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Newyork, pp.147-165
- KEATING, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Kolektif, (2004) *The Students Guide to European Integration: for Students by Students*, London, Balckwell Publishing,
- MARKS Gary, (1993) "Structural Policy and Multi-Level Governance The State of the European Community: in the EC," *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, (Ed.) A. Cafruny, and G. B. Rosenthal and L. Rienner, Colorado, pp. 391-410
- MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, (2001) "Types of Multi level Governance", *European Integration on-line Papers*, No:5/11,(Çevrimiçi), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>, 5. 07. 2010.
- MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, BLANK, Kermit. (1996), "European Integration From 1980's: State Centric vs. Multi Level Governance," **Journal of Common Market Studies**, Vol. 34, No: 3, pp. 341-378
- PIATTONI Simona, (2010), *The Theory of Multi level Governance: Conceptual, Emprical, and Normative Challanges*, Oxford University Press, Newyork.

KENT PLANLAMADA YÖNETİŞİM TARZLARININ ANALİZİ

*Mustafa Demirci**

Özet

Kent planlama, farklı yönetim tarzlarının meydana geldiği önemli bir kamu siyaseti alanıdır. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de kent planlamada son zamanlardaki gelişmeleri yönetim açısından analiz etmektir. Çok boyutlu ve karmaşık fenomenler olduğu için hem kent planlamasının hem de yönetimin çeşitli kavramsallaştırılmaları mevcuttur. Kent planlama kuram ve pratiği önemli dönüşümler geçirmektedir. Geleneksel kent planlama sistemleri kentsel imarın yeri ve miktarını belirlemek için hiyerarşik ve katı olmasına rağmen, günümüzde daha esnek proje planlaması moda haline gelmiştir.

Yönetim siyaseti belirleme ve uygulamada kurumları, araçları, süreçleri ve aktörlerin rollerini ihtiva eden geniş bir terimdir. Veri bir siyaset alanında yönetim tarzlarını ve yönetim tarzlarındaki değişimi analiz etmek için kullanılacak birçok analitik çerçeve mevcuttur. Bu çalışmada Türkiye’de kent planlamada spesifik yönetim tarzlarını analiz etmek için Treib, Bahr ve Falkner (2007) tarafından geliştirilen kavramsal çerçeve kullanılacaktır. Onların yaklaşımına göre, yönetimin üç temel boyutu bulunmaktadır. Bunlar kurumsal özellikler (hiyerarşi, piyasa, toplum), aktör kümeleşmeleri (kamu, özel ve ağbağ ilişkileri) ve siyaset araçlarıdır (zorlama, gönüllülük, hedefleme ve çerçeve düzenleme). Bu boyutlar, farklı yönetim tarzlarını sınıflandırmak veya Türkiye’de kent planlamada değişen yönetim tarzlarını analiz etmek için kullanılabilir. Bu tür bir analiz günümüz Türkiye’sinde kent planlamasının daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunabilir.

Anahtar kelimeler: Yönetim, yönetim tarzları, meta yönetim, kent planlama.

* Doç. Dr., Erciyes Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Melikgazi Kayseri, musdemirci2004@yahoo.co.uk

ANALIZING MODES OF GOVERNANCE IN URBAN PLANNING

Abstract:

Urban planning is an important area of public policy where different modes of governance are taking place. The purpose of this study is to analyze recent developments in urban planning in Turkey in terms of governance. There are various conceptions of both urban planning and governance as they are multidimensional and complex phenomena. Urban planning theory and practice has been undergoing remarkable transformations. Although traditional urban planning systems are hierarchical and rigid to determine the amount and location of urban development, nowadays more flexible project planning is in vogue.

Governance is a broad term that includes institutions, instruments, processes and the roles of actors in policy making and implementation. There are many analytical frameworks to analyze modes of governance and changes in governance modes in a given policy area. This study utilizes the conceptual framework developed by Treib, Bahr and Falkner (2007) to analyze specific modes of governance of urban planning in Turkey. They identify three basic dimensions of governance, namely institutional properties (hierarchy, market, community) actor constellations (public, private and network relations) and policy instruments (coercion, voluntarism, targeting, framework regulation). These dimensions can be used as a basis for classifying different modes of governance and for analyzing changes in governance modes of urban planning in Turkey over time. It is hoped that such an analysis can contribute to a better understanding of current urban planning practice in Turkey.

Key words: Governance, modes of governance, meta-governance, urban planning.

GİRİŞ

Özellikle 1980’lerde ve 1990’larda yapılan kamu yönetimi reformlarına paralel olarak devletin toplumdaki rolü, büyüklüğü ve yönetim örüntüleri gibi konularda önemli tartışmalar yaşanmıştır. 20. yüzyılın özellikle son yirmi yılından beri devletin doğası, büyüklüğü ve toplumdaki diğer örgütlerle ilişkisinde önemli değişimler meydana gelmiştir. Neticede yönetim dünyası eskisinden esaslı olarak farklılaşmıştır ki bu farklılıklar akademik ilgi konusu olmuştur. Son otuz yılda devletin doğasındaki değişimleri farklı açılardan incelemede ve anlamlandırmada yönetim, şemsiye bir terim olarak sosyal bilimlerde popüler hale gelmiştir. Yönetişim kavramı, kamu yönetimi için yeni bir örgütleyici çerçeve sunmaktadır. Stoker’e göre (1998: 18) yönetim perspektifinin değeri, değişen yönetim süreçlerini anlamak için bir çerçeve oluşturma kapasitesinde yatmaktadır.

Kentsel imarı düzenleme ve denetleme kamusal işlevi olarak kent planlaması devletin doğası, büyüklüğü ve toplumdaki diğer örgütlerle ilişkisi bakımından önemli tartışmaların ve değişmelerin yaşandığı bir siyasa alanı olmuştur. Bu çalışmanın amacı ülkemizde önemli bir kamu siyasası alanı olan kent planlama pratiğinde ve anlayışında özellikle 1980’den sonra meydana gelen değişimleri yönetim perspektifinden analiz etmektir. Zira yönetim, yönetim tarzları ve diğer ilgili kavramlar bir siyasa alanındaki değişimleri anlamak için ihtiyaç duyulan “araç kutusunu” sağlamaktadır (Bahr ve Treib, 2007). Bu çalışmada önce yönetim, yönetim tarzları ve diğer ilgili kavramlar ele alınarak analitik çerçeve oluşturulacaktır. Sonra, kent planlama ve yönetim tarzları ilişkisi kurulacaktır. Daha sonra ise, ülkemizde kent planlamada yaşanan değişimler oluşturulan çerçeveye göre analiz edilecektir.

YÖNETİŞİM

Geniş ölçüde kullanılan popüler bilimsel bir kavram haline gelen yönetişimin üzerinde uzlaşmaya varılmış tek bir tanımı yoktur. Kohler-Koch ve Rittberger (2006: 28), yönetişimin başarısının sırrını kaygan bir kavram olmasına bağlamaktadır. Bazıları yönetişimin birçok anlama gelmesi sebebiyle faydasız olduğunu ve çalışmaya onu tanımlamakla başlamanın iyi bir başlangıç noktası olmadığını ileri sürmüştür (Caporaso ve Wittenbrinck, 2006: 471). “Eğer yönetişim her şey anlamına geliyorsa belki de hiçbir şeydir” diyenler dahi olmuştur (Minnery, 2007: 328). Ne var ki, yönetişimin birçok anlama gelmesini doğal karşılamak gerekir. Zira yönetişim terimi son otuz yılda dünyamızda meydana gelen “değişimleri” anlama ve betimleme biçimi olarak önem kazanmıştır (Bevir, 2010: 15). Değişimleri farklı kuramsal açılardan açıklama çabaları, farklı yönetişim kavramsallaştırmalarını ortaya çıkarmıştır.

Bevir’e göre (2009: 3) yönetişimi genel olarak tüm yönetim örüntülerine atıfta bulunmak için kullanmak mümkündür. Buna, 1980’lerde ve 1990’larda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarından önce var olan hiyerarşik devlet

türleri de dâhildir. En genel düzeyde yönetim, tüm yönetim örüntülerine ve toplumsal eşgüdüm (koordinasyon) meselesine işaret eder. Yönetişim, kamu sektörünün formel örgütleri (geleneksel yönetim) de dâhil toplumdaki tüm kolektif eylem düzenlemelerini kapsayan geniş bir kavram olarak düşünülebilir. Yönetişim, toplumsal sorunları çözmeye veya toplum için fırsatlar yaratmaya çalışan devletin, diğer kamu kurumlarının, özel sektörün ve sivil toplumun etkileşiminin toplamıdır (Meuleman, 2010: 50).

Yönetişim, 1980'lerden bu yana kamu sektöründeki reformları takip eden piyasa ve ağbağların (*networks*) yayılması ile ilgili bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Son otuz yılda kamu yönetiminde önemli değişimlere yol açan iki reform dalgası görülmüştür. Birinci dalga, neoliberal anlayışa dayanan Yeni Kamu İşletmeciliği'nden (YKİ, *New Public Management*) oluşmaktadır. Bu reformlar kamu yönetiminde piyasanın ve özel sektör yönetim tekniklerinin (toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, esnek istihdam vd.) rolünün artırılmasına yöneliktir. Yönetişimin önce minimal devlet ve piyasalaşma (özelleştirme, kamu hizmetlerinin devlet dışı aktörlerce sunulması veya işletilmesi) ile ilişkilendirilmesi bu reformlardan dolaydır. Neoliberal yönetim anlatısı, büyük ölçüde fayda maksimizasyonu faaliyeti olarak anlaşılabilir ve piyasa çözümleri öneren rasyonel tercih kuramı ile örtüşmektedir.

Marksist kuramdan yönetişime temel yaklaşım ise düzenleme kuramından (*regulation theory*) gelmiştir. Düzenleme kuramı, birinci reform dalgasıyla ortaya çıkan yönetişimi, Fordist devletten post-Fordist devlete geçişle açıklamaktadır (Healey, 2004: 95).

Sistem yaklaşımına göre sosyo-sibernetik sistem olarak yönetim kavramı, devlet tarafından yönetimin sınırlarına dikkat çekmiştir. Tek bir egemen otoritenin olmadığı çok merkezli toplumda birbirine bağlı aktör ve kurumlardan oluşan kendi kendilerini örgütleyen sistemler vardır. Bu görüşe göre yönetim, aktör ve kurumların faaliyetlerinden ve mübadelelerinden ortaya çıkan kendi kendini örgütleyen bir sistemdir. Devletin rolü düzen yaratmak değil, sosyo-politik etkileşimleri kolaylaştırmaktır (Bevir, 2009: 19).

Bir toplumda mevcut olan farklı yönetim söylemleri (diskur) ve gelenekleriyle ilgilenen oluşturmacı (*constructivist*) ve yorumcu yaklaşımlar, durumsallığa vurgu yapmıştır. Bunlara göre yönetim örüntüleri, insan eylemlerinin ilgili anlamları (niyetler, inançlar, bilinçli veya zımnî bilgi, bilinçaltı, işaret ve dil sistemleri, söylemler ve ideolojiler) ile açıklanabilir (Bevir, 2009: 21).

YKİ reformları, kamu sektörünün parçalanmasına sebep olmuştur. Kamu hizmetleri çok sayıda farklı örgütten oluşan ağbağlar tarafından sunulduğu için ağbağları yönetme ve eşgüdümleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu durum, ikinci reform dalgasına yol açmıştır. İkinci reform dalgası bu nedenle kurumsal düzenlemeler ve yönetsel değerler üzerine odaklanmıştır. İkinci dalga reformları ifade etmek için bütünleşmiş yönetim (*joined-up governance*), bir durak devlet (*one-stop government*), hizmeti bütünleştirme (*service integration*), ve devleti etkili hale getirme (*activating state*) gibi çeşitli terimler kullanılmıştır.

Bazı yorumcular bu ikinci dalgayı yönetim yaklaşımı veya yeni yönetim olarak YKİ'ne zıt tanımlamaktadır (Bevir, 2009: 12).

Yönetim kurumlarını yasal olarak kurulan formel örgütlerle sınırlı görmeyip hem formel hem informel düşünme ve eylemde bulunma biçimlerini şekillendiren bir toplumun normlarını standartlarını ve törelerini kurum olarak gören yeni kurumcu (*new institutionalist*) yaklaşıma göre, yeryüzünde bir tür yönetim düzenlemelerine sahip olmayan bir toplum zaten yoktur. Yönetim her zaman vardır. Yönetimde değişen spesifik düzenlemeler, normlar, söylemler, pratikler, işleyiş tarzları ve yönetim kültürleridir (Healey, 2004: 92).

Stoker'e göre (1998), yönetim devletin resmi kurumlarına ve onların meşru güç kullanma tekeline işaret ederken, yönetim yönetimdeki değişime ilişkin bir kavramdır. Yönetimdeki değişimi betimlemek veya yönetimi tanımlamak için Stoker, beş öneri getirmektedir:

- a) Yönetim, hem parçalı devlet hem de devlet dışı kurum ve aktörlerden oluşan karmaşık bir düzenlemedir. Yönetim perspektifi devleti daha geniş toplumsal güçlerden ayrılmış sanki tek başına duran bir kurum olarak görmeyi redderek devlet dışı aktörlerin önemine vurgu yapar.
- b) Yönetim, sosyal ve ekonomik sorunlarla uğraşmada devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki sınırların bulanıklaştığına işaret eder. Devletin geri çekilmesiyle, sorumlulukların özel ve gönüllü sektöre daha geniş çapta vatandaşa doğru itildiği görülmektedir.
- c) Yönetim, kolektif eyleme katılan kurumlar arasındaki ilişkilerde güç bağımlılığı (*power dependence*) veya karşılıklı bağımlılık olduğuna vurgu yapar. Şöyle ki, kolektif eylem yapma kararlılığında olan örgütler başka örgütlere bağlıdır. Amaçlara ulaşmak için örgütler kaynakları (bilgi, uzmanlık, destek, güven vb.) mübadele, ortak amaçları müzakere etmek durumundadır. Sadece katılımcıların kaynakları, mübadelenin sonucunu belirlemez. Aynı zamanda, oyunun kuralları ve mübadelenin bağlamı önemlidir.
- d) Yönetim, özerk, kendi kendini yöneten aktör ağbağlarına ilişkindir. Devletin doğrudan hizmet sunumundan çekilmesi, düzenleyici kurumlar ve ağbağların artmasına neden olmuştur. Ağbağların yayılması devletin siyasaları uygulama, denetleme ve eşgüdümleme kapasitesini azaltmıştır.
- e) Yönetim, devletin otoritesine dayanmayan iş yapma kapasitesini kabul eder. Yönetim, devletin otoritesi, kaynakları ve yaptırımlarına dayanmayan mekanizmalara odaklanır.

Bu önerilerin her biri demokrasi ve kamu siyasaları açısından bazı açmaz ve sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır: Bir defa, yönetimin karmaşık karar alma düzeniyle, anayasa ve yasalara dayanan devleti açıklamak ve meşrulaştırmak zorlaşmaktadır. İkincisi, sorumlulukların bulanıklaşması, kınamadan kaçınma veya günah keçisi yaratmaya yol açabilir. Üçüncüsü, güç

bağımlılığı, devlet için istenmeyen siyasa sonuçlarının abartılmasına neden olabilir. Dördüncüsü, ağbağların ortaya çıkması, demokratik hesap verme meselesini daha da zorlaştırır. Beşincisi, yönetim başarısızlığı ortaya çıkabilir. Zira yönetim, deneme yanılmadır, demokratik deneyciliktir (Hoppe, 2002: 773).

Avrupa Birliği'nden (AB) Dünya Bankası'na kadar birçok uluslararası kurum, daha iyi bir dünya için hayallerini ifade etmek maksadıyla yönetimin yukarıda dile getirilen sorunlu yönlerine hitap eden hesap verme sorumluluğu, demokrasi, aleniyet, hukukun üstünlüğü gibi birçok ilkedan oluşan listeleri iyi yönetim (*good governance*) adı altında kullanmaktadır.

Yönetimin düşünce olarak kafa karışıklıklarına yol açması ve pratik olarak birçok sorunun ortaya çıkmasına sebebiyet vermesi, onun akademik açıdan cazibesini yitirmesine neden olmamıştır. Zira devlette veya herhangi bir siyasa alanındaki değişiklikleri incelemek için yönetim, kurumları, araçları, süreçleri ve aktörlerin rollerini ihtiva eden geniş bir analiz çerçevesi sunmaktadır (Meuleman, 2010: 50).

YÖNETİŞİM TARZLARI

Amacı yönetim tarzlarını sınıflandırmak olan Avrupa Komisyonu Yeni Yönetişim Tarzları Projesi'nin (NEWGOV) yürütücüleri Bahr ve Treib'e göre (2007) yönetim tarzları, genel ve spesifik anlamda ele alınabilir. Genel yönetim tarzları, geniş toplumsal eşgüdüm ve yönlendirme (*steering*) biçimleridir. En genel yönetim tarzları hiyerarşi, piyasa ve ağbağlardır. Spesifik anlamda yönetim tarzı ise siyaset, kurumsal yapı ve siyasa boyutlarından biri ile sınırlıdır. Siyaset boyutunda çıkar aracılığı tarzları, kamu siyasasının şekillenmesinde sosyal çıkarların katılımını betimler. Kurumsal yapı boyutu, siyasa oluşturma sürecinde siyasal aktörler arasındaki etkileşim tarzlarını etkileyen kurumlardan oluşur. Siyasa boyutu, istenen amaçlara ulaşmak için kullanılan farklı siyasa araçlarını ve tekniklerini kapsar. Aşağıda önce genel yönetim tarzları, daha sonra spesifik yönetim tarzları ele alınmıştır.

Genel Yönetişim Tarzları

Üç ideal tip yönetim tarzı (hiyerarşi, piyasa ve ağbağ) vardır. İdeal tipler, kamu yönetimi pratiklerinin karmaşıklığı ile baş etmek için kullanılan kolay anlama (*heuristic*) araçlarıdır (Tenbense, 2005: 268). Tarihsel olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası Batı Avrupa ülkelerinde farklı yönetim tarzları hâkim olmuştur. 1950'lerden 1970'lere kadar hiyerarşik yönetim tarzı (geleneksel yönetim) görülmüştür. Bu tarz otoriteye, görev ayırımına, kurallara ve rasyonaliteye dayanmıştır. 1980'lerde piyasa yönetimi moda haline gelmiştir. Bu tarz, fiyat, verimlilik (*efficiency*) ve yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) üzerine odaklanmıştır. 1990'larda ağbağ yönetimi yaygınlık kazanmıştır. Bu

tarz karşılıklı bağımlılık, güven ve empatiye dayanmaktadır (Meuleman, 2010: 50).

Kooiman ve Jentoft (2009: 821) yönetim tarzlarını hiyerarşik yönetim, öz yönetim (*self-governance*) ve ortak yönetim (*co-governance*) olarak üç gruba ayırmaktadır. Bu tasnifte öz yönetim piyasa yönetimine, ortak yönetim ise ağbağ yönetimine denk düşmektedir. Hiyerarşik yönetim devletle vatandaşları arasındaki etkileşimin temel özelliğidir, fakat bu yönetim tarzı piyasa ve sivil toplumda da mevcuttur. Yönlendirme ve denetim, bu yaklaşımın anahtar kelimeleridir. Son yıllarda hiyerarşik yönetim algısı değişmiştir. Kumanda eden devlet düzenleyici devlete, hizmet sunan devlet yapabilir kılan devlete dönüşmüştür. Öz yönetim, aktörlerin devletin etki alanı dışında kendi kendilerine iş yapabilecekleri duruma işaret eder. Ortak yönetimde kamu – özel ortaklıkları, ağbağlar ve rejimler örneklerinde olduğu gibi toplumsal taraflar ortak amaçlar için bir araya gelir.

Bir yerde veya bir örgütte farklı yönetim tarzları eşzamanlı birlikte var olabilir (Minnery, 2007: 329). Siyasa sorununu tanımlama biçimi, hangi tarzın hâkim tarz olarak en iyi hizmet edeceğini belirlemede önemlidir. Eğer siyasa sorunu acil bir mesele olarak tanımlanırsa, temel mantık hiyerarşik bir yaklaşım seçmektir. Eğer konu mümkün mertebe verimli/etkili bir şekilde ilgilenilmesi gereken rutin bir mesele ise, piyasa yönetimi en iyi tarz görünmektedir. Ağbağ yönetimi, karmaşık sorunlar (*wicked problems*) için alternatif örgütlenme biçimleri sunmaktadır (Meuleman, 2010: 63-64).

Üçüncü tarz (ağbağ yönetimi), hiyerarşi ve piyasaya nazaran belirsiz bir kavramdır. O'Toole'ye göre (1997: 45) ağbağ nosyonu, sadece formel hiyerarşileri ve tam piyasaları dışarıda bırakır. Ağbağ, bu iki kurum arasında çok geniş yapılar alanını ihtiva eder. Minnery'ye göre ise (2007: 336), ağbağ terimi potansiyel olarak toplum sektörünü olduğu kadar devlet ve piyasayı da ihtiva eder. Ağ tabanlı bağların kurumsal yapışkanı otorite bağları, mücadele ilişkileri ve ortak çıkara dayanan koalisyon ilişkileridir. Bazılarına göre ağbağ sadece bir metafordur, bir analitik araçtır, bir toplumsal yapı analiz yöntemidir. Ağbağ çıkar grupları ve devlet arasında farklı ilişki türleri anlamına geldiği gibi, belli bir yönetim tarzı olarak da anlaşılabilir. Ağbağ yönetimi, yapısında yer alan kurumlara bağlı olarak açık, katılımcı ve demokratik olabildiği gibi tam tersi de olabilir. Bulanık olmasına rağmen ağbağ düşüncesi siyasa sürecinde enformel, adem-i merkezi ve yatay ilişkilerin hakim olduğu siyasa belirleme düzenlerini tasvir için yaygın biçimde kullanılmaktadır. Siyasa kaynaklarının dağınık ve aktörlerin birbirine bağımlı olduğu durumlarda kaynakları seferber etmek ve toplamak için tek mekanizma ağbağdır (Börzel, 1998: 255; Kenis ve Schneider, 1991: 32, 42).

Hoppe (2002: 763), yönetim tarzları ile rasyonalite kavramlarının birlikte evrimselleştiğini ileri sürmektedir. Klasik liberal devlette formel yasal rasyonaliteden, refah devletinde araçsal rasyonaliteye, ağbağ yönetiminde ise diyaloga dayanan veya prosedürel rasyonaliteye gelinmiştir.

Kimilerine göre piyasa ve ağbağların yayılması neticesinde devlet gücünü kaybetmiştir. Yönetişim kavramı, piyasaların ve ağbağların enformel otoritesinin devletin formel otoritesini değişik şekillerde oluşturduğuna, ona eklendiğine ve hatta onun yerine geçtiğine işaret etmek için kullanılmıştır. Bu bakımdan yönetim, devlet faaliyetinin hiç olmadığı durumda bile düzeni sağlayabilecek otorite ve iktidar biçimlerinin mevcudiyetine işaret eden bir kavramdır (Bevir, 2009: 3). Bazılarına göre ise, devletsiz yönetim (*governance without-the-state*) diye bir şey söz konusu olamaz. Doğru tabir, devletin ötesinde yönetişimdir (*governance beyond-the-state*). Çünkü birçok güç odağı olmasına rağmen devlet, hala en önemli oyuncudur (aktör, sektör, paydaş). Devlet diğer oyuncuların rollerini kolaylaştırabilir veya zorlaştırabilir (Minnery, 2007: 334-335). Yönetişim siyasetinde hiyerarşinin (yasama ve yürütme gücünün) sürekli ve ısrarlı etkisini (nüfuzunu) ifade etmek için “hiyerarşinin gölgesinde” (*in the shadow of hierarchy*) ifadesi sıklıkla kullanılmaktadır (Whitehead, 2003: 10; Heritier ve Lehmkuhl, 2008: 2).

Genel yönetim tarzları belli ortak değerler ve belli kişiler arası ilişkiler örüntüsünü yansıtır. Bu nedenle yönetim tarzları aynı zamanda kültürdür. Kültür Kuramına (*Grid-Group Cultural Theory*) göre beş tane kültür veya yaşam biçimi vardır. Üç tane toplumsal olarak aktif yaşam biçimi, üç ideal tip yönetim tarzına benzer. Kolektivizm, bireycilik ve eşitlikçilik (*egalitarianism*) yaşam biçimleri, hiyerarşi, piyasa ve ağbağ yönetişimine denk düşmektedir. Diğer iki kültür (kadercilik ve münzevilik) ayrı yönetim tarzları değildir. Kadercilik eşgüdüm ihtimalini dışladığı için yönetim tarzı olamaz. Münzevilik ise, kamusal sorunlarla ilgilenmediği için yönetim tarzı kabul edilemez. Kültürler gece ve gündüz gibi birbirine zıt olsa da varlığını sürdürmek için birbirine muhtaçtır. Her kültürün kendini tanımlaması için yekdiğerine ihtiyacı vardır. (Tenbensen, 2005: 271-273; Meuleman, 2010: 51-52).

Kayırmacılık (*clientelism*) ve nepotizm özellikle gelişmekte olan ülkelerde yönetim düzenlemelerinde görülebilen diğer ilişkisel davranış formlarıdır.

Genel yönetim tarzları bağlamında değinilmesi gereken önemli bir kavram, meta yönetim (*meta governance*) ya da yönetişimin yönetişimidir. Meta yönetim, farklı yönetim tarzlarını eşgüdümleme ve onlar arasında minimum uyum sağlama olarak tanımlanabilir. Kamu sektöründe performansı sağlamaktan sorumlu olanlar açısından mümkün olan en iyi sonucu elde etmek için hiyerarşi, piyasa ve ağbağ yönetişiminin uygun bileşimini tasarlayarak ve yöneterek eşgüdümlü yönetim üretmeye meta yönetim denir. Kimilerine göre meta yönetim devletin yeni yönetim tarzları üzerinde yeniden denetim kurma girişimidir. Meta yönetim, ağbağların devlet tarafından yönlendirilmesi ve denetlenmesidir. Üç farklı meta yönetim biçimi vardır. Bunlar ağbağ tasarımı, ağbağ çerçeveleme ve ağbağ katılımıdır (Meuleman, 2010: 55-56; Nyseth, 2008: 509). Kooiman ve Jentoft (2010: 822) ise, bu konuda farklı düşünülmektedir. En geniş anlamda yönetim için koşulların örgütlenmesini demek olan meta yönetim, öncelikle devletle ilişkili değildir.

Spesifik Yönetişim Tarzları

Yönetişimi devlet müdahalesi ve toplumsal özerklik arasındaki ilişki olarak tanımlayan Bahr ve Treib (2007), Treib, Bahr ve Falkner (2007) siyasa yapmayı ulusal düzeyde ve AB düzeyinde anlamaya yardımcı olmak amacıyla bir spesifik yönetim tarzları sınıflandırması oluşturmuştur. Spesifik yönetim tarzları siyasa yapma sürecinin belli yönlerini betimlemektedir. Bunlar, siyasa boyutu (farklı siyasa araçları türleri), siyaset boyutu (farklı çıkar aracılığı formları) ve kurumsal yapıdır (karar almayı yöneten kurumların farklı etkileşim tarzları). Bu boyutlar, yönetişimi yerel veya uluslararası düzeyde analiz etmek için kullanılabilir. Treib, Bahr ve Falkner'in (2007) tipolojisi aşağıdaki gibi açıklanabilir.

Siyasa Boyutu (Siyasa Araçları Olarak Yönetişim)

Yönetişim tarzları farklı siyasa araçları biçiminde düşünülebilir. Bunlar siyasa aktörlerinin amaçlarına ulaşmak için kullandıkları teknik ve araçlardır. Siyasa boyutunda ilk aşamada şu beş alt boyut akla gelmektedir: 1) Bağlayıcı hukuk mu yoksa esnek hukuk mu var? 2) Uygulamaya katı mı yoksa esnek mi yaklaşıyor? 3) Yaptırım var mı yok mu? 4) Maddi düzenleme mi yoksa prosedürel düzenleme mi var? 5) Değişmeyen mi yoksa bağlama uyarlanabilen normlar mı var?

Siyasa boyutunda “zorlama”, “gönüllülük”, “hedefleme” ve “çerçeve düzenleme” olmak üzere dört yönetim tarzı belirlenebilir. Zorlama ile uygulamada çok az yorum imkânı tanıyan tamamen bağlayıcı ve son derece buyurgan ayrıntılı hükümler ihtiva eden siyasalar kastedilmektedir. Gönüllülükte ise, geleneksel yönetim modelinin tam tersine bağlayıcılığı olmayan kılavuzlar vardır. Hedeflemede de bağlayıcılığı olmayan tavsiyeler kullanılır ancak bunlar ayrıntılıdır; uygulamada çok az manevra alanı tanır. Çerçeve düzenleme ise, bağlayıcı hukuk içinde yer alır ama zorlamanın tersine uygulamada daha fazla esneklik tanır.

Siyaset Boyutu (Çıkar Aracılığı Olarak Yönetişim)

Yönetişim aynı zamanda siyasal süreci de içine alır. Demokratik ülkelerde siyasal süreç hem siyasal elitlerin kendi arasında hem de vatandaşlarla bu elitler arasındadır. Bu sürece katılan aktörler belli siyasaların formülasyonuna katılmak için belli çıkarlara, inançlara, düşüncelere, tercihlere ve farklı kaynaklara sahiptir. Bu açıdan yönetişimin özü, vatandaşların ve sosyal grupların farklı çıkarlarını etkili kamu siyasalarına çevirmeleridir. Farklı siyasal sistemlerde ve sektörlerde farklı çıkar aracılığı biçimleri ortaya çıkmıştır. Bunlar “çoğulcu” (*pluralist*), “korporatist”, “ağbağı” ve “devletçi” (*statist*) yönetim tarzları olarak sınıflandırılabilir.

Çoğulcu yönetim tarzında toplumsal gruplar hiyerarşik olmayan bir rekabet içinde etkileşir. Bu gruplar gönüllülük temelinde oluşmuştur. Devlet toplumsal grupların örgütlenmesine karışmaz ve belli gruplara ayrıcalık tanımaz. Çoğulculukta yönetim ve eşgüdüm ilkesi piyasadır.

Korporatizmde sınırlı sayıda kurum vardır. Bunlar içsel olarak hiyerarşik örgütlerdir, dışsal olarak işlevsel yönleriyle sınırlıdır. Bunlar çıkar temsilinde devletin sağladığı tekelden faydalanır. Korporatizm piyasa ve hiyerarşi arasında yer alır.

Siyasette diğer önemli bir yönetim tarzı ağbağdır (hiyerarşik olmayan aktör kümelenmesi). Siyasa ağbağı, birbirine bağımlı aktörlerin yatay kümelenmesidir. Siyasa ağbağında aktörler sistematik olarak birbirine kenetlenmiştir ama aralarında hiyerarşik üstünlük kurma yoktur.

Devletçi yönetim tarzında siyasal kurumlar içinde yer alan çoğunluk, hangi çıkarların kamu siyasalarına dönüştürüleceğini ve hangi çıkarların dikkate alınmayacağını belirler.

Kurumsal Yapı Boyutu (Etkileşim Tarzları Olarak Yönetişim)

Yönetişim tarzları aynı zamanda etkileşim tarzları olarak düşünülebilir. Etkileşim tarzları, aktörlerin kümeleşmelerini şekillendiren karar kurallarını belirleyen kurumsal düzenlemelerdir. Bunlar bir taraftan bireysel aktörlerin özerklik derecesini belirlerken diğer taraftan kolektif eylemin kabiliyetini belirler. Bu boyutta üç nokta üzerinde durulmuştur: 1) Etkileşimlerin kurumsal yapısı hiyerarşi mi yoksa piyasa yapısına benzemektedir? 2) Otorite merkezi mi yoksa adem-i merkezi devlet birimleri arasında dağıtmıştır? 3) Etkileşimlerin kurumsallaşma derecesi nedir?

“Tek taraflı eylem”, “müzakere edilmiş sözleşme”, “çoğunluk oyu” ve “hiyerarşik talimat” olmak üzere dört etkileşim tarzı belirlenmiştir. Tek taraflı eylemde aktörler, diğer aktörlerle eylemlerini eşgüdümlemeksizin siyasal alternatifler arasından tercih yapar. Müzakere edilmiş sözleşmede aktörler siyasalara ortaklaşa karar verir. Çoğunluk oyununda aktörlerin çoğunluğu aynı zamanda karşı oy kullananlar için de geçerli olacak kararları benimser. Hiyerarşik talimatta tek bir otorite kolektif olarak bağlayıcı karar alma ve kolektif kaynakları kullanmak gücüne sahiptir.

KENT PLANLAMA VE YÖNETİŞİM

Toplumlar çok sayıda etkileşimli yönetim aktöründen oluşmuştur. Bu perspektifte aktörler eylem yapma iradesine ve gücüne sahip olan herhangi bir toplumsal birimdir (bireyler, liderler, firmalar, departmanlar, uluslararası kuruluşlar vb.). Yapılar, aktörlerin içinde faaliyette bulunduğu çerçevelerdir (kültür, hukuk, sözleşmeler, maddi ve teknik olanaklar vb.). Bu çerçeveler aktörlerin eylem potansiyelini darlaştırır veya genişletir (Kooiman ve Jentoft, 2009: 820). Bu perspektiften bakıldığında yönetim olarak kent planlama, kentsel mekânı geliştirmeye katılan aktörlere getirilen sınırlamalar veya özgürlüklerle ilişkilidir.

Kentsel mekânı üretme, düzenleme ve denetleme kamusal işlevi olarak kent planlama, 20. yüzyılın sonunda yeni bağlamlara ve yeni baskılara adaptasyonu ve inovasyonu engelleyen kurallara bağlı bürokratik prosedürleri takip eden

yerleşik idari rutinler olarak eleştirilmeye başlanmıştır. Kent planlamaya yönelik eleştiriler, planlamanın dinamik kentsel süreçler üzerinde denetim sağlama girişimi üzerine yoğunlaşmıştır. Dinamik kentsel gelişim süreçleri devamlı standartlaştırılmış düzenleyici normlardan ve kapsamlı planlardan kaçmıştır. Neoliberaler, planlama sistemleri ve pratiklerinde piyasa süreçlerine yenilikçi enerjinin taşıyıcıları olarak daha fazla özgürlük verilmesini savunmuştur. Sosyal yaşamda çeşitliliği savunanlar, plan ve düzenlemelerdeki üniter kamu yararı anlayışını eleştirmiş, sosyal ve kültürel yaşamın daha zengin kavramsallaştırılmasını savunmuştur. Tüm bu eleştiriler, kurala bağlı idari bir süreç ve kültürel olarak homojen kent kavrayışına hapsolmuş klasik planlama tarzından çok farklı yönetim tarzlarına yol açmıştır (Healey, 2004: 88-89).

Nitekim kent planlama özellikle 1980'den sonra yeni yönetim tarzlarının geliştiği kamu siyasası alanlarından biri olmuştur (Nyseth, 2008: 497). Kent planlama ve kent yönetimi arasında yakın bir ilişki vardır. Planlama, hem bir kent yönetimi alanıdır (bir kente hizmetlerin tedariki ile ilgili yönetimin bir parçasıdır), hem de kent yönetimine bir yaklaşımdır (Minnery, 2007: 326). Literatürde kent yönetiminden kent yönetimine geçildiği vurgulanmaktadır. Kent yönetimi, kentsel imar ve değişimde formel kent yönetiminin yanı sıra özel ve üçüncü sektörün rolünü ihtiva etmektedir. Kent yönetiminde siyasa belirleme ve uygulamada resmi devlet kurumlarının ötesinde sivil toplum ve özel sektör önemli roller oynamaktadır. "Planlama projesi" bir "yönetim projesi" haline gelmiştir (Therkildsen, Hansen ve Lorehtzen, 2009: 928). Kent planlama gittikçe etkileşimli yönetim tarzlarının olduğu durumlarda gerçekleşmektedir (Sehested, 2009: 247).

Tarihsel olarak bakıldığında kent planlamanın 1980'lerde ve 1990'larda yapılan kamu yönetimi reformlarından önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir. Küresel ağbağ toplumunda kentler arasında artan rekabet girişimci yönetim formları ortaya çıkarmıştır. Batı Avrupa ülkelerinde 1980'lerden sonra daha esnek proje planlaması yaygınlaşmıştır. Projeler aşağıdan yukarıya doğru ve planlama bürokrasinin dışında vatandaşlar çıkar örgütleri ve özel çıkarlar tarafından geliştirmiştir. Birlikte çalışarak kamu ve özel kent aktörlerinin yerel sorunlara çözüm aradığı bir ortam oluşmuştur. Düzenleme araçlarından daha çok ikna etme önemli hale gelmiştir. Bu ortamda yerel planlarının proje faaliyetleri için bir çerçeve oluşturma işlevi azalmıştır. Planlama süreci tersine dönmüştür. Projeler planların değişmesine sebep olmuştur. Kent planları ve stratejileri yeni başlayan veya ortaya çıkan projelerin bir sonucu veya daha fazla doğrudan bağımlısı haline gelmiştir. Planlama müdahalelerinin belirlenmiş gelecekte tanımlanan yolda adım adım (etap) ilerlemeden daha çok riskli deneyler olduğu görülmüştür (Shested, 2009: 246-247; Therkildsen, Hansen ve Lorehtzen, 2009: 929).

Serbestleştirme (*deregulation*), öz düzenleme (*self-regulation*) ve piyasa, kent planlamada merkezi öneme sahip hale gelmiştir. Proje planlaması, YKİ reformları sonucu gelişen bir tür ağbağ yönetimi olarak görülebilir. Ağbağ yönetiminde denetim ve ayrıntılı düzenlemeye dayanan yukardan aşağı

kapsamlı planlamaya ulaşmak zorlaşmaktadır. Kimileri bu durumu yerel planlama işlevinin marjinalleştirilmesi olarak görmektedir (McGuick ve MacLaran, 2001: 437).

Kent planlamanın yönetim olarak algılanması, rasyonel plancının profesyonel bürokraside çalışan özerk uzman rolünü de sarsmaktadır. Yeni koşullara uyum için geliştirilen iletişimci planlama (*communicative planning*) ve işbirlikçi planlama (*collaborative planning*) kuramlarının çeşitli versiyonları, kent planlamada plancının rolünü, açık ve çoğulcu ağbağ yönetişimini sürdürmek olarak bir tür aracıya veya kolaylaştırıcıya dönüştürmektedir. Kamete (2009: 89), plancıların teknik uzman rolünün katılımcı yönetimle bağdaşmadığını kaydetmektedir. Bir tür katılımcı yönetim formu olarak kent planlamada bilimcilik (*scientism*) ve araçsal rasyonalite (*instrumental rationality*) sorgulanmakta ve müzakereci demokrasiye (*deliberative democracy*) uygun iletişimsel rasyonalite savunulmaktadır.

Planlamada piyasanın ve ağbağların rolünün artması planlamanın parçalanmasına yol açmıştır. Bu durumda bazıları, kent planlamanın bir tür meta yönetim (öz düzenlemenin düzenlemesi - *regulation of self-regulation*) olarak yeniden formülasyonunu önermiştir (Nyseth, 2009; Shested, 2009). Meta yönetişimin amacı, yönetim ağbağlarında özerklik ve öz düzenlemeyi engellemeden ağbağ yönetişiminin parçalı yapısında uyum, eşgüdüm ve bütünleşme sağlamaktır. Shested (2009: 248), planlamada şu meta yönetim tekniklerini önermektedir: 1) Ortak söylemler ve anlatılar yaratmak yoluyla ağbağ yönetişimini siyasal ve ekonomik olarak çerçeveleme, 2) Kim katılmalı, ağbağlar ve süreçler nasıl yapılandırılmalı vb. konularda ağbağ tasarımı. 3) Ağbağ yönetimi, gerilimi düzenleme, çatışmaları çözme. 4) Ağbağ katılımı yoluyla siyasilerin ve plancıların ağbağdaki tartışmaları ve kararları doğrudan etkileyebilmesi. Meta yönetişimin ne olduğu konusunda görüş birliği yoktur. Kimileri meta yönetişimi, yönetime karşı bir süreç olarak algılamaktadır (Whitehead, 2003: 7).

YÖNETİŞİM PERSPETİFİNDEN ÜLKEMİZDE KENT PLANLAMASI

Çalışmanın buraya kadar olan kısmında tartışılan yönetim, yönetim tarzları ve yönetim kent planlaması ilişkisi çerçevesinde ülkemizde kent planlama düşünce ve pratiğinde özellikle 1980 sonrası meydana gelen değişimler aşağıda analiz edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti, toplumu devlet merkezci ve yukarıdan aşağıya doğru dönüştürmeyi amaçlayan bir modernleşme projesi olarak ortaya çıkmıştır. Keyman'a göre (2006: 25), güçlü devlet geleneği, ulusal kalkınmacılık anlayışı, organik toplum görüşü ve cumhuriyet dönemi yurttaşlık modeli, modernleşme sürecinde "devlet merkezci" yaklaşımın temelini oluşturmuştur. Bu bağlamda kent planlama ülkemizde modernleşme (Batılılaşma) sürecinin bir parçası olarak tercüme ile oluşturulmuştur (Erkan, 2010: 27). Geleneksel olarak planlama dünyanın her yerinde olduğu gibi merkezi, yukardan aşağı,

teknokratik ve otoriter bir süreç olarak gelişmiştir. Ülkemizde 1930'larda kurulan imar planlama pratiğini Tekeli (1991: 44), “elitist, merkezîyetçi, durağan, denetleyici ve yerel uygulama pratiğine yabancı” olarak tanımlamaktadır.

Geleneksel kent planları (imar planları), imar faaliyetlerinde bulunacak kişi ve kurumlar için açık bir rehber olarak imar haklarını dağıtan hukuksal bir belgedir. Araçsal rasyonalite ve üniter kamu yararına dayanarak teknik uzman sıfatıyla plancılar tarafından halk katılımı olmaksızın teknokratik bir süreç içinde hazırlanan bu planlar, uygulamada müzakere ve pazarlık konusu yapılamaz. Planların uygulanması devletin kentsel imarı yönlendirmede diğer aktörleri kontrol etme kudretine sahip olduğu inancıyla, büyük ölçüde denetim faaliyetlerine (yerbölümleme denetimleri, yapı izni verme ve imar mevzuatına aykırı faaliyetleri cezalandırma vb.) dayanır.

Ne var ki, bu katı imar planlaması anlayışı pratikte başarılı olamamış ve başta gecekondular olmak üzere plan dışı yapılaşmalar, kentsel gelişmeyi şekillendirmiştir. Kentsel gelişim imar planını değil, imar planları kentsel gelişimi takip etmiştir. Gecekondu mahallerinde ortaya çıkan birçok formel ve enformel grup, enformel yönetim mekanizmalarının temelini oluşturmuştur (Ataöv ve Eraydin, 2001: 91). Gecekondulaşma süreci, güçlü bir devlet geleneği olan ülkemizde devletin denetimi dışında kente yeni göçenlerin akrabalık ve hemşerilik bağlarına dayanan bir tür ağbağ yönetimi örneği sayılabilir. Ancak, gecekondulaşma devletsiz bir yönetim değil, “hiyerarşinin gölgesinin” sürekli hissedildiği bir yönetim tarzıdır. Zira yıkım tehdidi altında bulunan gecekondulara gerekli altyapı hizmetleri (yol, su, elektrik vb.) gecikerek de olsa, kayırmacılık (kollamacılık) da olsa belediyelerce sağlanmıştır (Göymen, 1999: 81). Ayrıca, yasama organı, “bir kerelik affediyorum ama sakın bir daha olmasın” tehdidi ile belli aralıklarla çıkardığı af kanunlarıyla gecekondulaşma sürecini sürekli yasallaştırmıştır.

Ülkemizde kent planlamada piyasanın ve formel ağbağların yaygınlaşması ile karakterize edilen yönetim anlayışı, 1980'li ve 1990'lı yıllarda önem kazanmıştır. 1980'den itibaren ithal ikameci (korumacı) kalkınma anlayışında dışa açık ihracata dayalı kalkınma anlayışına geçişle birlikte girişimci yeni aktörler ortaya çıkmıştır. Neoliberal siyasaların ağırlık kazanmasıyla birlikte kentler küresel sermayeyi çekmek için yarışa girmiştir. Piyasalaşma ile birlikte 1980'li yıllardan itibaren planlama düşüncesi itibar kaybetmiş planlama karşıtlığı yaygınlaşmıştır (Keleş'in Can ve Tercan ile söyleşisi, 2008: 11). 1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun Anayasa Mahkemesi'nce (11.12.1986, esas sayısı: 1985/11 karar sayısı: 1986/29) iptal edilen yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarına yapı ruhsatı verme yetkisi tanınması, 1000 metrekarenin altındaki binalar için ruhsat istememesiyle ilgili hükümleri kent planlamada piyasalaşma çabasını göstermektedir.

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları, YKİ'ni benimsemiştir. Neticede kurumsal ve sektörel anlamda planlamada parçalanma meydana gelmiştir. Piyasalaşmanın yanı sıra ülkemizde profesyonel, mesleki

gönüllü kuruluşların nitelik ve nicelik olarak birçok kentte arttığı ve kentsel gelişmede söz sahibi olmak istediği görülmektedir. Vatandaşların özgür ve kendiliğinden gelişen birliktelikleri olarak sivil toplum devletçi olmayan bir yapıdır. Her ne kadar merkezîyetçi anlayış ve kadro değişime dirense de, sivil toplum yeni bir işbölümü talebiyle ortaya çıkarken yerel yönetimler yeni yapılar kurarak diğer aktörlerle ortaklıklar oluşturarak yönetim örnekleri vermektedir (Göymen, 2000: 11-13).

Ülkemizde yerel düzeyde yönetim dinamiklerini şekillendiren çeşitli gelişmeler meydana gelmiştir. Küreselleşme ve AB süreci mevcut kent yönetim yapısını etkilemiştir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve diğer alternatif kentsel hizmet sunma biçimleri (kiralama, yönetim imtiyaz sözleşmeleri, özel amaçlı kuruluşlar vb.) yaygınlık kazanmıştır. “Her şeyi devletten beklemeyin” söylemiyle yerel yönetimlerin her şeyi kendi yapması değil, diğer aktörlerle ortaklık anlayışı içinde yapabilir kılması önem kazanmıştır. 1996’da İstanbul’da toplanan HABİTAT II ve 1997 yılından itibaren uygulamaya geçen Yerel Gündem 21 girişimleri, çeşitli siyasa alanlarında sivil toplum tabanlı yönetim mekanizmalarını teşvik etmiştir (Göymen, 1999: 80-83). Yerel Gündem 21 girişimleri kent konseyi adı altında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile ülkenin tümüne yayılarak yerel düzeyde kent planlama da dâhil kamu siyasalarını etkileme imkânına sahip kurumsal bir yönetim mekanizması oluşturulmuştur.

Yönetişim açısından ülkemizde 1990’lı yıllardan itibaren kent planlama alanında meydana gelen önemli gelişmelerden biri proje planlamasının yaygınlaşmasıdır. Adem-i merkezileşme ve özelleştirme siyasaları altında özellikle küresel ekonomi tarafından yönlendirilen büyük şehirlerde yerel yönetimler kentsel yenileme/dönüşüm projelerine ağırlık vermiştir. Piyasa dinamikleriyle gerçekleştirilen kentsel yenileme projeleri ile 1990’lı ve 2000’li yıllarda Ankara yeniden şekillendirilmiştir (Güzey, 2009: 30). Planlama ve uygulama sürecinde ilgili aktörlerin (paydaşların) katılımı boyutunu hesaba katan kentsel yenileme projeleri, “proje demokrasisi” diye nitelendirilmiştir (Göymen, 1999: 79).

Kent Planlama Siyasasında Genel Yönetişim Tarzları

Ülkemizde geleneksel kent planlama (imar planlaması) anlayışı hiyerarşik yönetim tarzına dayanır. Hiyerarşik yönetimde, bürokratik devlet topluma yukarıdan aşağıya doğru plan empoze eder ve bunu çeşitli zorlama araçları ile uygular (geleneksel yönetim). Son otuz yılda gerçekleştirilen kamu sektörü reformları ülkemizde kent planlamanın devletin bütüncül bir parçası olması özelliğini ortadan kaldırmamıştır. Ancak, kentsel imarı şekillendirmeyi amaçlayan kent planlarının nasıl hazırlanacağı ve benimsenen siyasaların nasıl uygulanacağı tartışma konusu olmuştur. Küresel ekonomi ile bütünleşen liberal kapitalist bir ekonomik düzene sahip ülkemizde eskiden olduğu gibi kent planlarının kentsel gelişmenin tek belirleyicisi olduğu ve devletin planları çeşitli düzenleme ve denetleme araçlarıyla uygulamaya muktedir olduğu inancı artık

ikna edici değildir. Kaldı ki, ithal ikameci dönemde dahi kaçak yapılaşmayı önlemeye devletin gücü yetmemiştir. Nitekim Rittel ve Webber (1973) kent gibi açık bir sistemde (kesin tanımı ve tek doğru çözümü olmayan) karmaşık sorunlarla (*wicked problems*) uğraşmak için geleneksel rasyonel planlamanın yeterli olmadığını ortaya koymuştur.

Günümüzde kent planlama tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de, devletin çok sayıda küresel, ulusal ve yerel ekonomik ve toplumsal aktöre bağlı olduğu ve piyasa yönetişiminin ile ağbağ yönetişiminin gittikçe yaygınlık kazandığı bir kamu politikası alanına dönüşmüştür. Küreselleşme, piyasalaşma, AB sürecinin etkisi kentsel gelişimde piyasa aktörleri ve sivil toplumun rolünün artırılması sonucunu doğurmuştur. Kent planlamanın piyasa aktörlerine idari bir engel olmasını engellemek için “mevzuat plansızlaştırılmıştır” (ayrıntılar için bkz. Duygulu, 2006: 29-30). Geleneksel planlama anlayışının anlamını yitirerek çıkmaza girdiği piyasalaşma sürecine Plancılar Odası, “rant yaratma”, “kenti pazarlama”, “piyasa güçlerine hizmet etme” gibi ifadelerle eleştirel yaklaşmaktadır. Ancak içinde yaşadığımız koşullar kent planlamanın yönetim tarzı olarak yeniden kavramsallaştırılmasını gerekli kılmaktadır.

Keleş’in “katılımcılığa evet yönetişime hayır” sözü (Can ve Tercan, 2008: 12), planlama mantığının, piyasa temelli planlama pratiğine karşı oluşturulmuş yurttaş katılımını sağlamaya yönelik demokratik ağbağ yönetişimine olumlu yaklaştığı izlenimini vermektedir. Ancak, bunun için plancıların profesyonel teknik uzman rolünden sıyrılarak aracı/kolaylaştırıcı rolünü benimsemesi ve araçsal rasyonaliteden iletişimsel rasyonaliteye geçiş yapması gerekir.

Yerel Gündem 21 uygulamaları bağlamında 1997’den bu yana ortaya çıkan ve 2005 yılından itibaren tüm ülkeye yayılan kent konseyleri kent planlamada sivil toplum temelli katılım için bir platform oluşturmaktadır.

Piyasa ve ağbağ yönetişiminin kent planlamada tamamen devletin gücünün yerini aldığı söyleme olanağı yoktur. Önemli olan ülkemizde kent planlamada devletin gücünü (hierarchy’nin gölgesi) piyasa ve ağbağ aktörlerini yönlendirmede nasıl kullanacağıdır (meta yönetim biçimi olarak planlamanın yeniden formülasyonu).

Kent Planlama Politikasında Spesifik Yönetişim Tarzları

Ülkemizde kent planlama ve imar sürecinde yönetim tarzlarında meydana gelen değişimleri daha iyi anlamak için Treib, Bahr ve Falkner’in (2007) tipolojisine göre kent planlama yönetişiminin üç boyutu (siyasa, siyaset ve kurumsal yapı) aşağıda analiz edilmiştir.

Kent Planlamanın Siyasa Boyutu (Planlama Araçları Olarak Yönetişim)

Siyasa amaçlarına ulaşmak için kullanılan teknik ve araçları esas alan ülkemizde kent planlamanın siyasa boyutunda yönetimdeki değişimler Treib, Bahr ve Falkner’in (2007) belirlediği alt boyutlara göre aşağıda ele alınmıştır.

1) *Bağlayıcı hukuk mu yoksa esnek hukuk mu var?*

Düzenleyici idari işlem niteliği taşıyan kent planları yasal olarak bağlayıcıdır. İmar faaliyetlerinde bulunmak isteyen kamu veya özel tüm aktörler hukuken kent planlarına uymak zorundadır. Ne var ki, gerek uygulamada yerel yönetimlerin esnek yaklaşımları (sürekli plan değişiklikleri ve revizyonları yapma) gerekse son zamanlarda imar mevzuatında kanunlarla yapılan çeşitli değişikliklerle “imar planlarını dışlama” yaklaşımı yaygınlık kazanmıştır. Duyguler (2006: 32) 2003 ile 2007 yılları arasında imar plancılığının etkisizleştirilmesine yol açan 34 adet kanunu listelemiştir. Yeni çıkarılan bazı kanunlarda “imar mevzuatı kısıtlamalarına tabi olmadan” ibaresi yer almıştır (örneğin 31.03.2003 tarih ve 4736 sayılı kanun, 19.07.2003 tarih ve 4916 sayılı kanun, 17.09.2004 tarih ve 5234 sayılı kanun, vd.). Eskiden yapılan genel imar aflarının yerini, bazı kanunlarla izinsiz yapılara tekil ve parçalı olanaklar sağlayan “parçalı imar afları” almıştır (örneğin 19.01.2002 tarih ve 4736 sayılı kanun, 08.06.2004 tarih ve 5178 sayılı kanun, 13.03.2006 tarih ve 5491 sayılı kanun vd.).

2) Uygulamaya katı mı yoksa esnek mi yaklaşıyor?

Geleneksel imar planlamasının uygulamaya yaklaşımı, yukarıdan aşağıya doğru katı imar denetimi yaklaşımıdır. Ne var ki bu yaklaşım kentsel gelişmeyi yönlendirmede yetersiz kalmıştır. Gerek imarlı gerek imarsız alanlarda birçok plansız ve plana aykırı yapılaşmalar meydana gelmiştir. 1980 sonrası ise, ülkemizde yaşanan liberalleşme süreci ile birlikte imar konularında “denetimsizleştirme” ve “ruhsatsızlaştırma” süreçleri de başlamıştır. Türkiye artık yatırımcının önünde bir tür “idari engel” olarak görülen imar planlarından kurtularak adeta “post planlama” dönemine girmiştir (Duyguler, 2006: 27).

3) Yaptırım var mı yok mu?

İmar planları hükümlerine uymayanlara 3194 sayılı İmar Kanunu’nda (madde 42 idari yaptırımlar) para cezası öngörülürken, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda (madde 184 imar kirliliğine neden olma) cezai yaptırımlar (hapis cezası) yer almıştır.

4) Maddi düzenleme mi yoksa prosedürel düzenleme mi var?

İmar mevzuatı hem yerleşmeler için maddi standartları (yükseklik, yeşil alan miktarı, yoğunluk vb.) hem de planlama ve uygulama prosedürlerini ayrıntılı biçimde düzenlemektedir.

5) Değişmeyen mi yoksa bağlama uyarlanabilen normlar mı var?

İmar planlamasında önemli bir sıkıntı kentlerin kimliğini ve farklılıklarını dikkate almaksızın planlama mevzuatın bütün kentler için üniter kamu yararı anlayışına dayanan standart basmakalıp plan istemesidir. Bu durum planlamanın inovasyon ve yaratıcılık yönünü zayıflatmaktadır.

Siyasa boyutu açısından ülkemizde kent planlamanın Treib, Bahr ve Falkner’in (2007) tipolojisindeki “zorlama” yönetim tarzına denk düştüğünü ancak zaman içinde mevzuatın “plansızlaştırıldı” ve uygulamada imar planına bağlı olma koşullarının esnetildiği görülmektedir.

Kent Planlamanın Siyaset Boyutu (Çıkar Aracılığı Olarak Yönetişim)

Kent planlama siyasalarının formülasyonuna ve uygulamasına toplumsal çıkarların katılımına ilişkin bu boyut “Kent planlama ve imar sürecinde aktörler arası etkileşim, ağbağ, çoğulcu, korporatist ve devletçi çıkar aracılığı türlerinden hangisine uymaktadır?” sorusuna cevap aramaktadır.

Ülkemizde geleneksel imar planlama yaklaşımının planlama sürecine toplumsal çıkarların katılımına ilişkin öngördüğü yönetim tarzı, devletçiliktir. Işık’a göre (1994: 38) siyasal bir proje olarak çok güçlü devletçilik geleneği Türkiye’de demokratikleşmenin önünde en büyük engeldir. Bu proje toplumdaki özel gelişme dinamiklerini bastırarak devletin hegemonyası altına almaktadır. Ancak ülkemizde de devlet algısı değişmekte, hizmet sunan devlet yapabilir kılan devlete dönüşmektedir. Örneğin merkezi idarenin konut üretimi ile ilgilenen en önemli birimi T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), bizzat kendisi konut üretmemekte, sayıları 500’e yakın yüklenici inşaat firmaları eliyle projelerini gerçekleştirmektedir (Bayraktar, tarihsiz).

Ülkemizde planlama ve imar süreçlerini birbirinden ayrı düşünmek gerekir. Kentlerin imarı sürecinde farklı çıkar aracılığı türlerine rastlanmaktadır. Örneğin İzmir ve Antalya’da kentsel yönetim tarzlarını inceleyen Ataöv ve Anlı (2011: 92-93) ekonomik kalkınma çevresinin korporatist pratikler geliştirdiğini kamu-özel ortaklıklarının oluştuğunu kaydetmektedir. Işık (1994: 34-35), 1950’den beri kentlerimizin gelişmesinde yaygın iki trend olan apartmanlaşma ve gecekondulaşmayı “kentsel ittifak” (uzun erimli çıkarları farklı grupların kısa dönemli birliktelikleri) kavramı ile açıklamaktadır. Apartmanlaşma süreci, temeli kısa dönem çıkarların örtüşmesi olan arsa sahipleri, sermaye, işgücü ve alıcılar arasındaki koalisyonlarla yürümektedir. Kent mekânı belli grupların aralarında oluşturdukları koalisyonlar, anlaşmalar ve uzlaşmalar aracılığı ile oluşmaktadır. İttifaka katılan gruplar kendi çıkarları doğrultusunda ittifakı yönlendirmeye çalışmakta ve tüm gruplar bundan yararlanmaktadır. Bu tür koalisyonları, ağbağ yönetişimi olarak nitelemek olasıdır.

Ayrıca ülkemizde yerel düzeyde imar işlerinde kayırmacılık (*clientelism*) ve nepotizmin yaygın olduğu genel kabul gören bir kanıdır.

Kent Planlamanın Kurumsal Yapı Boyutu (Etkileşim Tarzı Olarak Yönetişim)

Kimlerin karar almada söz sahibi olduğu ve kararların nasıl alındığı ile ilgilenen bu boyutta aşağıdaki hususlar ele alınmıştır.

1) Kent planlamada etkileşimlerin kurumsal yapısı hiyerarşiye mi yoksa piyasa yapısına benzemektedir?

Kent planlama devletin kamu yararı adına özel mülkiyete yaptığı bir müdahaledir. Plan hazırlama süreci hiyerarşik bir yapıda gerçekleşir. Ancak kent planlama ve imar konusunda devleti yekpare bir bütün olarak görmek artık olanaklı değildir. Yetki çatışmalarına yol açan birbiriyle uyumsuz mevzuat içinde her sektördeki kurum, kendine öncelik tanıyarak (sanayi, toplu konut, ulaşım vb.) plan yapıp uygulamaktadır. Duygulu (2006: 28) kamuda 56 çeşit plan, 8 tane plan ölçeği ve 18 tane planlama yetkisine sahip birim olduğunu kaydetmektedir. Sektörel kurumlara “her ölçekte plan yapma” yetkisi tanınmıştır (örneğin 29.04.2003 tarih ve 4848 sayılı kanun, 12.05.2004 tarih ve 5162 sayılı kanun, 06.04.2005 tarih ve 5327 sayılı kanun vd.).

Kentsel imar süreci ise, emlak piyasasında gerçekleşmektedir.

2) Planlama ve imar denetimi otoritesi merkezi mi yoksa adem-i merkezi düzenlenmiştir?

İmar planlaması esasında yerel bir hizmet olarak görülmesine rağmen, ülkemizde imar planı yapma ve uygulama yetkisi hem merkezi idare içinde yer alan birimlere (bakanlıklar) hem de yerel yönetimlere tanınmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu (madde 9) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na (yeni adıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na) Türkiye’nin her yerinde planlama ve imar işlerine müdahale yetkisi tanımaktadır. TOKİ ülke çapında planlama uygulama yetkisine sahiptir.

3) Kent planlamada etkileşimlerin formel kurumsallaşma derecesi nedir?

İmar planlaması ülkemizde 150 yılı aşkın tarihi olan yasal bir kurumdur. Ancak imar planlaması ülkemizde toplumsal bir kurum olarak yeterince gelişmemiştir. Genel veya parçalı imar afları geleneği neredeyse kurumsallaşmıştır.

Kurumsal yapı boyutu açısından ülkemizde kent planlama, Treib, Bahr ve Falkner’in (2007) tipolojisine göre merkezi idareye tanınan yetki “hiyerarşik talimata” yerel yönetimler tarafından yapılan planlama ve denetim faaliyetleri “tek taraflı eyleme” denk düşmektedir. Ancak kentsel imar sürecinde plan değişiklikleri, revizyonları, kaçak yapılaşma ve imar aflarıyla gruplar karar süreçlerini etkilemektedir. Bu açıdan ülkemizde asıl mesele planlama ve imar sürecini demokratik olarak “müzakere edilmiş bir sözleşmeye” göre yürütebilmektir.

SONUÇ

Treib, Bahr ve Falkner’in (2007) geliştirdiği tipolojiye göre ülkemizde kent planlamanın spesifik boyutlarına (siyasa, siyaset, kurumsal yapı) ilişkin yönetimdeki değişimler şu şekilde özetlenebilir: Siyasa araçları açısından

geleneksel kent planlaması (nazım plan anlayışı) uygulamada çok az yorum imkânı tanıyan buyurgan ve bağlayıcı siyasalardan oluşurken, 1980 sonrası liberalleşme ile birlikte sermayenin önünde “idari bir engel” olarak görülerek planlamanın çeşitli şekillerde daha da etkisizleştirildiği görülmektedir. Siyaset boyutu açısından çıkar aracılığı tarzı olarak geleneksel kent planlama devletçi bir yönetim tarzı olmasına rağmen, kentsel imar sürecinde korporatizm, ağbağ ve kayırmacılık gibi diğer çıkar aracılığı türleri görülmektedir. Etkileşim tarzı olarak kent planlama “tek taraflı devlet eylemi” veya “hiyerarşik talimat” olmasına karşın, kentsel imar sürecinde toplumsal taraflar kendi çıkarlarına uygun değişimleri yapabilmektedir.

Piyasa güçlerinin başat olduğu günümüz Türkiye’inde kent planlama eyleminin bir anlam ifade edebilmesi için yönetim kavramı çerçevesinde ele alınarak yeniden tanımlanmasına ihtiyaç vardır. Zira yönetim kavramı kent planlamada yeni anlayışlar ve pratikler geliştirmek için geniş çerçeveler sunmaktadır. Planlama çevreleri, orijini itibarı ile yönetim piyasalaşmayı çağrıştırdığı için söz konusu kavrama genellikle “planlama karşıtı” bir anlam yüklemektedir. Oysa yönetim kavramını farklı biçimlerde tanımlama olanağı vardır. Nihayetinde yönetim, devlet ve diğer kurumlar ve aktörler arasındaki etkileşimlerde meydana gelen değişimleri anlamaya yardımcı bir çerçevedir. Planlama tek başına oynanan bir oyun olmadığına ve devletin diğer oyuncularını (aktörleri) en azından anlamak zorunda olduğuna göre yönetim planlama pratiğinin günümüz koşullarına uygun biçimde yeniden tasarlanmasında önemli bir rol oynayabilir.

Yönetimin ülkemizde kent planlama bağlamında iyi yönetim, demokratik ağbağ yönetimi ve meta yönetim olarak kavramsallaştırılması, günümüz koşullarına uygun yeni anlayış ve pratiklerin geliştirilmesinde işlevsel olabilir. İyi yönetim, planlamanın günümüz koşullarında bağlı kalacağı ilkeleri yeniden belirlemek için bir çerçeve sunmaktadır. Demokratik ağbağ yönetimi, kent planlamada daha katılımcı bir yönetim anlayışı ve pratiği geliştirmeye yardımcı olabilir. Meta yönetim, kent planlamada hiyerarşi, piyasa ve ağbağ yönetim tarzlarının optimal karışımının nasıl sağlanabileceği konusunda kafa yormaya davet eder. Kentsel gelişme sürecinde hâkim yönetim tarzı, piyasa yönetimi olsa da, bu, diğer yönetim tarzlarının eşzamanlı birlikte olamayacağı anlamına gelmez. Asıl mesele, devletin gücünü planlama ve imar sürecinde diğer aktörlerin davranışlarını etkilemek ve yönlendirmek için nasıl kullanacağıdır.

KAYNAKÇA

3194 sayılı İmar Kanunu. Kabul Tarihi: 03.05.1985, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 18749, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/711.html> (16.09.2011).

- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu. Kabul Tarihi: 26.09.2004, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 25611,
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1414.html> (16.09.2011).
- Anayasa Mahkemesi Kararı. 11.12.1986, Esas Sayısı: 1985/11 Karar Sayısı: 1986/29
http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=753&content= (16.09.2011).
- ATAÖV, Anlı, ERAYDİN, Ayla. (2011), “Different Forms of Governance: Responses of Two Metropolitan Regions in Turkey to State Restructuring”, *Urban Affairs Review*, vol.47, no.1, pp.84-128.
- BAHR, Holger, TREIB, Oliver. (2007), “Governing Modes in Social and Environmental Policies”, NEWGOW New Modes of Governance Project Co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006), http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D01D50_GM_in_Social_&_Environmental_Policies.pdf (12.09.2011).
- BAYRAKTAR, Erdoğan. (tarihsiz), “Planlı Kentleşme ve Konut Üretim Seferberliği (2003-2009)”, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), <http://www.toki.gov.tr/page.asp?ID=102> (31.10.2011).
- BEVIR, Mark. (2009), *Key Concepts in Governance*, Sage Publications Ltd., London.
- BEVIR, Mark. (2010), *The SAGE Handbook of Governance*, Sage Publication Ltd., London.
- BÖRZEL, Tanja. (1998), “Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, vol.76, no.2, pp.253-273.
- CAN, Nevzat ve TERCAN, Binali. (2008) “Prof. Dr. Ruşen Keleş ile Söyleşi: Bu Dönem Plana Karşı Tavırların Ağırlık Kazandığı Bir Dönemdir”, *Planlama*, 2008/3, ss.7-20.
- CAPORASO, James A. and WITTENBRICK, Joerg. (2006), “The New Modes of Governance and Political Authority in Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 13, no. 4, pp.471-480.
- DUYGULUER, Feridun. (2006), “İmar Mevzuatının Kayıpları”, *Planlama*, 2006/4, ss.27-37.
- ERKAN, Nihal Ekin. (2010), “Urban Planning in Turkey as a Process of Translation”, *Translation Studies*, vol.3, no.2, pp.188-200.
- GÖYMEN, Korel. (1999), “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt.32, sayı.4, ss.67-83.

- GÖYMEN, Korel. (2000), “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt.9 sayı.2 ss.3-13.
- GÜZEY, Özlem. (2009), “Urban Regeneration and Increased Competitive Power: Ankara in Era of Globalization”, *Cities*, vol.26, no.1, pp.27-37.
- HEALEY, Patsy. (2004), “Creativity and Urban Governance”, *Policy Studies*, vol.25, no.2, pp.87-102.
- HERITIER, Adrienne and LEHMKUHL, Dirk. (2008), “Introduction The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance”, *Journal of Public Policy*, vol.28, no.1 pp.1-17.
- HOPPE, Robert. (2002), “Co-Evolution of Modes of Governance and Rationality: A Diagnosis and Research Agenda”, *Administrative Theory and Praxis*, vol.24, no.4, pp.763-780.
- IŞIK, Oğuz. (1994), “Kavramsal Çerçeve”, *Kent Planlamada Yeni Gündem: Çevre ve Katılım*, TAU Yayın No: 73, Ankara, ss.31-42.
- KAMETE, Amin Y. (2009), “Hanging out with “Trouble-Causers”: Planning and Governance in Urban Zimbabwe”, *Planning Theory and Practice*, vol.10, no.1, pp.85-103.
- KENIS, Patrick and SCHNEIDER, Volker. (1991), “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox” *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, (Ed.) B. Marin and R. Mayntz, Campus/Westview New York, Frankfurt, pp.25-59.
- KEYMAN, Fuat. (2006), Türkiye’de Sivil Toplumun Serüveni: İmkansızlıklar İçinde bir Vaha, STGM, Ankara, <http://panel.stgm.org.tr/vera/app/var/files/t/u/turkiye-de-sivil-toplum-seruveni.pdf> (15.09.2011).
- KOOIMAN, Jan, JENTOFT, Svein. (2009), “Meta-Governance: Values, Norms, and Principles, and the Making of Hard Choices”, *Public Administration*, vol.87, no.4, pp.818-836.
- McGUICK, Pauline and MACLARAN, Andrew. (2001), “Changing Approaches to Urban Planning in an Entrepreneurial City: The Case of Duplin”, *European Planning Studies*, vol.9, no.4, pp.437-457.
- MEULEMAN, Louis. (2010), “The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail?”, *Public Organization Review*, vol.10, pp.49-70.
- MINNERY, John. (2007), “Stars and Their Supporting Cast: State, Market and Community as Actors in Urban Governance”, *Urban Policy and Research*, vol.25, no.3, pp.325-345.

- O'TOOLE, Laurence J. (1997), "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, vol.57, no.1, pp.45-52.
- RITTEL, Horst W. J. and WEBBER, Melvin M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, vol. 4, pp.155-169.
- SEHESTED, Karina. (2009), "Urban Planners as Network Managers and Metagovernors", *Planning Theory and Practice*, vol.10, no.2, pp.245-263.
- STOKER, Gerry. (1998), "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, vol.50, no.155, pp.17-28.
- TEKELİ, İ., (1991), Kent Planlaması Konuşmaları, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara.
- TENBENSEL, Tim. (2005), "Multiple Modes of Governance Disentangling the Alternatives to Hierarchies and Markets", *Public Management Review*, vol.7, no.2, pp. 267-288.
- THERKILDSEN, Hans Peter, HANSEN, Carsten John and LOREHTZEN, Anne. (2009), "The Experience Economy and the Transformation of Urban Governance and Planning", *European Planning Studies*, vol.17, no.6, pp.925-941.
- TREIB, Oliver, BAHR, Holger and FALKNER, Gerda. (2007), "Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification", *Journal of European Public Policy*, vol.14, no.1, pp.1-20.

YEREL YÖNETİŞİM BAĞLAMINDA KATILIM VE KADINHANI BÖLGESİNDE BİR UYGULAMA

*Handan Temizel*¹

Özet

Dünyada teknolojik alanda başlayan değişim ve dönüşüm süreci ülkelerin kamu yönetimi alanında da değişime gitmelerine neden olmuştur. Bu değişim serüveni 1970'li yıllarda ekonomik krizin bir sonucu olarak başlamış, 1980'li yıllara gelindiğinde ise ülkelerin kamu yönetimlerinde köklü değişimlere gitmelerine sebep olmuştur. Bu yıllardan itibaren devletler yönetim alanında yeni arayışlara girmeye başlamışlardır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise hızlanan küreselleşme dalgası ve onun bir sonucu olan çok yönlü gelişmelerle karşı karşıya kalan kamu yönetimi anlayışı yeni kavramların da ortaya çıkmasıyla büyük bir tartışmanın içinde yer almıştır.

Değişen şartlarla birlikte, bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda beklentileri ve talepleri her geçen gün artmıştır. Halkın kamu hizmetlerinden beklentisi kaliteli hizmet alma beklentisine doğru yönelmiş ve hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında verimli bir hizmet sunumu yapamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren ve enflasyon üreten kamu kesimine dönük olarak eleştirel yaklaşımlar toplumlarda yaygınlaşmaya başlamış, bu baskı altında kamu bürokrasileri ve siyaset yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir. Kamunun kendinden bekleneni halka tam olarak verememesi sivil toplum kuruluşlarında artışı beraberinde getirmiştir.

Kamu yönetiminde ki bu değişim, yönetişim kavramını da kamu yönetimi literatürüne sokmuştur. Yönetişim kavramının özü, sivil toplum kuruluşlarını, yurttaşları, özel sektörü ve kamu kesimini birlikte karar almaya yöneltmektir. Bu durum yerel yönetimleri de etkilemiş, yerel halkın yerel hizmetlerin sunumunda etkin aktör olarak yerel almasını sağlamıştır.

Bu çalışmada, Kadınhanı bölgesinde katılımcı mekanizmaların nasıl işlediği, bunların yönetişim ilkelerine uygun olup olmadığı, yurttaşların yerel hizmetlere katılımı ve sonuç olarak yönetişimin uygulanabilirliği incelenmiştir.

Anahtar kelimeler: Yönetişim, Yerel Yönetişim, Katılımcı Demokrasi

¹ Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi Kadınhanı Faik İçil MYO, Yerel Yönetimler, handantemizel@hotmail.com

PARTICIPATION IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNANCE AND ITS APPLICATION IN KADINHANI DISTRICT

Abstract

The process of change and transformation caused countries to make changes in public administration. This change adventure started as a result of economic crisis in the 1970s, and in the 1980s it caused countries to make radical changes in their public administration. Since the 1980s, states started to look for new approaches in administration. In the 1990s, in the face of accelerating globalization public administration understanding has seen versatile developments and become a part of a great discussion with the introduction of new concepts.

With changes in circumstances, individuals' and communities' expectations and demands from public administration have increased day by day. People's expectation of quality in public services has increased and their demand for taking part in decision making processes in services provided intensified. In the face of these demands, critical approaches to fast growing public sector which cannot provide efficient service, have budget deficits and produces inflation have started to prevail and under this pressure public bureaucracy and politics have turned towards reconstruction. As public sector cannot meet people's expectations, the number of non-governmental organizations has increased.

This change in public administration has introduced the concept of governance to public administration literature. The core of governance concept requires non-governmental organizations, citizens, private sector and public sector to make decision together. This situation has also affected local governances and local people have started to play active roles in the provision of local services.

In this study, we examined how participatory mechanisms in Kadinhami district work, whether they comply with governance principles, citizens' participation in local services and finally the applicability of governance.

Keywords: Governance, Local Governance, Participatory Democracy

GİRİŞ

Dünyada meydana gelen hızlı değişim süreci ve bu sürece katkıda bulunan bilgi teknolojilerindeki hızlı değişim devletlerin yönetim anlayışını tamamen farklılaştırmıştır. Özellikle yönetim alanında başlayan reform hareketleri yeni anlayışları da beraberinde getirmiştir. Bu yeni anlayışlar, devletin küçülmesi, halkın katılımı ve denetimi, müşteri odaklılık, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi olarak belirtilebilir. Bu bağlamda küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetimi, kamu hizmeti ve organizasyonları köklü bir biçimde değişmiştir. Ulusal egemenlik ulus devletten olağanüstü örgütlere doğru kayarken, yerel yönetimler ve sivil toplumun da etki alanı alabildiğince genişlemiştir.

Reformlarla birlikte kamu yönetimlerindeki katı merkezîyetçi yapılar yıkılmaya başlamış özellikle halk katılımının etkili olduğu yerel yönetimler, yaşanabilirliği gerçekleştirmek için katılımcılığa ve birliktelilere dayalı, sorunların bu şekilde çözülebileceği bir ortam oluşturma çabası içine girmişlerdir. Kısaca bu çok aktörlü katılımcı yönetim biçimi yönetişim olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda yönetişim modelinin en iyi uygulama alanı yerel yönetimlerdir. Katılımlı yönetimi savunan yönetişim kavramı sayesinde özellikle yerel de, yerel topluluklar arasında ki iletişim kanalları açılmış vatandaşlar ortak menfaatler için bir arada toplanmaya başlamışlardır. Bu sayede yerel sorunlar birlikte belirlenip, bu sorunlara birlikte çözüm yolları aranmaya başlanmıştır. Yerel yönetişim sayesinde vatandaşların çevrelerine sahip çıktıkları ve çevreleriyle özdeşleştikleri görülmektedir. Bu sebeple yerel yönetimlerin halk katılımını amaç olarak edinmeleri gerekmektedir.

I. YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL ANALİZİ

19. yüzyılın ikinci yarısında Fransa ve İngiltere’de ekonomik alanda başlayan değişim ve dönüşüm süreci daha sonra Amerika ve diğer Avrupa ülkelerini de etkilemiştir (Şaylan, 71:2003). Bu değişim ve dönüşüm süreci refah devleti anlayışının da bir sonucu olarak ülkelerin idari yapılarının da değişmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu durum idari reformlarla günyüzüne çıkmaya başlamıştır.

Dünyada yaşanmaya başlayan bu değişim serüveni, küreselleşmenin de etkisiyle teknolojik alandan, insan haklarına, demokrasiden siyasal ve yönetsel alanlara kadar birçok alanda etkili olmaya başlamıştır. Bu kavramlar kamu yönetimiyle de ilgili oldukları için ülkeler yönetim sistemlerinde de değişimi gerekli görmüşlerdir (Saran, 14:2004). 1980’li yıllara kadar işletme yönetimiyle kamu yönetimi arasında ki fark, kamu işletmeciliği yaklaşımının doğmasıyla birlikte ortadan kalkmıştır (Saran, 15:2004). İşletmenin yöntem ve teknikleri bu değişimle birlikte kamu yönetimi alanında uygulanmaya başlamıştır. Artık vatandaş yerine tüketici ya da müşteri kavramları kullanılmaya başlanmıştır.

Bu gelişmelerle birlikte 1990'lı yıllarda ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, devletin yeniden düzenlenmesi yaklaşımı olarak ortaya çıkmıştır (Güzelsarı, 106: 2004). Artık devletin ne yapması gerektiği değil, nasıl çalışması gerektiği üzerinde durulmuştur (Osborne ve Gaebler, 38:1993).

Refah devleti anlayışının da etkisiyle yönetim alanında yeni kavramlar ve fikirler ortaya çıkmaya başlamıştır. Minimal devlet, şeffaflık, verimlilik, etkililik, hesap verebilirlik ve yönetişim bunlardan bazılarıdır.

Yönetişim kavramı, yönetim alanında merkezi idarenin yukarıdan aşağıya tek yönlü hakimiyetini değil, yönetim mekanizması içinde yer alan bütün aktörlerin katıldığı yatay bir yönetim biçimini ifade etmektedir (Saran, 22:2004). TODAİE'nin Kamu Yönetimi Sözlüğüne göre yönetişim, "Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen" olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda yönetişim, vatandaşların, sivil toplum kuruluşlarının ve diğer yönetim aktörlerinin yönetimle ilgili alınacak kararlarda kendilerini açıkça ifade etmelerini yasal haklarını kullanmalarını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Eryılmaz'a göre yönetişim, kamu kesimini, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks ve karşılıklı etkileşimin egemen olduğu bir yapıyı ifade etmektedir (Eryılmaz, 28:1999). Bu tanıma göre, yetki ve sorumluluklar merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle birlikte az da olsa sivil toplum kuruluşlarına ve özel girişimlere devredilmektedir. Bu bağlamda devlet işleri yapan değil yönlendiren olmaktadır. Yani devlet yönetim mekanizması içine dahil olan aktörler arasında iletişim görevini üstlenmektedir (Al, 236:2002). Yönetişim yaklaşımında birey; toplumsal ve siyasal rolleri ile yeniden tanımlanmakta ve yönetişim bu anlamda bireyi pasif ve himaye eden bir konumdan kamusal alanda etkin ve eylemde bulunma kudretine sahip bir konuma yükseltilmektedir (Çukurçayır, 262:2003).

Yönetişim kavramı kamu yönetimi alanında kullanıldığı şekliyle ilk defa Dünya Bankası tarafından "iyi yönetişim" olarak ifade edilmiştir. Dünya Bankası, iyi yönetişim kavramını kullanırken ülkelerin kaynaklarını etkin kullanabilmesi için hesap verebilirlik, katılım, hukuk devleti ve sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı gibi yönetişim ilkelerinden faydalanmıştır. Daha sonra iyi yönetişim özellikle küreselleşmeyle birlikte ön plana çıkan Birleşmiş Milletler, OECD ve IMF gibi uluslar arası kuruluşlar tarafından, gelişmekte olan ülkelerin kredi, mali yardım ve teknik destek gibi konularda yönetim sistemlerinin değerlendirilmesine yönelik olarak teknik bir terim olarak geliştirilmiştir (Coşkun, 40: 2003).

Yönetişim, tek yönlü merkezi yönetim anlayışı yerine çok yönlü ve katılımcı bir merkezi yönetim anlayışını benimsemiştir. Yani kamu politikalarına ilişkin karar alınma sürecinde merkezi yönetim belirleyici bir güç olmaktan çıkarılmıştır (Kooiman, 26:1993). Bu durum da kamu yönetimi diğer yönetim aktörleri arasında iletişim ve koordinasyonu sağlamaktadır. Özellikle yerel hizmet sunumunda vatandaşlar yerel yönetimlerin yapmış olduğu hizmetleri

daha yakından takip etmeye başlamıştır. Bu da katılımcı demokrasinin işleminde önemli bir adım olmuştur.

II. YEREL YÖNETİŞİM KAVRAMI

Kamu yönetimi sistemlerinde katılımın tam anlamıyla işlerliğe kavuşması refah devleti olgusunun ortaya çıkmasıyla paralellik göstermektedir. Vatandaşların katılım hak ve yükümlülükleri zaman içinde genişlemiş ve artmıştır. Artan haklar devletlere bunları koruma yükümlülüğü de getirmiştir (Göksu, 2000:133). Sadece oy vererek yönetime katılımı gerçekleştiren vatandaşlar, kamu yönetiminde reform çalışmaları sonucunda sivil toplum denilen birlikler oluşturarak yönetimde daha etkili olmaya başlamışlardır. Bir ülkede sivil toplumların sayısının fazlalığı o ülkenin katılımcı demokrasiyi tam anlamıyla hayata geçirdiği sonucunu doğurmaktadır.

Bir kamu yönetimi sisteminin katılım kanallarının açık olması demek o ülkenin vatandaşlarını ciddiye aldığı göstermektedir. Kentsel yaşamın kalitesinin artırılması, hizmet sunumlarında hizmetten yararlanacak olan vatandaşların görüş ve isteklerinin dikkate alınması ile mümkün olmaktadır (Çukurçayır, 2000:212). Katılımın başarılı olması için kamu alanının oluşumunun sağlanması gerekmektedir (Tekeli, 1996:59). Bu oluşum temsili demokrasi yerine katılımcı demokrasinin yerleştirilmesiyle mümkün olabilecektir. Bunun da hayata geçirilebilmesi halk katılımının daha kolay olabileceği yerel yönetimlerde sağlanabilmektedir. Çünkü Dahl' ın da ifade ettiği gibi küçük yönetim birimlerinde doğrudan yönetime katılım daha kolaydır ve katılımcı demokrasi ile ilgili uygulamaların küçük yönetim birimlerinde daha kolay olabileceği ifade edilmiştir (Dahl, 1967:355). Bu da yerel yönetişimin ilke ve teknikleri ile sağlanabilir.

Bu bağlamda yönetişim kavramı, devlet merkezli yönetim yerine toplum merkezli yönetim anlayışını temel almaktadır. Katılımcı yönetimin etkili olduğu yerel yönetim birimlerinde daha fazla yönetişimden söz edilebilir (Ökmen, 2007:30). Bu durum yerel yönetişim olarak ifade edilmektedir.

Günümüzde yerel yönetimler, artık kendilerini merkezi yönetimin bir parçası olarak değil küresel sistem içinde yer alan, sermayeyi kendi lehlerine çekmeye çalışan projeler üreten, büyümeyi amaç edinmiş, özerk yönetim talep eden, bu bağlamda işletme yönetimi mantığı içinde hareket eden birer yönetim birimi olarak yerel yönetimden yerel yönetişime geçiş süreci yaşamaktadırlar (Ökmen, Parlak, 2008:339).

Yerel nitelikteki özel, gönüllü ve kamusal sektörler arasında ki ortak işbirliği ve hizmet sunumları yerel yönetişim olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetişim; yerel yönetimler, yerel düzeyde faaliyet gösteren sermaye kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan üç aktörlü bir modele dayanmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2008:339).

Küreselleşme ile birlikte oluşan yerelleşme süreci, yerel yönetimlerin hizmet sunumlarında da değişime neden olmuştur (Kahraman vd., 1999:16). Artık yerel yönetimler sadece ortak hizmet veren mekanizmalar değil, büyümeye önem veren sermayeye karşı daha duyarlı olan bir yönetim anlayışına sahip olmuşlardır. bu gelişmelerle birlikte yerel yönetişimin de etkisiyle yönetimde çok aktörlü olarak ifade edilen dönem başlamıştır.

III. KADINHANI BÖLGESİNİN YEREL YÖNETİŞİME İLİŞKİN TUTUM VE ALGISINA YÖNELİK ARAŞTIRMA

3.1. Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu araştırma; Kadınhanı Belediyesinin hizmet sunduğu vatandaşların belediyenin faaliyetlerine katılım konusundaki algı düzeylerini belirlemek, katılım algı düzeylerinin cevaplayıcıların bazı demografik özelliklerine göre farklılaşp farklılaşmadığını ve aynı şekilde algı düzeylerine göre cevaplayıcıların tutum ve davranışlarını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Araştırmadan iki önemli sonuç beklenmektedir. Bunlardan birincisi, vatandaşların Kadınhanı Belediyesinin faaliyetlerine ilişkin katılım algılarının hangi alt boyutlarında farklılaştığını saptayarak, katılımlarının artırılmasına yönelik öneriler getirmektir. İkincisi ise Kadınhanı Belediyesinin faaliyetlerinde kendisini daha doğru değerlendirmesine ve bu yolla yerel yönetişimin vazgeçilmezlerinden biri olan demokratik katılımın yollarını açmasına katkı sağlamaktır.

3.2. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Araştırmanın kapsamını Kadınhanı Belediyesinin hizmet götürdüğü bölge oluşturmaktadır. Araştırma Kadınhanı Belediyesinden hizmet alanlarla ve hizmet alanların kendilerine ulaşılanlarla sınırlıdır. Ayrıca araştırmanın sonuçları veri toplama aracıyla ve söz konusu bölgede kendilerine ulaşılan vatandaşla sınırlıdır. Zaman kısıtlılığı ve ölçme güçlükleri göz önünde bulundurularak; yerel yönetişimin dinamiği olarak en fazla öne çıkan ve literatürde de en fazla üzerinde durulan katılım yöntemlerine ilişkin tutumlar araştırma kapsamına alınmıştır. Diğer taraftan, katılım konusu zihinsel ve uygulama temelli olarak incelenebilir ancak bu çalışmada uygulama temelli ölçümler dikkate alınmayarak yalnızca zihinsel temelli tutumlar esas alınmıştır.

IV. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

4.1. Araştırmanın Örneklemi

Araştırmanın örneklemini Kadınhanı Belediyesinin hizmet götürdüğü vatandaşlar oluşturmaktadır. Anket uygulaması 1 Ağustos – 20 ağustos 2011 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık 550 kişiye ulaştırılan anketlerden geri dönen anket sayısı 484'dür (% 88). Geri dönen anketlerden bir kısmı

değerlendirmeye alınmamış; kullanılmaya değer görülenlerin 476 tanesi araştırmada kullanılmıştır.

4.2. Veri Toplama Yöntemi ve Aracı

Araştırma verileri anket yöntemi kullanılarak toplanmıştır. Anket formu iki grup sorudan oluşmaktadır. Bunlardan birinci grup cevaplayıcıların demografik özelliklerini, ikinci grup sorular ise, yerel yönetişimin önemli göstergelerinden biri olan “katılım” ile ilgili değerlendirme sorularıdır. Anket 4 basamaklı Likert tipi kapalı uçlu cevap seçeneklerinden oluşmaktadır. Verilerin istatistiki analizleri için SPSS (*Statistical Packet for Social Science*) 13.0 paket programından yararlanılmıştır. Verilerin analizinde; frekans dağılımları, ortalama, standart sapma ve varyans analizi gibi analiz yöntem ve teknikleri kullanılmıştır. Manidarlık / anlamlılık testlerinde $\alpha=0,05$ anlamlılık düzeyi (güven aralığı) kullanılmıştır.

V. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

5.1. Araştırma Örnekleminin Sosyo-Demografik Özellikler Bağlamında Yerel Yönetişime Bakışları

Araştırmanın bu kısmından itibaren Kadınhanı bölgesinde yaşayan ve araştırmaya dâhil olan deneklerin yukarıda da değinildiği gibi, günümüzde yerel yönetim kavramı bağlamında öne çıkmış olan ve yerel yönetişimin önemli göstergelerinden biri olan Kent Konseyleri kavramına yaklaşımları çerçevesinde tutumları, algıları ve davranışları analiz edilecektir.

Tablo 1. Cinsiyete Göre Kent Konseylerinde Yer Alma İstek Düzeyi

			Kent Konseylerinde yer alma istek düzeyi			Toplam
			Evet	Hayır	Fikrim yok	
Cinsiyet	Bay	Frekans	128	136	26	290
		% Yüzde	44,1%	46,9%	9,0%	100,0%
	Bayan	Frekans	26	127	33	186
		% Yüzde	14,0%	68,3%	17,7%	100,0%
Toplam		Frekans	154	263	59	476
		% Yüzde	32,4%	55,3%	12,4%	100,0%

Yerel katılımın en önemli göstergelerinden biri, karar alma süreçlerine yerel halkın katılım isteğidir. Yerel yönetimlerde karar alma sürecine halkın katılımının sağlandığı “Kent Konseylerine katılmak istiyor musunuz? ya da Kent Konseylerinde temsilci olmak ister misiniz?” değişkenine yerel halkın cinsiyetlerine göre verdikleri cevap Tablo 1.’de görülmektedir. Buna göre, 290 kişiyle toplam örneklemin %60.9’unu oluşturan erkeklerden, 128’i (%44.1) evet, 136’sı (%46.9) hayır, 26’sı (%9) fikrim yok şeklinde cevap vermişlerdir.

Aynı şekilde 186 kişiyle örneklemin %39.08'ini oluşturan kadınlardan 26'sı (%14) evet, 127'si (%68.3) hayır, 33'ü (%17.7) ise fikrim yok şeklinde anketi cevaplamışlardır. Kent Konseylerinde temsilci olma veya toplantılarına katılma hususunda erkeklerin daha istekli oldukları gözükmemektedir. 186 kadından 127'sinin hayır, 33'nün ise fikrim yok şeklinde anketi cevaplama anlamlıdır. Bu durum bölgede kadınların yerel katılım hususunda bilgi düzeylerinin yeterli olmadığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak erkeklerde de durum çok farklı değildir. Çünkü anketi cevaplayan erkeklerin yarıya yakını bu hususu hayır (%46.9) veya fikrim yok (%9) şeklinde yanıtlamışlardır. Tablo genel olarak değerlendirildiğinde, bu bölgede yaşayanların konuya bakışta cinsiyet ögesi açısından çok da belirleyici olmadıkları ortaya çıkmaktadır.

Tablo 2. Yaş Gruplarına Göre Kent Konseylerinde Yer Alma İstek Düzeyi

			Kent Konseylerinde yer alma istek düzeyi			Toplam
			Evet	Hayır	Fikrim yok	
Yaş	18-27	Frekans	37	45	15	97
		% Yuzde	38,1%	46,4%	15,5%	100,0%
	28-37	Frekans	36	71	7	114
		% Yuzde	31,6%	62,3%	6,1%	100,0%
	38-47	Frekans	46	68	16	130
		% Yuzde	35,4%	52,3%	12,3%	100,0%
	48-57	Frekans	18	43	11	72
		% Yuzde	25,0%	59,7%	15,3%	100,0%
	58 +	Frekans	17	36	10	63
		% Yuzde	27,0%	57,1%	15,9%	100,0%
Toplam		Frekans	154	263	59	476
		% Yuzde	32,4%	55,3%	12,4%	100,0%

Araştırmaya dâhil olan deneklerin yaş gruplarına göre Kent Konseylerinde yer alıp almama isteklerinin analiz edildiği Tablo 2.'de 18-27 yaş aralığında bulunan kişilerin (%38.1) daha istekli oldukları görülmektedir. Tablonun geneline bakıldığında zaman insanların kent konseylerine katılım konusunda isteksiz oldukları görülmektedir. Bunun en önemli sebebi insanların bu konuda yeterince bilgi sahibi olmamalarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca anket yapılan bölgenin sosyal ve demografik özellikleri de bu sonucun olumsuz çıkmasında etkilidir.

Tablo 3. Eğitim Durumuna Göre Kent Konseylerinde Yer Alma İstek Düzeyi

			Kent Konseylerinde yer alma istek düzeyi			Toplam
			Evet	Hayır	Fikrim yok	
Eğitim	Okur-yazar değil	Frekans	5	17	9	31
		% Yüzde	16,1%	54,8%	29,0%	100,0%
	İlkokul	Frekans	59	141	28	228
		% Yüzde	25,9%	61,8%	12,3%	100,0%
	Ortaokul	Frekans	16	27	4	47
		% Yüzde	34,0%	57,4%	8,5%	100,0%
	Lise	Frekans	42	60	10	112
		% Yüzde	37,5%	53,6%	8,9%	100,0%
	Üniversite +	Frekans	32	18	8	58
		% Yüzde	55,2%	31,0%	13,8%	100,0%
Toplam		Frekans	154	263	59	476
		% Yüzde	32,4%	55,3%	12,4%	100,0%

Bu araştırmada anket uygulanan yurttaşların okur-yazar olmaları ve en azından ilkokul mezunu olmalarına mümkün olduğunca dikkat edilmiştir. Yerel katılım gibi siyasal ve yönetsel açıdan bilinç gerektiren bir kavramın anlaşılabilir olması ve yerel katılımı ilgili sorulara olumlu ya da olumsuz anlamlı yanıtlar alınabilmesi için böyle bir yöntemle gidilmiştir. Tablo 3'te görüldüğü gibi okur-yazar olmayanların sayısının 31 (%6.5) olduğu düşünülecek olursa genel toplam içinde çok fazla bir yekun olmadığı görülür. Zaten tabloda da görüleceği üzere okur-yazar olmayanların önemli bir kısmının (%29) Kent Konseylerine katılım konusunda fikirlerinin olmadığı göze çarpmaktadır. Diğer eğitim gruplarına gelince; ankete katılanlardan üniversite mezunlarının Kent Konseylerine katılım konusunda daha fazla istekli oldukları (%55.2) gözükmektedir. Diğer gruplarda ise, ilkokul mezunları %25.9'la, ortaokul mezunları %34'le ve lise mezunları ise %37.5'le Kent Konseylerinde temsilci olma yada toplantılarına katılma hususunda olumlu fikir bildirmişlerdir. Aynı hususa olumsuz yanıt verenlerin oranları ise sırasıyla, %61.8'le ilkokul mezunları, %57.4'le ortaokul mezunları, okur yazar olmayanlar %54.8'le, lise mezunları %53.6 ile, üniversite ve üstü mezunları ve %31 şeklindedir. Burada göze çarpan husus; eğitim seviyesi yükseldikçe Kent Konseylerine katılım istek oranının yükselmesidir. Ancak eğitim seviyesi üniversite ve üstü olanların bu hususa beklentinin dışında yüksek bir oranda olumsuz (%31) veya fikrim yok (%13,8) şeklinde yanıt vermesi anlamlıdır. Bu iki cevabın oranının toplamı (%44.8) olumlu cevap verenlerden (%55.2) düşük çıkmıştır. Tablo genel olarak değerlendirildiğinde, Kent Konseylerine katılım yöntemiyle yerel karar alma süreçlerinde aktif olmayı %32.4 ile desteklemektedirler.

Tablo 4. Mesleklere Göre Kent Konseylerinde Yer Alma İstek Düzeyi

			Kent Konseylerinde yer alma istek düzeyi			Toplam
			Evete	Hayir	Fikrim yok	
Meslek	Devlet memuru	Frekans	10	13	0	23
		% Yüzde	43,5%	56,5%	,0%	100,0%
	Serbest meslek	Frekans	25	21	4	50
		% Yüzde	50,0%	42,0%	8,0%	100,0%
	Çiftçi	Frekans	15	20	1	36
		% Yüzde	41,7%	55,6%	2,8%	100,0%
	Esnaf	Frekans	33	36	3	72
		% Yüzde	45,8%	50,0%	4,2%	100,0%
	İşçi	Frekans	18	20	5	43
		% Yüzde	41,9%	46,5%	11,6%	100,0%
	Emekli	Frekans	18	23	6	47
		% Yüzde	38,3%	48,9%	12,8%	100,0%
	Ev hanımı	Frekans	16	112	30	158
		% Yüzde	10,1%	70,9%	19,0%	100,0%
	Öğrenci	Frekans	18	12	9	39
		% Yüzde	46,2%	30,8%	23,1%	100,0%
	İşsiz	Frekans	1	6	1	8
		% Yüzde	12,5%	75,0%	12,5%	100,0%
Toplam		Frekans	154	263	59	476
		% Yüzde	32,4%	55,3%	12,4%	100,0%

Mesleklere göre Kent Konseylerinde yer alma istek düzeyinin yer aldığı Tablo 4'te görüldüğü gibi, meslek grupları açısından bu konuda en istekli grubun serbest meslek olduğu görülmektedir (%50). Bunun en önemli sebeplerinden biri serbest meslekle uğraşan kişilerin ilçenin sözü dinlenen ve saygı duyulan kişilerinden olmaları ve belediyenin yapmış olduğu hizmetleri yakından takip etmeleri olarak açıklanabilir. Konu hakkında daha bilinçli hareket edeceği düşünülen devlet memurları meslek grubundaki istek düzeyinin beklenenin altında çıkması(%43.5) ve serbest meslek çalışanlarının istek oranının yüksekliği mevcut çalışma saatleriyle ve boş zamanla açıklanabilir bir durumdur. Diğer meslek grupları ise yerel yönetimlerden beklentisi olma durumuna göre sıralanmışlardır. Kendilerini esnaf olarak niteleyenlerin işyerlerinin şehir merkezinde bulunmasından dolayı yerel yönetimlerden beklentileri ve ilişkileri doğal olarak diğer meslektekilere göre daha fazla olacaktır. Bu sebepten dolayı bu kesimin istek oranındaki yükseklik göze çarpmaktadır (%45.8). İşçilerin oranındaki yükseklikte (%41.9) yerel yönetimlerden sağlayacakları çıkar ve sorunlarını doğrudan dile getirebilme imkânıyla açıklanabilir. Ev hanımlarındaki katılıma karşı istek düşüklüğü (%10.1) ve katılmama yönündeki daha yüksek beyan (%70.9), yine konu hakkında fikrim yok şeklindeki cevabın oranının yüksekliği (%19) bölgedeki

toplumsal yapı ve siyasal katılma yönündeki bilinç düzeyiyle açıklanabilir. Bu tabloda en manidar durum, kendilerini işsiz olarak niteleyenlerin Kent Konseylerine katılmama yönündeki isteklerinin oranının yüksekliğidir (%75). Öğrencilerin (%46.2) katılıma yüksek ilgi göstermelerinin en önemli sebebi ilçedeki meslek yüksek okulunda yerel yönetimler programının olması ve kamu yönetiminde reform çalışmalarının derslerde anlatılması önemli bir etkidir.

Tablo 5. Gelir Durumlarına Göre Kent Konseylerinde Yer Alma İstek Düzeyi

			Kent Konseylerinde yer alma istek düzeyi			Toplam
			Evet	Hayır	Fikrim yok	
Gelir	500-1000	Frekans	76	139	22	237
		% Yüzde	32,1%	58,6%	9,3%	100,0%
	1001-1500	Frekans	29	38	7	74
		% Yüzde	39,2%	51,4%	9,5%	100,0%
	1501-2000	Frekans	11	18	3	32
		% Yüzde	34,4%	56,3%	9,4%	100,0%
	2001-2500	Frekans	8	2	0	10
		% Yüzde	80,0%	20,0%	,0%	100,0%
	2501-3000	Frekans	2	3	2	7
		% Yüzde	28,6%	42,9%	28,6%	100,0%
	3001-3500	Frekans	1	1	0	2
		% Yüzde	50,0%	50,0%	,0%	100,0%
	3501 +	Frekans	1	1	0	2
		% Yüzde	50,0%	50,0%	,0%	100,0%
	Geliri Yok	Frekans	26	61	25	112
		% Yüzde	23,2%	54,5%	22,3%	100,0%
Toplam		Frekans	154	263	59	476
		% Yüzde	32,4%	55,3%	12,4%	100,0%

Belli gelir gruplarında bulunan yurttaşların karar süreçlerine katılıma nasıl baktıkları, sosyo-ekonomik konumlarından dolayı değişkenlik gösterebilmektedir. Kadınhanı bölgesinde yaşayan ve araştırmaya dâhil olan örneklemin, gelir durumlarına göre Kent Konseylerinde yer alma istek düzeyinin yer aldığı Tablo 5'te, katılım istek oranının en yüksek çıktığı gelir diliminin 2001–2500 TL arasında yer alanların olduğu görülmektedir (%80). Bu dilimi sırasıyla aylık gelirleri 3000-3500 TL olanlar (%50), 3500 üstü olanlar (%50), 1000–1500 TL olanlar (%39.2) ve aylık gelirleri 1500-2000 TL olanlar (%34.4) takip etmektedir. Gelir düzeyinin yüksekliği ile katılım istek oranının yüksekliği arasında anlamlı bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Geliri yok cevabını işaretleyenlerin kent konseylerine(%54.5) yüksek oranda katılmak istememelerinin sebebi bunların çoğunluğunun ev hanımı olmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 6. Kent Konseylerinde Yer Alma İstek Düzeyi (Genel Tablo)

		Frekans	Yuzde	Gecerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Degiskenler	Evet	154	32,4	32,4	32,4
	Hayir	263	55,3	55,3	87,6
	Fikrim yok	59	12,4	12,4	100,0
	Toplam	476	100,0	100,0	

Kadınhanı bölgesinde araştırmaya dâhil olanların Kent Konseylerinde yer alma istek düzeylerinin genel olarak değerlendirildiği yukarıdaki tabloda; katılımcıların “Kent Konseylerine katılmak istiyor musunuz? ya da Kent Konseylerinde temsilci olmak ister misiniz?” sorusuna verdikleri yanıtlarda evet diyenler 154 kişi (%32.4), hayır diyenler 263 kişi (%55.3), fikrim yok diyenler ise 59 kişi (%12.4) şeklinde sıralanmışlardır. Tablo genel olarak değerlendirildiğinde örneklemin yarısından fazlası yerel yönetişimin önemli göstergelerinden biri olan Kent Konseylerinde bulunma konusuna olumsuz yaklaşmaktadırlar. Bu oranın yüksek çıkmasında ki en önemli etkenlerden birincisi bölgenin sosyo-kültürel yapısı, ikincisi de halkın bu konuda yeterince bilgi sahibi olmaması sayılabilir.

4.5.2. Araştırma Örnekleminin Yerel Yönetişim Konusunda Algı ve Tutumlarına İlişkin Analizler

Çalışmanın bu kısmında Kadınhanı bölgesinde yaşayan ve araştırma örneklemine dâhil olan deneklerin yerel halk meclisleri, yerel katılım, yerel katılım yöntemleri, yerel kararların alınmasında aktif olma vb. yerel yönetim kavramları çerçevesinde değerlendirilebilecek konulardaki tutumları, algıları ve davranış şekilleri çok değişkenli analizler aracılığıyla ortaya konacaktır.

Tablo 7. Kent Konseylerinde Yer Almanın Mevcut Sorunları Çözeceğine Dair İnanç

		Frekans	Yuzde	Gecerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Degiskenler	Evet	184	38,7	38,7	38,7
	Hayir	167	35,1	35,1	73,7
	Fikrim yok	125	26,3	26,3	100,0
	Toplam	476	100,0	100,0	

Yerel yönetim kavramının önemli göstergelerinden ve pratikteki uygulama yöntemlerinden biri olan Kent Konseylerinin mevcut yerel sorunları çözeceğine

dair inancın belirtildiği Tablo 7’de görüldüğü gibi, örneklemin %38.7’si (184 kişi) bu inancı taşımaktadırlar. Kent Konseylerinin sorunları çözemeyeceğine dair inancı olanların oranı ise %35.1’dir (167 kişi). Ancak bu soruya fikrim yok şeklinde yanıt verenlerin oranının yüksekliği (%26.3 –125 kişi) anlamlıdır. Bu durum Kent Konseylerinin işlevleri hakkında bölge halkının henüz yeterli bilgiye sahip olmadığı şeklinde yorumlanabilir.

Tablo 8. Yerel Yönetimlerden Hizmet Alımı Sırasında Karşılaşılan Problemleri Çözme Yöntemleri

	Frekans	Yüzde	Gecerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Degiskenler Kendim	194	40,8	40,8	40,8
Araci	85	17,9	17,9	58,6
Rusvet	6	1,3	1,3	59,9
Dilekçe	68	14,3	14,3	74,2
Gorusme	93	19,5	19,5	93,7
Diger	30	6,3	6,3	100,0
Toplam	476	100,0	100,0	

Reformlarla tüm dünyada kamu yönetiminde önemli değişimlerin yaşandığı bir gerçektir. Özellikle demokratikleşme ve katılım konularında yeni kavramlar hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Türkiye’de yerel yönetim konusunda birçok kanal devreye girse de; katı merkezizetçi siyasal sistemlerde halkın bu yeni yapıya uyum sağlaması ve kendini etkin ve sorumlu hissetmesi uzun bir dönüşüm sürecini gerektirmektedir. Bu nedenle, halkın yerel yönetim mekanizmalarından uzak durmasının nedenleri, özellikle zihinsel bariyerler anlamında oldukça önem taşımaktadır. Kamu kurumlarında çekingenlik oldukça yaygın bir tutumdur ve etkin ve sorumlu bir yurttaşlık için öncelikle bu tutumun aşılması gerekmektedir (Çukurçayır, 2002:48). Araştırma örnekleminin yerel yönetimlerden hizmet alımı sırasında karşılaştıkları problemleri çözme mekanizmalarının sorgulandığı Tablo 8’de görüldüğü gibi, cevaplayıcıların %40.8’i (194 kişi) bu tip sorunları kendilerinin çözdüklerini belirtmişlerdir. Daha sonra sırasıyla %19.5 ile (93 kişi) görüşme yöntemi, %17.9 ile (85 kişi) aracı vasıtasıyla, %14.3(68 kişi) ile dilekçe yöntemi ve %1.3’lük (6 kişi) bir kesim ise rüşvet yöntemiyle sorunlarını çözdüklerini bildirmektedirler. Görüşme ve dilekçe değişkenlerinin çözüm mekanizması olarak beklenenden düşük çıkması ve problem çözümünde halkın geleneksel yöntemlere müracaat etmesi yukarıda ifade edilen zihni bariyerlerin halen bu bölgede geçerli olduğunun bir göstergesidir.

Tablo 9. Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Karşı Uyarıda Bulunma Düzeyi

	Frekans	Yuzde	Gecerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Degiskenler	Her zaman	58	12,2	12,2
	Hicbir zaman	268	56,3	68,5
	Arasira	88	18,5	87,0
	Fikrim yok	62	13,0	100,0
	Toplam	476	100,0	100,0

Yerel karar alma süreçlerine katılım ve buna bağlı olarak yerel yönetişimin uygulamada ki en önemli yansıması, yerel halkın çeşitli yöntemlerle yerel yönetimleri uyarma eylemidir. Bu düşünceden hareketle yerel yönetimlerin eylemlerine karşı uyarıda bulunma düzeyinin ölçüldüğü Tablo 9’da, yurttaşların tutum veya eylem olarak yerel yönetimlerin faaliyetlerine yeterli düzeyde müdahale etmedikleri görülmektedir. Çünkü araştırma örnekleminin yerel yönetimleri sürekli olarak fiilen uyarma düzeyleri %12.2’lik (58 kişi) bir oranla çok düşük çıkmıştır. Bu soruya arasira diyenlerin oranı %18.5’tir. Ancak aynı duruma hiçbir zaman diyenlerin %56.3’lük (268 kişi) bir oranda olmaları manidardır. Aynı şekilde fikrim yok diyenlerin oranı %13’le (62 kişi) beklenenden düşük çıkmıştır. Bu oranlar bölge halkının yerel katılım süreçlerine fiiliyatta müdahale sorumluluklarının düşük olduğunun bir göstergesi olarak ileri sürülebilir.

Tablo 10. Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Vatandaşların Katılması Gerektiğine Dair İnanç

	Frekans	Yuzde	Gecerli Yüzde	Birikimli Yüzde
Degiskenler	Her zaman	290	60,9	60,9
	Hicbir zaman	47	9,9	70,8
	Arasira	77	16,2	87,0
	Fikrim yok	62	13,0	100,0
	Toplam	476	100,0	100,0

Yerel yönetişim bağlamında halkın yerel karar alma süreçlerine katılmaları gerektiğine dair inançlarının sorgulandığı Tablo 10’da da görüldüğü gibi, araştırma örnekleminin çok büyük bir kısmı her zaman (%60.9) ve arasira (%16.2) değişkenleriyle zihinsel tutumlarını ortaya koymuşlardır. Bu durum, fiiliyatta halkın katılma olanaklarının eksik ve sınırlı olsa da, katılımın zihinsel aşamasına hazır ve katılım için istekli olduklarını göstermektedir. Diğer yandan örneklemin, vatandaşların yerel faaliyetlere katılımının gerekmediğine dair inancının düşük çıkmış olması (%9,9) bu yargıyı destekler niteliktedir. Bu tablodan okunması gereken genel düşünce; yerel katılım konusunda insanların

istekli olduğu ancak bunun için, yerel ve genel seviyelerde gerekli kurumsal yapılaşma ve yöntemlerin geliştirilmesinin gerekliliğidir.

SONUÇ

Son yıllarda gündeme gelen “yönetişim” kavramı, yönetim olayında merkezi gücün tek boyutlu ve yukarıdan aşağıya doğru egemenliğini değil, yönetim sisteminin bütününe oluşturan parçaların ve herhangi bir şekilde yönetim sürecinde rol alan aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşma ile ve yatay koordinasyona dayalı bir biçimde ortak bir katılımı gerçekleştirmelerini anlatmaktadır. Yönetişim, hem ekonomik, hem siyasal, hem de yönetsel boyutları olan çok yönlü bir kavramdır. Dolayısıyla yapılan tanımlar, bu boyutların taşıdığı ağırlığa göre değişmekle birlikte, farklı bakış açılarının ortak özelliklerini taşımaktadır. Bu farklı bakış açılarından hareketle, yönetişim, vatandaşların birbirleriyle ve yönetim organlarıyla karşılıklı paylaşım dayalı bir etkileşim içinde buldukları; ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma amaçlı olarak kullanıldığı; yönetim mekanizmasının açık, öngörülebilir, hesapverme sorumluluğuna sahip, halkın taleplerine karşı duyarlı ve hukukun üstünlüğüne dayalı olarak faaliyet gösterdiği bir ekonomik ve siyasal sistemi ifade etmektedir (Saran, 2004: 23).

Yukarıdaki yönetişim yaklaşımlarından hareketle, Kadınhanı ilçe merkezinde halkın yerel yönetişim uygulamalarına katılım derecelerinin ölçülmesine yönelik bir alan araştırması yapılmıştır. Toplam 476 kişi ile anket yöntemiyle gerçekleştirilen bu araştırmadan elde edilen bulguların analiziyle şu sonuçlara ulaşılmıştır.

I. Alan araştırmasının yapıldığı bölgede yer alan her meslekten, yaştan, cinsiyetten, eğitim seviyesinden ve gelir grubundan deneklerin çoğunun kentsel konularla ilgili oldukları görülmüştür. Ancak örneklemin bazı demografik özelliklerine göre yerel katılım konusundaki tutumlarında farklılıklar gözlemlenmiştir. Katılı istek düzeyi erkeklerde (%44,1), kadınlarda ise (%14,0)'tür. Bu sonuç halkın genelinin yerel yönetişim bağlamında faaliyette bulunma hususunda çokta istekli olmadıklarını hatta bu oranın kadınlarda çok düşük olduğunu ortaya koymaktadır.

II. Deneklerin büyük çoğunluğunun katılım eyleminin yöntemlerinden biri olan kent konseylerinde yer almaya olumsuz yaklaşımları da anlamlıdır (%55,3). Ayrıca bu konuda fikir beyan etmeyenlerin oranının da yüksekliği dikkate değerdir (%12,4). Bu durum bizi, bölge halkında yerel katılım çerçevesinde bilgi eksikliği olduğuna ve yerel örgütler tarafından katılımı teşvik edici faaliyetlerin yapılmadığı sonucuna ulaştırmaktadır.

III. Denekler katılım faaliyeti konusunda isteksiz olmalarına rağmen, yerel halkın yerel idarelerin faaliyetlerinin içinde bulunmaları gerektiğine yüksek bir oranda olumlu bakmaktadırlar (%77,1). Bu durum yerel yönetişim konusunda

halkın algı düzeylerinin yüksekliğini göstermektedir. Dolayısıyla bölgede konuyla ilgili eğitim ve mekanizmaların geliştirilmesiyle yerel yönetişimin temel ilkelerinden bir olan katılımcılık sağlanmış olacaktır.

Bu bulgulardan hareketle, yönetişimin ya da yerel katılımın bir yöntem olmaktan öte bir kültür olduğu düşüncesini rahatlıkla ileri sürebiliriz. Bu açıdan, insanın toplumsal çerçevede ve siyasal-yönetimsel ilişki düzeni içinde hangi unvanı taşıdığı, hangi konumu işgal ettiği ve hangi toplumsal sınıftan olduğundan çok, işlevsel olarak genel siyasal yapı içinde ya da yönetimsel alanda temel karar alma ve uygulama süreçlerine ne ölçüde katıldığı ve demokratik mekanizmanın belirleyici aktörleri arasında hangi yeri aldığıın önemi ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKÇA

- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu Ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara
- BALCI, Asım, Nohutçu, Ahmet (2003); “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”
- ÇUKURÇAYIR, Akif (2003), “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, (Ed. Acar M. ve Özgür H.), **Çağdaş Kamu Yönetimi –I**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- ÇUKURÇAYIR, Akif, (2000), “Yeni Yönetim Modeli Arayışları Çerçevesinde HalkınYönetim Süreçlerine Katılım Olanakları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri** TODAİE Yayınları Ankara
- ÇUKURÇAYIR, Akif, (2002), **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, Çizgi Kitabevi, Ankara
- DAHL, Robert A., (1967), “The City in The Future Of Democracy”, **Political Science Review**, 61/4, December
- ERYILMAZ, Bilal (1999), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri” (Ed. Öztürk, İzzet vd.), **Kent Yönetimi Ve Çevre Politikaları**, İstaç Yayınları, İstanbul
- GÖKSU, Turgut, (2000), “Halkın Yerel Yönetimlere Katılımı Ve Temsili Yabancıların Katılım Sorunu” **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri** TODAİE Yayınları Ankara
- GÜZELSARI, Selime “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği Ve Yönetişim Yaklaşımları” (Ed. ÖKTEM M. K ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN U.), **Kamu Yönetimi Gelişimi Ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınevi, Ankara

- KAHRAMAN, H. Bülent, KEYMAN, E. Fuat, SARIBAY, Ali Yaşar, (1999), **Katılımcı Demokrasi Kamusal Alan Ve Yerel Yönetim**, İstanbul
- KOOIMAN, Jan (1993); “Social- Political Governance: Introduction”, (Ed. Jan Kooiman), **Modern Governance**, London
- OSBORNE D. ve GAEBLER T. (1993), **Reinventing Government- How To Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**, Plume Books/ penguin Group, New York
- ÖKMEN, Mustafa, PARLAK, Bekir (2008), **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler**, Alfa Yayınları, Bursa
- ÖKMEN, Mustafa ve ÖZER, Buğra (2007), “ Küreselleşme- Yerelleşme Dikotomisinin Açılımları Üzerine Bir Araştırma”, (Ed. Yılmaz A. ve Bozkurt Y.), **Türk Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara
- SARAN, Ulvi (2004), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Kitabevi, Ankara
- ŞAYLAN, Gencay (2003), **Değişim, Küreselleşme Ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara
- TEKELİ, İlhan, (1996), “Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor” **Ada Kentliyim**, No: 3, Sayı:7, Eylül-Kasım
- TODAİE (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara



VII. OTURUM: E-DEVLET UYGULAMALARI

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Mustafa ÖKMEN

E-Devlet Uygulamalarında Karşılaşılan Bir Sorun Olarak Sayısal Uçurum ve Boyutları: Türkiye Örneği

Doç.Dr. Ali ŞAHİN ve Arş.Gör. Yasin TAŞPINAR

E-Devlet Uygulamalarında Bir Değerlendirme: Hazine Müsteşarlığı, TCMB ve BDDK Genel Ağ Sitlerinin Entegrasyon Ekseninde Değerlendirilmesi

Harun Türker KARA

Vatandaşların E- Devleti Algılama Biçimi ve Beklentileri

Doç.Dr. Ali ŞAHİN, Yrd.Doç.Dr. Erdal BAYRAKÇI, Yrd.Doç.Dr. Mehmet GÖKÜŞ

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe

Saat : 10:30 - 12:15

Salon : Yeni Seminer Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

E-DEVLET UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN BİR SORUN OLARAK SAYISAL UÇURUM VE BOYUTLARI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Ali Şahin Yasin Taşpınar***

Özet

Tarih boyunca her şey değişmekte, değişen toplumsal ilişkiler ve toplumsal yapıyla birlikte ortaya çıkan devlet ve devletin yönetsel işlevi olan kamu yönetimi de bir değişim içerisine girmektedir. Tarım toplumunda sermaye aracı toprak, sanayi toplumunda fabrika ve üretim araçları iken; bilgi toplumunda bilgi, sermaye aracı haline gelmiştir. Bilgiyi toprak, emek ve sermaye gibi ulus devlet sınırları içerisinde tutmak söz konusu değildir. Global ağların oluşturulduğu dünyada en büyük tüketim faktörü bilgi olmuş, bu dönüşümü yaşayan dünya küçük bir köy haline gelmiştir. Bilgiye hâkim olma ve onu kullanıp sunma konusundaki bu gerekliliğin farkına varan devlet de artık yönetsel sistemlerini verimli ve iktisadi bir biçime getirmek amacıyla hizmetlerini dijitalleşmek, bilgiyi internet ve benzeri ortak donanımsal yapılar içerisinde elde etmek, sunmak, değerlendirmek, yorumlamak ihtiyacı içerisine girmiştir. Böylece 21. yy.' da e-devlet anlayışı ortaya çıkmıştır.

Çalışmamızda e-devlete ilişkin kısıtlılıklardan sayısal uçurum kavramı ve Türkiye örneği ele alınmaktadır. Sayısal uçurum önceleri basitçe, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma ve onlara ulaşma konusundaki eşitsizlikler olarak tanımlanmışsa da sonraları kavramın daha farklı durum ve sınıflandırmalara işaret ettiği vurgulanmıştır. Sayısal uçurum e-devlet uygulamalarının etkinliğine tesir etmekte, demokratik ve ekonomik hakların kullanımını da olumsuz etkilemektedir. Çalışmanın ilk kısmında toplumsal ve yönetsel değişimin sonucunda ortaya çıkan e-devlet olgusu ele alınmış, e-devlet uygulamalarının olumlu etkileri ve kısıtlılıklarına değinilmiştir. Çalışmanın ikinci kısmında, e-devlet uygulamalarını olumsuz yönde etkileyen faktörler ve sayısal uçurum kavramı, kavramın tanımlanmasında yaşanan dönüşüme yer verilecektir.

Çalışmanın üçüncü ve son kısmında ise, sayısal uçurum açısından dünyada ve ülkemizdeki durum, ulusal ve uluslararası çalışmalar ve veriler ışığında ortaya konmaya çalışılacak, sayısal uçuruma ilişkin değerlendirmelere ve sayısal uçurumun bertaraf edilmesi için gerekli olduğuna inanılan bir takım önerilere yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Sayısal Uçurum, Toplumsal ve Yönetsel Dönüşüm, E-Devlet, Türkiye' de sayısal uçurum.

* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, alisahin@selcuk.edu.tr

** Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, yasintaspınar@selcuk.edu.tr

DIGITAL DIVIDE AS A PROBLEM ENCOUNTERED IN E-GOVERNMENT APPLICATIONS AND DIMENSIONS OF IT: THE CASE OF TURKEY

Abstract

Throughout history everything changes, government, which arises through the transformation of society and social relations, and public administration, which is the management function of the government, are also in a state of flux. While in agricultural society the capital was soil and in industrial society; factories and production devices; in information society information has become the capital. It is out of the question to have information within the borders of nation states as soil, labour and stock. In the world, composed of global networks information has become the greatest consumption factor, and the world experiencing this transformation has become a global village. Also Government, recognizing the necessity of commanding, using and presenting information, is in the search of digitalizing its services, having, presenting, evaluating and interpreting information through internet and so on, to make its administrative systems efficient and economical. Thus, e-government phenomenon emerged in the 21st century.

In our study, as one of the disabilities of e-government: digital divide and the case of Turkey, is discussed. Despite digital divide's previously being defined as inequalities in benefitting from and accessing Information and Communication Technologies, afterwards it has been suggested that the concept refers to different situations and classifications. Digital divide effects efficiency of e-government applications and it also affects the exercises of democratic and economical rights negatively. In the first part of the study e-government phenomenon which emerged as the result of social and administrative transformation is considered. Positive effects and disabilities of e-government are mentioned. In the second part of the study, digital divide, which effects e-government applications negatively, the transformation of the meaning of the concept and literature about digital divide will take place.

In the third and last part of the study, the situation of the world and our country will be tried to put forward in terms of digital divide, in accordance with national and international studies and data, and considerations about digital divide and suggestions for bridging the digital divide will be discussed.

Keywords: Digital Divide, Social and Administrative Transformation, E-Government, Digital Divide in Turkey.

GİRİŞ

Değişmeyen tek şey değişimdir. Değişmekte olan toplumsal ilişkiler ve toplumsal yapıyla birlikte ortaya çıkan devlet ve devletin yönetsel işlevi olan kamu yönetimi de değişmektedir. Göçebe toplumların yerleşik hayata geçmesiyle ortaya çıkan tarım toplumunda sermaye aracı olan toprağı ve sanayi toplumunda sermaye aracı olan fabrika ve üretim araçlarını ulus devlet sınırları içerisinde tutmak mümkün iken; bilgi toplumunun sermaye aracı olan bilgiyi ulus devlet sınırları içerisinde tutmak olanaksızdır. Global ağların oluşturulduğu dünyada bilgi, ulus devlet sınırları aşarak en büyük tüketim faktörü haline gelmiştir.

Devlet de bilgiye hâkim olma ve onu kullanıp sunma konusunda gerekli tedbirleri almak durumundadır. Devlet yönetsel sistemlerini etkinleştirmek, etkileştirmek ve ekonomik hale getirmek amacıyla hizmetlerini elektronikleştirip, bilgiyi internet ve benzeri ortak donanımsal yapılar içerisinde elde etmeli, sunmalı, değerlendirmeli ve yorumlamalıdır. İşte devletin bu çabası e- devlet kavramıyla somutlaşmaktadır.

E-Devlet uygulamaları devlete birçok bakımdan kolaylıklar sunmuş, vatandaş memnuniyetini, etkinliği ve hesap verebilirliği artırmıştır. Ancak bu denli geniş imkânlar sağlayan e-devlet uygulamalarının etkinliğini ve etkililiğini olumsuz etkileyen bir takım kısıtlılıklar da mevcuttur. E-devlete ilişkin bu kısıtlılıklardan sayısal uçurum kavramı, önceleri basitçe bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma ve onlara ulaşma konusundaki eşitsizlikler olarak tanımlanmışsa da sonraları kavramın daha farklı durum ve sınıflandırmalara işaret ettiği vurgulanmıştır. Sayısal uçurum e-devlet uygulamalarının etkinliğine tesir etmekte, demokratik ve ekonomik hakların kullanımını da olumsuz etkilemektedir.

Zaman içerisinde, e-devlet uygulamaları açısından önemli bir kavram olan sayısal uçurumun tanımlanmasındaki değişimle birlikte, kavram artık çok daha geniş bir biçimde ele alınmaya başlanmıştır. Yeni dönemde sayısal uçurumun sosyal ve yönetsel yönlerine de vurgu yapılmaya başlanmıştır. Bu denli önemli bir konu haline gelen sayısal uçuruma ilişkin oldukça geniş bir literatüre ulaşmak mümkündür. Birçok bilim adamı sayısal uçurumu bölgesel, ulusal ya da uluslar arası boyutta ele almış, yerel, bölgesel ve uluslar arası kuruluşlar da sayısal uçurumun boyutlarının tespit edilmesi ve etkilerinin azaltılması yönünde çalışmalar yapmışlardır.

Sayısal uçurum, ülkemiz açısından da önemli bir sorundur. Ülkemizde sayısal uçurumun varlığını sürdürmesinde altyapı ve teknik yetersizliklerin yanı sıra, coğrafi engeller ve siyasi nedenler de etkili olmaktadır. Özellikle kent-kır düzeyindeki uçurum bir an önce çözüm bulunması gereken bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı zamanda sayısal uçurumun üstesinden gelmek için en önemli silahlardan biri olan eğitim kurumları arasında da bir uçurum mevcut olup, bu konu da sayısal uçurumla mücadelede büyük önem arz etmektedir.

I) E-DEVLET KAVRAMI

Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş teknolojik gelişmelere imkân sağlamış, teknolojideki bu gelişme de bilgi toplumuna geçişe neden olarak, toplumsal yapıdaki bu değişim kendine özgü kurum ve ilkeleri beraberinde getirmiştir. Bilgi toplumunda en etkin güç bilgidir. Bilgi artık gelişmişliğin temel göstergesi kabul edilmekte, birey açısından olduğu kadar yöneticiler açısından da önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu aşamada bilginin etkin kullanımı ve kontrol edilmesi, ilerlemeye etki eden temel faktör haline gelmektedir. Bilginin edinimi, depolanması, dağıtılması yorumlanması ve uygulanmasındaki etkinlik, ilerlemişlik düzeyini belirlemektedir. Bilgiye hâkim olma ve onu kullanıp sunma konusundaki bu gerekliliğin farkına varan devlet kurumları da artık bu çabalara dönük sistemlerini verimli ve iktisadi bir biçime getirmek amacıyla hizmetlerini dijitalleşmek, bilgiyi internet ve benzeri ortak donanımsal yapılar içerisinde elde etmek, sunmak, değerlendirmek, yorumlamak ihtiyacı içerisine girmiştir (Şahin, 2008b: 36- 38). E- devlet kavramı da bu noktada karşımıza çıkmaktadır.

E-devlet belli dinamikler sonucu ortaya çıkan bir ihtiyaçtır. Bilgi ve iletişim teknolojileri ile toplumun ulaştığı seviye, teknolojinin sağladığı olumlu getirilerden devlet yönetimi alanında da yararlanılması ihtiyacına neden olmuş ve e-devlet yapılanması süreci başlamıştır (Gültekin, 2007: 36-38). Devletin yönetim erkini sürdürebilmek için ihtiyaç duyduğu e-devlet yapılanması, akıllı devlet veya dijital devlet olarak da isimlendirilebilir. E- devlet kavramı, devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılmasıdır. E-devletten kavram olarak anlaşılması gereken; devletin vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir (Demirel, 2006: 84). E-devletle birlikte devlet artık internettedir. Devlet artık bürokrasinin negatif etkilerinden kurtulmuş, vatandaşa bakışı değişmiş, daha hızlı, daha etkili ve etkin bir yapıdır.

E-devlet, bir web sitesi, e-mail ya da işlemlerin internet üzerinden yürütülmesinden daha fazlasıdır. Teknolojik devrim ile birlikte ortaya çıkan bilgi toplumunun bir sonucu olarak e-devlet, saydamlık, hesap verebilirlik, vatandaş katılımı ve devlet işlevlerinde etkinlik gibi sonuçları da beraberinde getirmektedir (Almarabeh ve AbuAli, 2010: 30). Bunların dışında e-devlet uygulamalarının birçok faydasını saymak mümkündür (Ateş, 2003; Jeager ve Thompson, 2003; Kösecik ve Karkin, 2004; Montagna, 2005; Kuran, 2005; Yaramış, 2005; Sevinç, 2006; Gültekin, 2007; Şahin, 2007; Karagülmez, 2010). E-devlet uygulamaları sayesinde: vatandaşın devlete olan güveninin artırılması kamu hizmetlerinin kent-kır, sosyal tabaka, eğitim ve gelir düzeyi farklılıklarının ötesinde vatandaşlara eşit ve etkin olarak ulaştırılması, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerin yakınlaşması ve iletişimin etkileşimli duruma gelmesi, kamusal bilgiye erişimin ve kamu hizmetlerinin online ortama

aktarılarak bürokrasinin azaltılması, kamu kurumlarının etkinleştirilmesi ve bu bağlamda kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, bilgi toplumunun ülke genelinde yaygınlaşması, bilgisayarlaşma ve bilgisayar okuryazarlığının tüm yaş, meslek ve cinsiyet grupları arasında yaygınlaşması, bilgi toplumunun altyapısının oluşturulmasıyla iş dünyasının küresel ekonomide daha iyi rekabet edebilmesine yardımcı olacak ortamın sağlanması, iş dünyasının her alanında bilginin katma değer olarak kullanılmasının kolaylaşması, internet teknolojileri aracılığıyla vatandaşların kamu yönetimine katılımını ifade eden e-demokrasinin yaygınlaşması, ülke insanının yaşam kalitesinin yükseltilmesi mümkün hale gelmiştir.

Ayrıca e- devlet; kâğıt bağımlılığının ve kullanımının azalması, insan kaynaklı bireysel hataların asgariye indirilmesi (Gültekin, 2007: 18), vatandaşlara sunulan hizmet kalitesinin artırılması, bilgi ve iletişim maliyetlerinin düşürülmesi, kamu hizmet ve eylemlerinde sürekli denetim, kamu yönetiminin hantal ve iş görmez imajının değişmesi, esnek bir kamu yönetimi anlayışına geçiş (Şahin, 2007: 519-520), devletteki yolsuzlukların ve bozulmanın önlenmesi, dijital ekonomiye katılımın artırılması, kamu yönetimi tarafından yürütülen konularda toplumun bilgisinin artırılması (Karagülmez, 2010: 473) gibi daha birçok kolaylık ve gelişmeyi beraberinde getirmektedir.

Kachwamba ve Hussein (2009: 1) de e-devlet uygulamalarının yararlarını etkinlik, etkililik, yolsuzluğun azaltılması, işlem maliyetlerinin düşürülmesi, fakirler ve marjinal grupların özgürleştirilmesi sayesinde demokrasi ve hesap verebilirliğin artırılması ve ekonomik kalkınmanın sağlanması şeklinde sıralamaktadır. Elbette yukarıda faydalarına değinilen e-devlet uygulamalarının bir takım kısıtlılıkları ve sorunları da mevcuttur.

II) E-DEVLET UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE KISITLILIKLAR

E-Devlet uygulamalarında karşılaşılan sorunlar; sayısal uçurum (Çağtürk, 2006: 50), bürokratik direnç, personelin eğitim ve uyumu, sosyo-ekonomik direnç, hizmet fiyatları, sistemin maliyetinin yüksekliği (Karkın, 2003: 47), fiziki engellilerin erişimde yaşanan güçlükler, aşırı bilgi yükü, bilgiye erişimde yaşanacak uçurumlar (Yaramış, 2005: 16), uzman personel azlığı, vatandaşın eğitimsizliği, teknolojik altyapının yetersizliği ve bilgi iletişim teknolojilerinin pahalı olması, hukuki düzenlemelerdeki eksiklik ve aksaklıklar, e-devlet uygulamalarının bütünlük arz etmemesi (Gültekin, 2007: 122- 127), hukuki ve teknik alanlarda yasa ve mevzuatlardaki yetersizlik, kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdüm ve koordinasyon eksikliği (Özbek, 2007: 20-21) olarak sayılabilir. Ayrıca bir takım sorunlarla hem e-devlet uygulamalarında lider konumdaki ülkelerde hem de bu konuda gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılmaktadır (Şahin, 2008a: 157). Bu sorun ve kısıtlılıklar: gizlilik, güvenlik, ekonomik eşitsizlik, erişilebilirlik, öncelikleri belirleme, yasal, teknik ve bürokratik eğilim, siyasi destek, bant genişliği, kurum ihtiyaçlarının karmaşıklığı, yerel ve genel ağ yapılarının eksikliğidir. (Çoban, 1996: 4; Tecim

2002: 144-145; OECD, 2003: 47-69; Yıldız, 2003,: 314-315; Aydın, 2005: 302-305; Adamali vd., 2006: 98-99).

E- devlet uygulamalarında karşılaşılan sorunlardan personel için eğitim planı ve kalifiye personel eksikliği, değişimin yönetimi için gerekli çabanın bulunmayışı, vatandaşların e-devlet uygulamalarının getirileri konusunda yeterince bilgilendirilemeyişi, devletin bilgi teknolojisi çalışanlarını bulma ve işte tutma konusunda rekabet olanağının düşük oluşu, kamu sektörü beceri seviyesinin düşüklüğü, yüksek hedef-gerçek uçurumu, altyapı eksikliği ve teknolojinin maliyetini karşılayabilenlerle bu imkâna sahip olmayanlar arasındaki uçurum, özellikle gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya oldukları kısıtlılıklardır (Abuali, Alawneh ve Mohammad, 2010: 170).

Bu çalışmada, sayılan olumsuzluk ve kısıtlılıklar arasında yer alan sayısal uçurum kavramı çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Bu sebeple çalışmada diğer sorun ve kısıtlılıklara yer verilmemektedir.

A) Sayısal Uçurum Kavramı

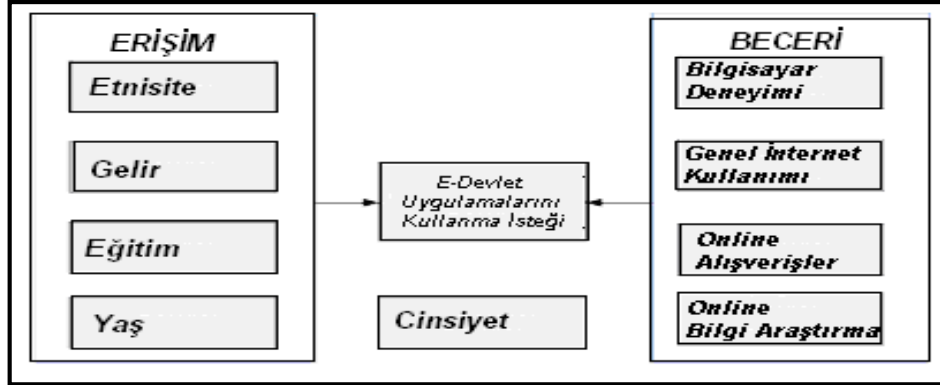
Sayısal uçurum kavramı bazı kaynaklarda “sayısal bölünmüşlük (digital divide)” ya da “sayısal boşluk (digital gap)” olarak ifade edilse de kavramların yakın ya da aynı anlamı vermesi bakımından çalışmada “sayısal uçurum” kavramı kullanılacaktır. Sayısal uçurum kavramı basitçe, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma ve onlara ulaşma konusundaki eşitsizlikler olarak tanımlanmaktadır (www.ntia.gov, 1999; Hongladarom, 2004: 85; Sciadas, 2005: 299; Liu ve San, 2006: 307; Whalley ve Whalley, 2007: 70; Atkinson, Black ve Curtis, 2008: 479; Jackson vd, 2008: 437; Stevenson, 2009: 1; Almarabeh ve AbuAli, 2010: 32). OECD (2001: 5)’ ye göre ise sayısal uçurum; bireyler, hanehalkı, firmalar, coğrafi alanlar ve farklı sosyo-ekonomik düzeylerin bilgi ve iletişim teknolojilerine ulaşma imkânlarını ve interneti çok geniş bir yelpazeye sahip faaliyet alanı için kullanmalarını referans alır. Chakraborty ve Bomsan (2005: 395) da Bilgi ve İletişim Teknolojilerine (BİT) ulaşabilenler ve bunu başaramayanlar arasında belirgin ve sorunlu bir sayısal uçurumun varlığından bahsetmektedir.

Sayısal uçurumun sadece bilgi ve iletişim teknolojilerine ulaşabilme durumu olmadığını; kavramın, daha farklı durum ve sınıflandırmalara işaret ettiğini savunanlar da söz konusudur. Örneğin Hawkins, NITIA’ ya göre sayısal uçurumda “fiziksel” ve “coğrafi imkân(sızlık)ların” şekillendirdiği sorunlar nedeniyle ortaya çıkan ekonomik sonuçların belirleyici olduğunu belirtmiş (Hawkins, 2005: 172,174), ancak bu çerçevenin sayısal uçurumu basitleştirdiğini ve konunun farklı boyutlarıyla ele alınması gerektiğini vurgulamıştır (2005: 186-187). Warschauer (2003a: 46) ise sayısal uçurumun bilgisayarlara ulaşmadaki eşitsizlikten çok, bilgisayarların kullanım şekillerindeki eşitsizliği içerdiğine işaret etmektedir. Warschauer’ a göre Birleşmiş Milletler’ in sayısal uçurum tanımı yetersizdir ve sorun dijital değil sosyaldir. Çünkü bilgisayar sahipliği üzerinden ölçülen sayısal uçurum, sivil toplum örgütlerinin toplumsal hizmetlerini hesaba katmaması nedeniyle doğru sonuç vermeyecektir.

Aynı şekilde, ABD toplumunda sayısal uçurumun kısıtlılar ucunda bulunan siyahilerin, gelir seviyesindeki artışla birlikte beyazlarla aralarındaki internete ulaşılabilirlik konusundaki farkı kapatmaları da sorunun dijital boyutundan öte sosyal boyutuna işaret etmektedir (Warschauer, 2003b, 297). Benzer bir durum ülkeler arasındaki uçurum konusunda da mevcuttur. Halen, gelişmekte olan ülkelerde yaşayanlar ile gelişmiş ülkelerde yaşayan gelir düzeyi düşük bireyler açısından bilgi teknolojilerine ulaşma bakımından büyük kısıtlılıklar mevcuttur (Viyasagar, 2006: 313). Ancak, sayısal uçurumun sosyal bilimcilerin uzun süredir üzerinde çalışageldikleri sosyal uçurumun bir türü mü yoksa sosyal uçuruma neden olan faktörlerden biri mi olduğu konusunda bir belirsizlik bulunduğunu savunanlar da mevcuttur (Vehovar vd, 2006: 280). Sayısal uçurum artık, ırk, cinsiyet, teknoloji kullanım becerisi (Jackson vd, 2008:437), dil, etnisite, jeopolitik sınırlandırmalar, eğitim, okuryazarlık, sağlık, motivasyon, yaş, fiziksel ve bilişsel kapasite gibi sınırlılıkları içermektedir (Stevenson, 2009:1).

Sayısal uçurum, e-devlet uygulamalarının etkinliği üzerinde etkili bir faktördür. Belagnér ve Carter (2009) tarafından hazırlanan ve sayısal uçurumu belirleyen faktörlerin e-devlet uygulamalarını kullanma isteğine etkisini ortaya koyan Şekil 1' e göre; bireylerin e-devlet uygulamalarını kullanma istekleri üzerinde beceriye ilişkin sayısal uçurum etkenlerinin tamamı etkili iken, erişimi belirleyen demografik etkenlerden cinsiyet etkili değildir. Tabloya göre denilebilir ki sayısal uçurumun varlığı e-devlet kullanımını da etkilemektedir.

Şekil-1 Sayısal Uçurum ve E-Devlet Kullanımı



Kaynak: Belagnér ve Carter, 2009: 133

Sayısal uçurum vatandaşların haberleşme özgürlüklerini engellemesi bakımından demokrasiyle çelişmekte, ayrıca dünyada gelir potansiyeli bakımından öne çıkan yeni teknolojilere erişim konusunda fırsat eşitliğini zedelemektedir (Ronning, 2006: 28-30). Zira sayısal uçurumun varlığını sürdürdüğü bir ortamda tam eşit ekonomik haklar ve tam demokratik toplumdan söz etmek doğru olmaz, BİT' ne ulaşma konusunda sunulan hizmetler,

bürokrasiyi azaltmanın yanında on-line oylama gibi yönetim imkânlarının da yolunu açacaktır (Kaiser, 2005: 98).

Sayısal uçurum, kavramın ilk defa ortaya çıktığı dönemde tanımlandığı gibi yalnızca maddi kısıtlılıklardan kaynaklanmamakta, sayısal uçurumda etkili olan diğer faktörlerin de mutlaka hesaba katılması ve meselenin sosyal boyutunun göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Zira günümüzde maddi olanakları bulunduğu halde çeşitli gerekçelerle bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanmayanlar bulunmaktadır. Diğer yandan, sosyal sorunları bulunanlar hem bilgi toplumu içerisinde sayısal uçurumun kısıtlılar ucunda bulunmakta hem de bu grubun yeni sosyal sorunlar yaşama potansiyelleri artmaktadır.

III) DÜNYADA VE TÜRKİYE’ DE SAYISAL UÇURUM

Sayısal uçurumu, uluslararası ve ülke içi olmak üzere en az iki boyutta ele almak mümkündür. (Couldry ,2007 :250). Bu bölümde sayısal uçurumun ülke içi-bireyler arası (bilgi ve iletişim olanaklarına sahiplik, ırk, etnisite, yaş, cinsiyet, eğitim, gelir durumu, bilgisayar korkusu, kullanım amacı gibi faktörler tarafından belirlenen) ve uluslar arası (bilgi ve iletişim imkânlarının sunumu, internet kapasitesi, web sunucu sayısı, eğitim seviyesi, GSMH, teknolojik altyapı gibi faktörler tarafından belirlenen) boyutlarına ilişkin çalışmalardan örnekler verilecektir.

A) Dünyada Sayısal Uçurum

Gorski ve Clark’ ın ABD’ de 2000 yılında yapılan bir araştırmanın bulguları çerçevesinde ortaya koymuş oldukları veriler, Asya kökenli Amerikalılardan % 65,6’sının ve Beyaz Amerikalılardan % 55,7’sinin evlerinde bilgisayarı bulunduğu halde bu oranın Amerikalı Siyahlarda % 32,6, Latin Amerikalılarda % 33,7, Yerli Amerikalılarda ise 26,8 olduğunu göstermektedir. Evde internet imkânı açısından ise Asya kökenli Amerikalılarda oran % 56,8 ve Beyaz Amerikalılarda % 50 iken Amerikalı Siyahların ve Latin Amerikalıların % 24’ü, Yerli Amerikalıların 18,9’u bu imkâna sahiptir (Gorski ve Clark, 2001: 15-16).

Yine ABD’ de 2005 tarihinde yapılan bir çalışmada, 1994, 1997 ve 2001 yıllarına ilişkin veriler ışığında ülkede yaşayanların gelir durumlarının kişisel bilgisayar sahipliğine etkisi incelenmiş, kişisel bilgisayar sahipliğinin gelir eşitsizliğinden etkilenme oranının azalmakta olduğu ve bu etkinin ülkede yaşayan siyahilerde beyazlara oranla daha yüksek olduğu ortaya koymuştur. Bu durum ise birçok çalışmada olduğu gibi donanım fiyatlarındaki düşüşe bağlanmıştır. Çalışmada ayrıca hükümet eylemlerinin ve vergi politikalarının olumlu etkisi de vurgulanmıştır (Chakraborty ve Bosman, 2005: 407).

Kaiser’ in 2005 yılında hükümet fonları, özel sektör ya da sivil toplum örgütleri tarafından kurulabilen Toplumsal Teknoloji Merkezlerinin sayısal uçuruma etkisine ilişkin ABD’ de yapmış olduğu araştırmanın bulguları; evlerinde internet imkanı bulunanların tersine (% 12,7), merkezlere devam edenler arasında düşük eğitilmiş grupların çoğunlukta olduğunu (% 37), aynı şekilde

evlerinde internet imkanı bulunanların tersine (% 18,9), düşük gelir grubundakilerin bu merkezlerden daha fazla faydalandıklarını (%54) göstermektedir (Kaiser, 2005: 93-94).

İngiltere’ de yapılan bir araştırma ise Newcastle şehrinde düşük gelir ve sosyo-ekonomik statüye sahip kırsal, yüksek gelir ve sosyo-ekonomik statü sahibi kentsel yaşamı temsil eden iki yerleşim yeri: Blakelaw ve Jesmond arasındaki sayısal uçurumu incelemiş, ortalama gelir bakımından alt % 20’ lik dilimde bulunan Blakelaw’ da bilgisayar sahiplerinin oranının % 17, üst %20’ lik dilimde bulunan Jesmond’ da % 40 olduğu belirtilmiştir. Çalışmada ayrıca, Blakelaw’ da evlerinde internet imkânı bulunmayanların oranı % 63,3 iken, aynı oran Jesmond’ da % 40,4 olarak tespit edilmiş, Blakelaw’ da çevirmeli internet bağlantısı oranının Jesmond’ dakine oranla daha düşük olduğu; ancak geniş bant internet sahipliğinde tam tersi bir durumun gerçekleştiği belirtilmiştir. Araştırmacı bu durumu yerel servis sağlayıcının kablo TV ve geniş bant interneti birlikte sunmasına bağlamıştır. Yine Blakelaw’ da internet ücretini karşılayamadığını belirtenlerin oranı % 16,7 iken Jesmond’ da bu oran % 3,6’da kalmıştır (Crang vd. ,2006: 2558-2560).

Hindistan’ ın, her ikisinde de özel girişim tarafından işletilmekte olan yerel hükümet destekli halka açık internet erişim noktaları bulunan Kerala Eyaleti-Malapuram Bölgesi ve Andhra Paresih Şehri-Kuppam Bölgesinde eş zamanlı yapılan alan çalışmaları, sosyal faktörlerin sayısal uçuruma etkilerini göstermesi bakımından çarpıcı bulgular içermektedir. Hindistan’ ın en fakir ve eğitim seviyesi düşük olan bölgelerinden Kuppam’ da kadınların okuryazarlık oranı % 46,9, erkeklerin okuryazarlık oranı ise 78,8 iken; aynı oranlar zengin ve eğitim seviyesi yüksek Malpuram’ da sırasıyla % 95,7 ve % 97,2’dir. Örneklemeye dâhil edilen ailelerden en az bir kişinin kurulan internet erişim noktalarından haberdar olma durumu Kuppam’ da % 40, Malpuram’ da % 91,1; erişim noktalarından yararlanma oranı ise Kuppam’ da % 17,8, Malpuram’ da 64,4’ dür. Kuppam’ da kadınlardan % 37,8’i daha önce telefon kullanmış iken Malpuram’ da bu oran % 76,7’dir. Bulgular, erişim bakımından eşit imkânlarla sahip olma durumunda bile, sosyo-ekonomik yapının sayısal uçurumun üstesinden gelme konusunda etkili olduğunu ve sayısal uçurumla yalnızca erişim imkânları sağlama yöntemiyle mücadele edilemeyeceğini göstermektedir (Thomas ve Parayil, 2008: 418-425).

Lupač ve Sládec’ in 2005, 2006 ve 2007 verileri üzerinden yaptıkları çalışma, Çek Cumhuriyeti’ nde 62 ve üzeri yaş grubunun internet kullanım oranları % 11-13 aralığında seyrederken, 12-18 yaş grubunda aynı oranın % 87’den % 93’e yükseldiğini, yüksek eğitilmiş grubun internet kullanım oranının en düşük eğitilmiş grubun 5 katı düzeyinde ve yüksek gelirli gruptaki oranın ise düşük gelirli gruptaki oranın 3 katı düzeyinde seyrettiğini göstermektedir. Araştırmacılar, okula devam eden çocukları bulunan ailelerde, evde internet sahipliği oranının yalnız yaşayanlar ve çocuksuz ailelerin üzerinde oluşunu, okul çağındaki çocukların internet sahibi olma durumuna etkisine bağlamışlardır (Lupač ve Sládec, 2008: 4-5).

Bireylerin engelli olma durumu da internet kullanım oranını etkileyen bir başka unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa’ da yapılan bir araştırma engelli bireylerin % 35 olan internet kullanma oranlarının engelli olmayanların % 60 olan oranının neredeyse yarısı olduğunu göstermektedir (Vincente ve López, 2010: 51). Engellilerin gelir durumları da diğer grupların oldukça gerisindedir. Gelir düzeyinin düşüklüğü engelli bireylerin internete ulaşım ile ilgili giderleri karşılama imkânlarını kısıtlamaktadır. Diğer taraftan, yüksek gelir grubunda olsalar bile engellilerin teknolojik donanımla ilgili karşılamak durumunda kaldıkları adaptasyon maliyeti, onları BİT’ nden uzaklaştırmaktadır. Teknolojik donanımla ilgili yaşadıkları uyum problemi engellileri bu durumu aşmak için uğraşmaya sevk etmekte ziyade, onlarda bir teknoloji korkusu geliştirmektedir (Vincente ve López, 2010: 59).

Tablo-1 Küresel Sayısal Uçurum

Kıtalar	İnternet Yaygınlık Oranı (2000)	İnternet Yaygınlık Oranı (2009)	Artış Oranı % (2000-2009)
Afrika	0,6	8,7	1564,9
Asya	3,2	20,5	641,4
Avrupa	14,4	53,0	367,3
Kuzey Amerika	34,3	76,3	222,5
Latin Amerika	3,5	31,9	923,3
Avustralya	24,6	62,1	252,6
Toplam	5,9	26,6	449,2

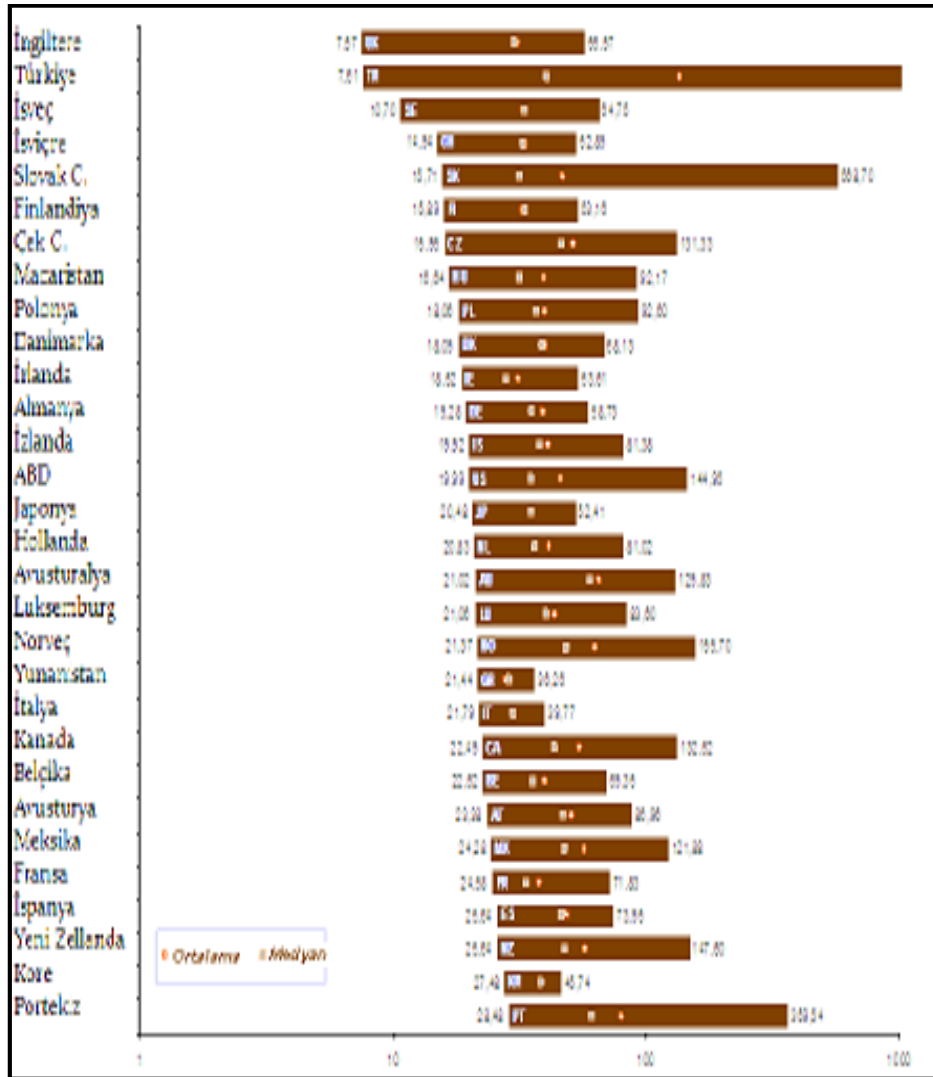
Kaynak: Petcu vd, 2010: 1302

Sayısal uçurumun küresel boyutuna ilişkin bir çalışmada 2000-2009 yılları arasında kıtalar açısından yapılan bir değerlendirmeye göre internetin nüfusa göre yaygınlık oranı Tablo 1’deki gibidir. Görüldüğü üzere 2000 yılında internet yaygınlığı bakımından en düşük seviyede bulunan üç bölge (Afrika, Asya ve Latin Amerika), 2009 yılına kadar geçen süreçte en yüksek gelişme oranını yakalamıştır. Ancak yine de gelişmiş ve gelişmekte olan bölgeler arasında devasa bir uçurum varlığını sürdürmektedir. Diğer yandan bu bölgeler içerisindeki ülkeler arasında da büyük uçurumlar mevcuttur. Örneğin; 2009 yılı itibarıyla, Asya’ da bulunan ülkelerden Japonya’ da ve Hong Kong’ da internet kullanımının nüfusa oranı sırasıyla % 75,5 ve % 69,2 iken, yakınlarındaki Özbekistan’ da bu oran % 8,9, Tacikistan’ da % 8,2 ve 100 milyondan fazla nüfusu olan Bangladeş’ te % 0,4’dür (Petcu vd, 2010: 1302).

B) Türkiye’ de Sayısal Uçurum

Türkiye açısından sayısal uçurumu ele alırken hem uluslar arası hem de ulusal verilerden yararlanmak daha uygun olacaktır. Aşağıdaki Şekil 2, 2009 yılı itibariyle OECD ülkelerinde genişbant internet abonelik ücretlerinin ABD Doları bazında düzeylerini göstermektedir. Şekle 2’ye göre OECD ülkeleri arasında en yüksek genişbant internet abonelik ücreti uygulanan ülkelerden biri Türkiye’ dir.

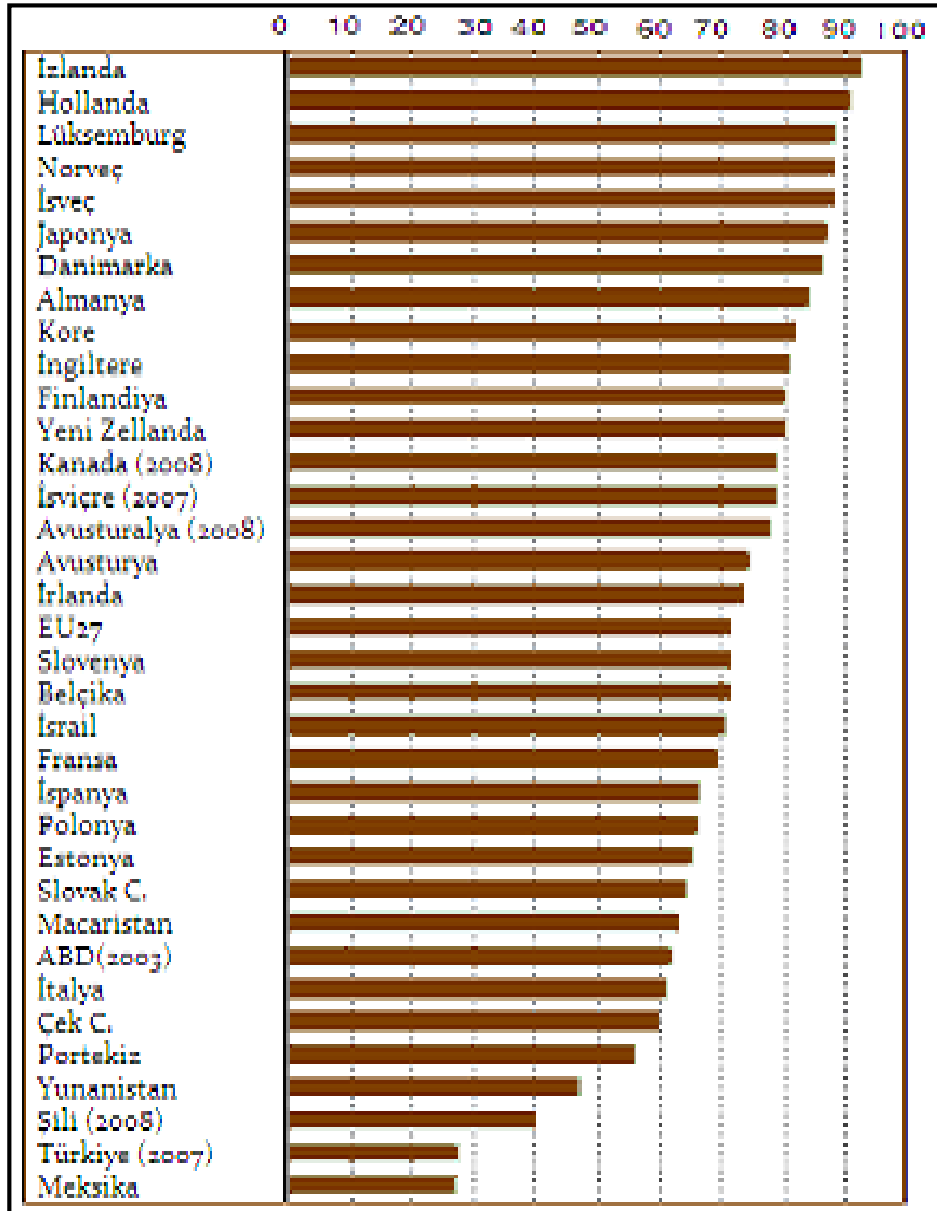
Şekil-2: OECD Dolar bazında genişbant internet abonelik ücretleri



Kaynak: OECD

Abonelik ücretleri, internet erişimini de etkilemektedir. Şekil 3’de 2009 verilerine göre AB aday ve üye ülkelerinde internet erişimli bilgisayar bulunan hane halkı oranları gösterilmektedir. Türkiye açısından ulaşılabilen veri 2007 yılına ait olup, hane halkı internet erişimli bilgisayar sahipliği oranı, % 70’in üzerinde olan Avrupa Birliği orandan oldukça düşüktür.

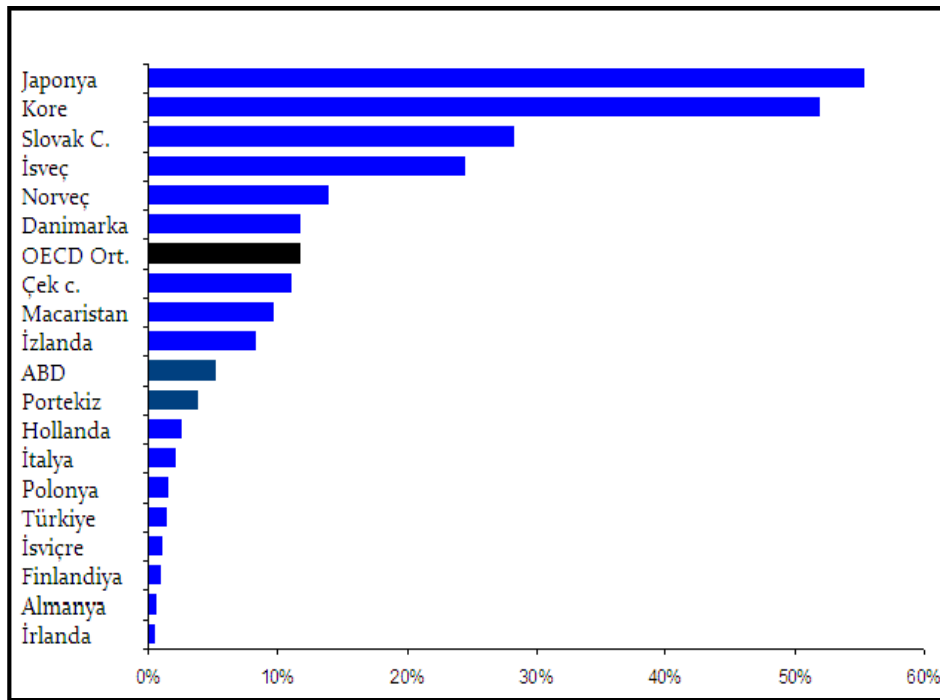
Şekil-3: İnternet Erişimli Bilgisayar Sahibi Hanehalkı Oranı (AB 27) (%)



Kaynak: OECD

Kullanım düzeyini belirleyen bir diğer önemli unsur da altyapıdır. Altyapı yatırımları BİT' in hızını artırmakta, kullanıcı memnuniyet düzeyini de olumlu etkilemektedir. Şekil 4, Haziran 2010 itibariyle OECD ülkelerinde fiber bağlantıların mevcut internet aboneliklerine oranını göstermektedir. Yaklaşık % 1'lik fiber bağlantı oranı olan ülkemizin yeri de çok iyi olmamakla birlikte fiber bağlantısı bulunmayan Kanada, Lüksemburg ve İspanya gibi ülkeler ile % 1 civarında seyreden İsviçre, Finlandiya, Almanya ve İrlanda'nın üzerindedir.

Şekil-4: Fiber Bağlantı-Genişbant Abonelikleri Oranı (Haziran/2010)



Kaynak: OECD

Avrupa Komisyonu Bilgi Toplumu ve Medya Genel Müdürlüğü tarafından 2010 yılında hazırlanan Avrupa' da Kamusal Hizmetlerin Dijitalleştirilmesi Araştırması verilerine göre ise, Türkiye' de toplam % 0,9 olan BİT giderlerinin GSYİH' ya oranı, % 2,4 olan AB/27 toplamının neredeyse üçte biridir. Tablo 3' den anlaşılacağı üzere AB tarafından belirlenen bilgi toplumu göstergeleri bakımından Türkiye' de işletmeler AB/27 ortalamasına yakın performans göstermektedir. Ancak genişbant internet erişimi sahipliği ve e-devlet kullanımı açısından ülkemizdeki oranlar oldukça düşüktür. Buna göre; genişbant bağlantıya sahip hane halkı oranı AB/27 ortalamasının yarısına yakın bir düzeyde iken, e-devlet kullanımında ise ülkemizde %11 olan oran AB/27 ortalamasının dörtte biri civarındadır.

Tablo-2: AB/27 ve Türkiye Bilgi Toplumu Göstergeleri

Bilgi Toplumu Göstergeleri	Türkiye	AB/27
Toplam BİT Giderleri (GSYİH % si)	0,9	2,4
Genişbant Bağlantıya Sahip Hanehalkı (%)	34	61
Genişbant Bağlantıya Sahip İşletmeler (%)	89	86
Bireylerin E-Devlet Kullanımı (%)	11	41
İşletmelerin E-Devlet Kullanımı (%)	66	75

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2010: 237

Sayısal uçurum açısından Türkiye' nin durumu ulusal veriler ışığında ele alındığında ortaya çıkan tablo ise sayısal uçurumun varlığı konusunda şüphe götürmez deliller içermektedir. Hane halkı BİT ve internet erişimine ilişkin olarak hazırlanan Tablo 3'e göre; kişisel, taşınabilir ve el bilgisayarları ile oyun konsollarının toplamı yaygınlık bakımından cep telefonlarının yakaladığı oranı yakalayamamakta, hatta bu toplam cep telefonuna sahipliğe ilişkin oranın ancak yarısına ulaşabilmektedir.

Tablo-3: BİT ve İnternet Erişimine Sahip Hane Halkı (2009)

	Bilişim teknolojilerine sahip olan hane oranı	İnternete bağlı araçlara sahip olan hane oranı
Kişisel bilgisayar	30.7	22.5
Taşınabilir bilgisayar	11.2	8.4
El bilgisayar	0.6	0.2
Cep telefonu	87.6	5.6
Oyun konsolu	3.7	0.2

Kaynak: TÜİK, 2010: 440

Tablo 3 ayrıca ülkemizde hane halkı içerisinde üçte birden az bir oranın internet erişimine sahip olduğunu, bu bireyler arasında da en yüksek oranın kişisel bilgisayar kullanıcıları olduğunu göstermektedir.

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu)' nun 2010 yılına ilişkin verileri ışığında hazırlanan Tablo 4 ise en son kullanım zamanlarına göre bilgisayar ve internet kullananların oranını göstermektedir. Tabloya göre bilgisayar ve internet kullanımını açısından hem cinsiyet faktörüyle ilişkili, hem de kentlerde ya da kırsal alanda yaşamak bakımından bir sayısal uçurum mevcuttur. Ayrıca cinsiyet faktörüne dayalı sayısal uçurumun kırsal alanda kentlerdekine göre daha derin olduğunu söylemek mümkündür. BİT araç gereçleri arasında cep telefonlarına ilişkin durum ayrıca ele alınmaya değer bir konudur. Zira cep telefonu abonelikleri sabit telefon aboneliklerinin azaldığı bir dönemde hızla artmış, bu artış kırsal ve kentsel alanlarda yoğun bir biçimde devam etmiştir. TÜİK verilerine göre 2001 yılında 18.904.486 olan sabit telefon aboneliği sayısı, 2008 yılında 17.502.205' e gerilerken; 2001 yılında 19.502.897 olan cep telefonu abone sayısı 2008 yılında 65.824.110' a ulaşarak neredeyse toplam nüfusa eşitlenmiştir.

Tablo-4: En son kullanım zamanına göre 16-74 yaş arası bireylerin bilgisayar ve internet kullanım oranları (2010) (%)

		Bilgisayar			İnternet		
		Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Bilgisayar ve İnternet Kullananlar	Türkiye	43,2	53,4	33,2	41,6	51,8	31,7
	Kent	50,6	61,3	40,3	49,2	59,8	39,0
	Kır	25,6	34,9	16,6	23,7	33,1	14,6
Son üç ay içinde - (Ocak-Mart 2010)	Türkiye	39,1	49,1	29,4	37,6	47,3	28,2
	Kent	46,3	56,8	36,0	44,7	54,8	34,9
	Kır	22,0	30,8	13,6	20,7	29,3	12,3
Üç ay - bir yıl arasında	Türkiye	1,9	2,3	1,6	2,2	2,8	1,7
	Kent	2,1	2,4	1,9	2,6	3,0	2,1
	Kır	1,5	2,0	1,0	1,5	2,3	0,6
Bir yıldan çok oldu	Türkiye	2,2	2,1	2,3	1,8	1,8	1,9
	Kent	2,2	2,1	2,3	1,9	1,9	2,0
	Kır	2,1	2,1	2,1	1,6	1,5	1,6
Hiç kullanmadı	Türkiye	56,8	46,6	66,8	58,4	48,2	68,3
	Kent	49,4	38,7	59,7	50,8	40,2	61,0
	Kır	74,4	65,1	83,4	76,3	66,9	85,4

Kaynak: TÜİK (www.tuik.gov.tr)

Yine TÜİK verileri üzerinden hazırlanan Tablo 5’de hane halkının BİT araç ve gereçlerine sahip olma durumları ele alınmıştır. Cep telefonu ve sabit telefon aboneliğine ilişkin verilerde derin bir farklılık bulunmamasına karşın kişisel ve taşınabilir bilgisayar, oyun konsolu ve el bilgisayarı sahipliği oranları arasında derin farklılıklar göze çarpmaktadır.

Tablo-5: Hanelerde Bilişim Teknolojisi Sahipliği Oranları (2010) (%)

	Masaüstü bilgisayar (PC)	Taşınabilir bilgisayar (Laptop, Tablet PC)	Cep telefonu	Oyun konsolu (Playstation, vb.)	El bilgisayarı (Palm)	Sabit telefon	Hiç birine sahip olmayan hane oranı
Türkiye	33,8	16,8	90,5	3,1	0,7	56,1	2,9
Kent	40,6	20,4	92,8	3,7	0,9	58,8	2,0
Kır	16,6	7,6	85,0	1,5	0,2	49,4	5,3

Kaynak: TÜİK (tuik.gov.tr)

Diğer yandan BİT kullanımına etki eden birçok faktör ülkemizde var olan sayısal uçurum üzerinde de etkilidir. Örneğin; ülkemizde internet kullanıcılarının yaş gruplarına dahil olmalarına dönük bir sınıflandırmaya göre; 16-24 yaş aralığında %59,4 olan kullanım oranı 65-74 yaş aralığında % 2’ ye düşmektedir (DPT, 2010:6). Aynı şekilde, öğrenim durumları göz önünde bulundurulduğunda; üniversite mezunlarında %87,7’ lik bir kullanım oranı söz konusu iken; herhangi bir okul bitirmeyenlere doğru inildikçe azalan oran %2,1’ e düşmektedir. İstihdama ilişkin veriler de bir uçuruma işaret etmekte; öğrencilerde %88,2 ve işverenlerde %66,1 olan internet kullanım oranı emeklilerde %15,9, ücretsiz aile işçilerinde %15,7 ve ev işleriyle meşgul olanlarda %12,4 olarak gerçekleşmektedir (DPT, 2010: 7). Ayrıca her grupta kadınların internet kullanım oranları erkeklere oranla daha düşüktür.

Bilgisayar ile yürütülen faaliyetlerde de kent-kır uçurumu söz konusudur. Örneğin; dosya/klasör ya da bir belgedeki bilgiyi kopyalama konusundaki veriler benzerlik göstermekte iken, tablolarda temel aritmetik formülleri kullanma ve bilgisayara aygıt bağlama konusundaki veriler kırsal alanda yaşayanların aleyhine bir duruma işaret etmekte, bilgisayar programı yazmaya ilişkin veriler ise kırsaldaki oranın kentsel alandakinin yaklaşık yarısı olduğunu göstermektedir (DPT, 2010: 12).

İnternet kullanım amacına ilişkin veriler arasında ise kırsal alanda kentsel alandakine oranla daha yüksek olan oyun oynama amacı ile kırsal alanda

kentsel alandakinin yaklaşık yarısı olan çevrimiçi yardım ve eğitim alma ile internet üzerinden satış yapma amaçları dikkat çekmektedir (DPT, 2010: 14). Zira BİT kullanım amaçları arasındaki farklılıklar hem bir takım kısıtlılıklara işaret etmekte, hem de mevcut durumun var olan sayısal ve sosyal uçurumu daha da derinleştirme potansiyelini haber vermektedir.

Tablo-6: Bilgisayar Başına Öğrenci Sayısı (2009) (%)

İLKÖĞRETİM			ORTAÖĞRETİM		
Sıralama	İl Adı	Bilgisayar Başına Öğrenci Sayısı	Sıralama	İl Adı	Bilgisayar Başına Öğrenci Sayısı
1	Tunceli	10,8	1	Sinop	8,7
2	Artvin	12,3	2	Tunceli	8,8
3	Bayburt	13,1	3	Gümüşhane	9,5
4	Burdur	14,0	4	Bilecik	9,6
5	Gümüşhane	15,0	5	Artvin	10,0
77	İstanbul	40,9	77	Şanlıurfa	40,3
78	Antalya	41,0	78	Diyarbakır	43,0
79	Şanlıurfa	42,6	79	Gaziantep	46,2
80	Bursa	49,5	80	Batman	49,9
81	Gaziantep	50,7	81	İstanbul	59,6

Kaynak: DPT, 2010: 22

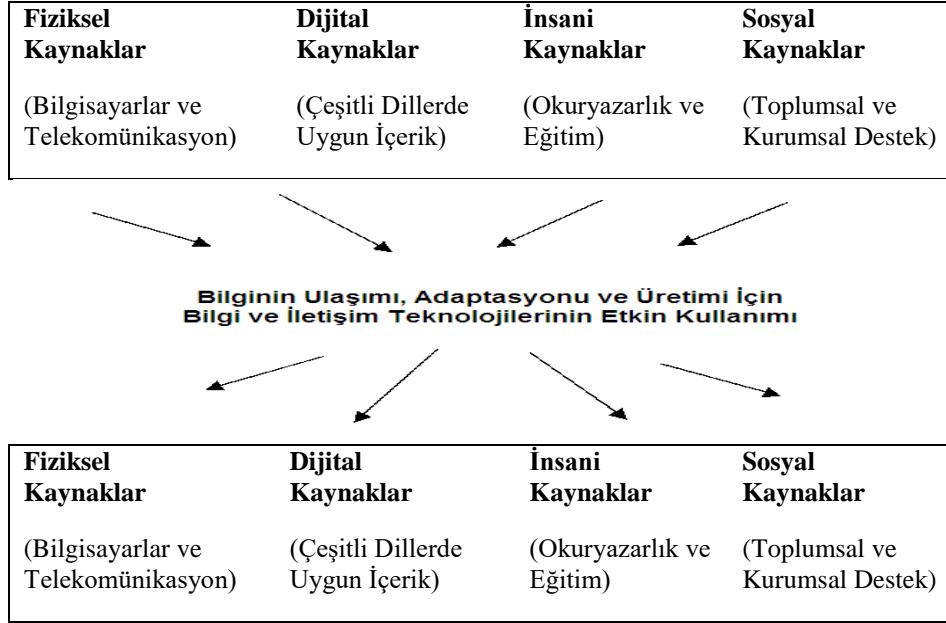
Eğitim sistemi içerisinde de bir sayısal uçurumun varlığından söz etmek mümkündür. Tablo 6'da görüldüğü üzere ilk ve orta öğretim düzeyinde en yoğun bilgisayar oranına sahip illerde bilgisayar başına yaklaşık 10 öğrenci düşerken, en düşük yoğunlukta bilgisayar sahipliği oranına sahip illerde bu rakam 50'nin üzerine çıkmaktadır.

Ülkemize ilişkin olarak anlatılanlar ışığında; sayısal uçurumun birçok türünün ülkemizde mevcut olduğu, ayrıca uluslar arası veriler bakımından da ülkemizin karnesinin pek de parlak olmadığını söylemek mümkündür.

C) Değerlendirmeler

Sayısal uçurum tek boyutlu değildir. Sayısal uçurumun sosyal, ekonomik ve coğrafi boyutları mevcuttur. Bu durumlara ilişkin uçurumlar da sayısal uçurumla etkileşmektedir. Warschauer, BİT (Bilgi ve İletişim Teknolojileri)'nin etkin kullanımında fiziksel, dijital, insani ve sosyal kaynakların etkili olduğunu vurgulamış, bu kaynaklardan her birinin aynı zamanda BİT'nin etkin kullanımının sonuçları da olduğunu belirtmiştir. Warschauer' e göre gerekli kaynakları iyi yönetmek suretiyle BİT'nin etkin kullanımı Şekil 5'de gösterilen döngüyü bir verim döngüsüne çevirebileceği gibi, aksi durum da döngüyü bir kısır döngüye çevirebilecektir (Warschauer, 2003b, 301).

Şekil-5: Sosyal Kalkınma İçin Teknoloji Kullanımını Mümkün Kılan Kaynaklar



Kaynak: (Warschauer, 2003b, 301)

Warschauer' in vurguladığı gibi, sayısal uçurumun üstesinden gelebilmek için yalnızca materyal eksiklikleri üzerinde durarak, sosyal etkenler ve sonuçlarla ilgilenmemek, kaynakları boşa harcamaktan öteye gitmeyecek, sorunun varlığını sürdürmesine sebep olacaktır (Warschauer: 2003b: 303).

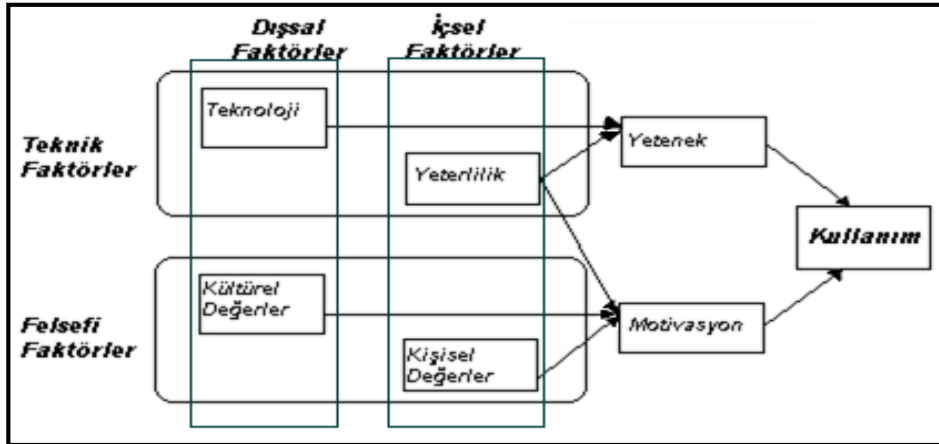
Materyal imkânların yanında, BİT'ne dönük beceri ve kullanım farklılıkları, bilgi ve ağ toplumu olarak tanımlayabileceğimiz günümüz toplumunda sosyal statü farklılıklarını körüklemekte, toplumsal karar verme süreçlerine katılma kapasitesini etkilemektedir. BİT materyal kaynaklarının fiyatlarındaki düşüş, açığın kapanması konusunda olumlu etki yapmıştır. Ancak fiyatın kullanıma

etkisini azaltacak yeni önlemler gerekmektedir. Sayısal uçuruma etki eden bazı faktörlerin etkisinin azalacağı ve kısıtlıların bu açığı kapatacağı iddia edilse de, BİT’ne ulaşabilenlerin “arkalarına yaslanıp” onları bekleyeceklerini ummak akılcı değildir. Ayrıca, kısıtlılarla birlikte BİT kullanımını reddeden kesimin de hedef alınması ve kullanıcı grubuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Bunun için ise yaşlılar ve ev hanımlar gibi grupların temel eğitime tabi tutulması şarttır. BİT eğitiminde en önemli basamak ise okullardır (Van Dijk ve Hacker, 2003: 324-326).

Okullardaki bilgisayar kullanımı üzerine yaptıkları bir çalışmada Mardis ve arkadaşları, Davis (1989)’ in “teknolojinin benimsenmesi modeli (Technology Acceptance Model)” ni uyarlayarak, teknolojik imkânlar yanında kullanıcı motivasyonunun; Venkatesh ve arkadaşlarının “Teknolojinin Benimsenmesi ve Kullanımının Birleştirilmiş Teorisi (Unified Theory of Acceptance and Use of Technology)” ni uyarlayarak ise kabiliyet ve niyetin gerekliliğini vurgulamışlardır (Mardis vd, 2008: 20-21). Bu iki çalışmanın bir birleşimi olan Marshall (2007)’ in “Dördül Kullanım Çerçevesi (Quadratic Usage Framework)” ise kullanıcı kabiliyeti ve motivasyonunu belirleyen faktörleri ve bu faktörlerin kabiliyet ve motivasyon üzerindeki etkilerini göstermektedir:

Daha önce de vurgulandığı üzere, BİT’ nin kullanımında yetenek ve motivasyon etkili olmaktadır. Yetenek ve motivasyonu üst düzeye çıkararak sayısal uçurumun üstesinden gelebilmek için üniversite seviyesindeki okullardaki öğrencilere web tabanlı uygulamalar tanıtılmalı ve öğretilmelidir. Tüm öğrencilerin hangi uygulamayı, nerede ve nasıl kullanacaklarını öğrenmeleri sağlanmalıdır. Yaş, etnik köken ve cinsiyetin etkili olduğu sayısal uçurumu ortadan kaldırmak için tüm gerekli önlemler alınmalı, öğrencilere günlük hayatlarında da kendilerine fayda sağlayacak olan internet okur-yazarlığı ve becerisi kazandırılmalıdır (Enoch ve Soker, 2006: 103-107).

Şekil-6: Marshall’ ın Dördül Kullanım Çerçevesi



Kaynak: Mardis vd, 2008: 24

Hongladarom ise sayısal uçurumun üstesinden gelmenin ancak bilginin şeffaflaştırılması ve uçurumun kısıtlılar tarafında bulunanların sahip olduğu bilgiye gereken değerin verilmesiyle mümkün olduğunu ileri sürmektedir. Hongladarom' a göre zayıflara elindeki bilgiyi sisteme sunmak konusunda yardımcı olunmalı ve sistemde baskın olan güçlüler gibi onların da sisteme entegre olmaları sağlanmalıdır. Aksi halde Floridi (1999)' nin engellenmesi gereken bir "canavar" olarak tanımladığı "bilgi yitimi" gerçekleşecek, küresel bilgi ağında zayıfların sahip olduğu bilgi yok olacaktır (Hongladarom, 2004: 94-96).

Dasgupta ve arkadaşları uluslar arası verilerin analizi sonucunda ülkeler arasında mevcut telefon abonelikleri üzerindeki internet yoğunluğunun ülkeler arasında belirgin farklılıklar arz etmediği, ancak telefon hatları açısından gelişmekte olan ülkelerdeki uzun dönemli yatırım eksikliğinin sayısal uçurumun temel nedeni olduğu bulgusuna ulaşmışlardır. Çalışmada kentleşme, siyasi irade ve iyi yönetim uygulamaları sayesinde sayısal uçurumun aşılabileceği, bu ülkelere verilecek desteğin bu ülkelerdeki dar gelirli için yüksek fayda sağlayabilecek olanaklar oluşturabileceği vurgulanmıştır (Dasgupta vd., 2005: 241).

Engelli bireylerin sayısal uçurumdan etkilenmelerini engelleyecek önlemler diğer bireylerle ilgili olanlardan çok farklı olmamakla birlikte, engelli bireylerin BİT'ne ulaşımını sağlayacak uyarlanmış teknolojik donanımlar, yararlı olacaktır. (Vincente ve López, 2010: 60). Ayrıca sayısal uçurumla ilgili araştırmalarda engellilerle ilgili verilere de yer verilmeli, akademik çalışmalarda bu konudaki eksiklik giderilmelidir (Vincente ve López, 2010: 62).

Ulusal ve Uluslararası düzeyde sayısal uçurumun üstesinden gelmenin hükümetler ve paydaşların ortak hareket etmeleri (WSIS, 2003: 7 ve 27), oluşturulacak mekanizmalara ve fonlara destek vermeleri (WSIS, 2003: 12) sayesinde mümkün olduğu vurgulanmıştır. Sayısal uçurumun üstesinden gelmek ancak devlet ve sivil toplum işbirliği sayesinde mümkün olacaktır (Kaynak ve Gidişoğlu, 2008: 15).

Sayısal uçurum kavramı, sosyal eşitsizliklerin farklı boyutlarını içermektedir. Sayısal uçurumu sınırlandırmanın yöntemlerinden biri e-içermeyi de kapsayacak bir sosyal gelişme politikası olabilir. E-içermeye dönük stratejiler sayesinde hem ekonomik gelişmeyi hem de sayısal uçurumun azaltılmasını sağlamak mümkündür (Petcu vd, 2010: 1302).

SONUÇ

Toplumsal değişime ayak uydurmak, hizmetlerini etkili ve etkin kılmak amacıyla hizmetlerini dijitalleştiren devlet artık vatandaşlarına BİT üzerinden ulaşmaya, kendisini vatandaşlar tarafından ulaşılabilir kılmaya çalışmaktadır.

Sayısal uçurumun varlığı e-devlet uygulamalarını olumsuz etkilemekte olup, devletin e-devletle ilgili yapıcı çabalarının etkisini azaltmaktadır.

Sayısal uçurum, sosyal, coğrafi ve ekonomik uçurumlarla etkileşmekte, toplumsal düzeyde kendini gösteren uçurumlar sayısal uçurumu derinleştirmektedir. Diğer yandan, tam tersi bir durum da geçerlidir. Yani, sayısal uçurumun varlığı bilgiye ve BİT' ne sahip olup olmama durumunun hizmetlerden yararlanma, demokratik hakları kullanma, gelir elde etme ve sosyal statü edinme üzerinde etkili olduğu günümüzde sosyal, demokratik ve ekonomik uçurum üzerinde de belirleyici olmaktadır.

Sayısal uçurumun üstesinden gelme açısından ulusal ve uluslar arası alanda hak ettiği yeri edinemediği kanaatine vardığımız Türkiye' de, uçurumun daha da derinleşmemesi ve kapanması için gerekli önlemler alınmalı, altyapı eksiklikleri giderilerek, bilgisayar okuryazarlığının üst seviyeye taşınması sağlanmalıdır. Sayısal uçurumun kısıtlılar ucunda bulunanlardan, özellikle kadınlara, yüksek yaş grubunda bulunanlara, engelli ve eğitim seviyesi düşük olanlara dönük tedbirler alınmalıdır.

Sayısal uçurumun üstesinden gelebilmek için en önemli kademenin eğitim kurumları olduğu unutulmamalıdır. Zira eğitim kurumlarında varlığını sürdüren sayısal uçurum, çok önemli bir avantajı dezavantaja çevirmektedir. Bu bakımdan, her düzeyde eğitim kurumlarında BİT kullanımı yaygınlaştırılmalı, toplumun her kesiminden ve yurdun her yerinden öğrencilerin bilgisayar okuryazarlığı edinmeleri ve BİT kullanımını öğrenmeleri gerekmektedir.

BİT kullanım amaçlarındaki farklılıklar da sayısal uçurumun bir başka boyutudur. Özellikle bilgisayarlar ve internetin toplumun belli kesimleri için yalnızca bir oyun aracı olarak algılanmasının önüne geçilmeli, zaten sosyal, coğrafi ve ekonomik uçurumlarla baş etmek durumunda olan bu bireylere, BİT kullanımı konusunda yeterlilik kazandırılmalıdır.

Engelli bireylerin BİT kullanımını sağlayacak tedbirler alınmalıdır. Zira engelli bireyler, engelleri nedeniyle ekonomik ve sosyal bir takım güçlüklerle boğuşurlarken, onların bilgiye, hizmete ve demokratik haklara ulaşmak konusunda da güçlükler yaşaması istenmeyen bir durumdur. Bu bakımdan engelli bireylerin fiziksel engelleri nedeniyle BİT kullanımı amacıyla gerekli donanımı edinebilmek için katlanmak durumunda oldukları giderler bir takım önlemlerle azaltılabilir ya da söz konusu donanım kendilerine sağlanabilir.

Son olarak; sayısal uçurumun üstesinden gelmek yalnızca devletin bir ödevi olarak düşünülmemeli, devlet, sivil toplum, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve özel girişim bu amaç için bir araya getirilmelidir. Zira sayısal uçurum toplumun tüm kesimlerine zarar vermekte, ekonomik ve sosyal kayıplara neden olmaktadır. Bunun içindir ki, bireyler ve işletmeler bu zararlıyla mücadelede yalnız bırakılmamalıdır. BİT kullanımı için gerekli yeterlilik ve motivasyon dayanışma ile kazanılabilir.

KAYNAKÇA

- ABUALI, Amer; ALAWNEH, Ali ve MOHAMMAD, Hassan (2010), "Factors and Rules Effecting in E-Government", *European Journal of Scientific Research*, Volume 39 (2), pp. 169-175.
- ADAMALI, Aref; CAFFEY, J. Oliver and SAFDAR, Zaid (2006), "Trends in National E-Strategies: A Review of 40 Countries", *Information and Communications for Development Global Trends and Policies*, World Bank, Washington, pp. 87-124.
- ALMARABEH, Tamara and ABUALI, Amer (2010), "A General Framework for E-Government: Definition Maturity Challenges, Opportunities, and Success", *European Journal of Scientific Research*, Volume 39 (1), pp. 29-42.
- ATEŞ, Hamza (2003), "E-Devlet' in Kuramsal Temelleri: Eleştirel Bir Yaklaşım", *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi*, TODAİE Yayın No: 319, Ankara, ss. 481-500.
- ATKINSON, John, BLACK, Rosemary and CURTIS, Allen (2008), "Exploring the Digital Divide in an Australian Regional City: a case study of Albury", *Australian Geographer*, Volume 39 (4), pp. 479-493.
- AYDIN, Mehmet Devrim (2005), "eAvrupa+ ve Türkiye: Bilgi Teknolojileri Alanında Avrupa Birliği Kriterlerine Uyum", *H.Ü.İ.İ.B.F Dergisi*, Sayı 25 (1), ss. 287-311.
- BELAGNÉR, France and CARTER, Lemuria (2009), "The Impact of the Digital Divide on E-Government Use. *Communications of the ACM*", Volume 52 (4), pp. 132-135.
- CHAKRABORTY, Jayajit and BOSMAN, M. Martin (2005), "Measuring the Digital Divide in the United States: Race, Income, and Personal Computer Ownership", *The Professional Geographer*, Volume 57(3), pp. 395-410.
- COULDRY, Nick (2007), "New Media for Global Citizens? The Future of the Digital Divide Debate", *The Brown Journal of World Affairs*, Volume 14 (1), pp. 249-261.
- CRANG, Michael; CROSBIE, Tracey and GRAHAM, Stephen (2006), "Variable Geometries of Connection: Urban Digital Divides and the Uses of Information Technology", *Urban Studies*, Volume 43 (13), pp. 2551-2570.
- ÇAĞTÜRK, Alev Tansel. (2006), *Bilgi Toplumuna Dönüşüm Sürecinde E-Yaşam Olanakları ve E-Devletin Gerekliği Üzerine Bir Araştırma*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.

- ÇOBAN, Hasan (1996), “Hükümet Bilgi Sistemi Kurulmasının Önemi”, <http://inet-tr.org.tr/inetcomf2/coban.doc> (03.08.2007)
- DASGUPTA, Susmita; LALL, Somik and WHEELER, David (2005), “Policy Reform, Economic Growth and the Digital Divide”, Oxford Development Studies, Volume 33 (2), pp. 229-243.
- DEMİREL, Demokan (2006). “E-devlet ve Dünya Örnekleri”, Sayıştay Dergisi, Sayı 61, ss. 83-118
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2010), Bilgi Toplumu İstatistikleri 2010, DPT Yayınları., Ankara.
- ENOCH, Yael and SOKER, Zeev (2006), “Age, Gender, Ethnicity and the Digital Divide: University Students’ Use of Web-Based Instruction”, Open Learning, Volume 21 (2), pp. 99-110.
- EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR INFORMATION SOCIETY AND MEDIA (2010), Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action 9th Benchmark Measurement / December 2010, E.C., Brüksel, Belçika.
- GORSKI, Paul and CLARK, Christine (2001), “Multicultural Education and the Digital Divide: Focus on Race”, Multicultural Perspectives, Volume 3 (4), pp. 15-25.
- GÜLTEKİN, Buğra. (2007), Türkiye’ de E-Devlet Uygulamaları ve Toplumsal Açılımları, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- HAWKINS, Stephanie (2005), “Beyond the Digital Divide: Issues of Access and Economics”, The Canadian Journal of Information and Library, Volume 29 (2), pp. 171-189.
- HONGLADAROM, Soraj (2004), “Making Information Transparent as a Means to Close the Global Digital Divide”, Minds and Machines, Volume 14, pp. 85-99.
- JACKSON, Linda A., ZHAO, Yong, KOLENIC, Anthony, FITZGERALD, Hiram E., HAROLD, Rena and EYE Alexander Von (2008), “Race, Gender, and Information Technology Use: The New Digital Divide” Cyber Psychology & Behaviour, Volume 11 (4), pp. 437-442.
- JEAGER, Paul and THOMPSON, Kim M. (2003), “E-Government around World: Lessons Challenges and Future Directions”, Government Information Quarterly, Volume 30 (4), pp. 589-394.
- KAISSER, Scott (2005), “Community Technology Centers and Bridging the Digital Divide” Knowledge, Technology,&Policy, Volume 18 (2), pp. 83-100.

- KACHWAMDA, Muhajir ve HUSSEIN, Ashatu (2009), "Determinants of e-government maturity: Do organizational specific factors matter?", *Journal of US-China Public Administration*, Volume 6 (7), pp. 1–8.
- KARAGÜLMEZ, Ali (2010), "Elektronik Devlet Kavramı", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Sayı 1 (2), pp. 449-476
- KARKIN, Naci. (2003), *Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Değişim Süreci: E-Devlet Uygulamaları ve Denizli Belediyesi Örneği*, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Denizli.
- KAYNAK, Selcan ve GİDİŞLİOĞLU, Sercan (2008), "Bridging the Digital Divide in Turkey". Annual Meeting of the International Studies Association. San Fransisco, California, 25-29 Mart 2008
- KÖSECİK, Muhammet ve KARKIN, Naci (2004), "Elektronik Devlet: Amaçlar Sorunlar ve Uygulamalar", *Kamu Yönetimi*, (Ed.) Abdullah Yılmaz ve Mustafa Öktem, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 97-129.
- KURAN, N. Hüseyin (2005), *Devlet Babadan E-Devlete Türkiye İçin E-Devlet Modeli Analiz ve Model Önerisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 105, İstanbul.
- LIU, Meng-chun and SAN Gee (2006), "Social Learning and Digital Divides: A Case Study of Internet Technology Diffusion", *Kyklos*, Volume 59 (2), pp. 307–321.
- LUPAČ, Petr and SLÁDEC, Jan (2008), "The Deepening of the Digital Divide in the Czech Republic", *Journal of Physicosocial Research on Cyberspace*, Volume 2 (1), pp. 1-13.
- MARDIS, Marcia A.; HOFFMAN, Ellen S. and MARSHALL, Todd E. (2008), "A New Framework for Understanding Educational Digital Library Use: Re-Examining Digital Divides in U.S. Schools", *International Journal of Digital Libraries*, Volume 9, pp. 19-27.
- MONTAGNA, Jorge Marcelo (2005), "A Framework for the Assessment and Analysis of Electronic Government Proposals", *Electronic Commerce Research and Applications*, Volume 4 (3), pp. 204-219.
- NATIONAL TELECOMMUNICATIONS AND INFORMATION ADMINISTRATION (1999), "Falling through then net: Defining the digital divide", <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/fttn99/contents.html> (09.09.2011)
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2001), *Understanding the Digital Divide*, OECD, Paris, Fransa.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2003), OECD e-Government Studies the e-Government Imperative, OECD, Paris, Fransa.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2011), "OECD Broadband Statistics", www.oecd.org/sti/ict/broadband (07.06.2011)
- ÖZBEK, Mahmut. (2007), E-Devlet ve Türkiye Uygulamaları Kapsamında Vedop Projesi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Tokat.
- PETCU, Dalia Marina, GHERHES, Vasile, DAVID, Ioan ve SUCIU, Sorin Florin (2010). "Globalisation, Internet and Digital Divide" Annals for 21st International DAAAM (Danube Adria Association for Automation) Symposium. Viyana, Avusturya, 20-23 Ekim.2010
- RONNING, Helge (2006), "Systems of Control and Regulation: Copyright Issues, Digital Divides and Citizens' Rights", Critical Arts: A South-North Journal of Cultural & Media Studies, Volume 20 (1), pp. 20-34.
- SCIADAS, George (2005), "Infostates Across Countries and Over Time: Conceptualization, Modeling, and Measurements of the Digital Divide", Information Technology for Development, Volume 11 (3), pp. 299–304.
- SEVİNÇ, İsmail. (2006), Bilgi Teknolojileri Kullanımının Kamu Kurumları Üzerindeki Etkileri: Kavramsal ve Ampirik Bir Çalışma (Konya Örneği), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Doktora Tezi, Konya.
- STEVENSON, Siobhan (2009), "Digital Divide: A Discursive Move Away from the Real Inequities", The Information Society, Volume 25, pp. 1-22.
- ŞAHİN, Ali (2007), "Kamu Çalışanlarının E-Devleti Algılayış Biçimleri: Beklentiler ve Sorunlar", Çağdaş Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Ed.) Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 514-541.
- ŞAHİN, Ali (2008a), "Kamu Kurumlarında Bilgi Teknolojilerinin Kullanımında Yaşanan Sorunlar: Konya Kaymakamlıkları Örneği", Amme İdaresi Dergisi, Sayı 41 (1), ss. 149-172.
- ŞAHİN, Ali (2008b), Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya.
- TECİM, Vahap (2002), "Kamu Kurumlarında Etkin Yönetim İçin Bilgi Teknolojileri", D.E.Ü.İ.B.F Dergisi, Sayı 17 (1), ss. 141-156.

- THOMAS, Jayan Jose and PARAYIL, Govindan (2008), "Bridging the Social and Digital Divides in Andhra Pradesh and Kerala: A Capabilities Approach", *Development and Change*, Volume 39 (3), pp. 409-435.
- TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU (2010), *Türkiye İstatistik Yıllığı 2009*, TÜİK, Ankara.
- VAN DIJK, Jan, and HACKER, Kenneth (2003), "The Digital Divide as a Complex and Dynamic Phenomenon", *The Information Society*, Volume 19, pp. 315-326.
- VEHOVAR, Vasja, SICHERL, Pavle, HÜSING, Tobias and DOLNICAR, Vesna (2006), "Methodological Challenges of Digital Divide Measurements", *The Information Society*, Volume 22, pp. 279-290.
- VICENTE, María Rosalía and LÓPEZ, Ana Jesús (2010), "A Multidimensional Analysis of the Disability Digital Divide: Some Evidence for Internet Use", *The Information Society*, Volume 26, pp. 48-64.
- VIDYASAGAR, D. (2006), "Digital Divide and Digital Dividend in The Age of Information Technology", *Journal of Perinatalogy*, Volume 26, pp. 313-315.
- WARSCHAUER, Mark (2003a), "Demystifying the Digital Divide", *Scientific American*, Volume 289(2), pp. 42-48.
- WARSCHAUER, Mark (2003b), "Dissecting the "Digital Divide": A Case Study in Egypt", *The Information Society*, Volume 19, pp. 297-304.
- WHALLEY, Kezang and WHALLEY, Jason (2007), "Closing the Digital Divide: The Role of Services and Infrastructure in Bhutan", *Prometheus*, Volume 25 (1), pp. 69-84.
- WORLD SUMMIT ON THE INFORMATION SOCIETY (2003), *The Geneva Declaration of Principles and Plan of Action*, WSIS, Cenevre, İsviçre:
- YARAMIŞ, Savaş. (2005), *Nevşehir İl Merkezinde Bulunan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışanların E-Devlet Uygulamalarına İlişkin Görüşlerinin İncelenmesi*, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Kayseri.
- YILDIZ, Mete (2003), "Elektronik Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme", *Çağdaş Kamu Yönetimi*, (Ed.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 305-327.

E-DEVLET UYGULAMALARINDA BİR DEĞERLENDİRME: HAZİNE MÜSTEŞARLIĞI, TCMB VE BDDK GENEL AĞ SİTELERİNİN ENTEGRASYON EKSENİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

*Harun Türker Kara**

Özet

Kamu kurumlarının halkla ilişkiler araçlarından en önemlisi genel ağ siteleridir. Genel ağ sitelerinin teknik ve görünüm özellikleri birçok çalışmada ele alınmıştır, ancak bu yeterli değildir. E-devlet uygulamalarının görünen yüzü olan genel ağ siteleri birlikte çalışılabilirliği sağlayabildiği ölçüde başarılı olacaktır. Tarım toplumunda güneşin hareketlerinin, sanayi toplumunda makinelerin, bilgi toplumunda ise bilginin akış hızının takipçisi olan insanlar için artık tek yönlü veri akışını sağlayan internet sitelerinin yeterli olup olmadığı çalışmanın esas sorusudur. Klasik (web 1.0) anlayışla şekillenen genel ağ siteleri tek yönlü ve itme prensibi ile çalışmaktadır. İnsanlar artık gündelik konuşmalarını, yemek siparişlerini internet üzerinden yapmaktadır. İnternet kullanımının giderek yaygınlaştığı günümüzde, sosyal medya (web 2.0) uygulamaları ile gelişen genel ağ siteleri ektindir. Bu çerçevede bilgi toplumunun ağ-bağ şeklinde oluşan toplumsal yapısının genel ağ sitelerinde sosyal medya araçları ile ne tarz bir değişim gerçekleştirilebileceği sorgulanacaktır. Çalışmanın esas katkısı ise e-devlet uygulamalarının nihai amacı olan birlikte çalışılabilirliğin örgüt iktisadının temel soruları ekseninde değerlendirilecektir. Örgüt iktisadı niçin örgütlerin oluştuğunu, örgütleri kimlerin yönettiğini, neden bazı örgütlerin daha başarılı olduğunu ve örgütlerin neden işbirliği yaptığını soran bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımın ilk iki sorusu işlem maliyeti ve vekil teorisi ile yazınımızda yer bulmuştur, ancak son 2 sorunun cevabı olan stratejik yönetim olgusu bu yaklaşım çerçevesinde ele alınmamıştır. Çalışmanın teorik eksenini örgüt iktisadı yaklaşımındaki işbirliği ve e-devlet aşamalarındaki birlikte çalışılabilirlik aşamasının bir arada ele alınması oluşturacaktır.

* Yüksek Lisans Öğrencisi ve TCMB Uzman Yardımcısı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, haruntkara@gmail.com

GİRİŞ

Yönetim bilimi, bilindiği üzere sadece kamu örgütlerini değil özel sektör örgütlerini ve sivil toplum örgütlerini de kapsamaktadır. Yönetim biliminin bu yapısı ayrı ayrı amaçları olan bu tür örgütlere zaman zaman farklı reçeteler sunulmasını gerektirmektedir. Yönetim bilimine yaklaşım sorunları açısından bakıldığı zaman elbetteki tek sorun sektörel ayrışma değildir, kültürel farklılaşma, veri setinin sınırlı olması ve bağlam sorunları yaklaşım sorunları arasında öne çıkan başlıklardır.

Yönetim biliminin tarihi serüvenine bakıldığı zaman aslında tüm yaklaşımların, bürokrasi dahil, verimliliği artırmayı amaçladığı daha iyi bir çalışma ortamı ve mantığına odaklanıldığı görülecektir. Ne varki bu yaklaşımlar kendi kalıpları içinde hayali bir iyi örgüt yaratmanın önüne geçememişlerdir.

Sosyal bilimler toplumların karşılaştığı olayları sadece resmederek geriden gelen regresyon analizleri ile değil, geçmişten alınan ders olarak geleceği öngörebilme, modelleme, tahmin etme kısaca yönlendirme amacı gütmektedir. Ancak günümüzde özellikle de yönetim bilimi alanında moda değişimler, acelece kotarılmış teoriler inanılmaz bir baş döndürücülük içinde kitaplarda ve derslerde yer almaktadır. Çoğu zaman aslında bir yere kadar bir birinin tekrarı ya da çekirdeği olan bu yaklaşımlar daha tam olarak anlaşılmasın yerini başkalarına devretmekte, sorunu bile belli olmayan çözümler olarak entelektüel tahrifat yaratmaktadır.

Yukarıda değinilen çerçevede e-devlet tek tuşla yönetim biliminin tüm sorunlarını çözebilecek bir yaklaşım olarak öne çıkabilmektedir. Bu doğrultuda e-devlet sihirli bir değnek olarak görülmekte varsa teorik altyapısı ve diğer yönetim bilimi teorileri ile etkileşimine değinilmeksizin tek doğru olarak ele alınmakta ve betimsel başarıları ön plana çıkartılarak anlaşılmaya çalışılmaktadır. Zaman zaman değişim yönetimi aracı olarak ele alınan e-devlet üzerine ülkemizde yapılan akademik çalışmalar teorik boyut hiç tartışılmaksızın uygulama örneklerinin incelenmesi ya da karşılaştırılmasına odaklanmaktadır. Bu tebliğ ile eksik görülen bu noktaya vurgu yapılarak, e-devlet yaklaşımının teorik altyapısı bir başka teorileri ile bütünleştirilecektir.

Çalışmanın kuramsal çerçevesi örgüt iktisadi teorisinin önem verdiği sorular ve e-devlet yaklaşımının aşamaları ve bu aşamalar arasındaki geçişler olacaktır. Örgüt iktisadi yaklaşımın cevap aradığı sorular ve e-devlet yaklaşımının en son aşaması birlikte çalışabilirlik aynı düzlemde ele alınacak ve ağ temelli toplum yapısının yönetim şekli ve ağ temelli teknoloji ürünü internet birlikte incelenecektir.

Çalışmanın uygulama alanı ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), Hazine Müsteşarlığı ve Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu (BDDK)'nın genel ağ (web) siteleri olacaktır. Genel ağ siteleri incelenirken nitel analiz içerik analizi yöntemi uygulanacaktır.

Nitel analiz yapılırken kurumsal bölümle değinilecek örgüt iktisadı yaklaşımının temel sorularından biri olan örgütler neden ittifak yaparlar sorusu ile e-devlet uygulamalarının son aşaması olan entegrasyon aynı düzlemde ele alınarak bu doğrultuda kamu hizmetlerinin verimliliğinin nasıl artırılacağı tartışılacaktır.

Tebliğin nihai amacı pratik kaygılarla ön plana çıkartılan yaklaşım ya da teorilerin bütüncül bir perspektif ile ele alındığı zaman eksik yönlerinin giderilebileceğini ve teorinin pratiğin hızını kesen değil, etkisini artıran bir özellik taşıdığını bir örnekle vurgulamaktır.

I. KURAMSAL ÇERÇEVE

Giriş bölümünde değinildiği üzere çalışmanın kurumsal çerçevesini örgüt iktisadı teorisi ve bu bağlamda e-devlet yaklaşımının ele alınması teşkil edecektir. Örgüt iktisadı teorisinin genel özellikleri ve cevap aradığı sorular ortaya konulduktan sonra e-devlet aşamaları ve uygulamaları bu potada değerlendirilecektir.

Örgüt İktisadı Teorisi:

Örgüt iktisadı yaklaşımı örgütleri iktisat ve hukuk çerçevesinden ele alarak örgüt teorisine katkıda bulunmaktadır. Teori iktisat alanında Nobel alan bilim adamlarınca da çalışılmıştır.

Örgüt iktisadı, örgütleri rasyonel ve açık sistemler olarak tanımlamaktadır. Rasyonalite varsayımı iktisat yazınında sıkça karşılaştığımız rasyonel beklentiler kuramının bir uzantısı olarak görülebilir. Örgütlerin rasyonel bir temele oturduğu bu teori bu yönüyle pek çok örgüt kuramından ayrılmaktadır.

Örgüt iktisadı amacı ekonomik verimlilik olsun ya da olmasın tüm örgütleri iktisat biliminin yaklaşımları ile ele alacaktır. Bu çerçevede hangi örgüt tiplerinin daha çok talep edildiği ya da neden bazı hizmetlerin belirli bir örgüt ile sunulduğu teorisinin en temel soruları olarak göze çarpmaktadır.

Yukarıda değindiğimiz üzere bu teori Nobel ödülü alan iktisatçıların çalışmalarında da yer bulmuştur. Teorinin gelişmesine önemli katkıları Olivier E. Williamson tam da şirketin sınırları olmak üzere ekonomi yönetimi analizlerinden ötürü bu ödülü kazandı.

Williamsonesasında bugün büyük bir albenisi olan yönetim kavramının mimarlarından biri olarak öne çıkmaktadır. Williamson'un yönetim yaklaşımına gelmeden önce çalışmamıza örgüt iktisadının ortaya attığı ilk soru ile başlayalım.

Örgüt iktisadının ilk sorusu “örgütlerin neden kurulduğuna” ilişkindir. Soruyu biraz açarsak neden bazı iş ve eylemleri örgütün içinde yapmayı tercih ederken

bazıları dışarıdan yani piyasadan temin etmeyi tercih ettiğimiz bu teörinin en önemli hareket noktasıdır.

Yukarıda ele aldığımız sorunun cevabını “maliyetler üzerine” odaklanarak cevap veren R.H Coase bazı işlemlerin piyasa da yapılınca örgüt içinde yapılması durumunda karşılaşılabilecek maliyetten daha fazla maliyetle karşılaşılabileceği ya da tam tersini söylersek piyasanın örgütten daha verimli olacağını belirtir.

Piyasa mekanizmasını uyum ayartan ve dinamik bir süreç olarak tanımlarsak, örgüte daha sınırlı ve hiyerarşik bir yolun kaldığını görürüz. Williamson’un işlem maliyeti yaklaşımı ile tanımladığı örgütlerin oluşum nedenleri yukarıda belirttiğimiz iktisadi rasyonalite ile açıklanacaktır.

İşlemlerin hiyerarşik yapılarda ve piyasadayapıldığını belirterek, hangi işlemin nerede yapılmasının mantıklı olduğunu ortaya koyan Williamson piyasa ve hiyerarşi yapılarının tamamına yönetim mekanizması adını verir. Williamson işlem maliyetlerinin 2 temel yaklaşımını şu şekilde tanımlar:

- Sınırlı Akılcılık: Bireylerin akılcı olmalarına karşılık, bunun sınırları olduğunu belirtir. (Örneğin bir sözleşme yaparken bir çok ihtimali ortaya koyabiliriz; ancak her şeyi ortaya koyamayız. Borçlar Hukukundaki Eksik Sözleşme kavramını hatırlamalıyız.)
- Faydacılık: Ana akım iktisat teorisi tarafından her şey mubahtır yaklaşımı ile ortaya konulmaktadır. İşlem maliyetleri yaklaşımı bireylerin sadece ve sürekli kendi faydalarını düşündüğünü iddia etmez ancak bireylerin bu yola meyilli olabileceğini vurgular.

Yukarıdaki iki yaklaşım aslında işlem maliyeti yaklaşımında oluşabilecek aksaklıkları bildirir. Bu aksaklıkları belirsizlik ve yatırım esnasında bir örgüte ya da piyasaya aşırı bağımlılık olarak belirtebiliriz. Sınırlı akılcılık yaklaşımı ile doğrudan ilintilendirebileceğimiz bir işi piyasanın temin ederken yaptığımız sözleşmelerdeki eksiklikler olarak göze çarpabilir. Aşırı bağımlılık ise örgütsel psikolojinin önemli kavramlarından güç ile açıklanabilir. Örgüt içinde bir birimin örgüt içinde var olmanın değerini unutarak işi yapan değil sahiplenen konuma gelmesi örgütlerin verimliliğini düşürebilir.

İşlem maliyeti yaklaşımı ile örgütleri ele almaya çalışan Chandler’e göre 20.yüzyılın en önemli örgüt teorisi icadı çok bölümlü örgütlenmedir. Chandler’in bu vurgusu işlem maliyetlerinin örgüt içindeki önemi de vurgu yapmaktadır.

İşlem maliyeti yaklaşımı aslında esnek (piyasa) tipi örgütler ile bürokratik (hiyerarşik) örgütlere önem vermesi açısından hibrit yapılar dışında birçok örgütün oluşum nedenlerini açıklamaz. Hangi durumda ne tür örgütlerin başarılı olabileceğine ışık tutmaktadır.

Örgüt iktisadi teorisinin ele aldığı ikinci soru örgütleri kimin yöneteceğine ilişkindir. Örgütü kimin yöneteceğine bu teoride vekalet yaklaşımı eklenince cevap verilmiştir. Vekalet yaklaşımı asillerin, işleri kendi adına yapacak,

kararları kendi adına alacak kişilere vekalet vermesi ile başlar. Vekalet yaklaşımı asil ve vekiller arasında örgütün geleceğine ilişkin çıkarlar üzerindeki anlaşmazlıklar ile oluşur. Vekalet yaklaşımının genel özellikleri olarak şunları sıralayabilir:

- Sınırlı Rasyonellik yaklaşımı geçerlidir.
- Mülkiyet hakları önemlidir.
- Hisse senedi sahipleri-yönetici sahipleri arasındaki ilişkiyi anlama hedefi ile yola çıkmıştır; yönetici-paydaşlar arasındaki ilişkileri açıklamaya çalışmaktadır.

Vekalet yaklaşımında Arrow'un 1985 yılında vurguladığı üzere, vekalet verenin menfaatlerinin vekilin tercihleri tarafından etkileniyor olması bu teoriyi ortaya çıkarır. Bu durumun tipik bir örneği müdürler ile hissedarların ya da yönetim kurulunun ilişkisi düşünülünce ortaya çıkar. Sadece maaşına odaklanmış bir müdür, yönetim kurulunun ya da hissedarların büyüme beklentisi yerine daha mutedil bir yol izleyebilir. Meseleye kamu yönetimi açısından baktığımızda seçilmiş ve atanmış çatışmasını bu çerçevede inceleyebiliriz. Açıkçası milletvekillerinin ve bakanların seçim bölgelerine yatırım yapılması hususunda bürokrat ile girdikleri mücadele vekalet teorisinin ortaya koymaya çalıştığı sorunlar ile ilişkilidir.

Asiller ve vekillerin arasındaki yetki devrinden kaynaklanan sıkıntıları şu şekilde özetleyebiliriz:

- Vekilin asiller ile aynı olmayabilir.
- Vekil asillerin çıkarlarını tam olarak anlayabilir.
- Vekil asillerin çıkarlarını düşük maliyet ile gerçekleştiremeyebilir.

Yukarıda sağmış olduğumuz sıkıntıların kaynaklarına odaklandığımız zaman ise ana akım makroekonominin ters seçim ve ahlaki çöküntü olarak belirtmiş olduğu iki sıkıntıyı gözlemleriz. Bu sıkıntılar vekalette işlem maliyetlerin tam olarak belirlenmesi ve her şeyin sözleşmeler ile tanımlanması aracılığıyla çözülebileceği aşikardır. Ancak eksik sözleşme ve asilerin süreçleri tam olarak izleyememesi bu noktada sorun olarak ortaya çıkacaktır.

Örgüt iktisadı teorisinin cevap aradığı üçüncü soru bazı örgütlerin neden daha başarılı olduğu üzerinedir. Ana akım iktisat yaklaşımı firmaları homojen kabul etmektedir. Neo-klasik yaklaşımda normal ekonomik karın dışındaki karlar rekabetçi yapıyı bozmaktadır, bazı firmaların endüstriye girişi engellenmektedir. Jocapson'un 1988 çalışmasında vurguladığı gibi gerçek hayatta bu tip homojen firmalar görülmemektedir.

Bazı firmaların neden diğerlerinden daha başarılı olduğu sorusuna Rumelt ve arkadaşları 1991 yılında stratejik yönetim yaklaşımı ile cevap aramıştır. Bu noktada 2 temel yaklaşım performans heterojenliğini açıklamak için kullanılmıştır:

- Yapı-Davranış- Performansı Bazlı Bakış
- Kaynak Bazlı Bakış

Yapı-Davranış Performansı yaklaşımının temelleri 1950'li yılların sonunda yapılan Mason ve Bain yaklaşımlarına dayanmaktadır. Bu yaklaşım esasında kamu idaresine sanayi kollarını kamu faydasına yönelik davranmaya itmesine yardımcı olması amacıyla oluşturulmuştur. Yaklaşım eğer bir firma normal ekonomik karın ötesinde bir kar elde ediyorsa firmanın malları için yüksek bir fiyat talep ettiğini ve yenilikçiliğe ihtiyaç duymadığını vurgulamaktadır. Ayrıca bu durumda üretim artışına ihtiyaç duyulmadığını vurgulamakta ve tüm bu unsurların sosyal refahı azalttığı işaret edilmektedir.

Mason ve Bain çalışmasında yüksek performansa ulaşma arz talep ilişkisi, piyasa yapısı ve kamu politikalarının piyasa yapısına etkisi, örgütlerin taktikleri ile belirlenir. Örgütlerin yapısını ele aldığımız hatırlanırsa performansta ikincil etkisi olan davranışlara odaklanmalıyız. Davranış olarak kast edilen unsurlar: fiyatlandırma, reklam, araştırma-geliştirme yenilikçilik ve hukuki davranışlardır.

Örgütlerin performansına ilişkin bir diğer yaklaşım ise kaynak bazlı yaklaşımdır. Bu yaklaşım kurucu babaları ve çalışmaları ise Penrose (1959), Schumpeter (1934) ve Ricardo (1980) den oluşur. Kaynak bazlı yaklaşım 2 alt varsayım ile gelir:

- Kaynaklar ve kapasiteler firmalara göre değişkenlik gösterebilir.
- Bu farklılıklar durağan olabilir.

Kaynak bazlı yaklaşım örgütsel kaynaklara önem vermektedir; çalışan ilişkileri, takım dinamikleri genel olarak örgütsel psikoloji yaklaşımında önemlidir.

Barney'in 1991 çalışması örgütler kaynakların değerli, nadir, taklidi güç ve alternatiflerinin olması halinde performansın yüksek olacağını belirtmiştir.

Örgüt iktisadı son olarak örgütlerin işbirliğine odaklanır. İş birliği ile firmalar işlem maliyetleri azaltabilir ya da vekalet sorunlarını çözebilirler. Piyasa mekanizması içinde gizli anlaşmalar ve yapılan anlaşmayı haber vermeden bozmak işbirliği sorunları arasında önemli bir yer işgal etmektedir. Anlaşmaların firmaya ne kazandırabileceği hipotetik modellerle anlatılmaktadır, temel olarak firmaların anlaşma halinde fiyatları arttırmak ya da üretimi azaltmak olmak üzere 2 temel seçeneği mevcuttur. Bu tarz rekabet bozucu anlaşmaların yanında piyasadaki üretimi kısmayacak yararlı ittifaklarda yapılabilmektedir. Ortak girişimler, lisans anlaşmaları ve dağıtım anlaşmaları bunlara örnek olarak verilebilir.

Örgütleri ittifak yapmaya iten nedenler ise şu şekilde sıralanabilir:

- Ölçek ekonomisinin avantajlarından yararlanmak.
- Yeni pazarlara daha düşük maliyetlerle girmek.
- Yeni endüstrilere ve bölümlere daha düşük maliyetlerle girmek.
- Rekabetten öğrenmek.
- Stratejik belirsizlikleri yönetmek.
- Maliyetleri paylaşmak ve riskleri bölmek.
- Gizli anlaşmalarla mücadele etmek,

Öte yandan örgütler ittifak yaparken de sorunlara karşılaşılabirler; bunlar hükümet yaptırımları ve yönetim yaklaşımlarının değişimi ile örneklendirilebilir. Örgütlerin ittifak çabalarında en önemli unsur güvendir.

Örgüt iktisadı ile şimdiye kadar teorinin temel çerçevesini çizmeye çalışan bilgiler verdik. Her teori gibi örgüt iktisadı teorisi de güncellenmeye ve üzerinde düşünölmeye değerdir. Örgüt iktisadı yaklaşımı diğer yeni teoriler gibi entelektöel bir fantezi olarak kalmayıp, uygulamada değer yarattığı ölçüde kalıcı olacaktır.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında e-devlet yaklaşımın temelleri olduğu düşünölen aşamalar ele alınarak bunların örgüt iktisadı teorisi ile bütünleştirilmesi sağlanacaktır. Teoride sağlanan bu birliktelikten sonra bir uygulama ile örgüt iktisadı teorisi ve e-devlet yaklaşımı bütünleştirilecektir.

E-devlet Yakşamı

Kamu hizmetlerinin yerine getiriliş biçimleri toplumsal ve teknolojik koşullara göre değişebilmekle beraber, kamu hizmetlerinin varoluşundan kaynaklanan değişmeyen özellikleri bulunur. Süreklilik ve düzenlilik, bedelsizlik, etkenlik, eşitlik, değişime uyum sağlama gibi varoluşsal özelliklerle birlikte son yıllardaki gelişmelerle birlikte, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve hızlılık gibi özellikler de ön plana çıkmıştır.

Küreselleşme ile sınırların ortadan kalması kısacası uluslararası ilişkilerin artması ölkemiz özelinde Avrupa Birliği ve bölge ölkeleri ile artan ilişkiler, kamu hizmetlerinin uluslararası standartlara ve trendlere uygun bir biçimde yürütölmelerini zorunlu hale getirmiştir. Bu çerçevede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak, devlet teşkilatının en uygun biçimde yapılandırılması gereği ortaya çıkmıştır.

Sanayi toplumundan sonraki aşama olarak kabul edilen bilgi toplumunda insanlar hayatı tarım toplumundaki gibi güneşin hızını yakalamaya ya da sanayi toplumundaki gibi makinelerin hızına yetişmeyi hedeflemekle geçmemektedir. Bu dönemde insanlar bilginin hızına yetişmeye çalışmaktadır.

Aslında bilgi toplumun bir ürünü olarak görebileceğimiz e-devleti devletin elektronikleşmesi olarak adlandırılan e-devleti, sadece internet ya da elektronik kanallar üzerinden hizmet veren bir sistem olarak düşünmek yanlışır.

E-devlet uygulamaları ilk bakışta her ne kadar dar anlamıyla, kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması faaliyeti olarak görünse de, gerçekte daha derin bir yapı söz konusudur. Devletin elektronikleşmesinde, bilgi ve iletişim teknolojileri gerçek anlamda birer maç değil sadece araç niteliğindedir. E-devlet uygulamalarının nihai amacı ise veri derleme ve işleme kapasitesi arttırılmış, hızlı karar alabilen ve ihtiyaçlara çabuk cevap verebilen bir devlet organının oluşturulmasıdır.

E-devlet yapısını kurmak üzere oluşturulan yapı bir tür ağıdır. Bu yapı bir anlamda ağ (network) toplumunun yönetim şeklidir. Bu ağ yapı kamu kurumları arasında, kamu kurumları ve bireyler arasında hiyerarşiyi de azaltma amacı güttüğü de açıktır. Bu noktada e-devlet çağdaş bir yönetim aracı sayılabilir. Peki e-devlet ne tarz bir teorik çerçeve ile ele alınabilir ya da e-devlet yaklaşımını teorik çerçeve ile ele almak bize neler kazandıracaktır. Bu dorulara cevap vermeden önce e-devlet aşamalarına bir göz atmak faydalı olacaktır.

E-devlet Yaklaşımının Aşamaları

E-devlet uygulamaları kurumlarca bilgilerin derlenmesinden, işlemlerin ortak yapılmasına kadar bir aşamalar bütünüdür. Aşağıda bu aşamalara yakından bakacağız.

Bilgi Aşaması

Bu ilk aşama, genellikle bilgi yüklü bir web sitesine sahip olmaktan, yani internet sitesinin varlığından ibarettir. Bilgiler tek yönlü olarak sunulmakta ve kamu kuruluşları elektronik ortamda sadece bilgi verebilmektedir. Bu bilgiler; kurum adı, adresi, görevi, yatırımları, teşkilat şeması, çeşitli haberler misyon ve vizyon ilkeleri gibi kurumla ilgili temel unsurları kapsar.

Genişletilmiş Bilgi Yayımı Aşaması

Web siteleri, dinamik ve özel bilgiler içermektedir. Kullanıcılar ziyaret ettikleri web sitelerinden gerektiğinde bağlantılarla ilgili diğer sitelere de yönlendirilebilmektedirler. Site içerisinde arama motorları ve e-posta ve RSS gibi çeşitli iletişim araçları yer almaktadır. Bu aşamada kamu kurumlarına ait sitelerin sayısı artmış olup, bu siteler sürekli ve düzenli bir şekilde güncellenmektedir.

Etkileşim Aşaması

Kullanıcı ve kamu kurumu arasında etkileşimli bir ilişki söz konusudur. Kullanıcılar yetkililere e-posta gönderebilir, site içi arama motorlarında istedikleri kişisel ya da genel bilgiyi sorgulayabilir, resmi işlemler için çeşitli form ve belgeleri indirebilirler veya etkileşimli uygulamalar aracılığıyla uzman yardımı alabilirler. Bu aşamada, kullanıcılar, internet üzerinden kamu kurumlarına iş ya da temel hizmetler için başvuruda bulunabilirler.

İşlemler Aşaması

Bu aşamada, internet sitesi üzerinden etkileşim zirveye ulaşmıştır. Tüm alt yapı çalışmaları tamamlanmış ve artık kamu kurumlarının hizmet envanterinde yer alan birçok işlem internet üzerinden yapılabilecek hale gelmiştir. Bu aşamada yüksek düzeyde güvenlik gerektiren vergi ödeme, başvuru, evrak yenileme, vize ve pasaport işlemleri, doğum ve ölüm kayıtları, sosyal yardımlar, bilet rezervasyon ve ödemeleri, ihalelere katılım, gibi işlemler yapılabilir. E-imza uygulamaları bu aşamasının ürünüdür.

Entegrasyon Aşaması

Bu aşamada ise elektronik kamu yönetimi, yerel, bölgesel, ulusal tüm kamu yönetim birimlerinin, genel bir kamu ağ omurgası üzerinden birbirine bağlandığı, bütünsel ve kesintisiz bir biçimde hizmet sunabildiği, tek duraklı bir yapı kazandığı örneğin e-devlet portalı oluşturduğu bir aşamadır. Vatandaşlar ya da özel ve kamu kesim kuruluşları tek bir adresten diledikleri tüm hizmetlere ulaşabilirler. Bu son aşama e-devlet yapılanmasının temel ve son amacıdır. E-devlet yapılanmasından beklenen fayda ancak entegrasyon ve eşgüdüm aşamasında elde edilecektir.

Örgüt İktisadı ve E-devlet İlişkisi

Bir yaklaşımın uygulamada başarıya ulaşması için sadece iyi bir araç olması yeterli değildir. Bu noktada araç, amaç, yaklaşım vs. gibi sözcükler kullanarak kafa karışıklığı yaratmaktan ziyade yaklaşımın teori ile bütünleşirse kazandıracakları üzerine odaklanmaktır.

Başlangıcından itibaren hangi alanları kapsadığı bile tartışmalı olan sosyal bilimler, aslında bir anlamda modernleşmeyi anlama çabasının bütünüdür. Konusu tartışmalı olan sosyal bilimlerin öznesinin “insan” olduğu ise açıktır. Çağdaş filozoflardan Habermas’a göre güncel bir konu alanına ilişkin olan toplumsal araştırmalar da, aslına bakılırsa, tarihsel sorunlara yanıtlardır. E-devlet işte bu tarihsellik içinde tarım toplumundan bilgi topluma geçişle öne çıkmış bir kavramdır, havada duran bir kavram ya da moda değil aslında günümüzün en temelli yönetim yaklaşımlarından biridir.

Sosyal bilimler teorisi toplumu anlama, modernite bağlamında olsun olmasın dönüşümü açıklama çabasıdır. Bu açıklama çabası ancak stratejik bir seyir kazanırsa yönetimi yönlendirme düzeyine erişecektir. Sosyal bilimlerde teori gözlemler üzerine dayansa da daha iyi bir yol bulma gayreti gözetmektedir. E-devlet uygulamaları örgüt iktisadı gözlüğüyle incelemek bu uygulamaların gelişim yönlerini bulmaya çalışacağız.

İşlem maliyeti yaklaşımı ile e-devlet uygulamaları ele aldığımızda, hangi işlemlerin e-devlet uygulamaları ile yapılmasının daha makul olduğunu incelemeye çalışacağız. Bu noktada dikkat edilmesi gereken unsur, hangi işlemlerin e-devlet hiyerarşi içinde yapılabileceğine dikkat etmektir. Çalışmanın sınırları kapsamında teker teker ele alamayacağımız Avrupa Birliği müktesebatında belirtilen işlemler bu noktada e-devlet kapsamı için yeterlidir.

Vekalet yaklaşımı içinde aslında e-devlet ile ilgili en klasik sorun olan güvenlik boyutunu ele alabiliriz. E-devlet ile ilgili kamuoyu araştırmaları ve DPT’ce hazırlanan Bilgi Toplumu İstatistiklerinde güvenlik nedeniyle bu uygulamalardan yararlanmama eğilimi üst sıralarda yer almaktadır. Aslında e-devlet’teki güvenlik sorunu doğrudan işlemleri benim adıma kim yapıyor ve ben yaptığım işlemin ne ölçüde sahibim sorusu ile eştir. Günümüzde e-imza

uygulamaları ve yüz yüze bağlantı imkanları ile çözülebilen bu sorun sanal ortamda benim vekilim kim olacak sorunudur.

Neden bazı e-devlet uygulamaları daha başarılıdır sorusu ile doğrudan stratejik yönetim aşamaları ve rekabetçilik ile ilintilidir. Ancak tek durak hizmet noktası oluşumu ile bu aşama geçilebilecek ve en başarılı uygulamalar tek çatı altında toplanabilecektir. Bu tarz bir perspektif ile teorinin kazandırdıkları daha net görülebilir, yoksa daha öncede belirtildiği gibi amacımız internet sitelerin teknik özellikleri şu şekilde olmalı diyerek sosyal bilim perspektifinden uzaklaşmak değildir, bu noktada tek durak uygulamasının en iyi tek yol yaklaşımı ile aynı şey olmadığını belirtmekte fayda bulunmaktadır.

Elektronik devletin en son aşaması ve örgüt iktisadın son sorusu aslında aynı şeye odaklıdır: İşbirliği. Bilgi toplumunda ise işbirliğinin anahtarı güvendir. E-devlet ya da örgüt iktisadının son aşamada aynı yere gelmesi bir rassallık değil, aklın yolunun geleceği son aşamadır. E-devlet ile oluşan örgütler arası elektronik entegrasyon örgüt iktisadının işaret ettiği temeller üzerine kurulu olmalıdır.

II. ANALİZ

İçerik analizi ya da diğer adıyla çözümlemesi, iletişimin belirgin (yazılı/açık) içeriğinin objektif, sistematik ve niceliksel tanımlarını yapan bir araştırma tekniğidir İçerik analizinin amacı, iletişimin belirgin özelliklerinden belirgin olmayan içerik özelliklerine yönelik çıkarımlar yapmaktır. Açıkçası içerik analizi ortaya çıkan bir iletişim ürününün analizidir.

İçerik analizi nitel terimlerden nicel veriler elde edilmesini de kapsamaktadır. İçerik analizi iletişim metninden doğrudan yapılan analizleri kapsayabileceği gibi, bu metinden önceki ve sonraki durumları da kıyaslayabilir. Çalışmamızda Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul Ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile oluşturulan hizmet envanterleri baz alınarak TC Hazine :Müsteşarlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumunun birlikte çalışabilirliği analiz edilecektir.

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın Kamu Hizmet Envanterine bakıldığı zaman her şeyden önce ana sayfada bu hizmetlere bağlantı verildiği görülmektedir. Sunulan hizmetlerin 115 adet olduğu ve birimler bazında listelendiği görülmektedir. Hazine Müsteşarlığı genel ağ sitesinde de ana sayfadan bir bağlantı ile envantere erişilebilmektedir. Müsteşarlık çeşitli birimlerinin sunduğu 34 hizmeti sıralamıştır. Bankacılık Denetleme Düzenleme Kurumu ise sunulan toplam 3 hizmeti ana sayfadan ayrı ayrı ulaşılan 2 ayrı liste şeklinde sunmuştur.

Envanterdeki hizmetler yer aldığı zaman kurumlar arasında yatay bir bağlantının olmadığı, hizmetlerin sadece ilgili kuruma ait olanlarının listelendiği görülmüştür. TCMB ve HM sunulan hizmetleri ana hizmet birimleri

kapsayacak şekilde sunmuşken BDDK sadece sınırlı sayıda destek hizmeti ile yetinmiştir.

TCMB, piyasalar ile iletişimini sağlayacak tüm dokümanları detaylı bir şekilde listemiz sadece hizmetin adını vermeden, hizmet ile ilgili temel bilgilere de yer vermiştir. HM'nin ve BDDK'nın da aynı yolu izlediği gözlemlenebilmektedir.

Envanter aracılığıyla sıralanan işlem sayısı ve elektronik olarak sunulan hizmetlerde TCMB'nin önde olduğu görülmektedir. Bununla birlikte BDDK'nın kamuoyunu bildirmeye yönelik yayınlarını özellikle TCMB'ye benzer olanlar dahil hizmet envanterine sokmaması en önemli olumsuz yan olarak değerlendirilebilir.

Bu çalışmanın amacı hizmet envanterlerini detaylı olarak incelemek değil, bu kurumların birlikte çalışabilirliğini sorgulamaktır. Genel olarak bakıldığında bu kurum ve kuruluşların entegrasyon aşaması dışında (e-devlet portalı dahil) diğer aşamaları tamamladığı söylenebilir ancak entegrasyon aşaması henüz nihayete ermemiş, hatta birkaç ufak adım dışında başlamamıştır.

Alınan bu üç kamu kurumunun alan araştırması için seçilmesi ekonomik gelişmelere benzer parametrelerle bakması, bu üç kurumun baktığı parametrelerin kesişim kümesinin geniş olmasıdır, ancak bu denli benzerlik gösteren bu kurumlar dahil iş birliği aşamasına geçememişlerdir. Bu durum e-devleti sadece elektronik ile ilişkilendirmenin sonucudur. Bu üç kurum Finansal İstikrar Komitesi adı altında bir araya gelerek aynı amaçlara odaklansa da hizmetlerinin bir bütün olarak yer alabileceği bir elektronik alt yapı oluşmamıştır. Belki her kurum kendi hizmetlerini sıralayarak bir bütün oluşturmuştur ancak vatandaş açısından bu durumun yeterliliği sorgulanmalıdır. Detaylı bir örnek verilirse satın almaya ilişkin tüm kurumlar bilgi vermiştir, ancak bu hizmetin üst yapısı Kamu İhale Kurumunun elektronik ihale sistemidir ayrıca finansal piyasalara ilişkin çeşitli görevleri olan TCMB ve BDDK'dan TCMB bu konuda yayımladığı raporu hizmet envanterine sokmuş iken BDDK sokmamıştır.

SONUÇ:

Bu çalışma ile elektronik devlet uygulamaları ülkemizde yönetim bilimi alanında az kullanılan bir teori ile çerçeveye oturtulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın zaman zaman zımnen zaman zaman da açıkça belirtilen bir hedefi ise uygulama ve teori bütünlüğünün sağlanmasının yönetim yaklaşımlarında daha anlamlı bir sonuç doğuracağı varsayımdır.

Bu çalışmada yönetim yaklaşımlarının nasıl anlamlı sonuçlar doğurabileceği niceliksel yöntemler ile test edilmemiştir, ancak bu yönde saptanan açıklık açıkça vurgulanmaktadır.

Yönetim yazınıını kabataslak inceleyen bir kişi daha verimli, daha etkili, daha etkin bir yönetim için asırlardır süre gelen soruna karşılık yüzlerce çözüm görebilecektir. Sorun bu kadar net iken çözümlerin bulanık olması aslında yönetim bilimcilerin temel sorunudur. Yönetim yüzyıllar boyunca adeta yönetim bilimcilere bırakılmayacak bir sorun olarak görülmüş mühendisinden köşe yazarına, memurundan doktoruna herkesin bir fikir beyan ettiği bir saha olmuştur.

Dar bir saha oyuncuların sayısının artması ya da topa çok vurması ile genişlemez. Yönetim bilimciler belki her yaklaşımı her teoriyi bilemez ama yaklaşımların teorik çerçeve içinde ele alınması, teorilerin uygulama alanı kazanması yönetim bilimcilerin asli görevidir. Bu çalışma ile bu ihtiyaca bir destek sağlanmaya çalışılmıştır, ağ toplumun yönetim yapısı olması kaçınılmaz olan e-devlet farklı bir açıdan incelenmeye çalışılmıştır.

VATANDAŞLARIN E- DEVLETİ ALGILAMA BİÇİMİ VE BEKLENTİLERİ

Ali Şahin Erdal Bayrakçı** Mehmet Göküş****

Özet

Son yıllarda internetteki gelişmeler; yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar arası boyutta bireylerin ve kurumların kamu hizmetine yönelik beklentilerini artırmıştır. İnternet kullanımındaki şaşırtıcı gelişme ve e-ticaretin özel sektördeki başarısı, kamu hizmetlerinin vatandaşlara elektronik ortamda sunulması noktasında kamu yönetimi üzerinde bir baskı oluşturmuştur ve oluşturmaya devam etmektedir. Bu nedenle ülkeler, e-devlet girişimleri kapsamında interneti yaygınlaştırmak ve bilgisayar okur-yazarlığını artırmak için çeşitli politikalar geliştirmek ve projeler üretmek için çaba sarf etmektedirler. E-devlet çalışmalarıyla devlet, artık özel sektör gibi internet olanaklarından yararlanarak hem kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki ilişkileri basitleştirmeye çalışmakta; hem de vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin daha kapsamlı, daha hızlı yapılması için çaba göstermektedir.

E-devlet, devlet – vatandaş, devlet – özel sektör ve devlet – sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilişkilerde daha az sorun yaşanmasını hedeflemektedir. E-devlet, elektronik bilgi ve iletişim teknolojileri vasıtasıyla kamu hizmetlerinin daha hızlı, etkin, şeffaf bir biçimde vatandaşlara, özel sektör kuruluşlarına ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına düşük maliyette sunulmasını ifade etmektedir. Bu beklentilerin gerçekleşebilmesi başka bir ifadeyle e-devlet uygulamasının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi; bürokratik süreçlerde reform yapılmasını, kamu kurumlarında bilgisayarlaşma ve ağ yapılarının oluşturulmasını ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin birlikte işlenmesi için bu alanda standartlar geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü e-dönüşüm yeniliğe, örgütsel öğrenmeye ve girişimciliğe vurgu yaparak devletin sürekli olarak kendisini yenilemesini öngörmektedir.

E-devlet kamu yönetiminde, bir değişimi ve yeniden yapılanmayı öngörmektedir. Bu nedenle e-devlet, bu yeni yapılanmadan etkilenecek olan sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar, diğer kurum ve kuruluşlar ile kamu çalışanları tarafından benimsendiği ve kabul gördüğü oranda başarıya ulaşacaktır. Kamu çalışanlarının, vatandaşların ve sivil

* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, alisahin@selcuk.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ebayrakci@selcuk.edu.tr

*** Yrd. Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mgokus@selcuk.edu.tr

toplum kuruluşlarının bu konudaki düşüncelerinin ve eğilimlerinin bilinmesi önemlidir. Bu çalışmada söz konusu aktörlerin her birini tek tek ele almak, çalışmanın içeriği açısından oldukça güçtür. Bu nedenle çalışmada sadece vatandaşların e- devlete bakış açısı ele alınmaktadır.

Türkiye’de e-devlet konusunda çok bilimsel araştırma yapılmıştır. Ancak bu çalışmalar genel olarak e-dönüşümü arz boyutlu olarak ele almışlardır. Türkiye uygulamasını nesnel olarak analiz edebilmek için konunun talep boyutunun da ele alınması gereklidir. Çünkü e-dönüşüm, arz ve talep boyutludur. Talep boyutu vatandaşlar ya da e- hizmet alanları kapsamaktadır. Vatandaşlar, e-devlet modelinin uygulanmasında önemli unsurlardan birisidir. Her ne kadar e-devlet teknoloji ağırlıklı bir model olarak görülse de kamu hizmetlerinin tasarımı, üretilmesi, sunulması ve denetim aşamasında vatandaşların önemli katkıları olmaktadır.

Bu bağlamda çalışmada anket yöntemi uygulanmıştır. Anket formunda, vatandaşların e-devlet uygulamasını algılama biçimi ve beklentilerine yönelik sorulara yer verilerek bir değerlendirme yapılmaktadır. Araştırma evreni, Konya il merkezinde ikamet eden vatandaşlar oluşturmaktadır. Belli bir sayıdaki vatandaşla tesadüfî örneklem yöntemi kullanılarak yüz yüze görüşülerek sorular yöneltilmiştir. Veriler SPSS 11.0 programı kullanılarak analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: E-devlet, Vatandaş, Vatandaşların e-devletten beklentileri,

THE PERCEPTIONS AND EXPECTATIONS OF CITIZENS FROM E-GOVERNMENT

Abstract

The recent innovations in internet technologies have increased the individuals' expectations from public services in local, regional, national and international dimensions. The surprising developments in usage of internet and the success of e-commerce have put pressure on public administration and will also go on putting. Because of this reason, in the context of e-government attempts, the states are trying to produce projects and politics for spreading computer literacy rates and usage of internet. In the other words, as the scope of government responsibilities increases, so does its costs, increasing the tax burden on the citizen. In an environment that requires employees to provide results seven days a week, twenty-four hours a day, citizens want a government that provides services and information to them on the same basis. Previously, the government could make itself available to citizens during the traditional forty-hour workweek. With the help of the e-government attempts the states are trying to simplify the relationships between public bodies and organizations and also serve public services quickly to citizens.

There are many definitions of e-Government and the term itself is not universally used. The differences are not merely semantic and may reflect priorities in government strategies. Electronic government has been defined as the use of information and communication technologies in government settings. Public service delivery via ICT leads to an improved relationship between government and citizens or businesses. Because e-government aims to minimize the problems between citizen-government,

private sector-government, non governmental and other organizations and government. So, e-government means that by using electronic information and communication technologies to provide public services quickly, effectively, economically and transparently to citizens, private sector organizations, other public bodies or organizations. In other words electronic government, or e-government, increases the convenience and accessibility of government services and information to citizens. Despite the benefits of e-government – increased government accountability to citizens, greater public access to information and a more efficient, cost-effective government – the success and acceptance of e-government initiatives. To meet these expectations or to be successful while reaching these goals, reforming bureaucratic process, providing computerizing and building network ties and also standard settings about information and communication strategies. Because e-transformation predicts innovation, learning organization and entrepreneurship in renewing the governments themselves.

E-government predicts a change and reconstruction in public administration. Because of this e-government can be successful only if finding acceptance by citizens, non governmental organizations, other associations and organizations and also public employees. Knowing the conceptions and tendencies of both citizens, public employees and non governmental organizations about this subject is important. To make an individual evaluation about these actors is difficult in the context of this study's scope. Because of this reason the study deals with only the point of view of the citizens on e-government.

Governments are increasingly using information and communication technologies in their daily operations and businesses. As a consequence, the study of e-government has increased in recent years and researchers are developing theoretical and conceptual models to understand different aspects of e-government. Also there are many studies about e-government in Turkey. However these studies deal e-transformation from size of supply. But also to analyse objectively size of demand must be examined. This study is different from most of the existing literature on e-government because it takes a demand side perspective: examining citizen interaction with e-government. Most of the existing literature uses a supply side perspective analyzing surveys of e-government offerings. Because e-transformation has both size of supply and demand. Size of demand includes citizens or e-service users. Citizens are one of the important elements in practicing e-government model. Although e-government seems to be a technology intensive model, there are important contributions of citizens in the process of designing, producing, providing and also controlling of public services.

In this context survey method is used in the study. There are questions to find out the level of perception of e-government applications and expectations of the citizens in survey sheet. First we try to learn if citizens have computer and use internet. And for which aim they use internet. What they think about e-government and public service. Also e ask some question about the perception and expectations of e-government. The people living in Konya constitute the research universe. Random sampling method is used in the study discussing people face to face. SPSS 11.0 programme is used to analyse the datas.

Keywords: E-government, citizen, expectations of citizens from E-government,

GİRİŞ

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler, bütün insanlık için heyecan verici bir noktaya ulaşmıştır. Her türlü bilginin elektronik ortamda saniyeler içerisinde dünyanın herhangi bir yerinden başka bir yerine nakledilmesi kendi başına bir devrim olduğu gibi diğer devrimlere de ivme kazandırabilecek ve insanlık hayatının her boyutunu hızla değiştirebilecek bir potansiyele sahip olmasıyla da ayrı bir önem taşımaktadır (Sitembölükbaşı, 2003: 193). Bu bağlamda bilgi ve iletişim teknolojilerinin başta ev ortamı olmak üzere iş ve toplumsal hayatın her alanında mevcut olan işleyiş normları üzerinde büyük bir etki oluşturduğu ve oluşturmaya devam edeceği ileri sürülmektedir (Dawes, 2007: 159). Örgütsel ve toplumsal değişimin en güçlü aracı olan bilgi ve iletişim teknolojileri; işlerin yapılma süreci, karar alma, örgütsel yapıların oluşturulması ve insanlar arası etkileşimin boyutunu yeniden şekillendirmektedir (Kraemer ve Dedrick, 1997: 100 – 101). Ayrıca kamu hizmetleri ile özel sektör hizmetlerinin üretimi ve sunumu, devlet ile kurumlar, işletmeler ve diğer kamu kurumları arasındaki ilişkileri geliştirmek ve basitleştirmek için de bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılmaktadır.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde son yıllarda yaşanan bu gelişmeler, salt bireylerin günlük yaşantılarını değil vatandaşla-devlet arasındaki ilişkileri de değiştirmektedir. Bu dönüşüm süreci, kamu yönetiminde e-devlet olarak devletin yeniden yapılandırılması ve modernizasyonunu ifade etmektedir (Reddick, 2004; Backus, 2001).

Kavramsal olarak e-devlet; strateji, süreç, örgüt ve teknoloji zincirinin merkez bağlantı halkasını oluşturmaktadır. Bu durum, e-devlet projelerinin dar kapsamlı değil, geniş boyutlu olarak ele alınması gerektiğini göstermektedir. Çünkü e-devlet, kamu çalışanlarının düşünce, davranış, görevlerini tanımlama biçimleri ile devlet-vatandaş, devlet-özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasındaki ilişkilerde kurumsal ve örgütsel bir değişimi öngörmekte ve bunlar arasındaki rol ilişkilerini yeniden tanımlamaktadır. Bu bağlamda hükümetlerin konuyla ilgili kanunlar çıkartması, genelge ve yönetmelikler yayınlaması, eylem planları hazırlaması ve uluslar arası eylem planlarına taraf olması başta olmak üzere, kamu kurumlarında bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaştırılmasına yönelik çabaları, e-devlet girişimleri için gerekli ama yeterli değildir (Şahin, 2007; Şahin 2008a).

E-devlet girişimleri, toplumdaki tüm aktörler tarafından benimsendiği oranda başarıya ulaşabilecektir. Daha önce ifade edildiği gibi; e-devlet kamuda bir değişimi ve yeniden yapınmayı ifade etmektedir (Şahin, 2007). Bu nedenle kamu çalışanlarının ve vatandaşların düşüncelerinin ve eğilimlerinin bilinmesi önemlidir. Bu çalışmada söz konusu aktörlerin her birini tek tek ele almak, çalışmanın içeriği açısından oldukça güçtür. Bu nedenle çalışmada sadece vatandaşların e- devlete bakış açısı ele alınmaktadır.

Dünyada ve Türkiye’de e-devlet konusunda çok sayıda bilimsel araştırma yapılmıştır. Ancak bu çalışmalar genel olarak e-dönüşümü arz boyutlu olarak ele almışlardır. Oysaki e-dönüşüm, arz ve talep boyutludur (Şahin ve Örselli, 2003). Türkiye uygulamasını nesnel olarak analiz edebilmek için konunun talep boyutunun da ele alınması gereklidir. Talep boyutu vatandaşlar ya da e- hizmet alanları kapsamaktadır. Vatandaşlar, e-devlet modelinin uygulanmasında önemli unsurlardan birisidir. Her ne kadar e-devlet teknoloji ağırlıklı bir model olarak görülse de kamu hizmetlerinin tasarlanması, üretilmesi, sunulması ve denetim aşamasında vatandaşların önemli katkıları olmaktadır.

I. E-DEVLET KAVRAMI

1990’lı yıllardan sonra kamu yönetimi alanında pek çok çağdaşlık ve yenilik faaliyetlerini kapsayan bir slogan haline gelen e-devlet, daha iyi bir yönetime ulaşmanın aracı olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinin özellikle de internetin kamu yönetiminde yaygın bir şekilde kullanılmasını öngörmektedir (Şahin vd, 2006: 206). E-devlet vatandaşların, iş dünyasının, kamu çalışanlarının ve diğer kamu kurumlarının kamu bilgi ve hizmetlerine internet aracılığıyla daha rahat ulaşmalarını ve bu hizmetlerden daha rahat yararlanmalarını amaçlamaktadır. E-devlet uygulamasının hedefi “bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak vatandaşların yaşam düzeyini iyileştirmek ve yaşamlarını daha da kolaylaştırmaktır” (Jaeger, 2004: 519).

E-devlet, genel olarak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin ve özellikle de internetin “daha iyi bir yönetime ulaşma” aracı olarak kullanılması (Torres vd., 2005: 218) şeklinde tanımlanmaktadır. E-devlet, devlet – vatandaş, devlet – özel sektör ve devlet – sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilişkilerde daha az sorun yaşanmasını hedeflemektedir. Başka bir ifadeyle, bilgi ve iletişim teknolojileri; toplum, vatandaş, özel sektör, vatandaş grupları, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumları arasında işbirliği ve etkileşimi sağlamak için hükümet faaliyetlerini etkileyip şekillendirmekte ve sorunlara çözüm alternatifleri sunabilmektedir (Wimmer, 2007:1). Bilgi iletişim teknolojileri sadece yenilik ve rekabetçiliği getirmiyor; aynı zamanda İnsanların ve toplumların iletişim ve yaşam tarzlarını da değiştiriyor (Şahin, 2008b).

Bu tanım devletin vatandaşlar, iş dünyası, kamu çalışanları ve diğer kamu kurumlarıyla olan etkileşim boyutunun çift yönlü olduğunu göstermektedir. Elektronik ortamdaki bu etkileşim alanları arz ve talep boyutlu olarak gerçekleşmektedir. Devlet tarafından vatandaşlara ve diğer kurum ve kuruluşlara yönelik olarak sağlanan elektronik etkileşim arz boyutlu, vatandaşlar ve diğer kurum ve kuruluşlar tarafından devlete yönelik gerçekleştirilen elektronik etkileşim ise, talep boyutludur. Bunlar aşağıdaki gibi formüle edilmektedir (Bkz. Evans ve Yen, 2005: 356–359):

Tablo 1: E-Devletin Arz ve Talep Yönü

Arz Yönlü Etkileşim	Talep Yönlü Etkileşim
Devletten Vatandaşa Government to Citizen (G2C)	Vatandaştan Devlete Citizen to Government (C2G)
Devletten İş Dünyasına Government to Business (G2B)	İş Dünyasından Devlete Business to Government (B2G)
Devletten Devlete Government to Government (G2G)	Devletten Devlete Government to Government (G2G)
Devletten Çalışanlara Government to Employee (G2E)	Çalışandan Devlete Employee to Government (E2G)

II. ÇALIŞMANIN AMACI YÖNTEMİ ve EVRENİ

Çalışma, Konya il merkezinde ikamet eden vatandaşların e-devleti nasıl algıladıkları, e-devlet ile ilgili olarak olumlu ve olumsuz beklentilerinin neler olduğunu tespit etmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca elde edilecek bulgulardan hareketle ülkemiz açısından e-devlet anlayışının gelişimini hızlandıran ya da engelleyen faktörler, talep yönlü olarak belirlenmeye çalışılmaktadır.

Alan araştırması için, kapalı uçlu sorulardan oluşan bir anket formu hazırlanmıştır. Anket formunun ilk kısmında vatandaşların demokratik özellikleri, internet ve bilgisayar kullanımına yönelik sorular yer almaktadır. İkinci kısımda ise internet kullanım alanları ve karşılaşılan olumlu ve olumsuz etkilere yönelik sorular yer almaktadır. Anket formunun son kısmında vatandaşların e-devletten beklentileri, e-devleti nasıl algıladıkları, e-devlet uygulamasının sonuçları ve kamu hizmetlerine yansımaları hakkında vatandaş algısını ölçmeye yönelik sorulara yer verilmiştir.

Çalışmanın evreni, Konya il merkezinde ikamet eden vatandaşlardır. Anket formları, Bilimsel Araştırma Dersi kapsamında öğrenciler vasıtasıyla vatandaşlara tesadüfi yöntemle dağıtılmıştır. Dağıtılan anket formları aynı yöntemle toplanmıştır. Anket formları Ocak 2011 – Şubat 2011 tarihleri arasında dağıtılıp toplanmıştır. Anketlerin değerlendirilmesinde SPSS 11,0 programından yararlanılarak, frekans dağılımı, aritmetik ortalama, standart sapma ve betimleyici istatistik gibi istatistiksel yöntemler kullanılmıştır. En az aralık seviyesinde ölçülmüş iki değişken arasındaki ilişkinin ya da bağımlılığın şiddetini belirlemeye yönelik “Pearson Korelasyon” analizi de yapılmıştır. Ayrıca değişkenler arasında anlamlı farklar olup olmadığını tespit etmek amacıyla “bağımsız iki grup “t” testi ve Oneway Anova testleri de uygulanmıştır.

III. ARAŞTIRMANIN BULGULARI VE ANALİZ

Bu başlık altında araştırmaya katılanların demografik özellikleri ve bu özelliklere bağlı olarak vatandaşların e-devlet algısı ve e-devleti kullanma biçimlerine ilişkin bulgular ve değerlendirmeler yer almaktadır.

Tablo 2. Katılımcıların Demografik Özellikleri

		Frekans	Yüzde
Cinsiyet	Erkek	243	51,2
	Bayan	232	48,8
	Toplam	475	100,0
Yaş			
Yaş	18- 24 Yaş	192	40,4
	25- 34 Yaş	120	25,3
	35- 44 Yaş	83	17,5
	45- 54 Yaş	51	10,7
	55 ve üstü Yaş	29	6,1
	Toplam	475	100,0
Eğitim Durumu			
Eğitim Durumu	İlköğretim	88	18,5
	Lise Mezunu	135	28,4
	Ön Lisans Mezunu	52	10,9
	Lisans Mezunu	176	37,1
	Lisans Üstü Mezunu	24	5,1
	Toplam	475	100,0
Mesleği			
Mesleği	Devlet Memuru	38	8,0
	Kamuda Yönetici	7	1,5
	Özel Sektörde İşçi	37	7,8
	Öğrenci	163	34,3
	Öğretmen	28	5,9
	Ev Hanımı	46	9,7
	Emekli	31	6,5
	Özel Sektörde Yönetici	17	3,6
	Avukat, Doktor, Mühendis vb. Serbest Meslek	25	5,3
	Esnaf, Tüccar vb. Serbest Meslek	48	10,1
	Diğer	35	7,4
	Toplam	475	100,0

Gelir Durumu	100-500 TL	166	34,9
	501-1000 TL	106	22,3
	1001-2000 TL	158	33,3
	2001- 3000 TL	30	6,3
	3001 TL ve üzeri	15	3,2
	Toplam	475	100,0

Tablo 2’den de anlaşılacağı üzere örneklem kapsamında değerlendirilmeye alınan toplam 475 kişi bulunmaktadır. Veri analizlerinden sağlıklı bulgulara ulaşabilmek için araştırma kapsamına alınan deneklerin cinsiyet açısından da birbirine yakın oranlarda olmasına özellikle dikkat edilmiştir. Bu bağlamda deneklerin % 51,2’si erkek, % 48,8’i ise bayanlardan oluşmaktadır. Bu sonuca göre cinsiyet dağılımının çalışmada bir birine yakın bir oran teşkil ettiği görülmektedir. Gerek ev ortamında gerekse iş hayatında kadınların da aktif bir rol aldığı bilinmektedir. Dolayısıyla bir alan araştırmasında erkekler kadar bayanların görüşleri de araştırmanın sonuçları açısından önem arz etmektedir. Çalışmanın amaçlarından birisi de cinsiyet faktörüne göre vatandaşların e-devlet algısını ölçmektir.

Katılımcıların yaş özellikleri incelendiğinde, katılımcıların % 40,4’ü “18-24 yaş”, % 25,3’ü “25-34 yaş”, % 17,5’i “35-44 yaş”, % 10,7’si 45-54 yaş ve % 6,1’i ise “55 yaş ve üzeri aralığında olduğu gözlenmektedir.

Çalışmamaya katılanların eğitim durumu incelendiğinde örnekleminin; % 18,5’ini “İlköğretim”, % 28,4’ünü “lise mezunu”, % 10,9’ünü “önlisans mezunu”, % 37,1’ini “lisans mezunu” ve % 5,1’ini “lisans üstü mezunu” oluşturmaktadır. Yüzde dağılımı olarak bakılacak olursa katılımcılar arasında en fazla üniversite mezunu sonra ise lise mezunu gelmektedir. Başka bir ifadeyle katılımcıları yaklaşık % 52’si önlisans, lisans ve lisans üstü eğitime sahiptir.

Çalışmada örneklem kapsamına alınan katılımcıların %8,2’i devlet memuru, %1,5’i kamuda yönetici, %7,8’i özel sektörde işçi, 34,3’ü öğrenci, %5,9’u öğretmen, 9,7’si ev hanımı, %6,5’i emekli, %3,6’sı özel sektörde yönetici, %5,3’ü avukat, doktor, mühendis vb. serbest meslek ve %10,1’i esnaf, tüccar vb. serbest meslek sahiplerinden oluşmaktadır.

Deneklerin gelir durumu değerlendirilirken bu soruyu cevaplayan katılımcıların % 34,9’u “100-500 TL”, % 22,3’ü “501-1000 TL”, % 33,3’ü “1001-2000 TL”, %6,3’ü 2001- 3000 TL ve % 3,2’si “3001 TL ve üstü” gelire sahip olduklarını ifade etmektedirler. Örneklem kapsamına alınan vatandaşlardan gelir düzeyi 100 – 500 TL olanların çoğunluğunu öğrenciler (129) ve ev hanımları (24) oluşturmaktadır.

Tablo 3: Bilgisayar ve İnternet Kullanımı

	Hiç Kullanmıyorum	Nadiren	Bazen	Sık sık	Her gün
Bilgisayar kullanıyor musunuz?	%8,2	%9,1	%18,9	%23,2	%40,6
İnternet kullanıyor musunuz?	%8,2	%11,6	%19,8	%22,6	%37,8

Araştırmaya katılan vatandaşların bilgisayar ve internet kullanım düzeyleri ve bunların e-devlet kullanımına ve algısına yansımalarını tespit etmek amacıyla iki soru yönetilmiş ve elde edilen bulgular tablo 3’de düzenlenmiştir. Bilgisayar ve internet kullanımı konusunda tecrübeleri fazla olan vatandaşların e-devlet uygulamasına bakışı ve kullanımının da pozitif yönde olacağı varsayılmaktadır. Bu bağlamda söz konusu tablo da elde edilen bulgular önem arz etmektedir. Araştırmaya katılan vatandaşların %8,2’si hem bilgisayar hem de interneti hiç kullanmadıklarını ifade etmektedirler. Bilgisayar kullanımı konusundaki tecrübenin benzer şekilde internet kullanımına yansıdığı tablodan rahatlıkla anlaşılabilir. Örneğin vatandaşların %63,8’i sık sık ya da her gün bilgisayar kullandıklarını ifade etmektedirler. Aynı şekilde örneklem kapsamındaki vatandaşların %60,4’ü sık sık ya da her gün internet kullandığını belirtmektedirler.

Tablo 4: Vatandaşların İnternet Kullanım Alanları

Haberler ve gündemi takip etme	215
Müzik dinleme ve müzik yükleme	194
Haberleşme e-mail alma gönderme	164
Sohbet etmek (chat)	163
Araştırma yapma (bilimsel amaçlı)	161
Eğitim amaçlı ödev yapma	153
İş ve iş takibi	113
Oyun oynamak ve eğlence	111
Bankacılık işlemleri yapma	92
Fatura öğrenme ve ödeme	91
Hobi	83
Program indirme ve program yükleme	79
Sosyal çevre kız - erkek arkadaş edinme	64
Alış verişi yapma	48
Kamu kurumları ile yazışma ve kamu hizmeti alma e-devlet hizmetleri	30
Web sayfası oluşturma	9

Vatandaşların internet kullanım alanı bir şekilde e-devlete bakışını ya da e-devlet algısı ve beklentilerini de ortaya koymaktadır. Tablo 4’de yer alan bulgular örneklem sayısını aşmaktadır. Çünkü örneklem kapsamındaki vatandaşlara interneti hangi amaçlar için kullandıkları yönünde bir soru yöneltilmiş ve beş seçenek işaretlemesi istenmiştir. Dolayısıyla tabloda yer alan ifadeler en fazla puandan en az puana doğru sıralanmıştır. Buna göre sırasıyla vatandaşların interneti en çok şu amaçlar için kullandığı görülmektedir: “Haberler ve gündemi takip etme”, “Müzik dinleme ve müzik yükleme”, “Haberleşme email alma gönderme” ve “Sohbet etmek chat yapmak”. Çalışmanın amacı açısından bakılacak olursa “Kamu kurumları ile yazışma ve kamu hizmeti alma e-devlet hizmetleri” amacıyla vatandaşların internet kullanmadıkları görülmektedir. Başka bir ifadeyle vatandaşlar gerek özel sektör ve gerekse kamu sektörünün internet üzerinden sundukları hizmetleri almak ve talep etme amacıyla interneti kullanmamaktadırlar.

Tablo 5: İnternet kullanımında problem yaşıyor musunuz?

	Sayı	Yüzde
Hiç yaşamıyorum	26	5,5
Yaşamıyorum	87	18,3
Nadiren	254	53,5
Çoğu zaman	57	12,0
Her zaman	12	2,5
Cevapsız	39	8,2
Toplam	475	100,0

İnternette yaptığınız işlemlerle ilgili hiç problem yaşıyor musunuz? şeklindeki bir soruya katılımcıların verdikleri cevaplar tablo 5’de düzenlenmiştir. Burada internet kullanmayanlar da dikkate alınmıştır. Katılımcıların % 8,2’si internet kullanmadıklarını belirtmişlerdir. Tabloda da cevapsızlar kısmı internet kullanmayanları ifade etmektedir. Katılımcıların yaklaşık %24’ü internette yaptıkları işlemlerde problem yaşamadıklarını belirtirken; internette işlem yapanların büyük bir çoğunlu bir şekilde problem yaşadıklarını belirtmektedirler. İnternet kullanımında problem yaşayanların e-devletle ilgili çekincelerinin olması da mümkün gözükmektedir.

Tablo 6: İnternette yapılan İşlemlere Güven

	Sayı	Yüzde
Hiç güvenmiyorum	43	9,1
Güvenmiyorum	86	18,1
Kısmen güveniyorum	230	48,4
Güveniyorum	104	21,9
Çok güveniyorum	8	1,7
Cevapsız	4	,8
Toplam	475	100,0

E-devlet uygulamasının başarılı bir şekilde gerçekleşebilmesi için teknik ve yasal alt yapının yanı sıra bu hizmetten faydalanacak vatandaşlarında e-devleti benimsemesi gerekmektedir. Vatandaşların e-devlet uygulamasına pozitif bakabilmelerinin temel şartlarından bir tanesi de internette yapılan işlemlerin güvenilirliği ve vatandaşların bu işlemlere güven duymalarıdır. Bu bağlamda araştırma kapsamındaki vatandaşlara “internette yapılan işlemlere ne kadar güveniyorsunuz” ? şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Alınan cevaplar tablo 6’da düzenlenmiştir. Buna göre vatandaşların sadece % 23,6’sı “güveniyorum, çok güveniyorum” cevabını vermişlerdir. Kısmen güvenenlerin oranı (% 48,4) ise oldukça yüksektir. Hiç güvenmeyen ve güvenmeyenlerin oranı ise %26,2’dir.

Tablo 7: Devlet Kurumlarının Web Sayfalarını Ziyaret Sıklığı

	Sayı	Yüzde
Hiç bir zaman	116	24,4
Çok az	144	30,3
Nadiren	135	28,4
Çoğu zaman	68	14,3
Her zaman	8	1,7
Cevapsız	4	,8
Toplam	475	100,0

Vatandaşların kamu kurumlarının web sayfalarını ziyaret sıklığı aynı zamanda e-devlet uygulamasına yatkınlığı ifade etmektedir. Kamu kurumlarının web sitelerini çok sık ziyaret edenler e-devlet uygulamasına daha sempati ile bakmaktadırlar. Kamu web sayfalarını “çoğu zaman” ya da “her zaman” ziyaret edenlerin oranı %16’dır. Kamu kurumlarının web sayfalarını hiçbir zaman

ziyaret etmeyenlerin oranı ise %24,4'dür. E-devlet stratejilerinin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi ve uygulanabilmesi için arz ve talep yönlü faktörlerin yeterli ve bu konuda hazır olması gerekmektedir. Tablo 7'de düzenlenen sonuçlar talep yönlü faktörlerin yeterli düzeyde olmadığını göstermektedir.

Tablo 8: E-Devlet Uygulamasını Kullanarak Kamu Hizmeti Alma

	Sayı	Yüzde
Hiç yapmıyorum	134	28,2
Yapmıyorum	156	32,8
Nadiren	135	28,4
Çoğu zaman	43	9,1
Her zaman	5	1,1
Cevapsız	2	,4
Toplam	475	100,0

Yukarıdaki tabloda web sayfalarını ziyaret sıklığı sorulmuştur. Burada ise Tablo 7 ile bağlantılı olarak vatandaşların işlemlerini e-devleti kullanarak gerçekleştirip gerçekleştirmediği sorgulanmaktadır. Tablo 8'deki bulgulara göre vatandaşların % 61'i e-devlet hizmetlerinden yararlanmamaktadır. E-devleti kullanarak kamusal işlemlerini gerçekleştirdiklerini söyleyenlerin oranı ise sadece % 10,2'dir. Bu oran bilgi çağını yaşadığımız şu dönemde çok yetersiz gözükmektedir.

Tablo 9: E-Devlet Şifresi

	Sayı	Yüzde
Evet aldım	82	17,3
Hayır almadım	315	66,3
Ne olduğunu bilmiyorum	71	14,9
Cevapsız	7	1,5
Toplam	475	100,0

Tablo 7 ve Tablo 8 ile bağlantılı olarak “vatandaşların e-devlet ve e-devlet şifresi hakkında bilgi sahibi olup olmadıkları” da önem arz etmektedir. E-devlet şifresi aldığını belirten vatandaşların oranı sadece %17,3'tür. E-devlet şifresi almadığını ve bunun ne olduğunu bilmediğini söyleyenlerin oranı (% 81,2) ise oldukça yüksektir. Tablo 9'da düzenlenen bulgular Türkiye'de “talep boyutunda” henüz e-devlet uygulamasının net bir şekilde algılanmadığı ve

benimsenmediğini göstermektedir. Söz konusu bulgular araştırma kapsamına alınan vatandaşların demografik özelliklerini dikkate almadan elde edilmiş genel bulgulardır. Yaş, eğitim, gelir durumu, internet tecrübesi, bilgisayar sahipliği ve kullanımı ile meslek ve cinsiyet gibi faktörlere bağlı olarak vatandaşların e-devlet algısı, beklentileri ve e-devleti kullanma eğilimlerinin değişebileceği bilimsel literatürde tartışılmaktadır.

Tablo 10: Bilgisayar kullanımı ve e-devlet ilişkisi (Correlations*)

		Bilgisayar Kullanımı	E-devleti kullanma
Bilgisayar Kullanımı	Pearson Correlation	1	,333
	Sig. (2-tailed)	,	,000
	N	474	472
E-devleti kullanma	Pearson Correlation	,333	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,
	N	472	473

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

Bilgisayar kullanım tecrübesi olan vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojilerini hizmet alımı ve hizmet talebinde kullanma olasılığı diğerlerine göre daha yüksektir. Bilgisayar kullanım tecrübesi arttıkça e-devlet hizmetlerinden yararlanma eğiliminin de artacağı öngörülmektedir. Tablo 10'da düzenlenen bulgulara göre bilgisayar kullanımı tecrübesi ile e-devlet arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Başka bir ifadeyle, bilgisayar kullanma tecrübesi arttıkça e-devletten yararlanma eğilimi de aynı paralelde artmaktadır.

Tablo 11: Bilgisayar Kullanımı ve E-devlet kapısını kullanma ilişkisi
Correlations*

		Bilgisayar Kullanımı	E-devleti kullanma
Bilgisayar Kullanımı	Pearson Correlation	1	,269
	Sig. (2-tailed)	,	,000
	N	474	471
E-devleti kullanma	Pearson Correlation	,269	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,
	N	471	472

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

Tablo 11’de düzenlenen bulgular Tablo 10’daki bulgularla benzer niteliktedir. Başarılı bir e-devlet uygulamasında kamu kurumlarının kendine özgü tek tek ayrı web sayfalarının olması yerine tek bir portaldan (e-devlet kapısı) tüm kamu hizmetlerine ulaşma imkanının olması gerekmektedir. E-devletle ilgilenen vatandaşların e-devlet kapısını kullanmaları doğaldır. Burada da bilgisayar kullanımı tecrübesine bağlı olarak e-devlet kapısını kullanma eğilimi de pozitif yönde etkilenmektedir.

Tablo 12: İnternet kullanım alışkanlığı ve e-devlet ilişkisi (Correlations*)

		İnternet Kullanımı	E-Devlet
İnternet Kullanımı	Pearson Correlation	1	,314
	Sig. (2-tailed)	,	,000
	N	470	468
E-Devlet	Pearson Correlation	,314	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,
	N	468	473

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

Tablo 10 ve Tablo 11 de olduğu gibi internetle daha fazla ilgilenen vatandaşların hem özel sektör hem de kamu sektörünün internet üzerinden sundukları hizmetleri internet üzerinden alma ve talep etme eğilimleri diğerlerine göre daha fazladır. Tablo 12’deki bulgular da bu varsayımı desteklemektedir. Buna göre vatandaşların internet kullanma alışkanlığı arttıkça e-devlet hizmetlerinden yararlanma eğilimi de artmaktadır.

Tablo 13’de düzenlenen ifadeler ve bunlara ilişkin bulguların elde edilmesinde Beşli Likert Ölçeği kullanılmıştır. Elde edilen bulgular ortalama olarak en yüksek değer alan yargıdan en düşük değer alan yargıya göre sıralanmıştır. Burada ulaşılmak istenen amaç, vatandaşların e-devleti nasıl algıladıkları ve beklentilerini tespit edebilmektir. Vatandaşların e-devlet algısı ve beklentilerinin olumlu olabilmesi için tabloda yer alan yargılara ait ortalamaların dört ve üstü bir değerde olması gerekmektedir. Elde edilen bulgulara göre en yüksek değer “E –devlet uygulamalarının önümüzdeki yıllarda kamu hizmetlerinin sunulmuş şeklinde nasıl bir etki yapacağını düşünüyorsunuz?” sorusuna verilen cevapta yer almaktadır. O da “3,5” ortalama puandır. Buna göre vatandaşlarda e-devlet uygulamasının, kamu hizmetlerine kısmen olumlu bir etki yapacağı şeklinde bir eğilimin olduğu görülmektedir. Araştırmanın evreni ve buna bağlı örneklem dikkate alındığında vatandaşların e-devlet algısı ve e-devlete yönelik beklentilerinin talep boyutu açısından Türkiye’de hiç de iç açıcı olmadığı görülmektedir. Başarılı bir e-devlet

uygulamasını çift yönlüdür. Arz ve talep yönlüdür. Bulgular Türkiye’de talep yönlü faktörlerin yetersiz olduğunu göstermektedir.

Tablo 13: Vatandaşların E-Devlet Algısı ve Beklentileri (Betimleyici İstatistik)

	Sayı	Ortalama
E –devlet uygulamalarının önümüzdeki yıllarda kamu hizmetlerinin sunulmuş şeklinde nasıl bir etki yapacağını düşünüyorsunuz?	458	3,5328
E –devlet uygulaması devlete ve kamu kurumlarına olan güveni nasıl etkilemektedir?	463	3,3197
Türkiye’deki mevcut e-devlet uygulamasının kamu yönetiminin işlemleri üzerinde pozitif etkisi olduğunu düşünür müsünüz?	465	3,2860
Bireysel olarak Türkiye’deki mevcut e-devlet uygulamasının güvenli şekilde işlediği ya da işleyeceği yönündeki inancınız nedir?	461	3,2408
Kamu kurumlarının web sitesinden sunulan bilgilerin sizce güvenilirlik düzeyi nedir?	457	3,2254
Kamu kurumlarının web sitesinin kalitesini nasıl buluyor sunuz?	455	3,1429
Kamu kurumları e-devlet uygulamalarıyla kamu hizmetlerini sunmada ne kadar başarılıdır?	462	3,1234

(1: Hiç/Çok Kötü/Çok olumsuz; 2: Çok nadir/Kötü/Olumsuz; 3: Bazen/Kısmen iyi/ Kısmen olumlu; 4:Çoğu zaman/İyi/Olumlu; 5: Her zaman/Çok iyi/Çok olumlu)

Tablo 14: Yaş Gruplarına Göre İnternet, Bilgisayar ve E-Devlet Kullanımı (ANOVA)

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Bilgisayar Kullanımı	Between Groups	182,732	4	45,683	35,614	,000
	Within Groups	601,591	469	1,283		
	Total	784,323	473			
İnternet Kullanımı	Between Groups	174,174	4	43,544	32,277	,000
	Within Groups	627,307	465	1,349		
	Total	801,481	469			
Kamu Hizmetlerinde e-Devleti Kullanma	Between Groups	16,246	4	4,062	4,245	,002
	Within Groups	447,758	468	,957		
	Total	464,004	472			

Yaş faktörüne bağlı olarak vatandaşların internet kullanımı, bilgisayar kullanımı ve dolayısıyla e-devlet eğilimi ve algısının farklı olabileceği varsayılmaktadır. Yaş faktörüne bağlı olarak yapılan Anova testi sonuçları söz konusu üç alanla ilgili bulguları Tablo 14’de ortaya koymaktadır. Buna göre %95 güven aralığı ve % 5 anlamlılık düzeyinde vatandaşların yaş gruplarına göre bilgisayar, internet ve e-devlet kullanımında anlamlı farklılıklar söz konusudur. “18-24” yaş grubu hem internet hem de bilgisayarı diğer yaş gruplarına göre daha fazla kullanmaktadır. Genç yaş grubundan daha yaşlı gruba doğru gidildikçe bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanma becerisi ya da alışkanlığının azaldığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle genç ve orta yaş grubu vatandaşlar diğer yaş gruplarına göre bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma konusunda hem daha istekli hem de daha tecrübeli gözükmektedir.

Tablo 15: Eğitim Gruplarına Göre İnternet, Bilgisayar ve E-Devlet Kullanımı (ANOVA)

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Bilgisayar Kullanımı	Between Groups	210,584	4	52,646	43,035	,000
	Within Groups	573,739	469	1,223		
	Total	784,323	473			
İnternet Kullanımı	Between Groups	168,856	4	42,214	31,029	,000
	Within Groups	632,625	465	1,360		
	Total	801,481	469			
Kamu Hizmetlerinde e-Devleti Kullanma	Between Groups	43,730	4	10,932	12,174	,000
	Within Groups	420,274	468	,898		
	Total	464,004	472			

Eğitim durumu yüksek olan vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojilerini benimseme ve kullanma olasılığının yüksek olacağı ileri sürülmektedir. Tablo 15’deki bulgularda bu varsayımı destekler niteliktedir. %95 güven aralığı ve % 5 anlamlılık düzeyinde ($p<0,05$) eğitim faktörüne göre vatandaşların bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma alışkanlığı ve eğilimi açısından anlamlı farklılıklar söz konusudur. Tablodaki bulgulara göre eğitim düzeyi düştükçe vatandaşların bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma eğilimi de düşmektedir. Eğitim düzeyi arttıkça bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma eğilimi de aynı paralelde artmaktadır.

Tablo 16: Gelir Gruplarına Göre İnternet, Bilgisayar ve E-Devlet Kullanımı (ANOVA)

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Bilgisayar Kullanımı	Between Groups	42,158	4	10,540	6,660	,000
	Within Groups	742,165	469	1,582		
	Total	784,323	473			
İnternet Kullanımı	Between Groups	29,471	4	7,368	4,438	,002
	Within Groups	772,010	465	1,660		
	Total	801,481	469			
Kamu Hizmetlerinde e-Devleti Kullanma	Between Groups	29,189	4	7,297	7,854	,000
	Within Groups	434,815	468	,929		
	Total	464,004	472			

Araştırma kapsamına alınan vatandaşların gelir grupları dikkate alındığında internet, bilgisayar ve e-devleti kullanma ve benimse noktasında, gelir grupları arasında fark olup olmadığı Anova testi kullanılarak tespit edilmeye çalışılmıştır. Elde edilen bulgular Tablo 16’da düzenlenmiştir. % 95 güven aralığı ve % 5 anlamlılık düzeyine göre “p” değeri <0,05’dir. Buna göre gelir gruplarının internet, bilgisayar ve e-devleti kullanma konusunda farklı eğilimleri söz konusudur. Başka bir ifadeyle, vatandaşların gelir düzeyi yükseldikçe bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma eğilimleri de aynı paralele artmaktadır.

SONUÇ

E-devlet kamu yönetiminde, bir değişimi ve yeniden yapılanmayı öngörmektedir. Bu nedenle e-devlet, bu yeni yapılanmadan etkilenecek olan sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar, diğer kurum ve kuruluşlar ile kamu çalışanları tarafından benimsendiği ve kabul gördüğü oranda başarıya ulaşacaktır. Kamu çalışanlarının, vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının bu konudaki düşüncelerinin ve eğilimlerinin bilinmesi önemlidir. Bu çalışmada söz konusu aktörlerin her birini tek tek ele almak, çalışmanın içeriği açısından oldukça güçtür. Bu nedenle çalışmada sadece vatandaşların e- devlete bakış açısı ele alınmaktadır.

Bu bağlamda çalışmada anket yöntemi uygulanmıştır. Anket formunda, vatandaşların e-devlet uygulamasını algılama biçimi ve beklentilerine yönelik sorulara yer verilerek bir değerlendirme yapılmıştır. Elde edilen sonuçları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Araştırmaya katılan vatandaşların çok az bir kısmı hem bilgisayar hem de interneti hiç kullanmadıklarını ifade etmektedirler. Bilgisayar kullanımı konusundaki tecrübenin benzer şekilde internet kullanımına yansıdığı görülmektedir.
- Vatandaşlar interneti en çok “Haberler ve gündemi takip etme”, “Müzik dinleme ve müzik yükleme”, “Haberleşme e-mail alma gönderme” ve “Sohbet etmek Chat yapmak” için kullanmaktadırlar. Başka bir ifadeyle vatandaşlar gerek özel sektör ve gerekse kamu sektörünün internet üzerinden sundukları hizmetleri almak ve talep etme amacıyla interneti çok fazla kullanmamaktadırlar.
- İnternette işlem yapanların büyük bir çoğunlu bir şekilde problem yaşadıklarını belirtmektedirler.
- Bu bağlamda araştırmaya katılan vatandaşların büyük çoğunlu internet üzerinden yapılan işlemlere güven duymamaktadır.
- E-devlet stratejilerinin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi ve uygulanabilmesi için arz ve talep yönlü faktörlerin yeterli ve bu konuda hazır olması gerekmektedir. Kamu kurumlarının web sayfalarını hiçbir zaman ziyaret etmeyenlerin oranı (%24,4) ise küçümsenmeyecek kadar yüksektir. Kamu web sayfalarını “çoğu zaman” ya da “her zaman” ziyaret edenlerin oranı (%16) da oldukça düşüktür.
- E-devleti kullanarak kamusal işlemlerini gerçekleştiren vatandaşların oranının (% 10,2) da düşük olduğu görülmektedir.
- E-devlet şifresi aldığını belirten vatandaşların oranı (%17,3) oldukça azdır. E-devlet şifresi almadığını ve bunun da ne olduğunu bilmediğini söyleyenlerin vatandaşların oranı (% 81,2) ise oldukça yüksektir.
- Bilgisayar kullanma tecrübesi arttıkça e-devletten yararlanma eğilimi de aynı paralelde artmaktadır.
- Vatandaşların internet kullanma alışkanlığı arttıkça e-devlet hizmetlerinden yararlanma eğilimi de artmaktadır.
- Vatandaşlarda, e-devlet uygulamasının kamu hizmetlerine kısmen olumlu bir etki yapacağı yönünde bir eğilimin olduğu görülmektedir.
- Genç ve orta yaş grubu vatandaşlar, diğer yaş gruplarına göre bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma konusunda hem daha istekli hem de daha tecrübeli gözükmektedir.
- Eğitim düzeyi düşükçe vatandaşların bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma eğilimi de düşmektedir. Eğitim düzeyi arttıkça bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma eğilimi de aynı paralelde artmaktadır.
- Vatandaşların gelir düzeyi yükseldikçe bilgisayar, internet ve e-devleti kullanma eğilimleri de aynı paralelde artmaktadır.

KAYNAKÇA

- BACKUS, Michiel (2001), E-Governance In Developing Countries, IICD Research Brief No 1, March 2001, www.ftpiicd.org/files/research/briefs/biref1.pdf
- DAWES, Sharon S. (2007), "Viewing the result from a wider perspective", Roadmapping e-Government Research Vision and Measures Towards Innovative Government in 2020", (Ed.) Cristiano Codagnone and Maria A. Wimmer, www.egovrtd2020.org.
- EVANS, Dona and YEN, David C. (2005), "E-government: An Analysis For Implementation: Framework for Understanding Cultural and Social Impacts", Government Information Quarterly, Volume 22, Issue 3, pp. 354-373.
- JEAGER, Paul T. (2004), "Beyond Section 508: The Spectrum of Legal Requirements for Accessible E-Government Web Sites in the United States", Journal of Government Information, Volume 30, Issue 4, pp. 518-533.
- KRAEMER, Kenneth L. and DEDRICK, Jason (1997), "Computing and Public Organizations", Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 7, No 1, pp. 89-112.
- REDDICK, Christopher G. (2004), "Empirical Models of E-Government Growth In Local Governments", E- Service Journal, Winter 2004, Volume 3, Issue 2, pp.1-18.
- ŞAHİN, Ali ve ÖRSELLİ (2003), Erhan "E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye" S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dergisi, Sayı: 9, ss. ?.
- ŞAHİN, Ali (2007), "Kamu Çalışanlarının E-Devleti Algılayış Biçimleri: Beklentiler ve Sorunlar", Çağdaş Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Ed.) Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 514-541.
- ŞAHİN, Ali (2008a), Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya.
- ŞAHİN, Ali (2008b), "Problems Faced in the use of Information Technologies in Public Institutions: The Case of District Governates of Konya Province", TODAİE' s Review of Public Administration, Volume 2, No 1, March 2008, pp. 169-194.
- ŞAHİN, Ali, Sevinç, İ. ve ÖZDİL, M. (2006), "Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları ve Gelişim Aşamalarına Yönelik Bir Araştırma" 5th

International Knowledge, Economy and Management Congress,
Proceedings Volume 2, Kocaeli/Türkiye, 3–5 November 2006

SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban (2003), “İletişim Teknolojisindeki Yenilikleri ve
Temsili Demokrasininin Geleceği”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 5, Sayı 2,
ss. 193–213.

TORRES, Lourdes; PINA, Vicente and ACERETE, Basilio (2005), “E-
government Development on Delivering Public Services among EU
Cities”, Government Information Quarterly, Volume 19, Issue 2, pp.
173–188.

WIMMER, Maria A. (2007), “Introduction”, Roadmapping eGovernment
Research Vision and Measures Towards Innovative Governments in
2020, (Ed.) Cristiano Codagnone and Maria A. Wimmer),
<http://www.egovrtd2020.org>.



VIII. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ

Oturum Başkanı
Prof.Dr. Ali ACAR

Türkiye’de Kamu Yönetimi Literatürünün Gelişimi ve Eserlerin (1980-2011) İçerik Analizi Yöntemiyle İncelenmesi
Yrd.Doç.Dr. Fikret ÇELİK, Arş.Gör. Sefa USTA, Arş.Gör. Vasfiye ÇELİK

Kamu Yönetimi Araştırmalarında Tarihsel Yaklaşım
Yrd.Doç.Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN ve Arş.Gör. Eda YAZICIOĞLU ÇELİK

Kamu Yönetimi Eğitimi ve Üniversitenin İmajı Konusunda Kamu Yönetimi Öğrencilerin Tutumu: Adım Kapsamındaki Üniversiteler Bağlamında Bir Araştırma
Yrd.Doç.Dr. Nilüfer NEGİZ

Türkiye’de Lisansüstü Düzeyde Kamu Politikası Öğretimi Konusunda Düşünce ve Öneriler
Doç.Dr. Mete YILDIZ ve Arş.Gör. Cenay BABAOĞLU

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe
Saat : 14:00 - 15:45
Salon : 100.Yıl Konferans Salonu
Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ LİTERATÜRÜNÜN GELİŞİMİ VE ESERLERİN (1980-2011) İÇERİK ANALİZİ YÖNTEMİYLE İNCELENMESİ

Fikret Çelik Sefa Usta** Vasfiye Çelik****

Özet

Son yüzyılda devletlerin rollerinde meydana gelen gelişmeler ve kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm hareketleri, kamu yönetimi literatürüne de yansımıştır. Bu bağlamda kamu yönetiminde yeni tartışma alanları ortaya çıkmış ve bu alanda birçok çalışma gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de de kamu yönetimindeki güncel tartışmalarla ilgili özellikle son yıllarda büyük bir birikim oluşmaya başlamıştır. Bu birikim neticesinde, daha önceden ülkemizde oluşmuş kamu yönetimi literatürü hem genel hem de Türkiye özelinde kamu yönetimiyle ilgili birçok konudaki çalışmalarla güçlendirilmeye çalışılmaktadır.

Akademik bir disiplin olarak ele alınması ülkemiz adına henüz yeni olarak kabul edilebilecek tarihlere rastlayan kamu yönetiminin incelenmesinde genel olarak “yasal”, “kurumsal-yapısal”, “sosyo-psikolojik” “sistem” ve “durumsallık” yaklaşımlardan yararlanılmaktadır. Bu çalışmada da Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili olarak oluşturulan literatürün değerlendirilmesi noktasında bu yaklaşımlar esas alınmıştır ve yapılan çalışmalar bu inceleme alanları ekseninde değerlendirilmiştir.

Kamu yönetimi ile ilgili doğrudan yazılmış ana ders kitapları ve kamu yönetimi alanında akademisyenler tarafından ele alınmış kamu yönetiminde güncel sorunların tartışıldığı editöryal yardımcı kitapların, incelenerek, belli yaklaşımlar çerçevesinde, içerik analizlerinin yapılması çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Eserlerin günümüz anlamında kamu yönetimi bilimine akademik anlamda katkıları noktasında

* Yrd. Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fikretcelik23@gmail.com

** Arş.Gör., Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, usta@sakarya.edu.tr

*** Arş.Gör., Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, akvayum@hotmail.com

birbirlerinden farklı ve aynı yönleriyle değerlendirilebilmesi ve sunulması da çalışmanın kapsamını oluşturmaktadır.

Bu amaç ve kapsam doğrultusunda hazırlanan çalışmada, dünyada ve Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin ve eğitiminin gelişimi ile ilgili bilgilere kısaca değinilmiş ve 1980’den günümüze kadar ki geçen sürede Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili yazılmış kitaplar içerik analizi yöntemiyle irdelenmiştir. Eserlerin içerik analizi yapılırken “kamu yönetimi inceleme alanlarından” hangisiyle yazıldığının tespitine çalışılmıştır. Bu incelemede Türkiye’deki kamu yönetimi literatürü ile ilgili olarak, hem dönemsel bir sınıflandırma yapılmış, hem de hazırlanan çalışmalar ana ders kaynağı ve yardımcı ders kaynağı olarak iki ayrı kategoride değerlendirilmiştir.

Çalışma sonucunda bazı bulgular elde edilmiştir. Bu bulgulardan birisi Türk kamu yönetimi literatürünün 2000 yılı sonrası dönemde geliştiği ve bu gelişimde uluslararası gelişmelerin ve kamu yönetimi alanında yaşanan değişim ve dönüşümün etkili olduğudur. Türkiye’de kamu yönetimi alanında hazırlanan eserlerin 2000 yılı öncesi dönemde daha çok ders kitabı amacıyla hazırlandığı, 2000 yılı sonrası dönemde ise Türk kamu yönetimi literatüründe, yardımcı ders kaynağı olarak ifade edilebilecek ve genelde akademik gelişmeye katkı sağladığı görülen editöryal çalışmalara ağırlık verildiği çalışmada net olarak elde edilen tespitlerden biridir. Türk kamu yönetimi literatüründeki, eserlerin büyük çoğunluğunun “kurumsal-yapısal” ve “yasal” bakış açılarıyla yazılmış oldukları, ancak genel anlamda kitapların bir tek bakış açısıyla değil, birkaç bakış açısını kullanarak yazıldıkları çalışmada elde edilen bir diğer bulgudur. Çalışma bu bulguların genel olarak değerlendirildiği bir sonuçla neticelendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimini İncelemede Kullanılan Yaklaşımlar, Türk Kamu Yönetimi Eğitimi, Türk Kamu Yönetimi Literatürü

DEVELOPMENT OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION LITERATURE AND REVIEWING THE LITERATURE (1980-2011) WITH THE CONTENT ANALYSIS METHOD

Abstract

The developments in the role of states and the changes and transition in public administration in the last century has been reflected in the literature of public administration. In this context, new areas of debate have arisen in public administration and many studies have appeared in this area. In particular, during the last few years a large accumulation of works regarding the current debate in public administration has come into existence in Turkey. As a result of this accumulation, the public sector literature that previously was available in our country is being strengthened on many public administration subjects both in general and on Turkey in particular.

Considered as an academic discipline in which a review on public administration has been accepted only in recent years in our country, this review, in general, has adopted

the “legal,” “institutional-structural,” “socio-psychological,” “system” and “contingency” approaches. In this study, the point of evaluation of the literature available related to public administration in Turkey has taken these approaches as a basis and the work conducted has been evaluated in line with these review areas.

The main textbooks written relating to public administration, and the review and analysis of the content of editorial books on current debates in public administration by academicians within the framework of certain approaches, forms the purpose of this study. The evaluation and presentation of their differences and common aspects in the contemporary academic contribution of these works to the science of public administration forms the coverage of this study.

In line with the purpose and coverage of this study, information on the development of public administration as a discipline and as an education in the world and in Turkey has been briefly reviewed and books written on public administration in Turkey during the period from 1980 to today have been examined with the content analysis method. In conducting a content analysis on these studies, attempts were undertaken to determine which “public administration review areas” were used in writing these studies. In this study, both a periodic classification was carried out as well as evaluated in two categories as a main and a supplementary course book.

At the conclusion of this study certain findings were obtained. One of these findings is that the literature on Turkish public administration advanced during the period after 2000 and that in these advances international developments and the changes and transition that took place in public administration were effective. Studies written in the area of public administration in Turkey before the year 2000 were written mostly with the purpose of a textbook while after 2000, literature on public administration can be said to be supplementary course book and, in general, emphasis on editorial work that contributed to academic advancement is one of the findings that can be clearly arrived at as a result of this study. Another finding of this study is that a large part of the works on Turkish public administration were written from the point of “institutional-structural” and “legal” approaches but that, in general, these works were written not from one but by using many points of view. The study was concluded with a general evaluation of these findings.

Keywords: Public Administration, Approaches Used in Reviewing in Public Administration, Turkish Public Administration Education, Turkish Public Administration Literature

GİRİŞ

Kamu yönetimi akademik bir disiplin olarak, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplin olarak tanımlanmaktadır. Bu disiplinin inceleme alanını düşünceler, örgütler ve yapılar, yöntemler ve uygulamalar, kamu politikaları ve personel oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2010: 8). Kamu yönetiminin tarihi ilk insan topluluklarının oluşmasına kadar eskilere gider. Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak yaklaşık iki asırlık bir geçmişi olduğu söylenilebilir (Polatoğlu, 2003: 60-61)

Prusya'da 18. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan "Kameral Bilimler" kürsüleri, kamu yönetimini öğretisinin doğmasına yol açmıştır. Yönetime, iyi yetişmiş insan gücü kazandırmak amacını taşıyan bu kürsülerde, ekonomi, maliye, muhasebe, yönetim sanatı, örgüt ve personel sorunları ve yöneticilerin seçimi ve eğitimi gibi konular ele alınmıştır (Leblebici, 2004: 7, Eryılmaz, 2010: 10).

19. yüzyılda kamu yönetimi bir hukuk sorunu olarak algılanmış ve kamu yönetimine yasal yaklaşım egemen olmuştur (Leblebici, 2004: 7). Kamu yönetiminin bir bilim dalı ya da akademik bir disiplin olarak ortaya çıkması 19. Yüzyılın ortalarına rastlamaktadır. Avrupa'da kamu yönetimi üzerine ilk incelemeler Fransız Charles Jean Bonin 1812 yılında yazdığı Kamu Yönetimi İlkeleri ile başladığı söylenilebilir. Kitabın temel özelliği kamu yönetimi konusunda kamu yönetimi adıyla yazılan ilk kitap olmasıdır (Çevik, 2010: 14). Kamu yönetiminin, hukuk ve siyasetin dışında birçok yönlerinin bulunduğu ve bu nedenle de ayrı bir alan olarak bilimsel bir incelemeye konu olması, 19. yüzyılın sonlarında A.B.D.'de ortaya çıktığı söylenilebilir (Eryılmaz, 2010: 11).

ABD başkanı Woodrow Wilson, 1887 yılında yayınlamış olduğu, "Yönetimin İncelenmesi" (1887) başlıklı makalesiyle kamu yönetiminin kurucusu olarak kabul edilmektedir. Wilson makalesinde, yönetim ve siyaset arasındaki ayrıma vurgu yapmış, kamu örgütlerinin yönetim sorunlarının siyasi sorunlar olmadığını ileri sürmüştür. Ona göre, siyaset yönetimin görevlerini belirleyebilir ancak yönetimin iç işleyişine müdahale etmemelidir (Çevik, 2010: 14; Leblebici, 2004: 8-9).

Woodrow Wilson'ı takip eden dönemde kamu yönetimi, siyasetten ayrı olarak ele alınmaya başlanmış ve kamu yönetimi alanında çeşitli kitaplar yayımlanmıştır. Bunlardan biri de Frank J. Goodnow tarafından 1900 yılında kaleme alınan "Siyaset ve Yönetim" adlı eseridir. Goodnow eserinde, hükümetin "siyasal" ve "yönetsel" olmak üzere iki farklı işlevi olduğunu, siyasal işlevinin makro düzeyde politikalar belirlemek ya da devlet iradesini ortaya koymak, yönetsel işlevi ise belirlenen politikaları yürütmek olduğunu vurgulamıştır. 1926 yılında Leonard D. White tarafından yazılan "Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş" kitabı ise, doğrudan kamu yönetimine tahsis edilmiş tek eser olarak görülmektedir. White kitabında, siyaset'in, yönetim

konusuna girmemesi gerektiğini belirtmiştir. White kamu yönetimini, ayrı bir bilim olarak görülmesi gerektiğini vurgulamıştır (Eryılmaz, 2010: 12-13).

1927'ye kadar, kamu yönetimi konusundaki çalışmalar, “yönetim” ile “siyaset”i birbirinden ayırmaya yönelik olmuştur. 1927'den itibaren, A.B.D.'de, yönetim konusunda bazı ilkelerin belirlenmeye çalışıldığı dikkati çekmektedir 1927 yılında, F. Willoughpy tarafından yazılan “Kamu Yönetiminin İlkeleri”adlı kitap yayınlanmıştır. Bu eserde, kamu yönetiminin belirli bazı ilkeleri bulunduğu ve bu ilkelerin uzman yöneticiler tarafından uygulanabileceği vurgulanmıştır (Eryılmaz, 2010-13).

20. yy'da sanayi kuruluşlarının ve kamu kurumlarının örgütsel yapıları ve işleyişleri ile ilgili önemli çalışmalar yapılmıştır (Çevik, 2010: 15). Bunlardan biri Frederick Taylor'un 1911'de kaleme aldığı “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” adlı eserdir. Taylor eserinde bilimsel yönetim için hangi ilkelerin ve araçların uygulanması gerektiğini vurgulamıştır (Taylor, 23, 83-84). Fransız Henri Fayol ise 1916 yılında kaleme aldığı “Genel ve Endüstriyel Yönetim” eserinde yönetimle ilgili faaliyetleri; planlama, örgütlenme, emir ve kumanda etme, eşgüdüm ve denetim olmak üzere beş işlevsel unsura ayırmıştır (Fayol, 2008: 6-7). Fayol'un belirlediği yönetim fonksiyonları veya ilkeleri daha sonra Luther H. Gullick ve Lyndall Urwick tarafından geliştirilmiştir. 1937 yılında “Yönetim Bilimi Üzerine Makaleler” isimli kitaplarında özel veya kamu örgütleri ayrımı yapmadan yönetimin evrensel ilkelerinden bahsetmişlerdir. Fayol'a ait beş yönetim fonksiyonunu yediye çıkarmıştır. “POSDCORB” denilen yönetim ilkeleri “planlama”, “örgütlenme”, “personel alma”, “yönetme”, “eşgüdümleme”, “rapor verme” ve “bütçeleme”dir (Çevik, 2010: 15)

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen akabinde, ABD'de kamu yönetimi konusunda önceki dönemin düşünce ve eğilimlerine bir tepki olarak Herbert Simon tarafından yayınlanan İdari Davranış isimli eserde, yönetim biliminin incelenmesinde, sosyal psikoloji ve çağdaş sosyolojinin verilerinden yararlanılması gerektiği vurgulanmıştır Simon'ın eserinin orijinal yönü, yönetim biliminin temeli olarak, sosyal psikoloji ve sosyolojinin verilerini ileri sürmesidir (Eryılmaz, 2010-14).

Kamu yönetimin akademik bir disiplin olarak paradigma dönüşümlerin yaşandığı, Woodrow Wilson'un 1887'de başlattığı tartışmadan 1930'lu yıllara kadar kamu yönetimi siyaset bilimi dışında bir bilim olduğunu ispatlamaya çalışmış, daha sonra 1960'lı yıllara kadar varlığını kamu örgütlerini idare etme anlayışlarına dayandırmıştır. 1960 ve 1970'li yıllarda demokratikleşme söylemi çerçevesinde siyaset bilimi ile ilişkisi ön plana çıkmış, 1980'li yıllardan itibaren yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği anlayışının etkisiyle işletme bilimine yaklaşmış, özel ve kamu kesimi ayrımı yapmaksızın paradigmasını yönetme yaklaşımı üzerine kurmuştur. Kamu yönetiminin 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, “yönetişim” kavramı çerçevesinde paradigmasını yeniden siyaset bilimi ile olan ilişkisinin ağırlık kazandığı eksene doğru kaydırmakta olduğu söylenebilir (Leblebici, 2004: 12).

Türk yönetim tarihi incelendiğinde “kamu yönetimi”nin düzenlenmesi, düzeltilmesi, döneme göre eksiklerinin giderilmesi çerçevesinde, devlet yönetimine yönelik sorunların tespit edildiği ve devlet yöneticilerinin uyması gereken kuralların yer aldığı ile ilgili birçok çalışma gerçekleştirilmiştir. Devlet yönetimine yönelik önemli eserlerin yazıldığı Türk yönetim tarihinde, kamu yöneticilerinin yetiştirildiği ve kamu yönetimi eğitimin verildiği Enderun okulu dikkat çekmektedir. I. Murat zamanında sarayda hizmet edecekleri yetiştirmek için açılmış olan Enderun Okulu, Fatih Sultan Mehmet ve II. Bayezit tarafından geliştirilerek, kamu yönetiminde görev alacakların yetiştirildiği yegâne eğitim kurumu haline getirilmiştir. Okul, kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi amacıyla açılan dünyadaki ilk kamu yönetimi okuludur. Ayrıca, 1839'a kadar Osmanlı devletinin en yüksek dereceli yönetici okulu olarak hizmet vermiştir. Tanzimat'ın (1839) ortaya çıkardığı yeni kurumları yönetecek ve reformları yürütecek kadroları yetiştirmek için 1859 yılında Mülkiye Mektebi" İstanbul'da açılmıştır. Bu mektep, daha sonra Siyasal Bilgiler Fakültesi adını alarak Cumhuriyet döneminin yönetici kadrosunu hazırlamıştır (Eryılmaz, 2010: 28-36).

Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı döneminde olduğu gibi Kıta Avrupası geleneğine paralel Türkiye'de 1950'lere kadar idare hukukunun etkisiyle, kamu yönetiminin yapısal ve hukuki yönü ile ilgilenilmiştir. Kamu yönetimi idare hukukunun bir alt dalı olarak görülmüştür. 1953 yılında Ankara'da TODAİE'nin kurulması ve 1957 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde (SBF) Kamu Yönetimi (Amme İdaresi) Kürsüsünün açılması Türkiye'de kamu yönetiminin ayrı bir akademik disiplin olarak incelenmeye başlanması açısından önemli dönüm noktaları olarak değerlendirilebilir. 1966 yılında Cemal Mişci'nin Simon, Smithburg ve Thompson'un "Public Administration" adlı eserini Kamu Yönetimi adı ile çevirmesi bilim dalının adı olarak Amme İdaresi teriminin yerine Kamu yönetimi terimi ilk kez kullanılmıştır. 1981 yılında Yüksek Öğretim Kanunu ile birlikte kamu yönetimi, bütün İİBF'ler ile SBF'lerde müstakil birer bölüm olarak yaygınlaşmıştır (Ömürgönülşen, 2004: 43-54).

1. Türk Kamu Yönetimi Literatürünün Değerlendirilmesi

Kamu yönetiminin yasal ve kurumsal yönü olduğu kadar davranış ve ilişkiler yönü de bulunmaktadır. Farklı yönleri bulunan kamu yönetiminin incelenmesinde “yasal”, “kurumsal-yapısal”, “sosyo-psikolojik”, “sistem” ve “durumsallık” yaklaşımları kullanılmaktadır. “**Yasal yaklaşım**” da yönetim konusu yasalarda belirtilen ilke ve esasları dikkate alarak inceleme konusu yapılmaktadır. Yönetimin yapı ve işleyişini düzenlemede, anayasa, yasa ve yönetmeliklerden yararlanılmaktadır. “**Kurumsal-yapısal yaklaşım**”da ise kamu yönetiminin örgütsel yapısına önem verilmektedir. Kamu yönetiminin örgütsel yapısı, merkez-yerel ilişkileri, örgütlerin iç işleyişleri, bürokrasi bu yaklaşımın ilgilendiği belli başlı konulardır. Kamu yönetimi ile ilgili birçok yazılan eserde, bu yaklaşımdan yararlanılmıştır. Kamu yönetiminin bürokratik

anlamda açıklanmasına yönelik çabalar bu yaklaşım çerçevesinde değerlendirilebilir. Kamu yönetiminin de içinde bulunduğu yönetsel örgütlerde insanların örgüt üzerindeki, örgütlerinde insanlar üzerindeki etkilerinin incelenmeye çalışıldığı “**sosyo-psikolojik yaklaşım**”, yönetimi anlayabilmek için sistemin tüm yönleriyle incelenmesi gerektiğini savunan “**sistem yaklaşımı**” ve her yer ve zamanda en iyi ve tek bir örgüt yapısı ve yönetim ilkesi olmadığı, duruma göre farklılıklar görülebileceği anlayışını savunan “**durumsallık yaklaşımı**” kamu yönetiminin incelenmesinde kullanılan diğer yaklaşımlardır (Eryılmaz, 2010: 40-44).

Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili olarak oluşturulan literatürün değerlendirilmesi noktasında, kamu yönetimini incelemeye kullanılan “yasal”, “kurumsal-yapısal”, “sosyo-psikolojik” ve “sistem” yaklaşımları esas alınacaktır. Kamu yönetimiyle ilgili doğrudan yazılmış ana ders kitapları ve kamu yönetimi alanında akademisyenler tarafından ele alınmış kamu yönetimi ile ilgili güncel sorunların tartışıldığı editöryal yardımcı kitaplar bu inceleme alanları ekseninde değerlendirilecektir.

2. Kamu Yönetimi Alanında Yayınlanmış Ana Ders Kitaplarının İncelenmesi

Çalışmanın kapsamı 1980 ve 2011 arası dönemde yayınlanan kamu yönetimi eserlerinin incelenmesi olmasına rağmen, 80 öncesi dönemde yayınlanan birkaç esere kısaca vurgu yapmakta fayda olacağı düşünülmektedir. Bu eserlerden ilki 1959 yılında **Nermin Abadan** tarafından yazılmış “**Bürokrasi**” adlı eserdir. Kamu yönetimini “bürokrasi” boyutuyla ele alması ve geniş kapsamlı yazılmasıyla dikkat çeken eserin, bürokrasi konusunda dünyadaki literatürün Türkçe’ye kazandırılması ve Türkiye’ye tanıtılması açısından, akademik anlamda yazıldığı dönem adına önemli boşluğu doldurduğu söylenebilir.

Bir diğer eser ise, **Turgay Ergun** ve **Aykut Polatoğlu** tarafından 1978 yılında “**Kamu Yönetimine Giriş**” ismiyle yazılmış olan çalışmadır. Bir ders kitabı mahiyeti taşıması bakımından ve içeriği, kapsamı ile teorik bir bilgi kaynağı olması ile dikkat çekici bir yapıya sahiptir. Kitap kamu yönetimi içerisinde önemli olarak görülen kavramların tanıtılması, işlevlerinin belirlenmesi, sınıflandırmalara gidilmesi ile konusunda “klasik” olarak addedilebilecek bir çalışma olarak kabul edilebilir. Kitap, Türkiye’deki birçok kamu yönetimi bölümünde uzunca süre lisans düzeyinde ders kitabı olarak okutulmuş olması sebebiyle, önemli bir eser olarak dikkat çekmektedir.

Kamu yönetiminin daha çok idari teşkilatının ele alındığı, **İsmet Giritli** tarafından kaleme alınan “**Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**” adlı eser 1979 yılında kamu yönetimi literatürüne dâhil edilmiştir. Türk kamu yönetimi geleneği çerçevesinde tarihsel bir sunumla işlenen eserde, kamu kurum ve kuruluşlarını hukuki boyutlarıyla ele alınmıştır.

2.1. 1980-2000 Dönemi

Şeref Gözübüyük tarafından 1983 yılında ilk baskısı yapılan “**Yönetim Hukuku**” adlı eser Türkiye’nin Yönetim Yapısı (1969) ve Kamu Yönetimi Hukuku (1976) adlı eserlerin birleşiminden çıkarılmıştır. Yönetim Hukuku kitabı sürekli güncellenerek 29. baskı olarak 2010 yılında tekrar yayınlanmıştır. İdare hukuku kavramı yerine, yönetim hukuku isminin kullanıldığı kitap bu alanda bir zihniyet dönüşümü sağlaması açısından önemli kabul edilmektedir. Birçok kamu yönetimi kitabına temel teşkil eden eser, yönetimin, yönetimin başlıca unsurları ile yönetimi etkileyen unsurların ele alındığı bir kitap olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca kamu yönetimi ile hukuk arasında disiplinler arası bir çalışma olarak addedilebilecek bir eserdir. Eser, kamu yönetimi inceleme alanlarından “yasal” yaklaşım anlayışıyla yazılmıştır.

1986 yılında **Muzaffer Sencer** tarafından kaleme alınan “**Türkiye’nin Yönetim Yapısı**” adlı eser Türkiye’deki örgütsel kamu yönetimi yapısını tarihsel bir anlatımla aktarılmakta ve Türkiye’deki merkezi ve yerel idare örgütlenmesi kitapta ayrıntılı olarak sunulmaktadır. Kitap, Türkiye’deki kamu yönetimi bölümlerinde genelde lisans düzeyinde verilen “Türkiye’nin Yönetim Yapısı/Türkiye’nin Yönetim Düzeni” adları altında verilen derslerde bir dönem okutulmuştur. Eser, kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal” ve “yasal” yaklaşım anlayışlarıyla yazılmıştır.

1990 yılında kamu yönetiminin idari ve siyasi teşkilatın anlatıldığı **Vakur Versan** tarafından yazılan “**Kamu Yönetimi -Siyasi ve İdari Teşkilat-**” adlı eser ülkemizde lisans düzeyinde kamu yönetimi alanında ders kitabı olarak ders kitabı olarak okutulmuş yaygın kitaplardan birisidir. Kamu Yönetimi olgusunu çok geniş bir perspektiften alan kitap, siyasi ve idari teşkilat açılımıyla sunulmuş, anayasal çerçevedeki yaklaşımları da ele almıştır. Kitabı bu konudaki birçok kitaptan ayıran bazı özellikler içerisinde, kamu yönetimini ilgilendirecek bazı alanlarda “demokrasi” tahlillerine de yer alan bir bakış açısıyla konuyu genişletme çabası sunmuş olmasıdır. Eser, Türkiye’deki birçok kamu yönetimi bölümünde lisans düzeyinde ders kitabı olarak okutulmuş yaygın kitaplardan biridir. Kitap kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal” yaklaşım, “yasal” yaklaşım ve “sistem” yaklaşımlarının kullanıldığı geniş kapsamlı bir çalışma olarak dikkat çekmektedir.

Acar Örnek tarafından hazırlanan kamu yönetimi ile ilgili teorik bilgileri de içeren “**Kamu Yönetimi**” adlı eser 1992 yılında yayınlanmıştır. Eserde kamu yönetimi alanında lisans düzeyinde ders kitabı olarak yazılması sebebiyle, ayrıntıdan kaçınan genel bir anlatım tarzı kullandığı kabul edilebilir. Eser genel itibariyle klasik kamu yönetimi kitaplarının sıralamasında bir bölümlenme ile yazılmış, konuların anlatımı kamu yönetimini genel olarak ve Türk kamu yönetiminin bir arada sunulması şeklinde olmuştur. Kitap Türkiye’deki birçok kamu yönetimi bölümünde lisans düzeyinde ders kitabı olarak okutulmuştur. Çalışma kamu yönetimi inceleme alanlarından “yasal”, “kurumsal-yapısal” ve “sistem” yaklaşımları kullanarak yazılmış bir eser olarak görülebilir.

Bilâl Eryılmaz, tarafından 1993 yılında hazırlanan “**Bürokrasi**” isimli eser kamu yönetiminin önemli bir bölümünü içine alan “bürokrasi” ile ilgili olarak yazılmış bir eser olması nedeniyle önemlidir. Çalışma, Türkiye’de bu konuyla ilgili olarak “kuramsal” nitelik taşıyan birkaç kitaptan biri olarak dikkat çekmektedir. Çalışmanın bürokrasiyi bir sorun olarak algılayarak, buna sebep olan nedenleri ayrıntılı olarak gözden geçirmesi çalışmanın belli bir sorunsalının olması adına önemli kabul edilebilir. 2002 yılında Bürokrasi ve Siyaset adıyla genişletilip güncellenen eserde, siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişki daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Eser çeşitli üniversitelerde ders kitabı olarak okutulmaktadır. Eser, kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal” yaklaşımla yazılmış bir çalışmadır.

Kamu Yönetimi konusunda hem teorik hem de idari teşkilat anlamında bilgilerin yer aldığı ilk baskısının 1994 yılında yapıldığı **Bilal Eryılmaz** tarafından hazırlanan “**Kamu Yönetimi**” kitabı evrensel ve Türkiye özelindeki güncel değişiklikler ve yenilikler nedeniyle sürekli genişletip, güncellenerek son baskısını 2011 yılında gerçekleştirmiş ve kamu yönetimi alanında önemli bir boşluğu doldurmuştur. Eser kamu yönetimi konusunda kapsamlı olarak kabul edilebilecek ve Türk kamu yönetimini geniş olarak incelemesiyle dikkat çekici bir çalışmadır. Kitap ülkemizde bu konuda yazılmış “klasik” eserlerden biri olarak kabul edilmekte ve lisans düzeyinde kamu yönetimi alanında okutulan önemli kitaplardan biri olarak görülmektedir. Kitabı diğer kamu yönetimi alanındaki birçok eserden ayıran özelliklerinden biri olarak, “Kamu Yönetimini İncelemede Başlıca Yaklaşımlar”ı incelemesi ve bunlarla ilgili geniş açıklamalar getirmesidir. Bu Türkiye’deki kamu yönetimi literatürünün sınıflandırılabilmesi adına önemli bir kaynak olarak kitabın tanımlanmasını sağlamaktadır. Eser altı bölümden oluşmaktadır ve özellikle bürokrasi ile kamu personel yönetimine ayrılmış. Çalışma Türkiye’deki bir çok kamu yönetimi bölümlerinde lisans düzeyinde ders kitabı olarak okutulmakta ve Türkiye’de bu literatür adına, “ana” kaynak olarak nitelendirilmektedir. Eser, kamu yönetimi inceleme alanlarının tümü kullanılarak yazılmış bir eser olarak dikkat görülmektedir.

Burhan Aykaç, tarafından hazırlanan ve 1997 yılında basılan “**Kamu Bürokrasi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**” isimli eser, kamu yönetimi alanının tartışmalı konularından biri olan “bürokrasi” ve Türkiye’deki kamu görevlilerinin yönetiminde bürokratik yaklaşımları irdeleyen “kurumsal-yapısal yaklaşım”la birlikte, konuyu ampirik bir şekilde değerlendiren son bölümü nedeniyle “sosyo-psikolojik yaklaşım” kapsamında ele alınabilecek bir çalışmadır. Çalışma, Türkiye’de bu konuyla ilgili olarak “kuramsal” nitelik taşıyan ve teoriyle birlikte, bir örnek üzerinden konuyu değerlendiren birkaç kitaptan biridir. Çalışmanın bürokrasiyi kavramsal, tarihsel ve çeşitli teorik yaklaşımlarla beraber, konuyu bir sorun alanı olarak algılayarak, Türkiye üzerinden “uygulamalı” bir şekilde analize tabi tutması, çalışmanın belli bir “sorunsalının” olması adına önemli kabul edilebilir.

Nuri Tortop'un editörlüğünde Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fakültesi için iki cilt halinde 1997 yılında hazırlanan “**Kamu Yönetimi**” kitabı Türkiye'deki kamu yönetimi alanında ders kitabı olarak yazılmış eserlerden biri olarak dikkat çekmektedir. Ülkemizdeki Açıköğretim fakültesindeki kamu yönetimi bölümlerindeki öğrencilere hitap etmek amacıyla yazılan kitap, kamu yönetimi, yönetim bilimi, personel yönetimi, Türkiye'deki personel yönetimindeki reformların geniş olarak işlendiği bir çalışmadır. Eser bir ders kitabı olmasına rağmen, konuları oldukça derinlemesine alması ile dikkat çekicidir. Eser bir editöryal grup tarafından kamu yönetimi inceleme alanlarının hepsinin incelendiği yaklaşımlarla yazılmıştır.

2.2. 2000 ve Sonrası Dönem

Sadettin Gültekin'in 2002 yılında hazırlanmış olduğu “**Kamu Yönetimi**” adlı eser oldukça geniş kapsamlı olarak bir kamu yönetimi ve Türk kamu yönetimi incelemesi olarak dikkat çekmektedir. Bu eserin önemli özelliklerinden biri, birçok kitapta toplanabilecek kamu yönetimiyle ilgili bakış açılarının bir tek kitap altında toplanması olmaktadır. Eserin kamu yönetimi inceleme alanlarından tümünü ele almış ve yazılmış bir eser niteliğini taşıdığı kabul edilebilir.

Aykut Polatoğlu tarafından ilk baskısı 2001 yılında hazırlanan “**Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**” adlı eser teorik anlamda kamu yönetimiyle ilgili bilgi vermekte ve Türk Kamu Yönetimi ilgili açıklamalarda bulunmaktadır. Çalışma Türkiye'de yönetsel reform hareketlerine de yer vererek eleştirel bir yapı kullanılmıştır. Eser, kamu yönetimi inceleme alanlarından “yasal”, “sistem”, “kurumsal-yapısal” yaklaşımla yazılmış bir çalışmadır.

Turan Yıldırım tarafından 2004 yılında hazırlanan “**Türkiye'nin İdari Teşkilatı**” adlı Çalışma, bir hukukçunun gözüyle kamu yönetimine bakılmış olması nedeniyle ve kamu yönetiminin hukuksal açıdan değerlendirilmesi nedeniyle dikkat değer olduğu görülmektedir. Kitap Türkiye'deki birçok kamu yönetimi bölümünde ve hukuk fakültelerinde lisans düzeyinde ders kitabı olarak okutulmuştur. Çalışma genel anlamda kamu yönetimi inceleme alanlarından “yasal” yaklaşım anlayışıyla yazılmıştır.

Turgay Ergun tarafından 2004 yılında hazırlanan “**Kamu Yönetimi**” adlı eser kamu yönetiminin yeniden yapılanması anlamındaki yeni gelişmeler ışığında yazılmıştır. Kitap hacmi ve içerdiği konular itibarıyla kamu yönetimi alanında Türkiye'de yazılmış en kapsamlı eserlerden biri olarak kabul edilmektedir. Özellikle çalışmanın beşinci bölümündeki “Kamu Yöneticilerinin Siyasal Roller ve Yönetimin Siyasallaşması” ve “Kamusal Siyasaların Niteliği” alt başlıkları siyaset ve yönetim bilimi arasında “disiplinler arası” mahiyette çalışmalar olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca eser bir çok konunun sonunda, vermiş olduğu o konuya ilişkin ulusal düzeyde yayın yapan gazete ve dergilerde çıkan makalelerle desteklemesi bu literatür adına farklı bir uygulama olarak

dikkat çekmektedir. Kitabın birçok yönden eleştirel bakış açılarıyla bölümleri sunması da yazarın konulara yaklaşımını göstermesi açısından önemli olarak algılanabilir. Çalışmada kamu yönetimi alanında ülkemizdeki en geniş çalışmalardan biri olması nedeniyle kamu yönetimi inceleme alanlarının tümünün kullanılmasıyla yazılmış bir eser olarak dikkat çekmektedir.

Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, tarafından ilk baskısı 2004 yılında hazırlanan “**Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi**” adlı eser kamu yönetimi alanında “ders” kitabı sayılabilecek bir içerikle hazırlanmış bir çalışma olarak görünmektedir. Çalışma ulusal ve küresel ölçekli belli başlı konuları vermesi, değerlendirmesi ve uygulanmasına ilişkin olarak vermiş olduğu bakış açısıyla, konuyu genel olarak irdelemek isteyenler açısından önemli bir eser olarak addedilebilir. Çalışma genel itibarıyla kamu yönetimini inceleme alanlarından “yasal” ve “kurumsal-yapısal” yaklaşımlarıyla yazılmış bir çalışmadır.

Ahmet Hamdi Aydın tarafından 2009 yılında hazırlanan “**Türk Kamu Yönetimi**” adlı eser, Türk kamu yönetiminin mevcut yapısı ve niteliğini ele alarak, Türk kamu yönetiminde devam eden reform sürecini ve süreçte karşılaşılabilecek muhtemel sorunlara yönelik öneriler sunması noktasında dikkati çekmektedir. Çalışma genel itibarıyla kamu yönetimini inceleme alanlarından “yasal” “kurumsal-yapısal” ve “sistem” yaklaşımları çerçevesinde yazılmış bir çalışmadır.

Yusuf Şahin tarafından “**Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi**” adıyla 2010 yılında hazırlanan eser, hem yönetim bilimi konularının hem Türk kamu yönetimi ile ilgili genel bilgileri vermesi açısından geniş bir çerçevede hazırlanmıştır. Ders kitabı amacıyla hazırlanan eser genel itibarıyla kamu yönetimini inceleme alanlarından “yasal” ve “kurumsal-yapısal” yaklaşımlarıyla yazılmış bir çalışmadır.

2010 yılında **Hasan Hüseyin Çevik** tarafından “**Kamu Yönetimi-Kavramlar, Sorunlar Tartışmalar**” adı altında yayınlanan eser, kamu yönetimi disiplininin gelişimi, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve Türk kamu yönetimi yapısı, işleyişi ve kamu yönetimi ile ilgili teorik tartışmaların yer aldığı geniş kapsamlı bir çalışma olarak dikkat çekmektedir. Eser Kamu yönetimini inceleme alanlarından “yasal”, “sistem”, “kurumsal-yapısal” ve sosyo-psikolojik yaklaşımlarla yazılmış bir çalışmadır.

3. Kamu Yönetimi Alanında Yayınlanmış Yardımcı Ders Kitaplarının İncelenmesi

2000 öncesi dönemde kamu yönetimi alanında yazılan yardımcı kitap sayıları sınırlı sayıda iken, 2000 sonrası dönemde bu alanda yazılan yardımcı kitap sayısında önemli bir artış gözlenmiştir.

3.1. 1980- 2000 Dönemi

Cemal Mıhçıoğlu tarafından 1987 yılında hazırlanan “**Yönetim Sorunları**” adlı eser, Çalışma Türkiye’de kamu yönetiminin sorunları bağlamında yazılan

bir teorik çalışma olması nedeniyle önemli olarak kabul edilebilecek ve literatürde “yardımcı” kaynak olarak kabul edilen bir kitap olarak dikkat çekmektedir. Çalışmanın “yasal” ve “sosyo-psikolojik” yaklaşım anlayışlarıyla yazıldığı söylenilebilir.

Yine aynı yazar tarafından 1988 yılında “**Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları**” adlı çalışma konusunda ilk sayılabilecek bir eser olarak görülmektedir. Kitap, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Tarihi” adı verilebilecek bir çalışma olarak, tek olma niteliğini sürdürmektedir. Bu konuyla ilgili olarak son yıllarda bazı makale çalışmaları da görülmüştür. Eser, kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal” “sistem” ve “sosyo-psikolojik” yaklaşım anlayışlarıyla yazılmış bir eser olarak dikkat çekmektedir.

Cahit Emre tarafından 1997 yılında yazılan “**Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**” adlı çalışma, Türkiye’de kamu yönetimi alanında “karşılaştırmalı” anlamda kapsamlı sayılabilecek ilk eserlerden biri olarak kabul edilebilir. Eser karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında kuramsal yapıları incelemiş, daha sonra bir kuramsal çerçeve oluşturmaya çalışmış ve karşılaştırmalı kamu yönetimi alanındaki bazı teknik güçlükleri sıralamıştır. Daha sonra gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini karşılaştırmalı bir biçimde incelemiştir. Çalışma “yasal” ve “sistem” yaklaşımlarıyla yazılmış bir eser olarak dikkat çekmektedir.

1998 yılında **Davut Dursun** ve **Hamza Al**’ın editörlüğünde hazırlanan “**Türkiye’de Yönetim Geleneği “Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**” adlı eser editöryal anlamda hazırlanmış önemli bir eser olarak kabul edilebilir. İlk bölümde “Geçmişten Bugüne Kurumlar, Sorunlar”, ikinci bölüm “Cumhuriyet İdaresi” ve son bölüm ise “Yeniden Yapılanma Arayışları” adlarıyla şekillendirilmiş olan kitap, bu bölümler içerisinde kamu yönetimine tarihi, siyasi, sosyolojik amaçlı olarak yazılmış tahlilleri içeren yazılardan oluşmuştur. Çalışma, kamu yönetimi inceleme alanlarından “yasal”, “sistem” ve “kurumsal-yapısal” yaklaşım anlayışıyla yazılmıştır.

3.2. 2000 Sonrası Dönem

Hasan Hüseyin Çevik tarafından, 2001 yılında yayınlanan “**Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**” adlı eser, Türk kamu yönetiminin sorunlarına ilişkin olarak tamamen kapsayıcı bir şekilde ele alan bir çalışma olarak dikkat çekicidir. Çalışmada konuyla ilgili tartışmalar genelde teorik tartışmalardan, pratik uygulamaların geçerliliğine geçmekte ve ülkemizdeki kamu yönetimi alanında incelenen konulardaki sıkıntılar üzerinde durulmaya çalışılmaktadır. Çalışma kamu yönetimi inceleme alanlarının hepsinin kullanıldığı yaklaşımlarla yazılmıştır.

Hamza Al, tarafından 2002 yılında hazırlanan “**Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**”, yazarın doktora tezinin kitap haline getirilmiş hali olan çalışma kamu yönetiminin gelişmesiyle sanayinin gelişmesiyle, kamu yönetiminin gelişmesi arasındaki etkileşimin tarihsel,

sosyolojik ve yönetim bilimi alanındaki teorik yaklaşımlar esasından yola çıkarak hazırlanmıştır. Çalışma çok yönlü olup, kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal” ve “sosyo-psikolojik” yaklaşımlarla yazılmış bir çalışma niteliğini taşımaktadır.

Editörlüğünü **Burhan Aykaç** ve **Hikmet Kavruk**'un yaptığı 2003 yılında yayınlanan “**Kamu Yönetimi Seçme Yazılar**” adlı derleme eser, kamu yönetimi ile ilgili güncel sorunların ve konuların tartışıldığı bir eser olarak dikkat çekmektedir. Çalışma, “yasal”, “kurumsal-yapısal” ve “sistem” yaklaşımları çerçevesinde değerlendirilebilir. Ayrıca içerdiği birçok makale nedeniyle de kamu yönetiminin diğer sosyal bilim alanlarıyla birlikte kentleşme, mahalli idareler, sosyoloji, siyaset bilimi, hukuk vs. alanların kamu yönetimi “üst” başlığı çerçevesinde ele alınmasına imkân verecek şekilde oluşturulan zengin konu içeriğiyle “disiplinler arası” bir çalışma olarak da dikkat çekmektedir.

Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun editörlüğünde 2003 yılında hazırlanan “**Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**” isimli kitap kamu yönetiminde son zamanlarda geliştirilen bazı bakış açılarıyla ilgili makaleler ile kamu yönetiminde yaşanan bazı teorik ve pratik sorunlara ilişkin çözüm önerileri içeren makalelerden oluşmaktadır. Kamu yönetimi adına son yıllarda tartışılan birçok konuda yapılan çalışmalarını içeren eser, Türk kamu yönetiminin sorunlarından ziyade, kamu yönetiminde son yıllardaki yaşanan gelişmelerin uygulanabilirliği açısından değerlendirilmeleriyle dikkat çekmektedir. Kitap kamu yönetimi inceleme alanlarından “yasal” yaklaşım hariç diğer bakış açılarının hepsini kapsayan bir şekilde sunulmuştur.

Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman editörlüğünde 2003 yılında hazırlanan “**Türkiye’de Kamu Yönetimi**” adlı eser, Türkiye’de özellikle son elli yıl içinde yazılmış ve bir dergi veya kitapta yayınlanmış makalelerin bir araya getirilmesinden oluşan, editöryal bir çalışma olarak dikkat çekmektedir. Makalelerin belli bir sistematik içerisinde değerlendirilmiş olması, kamu yönetimine katkısı anlamında önemli olarak gösterilebilir. Çalışmada yer alan makaleler, Türkiye’deki kamu yönetiminin sorunlarına karşı ürettikleri fikirler ve çağdaş kamu yönetimi tartışmalarına getirmiş oldukları bakış açıları itibarıyla dikkate değerdir. Çalışma, ayrı ayrı makaleler olarak ele alındığında, kamu yönetimini incelemede kullanılan yaklaşımlarının tümünü içerdiği söylenilebilir.

Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür editörlüğünde 2003 ve 2004 yıllarında “**Çağdaş Kamu Yönetimi I**” ve “**Çağdaş Kamu Yönetimi II**” adları altında hazırlanan eserler oldukça geniş perspektiften kamu yönetimini değerlendiren çalışmalar olarak dikkat çekmektedir. Çalışmalar kamu yönetiminde meydana gelen değişme ve gelişmeler dikkate alınarak, kamu yönetimindeki modern yaklaşımları irdelemektedir. Eserdeki makalelerin birçoğunun ayrı ayrı kamu yönetimini incelemede kullanılan tekniklerin bir veya birkaç özelliğini içeren çalışmalar olduğu belirtilebilir.

Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen editörlüğünde 2004 yılında hazırlanan “**Kamu Yönetimi**” adlı çalışma kamu yönetiminde son yıllarda ortaya çıkan ve kamu yönetiminde değişmeyi gerekli kılan bazı pratik gelişmeleri analiz eden makalelerden oluşmaktadır. Çalışma bir editöryal çalışma olması ve bir çok konuyu spesifik olarak ele alması nedeniyle, kamu yönetimi inceleme alanlarından tümünü ele almış ve yazılmış bir eser niteliğini taşıdığı söylenebilir.

M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen editörlüğünde hazırlanan “**Kamu Yönetimi -Gelişimi ve Güncel Sorunları-**” adlı eser 2004 yılında yayınlanmıştır. Çalışma kamu yönetimiyle ilgili olarak güncel anlamdaki birçok tartışmayı içeren makalelerden oluşan bir çalışma niteliğindedir. Çalışma kamu yönetiminin sorunlarını ülkemizdeki kamu yönetimi bölümlerinin sorunları çerçevesinde Türkiye’nin bir “yapısal” yüksek öğretim sorunu olarak ele alması bakımından dikkat çekmektedir. Çalışmanın sonuç ve değerlendirme bölümünde, yüksek öğretim sorunlarına üniversiteler genelinde, kamu yönetimi bölümleri özelinde bazı çözüm önerileri üretmeye çalışılması ile ilgi çekebilecek bir görüntüdedir. Eser bir editöryal grup tarafından kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal” yaklaşımıyla yazılmış bir çalışmadır.

Nagehan Talat Arslan editörlüğünde 2005 yılında hazırlanan “**Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**” adlı eser Türk kamu yönetimi alanındaki sorunların geniş olarak ele alındığı editöryal bir yayındır. Türkiye’deki kamu yönetiminin bütün boyutlarıyla ele alınan çalışmada, sadece kamu yönetimi olgusu genel olarak tartışılmamakta aynı zamanda Türkiye’deki belli sorunlar ve deneyimlerde öze indirgenerek geniş kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Çalışma, “sosyo-psikolojik” “kurumsal-yapısal”, “yasal” ve “sistem” yaklaşım anlayışları kullanılarak yazılmıştır.

2005 ve 2007 yıllarında iki cilt olarak **Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı** editörlüğünde “**Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I-II**” adlı kitaplar yayınlanmıştır. Eserlerde, 2003 sonrası dönemde Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimler ve yasal düzenlemeler irdelenmiş ve kamu yönetimi alanındaki yeni gelişmeler incelenmiştir. Eserler, kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal”, “yasal” ve “sistem” yaklaşımlarıyla yazılmıştır.

Önder Kutlu, tarafından 2006 yılında kaleme alınan “**Karşılaştırılmalı Kamu Yönetimi -Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları-**” adlı eser karşılaştırmalı kamu yönetimi yazını içinde dikkate değer bir çalışma olarak ifade edilebilir. Eserde dünyadaki bazı devletlerin (İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Hollanda, Polonya) kamu yönetiminde ülke uygulamalarına yer vermektedir. Ayrıca, geniş bir bölüm halinde “Türk Kamu Yönetimi Sistemi ve İşleyişi” adı altındaki bir bölümle bu devletlerin kamu yönetimi yapılarıyla, Türk kamu yönetimi yapısının karşılaştırılmasına aynı metin içerisinde imkân vermektedir. Çalışma konularının anlatımını birçok tablo, şekil ve diyagramla güçlendirmeye çalışmasıyla dikkat çekici bir görünüm sergilemektedir. Eser,

kamu yönetimi inceleme alanlarından “kurumsal-yapısal” ve “sistem” yaklaşımları anlayışlarıyla yazılmıştır.

2007 yılında **Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfi Şen** editörlüğünde hazırlanan “**Kamu Yönetimi Yazıları**” adlı eser küresel ölçekte kamu yönetiminin yaşamış olduğu dönüşümü ve bu dönüşümün yansımalarını güncel konular üzerinden incelemektedir. Eser değişim sürecinin Türkiye’de ki uygulama ve etkilerini ele alması açısından dikkate değer bir çalışmadır. Editöryal bir çalışma olan eser kamu yönetimini incelemede kullanılan yaklaşımların tümünü esas olarak hazırlanmıştır.

2007 yılındaki bir diğer çalışma **Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner** editörlüğünde kamu yönetimi alanında çeşitli üniversitelerde görev yapan akademisyenlerin katkılarıyla derleme olarak hazırlanan “**Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**” adlı çalışmada, kamu yönetimi alanındaki güncel konular ele alınarak incelenmiştir. Editöryal bir çalışma olan eser kamu yönetimini incelemede kullanılan yaklaşımların tümünü esas olarak hazırlanmıştır.

“**Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**” adıyla 2007 yılında **M.Akif Çukurçayır ve Gülise Gökçe**’nin editörlüğünde hazırlanan çalışma kamu yönetimi ile ilgili güncel konular ve sorunların ele alındığı editöryal bir çalışma olarak dikkat çekmektedir. Eser kamu yönetimini incelemede kullanılan yaklaşımların tümünü esas olarak hazırlanmıştır.

2008 yılında **Bekir Parlak** editörlüğünde hazırlanan “**Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**” adlı çalışma kamu yönetimindeki güncel gelişmelerin ışığında hazırlanmıştır. Türkiye’de kamu yönetimi literatüründe yeterince işlenmemiş konuları ele alması bakımından çalışma dikkate değerdir. Eserin hazırlanmasında kamu yönetimini incelemede kullanılan yaklaşımların tümünden yararlanılmıştır.

Koray Karasu’nun yayına hazırladığı konusunda uzman akademisyenler tarafından 2009 yılında kaleme alınan “**Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**” adlı eser sekiz ülkenin kamu yönetimi sistemleri üzerinde durmaktadır. Bu ülkelerden dördü (ABD, Almanya, İngiltere ve Fransa) ‘gelişmiş ülkeler’ sınıfında yer alırken, diğer dört ülke (Arjantin, İspanya, Polonya ve Rusya), orta derecede gelişmiş ülkeler olarak kabul edilmektedir. Kitabın arka kapağında belirtildiği üzere başka bir yabancı dilden kaynaklar aracılığıyla değil, ülkelerin kendi dillerinde yazılmış kaynaklar kullanılarak hazırlanmış olması çalışmanın özgün yönlerinden biri olarak söylenilebilir. Çalışma yasal, kurumsal ve yapısal ve sistem yaklaşımına göre hazırlanmıştır.

2009 yılında **Bekir Parlak ve Cantürk Caner** tarafından hazırlanan “**Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar**” adlı çalışma karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında Türk kamu yönetimi literatürüne bir katkı sağlamıştır. Çalışmada farklı siyasal ve yönetimsel sistemlere sahip 13 ülke ele alınmıştır (Fransa, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Federal Almanya, Japonya,

Rusya, Çin, Hindistan, İspanya, Arjantin, Mısır ve Küba). Çalışma yasal, kurumsal ve yapısal ve sistem yaklaşımına göre hazırlanmıştır.

2011 yılında **Nagehan Talat Arslan**'ın editörlüğünde yayınlanan “**Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler**” adlı eser kamu yönetimi alanında güncel tartışmaların yer aldığı bir çalışma olarak dikkat çekmektedir. Eser yasal, kurumsal ve yapısal ve sistem yaklaşımları çerçevesinde ele alınarak hazırlanmıştır.

Bu eserlerin dışında Avrupa Birliği ve Türk Kamu Yönetimi çerçevesinde, 2006 yılında **M. Akif Özer** tarafından hazırlanan “**Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**” adlı eser yayınlanmıştır. 2007 yılında **M. Kemal Öktem** ve **Uğur Ömürgönülşen** tarafından hazırlanan “**Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi**” ve 2008 yılında **Argun Akdoğan** tarafından “**Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği**” adlı eserler yayınlanmıştır. Bu eserlerde, Avrupa Birliği sürecinde Türk kamu yönetiminin değişim ve dönüşüm süreci anlatılmakta, Avrupa İdari Alanı çerçevesinde Avrupa Birliği ülkeleri ile Türk kamu yönetiminin sistemleri karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi bağlamında Türkiye’de yayınlanan esere baktığımızda **M. Akif Özer**'in 2005 yılında yayınladığı “**Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**”, yine aynı yıl **Süleyman Sözen** tarafından yayınlanan “**Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**”, **Hamza Al** tarafından 2008 yılında yayınlanan “**Yeni Kamu Yönetimi**” dikkatimizi çekmektedir.

SONUÇ

Çalışmada, Türkiye’de 1980 sonrası dönemde kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalara ulaşılabilmesi adına ve bu çalışmaların içerik analizlerinin yapılabilmesi için genel bir literatür taraması yapılmaya çalışılmıştır. Literatür taramasıyla elde edilen sonuçlardan birisi, 1980 öncesi dönemde Türkiye’de kamu yönetimi alanında doğrudan birkaç çalışma gerçekleştirilmiş olduğu, 1980-2000 arası dönemde eser sayısında büyük bir artış gösterildiğidir. Bu dönemde kamu yönetimi literatürünün gelişimi, YÖK’ün kurulmuş olması ve bu doğrultuda İİBF-Kamu Yönetimi bölümlerinin açılmasıyla bağdaştırılabilir.

Çalışmada elde edilen sonuçlardan birisi de 2000 öncesi dönemde Türkiye’de kamu yönetimi alanında hazırlanan eserlerin daha çok ders kitabı amacıyla hazırlandıklarıdır. 2000 sonrası dönemde Türk kamu yönetimi literatüründe, ders kitabı olarak hazırlanan kitaplardan ziyade, yardımcı ders kaynağı olarak ifade edilebilecek editöryal ve akademik çerçevede konunun belli yönlerine ağırlık veren çalışmalara girildiği dikkat çekmektedir. Bu dönemde uluslararası gelişmelere ve kamu yönetimi alanında yaşanan değişim ve dönüşüme paralel olarak, Türkiye’de de kamu yönetimi literatürü konusunda

önemli olarak addedilebilecek sayıda ve nitelikte kapsamlı çalışmalar gerçekleştirildiği görülmektedir.

Türk kamu yönetimi literatürü özellikle 2003 yılı sonrası dönemde dikkat çekici düzeyde artmış, genişlemiş ve kamu yönetiminin birçok önemli alanını kapsayan birçok çalışma yayınlanmıştır. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ve 2004 yılında Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin başlaması, kamu yönetimi alanında yapılan bu dönem çalışmalarının arka planını ve çerçevesini oluşturduğu söylenilebilir. Kamu yönetimi literatürünün özellikle son yıllarda, hem genel anlamda hem de Türkiye özelinde gerçekleştirilen çalışmalarla oldukça güçlü bir literatüre sahip olmaya başladığı muhakkaktır. Diğer bir ifadeyle bu alanda hem teorik hem de uygulamalı çalışmalar gerçekleştirilmekte ve kamu yönetimine ait literatürde ciddi bir genişlemeyle, zenginleşmeye gidildiği söylenebilir.

Teknik bir inceleme alanı olarak, ülkemizde 1980 ile 2000 yılları arasında yayınlanan kamu yönetimi alanında yazılmış lisans ve lisansüstü öğreniminde faydalanılan eserlerin (ulaşılabilen büyük bir kısmı) çalışmada genel anlamda sayılmış ve incelenmiştir. Eserlerin içerik analizi yapılırken “kamu yönetimi inceleme alanlarından” hangisiyle yazıldığının tespitine çalışılması, çalışmanın ana amacını teşkil etmiştir. Bu yöntem neticesinde eserlerin “kamu yönetimi inceleme alanlarından” hangisini kullandıkları tespit edilmiştir. Çalışma sonucunda elde edilen en önemli bulgulardan biri, eserlerin büyük çoğunluğunun “kurumsal-yapısal” ve “yasal” bakış açılarıyla yazılmış olduğudur. Ancak genel anlamda kitapların bir tek bakış açısıyla değil, birkaç bakış açısını kullanarak yazıldıkları görülmüştür. Ayrıca bazı kitapların bunların dışına çıkarak tarihsel ve siyasal bakış açılarıyla da yazıldıkları da gözlemlendiği gibi birçok eserin içinde de bazı “uygulamalı” çalışmalara girişildiği tespit edilmiştir.

Çalışmada, eserlerin kamu yönetimi lisans ve lisansüstü eğitimi anlamında kaynak olarak hangi kategoride yer alabilecekleri ve kamu yönetiminin sorunları ile işleyişine genel bakışlarının ne olduğu da tespit edilmeye çalışılan konulardan biri olmuştur. Kitapların kategorilendirilmelerinde Türkiye'deki kamu yönetimi bölümlerinde “ders kitabı” olarak okutulmaları ve bu ders kitaplarını destekleyecek “ek kaynak” ya da “yardımcı kaynak” olarak bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Bu anlamda genelde “ana” ders kitabı olanların geniş, kapsamlı teorik, yasal ve tarihsel anlatım yönü ağır basan çalışmalar oldukları söylenilebilir. Ana ders kitapları içeriklerinin genel anlamda ise kamu yönetimi ve özel anlamda Türk kamu yönetimi alanlarını bölümlendiren ve genel teori anlamında yaklaşımların sergilendiği, büyük çoğunluğunun da tek yazarlı olduğu tespitinde bulunulabilir. “Yardımcı” ders kitabı kategorisi niteliğinde ele alınan eserlerin ise, genellikle editöryal olarak birçok yazarın hazırladıkları bölümlerden veya makalelerden oluşan bütünler oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Bu çalışmaların her bir bölüm veya makalelerinin kamu yönetiminin bir bölümüne yönelmiş “spesifik alanları” kapsadıkları ve lisans düzeyinden ziyade, lisansüstü düzeyde “akademik” çalışan kitleye yönelik

olarak yazıldıkları görülmektedir. Ancak genelde kamu yönetiminin tanıtılması adına ayrıntılı analizlerinin yanında eserlerin tümünün, kamu yönetiminde var olan bürokratik, yapısal, yasal, siyasal sorunlarının üzerine eğildikleri ve bu konuda genel anlamda tespitler ile kısmi anlamda çözüm önerileri içerdikleri söylenilebilir.

Sonuç olarak Türk kamu yönetimi literatüründe son yıllarda meydana gelen artışta, kamu yönetimi teorisinde meydana gelen değişmelerin ve Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm hareketlerinin önemli rolleri olduğu söylenilebilir. Bu görüntüde Türkiye’de akademik düzeyde çalışan kesimin kamu yönetimi alanındaki artış da bir etken olarak görülmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi literatürünün gelişiminin, Türkiye’de kamu yönetimi eğitimi de olumlu yönde etkileyeceği söylenilebilir. Diğer bir ifadeyle akademik anlamdaki gelişmeler ve bu alanda çalışan akademisyenlerin ürettikleri eserlerin çeşitliliğiyle, bakış açısı farklılıklarındaki artışların, Türk kamu yönetimi eğitiminde yeni bakış açıları geliştirilebilmesinde/geliştirilmesinde etkili olacağı sonucuna varılabilir

KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin (1959), **Bürokrasi**, AÜSBF Yayınları, Ankara.
- ACAR, Muhittin ve ÖZGÜR, Hüseyin (Ed.) (2003), **Çağdaş Kamu Yönetimi I, Konular, Kurumlar, Kavramlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ACAR, Muhittin ve ÖZGÜR, Hüseyin (Ed.) (2004), **Çağdaş Kamu Yönetimi II, Konular, Kurumlar, Kavramlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- AKDOĞAN, Argun (2008) **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği**, TODAİE, Ankara.
- AKSOY, Şinasi ve ÜSTÜNER Yılmaz (Ed.), (2007) **Kamu Yönetimi-Yöntem ve Sorunlar**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- AL, Hamza (2008) **Yeni Kamu Yönetimi**, Değişim Yayınları, Sakarya.
- ARSLAN Nagehan Talat (Ed.), (2011) **Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler**, Aktüel Yayınları.
- ARSLAN, Nagehan Talat (Ed.) (2005), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2009) **Türk Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- AYKAÇ, Burhan (1997), **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan ve KAVRUK, Hikmet (Ed.) (2003) **Kamu Yönetimi Seçme Yazılar**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol, YAYMAN, Hüseyin (Ed.) (2003), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2001) **Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2010) **Kamu Yönetimi-Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif ve GÖKÇE, Gülise (Ed.) (2007), **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- DURDUN, Davut ve AL, Hamza (1998) **Türkiye’de Yönetim Geleneği “Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları”**, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- EMRE, Cahit (1997), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ERGUN, Turgay (2004) **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERGUN, Turgay, Aykut Polatoğlu (1978) **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2004) **Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınevi, 2. Basım, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilâl (2010) **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilâl (1993) **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- ERYILMAZ, Bilal, EKEN, Musa ve ŞEN, Mustafa Lütfi (Ed.) (2007) **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- FAYOL, Henri (2008) **Genel ve Endüstriyel Yönetim**, (Çev.) Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- GİRİTLİ, İsmet (1979) **Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli**, 6. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- GİRİTLİ, İsmet (1998) **Türkiye’nin İdari Yapısı “Kamu Yönetimi Teşkilatı”**, 10. Baskı, Der Yayınları, İstanbul.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1992) **Yönetim Hukuku**, 5. Baskı, Yargı Kitabevi, Ankara.
- GÜLTEKİN, Sadettin (2002) **Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınevi, Rize.

- KARASU, Koray (Haz.) (2009) **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, İmge Kitabevi.
- KUTLU, Önder (2006) **Karşılaştırılmalı Kamu Yönetimi ‘Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları’**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- LEBLEBİCİ, Doğan Nadi (2004), “Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi”, (Ed. Öktem, M. Kemal ve Ömürgönülşen, Uğur), **Kamu Yönetimi “Gelişimi ve Güncel Sorunları”**, İmaj Yayınevi, Ankara.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (1987), **Yönetim Sorunları**, AÜSBF Yayınları, Ankara,
- MIHÇIOĞLU, Cemal (1988), **Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları**, AÜSBF Yayınları, Ankara.
- NOHUTÇU, Ahmet ve BALCI Asım (Ed.), (2005) **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- NOHUTÇU, Ahmet ve BALCI Asım (Ed.), (2007), **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- NOHUTÇU, Ahmet, BALCI, Asım ÖZTÜRK, Namık Kemal ve COŞKUN, Bayram (Ed.), (2003), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar “Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye”**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ÖKTEM M. Kemal ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2007) **Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi**, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- ÖKTEM, M. Kemal, ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (Ed.), (2004), **Kamu Yönetimi “Gelişimi ve Güncel Sorunları”**, İmaj Yayınevi, Ankara.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2004), “Türkiye’de Lisans Düzeyinde Kamu Yönetimi Öğretiminin Kurumsal Gelişimi ve Sorunları”, (Ed. Öktem, M. Kemal ve Ömürgönülşen, Uğur), **Kamu Yönetimi “Gelişimi ve Güncel Sorunları”**, İmaj Yayınevi, Ankara.
- ÖRNEK, Acar (1992), **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul.
- ÖZER M. Akif (2006), **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları.
- ÖZER, M. Akif (2005), **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları.
- PARLAK, Bekir (2008), **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- PARLAK, Bekir ve CANER, Cantürk (2009), **Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar**, Aktüel Yayınları.
- PARLAK, Bekir ve SOBACI, Zahid (2005), **Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi**, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.

- POLATOĞLU, Aykut (2003), **Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, ODTÜ Yayıncılık, Ankara.
- SENCER, Muzaffer (1986), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- SÖZEN, Süleyman (2005), **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- ŞAHİN, Yusuf (2010), **Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi**, Murathan Yayınevi.
- TAYLOR, Frederick W. (2005), **Bilimsel Yönetimin İlkeleri**, Çev. Bahadır Akın, Adres Yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri vd. (Ed.), (1997), **Kamu Yönetimi**, Cilt I-II, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 2. Baskı, Eskişehir.
- VERSAN, Vakur (1990), **Kamu Yönetimi "Siyasi ve İdari Teşkilat"**, 10. Basım, Der Yayınları, İstanbul.
- YILDIRIM, Turan (2004), **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, İstanbul.
- YILMAZ, Abdullah ve ÖKMEN, Mustafa (Ed.), (2004), **Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara.

KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMALARINDA TARİHSEL YAKLAŞIM

Nuray Ertürk Keskin Fatma Eda Çelik***

Özet

Yönetim olgusu nasıl araştırılabilir? Yönetimsel gerçeği ya da yönetimsel olguları anlamak ve açıklamak için en elverişli, en kesin/kesine yakın yöntem nedir? Elinizdeki çalışma, kamu yönetimi araştırmacılarını bu temel soruyu tartışmaya çağıran bir metin olarak tasarlanmıştır. Çalışma, alanda büyük ölçüde göz ardı edilen bir yöntem üzerinde durmaktadır: Tarihsel yaklaşım. Tarihsel yaklaşım, araştırılan nesneyi toplumsal gerçekliği ve hareketi içinde görmenin gerekliliğine yapılan bir vurgudur. Alandaki çalışmaların tarihsel yöntemle iş görmesi, bir başka deyişle incelemeye alınan nesnenin tarihsel görünüş özelliklerini bütün yönleriyle ortaya koymayı hedeflemesi önem taşımaktadır. Tarihsel yaklaşım, kamu yönetimi araştırmacıları için kavram inşa etme ve kavram ağları geliştirme görevini yerine getirme bakımından bereketli bir yöntem olarak tanımlanabilir. Bu yazıda ilk olarak tarihsel yöntem ve yönetimsel olguların tarihselliği üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde kamu yönetimi araştırmalarında tarihsel yöntemin gerekliliği ve yönetim bilimine katkısı irdelenmektedir. Tarihsel açıklama yaklaşımıyla yürütülmüş bir yönetim araştırmasının örnek olarak sunulduğu son bölümde, bu araştırmanın yöntemi ve sonuçlarına ilişkin bilgi verilmektedir. Bu metnin, Türkiye’de yönetim bilimi-kamu yönetimi disiplini’ndeki kuram ve yöntem tartışmalarına katkı yapmasını umuyoruz.

Anahtar sözcükler: Yönetim bilimi, kamu yönetimi, tarihsel yaklaşım, idare tarihi, yöntem.

* Yrd.Doç.Dr., Ondokuz Mayıs Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nekeskin@omu.edu.tr

** Arş.Gör., Hitit Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, fatmaedacelik@gmail.com

THE HISTORICAL APPROACH ON PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCHES

Abstract

How can be studied the phenomenon of administration? What is the exact/approximately exact methodology to understand and explain the administrative facts and phenomenon? This paper is intended as an invitation for the researchers of public administration to discuss this fundamental question. Furthermore, this article accentuates a methodology that isn't mainly taken into consideration, namely historical approach. Historical approach is an emphasis putting on the necessity of observing the subject of inquiry in its social reality and movement. It can be defined as a productive methodology for conceptualization of administrative reality. Therefore, it is important that the researches made in public administration field follow the historical approach and aim to put forward the historical features of the subject in all aspects. Initially, this article will focus upon the historical methodology and the examination of the administrative reality in its historical conditions. Secondly, the necessity of historical approach for public administrative researches and the contribution of this approach to administrative sciences will be scrutinized. Lastly, a study having been carried out by means of historical approach will be exemplified. In this last section of the paper, it will be provided information about the methodology and results of this study. We hope that this paper will contribute to the theoretical and methodological discussions in administrative sciences and public administration fields of Turkish academia.

Key words: administrative sciences, public administration, historical approach, history of administration, methodology

Eğer toplumbilimci tarihten kopmuşsa ve insan konularına tarihsel bir düşünüşle yaklaşmazsa, bugün araştırmalarına yön verecek sorunları gereği gibi temellendiremez.

C. Wright Mills

Araştırmalarda, yalnızca şimdiki zamana tutunmaktan daha kötü bir soyutlama olamaz.

Henri Lefebvre

GİRİŞ

Araştırma, bir bakıma yöntem demektir. Oysa kamu yönetimi araştırmalarında yöntem sorununu tartışan çalışmaların sayısı parmakla gösterilecek kadar azdır. Bu, yalnızca bugünün değil dünün de sorunudur. Alan, bu özellik nedeniyle 90'lı yılların ortasında kimi Batılı araştırmacılar tarafından "yönetimsel performansı geliştirme yollarını arayan", "teknik-uygulamaya dönük bilgi üreten", "büyük sorular sormayan/soramayan", "yapay bir bilim" olarak tanımlanmıştır (Meier; Keiser, 1996: 459), (Neumann; Francis, 1996: 410). Bu tanımların yapıldığı tarihten yirmi yıl öncesine uzandığımızda yine Batılı bir yazarın benzer yönde bir saptama yaptığını görürüz: "Kamu yönetimi disiplini kuram oluşturma ve sınama konusuna ilgisiz kalmıştır" (Sigelman, 1976: 621). İngilizce yazında yürütülen tartışmalar, Türkiye'de 2007 yılında yayımlanan bir makalede irdelenmiştir. Bu yazıda kamu yönetiminde kuram yokluğu ya da yapılabirliği üzerine yöntemsel bir tartışma yürüten Örsan Akbulut, kamu yönetimi alanında bağımsız bir kuramın gerektirdiği önermelerin olmadığını ve yine aynı nedenle bir çözümlemenin yapılamadığını ileri sürmüştür (Akbulut: 2007, s. 23). Kamu yönetimi disiplininin kuruluş nedenselliğinin ürünü olan bu sorun, yöntemsel katkının sınırlılığı nedeniyle aşılammış ve bugüne taşınmıştır. Kuruluşunu Amerika Birleşik Devletleri'nin yönetimsel özgüllüğünde ve pozitivist yöntemsel ağırlığında tamamlayan kamu yönetimi disiplini, yöntemsel katkının ve sınımanın sınırlılığı nedeniyle belirli bir coğrafyaya, belirli bir zamana ve belirli bir yönetime özgü olan çözümleme tarzını disiplinin bütününe genellemiş; disiplin ile belirli bir çözümleme tarzını özdeşleştirmiştir. Kamu yönetimi disiplininin kuram ve yöntem sorunları, modernleşme/kapitalistleşme sürecinde yönetim düşüncesini gelişmiş dünyadan aktaran ya da transfer eden Türkiye gibi ülkelerde daha da derindir. Son iki yüzyıllık Türk yönetim düşüncesinin gerek kurumlar gerek kavramlar bakımından aktarmacılık niteliği sergilediği birçok araştırmada vurgulanmıştır (Güler, 1994); (Emre, 1998); (Keskin, 2006); (Güler, 2010). Günümüzde ise, yönetim biliminin konusunu oluşturan toplumun/kamunun yönetimi bir yandan aşırı uzmanlaşmış bilim dalları arasında sistemsiz bir biçimde paylaşılmış, öte yandan pozitivistin süre giden egemenliği nedeniyle Amerikan örgüt-işletme yaklaşımlarının ağırlığı altında kalmıştır (Aksoy-Üstüner, 2007); (Güler, 2010).

Bilimsel yöntem konusunda, Hilmi Yavuz'un günümüzden yaklaşık otuzbeş yıl önce yazdıkları, Türkiye'nin kamu yönetimi araştırmacıları için de uyarıcıdır (Yavuz, 1975: 21). Yavuz *Felsefe ve Ulusal Kültür* başlıklı bu çalışmada, Türk kültürünün sistemleştirilmesine ilişkin yaklaşımlarda, Türk gerçeklerinin Batılı kuramsal modellere uydurulmasını yanlış bulmakta ve şunları söylemektedir: "Bu alandaki yanlışlık, Türk kültürüne ilişkin sistemleştirme sorununun önceden belirlenmiş kuramsal modellerden yola çıkılarak, bize özgü gerçekliklerin de modellere uyarlanmak istenmesinden doğuyor. Doğallıkla, bu yaklaşım, temellendirme ölçütü seçilen kuramsal modelin bu gerçeklikleri bütünüyle kapsayıp kapsamadığı sorununu da birlikte getirir. Çünkü bu tür

şematik bir tündengelim yöntemi, ya birtakım gerçekliklerin, seçilen kuramsal modelin dışında kalması ya da gene birtakım gerçekliklerin kuramsal modele yapay olarak uyarlanması sonucunu verir. Sorunu basitleştirerek şöyle de diyebiliriz: Son altmış yıllık düşün hayatımızda, Türk kültürünün sistemleştirilmesi doğrultusundaki yaklaşımlar (Tanpınar ve Kemal Tahir dışında) önceden seçilen modellere uygun gereçler arama biçiminde olmuştur. Oysa doğru yöntem modele uygun gereç arama değil, tam tersine, gerece uygun model aranması biçiminde olmalıdır.”

Kamu yönetimi alanında kuram geliştirme-yaratma sorunu, her şeyden önce yöntem sorunudur. “Yöntem bilimin temelidir; önce yöntemi bulmak, sonra bilimi oluşturmak gerekir” (Ergun, 2006: 33). Modern yönetim düşüncesinin Türkiye’de gelişimi, gündeme getirilen kavramların içinde yer aldığı tarihsel-kavramsal bütünü görmeme, bu bütünü sorgulamaya yanaşmama tavrında oldukça ısrarcıdır. Oysa “modern-kapitalist ulus-devlet temelinde yükselen kamu(nun) yönetimi, insanlık tarihinde beliren onlarca ‘tür’den biridir. Öbür türlerden ayrıcalığı ya da farklılığı, içinde yaşadığımız topluma ait olmasından ibarettir. Dikkatimiz, bütün öbür tarihsel türleri bir yana bırakarak, içinde yaşadığımız türe yoğunlaşmış durumdadır. Bu yoğunlaşma öyle boyutlara ulaşmıştır ki, kamu yönetimi alanında çalışanlar için uzmanlıkları güncel toplumla sınırlı olarak tarif edilir olmuştur. Dikkat ve yoğunluk güncel kamu yönetimine dönüktür; tarihin belli bir noktasında –son yüzyıllarda geçerli bir olgu üzerinde durulmaktadır” (Güler, 2010: 80). Ülkemizde özgün bilimsel çalışmalar yapmanın önkoşulu, bir yapısal soruna dönüşmüş olan bu düşünüş tarzını dönüştürmektir.

Şu halde, yönetim olgusu nasıl araştırılabilir? Yönetimsel gerçeği ya da yönetimsel olguları anlamak ve açıklamak için en elverişli, en kesin/kesine yakın yöntem nedir? Elinizdeki çalışma, kamu yönetimi araştırmacılarını bu temel soruyu tartışmaya çağıran bir metin olarak tasarlanmıştır. Çalışma, alanda büyük ölçüde göz ardı edilen bir yöntem üzerinde durmaktadır: *Tarihsel yaklaşım*. Tarihsel yaklaşım, kamu yönetimi araştırmacıları için kavram inşa etme ve kavram ağları geliştirme görevini yerine getirme bakımından bereketli bir yöntem olarak tanımlanabilir. Tarihe karşı ilgisizlik, çalışma alanımızı önemli ölçüde daraltmakta, sınırlandırmaktadır. Bugünün kamu yönetimi alanını uzun bir tarihsel sürecin sonucu olarak görüyorsak, sadece bugünün kamu yönetimini verili durum olarak ele alarak, verili durumun bilgisi ile bilgi üretemeyiz. Ancak, günümüz kamu yönetimi alanını tarihsel yöntemle çalışabiliriz. Türkiye’nin genel-güncel yönetim sorunlarını tarihsel yaklaşım ışığında anlamaya ve açıklamaya çalışabiliriz.

Bu yazıda ilk olarak tarihsel yöntem ve yönetimsel olguların tarihselliği üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde kamu yönetimi araştırmalarında tarihsel yöntemin gerekliliği ve yönetim bilimine katkısı irdelenmektedir. Tarihsel açıklama yaklaşımıyla yürütülmüş bir yönetim araştırmasının örnek olarak sunulduğu son bölümde, bu araştırmanın yöntemi ve sonuçlarına ilişkin bilgi verilmektedir. Makale tartışma zemini yaratmak amacıyla kaleme alındığından,

bilgilendirici açıklamalara sınırlı biçimde yer verilmiş ve savlar mümkün olduğunca açık dile getirilmeye çalışılmıştır.

I. TARİHSEL YÖNTEM ve YÖNETSEL OLGULARIN TARİHSELLİĞİ

Yönetim bilimi, bir toplumun yönetimine ilişkin gerçeklikle uğraşan bir bilim alanıdır. Yönetim biliminin-kamu yönetimi disiplininin amacı yönetsel gerçeği/yönetsel gerçeğin özünü açıklamaktır.¹ Yönetim gerçekliğini ve çağımızın yönetsel örgütlenme tarzı olan kamu yönetimi olgusunu derinlemesine kavrayabilmek için, öncelikle çalışma alanını yeniden tanımlamak ve yöntem sorunu üzerine tartışmak gerekir.

Her toplumsal olgu gibi, yönetsel olgular da tarihseldir. Yönetsel gerçeğin öğeleri, yalnız şimdi/yalnız bugünkü zamanda görünen, yalnız şimdi gözlenen öğeler değildir. Yönetsel gerçeğin öğeleri, bu öğelerin geçmişlerini de içeren bütünlükleri içinde değerlendirilmelidir, açıklanmalıdır. Gözlenebilen yönetsel olay ve olgular, artık gözlenemeyen öğeleriyle birlikte bir bütünlük oluştururlar. Bu nedenle yönetsel gerçeğin öğeleri, geçmişlerini de içeren bütünlükleri içinde değerlendirilmeli, tarih nesnel olarak incelemeye konu olmalıdır. Böylece yönetim araştırmaları, betimleyici-tasvirici değil, açıklayıcı-çözümleyici bir nitelik kazanabilir.

Farklı bilgi alanlarında düşünce üreten bilim insanları, toplumbilimlerinde tarihsel yöntemin önemi üzerine birçok eser kaleme almışlardır. Tarihsel ilerleme ve genel olarak tarihe yaklaşım sorunu ile ilgili önemli bir başvuru kaynağı E.H.Carr'ın 1961 yılında verdiği konferanslardan oluşan ve Türkçe'ye ilk olarak 1980 yılında çevrilmiş *Tarih Nedir?* başlıklı kitabıdır (Carr, 2002). Eric Hobsbawm'un tarihin başka disiplinler, özellikle de sosyal bilimler açısından taşıdığı değeri tartıştığı çeşitli konferans metinleri ve yazılarından oluşan *Tarih Üzerine* başlıklı kitabı da bu çerçevede sayılabilir (Hobsbawm, 1999). C. Wright Mills, *Toplumbilimsel Düşün* başlıklı kitabında tarihi toplumsal incelemelerin belkemiği olarak tanımlamaktadır. İlk baskısı 1959 yılında ABD'de yayımlanan, 1979 yılında Türkçe'ye çevrilen bu kitap, sosyal bilimlerde tarihin kullanımı üzerine uyarıcı değerlendirmeler yapmaktadır (Mills, 1979). Mills, "ciddi denebilecek her toplumsal çalışma dalının düşüncelerinde tarihsel bakışa dayanması ve tarihsel materyallerden tam olarak yararlanması gerektiğini" savunmaktadır (Mills, 1979: 227). Tarihsel çalışmanın sosyal bilimin gelişmesi ve sosyal bilimlerin görevini yerine getirmesindeki yararlılığı üzerinde duran Mills, her toplumun tarihsel bir belirlilik taşıdığı ilkesini rehber almadıkça, bir tek toplumun bile birçok özelliklerinin gerçeğe uygun olarak anlaşılamayacağını dile getirmektedir. (Mills, 1979: 245).

¹ Bu çalışmada Yönetim Bilimi "insanlık tarihi genelinde genel olarak toplumun/kamunun sorunu ile ilgilenen bilgi alanı"; Kamu Yönetimi ise, "kamunun yönetiminde modern-kapitalist toplumlarda ortaya çıkmış bir örgütlenme tipinin ve bu tipi inceleyen disiplinin adı" olarak tanımlanmaktadır.

Çoğu zaman nedenini bilmesek bile tarihe ihtiyaç duyduğumuzu ve ondan yararlandığımızı belirten Hobsbawm (1999: 40), geçmişin toplumsal işlevine ilişkin olarak şunları söylemektedir: “Toplumların, başarılı biçimde işlemesi hakkında bildiklerimizin çoğu, aslında binlerce yıldan beri çok değişik insan gruplarıyla çeşitli şekillerde birlikte yaşama sürecinde ampirik olarak öğrendiğimiz şeylerdir. Bugünü ve geleceği ilgilendiren şu ya da bu özgül problemin çözümünde, ‘fiilen olmuş şeyler’i temel alan tarihsel irdelemeler kesinlikle tartışma götürmez bir değere sahiptir ve bu tür irdelemeler yeni problemlerle birleştirilmeleri koşuluyla, oldukça eski tarihsel çalışmalara yeni bir yaşam solluğu vermiştir” (Hobsbawm, 1999: 32). Hobsbawm, modern sosyal bilimin, politika oluşturma ve plan yapma işlevinin, insani ve –öncelikle tarihsel- deneyimi sistematik biçimde ve bilerek göz ardı ettiği bir bilimcilik ve teknik modeli benimsediğine dikkat çekmektedir. Analizde ve öngöründe gözde olan bu model, eldeki tüm güncel verileri bir soyut ya da gerçek süper bilgisayara yüklemek ve yanıtların ekranda görünmesini beklemektir. Oysa saf insani deneyim ve anlayış buna uymaz ya da oldukça özel amaçlar için uyar. Hobsbawm’a göre, böylesi bir anti-tarihsel bakış açısı, gerçeklere karşı genellikle kör kaldığının, hatta gözlerini kullanabilenlerin sistematik olmayan bakışlarından da geri kaldığının farkında değildir (Hobsbawm, 1999: 44). Hobsbawm, mekanik modeller ve araçlardan yararlanmayı öngören, tarihsel olmayan, problem çözmeyi düşünen bu mühendislik yaklaşımının, çeşitli alanlarda harika sonuçlar elde etmiş olmakla birlikte, herhangi bir perspektifinin olmadığını belirtir. Bu yaklaşım, kendi modeline baştan yüklenmiş olmayan hiçbir veriyi dikkate almayacaktır (Hobsbawm, 1999: 55). *İleriye Bakmak: Tarih ve Gelecek* başlıklı yazıda Hobsbawm şu dikkat çekici uyarıyı yapmaktadır: “... geleceğe tarih dışında bakan herkes, özellikle ileri teknoloji çağında, hem kör hem de tehlikelidir” (Hobsbawm, 1999: 79). Hobsbawm’a göre, herhangi bir disiplinde son birkaç kuşağın yürüttüğü tarihsel araştırmalarda fiilen neler yapıldığına bakmak, bu disiplinde “kişisel beğeni, güncel politika ve ideoloji, hatta salt modayı simgeleyen dalgalarda bata çıka ilerleyen bir tür akademik kanodan daha fazla şey yapıldığını gösterebilir” (Hobsbawm, 1999: 90). Yazar, sosyal bilimlerin kimi disiplinlerindeki düşünce yapısının uzun dönemli tarihsel sosyo-ekonomik dönüşümlerin üzerinde durmadığını, hatta ilgilenmeye bile gerek görmediğini vurgulamaktadır. Dahası, bu disiplinlerin analitik modellerinin önemli bakımlardan sistematik biçimde ve hatta tarihsel değişimden soyutlanarak geliştirildiği de ileri sürülebilir (Hobsbawm, 1999: 117). Bilim adamını çıkar gözetir hale getiren bu tarzın ortaya çıkışında, Anglo-sakson gelenekte yönetsel bilginin uygulamadaki sorunları çözmeye yönelik olarak üretilmesinin, yönetim uzmanlarının da profesyonel yöneticilere bilgi aktaran birer teknokrat haline gelmelerinin etkisi büyüktür.²

² Bilginin, toplumu yönlendirmek için toplumsal süreçlere uygulanır hale gelmesi toplum mühendisliği anlayışının bir ürünüdür ve toplumun nesnel bilgisini üretme iddiasında olan bilim adamına teknokratik bir rol biçmektedir (Torgerson, 1986: 35). Horowitz, bunun Anglo-sakson dünyaya özgü bilim üretme tarzından kaynaklandığını

Doğan Özlem, tarihsel açıklamayı “bir çağı, tarihsel bir dönemi, insanları, kurumları, toplumları, kısacası her şeyi tarihin akışı içindeki yerine referansla açıklayan, tarihte de doğa bilimlerine özgü bir yasalılığın bulunduğunu ifade eden açıklama tarzı ya da türü” biçiminde tanımlamaktadır (Özlem, 1998).

Sosyoloji ve Tarih, Yöntemi Bulmak, 100 Soruda Sosyoloji başlıklı kitaplarında Doğan Ergun, ‘tarihsel’i şöyle açıklar: “Belirleyicileriyle yaşanmış bir tarihe, o belirleyicileri anlamaya yönelik, daha doğrusu, o belirleyicilerin oluşumunu açıklamaya yönelik yöntembilimsel bir niyetle bakmak gerekir. İşte o zaman ‘tarihte neler oldu?’dan çok ve daha önce, ‘tarihte nasıl oldu?’ sorusuna cevap aranacağı için, tarihin günümüze katkısı ancak yöntem, teknik bakımından olacaktır; değerler ve erekler bakımından olacaktır” (Ergun, 2005: 27-28; Ergun, 2006: 151). Ergun’a göre, tarih ya da tarihsel, toplumsal ilişkilerin hareketinin belirleyici niteliklerini gösterebilecek bir geçmiş zamandır. Tarih ya da tarihsel, bir “tecrübe tahtası” ya da “bilgi ve haber kaynağı” olarak görülemez. Tarih, şimdi nasıl davranmalıyız, gelecekte ne yapacağız gibi sorulara da yanıt üretmez; çünkü koşullar baştan başa değişmektedir. Her ayrı toplumu ya da belirli bir toplumu incelerken uygulanan yöntemin, incelenen toplumun toplumsal gerçeğinin özünü yakalayabilecek yasaları/ilkelere olması gerekir. İncelenen toplumdaki bütünlüğü ve hareketi, tarihsel özgüllük ilkesinin süzgecinden geçirmek zorunluluğunu da vurgulamak gerekir. Çünkü bir toplumun görüntüsü kendi tarihiyle bezenmiştir. Tarihsel özgüllük, özel bir bütünlüğü, bir toplumun kendi özel ve somut tarihinin bütünlüğünü içerir. Öyleyse her toplum tarihinin özel tarihsel evrim yasaları ve özel tarihsel belirleyicileri var demektir (Ergun, 2006: 150).

Birgül A. Güler, ilk baskısı 2009 yılında yayımlanan *Türkiye’nin Yönetimi – Yapı* kitabında yönetim bilimi-kamu yönetimi’nin içeriği üzerinde de durmaktadır. Güler, “Yönetim Bilimi Alanını Nasıl Tanımlayabiliriz?” başlıklı bölümde, kamu yönetimi araştırmalarında tarihsel yönteme dair şunları söylemektedir: (Güler, 2010: 76-77): “Yönetim bilimi tarihsel bir bilimdir. Bu, hiçbir düşünce ya da kurumun, içinde yer aldığı tarihsel toplumsal koşulların dışında kendi başına var olamamasının zorunlu sonucudur. Alandaki çalışmaların tarihsel yöntemle iş görmesi, bir başka deyişle incelemeye alınan nesnenin tarihsel görünüş özelliklerini bütün yönleriyle ortaya koymayı hedeflemesi gerekir. Tarihsel yöntem, tarihçilerin yaptığı gibi geçmiş zamanda kalmış olaylar üzerine çalışmak ya da her ele alınan şeyin geçmişine ilişkin bir özet vermek işi değildir. Tarihsel yöntem, araştırılan nesneyi toplumsal gerçekliği ve hareketi içinde görmenin gerekliliğine yapılan bir vurgudur. Böyle bir görüş, ancak mantıksal yöntemin işe koşılmasıyla kazanılabilir. Bir başka

ileri sürmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde toplum bilimcilerin üst düzey yöneticilerle, onları bilgilendirmeye ve yönlendirmeye yönelik birlikte çalışma kültürünün toplum bilimlerini daha fazla bir uygulamalı bilim haline getirdiğini söyleyen Horowitz (1967: 35-36), bunun toplum bilimleri ile hükümet politikası arasında bir bütünleşmeye yol açtığını ve kamu politikası üzerinde belirleyici olan kurulların toplum bilimleri üzerindeki etkilerini artırdığını iddia etmektedir.

deyişle tarihsel çalışma, daha en baştan incelenen nesnenin kendisi ve hareketi hakkında kuramsal bir kavrayışa sahip olmayı gerektirir. Kuramsal kavrayış ya da mantıksal yöntem, hem tarihsel incelemeyi yönlendirir hem de kuramsal açıklamada yol alınmasını sağlar.” Güler’in tanımına göre, “tarihsel yöntem, araştırmacının çalışma alanı olarak yalnızca içinde yer aldığı coğrafyayı seçmesini gerektirmez. Ama incelemeye alınan nesnenin kendi toplumuna ait olması da, araştırmayı ‘yerel’ kılmayacağı gibi ulaşacağı sonuçları da ‘kısmi’, ‘eksik’ kılmaz. Araştırmanın ABD yönetimi alanında yapılmasıyla Azerbaycan yönetimi alanında yapılması, araştırmacının ‘bilimsel değer’i bakımından hiçbir şeyi değiştirmez. Tersine, kavramsal ve pratik pek çok nedenle, araştırmacının kendisinin de içinde yer aldığı toplumsal gerçeklik üzerinde çalışması başarıya ulaşmasını kolaylaştıracaktır. Yönetim bilimi alanında yapılan çalışmalar, diğer toplumsal bilim dallarında olduğu gibi, incelemeye aldığı yönetsel nesne üzerinden bir yandan genelgeçerli yasaları [evrensel boyutu] bir yandan da özgün kuralları bulmayı amaçlamalıdır.”

Yönetimin tarihsel ve *ameli-eylemsel* alanlardan biri olması, yönetim düşüncesi tarihinin özgünlük ve zenginliğinin kanıtıdır. Ne var ki Türk Kamu Yönetimi üzerine yazılan kitaplar genel olarak tarihsel bakış açısını ve gerçekliğin kaynaklarıyla çeşitliliğini oldukça az işler.

II. NEDEN TARİHSEL YAKLAŞIM?

Zamandizinsel anlatım kaygısından ötürü ya da salt tarih merakı ile geçmişe bakılabilir. Toplum bilimlerinde zaman zaman inceleme nesnesini ortaya çıkaran koşulları anlamak için veya geçmişle bugünü karşılaştırarak bugünü daha iyi anlatmak için tarihe başvurulabilir. Bir bilim dalı olarak tarih de, toplum bilimlerinin inceleme nesnelere kendi özgün yöntemi ile yaklaşabilir. Ancak, tarihi olaylara başvurmak veya tarih yazmak ile inceleme nesnesine tarihsel yaklaşım ile bakmak bir ve aynı şeyler değildir. Söz konusu yönetim bilimleri olduğunda, örneğin devlet başkanlığının tarih içinde nasıl örgütlendiğini göstermek için kronolojik bir döküm yapılabilir; bugün böyle değil şöyle örgütleniyor denilebilir. Tarih bilimi de, idare tarihi incelemelerinde devlet başkanlığı örgütlenmesini kendine konu alabilir; bütün tarihi gelişimini ortaya koyabilir. Ancak, tarihsel yaklaşım, bir inceleme nesnesinin bugünkü formunu, ontolojik olarak ancak zaman ve mekana bağlı bir hareket içinde aldığını ve bu nedenle, epistemolojik olarak da ancak bu formun bilgisinin formun hareket içinde açıklanması ile üretilebileceğini varsayar. Dolayısıyla, yönetim bilimleri, tarihsel yaklaşım içinde devlet başkanlığını konu aldığında tarihin belirli bir döneminde ve mekanındaki bir devlet başkanlığı uygulamasının özgün tarihsel koşulların kaçınılmaz sonucu olduğunu bilir ve bu tarihsel koşulları, yani özgün formun tarihselliğini anlamaya ve açıklamaya çalışır. Tarih, yönetim bilimci açısından devlet başkanlığı kurumunun içinde bulunduğu hareketi, devinimi izleyebilecek bir bütünsellik sunar. Yönetim bilimci ister bugünün ister geçmişin özgün formlarını açıklamak için o özgün formu ortaya çıkaran tarihselliği anlamaya çalışırken, bir tarihçi titizliğiyle ve

onun materyalleriyle çalışabilir; ancak, onun gibi çalışmaz. Çünkü yönetim bilimci özgün formların da bir parçası olduğu yönetim olgusunun genel geçer yasalarını keşfetme derindedir. Bir tarihçi gibi devlet başkanlığının farklı uğraklarını ele almanın ötesine geçerek, neden bu farklı uğrakların yaşandığını da açıklamak zorundadır. Sonuç itibarıyla, tarihsel yaklaşım salt tarih çalışmak; tarihi olaylara başvurmak değildir. Güncelin dahi ancak tarihselliği içinde anlaşılabilirliğini bilmek ve onun biricik form olmadığını bilerek tarihe bakmak, yeni formlar keşfetmek demektir. Dolayısıyla, her dönemde tüm yönetsel olgulara, bunların nasıl bir yapıya sahip olduğunu ve yapının iç bağlantıları, dinamikleri ve işleyiş biçimini ortaya çıkarmak amacıyla yaklaşmak gerekir.

Tarihsel yaklaşım, kamu yönetimi araştırmalarına yöntemsel ve olgusal düzeyde şu katkıları sağlayabilir:

Toplumun/kamunun iktisadi ve toplumsal örgütlenme tarzının temel özellikleriyle yasalarını ortaya çıkarmak. Toplumun/kamunun yönetimi, uygarlık tarihi boyunca farklı toplumsal formasyonlarda ve toplumlarda nasıl ele alınmıştır? Yönetsel olguların doğası ve hareket dinamikleri değişik toplum pratiklerinde ne tür özellikler sergiler? Bu iki sorudan hareketle farklı toplumlar ve farklı tarihsel dönemler inceleme konusu yapılabilir. Mitolojik-dinsel-felsefi-siyasal düşünsel metinler ile tarihsel olayları temel alan tarih biliminin kaynakları incelenebilir. Böylece önümüze 5000 yıllık bir araştırma alanı serilecektir. Dünya tarihi, yönetim ve yönetim düşüncesi araştırmaları için heyecan verici genişliğiyle, “kamunun yönetimi sorunu”nu açıklığa kavuşturmak amacıyla kullanılmak üzere incelenmeyi beklemektedir. Böyle bir kazanç, tarihsel yaklaşımı tartışmak için tek başına yeterli bir neden sayılabilir. Üstelik üzerinde yaşadığımız coğrafya, önceki yüzyıllarda olduğu gibi, 10. yüzyıldan bu yana da çok sayıda yönetim incelemesinin üretildiği en önemli yerlerden biridir. Toplumsal yaşamı yöneten tek tek kurumların yapı ve işlevlerine ilişkin sırlara ancak bu yolla ulaşabiliriz.

Yönetsel olguların evrenselliğini sorgulamak. Belli bir zaman ve belli bir yerdeki olgunun bilgisi tarihsel bilgidir. Buna karşın, üretilen bilgiye çoğu zaman ‘evrensel bilgi’ muamelesi yapılmaktadır; her zamanda ve her yerde geçerli bilgi evrensel bilgidir. Yönetim araştırmaları yönetim olgusunun tarihselliğine bağlı olarak ele alınmalı ve buna olgunun sahip olmadığı ‘evrensellik’ özelliği yüklenmemelidir. Böylece uygarlığın belli bir noktasında ve belli bir yerde ortaya çıkmış tarihsel olgulara, evrensel işlemleri yaparak uygarlığın başka zamanlarında ve başka coğrafi alanlarda arama çabasından vazgeçilebilir.

Olgusal hataları sorgulamak ve düzeltmek. Tarihsel gelişmeyi sürekli, kesintisiz-evrimci ve tek çizgi üzerinde bir ilerleme hareketi olarak yorumlayan tarih anlayışının etkisiyle genel-geçer doğru kabul edilen birtakım olgusal hataları sorgulama ve düzeltme şansı doğabilir.

Tekrar eden genellemeler yerine analitik incelemeler yapmak. İnsan uygarlığının süreklilik özelliği taşıdığı tartışılmaz gerçeklerden birisidir. Tarihin

sürekliliği var olanın mükemmel doğru aralıksız evrimi ile değil, tersine geçmişten yarına kesintilerle, sıçramalarla ve yadsımlarla ilerlemektedir. Sürekliliğin yadsımlarla birlikte varoluşu nedeniyle, birbirine benzer şeyleri farklı zamanlarda birbirleri ile karşıt konumlarda yakalayabiliriz.

Bilimsellik savını güçlendirmek. Tarihsel araştırma yoluyla alanımızda bilginin çeşitlenmesi ve derinleşmesi, kamu yönetimi olgusunun kuramlaştırılmasına doğrudan katkıda bulunacak, kuskusuz kamu yönetimi disiplininin bilimsellik savını güçlendirecektir.

Moda'ya teslim olmamak. Tarihsel inceleme, her zaman için “modayı ilerlemeyle karıştırmamaya karşı yararlı bir uyarıdır” (Hobsbawm, 1999: 47).

III. BİR ÖRNEK: AÇIKLAMALI YÖNETİM ZAMANDİZİNİ ARAŞTIRMASI

Türkiye’de yönetim sisteminin tarihsel özelliklerini saptamak, Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet dönemi üzerine çalışmak demektir. Osmanlı Devleti’ne ilişkin olarak eldeki malzeme bol, konuya yaklaşımlar da oldukça çeşitlidir. Osmanlı idare tarihi, önemli entelektüel çaba ve emek ürünü olan çok sayıda yapının ortaya çıktığı bir alandır. Bu tür incelemeler, araştırmacılara sunduğu tarihsel bilgiler ile büyük bir boşluk doldurmuştur. Gerçekte bu çalışmaların da kamu yönetimi araştırmalarına katkıları, bugün görüldüğünden daha farklı yönlerde ve yeni açılımlar sağlayacak şekilde olabilirdi. Kamu yöneticilerinin oldukça sınırlı bir ilişki kurdukları bu birikim, ilgimizi ve çalışmamızı beklemektedir.

Ne var ki II. Meşrutiyet dönemi, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçiş süreci ve Cumhuriyet dönemi devlet örgütlenmesi günümüze dek derinlemesine araştırmalara konu edilmemiştir. Mevcut tarihsel araştırmalar, asıl olarak iktisadi ya da siyasal boyutlar üzerinde yoğunlaşmış, yönetim sistemi ise kısmen ve yalnızca hukuksal boyut ile sınırlı olarak incelenmiştir. Bu da, dönemin tarihsel bütünselliği içinde açıklanmasına katkı koymaktan ziyade tarihsel bir kesitin fotoğrafını çekmek, zaman içindeki bir verili durumu saptamak anlamına gelmiştir. Oysa normlar dünyasının içinde devindiği koşulların açıklanması, tarihselliğinin ortaya konması gerekir. Bu zengin birikimi akademik sorgulamaya tabi tutmak, yönetim bilimi bakımından, yerleşmiş ancak kanıtlanamamış çok sayıda genellenmenin sorgulanması demektir. Açıklamalı zamandizin yöntemiyle 2004-2006 döneminde yapılarak tamamlanan *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi (TİDATA): 1929-1939* araştırması, 2007-2008 döneminde yürütülerek tamamlanan *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi: 1940-1949* araştırması ve halen sürmekte olan *Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi: 1919-1928* araştırması bu savı doğrulayan örnek araştırma olarak sunulabilir. Araştırma, belirtilen zaman dilimine ilişkin bir açıklamalı kronoloji çalışması yapmayı ve kronolojik verilere dayanarak dönemin idari yapısını açıklayacak bir model geliştirmeyi hedeflemiştir. Araştırmanın kronoloji çıktısı ve sonucu 1929-1939 ve 1940-1949 dönemlerine

ait iki kitapla bilim dünyasına sunulmuştur. 1919-1928 dönemine ilişkin araştırma halen yürütülmektedir.

Açıklamalı yönetim zamandizini çalışmasının amacı, Cumhuriyet dönemi devlet yapılanmasında idari örgütlenmenin sahip olduğu başlıca kuruluş ve işleyiş özelliklerini belirlemektir. Araştırmanın seksen yıllık Cumhuriyet dönemi yerine otuz yıllık bir dönemi kapsamasının temel nedeni, çalışmanın belli bir sürede tamamlanma zorunluluğudur.³ Bu dönem, siyasal-anayasal boyutlar bakımından görece bilinmektedir. Buna karşın, dönemin yönetsel kuruluşu ve işleyişine ilişkin özgün araştırmalar yoktur. Eldeki bilgiler bölük-pörçük ve gerçekten oldukça yetersizdir. Zamandizin çalışması, bu açıdan önemli bir veri ve bilgi eksikliğini dolduracaktır.

Kronoloji –zamandizin, tarihsel olayları zaman sıralamasına göre gösterme olarak tanımlanır. Her zamandizin tarih ve olay başlıklı iki sütun üzerine kurulur. Ancak daha doyurucu olan, bu çalışmanın açıklamalı yapılmasıdır. TİDATA, ele aldığı dönemin yönetim yapısına ilişkin olarak *açıklamalı zamandizin* yapmayı hedeflemiştir. “Açıklamalı”lık, belirli bir olayın anlam ve önemini saptama çabasına girişmek demektir. Bu birkaç türlü gerçekleştirilebilir: Açıklama olaya ilişkin ek bilgi olabilir; *neden belirtilerek* verilebileceği gibi *bağlam belirtilerek* de verilebilir ya da olayın *etkisi gösterilerek* yapılabilir. Ya da açıklama *bir başka olay hatırlatması* da olabilir. Çalışmanın zamandizin boyutu yoğun emek sarfetmeyi, açıklamalı olma özelliğiyle dönemin çözümlenmesi için gerekli tartışmaların yürütülmesini gerektirmektedir. Gerçekten de tüm verilere erişme güçlüğüünün yanı sıra, çalışılan alanın ‘olay’larını geniş bir yığının içinden atlamadan doğru bir biçimde seçip çıkarmak ve bunun neden, sonuç-etki, bağlam bakımından doğru açıklamasını yapmak, ciddi sabır, dikkat ve donanım gerektiren işlerdendir.

Bu çalışmada yer alan zaman sıralı olaylar, *yönetsel* nitelik taşıyanlardır. Bir başka deyişle yapılan iş 'iktisadi', 'siyasi', 'mali', 'dış ilişkiler' değil, ‘yönetim’ zamandizindir. İktisadi, siyasi, mali, dış ilişkilerle ilgili olaylar yönetim olgusuyla bağlı olduğu taktirde, yönetsel olan’ın tarihselliğini açıklamaya katkı sunduğu hallerde zamandizine işlenebilir. Araştırmanın kapsamını belirleme bakımından *yönetsel* olay devlet örgütlenmesinin *genel-sivil, askeri, adli, akademik yönetim alanlarına* ait olan karar ve olaylardır. Sayılan alanlarda alınan kararların özelliği, sayılabilecek bütün diğer toplumsal boyutları ya neden ya sonuç olarak içermeleridir. Yönetim zamandizinde bunlar, kendilerini yasa, genelge gibi hukuksal araçlarda, seçim bildirgeleri, hükümet programları gibi siyasal belgelerde, raporlarla görüş-inceleme gibi bürokratik kurumsal metinlerde gösteren kamu politikasının unsurları olarak yer alırlar. Çoğu zaman yönetsel olanla özdeş sayılan örgütsel olaylar, çalışmanın görüş alanı içinde önemli bir yer tutar. Bunlar devlet kurumları, yönetsel kademelenme müdahaleleri, personel atama ve görevden alma kararları, devlet

³ Araştırma dönemlerinin 1929-1939, 1940-1949 ve 1919-1928 olarak seçilmesinin gerekçesi kitapların “sunuş” bölümlerinde açıklanmaktadır.

bütçesi, yargı kararları olarak belirir. *Yönetim* zamandizini, kamu politikası ile kamu örgütlenmesi olaylarını birlikte kapsayacak biçimde tasarlanmıştır.

TİDATA çalışması temel olarak dört tür kaynak üzerinden yürütülmüştür. Bunlardan birincisi günlük gazeteler ile dergilerdir. İkincisi *Resmi Gazete*, *Tutanak Dergisi (Zabıt Ceridesi)*, *Bulmaç*'tır. Üçüncüsü *Cumhuriyet Arşivi*'nde kullanıma açılmış bulunan yazışmalardır. Dördüncü kaynak grubunu, içinde zamandizin çalışmaları da bulunan *araştırma yayınları* oluşturmuştur. Günlük gazetelerle dergiler, yönetsel yaşamın kamuoyu gündemine girmiş boyutlarını yakalamaya çok yardımcı olan kaynaklardır. Resmi Gazete, yalnızca kural koyan mevzuat belgelerini değil, atama ve görevden alma, yönetsel kademe kurma ya da değiştirme, kurumsal yapılanma, imtiyaz gibi iktisadi ve vatandaşlığa alma ya da çıkarma gibi siyasal alanlarda hak tanıma – izin verme – hak kaldırma işlemlerine ilişkin veriler sunan bir belgedir. 2000 yılında araştırmacılara açılan Cumhuriyet Arşivi'yse, Resmi Gazete'de kurala dönüşüp sonuçlanan işlemlerin geri planını görmeyi sağlayan kaynaklardan oluşmaktadır. Cumhuriyet Arşivi, TBMM arşivlerinde dahi bulunması güç olabilen yasa taslakları, bürokrasi içi yazışmalar, atamalar, soruşturma raporları, dilekçeler, haritalar, çeşitli raporlar ve mektuplar gibi belgeleri irdeleme olanağı sunmaktadır. Araştırma açısından bunun anlamı, incelenen yıllarda idarenin “yaşayan tarafı”nı analiz etme olanağıdır.

TİDATA-40, açıklamalı yönetsel zamandizin yöntemiyle, iki bilimsel soruya yanıt aramıştır: (1) Savaş ortamı kamu yönetimini nasıl etkiler; kamu yönetimi savaş koşullarında nasıl davranır? (2) “Yeni dünya düzeni” oluşumu kamu yönetimini nasıl etkiler, bu tür dünya ortamında kamu yönetimi nasıl davranır?

TİDATA-30, Türkiye'nin otuzlu yıllarında kamunun yönetimini irdelemektedir. Çalışma, devletin yönetim örgütlenmesinin devlet-parti özdeşliği üzerinden otoriterlik ile tanımlandığı, devletçilik politikasının uygulamaya geçtiği 1929-1939 yıllarına ait yönetsel olgulara, bunların nasıl bir yapıya sahip olduğunu ve yapının iç bağlantıları, dinamikleri ve işleyiş biçimini ortaya çıkarmak amacıyla yaklaşmaktadır.

TİDATA-20, en genel düzlemde, yeni bir yönetsel sistem kurma sürecinin tanımlayıcı özellikleri nelerdir; yeni yönetsel sistem kurmayı mümkün kılan koşul ve mekanizmalar nelerdir; yeni bir sistem kurmanın başlıca sınırlılıkları nelerdir? sorularına açıklık getirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaç, Türkiye'nin Cumhuriyet rejiminin kuruluş yılları “örnekolay” olarak kullanılarak gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla projenin ikincil amacı, 1920'li yıllarda Cumhuriyet yönetiminin kuruluşuna ilişkin olayları sistematik bir biçimde günışığına çıkarmaktır.

1919-1928 dönemine ilişkin ilk araştırma sonuçlarının bize gösterdiği şey, siyaset ve yönetim arasındaki ardışık anlayışın nesnellığının olmadığıdır.⁴ Önce

⁴ 1919-1928 çalışması, Osmanlıca kaynakları kullanabilen (bu makalenin yazarlarının da üyesi bulunduğu) bir araştırma grubu tarafından yürütülmektedir.

siyasal devrim yapılır; sonra yönetsel alan inşa edilir önermesinin geçersiz olduğu bir kez daha tarihsel kanıtlarıyla ispat edilmiştir. Genelgeçer kabul edile gelen bu önermeden farklı olarak, siyasal devrimin yaşandığı bir dönemde yönetsel olayların en can alıcı ve üzerinde en çok mücadele edilen başlıklar olduğu görülmüştür. Kura ve Nevahi Kanun Lâyihası 1921 yılından 1923 yılına kadar üç yıla yakın bir süre Büyük Millet Meclisi'ni meşgul etmiş, kurtuluş savaşının en hararetli zamanlarında bile Meclis gündemine gelmiş, kanunlaşamamasına rağmen Türkiye Cumhuriyeti'nin toprak üzerindeki örgütlenmesinden, siyasal temsil sorununa; iktisadi artığa el koyma yöntemlerinden, eğitim politikalarına kadar birçok alanı içine alan ve ilerisine önemli bir miras bırakan yönetsel yapı tartışmalarına neden olmuştur. Bu saptamayla 20'li yıllar araştırması, evrensel kabul edilen bir kuramsal kabulün sorgulanmasına fırsat vermiş olmaktadır.

30'lu yıllarda kamu yönetimi örgütlenmesine damgasını vuran kavram devletçiliktir. Açıklamalı yönetim zamandizini, Türkiye'de tanımlanmış tek devletçilik anlayışı olmadığını, devletçilik politikasının *halkçı-plancı devletçilik modeliyle piyasacı devletçilik modeli arasında* uzun bir siyasal, yönetsel, düşünsel mücadele ortamında biçimlendiğini göstermiştir. Kamu politikalarının oluşumu ve uygulanması bu özellik gözönünde tutularak değerlendirildiğinde, yönetsel gerçekliğin hem neden hem sonuç olarak beliren karmaşık doğası sistemli bir açıklamaya tabi tutulabilmektedir. Öte yandan otuzlu yılların yönetim deneyimi, liberal siyaset teorisinin batı-merkezci ve değer yüklü kabullerini derinden sarsan zenginlikler sergilemektedir. Dönem tek partilidir, ama kurulan hükümet sayısı çok partili zamanlarda kurulan hükümet sayısını geride bırakacak kadar yüksektir: Onbir yılda sekiz hükümetle karşı karşıya gelinmiştir. Siyasal yaşamda tek partili yapının hükmü sürerken, toplumsal ve yönetsel yaşam sert makas değişiklikleri yaşayacak kadar çok renklidir. Tek partili sistem, batılı liberal demokratik kavrayışı zorlayıp kıran bir çok-grupluluk ve çok-seslilik içinde hareket etmiştir.

Kamu yönetimi, 1940'lı yıllarda iki temel sorunun hem hedefi hem yöneticisidir. Sorunlardan ilki, ilk beş yılda yaşanan savaş ortamı, ikincisi ise bu on yılın ikinci yarısında her yanı kaplayan yeni bir dünya düzeninin oluşumudur. Türkiye savaşta doğrudan yer almamakla birlikte, 1940-1945 yılları Türkiye için de savaş koşullarında yaşanan yıllar olmuştur. Dönem, Türk kamu yönetimi tarihinde savaş ortamında yönetim ya da "kriz yönetimi" deneyimi anlamına gelmektedir. Bu deneyim, kamunun yönetimi sorunu üzerine çalışan kişiler için oldukça özel bir inceleme örneğidir. Dönemin ikinci yarısı, uluslararası alanda yeni bir dünya düzeninin doğuşu ve kuruluşu söz konusu olduğunda kamu yönetimine ne olduğu ve kamu yönetiminin nasıl davrandığı sorularına yanıt bulmak için çok elverişlidir. 1940'lı yıllar, Osmanlı tarihinin modernleşme sürecinin yarı-sömürgeleşme sonucu yaratması sorunu ile aynı özellikleri sergilemiştir. Bu nitelik, söz konusu dönemi çalışmayı önemli kılan bir başka nedendir.

Açıklamalı yönetim zamandizini çalışması, Türkiye'nin yönetimine ilişkin veri ve bilgilerimizi derinleştirip, genişletmiştir: i) Türk kamu yönetimi sisteminin ilke, kuruluş ve işleyiş bakımından özgün yönere sahip olduğunu göstermiştir; ii) Siyaset, iktisat, uluslararası ilişkiler, sosyoloji ve tarih disiplinlerinin göz ardı ettiği birçok olay ve kişinin tespit edilmesini sağlamıştır; iii) Farklı disiplinler tarafından konu alınan tarihi olayların, yönetsel boyutunun ortaya çıkarılmasını sağlamıştır; iv) Geleneksel liberal kavrayışın ötesine geçmek için, hukuk ve siyaset disiplinlerinin yerleşmiş ve katılmış kavramlarına göre çok daha esnek düşünüşe olanak veren “yönetim” düzlemiyle uğraşmanın anlamlı bir çözüm yolu olacağını göstermiştir. Bu yönleriyle, açıklamalı kronoloji, yönetim dünyası araştırmacılarına, seçilen zaman dilimi üzerine yapılacak yeni araştırmalar için bir kılavuz olarak da hizmet verecektir. Kamu yönetimi araştırmacıları 1950 ve sonrasını da açıklamalı zamandizin yöntemiyle araştırmaya karar verirse, Cumhuriyet'in yönetimi günümüze dek irdelenmiş olacaktır.

SONUÇ

Kamu yönetiminde kuram yokluğu ve yapılabirliğinin ne ölçüde olduğuna ilişkin tespitlerin bir adım ötesine geçmek için, kamu yönetimini yönetsel sorgulama ve katkılara açık hale getirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminde kuruluşu veya üretildiği coğrafya itibarıyla kuramın yokluğunu tespit edip, bir disiplinin bilimselliği açısından kuramın olmazsa olmaz olduğunu düşünmek yönetsel katkıyı da zorunlu hale getirir. Aksi, bu disiplinden uzaklaşmak, gerçekliğin açıklayıcılığı için başka disiplinlere yönelmek anlamına gelecek; ancak, disiplinin kendisine katkı sağlamayacaktır.

Bilim, açıklamak için vardır ve yöntemiyle tanımlanır. Bilimsel ilerleme, bilinmeyenleri bularak/açıklayarak sağlanır. Yöntem de bu açıklamayı sağlayacak olan araştırma planıdır. Açıklayıcılığın hizmetinde olmayan yöntem ilkeleri, ancak tasvire hizmet etmiş olurlar. Bilimsel gerçeğin bulunmasından yana, nesnel gerçeğe karşılık gelecek bir sorgulama ve yöntem arayışı, sadece “pratik problemlerin özendiriciliği”nden kaynaklanan ve “pratik problemler tarafından ilham edilen” yöntembilim çalışmalarından farklıdır. İkinci arayış, genel olarak açıklama amaçlı değil, tasvir amaçlıdır. Türkiye’de kamu yönetimi disiplininde aktarmacılığı bir tarz haline getiren de, disiplin içindeki bu yöntemin ağırlığıdır. Tasvir, bir modelin tanınıp transfer edilmesini sağlayabilir; ancak, kendi iç bütünlüğü içinde anlaşılmadığından açıklanmasını, sorgulanmasını, ileri taşınmasını veya yadsınmasını, iyileştirilmesini veya değiştirilmesini, ondan bağımsız yeni bir modelin geliştirilmesini sağlayamaz.

Tarihsel yaklaşım, inceleme nesnesinin kendi bütünlüğü içinde kavranmasını ve zaman içinde aldığı farklı formlarla birlikte ortaya konulmasını sağlayarak, yönetim olgusunu açıklayıcı bir güce sahiptir. Her toplumsal olguyu sürükleyen hareketin yönünü, hızını veya yavaşlığını, çıkışını veya düşüşünü kaydeden;

tarihin hareketine, onun geçmişten şimdiye ve hatta geleceğe giden yansımaları diyalektiğine bağlanan araştırmaların açıklama yeteneği artacaktır.

Bu metnin, Türkiye’de yönetim bilimi-kamu yönetimi disiplini’ndeki kuram ve yöntem tartışmalarına katkı yapmasını umuyoruz.

KAYNAKÇA

- Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939*, S.Bayramoğlu, N.E.Keskin, B.Duru, vd. (ed. Birgül A. Güler), AÜSBF KAYAUM Yayını, Ankara 2007.
- Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949*, N.E.Keskin, B.Duru, T.Çınar, vd. (ed. Birgül A. Güler), AÜSBF KAYAUM Yayını, Ankara 2009.
- AKBULUT, Örsan, (2007), “Kamu Yönetiminde Kuramın Yokluğu ya da Yapılabilirliği Üzerine Yöntemsel Bir Tartışma”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Nobel Yayınevi, Ankara, s. 5-29.
- AKSOY, Şinasi; Yılmaz Üstüner (ed.) (2007), *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayınevi, Ankara.
- CARR, Edward Hallett (2002), *Tarih Nedir?*, İletişim, İstanbul.
- EMRE, Cahit (1998), “Yönetim Bilimi,” *Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Bilim-Sosyal Bilimler II*, TÜBA, Ankara, s. 35-54.
- ERGUN, Doğan (2005), *Sosyoloji ve Tarih*, 4. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- ERGUN, Doğan (2006), *Yöntemi Bulmak*, İmge Kitabevi, İstanbul.
- GÜLER, Birgül Ayman (1993), “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, Mart, s. 87-96.
- GÜLER, Birgül A. (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, Aralık, s. 3-19.
- GÜLER, Birgül Ayman (2010), *Türkiye’nin Yönetimi –Yapı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- HOBSBAWM, Eric, (1999), *Tarih Üzerine*, Çev. Osman Akınhay, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- HOROWITZ, Irving Louis (1967), “Social Science and Public Policy: An Examination of the Political Foundations of Modern Research”, *International Studies Quarterly*, Cilt 11, Sayı 1, Mart, s. 32-62.

- KESKİN, Nuray Ertürk (2006), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2, Haziran 2006, s. 1-28.
- MEIER, Kenneth J. Ve Lael. R. Keiser (1996), “Public Administration as a Science of the Artificial: A Methodology for Prescription”, *Public Administration Review*, Vol. 56, Nu. 5, Sep-Oct.
- MILLS, C. Wright (1979), *Toplumbilimsel Düşün*, Çev. Ünsal Oskay, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- NEUMANN Jr., Francis X. (1996), “What Makes Public Administration A Science? Or, Are Its ‘Big Questions’ Really Big”, *Public Administration Review*, Vol. 56, Nu. 5, Sep. Oct.
- ÖZLEM, Doğan (1998), *Tarih Felsefesi*, 6. Baskı, İstanbul.
- SIGELMAN, Lee (1976), “In Search of Comparative Administration,” Comparative and Development Administration: Retrospect and Prospect, *Public Administration Review*, Vol.36, No.6, (November-December), s. 621-625.
- TORGERSON, Douglas (1986), “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis”, *Policy Sciences*, Cilt 19, Sayı 1, Mart, s. 35-59.
- YAVUZ, Hilmi (1975), *Felsefe ve Ulusal Kültür*, Çağdaş Yayınları, İstanbul.

**KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ VE ÜNİVERSİTENİN İMAJI
KONUSUNDA KAMU YÖNETİMİ ÖĞRENCİLERİNİN TUTUMU:
ADIM KAPSAMINDAKİ ÜNİVERSİTELER BAĞLAMINDA BİR
ARAŞTIRMA**

Nilüfer Negiz¹

Özet

Rekabete dayalı bir yapılanma göz önünde bulundurulduğunda; üniversitelerin hizmet sunduğu birincil hedef kitleler tarafından eğitim ve eğitim kurumlarının imaj açısından olumlu bir algı ile değerlendirilmesi, önem arz eder. Bu nedenle çalışmanın amacı, bu algıların ortaya konulması olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda çalışmanın evrenini, ADIMAK protokolü çerçevesindeki; Afyon, Aydın, Denizli, Isparta, Kütahya, Burdur, Muğla, ve Uşak illerinde bulunan üniversitelerin kamu yönetimi bölümü birinci ve son sınıf öğrencileri oluşturmaktadır. Bu öğrencilerin üniversiteyi tercih sebepleri, almakta oldukları kamu yönetimi eğitimine ilişkin tutumları ve öğrencisi oldukları üniversitelerin kurumsal imajını nasıl değerlendikleri ölçülmek istenmektedir. Araştırma sonunda elde edilen bulgular SPSS paket programına işlenerek, çeşitli istatistikî analizler yardımıyla, ADIM üniversitelerinin ve kamu yönetimi bölümlerinin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Eğitimi, Üniversite İmajı, Üniversiteden Memnuniyet.

**THE ATTITUDE OF PUBLIC ADMINISTRATION'S STUDENTS ABOUT
PUBLIC ADMINISTRATION EDUCATION AND THE IMAGE OF
UNIVERSITY: AN EMPIRICAL STUDY WITHIN THE CONTEXT OF ADIM
UNIVERSITIES**

¹ Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Kentleşme ve Çevre Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi, e-mail: nilufernegiz@sdu.edu.tr

1. GİRİŞ: Kamu Yönetimi Eğitimi Üzerine

Eğitim-öğretim kurumlarının en üst halkası olan üniversitelerin eğitimde ve toplumsal yaşamda ayrı bir önemi vardır. Üniversiteler, mevcut bilgileri kullanıp, yeni bilgiler üreterek toplumsal değişimin öncülüğünü yapan örgütlerden biri konumundadırlar. Böylece, ekonomi, teknoloji ve sosyal alanlardaki çalışmalarıyla toplumu etkilemektedirler. Küreselleşme ile birlikte üniversitelerin ulusal ve uluslararası alanda rekabete açılmaları; gerekli altyapı, eğitime uygun fiziki mekânlara sahip, toplumsallaşmaya katkı sağlayacak sosyal hizmet birimleri ve nitelikli öğretim elemanları olan bir üniversite imajı yaratmaları, kaçınılmaz olmaktadır.

Ülkemizde, kamu yönetimi eğitiminin tarihsel uzantısı, Tanzimat dönemine ulaşmasına karşılık; Tanzimat öncesi dönemlerde de kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine yönelik çeşitli eğitim kuruluşlarının varlığı hakkında literatüre rastlanmaktadır. (Altan vd, 2009:228) Ancak ülkemizde çağdaş kamu yönetimi öğretiminin başladığı dönem 1950’li yıllar olup; bu tarihten öncesine ilişkin olarak Keskin (2006), kamu yönetimi disiplinin, yönetim bilimi ana başlığı altında toplanabilecek bir geçmişi olduğunu belirtmektedir. 1952 yılında TODAİE ve aynı dönemde Ankara Üniversitesi’ne bağlı Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde bir Kamu Yönetimi Kürsüsü kurulması, bu girişimlerin ilkleri arasında yer almaktadır. AÜ SBF (İdari Şube/Siyaset ve İdare Bilimleri Bölümü ve Amme İdaresi Kürsüsü/Kamu Yönetimi Kürsüsü), Türkiye’de çağdaş kamu yönetimi öğretiminin üniversitelerde yerleşip yaygınlaşmasında önderlik etmiştir. (Mihçioğlu, 1988:57-62) Bu yılları takiben 1956 yılında kurulan ve 1960’larda büyük bir gelişme kaydeden Orta Doğu Teknik Üniversitesi-*ODTÜ* (İdari İlimler Fakültesi, Amme İdaresi Bölümü) oluşturmuştur. Son olarak, Boğaziçi Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Bilimler Bölümü ve bazı kentlerde kurulan İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri de 1970’li yıllarla birlikte, kamu yönetimi eğitimi vermeye başlamıştır. (Ömürgönülşen, 2010:129) Ülkemizde kamu yönetimi eğitiminin lisans düzeyindeki tarihsel gelişiminde, 1950’li yıllar TODAİE ve SBF’de kamu yönetimi kürsülerinin kuruluşu ve 1980’li yıllar YÖK’ün kurulması önemli yapıtaşlarıdır. Osmanlıdan günümüze, Enderun Mektebi ile başlayan kamu yönetimi eğitimi Mülkiye ile sürdürülmüş; SBF, TODAİE, ODTÜ ve İktisadi ve Ticari İlimler Akademileri ile gelişmiştir. Ancak 1980’li yıllar yükseköğretim kurumları ve programlarında hem artışa hem de standartlaşmaya gidildiği bir dönem olmuştur. 1981 yılında çıkarılan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve oluşturulan YÖK’ün ardından mevcut üniversitelerin bölünmesi veya iktisadi ve ticari ilimler akademileri, devlet mühendislik ve mimarlık akademileri ve eğitim enstitülerinin birleştirilmesi suretiyle bazı yeni üniversiteler kurulmuştur. 1990-2000’li yıllar ise kamu yönetimi eğitimi açısından, daha önce kurulmuş ve gelişmekte olan devlet üniversiteleri ile sayısı giderek artan bazı vakıf üniversitelerinde açılan Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümleri ile kamu

yönetimi öğretiminin yurt çapında yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. (Ömürgönülşen, 2010:131)

2011 yılına gelindiğinde ülkemiz üniversitelerinde kamu yönetimi programlarına ilişkin nicel durum şöyledir. Ülkemizde 104'ü devlet üniversitesi ve 62'si de vakıf üniversitesi olmak üzere toplam 166 üniversite bulunmaktadır. (<http://tr.wikipedia.org>) Yüksek Öğretim Kurumunun resmi internet sayfasında üniversitelerin kamu yönetimi (KY) ve siyaset bilimi ve kamu yönetimi (SKY) bölümlerine ilişkin sayı ise, Devlet üniversitelerinde 75, Vakıf üniversitelerinde ise 10 olarak tespit edilmiştir.

2. Üniversite Algısı ve İmajı

Kelime anlamı olarak fakülteler birliği anlamına gelen üniversite sözcüğünün kökeni Latince “*universitas litterarum*” kelimesinden gelmektedir. Üniversite eğitiminin en temel özelliği sübjektif, duygusal bakış açısı yerine rasyonel bakış açısının hâkim olmasıdır. Bu bağlamda, üniversiteler bilimin tüm dünyada geçerli olan kanunlarına göre araştırma yaparak bilgi üretilecek ve tüm dünyada geçerli olacak bilimsel verilere ulaşma amacını taşırlar. Bu temel ve herkes tarafından bilinen amacının yanında özellikle küreselleşme süreci içerisinde üniversite yönetimlerinin temel aldığı amaçları Kehm ve Teichler (2007) tarafından aşağıdaki gibi belirtilmiştir. (Çankaya, Töremen, 2010:152)

- Üniversiteler arası akademik, idari personel ve öğrenci hareketliliğini sağlamak,
- Yüksek öğretimde işbirliği yaparak değişimi hızlandırmak,
- Araştırma merkezleri kurulmasını sağlamak,
- Bilgi paylaşımını sağlamak,
- Ortak işbirliği ve rekabet gücünü geliştirmek,
- Kolektif bir yönetim anlayışı oluşturmak,
- Yüksek öğrenimde yeni ulus ötesi politikalar üretmek ve evrensel düşünebilen insan tipleri yetiştirmek
- Alternatif yönetim yaklaşımlarının uygulanmasını kolaylaştırmak.

Yukarıdaki amaçlardan da anlaşıldığı üzere üniversite eğitiminde, bireylere olayları görerek ve uygulamalı olarak tartışarak öğretme, değerlendirme ve en ideal kavrama noktasına ulaşma yetisi kazandırmak hedeflenmektedir. Bu açıdan üniversitelerin, “toplumsal mobilite aygıtı” olarak önemli bir misyon üslendiklerini söylemek yanlış olmayacaktır.

Toplumda üniversiteye yönelik algılamada, ailelerin-yetişkinlerin temel algısı gençlerin-çocuklarının meslek sahibi olmaları iken; eğitim alacak olan gençlerin algıları farklılaşabilmektedir. Bunlar;

- Üniversite özgür, özerk ve bireysel kimlik kazanmanın ve bu ölçütte bir yaşam sağlamanın başlangıç noktası,
- Üniversite toplumsal baskıdan çıkış yolu olarak görülmesi,

- Üniversite, İş, meslek, kariyer ve imaj kazandıran bir kurumdur, şeklinde sıralanabilir.(Şahin, Yıldız, 2006: 3)

Üniversitelerin gerek gençler gerekse yetişkinler açısından toplumda algılanma biçimi, onların üniversite tercihlerinde önemli rol oynamaktadır. Bir kişinin üniversiteye yerleşme amacı olarak açıkladığımız algılama biçimi kadar, üniversitelerin toplumda tanınma ya da olumlu kanaat oluşturma yani “imajları”da, üniversitelerin nihai amaçlarını sürdürebilmeleri için önemlidir.

En genel ifade ile herhangi bir kişi, kuruluş ya da durum hakkında tüm görüşlerin toplamı olarak ifade edilen imaj, “kişi ya da kurum ile ilgili görüşlerin ve düşüncelerin oluşturulması ile başlayan, davranış ve düşünce biçimi ile tanımlanan bir süreç” (Kozanoğlu, 1994:97) olarak tanımlanabilir. Burada önemli olan, gerek bir mal ya da hizmetin satışında, gerekse kurumun çevresinde tanınmasında imajın rolüdür. Yani, bir kişi ya da kurumun, diğer bir kişi ya da kurumların zihninde isteyerek ya da istemeyerek bırakmış olduğu, sunulan hizmetle ilgili personel, kullanılan araç gereçler ve çevresi hakkındaki fikirleri, anlayış ve değerleri o kişi ya da kurumun çevresinde nasıl algılandığını, yani imajını ifade eder. (Gümüş, 1997: 124).

Tarihsel açıdan günümüzdeki yapı ve statüsü bağlamında 1863’te kurulan Darülfünun’la başlayan üniversite yapılanmasında bugün gelinen sayı, 104’ü devlet ve 62’si de vakıf üniversitesi olmak üzere toplam 166’ya ulaşmıştır. Bu açıdan sayının giderek artması üniversitelerin tercih edilebilme kriterlerini de giderek arttırmak zorunda bırakmaktadır. Sonuçta eğitim amaçlı rollerine karşın arz-talep ilişkisi bağlamında değerlendirdiğimizde üniversitelerin, eğitim hayatlarına devam edebilmeleri için öğrenciler tarafından tercih edilmeleri gerekmektedir. İşte tam bu noktada üniversitelerin hitap ettikleri hedef kitleler tarafından algılanma biçimleri oldukça önemli olmaktadır. Yani üniversitelerin toplumda oluşturdukları kurumsal imajları onların eğitim açısından tercih sıralamasına alınmalarında başat sıradadır.

Bu bağlamda bir üniversitenin kurumsal imajını oluşturan temel göstergeler arasında sunduğu eğitim hizmetinin kalitesi, öğretim elemanı sayısı ve kalitesi, kütüphane hizmeti, derslik, araç-gereç sayısı ve kalitesi, ulaşım hizmetleri, sosyal faaliyet alanları ve hizmetleri vb. sayılabilir.

Çalışmada bahsedilen bu teorik çerçeve, bir araştırma ile ölçülmek istenmiştir. Araştırmanın kapsamını, birbirine coğrafi ve kuruluş tarihi olarak yakınlığı olan, ortak sorunlara ortak çözüm arayan üniversiteler tarafından yürütülen işbirliği programı çerçevesinde, lisans ve lisansüstü eğitim-öğretim, bilimsel ve teknolojik araştırma - geliştirme projeleri, sosyal ve kültürel alanlarda yapılacak ortak çalışmalarla ilgili esasları belirlemeyi amaçlayan protokolde² yer alan 7

² 16 Temmuz 1999 tarih ve 23757 sayılı resmi gazete, 18.02.2009 tarih 27145 sayılı Resmi Gazete ve 25.12.2008 tarihli “Toplantı Tutanağı” Protokol resmi dayanağını oluşturur.

üniversitenin (ADIMAK) kamu yönetimi bölümü 1. ve 4. sınıf öğrencileri oluşturmaktadır.

Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu araştırma, ADIMAK kapsamındaki İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerindeki Kamu Yönetimi Bölümü öğrencilerinin mevcut durumlarını ve kamu yönetimi öğretimi konusundaki tutumlarını saptamak amacıyla yapılmıştır. Araştırmada, üniversitemizin kamu yönetimi bölümlerinde öğrenim gören öğrencilerin, kamu yönetimi bölümünü tercih etmelerindeki bilinç düzeylerini, genel olarak hem kamu yönetimi eğitimi üzerine hem de üniversitelerin genel imajına yönelik tutumlarını ölçmek çalışmanın amaçları arasındadır. Bu bağlamda, araştırmanın bulguları kamu yönetimi bölümlerinde öğrenim gören öğrencilerin kamu yönetimi öğretimine bakış açılarının ve beklentilerinin ortaya konulması bakımından önemlidir.

Araştırmanın Kapsamı ve Güvenilirliği

Araştırma, ADIMAK üniversitelerinde yürütülmüş olup, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesinde kamu yönetimi bölümü öğrenime başlamadığı için, 7 üniversiteden veriler toplanmıştır. İlgili üniversitelerde kamu yönetimi öğrencilerine ilişkin toplam sayı 1. sınıflar için, 1496; 4. sınıflar için 1335 olarak ilgili birimlerden öğrenilmiştir. Bu hedef evreni temsil edebilecek örneklem büyüklüğü, %95 güven aralığında, \pm %5 örnekleme hatası için, 198 olarak belirlenmiştir.³ Çalışmada ulaşılan örneklem sayısı ise I. sınıflar için 204; 4. sınıflar için 176'dır.

Araştırmada kullanılan ölçeğin güvenilirliği Alfa yöntemiyle ölçülmüş ve %87 olarak saptanmıştır. Bu oran kullanılan ölçeğin güvenilir olduğunu ortaya koymaktadır.

Araştırma Bulguları

Araştırma evrenindeki öğrencilerin üniversiteyi tercih sebepleri, almakta oldukları kamu yönetimi eğitimine ilişkin tutumları ve öğrencisi oldukları üniversitelerin kurumsal imajını nasıl değerlendiklerine yönelik bulgular aşağıda verilmiştir.

³ Farklı hedef kitle büyüklükleri ve hata düzeyleri için ihtiyaç duyulan örneklem büyüklükleri için, bkz: Türker BAŞ, Anket Nasıl Hazırlanır Uygulanır Değerlendirilir, Seçkin Yayınları, 4.Baskı, Ankara 2006, s.47.

Araştırma evrenindeki öğrencilerin kamu yönetimi bölümü tercihlerine ilişkin genel bilgiler;

Tablo 1: Kamu Yönetimi Tercihine İlişkin Genel Bilgiler

	I.SINIF		IV. SINIF					
	Evet S %	Hayır S %	Evet S %	Hayır S %				
KYB Bilgi	161 78.9	43 21.7	122 69.3	54 30.7				
KYB İdeal Bölüm	109 53.4	95 46.6	72 40.9	104 59.1				
KYB Memnuniyet	Evet S %	Hayır S %	Kararsız S %	Evet S %	Hayır S %	Kararsız S %		
	149 73	8 3.9	47 23	120 68.2	13 7.4	43 24.5		
KYB Tercih Sırası	I. S %	II. S %	III + S %	Son S %	I. S %	II. S %	III + S %	Son S %
	56 27.5	25 12.3	110 53.9	13 6.4	40 22.7	32 18.2	98 55.7	6 3.4

Kamu yönetimi bölümünü tercih etmeden evvel öğrencilerin genel olarak bölümle ilişkili bilgileri olup olmadığı sorulmuştur. Hem birinci sınıflar hem de son sınıfların bölüme ilişkin bilgi edindikleri ortaya çıkmaktadır. Bu durum için, öğrencilerin kamu yönetimi bölümü tercihlerinde bilinçli olduklarını, bölüme ilişkin önceden bilgi sahibi olarak bölüme yerleştiklerini göstermektedir. Kamu yönetimi bölümünün üniversite tercihinde hedeflerindeki bölüm olup olmadığı yönündeki bulgularda ise, birinci sınıflar için %50’lerde ideal bölüm tercihi olduğu, son sınıflarda ise % 60’larda ideal bölüm tercihi olmadığı görülmektedir. Bu soruya paralel olarak sorulan KYB tercih sırası da

benzer sonuçlar göstermektedir. Bölümü tercihlerinde ilk iki sraya yerleştirenlerin oranı birinci sınıflar için, %39.8 son sınıflar için, %40.9'dur. Öğrencilerin "ideal bölüm" algısındaki olumsuzluğun özellikle son sınıflarda gözlemlenmesi öğrencilerin mezuniyete yaklaşırken gelecek kaygısı taşıdıklarını düşündürmektedir. Ülkemizde yaşanan istihdam sorununun özellikle bu yıllarda öğrenciler tarafından hissedilir boyut taşınması, onları olası bir gelecek kaygısına itebilmektedir. Son olarak öğrencilere yerleştikleri KYB ilişkin memnun olup olmadıkları sorulmuştur. Bu soru için bulgularda kararsızlara rağmen memnuniyetin birinci sınıflar için, %73 son sınıflar için, %68.2 oranındadır. Bu soruda elde edilen bu yüksek oranlar, öğrencilerin KYB yerleştikleri ilgili üniversitelerden ve bölümlerinden (ders-öğretim elemanı-sunulan hizmet ve imkânları v.s.) duydukları memnuniyet ya da beklentilerinin karşılanması ile ilişkilendirilebilir.

Öğrencilerin kamu yönetimi bölümü ve üniversiteyi tercih sebeplerine yönelik bulgular;

Tablo 2: Kamu Yönetimi Bölümü ve Üniversiteyi Tercih Sebepleri

Kamu Yönetimi Bölümü Tercih Sebebi				
	I.SINIF		IV. SINIF	
	S	%		
Kariyer Hedeflerime Uygun	114	55,9	73	41,5
Puanımın Bu Bölüme Yetmesi	31	15,2	57	32,4
Açıkta Kalmamak İçin	14	6,9	8	4,5
İyi Bir İş Olanğı	28	13,7	17	9,7
Öğretmen/Dershane Yönlendirmesi	7	3,4	9	5,1
Ailemin Yönlendirmesi	7	3,4	10	5,7
Yaşadığım Yere Yakın Olması	1	,5	1	,6
Arkadaşlarımın Yönlendirmesi	2	1,0	1	,6
Toplam	204	100,0	176	100,0
Üniversiteyi Tercih Sebepleri (1,2,3)				
Sıra	I.SINIF		IV. SINIF	
	S	%	S	%
1. Coğrafi yakınlık	63	30.9	78	44.3
2. İş Bulma imkânı	41	20.1	31	17.6
3. Diğer	26	12.7	20	11.4

Öğrencilerin KYB tercih etmelerinde öne çıkan sebepler arasında birinci sınıflar için, bölümün kariyer hedeflerine uygun olması gözlenmektedir. Bu sonuç özellikle birinci sınıf öğrencilerinin bu bölüme ilişkin geleceğe dair sunduğu imkânlar konusunda bilgili-bilinçli olduklarını düşündürmektedir. Aynı gerekçe son sınıf öğrencilerinde de en yüksek yüzde ile ifade edilmiş olup, ikinci gerekçe alınan sınav puanı ile ilişkilendirilmiştir. Bölümün yanında öğrencilere eğitim gördükleri üniversiteyi tercih sebepleri de sorularak araştırma evrenine dâhil edilen üniversitelerin öğrenciler tarafından neden tercih edildikleri saptanmak istenmiştir. Bu soru karşısında her iki grubunda (I ve IV. Sınıflar) sıralamaları aynı çıkmıştır. Buna göre öğrencilerin özellikle coğrafi açıdan memleketlerine yakın coğrafyadaki üniversiteleri tercih ettikleri anlaşılmaktadır. İkinci sırada, üniversitenin gelecekte iş bulmalarına katkı sağlayacağı ve üçüncü sırada ise, arkadaş tavsiyesi, yakınlarının yaşadığı şehirler olması ve şehrin imkânları gibi diğer seçeneği içinde yer alan nedenler yer almıştır.

Kamu Yönetimi Bölümüne İlişkin Tutum;

Araştırma evreninde öğrencilerin okudukları bölüme ilişkin algılarını ölçmek üzere öğrencilerden hem “eğitim açısından” hem de “bölüm ve öğrenci iletişimi açısından” oluşturulan çeşitli ifadeleri değerlendirmeleri istenmiştir. Kamu yönetimine ilişkin tutum başlığında birinci ve ikinci kısımda yer alan ifadeler aşağıda sıralanmış olup, ortalama değerlerinin verildiği tablo 3’de, E1...E12 ve tablo 4’de, B1...B10 olarak kısaltılmıştır. Söz konusu değişkenler açısından tüm üniversiteler toplamında tutum, birinci sınıf ve son sınıf olma kısıtına göre genel olarak tablo 3 ve 4’de verilmiştir.

Kamu Yönetimi Bölümü Eğitimine Yönelik İfadeler;

1. Kamu Yönetimi Bölümüne Yerleşmekle Doğru Bir Seçim Yaptığımı Düşünüyorum.
2. Bölümümü, Mezunlara Sağladığı İş Olanaklarını Bilerek Seçtim.
3. Bölümümün, Öğretim Açısından Yeterli Altyapıya Sahip Olduğunu Düşünüyorum.
4. Bölüm Öğretim Üyelerinin Mesleki Bilgi ve Deneyim Açısından Yeterli Düzeyde Olduklarına İnanıyorum.
5. Bölümdeki Öğretim Üyesi Sayısı Yeterlidir.
6. Kamu Yönetimi Bölümünden Yeterli Düzeyde Mesleki Bilgi ve Deneyim Almış Olarak Mezun Olacağıma İnanıyorum.
7. Derslerin İçerikleri İlgi Çekici ve Zevklidir.
8. Derslerde İşlenen Konuları Rahatlıkla Anlayabiliyorum.
9. Derslerde Verilen Seminer, Araştırma vb. Ödevler Bilgi Düzeyime Katkı Sağlamaktadır.
10. Bölüm Dersleri ve İçeriği Günceldir.

11. Aldığım Derslerle İlgili Kaynak Bulmada Sıkıntı Çekmiyorum.
12. Bölümde Verilen Yabancı Dil Öğretimi Yeterlidir.

Kamu Yönetimi Bölüm ve Öğrenci İletişimine Yönelik İfadeler;

1. Bölümüm öğretim elemanları, öğrencilerle iyi iletişim kurabilmektedir.
2. Bölümüm öğretim elemanlarının öğrenciye yaklaşımı insancıldır
3. Bölümüm öğretim elemanları öğrencilere ders dışında dostça davranmakta ve sorunlarında yardımcı olmaktadır.
4. Bölümüm danışman hocaları öğrenciyi yeterince bilgilendirmektedir
5. Bölümüm danışman hocaları öğrencilere her türlü konuda yardımcı olmaktadır.
6. Bölümüm öğretim elemanları öğrencilere tarafsız davranmaktadır.
7. Bölümüm öğretim elemanları öğrenciyi derse karşı motive etmektedir.
8. Bölümüm öğretim elemanları öğrencilerin düşüncelerine saygı göstermektedir.
9. Bölümüm idari personeli öğrenci şikâyetlerini dikkate almaktadır.
10. Bölümüm Üniversitede yapılan kültürel ve eğitime yönelik etkinliklerden öğrencilerini haberdar etmektedir.

Ölçek ortalaması birinci sınıflar için 2,26, son sınıflar için 2,69'dur. Bu sonuçları, her iki grubun da kamu yönetimi eğitime karşı olumlu bir tutum içinde oldukları biçiminde yorumlayabiliriz. Yine kamu yönetimine algı konusunda oluşturulan ikinci ölçek sadece son sınıf öğrencilerine yöneltilmiş olup değeri 2,86'dır. Bu değer, kamu yönetimi bölümünden mezun olacak nitelikteki öğrencilerin üç yıl eğitim almış oldukları bölüme ilişkin, bölüm ve bölümün öğrenci iletişimine yönelik olumlu bir kanaat geliştirdiklerini ifade etmektedir.

Tablo 3: Kamu Yönetimi Bölümüne ilişkin Eğitime Yönelik İfadelerin Ölçek Ortalaması

Sınıf	İfade	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
1. Sınıf	E1	204	2,00	1,03148
	E2	204	2,05	1,01808
	E3	204	2,33	,91421
	E4	204	2,19	,93520
	E5	204	2,24	,92377
	E6	204	1,96	,92784
	E7	204	2,40	1,07646
	E8	204	2,18	,86043
	E9	204	2,02	,93871
	E10	204	2,02	,89834
	E11	204	2,70	1,14203
	E12	204	3,04	1,16499
I. Sınıf Ort.		204	2,26	
4. Sınıf	E1	176	2,26	,88794
	E2	176	2,60	1,05816
	E3	176	2,75	1,00000
	E4	176	2,53	,91252
	E5	176	2,96	,92519
	E6	176	3,03	,95834
	E7	176	2,56	1,05066
	E8	176	2,13	,79280
	E9	176	2,60	1,12618
	E10	176	2,20	,85736
	E11	176	2,39	1,06947
	E12	176	4,27	1,09781

IV. Sınıf Ort.	176	2,69	
Ölçek Ortalama	380	2,69	

(1:Kesinlikle katılıyorum 2: katılıyorum, 3:kararsızım, 4: katılmıyorum, 5: kesinlikle katılmıyorum)

Tablo 4: Kamu Yönetimi Bölüm ve Öğrenci İletişimine Yönelik İfadelerin Ölçek Ortalaması

Sınıf	İfade	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
IV. Sınıf	B1	176	2,92	,94428
	B2	176	2,64	,80057
	B3	176	2,76	,96643
	B4	176	3,11	1,06832
	B5	176	3,02	1,05521
	B6	176	2,68	,94962
	B7	176	2,93	,94510
	B8	176	2,53	,86097
	B9	176	3,16	,99203
	B10	176	2,78	1,15936
Ölçek Ortalama			2,86	

(1:Kesinlikle katılıyorum 2: katılıyorum, 3:kararsızım, 4: katılmıyorum, 5: kesinlikle katılmıyorum)

Söz konusu değerlendirmeleri üniversitelere göre yaptığımızda ise her bir üniversitenin kendi içerisinde KYB eğitim ve bölüm açısından değerlendirilmelerinin ortalamaları, araştırma evrenindeki üniversitelerin karşılaştırılması açısından anlamlıdır. Söz konusu dağılım Tablo 5’de verilmiştir.

Tablo 5: KYB İlişkin Ortalamaların Üniversitelere Göre Dağılımı

ÜNİVERSİTE	İfade	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
SDÜ	E.Ortalama	57	2,43	,67098
	B.Ortalama	30	3,06	,51551
UŞAK	E.Ortalama	59	2,49	,58224
	B.Ortalama	30	2,50	,50479
AFYON	E.Ortalama	30	2,35	,61420
	B.Ortalama	0		
PAU	E.Ortalama	58	2,39	,64997
	B.Ortalama	29	2,69	,62478
DUMLUPINAR	E.Ortalama	57	2,47	,58936

	B.Ortalama	27	2,94	,51692
MUĞLA	E.Ortalama	61	2,46	,63420
	B.Ortalama	31	2,87	,52470
ADNAN MENDERES	E.Ortalama	58	2,58	,51995
	B.Ortalama	29	3,08	,69645

Tabloya göre oluşan sıralama şöyledir.

Kamu Yönetimi Bölümü Eğitimine İlişkin Sıralama	Kamu Yönetimi Bölüm ve Öğrenci İletişimine İlişkin Sıralama
1.PAU	1.UŞAK
2. SDÜ	2.PAU
3. MUĞLA	3.MUĞLA
4.DUMLUPINAR	4.DUMLUPINAR
5.UŞAK	5.SDÜ
6.ADNAN MENDERES	6.ADNAN MENDERES

KYB ilişkin ilk sıralamada Afyon'un ortalama değeri diğerlerine oranla daha olumludur. Afyon üniversitesinde son sınıflarının olmaması ve kamu yönetimi bölümü eğitimine ilişkin ölçeğin tüm üniversitelerde birinci ve son sınıflarla yanıtlamış olması, karşılaştırma açısından bir eşitsizlik yaratacağı kanaatiyle Afyon yukarıdaki sıralamaya koyulmamıştır. Ancak Afyon üniversitesi birinci sınıf öğrencilerinin kamu yönetimi bölümü eğitimine ilişkin değerlendirmelerinin olumlu olduğu açıktır.

Öğrencisi oldukları üniversitelerin İmajını değerlendirmeleri;

Araştırmaya katılanların öğrencisi oldukları üniversitelerin kurumsal imajını nasıl değerlendiklerini anlamak adına oluşturulan ifadeler aşağıda sıralanmıştır. Bu ifadeler (tabloda İ1-İ5 olarak kısaltılmıştır.) karşısında öğrencilerin değerlendirmeleri ile oluşan ölçek ortalamasına yönelik bulgular tablo 6'da verilmiştir.

Üniversitelerin İmajını değerlendirmelerine Yönelik İfadeler;

1. Okuduğum üniversite sektörde lider bir üniversitedir.
2. Okuduğum üniversite yenilikçi ve ileriye gören bir üniversitedir
3. Okuduğum üniversite topluma katkı sağlar.
4. Okuduğum üniversite sağlam temeller üzerine kurulmuştur.

5. Okuduğum üniversitenin olumlu bir imajı vardır.

Tablo 6: Üniversitelerin İmajını Değerlendirmelerine Yönelik İfadelerin Ölçek Ortalaması

Sınıf	İfade	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
1. Sınıf	İ1	204	2,85	,97475
	İ2	204	2,30	,91389
	İ3	204	2,10	,81133
	İ4	204	2,32	,95462
	İ5	204	2,29	1,02278
Ortalama			2,37	
4. Sınıf	İ1	176	3,54	,97873
	İ2	176	2,81	,97633
	İ3	176	2,59	,88977
	İ4	176	2,82	,88653
	İ5	176	2,64	,94464
Ortalama			2,88	
Ölçek ort.			2,88	

(1: Kesinlikle katılıyorum 2: katılıyorum, 3: kararsızım, 4: katılmıyorum, 5: kesinlikle katılmıyorum)

Birinci sınıf öğrencileri bu değerlendirmeyi yaparken eğitim gördükleri üniversitelere gelmeden evvel çevrelerinde ve çevrenin etkisiyle de kendilerinde oluşan üniversite algısını yansıtmışlardır. Son sınıflar ise bu değerlendirmelerinin içine geçmiş üç yıllık deneyimlerini eklemiştir.

Sonuçta birinci sınıfların üniversite imajı konusunda ortaya çıkardığı ortalama 2,37, son sınıfların ise, 2,88'dir. Yani her iki grup olumlu bir kanaat yansıtmakla beraber, birinci sınıfların daha olumlu olduğu söylenebilir. Son sınıfların birinci sınıflara göre ortalama değerinin fazla oluşu, muhtemelen üniversitede geçirilen olumsuz deneyimlerinin-kanaatlerinin üniversitenin kurumsal imaj değerlendirmesine yansımaları olarak düşünülebilir.

Son olarak öğrencilerin üniversitelerinin imajı konusundaki değerlendirmelerinin üniversitelere göre dağılımları Tablo 7’de gösterilmektedir.

Tablo 7: Üniversitelere Göre Öğrencilerin İmaj Değerlendirmeleri

ÜNİVERSİTE	İfade	Sayı	Ortalama	Std. Sapma
SDÜ	İ1	57	2,82	1,10393
	İ2	57	2,36	1,07954
	İ3	57	2,28	1,03085
	İ4	57	2,38	1,06493
	İ5	57	2,29	1,08504
2,43				
UŞAK	İ1	59	3,61	,91004
	İ2	59	2,57	,98617
	İ3	59	2,25	,82197
	İ4	59	2,83	,96762
	İ5	59	2,66	,97574
2,78				
AFYON	İ1	30	3,00	,64327
	İ2	30	2,56	,89763
	İ3	30	2,16	,74664
	İ4	30	2,50	1,00858
	İ5	30	2,56	,89763
2,56				
PAU	İ1	58	3,01	,99985
	İ2	58	2,44	1,02892
	İ3	58	2,27	,91370
	İ4	58	2,43	1,01068
	İ5	58	2,27	1,00513
2,48				
DUMLUPINAR	İ1	57	3,21	1,17621
	İ2	57	2,50	,90874
	İ3	57	2,40	,77597
	İ4	57	2,47	,84738
	İ5	57	2,36	,93792
2,59				
MUĞLA	İ1	61	2,95	1,05556
	İ2	61	2,45	1,04201
	İ3	61	2,40	,98956
	İ4	61	2,47	,97650
	İ5	61	2,31	1,05737
2,52				
ADNAN MENDERES	İ1	58	3,53	,88289

	İ2	58	2,87	,77409
	İ3	58	2,44	,79852
	İ4	58	2,77	,75028
	İ5	58	2,77	,91849
2,88				

Öğrencilerin imaj konusundaki değerlendirmelerinin okudukları üniversiteye göre ayrıştırılarak oluşturulan yukarıdaki tablodan çıkan sıralama, tüm değişkenler toplamında ve her bir değişken açısından aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Üniversitelere göre tüm ölçek ortalama değerine göre sıralama;

SDÜ (2,43), PAU (2,48), MUĞLA (2,52), AFYON (2,56), DUMLUPINAR (2,59), UŞAK (2,78) ve ADNAN MENDERES (2,88).

Üniversitelere göre her bir değişkenin ortalama değerine göre sıralama;

Üniversitenin sektörde lider bir üniversite olması	Üniversitenin yenilikçi ve ileriye gören bir üniversite olması.	Üniversitenin topluma katkı sağlaması.	Üniversite sağlam temeller üzerine kurulmuş olması.	Üniversitenin olumlu bir imajı vardır.
1.SDÜ	1.SDÜ	1.AFYON	1.SDÜ	1.PAÜ
2.MUĞLA	2.PAÜ	2.UŞAK	2.PAÜ	2.SDÜ
3.AFYON	3.MUĞLA	3.PAÜ	3.DUMLUPINAR	3.MUĞLA
4.PAÜ	4.DUMLUPINAR	4.SDÜ	4.MUĞLA	4.DUMLUPINAR
5.DUMLUPINAR	5.AFYON	5.DUMLUPINAR	5.AFYON	5.AFYON
6.ADNAN 7.MENDERES	6.UŞAK	6.MUĞLA	6.DUMLUPINAR	6.UŞAK
8.UŞAK	7.ADNAN 8.MENDERES	7.ADNAN MENDERES	7.ADNAN MENDERES	7.ADNAN MENDERES

SONUÇ

Çalışma birbirine yakın coğrafyada yer alan ve ADIMAK protokolü ile çeşitli bilimsel çalışmaları yürütme konusunda işbirliği içindeki üniversiteleri kapsamıştır. Bu kapsam dâhilinde üniversitelerin iktisadi idari bilimler fakülteleri kamu yönetimi bölümlerinin hali hazırda mevcut öğrencileri tarafından çeşitli değişkenler yardımıyla değerlendirmeleri yapılmaya çalışılmıştır. Yapılan tüm analizler bağlamında araştırma evreninde edinilen sonuçlar aşağıdaki gibi sıralanabilir.

1.KYB ilişkin bilgi-bilinç düzeyi I ve IV. sınıflarda yüksek seviyededir.

- 2.KYB'nin "*ideal bölüm*" algısındaki olumlu seyir, son sınıflara doğru azalmaktadır.
3. KYB'den memnuniyet düzeyi I ve IV. sınıflarda yüksek seviyededir.
4. KYB tercihleri genel olarak ilk üç tercih sıralamasında yer almaktadır.
5. KYB "*kariyer hedeflerine uygunluk açısından*" tercih edilmektedir.
6. Üniversite tercihini belirleyen en önemli faktör coğrafi yakınlıktır.
7. KYB algısında üniversite sıralamasında, PAÜ, SDÜ, MUĞLA ve UŞAK sırasıyla yer almışlardır.
8. Üniversitenin genel imajına yönelik üniversite sıralamasında, SDÜ, PAÜ, MUĞLA sıralamasıyla yer almışlardır.

KAYNAKÇA

- ALTAN, Y., KERMAN, U., AKTEL, M., "Kamu Yönetiminde Lisans Öğretimi: Kamu Yönetimi Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma", **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi** Aralık 2009, Sayı:20, ss.227-252.
- BAŞ, Türker **Anket Nasıl Hazırlanır Uygulanır Değerlendirilir**, Seçkin Yayınları, 4.Baskı, Ankara 2006.
- ÇANKAYA, İ., TÖREMEN, F., "Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri Üniversite Yönetimlerinin Karşılaştırılması", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Yıl: 2010, Cilt: 7, Sayı: 13, s.151 – 163.
- GÜMÜŞ, M., **Yönetimde Başarı İçin Altın Kurallar**, Alfa Basım Yayım, İstanbul 1997.
- <http://tr.wikipedia.org> , E.T. 05.09.2011.
- KEHM. B, & TEİCHLER. U. (2007). "Research On Internationalisation In Higher Education"., **Journal of Studies in International Education**, 11, 260-269.
- KESKİN, N. E., "Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Köken' Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 39, Sayı 2, Haziran 2006, s. 1-28.
- KOZANOĞLU, C., **Cilalı İmaj Devri**, 7. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 1994.
- MIHÇIOĞLU C., **Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1988.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., "Türkiye'de Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretiminde Yakın Dönemde Yaşanan Gelişmeler: Mevcut Durum,

Sorun Alanları ve Gelişme Eğilimleri”, **Ankara SBF Dergisi**, 65(3) s. 123-161.

ŞAHİN, M., YILDIZ, R., “Liseli Gençliğin Üniversite Algılaması ve Gelecek Tasarımı”, **DPÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:14,2006,s. 1-19.

TÜRKİYE'DE LİSANSÜSTÜ DÜZEYDE KAMU POLİTİKASI ÖĞRETİMİ KONUSUNDA DÜŞÜNCE VE ÖNERİLER

Mete Yıldız Cenay Babaoğlu***

Özet

Bu çalışmada, Türkiye’de çoğunlukla kamu yönetimi bölümlerinde lisansüstü düzeyde verilen kamu politikası dersleri hakkında kimi tespit ve öneriler ortaya konulacaktır. Söz konusu tespit ve öneriler, ders sorumluları ile yapılan ve açık uçlu sorulardan oluşan derinlemesine mülakatlara dayanmaktadır. Bu amaçla, lisansüstü düzeyde dersi veren üniversiteler ve ders sorumluları belirlenmiş, ardından yapılan mülakatlar üzerinden bu dersin ortaya çıkışı, gelişimi ve geleceği tartışılmıştır. İncelenen konular arasında; kamu politikası derslerinin müfredata giriş süreçleri, derslerin zorunlu veya seçimlik olması ve bu tercihin etkileri, derse yönelik öğrenci ilgisine dair değerlendirmeler, derslerde kullanılan okumaların niteliği ve dili, ders sorumlularının ders işleyiş yöntemlerindeki benzerlikler ve farklılıkların ortaya konulması ile verilen eğitimin niteliği ve derslerin daha verimli geçmesi için yapılabilecek iyileştirmelerin neler olabileceği bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikaları, Türkiye, Lisansüstü Öğretim, Kamu Politikası Dersi.

PUBLIC POLICY TEACHING AT POSTGRADUATE LEVEL IN TURKEY: IDEAS AND SUGGESTIONS

Abstract

This study puts forth some findings and suggestions for the graduate level public policy courses, which are taught mostly in public administration departments in Turkey. These findings and suggestions are based on in-depth interviews made up of open-ended questions. To this end, the universities and the faculty that offer these courses are determined, and the emergence, development and the future of these courses are evaluated by the help of interviews. The issues that are examined are; the entry process of public policy courses into the curricula, whether they are compulsory and elective and to what end, evaluation of the level of student interest, the language and quality of course readings, explanation of the differences and similarities of course teaching among instructors, and the evaluation of improvements so as to enhance class productivity.

* Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, myildiz@hacettepe.edu.tr

** Arş.Gör., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cenaybabaoglu@hacettepe.edu.tr

Keywords: Public Policies, Turkey, Graduate Level Techig, Public Policy Course.

GİRİŞ

Kamu yönetimi içinde sorun çözme odaklı, çok disiplinli ve çok yöntemli bir alan olan ve kamu politikası ya da siyaseti olarak tarif edilen (Radin, 2000) çalışma alanı (public policy), ülkemizde 1990'ların başından itibaren kamu yönetimi bölümlerinin müfredatına girmeye başlamış; 2000'lerde ise, bu ders hem lisans hem de lisansüstü düzeyde yaygınlık kazanmıştır. Türkiye'de lisans düzeyinde kamu politikası öğretimini inceleyen bir çalışmada, 2011 yılı itibarı ile ülkemizde bulunan 165 üniversiteden 57'sinde kamu yönetimi öğretimi veren bölüm bulunduğu; bu bölümlerin 20'sinin lisans düzeyi ders programlarında kamu politikası alanıyla doğrudan ilgili derslerin yer aldığı not edilmiştir. Alanın hızlı gelişimi Eylül 2011 tarihli son taramalarda tekrar ortaya konmuş, **kamu yönetimi bölümlerinin sayısının 68'e yükseldiği ve bunların 22'sinde kamu politikaları derslerinin** yer aldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu çalışmada (Yıldız, Demircioğlu ve Babaoğlu, 2011, 352-354) Türkiye'de kamu politikası öğretiminin ve uygulamasının bu şekilde hızlı yaygınlaşabilmesinin nedenleri şu şekilde sıralanmışlardır:

1. *Eğitim Yoluyla Politika Transferi:* ABD başta olmak üzere, Batılı gelişmiş ülkelerde lisansüstü düzeyde öğrenim görerek ülkemize akademisyen olarak dönen kişilerin bu konuyu akademik çalışmalarında ve derslerinde kullanmak üzere Türkiye'ye taşınmaları ve onların öğrencilerinin yurt dışında eğitim görmemiş olsalar da bu transferi ikinci kuşak olarak devam ettirmeleri,
2. *Akademik Çalışmalar Yoluyla Politika Transferi:* Akademik izin yılı (sabbatical) çalışmalarını yabancı ülkelerde gerçekleştiren orta yaşlı akademisyenlerin konuyu Türkiye'ye taşınmaları/transfer etmeleri,
3. *İşlevsel Araç Olarak Kullanım Yoluyla:* Kamu politikası analizinin, kimi akademisyenlerce ideolojik bir araç kabul edilse de, güncel yönetsel reformları analiz etmek için yararlı bir araç olarak ilgi görmesi ve
4. *Bilimsel İşbirliği Programları Yoluyla:* Hem Avrupa (Erasmus ve Socrates programları) hem de ABD üniversiteleriyle beraber yürütülen bilimsel etkileşimler, misafir öğrencilerin kurumlarındaki derslere benzer dersleri ülkemizde de aramaları sonucu ve uyumu doğurmuştur.

Lisansüstü düzeydeki öğretim faaliyetinin niceliği ve niteliği ile ilgili bir bilimsel çalışma ise mevcut değildir. Alan yazınındaki bu boşluğu/eksikliği doldurma amacıyla bu çalışmada yüksek lisans ve doktora düzeyindeki kamu politikası konulu dersler incelenmiştir.

I. YÖNTEM

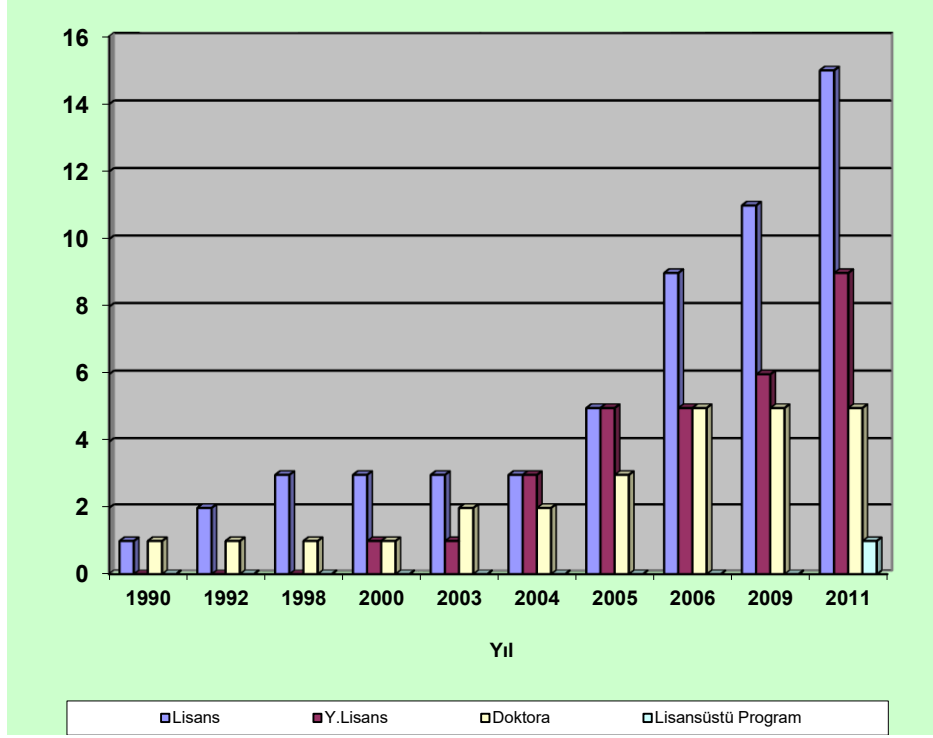
Araştırma evreni, Türkiye’de lisansüstü düzeydeki siyaset bilimi ve kamu yönetimi ve kamu yönetimi programlarıdır. Bu amaçla öncelikle Türkiye’deki 165 üniversite ve programları taranmıştır. Tarama sonucunda kamu yönetimi veya siyaset bilimi ve kamu yönetimi adıyla açılmış **43 yüksek lisans ve 19 doktora programı olduğu** bilgisine ulaşılmıştır. Bu programların ders katalogları incelendiğinde ise, kamu politikaları alanıyla bağlantılı 24 derse ulaşılmış, ancak bu derslerden 4 tanesinin henüz aktif olmadığı tespit edilmiştir. Böylelikle Türkiye’de lisansüstü programlarda etkin **olarak verilen 20 ders** bulunmuştur. Bu dersler **13 üniversitede ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nde toplanmış** durumda olduğundan, araştırmalar, ekler kısmında tablo halinde sunulan dersler ve kurumlar üzerinde yoğunlaşmıştır (**Bknz:Ek 1 Tablo 2**). Bu kapsamda, dersi halen veren ya da daha önce vermiş 17 isim tespit edilmiş ve bu isimlerden 12’siyle yarı-yapılandırılmış formlar üzerinden derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Mülakatlar esnasında; kamu politikası derslerinin programlara yer almaya başladığı dönem ve şartlar sorgulanmış, dersin akademik programlara girmesinde etkili olan etmenler ve aktörler tespit edilmeye çalışılmıştır. Dersin programdaki konumu (zorunlu mu, seçmeli mi olduğu), derse yönelik ilgi düzeyi, ders dili gibi hususlar da aynı şekilde incelenmiş, ayrıca dersin temel başlıkları, kullanılan kaynaklar, dersteki öğrenci sorumlulukları gibi içeriğe yönelik konular da araştırılmıştır. Dersin içeriğine yönelik incelemelerde, ders sorumlusu mülakatlarının yanında elde edilebilen ders izlenceleri de kullanılmıştır. Tespit edilen tüm derslerin izlenceleri incelenememiş olmasına rağmen, ulaşılabilen sınırlı izlenceler ikincil kaynaklar olarak kullanılmıştır. Son olarak, mülakatlarda katılımcılardan; özelde kamu politikası derslerinin, genelde kamu politikası alanının durumunu değerlendirmeleri istenmiş, dersin ve alanın gelişmesi ve konuya yönelik ilgi düzeyinin arttırabilmesi için tavsiye ve öneriler derlenmiştir.

II. BULGULAR

Türkiye’de lisansüstü düzeyde verilen kamu politikası dersleri, **1990’ların başında TODAİE’de** başlamıştır. İlk ders Turgay Ergun tarafından verilen yüksek lisans düzeyindeki derstir. **Bunu 1999-2000 yılında ODTÜ’de** Şinasi Aksoy tarafından verilen yüksek lisans dersi izlemiştir. Kamu politikaları alanının bir doktora yeterlilik alanı olarak belirlenmesi de, yine aynı yıllarda ODTÜ’de olmuştur. Bu seriyi **2003 yılında Ankara Üniversitesi** takip etmiş, 2005’ten sonra ise, özellikle yurt dışında lisansüstü öğrenimini bitiren genç akademisyenlerin Türkiye’ye dönmesi süreci ile kamu politikası derslerini veren üniversite sayısında ve derslerin nitelik ve niceliğinde bir artış gözlenmiştir. 2011 yılına gelindiğinde, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi’nde bir **kamu politikası yüksek lisans programının açıldığı** görülmektedir. Hacettepe Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü bünyesinde bir **kamu politikası anabilim dalı** açılması çalışmaları ise halen devam etmektedir. Bu gelişim, aşağıda **Grafik 1’de** sunulmuştur.

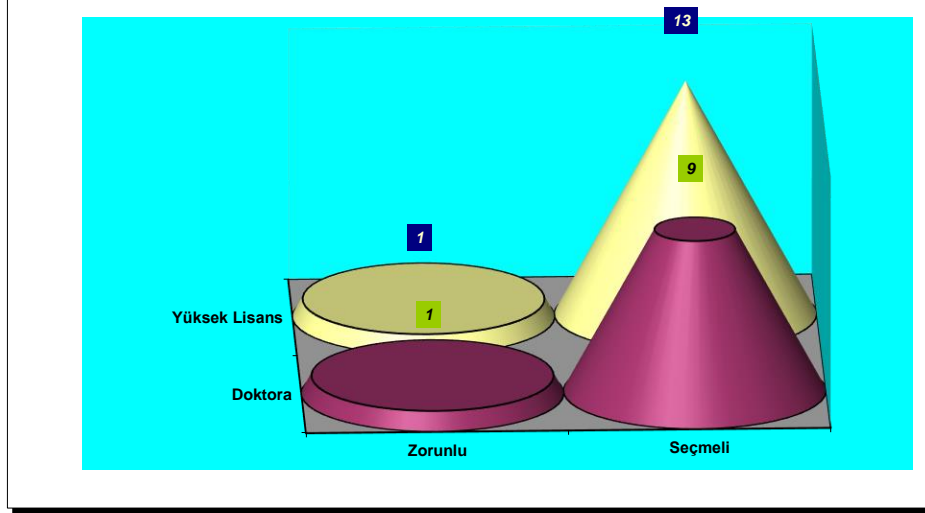
Grafik 1*: Kamu Politikası Dersleri Zaman Çizelgesi



* Grafik, yalnızca bilgilerine ulaşılabilen dersleri içermektedir.

Dersler genelde seçmeli olarak kurgulanmıştır. Derslerin yüksek lisans ve doktora düzeyindeki durumunu gösterir grafik aşağıda gösterilmiştir (**Grafik 2**). Öğrenci ilgisi, dersin işlenişi ile de bağlantılı olarak, yüksek düzeydedir. Dersle yönelik Türkçe kaynaklar oldukça sınırlıdır. Belirli bir ders kitabı öne çıkmazken, ders kaynakları olarak İngilizce kitap ve makalelerden yararlanıldığı tespit edilmiştir. Bulgular, bu alanda Türkçe dilinde nitelikli ana ve yardımcı ders kitaplarına ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

Grafik 2: Yüksek Lisans ve Doktora Zorunlu-Seçmeli Ders Grafiği



Derslerde, ders sorumlularının en çok önem verdiği konunun, öğrencilere yönelik politika analizleri olduğu saptanmıştır. Ağırlıklı olarak ilk haftalarda kuram öğretimi, ardından uygulama değerlendirmeleri dersleri yönlendirmektedir. Uygulamalar, ağırlıklı olarak sektörel politika değerlendirmeleri şeklinde kurgulanmıştır. Bu sektörlerin ve politikaların belirlenmesinde ders sorumlusunun akademik çalışma alanlarının yoğun şekilde etkili olduğu da gözlenmiştir. Yıldız, Demircioğlu ve Babaoğlu'nun (2011:352) lisans düzeyindeki dersler için '**speci-centrism/politi-alan**' olarak ifade ettiği bu tespit, yüksek lisans ve doktora düzeyindeki dersler için de geçerlidir.

III. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çalışmada elde edilen bulgular, Türkiye'de lisansüstü düzeydeki kamu politikası derslerinin, lisans düzeyindeki derslere benzer şekilde, ağırlıklı olarak politika transferi yoluyla ders programlarına girdiğini göstermektedir. Kamu politikasının analiz gücünün ve öneminin akademisyenler tarafından anlaşılması ve kabul görmesi ise, ikincil nedenler olarak sayılabilir. Lisans derslerini inceleyen araştırmanın aksine, yüksek lisans ve doktora derslerinin yayılımında akademik değişim programlarının ve Bologna sürecinin etkili olduğuna dair bir veri elde edilememiştir.

Tablo 1: Kamu Politikası Derslerinde Yayılma Etmenleri

Üniversite	ABD ya da Avrupa'da Öğrenim Gören	ABD veya Avrupa'daki Doktora Sonrası Çalışmaları	İkinci Nesil Yayıncıları	Kamu Politikalarını Analiz Gücü
Adnan Menderes Ü.	<i>İlgili verilere ulaşılamamıştır.</i>			
Afyon Kocatepe Ü.	<i>İlgili verilere ulaşılamamıştır.</i>			
Ankara Ü.				√
Balıkesir Ü.	√			
Hacettepe Ü.	√			
Muğla Ü.	<i>İlgili verilere ulaşılamamıştır.</i>			
Mustafa Kemal Ü.				√
ODTÜ	√			
Pamukkale Ü.	√		√	
Selçuk Ü.	<i>İlgili verilere ulaşılamamıştır.</i>			
Süleyman Demirel Ü.	√			
TODAİE		√		
Turgut Özal Ü.	√			√
Uludağ Ü.				√
TOPLAM	6	1	1	3

Kamu politikası derslerinin şu an için sunum/arz ile gelişen yapısı, zamanla talep tarafından yönlendirilen bir hâle gelebilir. Alanda yetişen öğrencilerin mezun olup çalışmaya başlaması, kamu politikası uygulamacı ve araştırmacı sayısını kamu bürokrasisi ve siyasette kritik bir eşiğe yaklaştırdıkça, talep odaklı artışı da sağlayabilir. Talebin artışı, orta ve uzun vadede uygulama ve akademik araştırma alanlarındaki arzı da tetikleyebilir.

Alan, öngörüldüğü gibi genişlemeye devam ederse, kamu politikası derslerini sunan üniversiteler ve bu konuda çalışan akademisyenler de artacaktır. İlerleyen yıllarda yüksek lisans programları, anabilim dalları ve araştırma merkezleri - Sabancı Üniversitesi'ndeki İstanbul Politikalar Merkezi örneğinde olduğu gibi nicelik ve nitelikçe artabilir.

Kamu politikası derslerinin uygulamaya yönelik bir ders olması (Parsons, 1995, 1–3), öğrenci dersi tanıdıkça ilginin toplanmasına yardımcı olmaktadır. Bu anlamda uygulayıcıların da dersi tanıması, hem alanın gelişimi hem kamu politikaları analizinin toplumsal sorunları bilimsel şekilde çözümleyici gücünün kullanılabilmesi için faydalı olacaktır. Son dönemde yoğunlaşarak artan kamu yönetimi reformu çalışmaları, kamusal sorunları bilimsel bir şekilde analiz

edebilen insan/danışman ihtiyacını da beraberinde getirecektir. Bu etmenin de kamu politikası analizine yönelik talebi arttırması muhtemeldir.

Bu bağlamda, üç yıldır düzenlenen Kamu Politikası Çalıştayları, alanın uygulamacı ve akademisyenleri arasında iletişimi ve farkındalığı arttıran, ortak dili geliştiren, faydalı bir araç hâline gelmiştir. Akademisyenlerin, kamu politikası derslerinin içeriği ve işlenişi hakkında çalıştaylarda ayrıntılı tartışma ve çözümleme imkânı bulması, dersin gelişimini olumlu yönde etkileyecektir. Yine 2011 yılında, Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi'nde faaliyete geçen Kamu Politikaları Yüksek Lisans Programı da, alanın geleceği adına ümit verici gelişmelerdendir. Gerçekleştirilen mülakatta ve ders listeleri incelemelerinde, programın disiplinler arası bir yaklaşımla hazırlandığı görülmektedir. Sabancı Üniversitesi/İstanbul Politikalar Merkezi ile eşgüdümlü olarak yürümesi beklenen programın, aynı zamanda doğrudan politika çözümlemeleri üzerine yoğunlaşması da olasıdır. Bu analizlerin, çıktı olarak internet siteleri ve medya aracılığıyla kamuoyuna sunulmasının, kamu politikaları alanına yönelik ilgiyi arttırması kuvvetle muhtemel gözükmektedir.

Yukarıda sayılan etmenler ışığında, lisansüstü düzeydeki kamu politikası derslerinde uygulamanın ve somut kamusal sorunların analizinin ilerleyen dönemlerde daha fazla öne çıkacağı öngörülebilir. Bu alanda hazırlanacak Türkçe ders ve yardımcı ders kitapları ile kuram ve uygulamayı kaynaştırabilmek, öğrenciye yol gösterici olacaktır. Yine aynı şekilde, kamu politikası analizinin derslerde daha iyi işlenebilmesi için, birden fazla dersle kuram ve uygulama daha iyi anlatılabilir ve sektörel kamu politikası alanlarına (eğitim, sağlık, vb.) daha derinlemesine girilebilir. Bu tür uygulama analizlerinin ve aynı zamanda alana yönelik akademik çalışmaların artışı ve dersleri alan öğrenci sayısı artışı bir yandan kamu politikaları alanının Türkiye'de genişlemesine yardımcı olacak, öte yandan çalışmaların yoğunlaşması alanın derinleşmesine olanak sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Parsons, Wayne (1995), *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis.*, Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Radin, Beryl A (2000), *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- YILDIZ, Mete, DEMİRCİOĞLU, Mehmet Akif, BABAOĞLU, Cenay. (2011), "Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experiences, and Lessons in Turkey", *Journal of Public Affairs Education*, Volume 17, No 3, pp.343–365

EKLER

EK 1: Lisansüstü Kamu Politikası Dersleri

Dersin Adı	Ders Düzeyi	Kurum	Dersin verilmeye başlandığı yıl
Kamu Politikaları Analizi	Yüksek Lisans	Adnan Menderes Üniversitesi	Ulaşılamadı
Kamu Siyasa Analizi	Yüksek Lisans	Afyon Kocatepe Üniversitesi	Aktif değil
Kamu Politikası Analizi	Doktora	Ankara Üniversitesi	2003
Kamu Politikaları Analizi-I	Yüksek Lisans	Balıkesir Üniversitesi	2004
Kamu Politikaları Analizi-II	Yüksek Lisans		Ulaşılamadı
Kamu Politikaları Analizi	Yüksek Lisans	Hacettepe Üniversitesi	2005
Kamu Politikaları Süreçleri	Doktora		2005
Kamu Politikalarının Analizi	Yüksek Lisans	Muğla Üniversitesi	Aktif değil
Kamu Politikaları	Yüksek Lisans	Mustafa Kemal Üniversitesi	2010
Politics, Policy and Planning	Doktora	Orta Doğu Teknik Üniversitesi	2006
Bureaucracy, Politics and Public Policy	Doktora		1999
Advanced Policy Analysis	Doktora		Ulaşılamadı
Türkiye’de Kamu Politikaları	Yüksek Lisans	Pamukkale Üniversitesi	2009
Kamu Politikaları ve Yönetişim	Doktora		Aktif değil
Kamu Politikaları	Yüksek Lisans	Selçuk Üniversitesi	Ulaşılamadı
Kamu Politikaları	Doktora		Ulaşılamadı
Kamu Politikaları Analizi	Doktora		Ulaşılamadı
Urban and Public Policy Analysis	Yüksek Lisans	Süleyman Demirel Üniversitesi	2004
Formulating of Public Policy and ITS Principles	Doktora		2006
Kamu Politikaları Analizi	Doktora	Uludağ Üniversitesi	2011
Kamu Politikası Analizi	Yüksek Lisans	Turgut Özal Üniversitesi	2011
Kamu Siyasalarının Çözümlemesi	Yüksek Lisans	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü	1990/Programdan Kalktı
Kamu Politikası Analizi	Yüksek Lisans		Ulaşılamadı
Kamu Politikası Kuramı	Doktora		Ulaşılamadı



IX. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Hikmet KAVRUK

Kamu Yönetiminde Değişim Talebine Karşı Direncin Niteliği

Yrd.Doç.Dr. Mehmet GÜNEŞ

Kamu Yönetiminde İnovasyon (Yenileşim): Değişim ve İyileşme

Prof.Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR ve Yrd.Doç.Dr. H. Tuğba EROĞLU

Yönetimde Değişimin Karar Verme Sürecine Etkisi

Doç.Dr. M. Akif ÖZER

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe

Saat : 14:00 - 15:45

Salon : Yeni Seminer Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM TALEBİNE KARŞI DİRENCİN NİTELİĞİ

*Mehmet GÜNEŞ**

Özet

Kamu kurumları varlıklarını devam ettirmek için katı yapılarından uzaklaşmak ve daima değişime açık olacak esnek bir yapıya kavuşmak zorundadırlar. Bu yüzden değişim, günümüzde kamu yönetimi için bir ihtiyaç değil, çoğunlukla bir zorunluluk haline gelmiştir. Kamu yönetimi alanında tasarlanan değişim, yalnızca kamu yönetiminde yapı ve işleyiş bakımından bir yeniden yapılanma ile sınırlı kalmamakta, asıl olarak devletin işlevlerinin sorgulanması, kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesi sürecini içermektedir.

Küreselleşme ile hızlanan dünyada, ayakta kalabilmek için gerekli değişim hızını yakalamak zorunda kalan kamu kurumları, aynı zamanda değişimle ortaya çıkan zorluklarla ve bununla birlikte kendi yapılarından kaynaklanan bir takım engellerle de baş etmek zorundadırlar. Kamu kurumlarının değişime karşı en hassas olduğu konuların başında; değişime karşı oluşturulan direnç gelmektedir. Aslında değişimin, onu bizzat tasarlayan ve hayata geçirenler haricindeki diğer kesimler tarafından şüpheye karşılanması doğal bir tepkidir. Zaten böyle bir tepkiyle karşılanmayan bir değişimi, gerçek anlamda değişim olarak kabul etmek eksik bir değerlendirme olacaktır.

Statü, güç veya nüfuz, emniyet ve kendine güven duygusunu kaybetme hissiyle, toplumdaki farklı kesimler, kamu yönetimindeki hedeflenen değişime karşı direnç gösterebilirler. Bunun yanında statik bir yapı sergileyen kamu örgütündeki değişime direnen ya da statükoyu koruyan kuvvetler, değişimi isteyen kuvvetlere ağır basabilir. Ancak burada önemli olan konu, kamu yönetiminin değişime olan direnci nasıl alt edebileceğidir.

Bu çalışmada kamu örgütlerinin yukarıda belirtilen değişim ihtiyacının sebepleri irdelenirken, değişime karşı direnç gösterebilecek kesim ve grupların hangi düşünce ve anlayışa dayandıkları ortaya konulmuş ve değişim karşısındaki tutum ve davranışlarının arka planı gösterilmiştir. Kamu yönetimleri için değişime direncin farklı özellikleri belirlenirken, dirence karşı alınabilecek tedbir ve metotların içeriği incelenmiştir. Değişmeye karşı blok oluşturan yapılara karşı kamu yönetimlerinin yaşadığı deneyimlere örnekler verilerek, özel yönetimlerden farklı olarak kamu yönetimlerinin değişimi yönetirken önlerine çıkacak engelleri aşmaları için kullanabilecekleri yöntemler gözden geçirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Değişime direnç, Statüko, Değişim talebi

* Yrd. Doç. Dr. Kara Harp Okulu, Kamu Yönetimi Bölümü, megunes@kho.edu.tr

THE NATURE OF RESISTANCE AGAINST THE DEMAND OF CHANGE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Public institutions and organizations have to get away from their rigid structure to continue their existence and achieve a flexible structure that will always be open to change. Therefore change is not a need for public management and also it often has become a necessity.

The change designed in the field of public administration is not only limited to restructuring in terms of structure and functioning of public administration, but also includes to mainly questioning of the state functions, the organization of public administration and radically changing the process of basic values and insights of public services

Public institutions and organizations who has to keep pace with the necessary changes in order to survive with globalization accelerating world have to cope with the challenges posed by the change and some obstacles arising from their structure. The most sensitive issue of public institutions for change is resistance to change created by different groups. The change is met with suspicion by other groups is a natural reaction. The change that has not already experienced such a reaction is not possible to accept a real change.

Different groups in society behaved a sense of losing status, power, influence, safety and self-confidence may show resistance against intended to change in public management. Moreover forces about of resisting changing and protecting the status quo may override the other forces who want to change. But the important point is to find out how can public management overcome the resistance to change?

In this study, in considering about the reasons of the need for change in public organizations at above-mentioned, the problematic of which thoughts and approaches are the basis for groups and sections of society that may resist change? is examined. And it had been shown the background of the attitudes of these groups. It also had been determined different characteristics of resistance to change and measures can be taken against resistance. The study concludes that public managements have to overcome the obstacles of standing against change with critical steps.

Keywords: Public Administration, Resistance to change, Status quo, Demand for change

GİRİŞ

Kamu örgütleri zamanın değişen şartlarına ayak uydurmak, etkinlik ve verimliliklerini arttırmak, güncel kamu hizmetlerinin gereklerini yerine getirmek, çalışanların ve vatandaşların beklentilerini karşılamak, artan talepler karşısında varlıklarını daha etkin olarak devam ettirmek için katı yapılarından uzaklaşmak ve daima değişime açık olacak esnek bir yapıya kavuşmak zorundadırlar (Akçakaya, Yücel, 2007, 3). Bu zorunluluk kamu hizmetlerinin yürütüldüğü birçok alanda kendini açıkça hissettirmektedir. Dünyada son bir yılda özellikle Ortadoğu’da yaşanan siyasal ve ekonomik krizlerin tetiklediği köklü değişim talepleri, kamu yönetimlerini daha zor bir durumda bırakmıştır.

Hızlı bir değişimin yaşandığı ve kamu kurumlarının performansları üzerindeki baskıların giderek yoğunlaştığı bir dönemde, hizmet sorumlusu kuruluşlar bir yandan iyi çalışırken diğer yandan da sürekli değişme ve yeni koşullara hızla uyum sağlama gücünüyle karşı karşıyadırlar (Lawler, 2003,13). Bu yüzden değişim, çoğu zaman sürekli ve ısrarlı bir hale getirilerek normalleşmekte, standartlaşmakta ve günlük hayatın bir parçasına dönüşmektedir (Hammer, Champy, 1996, 20).

Kamu hizmetlerinin niteliği ile beklentilerin artmasıyla artık kendisinden kaçınılamayan değişim, kamu örgütleri için bir ihtiyaç değil, bir zorunluluk haline dönüşmüştür. Ancak değişim istenildiğinde kolayca gerçekleştirilecek bir durumu içermez. Değişim sanıldığından daha zor bir iştir. Çünkü eskiden beri görülmüştür ki değişim hep sancılı süreçlerle yürütülmektedir. Bu konuda Machiavelli de benzeri bir tespitte bulunmaktadır. O’na göre; “Yeni düzen oluşturmak kadar güç, başarı şansı az ve uygulanması tehlikeli olan başka bir şey yoktur. Çünkü eski düzenden çıkarı olanların tümü değişimi isteyenlerin düşmanıdır.” (Aktaran Aktan, 2003, 360)

Günümüzde toplumlar; değişim taraftarı ve karşıtlarının mücadelesi içinde siyasi, ekonomik ve sosyal hayat düzenlerinde, modernizm temelinde oluşan katı, kapsayıcı, merkezîyetçi ve bürokratik yapılarından postmodern öncüllere dayalı, adem-i merkezîyetçi ve inisiyatif yer veren esnek yapılara doğru hızlı bir dönüşüm geçirmektedirler. Özellikle devlet yönetiminde kamu gücünü doğuran egemenlik düşüncesinin gittikçe aşınması, kamu yönetimleri için yeni bir dönemin başlamasına yol açmıştır. Bu durum sorgulanmaz ve hesap vermez bir kamu gücü anlayışından gittikçe uzaklaşılmasına ve kamunun da değişim taleplerine daha istekli yaklaşmasına yol açmıştır. Buna rağmen kamu yönetimlerinin değişmesine yönelik artan taleplere karşın taraftar bulacak değişim karşıtı dirençler, önümüzdeki dönemlerde sıkça rastlayacağımız tartışmalara sahne olacaktır.

Bu çalışmada yukarıda değinilen değişim ihtiyacı çerçevesinde kamu yönetimlerini değişime zorlayan sebepleri ve değişim talepleri karşısında oluşan direncin gerekçelerini incelemek hedeflenmiştir. İlk olarak değişimin anlamı üzerinde durulacak ve değişimle ulaşılması hedeflenenler gösterilecektir. Daha

sonra değişim düşüncesinin kamu yönetimi için neler ifade ettiği belirtilecek, kamu yönetiminde değişimi gerçekleştirirken ortaya çıkan direncin sebepleri açıklanacaktır. Çalışmada son olarak değişime gösterilen direncin kamu yönetimi açısından nasıl oluşabileceği incelendikten sonra dirence karşı alınabilecek tedbirler tartışılacaktır.

I) DEĞİŞİMİN ANLAMI VE HEDEFLERİ

Sanayi Çağı'nın başlamasıyla genel olarak tüm dünyada toplumsal hayata hakim olan modern düşünce sisteminin her alanda akılcı, ideal, evrensel, bütüncül, kapsayıcı olanı bulma çabası ve standart modeller geliştirme arayışı; siyasal alanda da modern-ulus devlete bir araç işlevi yükleyerek ondan toplumsal hayatın ve üretim şartlarının gerektirdiği ekonomik ve siyasal alanlarda düzenleyici, biçimlendirici, denetleyici, dönüştürücü ve yeniden dağıtıcı rolleri yerine getirmesini istemiştir (Saran, 2005, 2-3). Devletin kendisine biçilen bu rolleri yerine getirebilmesi için kamu yönetimi alanında daha çok risk alması ve daha esnek davranması gerektiğinin bir sonucu olarak modern toplumun bir gereği durumundaki değişim kavramı, postmodern zamanlara geçildiğinde kaçınılmaz bir olgu olarak herşeyin değişebileceği, dolayısıyla değişimden kaçılmayacağı kabulüne dönüşmüştür.

Kurumsallaşmanın gereği olarak tüm örgütler gibi kamu örgütünün de yaşama şansı, değişim ve yenileşme konusundaki tutum ve etkinlikleri ile doğrudan ilişkilidir. Kamu örgütlerinin yapı ve niteliğinin geliştirilmesi konusunda bilinçli ve sistemli ilerlemeleri ancak "değişme" kavramı ile anlatmak mümkündür. Hussey, değişimin tarihsel bir süreklilik içerdiğini belirterek, kamu adına "değişmenin yer almadığı bir çağ hiç olmadı" ifadesini kullanmaktadır. Benzer şekilde Konfüçyüs'e atfedilen bir söze göre de değişim süreklidir ve kaçınılmazdır. Buna göre; "Sadece çok akıllılar ve çok aptallar asla değişmezler" (Aktaran Aktan, 2001, 2)

Değişim insanların, örgütlerin ve toplumların yaşamlarında karşılaştıkları kaçınılmaz bir olgudur. Planlı- plansız, düzenli- düzensiz olarak bir sistemin, bir sürecin veya bir ortamın bir durumdan başka bir duruma geçmesini anlatmakta ve bu anlamı ile hayatın akışını yani özünü yansıtmaktadır. Değişim içeriğine göre birçok anlama gelebilir. Bu anlamlar arasında hareketlilik, yenilikçilik, yer değiştirme, gelişme sağlama, büyüme, kalkınma, eski sisteminden uzaklaşma, daha fazla verimlilik veya etkinlik elde etmeyi sağlayacak yöntemler bulma sık kullanıldığından ön plana çıkmaktadır (Saylı, 2011, 2). Ancak değişim bütün bu sayılanlardan daha farklı bir anlama sahiptir. Örneğın değişim denilince ilk akla gelen "yenilik" kavramı çoğunlukla değişim kavramı yerine kullanılmaktadır. Gerçi yenilik de bir tür değişimdir. Ancak her değişim hareketinin yenilik olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Bu sebeple değişim, yenilik kavramından daha geniş kapsamlıdır, çünkü yenilikte başka değişim süreçlerinin tecrübe ve yöntemlerinden yararlanma söz konusudur (Dülger, 2003, 3-4). Benzeri yaklaşımla Schermerhorn'a (1989, 20) göre yenileşme, örgütün normal çalışma rutininin bir parçası olarak yeni düşünceler yaratma ve

onları uygulamaya koyma süreci iken "değişme" (change) daha çok yaratıcılık ve yenileşmenin bir uzantısı olarak görülmesi gerekir.

Değişme denilince akla ilk gelen "planlı değişme", örgütlerde çoğunlukla üst yönetici grubunun özel çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla örgütsel değişme kavramının sistemli ve kasıtlı, planlanmış, ileriye dönük, olumlu eylemler anlamında kullanılması gerekir. Bursalıoğlu (1987, 229); bir örgütün yapısında, politikasında ve yürütmesinde ve yöneticinin davranışlarında olmak üzere başlıca üç tür örgütsel değişmeden söz etmektedir. Kurt Lewin ise örgütsel değişmeyi içeren herhangi bir planlı değişme çabasının üç aşamalı bir süreç olarak görülebileceğini belirtmektedir. Bunlar, önceki donmuşluğu çözme (unfreezing), eski durumu değiştirme (changing), yeni bir durum oluşturup bunu yeniden dondurma (refreezing) aşamalarıdır (Aktaran Schermerhorn, 1989, 528).

Değişim çokça talep edilse veya bir zorunluluk halini alsa da sanıldığı kadar kolay gerçekleşmez. Çünkü örgütlerde değişim, sancılı bir oluşumdur. Değişme, bir yandan sorunlu durumdan sorunsuz duruma geçirip örgütü rahatlatırken, bir yandan da oluşan yeni durumu sorunlu olmaya elverişli kılabilir. Böylece kimi sorunlar ortadan kalkarken, yeni sorunların ortaya çıkması önlenemez (Özgen ve Ölçer, 1996, 142). Bu yüzden bir örgüt için değişiklik, bazen amaçlara ulaşmada ve daha üst amaçları belirlemede fırsat, bazen de amaçlara ulaşmada bir engel ve örgütün başarı kabiliyetini zayıflatacak bir tehdit olarak algılanabilir (Özgen ve Ölçer, 1996, 143). İşte bu algılamaların sonucu olarak değişime karşı bir direnç oluşabilir.

Değişim karşısında direnci besleyen başka bir durum ise ortaya çıkan belirsizliktir. Çünkü bilim ve teknolojiye yaşanan gelişmelere paralel olarak toplumsal ve ekonomik çevrede ortaya çıkan köklü değişim talepleri, kamu ve özel örgütleri belirsizlik içinde bırakmaktadır. Bu belirsizlik nedeniyle son dönemlerde değişimlerin derinliği ve yoğunluğu yanında, hızının da arttığı belirtilmektedir. Buradan hareketle, değişimle birlikte tarihin hızlandığı ileri sürülmektedir. Bahsedilen bu gelişmeler kaos/karmaşa kuramları gibi konuların değişim ekseninde yönetim bilimi içinde yer almasına yol açmıştır (Goldoff ve Ogula, 2000,482).

Bu çalışmada yukarıda ele alınan değişim kavramı ile örgüt özelliği ön plana çıkarılacak olan kamu yönetimi sistemini çevreleyen toplumsal, siyasal, ekonomik ve hukuki yapı ve süreçler arasındaki ilişki ve etkileşimlerin ortaya konulması; kamu yönetiminin tarihi süreç içinde izlediği gelişme çizgisinin anlaşılması kadar, içinde bulunduğu küresel ölçekli değişim ortamının da çok yönlü ve karmaşık nitelikteki dinamiklerinin aydınlatılması önem taşımaktadır (Saran, 2005, 3). Bu dinamiklerin başında kamu yönetim ve değişim ilişkisi öncelikle yer almaktadır. Bu ilişkinin ortaya konulması ile değişerek yenileşen kamu yönetimlerinin zorlaşan küresel mücadele ortamında ne şekilde iç ve dış politik gelişmeleri doğru olarak öngörebileceği belirlenecektir. Bu nedenle kamu yönetimleri için değişimin ne ifade ettiğini öncelikle açıklamak gerekir.

II) KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİMİN İÇERİĞİ VE GEREKÇELERİ

Hızla değişen dünyada ayakta kalabilmek için gerekli değişim hızını yakalamak durumunda kalan tüm örgütler gibi kamu kurumları da, aynı zamanda değişimle ortaya çıkan zorluklarla ve bunun yanı sıra kendi yapılarından kaynaklanan bir takım engellerle baş etmek ikilemiyle karşı karşıyadırlar. Bu zorluk karşısında kamu yönetimi açısından değişim en basit anlamıyla; ‘örgütlenme biçiminin, kullanılan yöntem ve teknolojinin kamusal amaçlara en etkin ve verimli şekilde ulaşılmasını sağlayacak hale getirilmesi’ şeklinde ifade edilmektedir (Şahin, Emimi, 2006, 44). Kamu yönetimi alanında bir ihtiyaca dönüşen değişimi anlatabilmek için öncelikle dünyada yaşanan değişim sürecini irdelemek gerekir (Ekşi, 2003, 5). Kamu yönetiminde değişim çalışmaları, özellikle dünyanın her yerinde savaş dönemleri ve büyük ekonomik krizler sonrasında hız kazanmış; hükümetler özellikle bu dönemlerde yönetsel reformlar yapma çabasına girmişlerdir (Peters, 2001, 52). Benzeri bir durum Türkiye yönetim tarihinde de gözlenmektedir. Ekonomik, siyasal ve sosyal krizlerin yaşandığı yakın tarihteki 1960, 1971, 1980, 1997, 2001 yılları aynı zamanda kamu yönetiminde parçalı değişimin devreye girdiği dönemleri hatırlatmaktadır.

Çevreye ve etkileşime daha açık olmak zorunda olan ve ancak karmaşık bir çevrede faaliyette bulunan günümüz kamu yönetiminde, örgüt içi kontrol, hiyerarşi, disiplin, klasik bütçe ve personel yöntemleri, merkezi otorite ve güç, kontrol alanı, tek bir üstün emrinde olma gibi bürokratik yönetim modellerinin duyarlılık alanlarını oluşturan temel öğelerinde daha esnek, daha katılımcı, daha adem-i merkeziyetçi, daha sonuç ve misyon odaklı (Gül, 1999,22) bir kamu yönetimi anlayışına doğru bir değişim talebi bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de devamlı şekilde seslendirilmektedir.

Kamu yönetiminde değişim olgusu, kısmi niteliğini ve kamu kurumlarını da aşarak devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik çalışmaları içermektedir. Kamu yönetimi sisteminde değişim süreci yönetim zihniyetinin değişmesini, gerekli stratejilerin geliştirilmesini ve örgütsel yapının yeniden inşasını bir ihtiyaç olarak belirlemektedir. Kamu yönetiminde değişim, kamu kurumları açısından merkeziyetçi, gizliliğin ve kuralcılığın egemen olduğu, sorumluluktan kaçışa olanak tanıyan, siyasallaşma ve kayırmacılığa açık, yolsuzluk ve rüşvete zemin hazırlayan ve vatandaştan kopuk yönetim anlayışından; vatandaş odaklı, esnek örgüt yapısına sahip, adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına geçiş sürecini ifade etmektedir (Şahin, Emimi, 2006, 52).

Kamu yönetiminde değişim denildiğinde, toplumsal gruplar bundan farklı şeyler anlamakta ve beklemektedir. Örneğin kamu yönetiminde değişim vatandaş açısından, kamu hizmetlerinden daha kolay yararlanma, bürokrasinin azaltılması, demokrasi, insan hakları ve hukuk devletinin geliştirilmesi, vatandaş merkezli bir yönetim anlayışının hakim olması şeklinde anlaşılırken; çalışanlar açısından, maaş, ücret ve yetkilerdeki artış, terfii olanaklarının geliştirilmesi ve sosyal haklarının iyileştirilmesi beklentilerini içermektedir (Eryılmaz, 2004, 6).

Toplumsal grupların farklı beklentileri ön plana çıksa da artık ekonomik, sosyal, siyasal, teknik ve işletmecilik alanında meydana gelen farklılaşmalar birlikte değerlendirildiğinde; kamu yönetiminin, içinde yer aldığı toplumdaki değişimleri göz ardı ederek varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Dolayısıyla değişimin, kurumlar, toplumlar ve devletler üzerindeki zorlayıcı etkisi, mevcut yapıların ve ilişkiler sisteminin yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Al, 2002, 13). Bu açıdan kamu örgütlerinin, yıllardır sürdürdükleri geleneksel yöntemlerini bırakıp kendilerini geleceğe yönelik olarak yapacakları önemli değişikliklere hazırlamaları gerekmektedir (Balcı, 1998, 69). Diğer yandan vatandaşla devlet arasındaki ilişki, eskiye nazaran bilgi toplumunda bir ast-üst ilişkisi olmaktan çok “devletin vatandaşın hizmetinde olma” ilkesi etrafında gelişmektedir (Çaha, 1998, 487). Bu yüzden günümüzde bu ilke üzerine yapılandırılmış bir devlet anlayışı ve kamu yönetiminin biçimlendirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

Giderek büyüyen kamu kesiminin savurganlığının ve kaynak kullanımındaki verimsizliğinin ekonomi için bir yük haline gelmesi ve bundan ülkelerin rekabet gücünün olumsuz yönde etkilenmeleri nedeniyle (Cohen ve Brand, 1993, 10), değişim için kamu yönetimlerinin yeniden yapılanmalarında ve kamu hizmetlerinin sunulmasında; özel kesim işletmelerindeki gibi esnek ve yalın örgütlenme, karlılık, verimlilik gibi piyasa temelli ve insan kaynaklı ilke ve uygulamalar bir çıkış yolu olarak görülmüştür. Bu gerekçelerden hareketle özel işletmelerle yarışacak hizmet ilkeleri kamu tarafından oluşturulmaya çalışılmıştır.

Dünyada kamu yönetimlerini değiştirmeye zorlayan durum; yaklaşık yüz yıldır toplumsal kalkınmada öncü kabul edilen devletin, bahsedilen bu özelliğini yitirmesiyle piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği önleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak algılanmaya başlamasıdır (Canpolat, Cangir, 2010, 26). 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 genişleyen kamu hizmet alanlarını finanse edemeyen devletler, hiyerarşiye boğuldukları, bürokratik kurullarla işleyemez hale geldikleri, hantallaştıkları ve vatandaşların ihtiyaçlarını zamanında ve gerektiği ölçüde karşılayamaz duruma düştükleri gerekçeleri ile değişimleri istenmiş ve özellikle 1980 sonrası artan bu değişim ihtiyacı, başta “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) olarak şekillenen modelden ilham alan reformlarla sürdürülmüş ve ortaya "işletmecilik" (Pollitt, 1993, 56); "devletin içinin boşaltılması" (Rhodes, 1994, 139) ve "devletin yeniden inşası" (Osborne ve Gaebler, 1992) gibi birçok farklı tanımlarla belirtilen değişim çabaları ortaya çıkmıştır. Kısaca geleneksel kamu yönetimi modeli bürokrasiye dayanmakta iken, kamu işletmeciliği modeli ile kamu yönetiminin hizmet sunumunda piyasalara dayanmasına ilişkin değişim hedeflenmiştir (Hughes, 1994,3).

Kamu yönetiminde sadece YKİ ile sınırlı kalmayan değişim anlayışı için farklı ülkelerde farklı kavramların kullanıldığını görülmektedir. İngiltere'de "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi", Avustralya'da "Kamu Yönetimi Reformu", Yeni Zelanda'da "Yeni Kamu Yönetimi", İskandinav ülkelerinde "Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi", Fransa'da "Adem-i Merkezileştirme Reformu", ABD'de "Devletin Yeniden Yapılandırılması", Sovyetler Birliği'nde "Yeniden Yapılanma" (Tutum, 1994,3-4). OECD yayınlarında "Yeni Yöneticilik" kavramları tercih edilirken değişim için Türkiye’de genellikle ‘Kamu Yönetimi Reformu ve Yeniden Yapılanması’ kavramı kullanılmaktadır

Kamu yönetiminde piyasa temelli değişime kaynaklık eden YKİ modelinin temel öngörüsü, piyasa mekanizmalarının kamu sektörüne uygulanması ile vatandaşların müşteri olarak algılanması, insanların farklı kamu hizmetleri arasında veya kamu ve özel sektörün sunduğu hizmetler arasında seçim yapabilme hakkına sahip olabilmesidir (Pierre, 1995, 59). Ancak kamu yönetimi alanında yaşanan değişim; yalnızca kamu yönetiminde piyasa temelli yapı ve işleyiş bakımından bir yeniden yapılanma ile sınırlı kalmamakta, bu durumun daha ötesine, yani devletin işlevlerinin sorgulanmasına, kamu yönetiminin örgütlenmesine ve kamu hizmetine ilişkin temel değerlerin ve anlayışın köklü bir biçimde değiştirilmesine uzanmaktadır (Kalkandelen, 1998, 98). Bu kapsamda kamu yönetiminde değişimi ifade etmek için kullanılan ‘değişim mühendisliği’ yaklaşımına göre değişimin yolu; devletin işlevleri de dâhil olmak üzere maliyet, kalite, hizmet ve hız gibi çağımızın en önemli performans ölçülerinde çarpıcı geliştirmeler yapmak amacıyla, kamuda iş ve hizmet süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal bir şekilde yeniden tasarlanmasıdır (Akçakaya, Yücel, 2007, 5).

Günümüzde kurumlarda değişmeye yol açan tahmin edilmesi zor bir çok faktör öne çıkmakta ve bunlar sürekli olarak artmaktadır. Hatta “pek çok örgüt için sürekli bir değişme durumu içinde bulunmaktan bir değişmeden diğerine geçiş arasında nefes alma süresi bile kalmamış gibidir” (Hussey, 1995, 11). İçinde kamunun da yer aldığı örgütleri böylesine bir değişme ve yenileşme baskısı altında bırakan ve değişmeye zorlayan dışsal nedenler farklı farklıdır. Günümüzde örgütleri değişime iten en önemli faktörler; küreselleşme ve rekabet, uluslararası ve bölgesel entegrasyonların önem kazanması, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, insanın en önemli ve ikame edilemeyecek kaynak olduğunun anlaşılması, siyaseten insanların bilinçlenmesi ve hizmete ilişkin talep ve beklentilerinin değişmesi, uluslararası ticaret ve eğitimde standardizasyona gidilmesi (Akçakaya, Yücel, 2007, 3) öncelikle sıralanabilir.

Değişimin kamu yönetimlerine yönelik genel gerekçeleri arasında; teknolojik yapıdaki yenilikler, küreselleşmenin doğurduğu baskılar, ulus-devlet anlayışındaki gelişmeler, yeni ekonomik teoriler, piyasanın artan gücü, özel sektör kuruluşlarının yapı ve faaliyetlerinde meydana gelen değişmeler, kamu yönetimine yöneltilen eleştiriler ve değerler sistemindeki gelişmeler ayrıca yer almaktadır (Al, 2002, 13). Bahsedilen gerekçelerle son dönemde kamusal hizmetlerin standartları yükselmekte ve bu standartlar, uluslar üstü hale

gelmektedir. Kamu yönetiminden beklentiler ve ileri sürülen yeni talepler birçok ülkede bu yüzden benzeşmektedir (Al, 2002, 282). Buna rağmen dünyanın çeşitli ülkelerindeki kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim sürecine girmelerine yol açan nedenler farklı temellere dayanabilir. Ancak özgürlükçü düşüncelere dayalı değerlerin yönetim anlayışına egemen olmasını sağlayan ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel değişim dinamikleri tüm dünyadaki kamu yönetimlerini artık açıktan ve doğrudan etkilemektedir. Ayrıca merkezîyetçi ve tekçi yapıya sahip devlet sistemlerinde, siyasal-yönetimsel rejimin merkezîyetçiliği, bütünlüğü ve kapsayıcılığı nedeniyle tek tek belirli kamu hizmetlerini yürüten kamu kuruluşlarının, örgütlenme, personel istihdamı, işleyiş ve hizmet alanlarında kendi başlarına hareket edebilecek idari ve mali özerkliğe sahip olmadıkları da görülmektedir (Saran, 2005, 3). Oluşan bu kısıtlılık ve bağımlılık durumu tüm kamu yönetimleri için değişimin gerçekleşmesinin önündeki en önemli engeldir. Sonuçta kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen katı bürokratik kural ve uygulamaların varlığı, kamu sektörünün hizmet ihtiyaçlarını karşılayamaması ve güven açığının giderilmesi gereğinin bir uzantısıdır (Şahin ve Emîni, 2006, 45).

Değişimi oluşturan nedenlerle, bunun sonuçları arasındaki ilişkiler tam olarak bilinmemektedir. Bu yüzden "sebebe" gibi gözükken kimi faktörler, belli bir zaman sonra "sonuç" haline dönüşürken, tersi de görülebilmektedir (Kavrakoğlu, 1998, 42). Dolayısıyla değişimin gerekçelerini veya sebeplerini ararken değişimi çoğu zaman gerçekleştirmiş sonuçlara göre değerlendirmek gerekir. Ancak kesin olan bir gerçek; yukarıda belirtilen sebeplerle değişimin kamu yönetimi için kaçınılmaz bir gereklilik içerdiği'dir.

Yukarıda belirtilen değişim hız ve baskıları ile yeni anlayış ve değişim çabalarına rağmen kamu yönetimleri birçok ülkede istenen değişimi tam olarak sağlayamamıştır. Kamu yönetimleri değişimin taraftarı ve yürütücüsü oldukları halde bu konuda gerekli ivmeyi elde edememişlerdir. Birçoğu yapısal nedenlere dayanan bu durumun yanında diğer bir önemli konu da değişimin hızını azaltan veya kimi zaman değişimi durduran bir direncin varlığıdır. Değişim karşıtlarınca oluşturulan direncin içeriği ortaya konulmadan değişimin kamu yönetimlerince neden ilerletilemediği daha iyi anlaşılabilir. Bu yüzden kamu yönetiminde günümüze kadar gelen bu dönüşüm ve değişim çabalarına karşın, kamu yönetimi reform çabalarının tam anlamıyla başarılı olamayışının sebepleri arasında yer alan değişime karşı direncin içeriği analiz edilerek bu direncin temel çıkış sebepleri üzerinde durulacaktır.

III) KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİME DİRENCİN SEBEPLERİ

Evrensel gerçek, değişimin hayatın her alanında çoğu zaman şart olduğu, bir ihtiyaç olarak ortaya çıktığı ancak buna rağmen değişim karşısında kimilerinin ona karşı koyduğundan kolayca gerçekleşmediğidir. İster kamu, ister özel olsun örgüt içinde gerçekleştirilmeye çalışılan değişime engel olmak, güvensizlik, şüphe, gecikme veya değişimi önleme gibi çalışan davranışlarına "değişime

direnç” adı verilir. Bu sebeple direnç değişimin önündeki en büyük engeldir. Bireyler, sosyal ve siyasi gruplar, değişim olasılığı ile karşı karşıya kaldıklarında onu bir tehlike uyarısı olarak algılamakta ve korkmakta, dolayısıyla değişimden kaçınabilmektedir. Değişimin, onu bizzat tasarlayan ve hayata geçirenler haricindeki diğer bireyler tarafından şüpheyle karşılanması ilk aşamada doğal bir tepkidir. Zaten böyle bir tepkiyle karşılanmayan bir değişimi gerçek anlamda değişim olarak kabul edilmesi yanlış bir değerlendirme olacaktır. Hatta değişim karşısında bir noktadan sonra gösterilen rasyonel direnç ile duygusal direnç arasında da kesin bir ayırım yapabilmek bile güçleşebilir (Dursun, 2007, 118). Ancak değişimin asıl olarak neyi hedeflediği anlaşıldığında bu değişime karşı direnci devreye sokacaktır

Değişim, kamu yönetimi için öncelikle statükoyu değiştirme anlamına gelir. Bu açıdan, mevcut durumun değiştirilmesi, siyasal güç ve otoriteyi temsil eden çalışan personelin durumunda farklılaşma yaratacağından bir hoşnutsuzluk ortamı doğar ve personel bu değişime tepki göstererek dirençle karşılık verebilir. Aslında direnç gösterenler hiçbir zaman değişime karşı olmadıklarını belirtirler. Buna rağmen değişikliğe hem tepki göstermek hem de değişim istemek insanın doğasında olan bir çelişkidir. Değişim karşısında ne tür bir tepkinin oluşacağı değişimin niteliğine, biçimine ve yenilikten etkilenen bireylerin karakterlerine göre değişir (Emir, 2004, 53). Bu sebeple değişime için direnç gösterildiğinin tek bir cevabı bulunmayabilir. Özünde de tüm örgütler, aynı zamanda değişime karşı direnç odaklıdır; yapıları itibarıyla statükocu, değişime, göreceli olarak statik ve örgütsel alt sisteme yönelik yeni yapılaşmaya karşıdır. Bu özellikleri ile “değişime karşı direnç” evrensel bir olgudur (Dönder, Çelik, 1996, 59).

Kamu örgütleri için değişim, mevcut statüyü bozması, bilinenden uzaklaştırmayı gerektirmesi, alışkanlıklardan vazgeçmeyi öngörmesi nedeniyle rahatsız edici bir olaydır (Koçel, 2005,485). Özellikle çalışanların az veya çok oranda, açık veya kapalı biçimde, hemen veya zaman içinde değişime direnç gösterdikleri bilinir. Çünkü hangi biçimde olursa olsun değişim, bir belirsizliği de beraberinde getireceğinden aslında tedirgin edici bir yöne sahiptir. Tedirgin edici her şeye karşı da sürekli bir direnç gösterilebilir. Dolayısıyla değişime direnci, özellikle küçük grup veya bireylerin tehlikeli ya da zararlı buldukları örgütsel değişimlerin tartışılması ya da kabul edilmesinde oluşan bir isteksizlik ya da yetersizlik olarak görmek gerekir (Buchanan ve Huczynski, 2004, 467).

Değişime direncin yaygınlığına örnek olarak, başta kamu örgütleri olmak üzere, yönetimde değişimin yararlarının zararlarından çok daha fazla olduğu durumlarda bile dirençle karşılaşıldığı gösterilir (Cook, Hunsaker, 2004, 531). Değişim karşısında direnci olumlu yönde kullanmak ya da yok etmek için önce direnci tespit etmek daha sonra da bu direncin sebeplerini anlamak gerekir. Gareth R. Jones bir yönetim modelinde değişime direncin sebeplerini dört ana başlık altında açıklamaktadır (Jones, 1998, 395 – 398):

1. Örgütsel Düzeyde Direnç: Örgüt yapısı ilk olarak değişim için bir engel oluşturabilir. Çünkü bir örgüt yapısı üstlendiği kamu hizmet çeşidine göre çalışanlarına sabit bir görev ilişkileri modeli oluşturmuş olur. Zamanla bu örgütsel yapı kendi kendini sürdürmeye başlar, yani örgüt içindeki insanlar değişse de görev ilişkileri devam eder. Bu özelliğiyle yani görev ilişkilerinin sabitleşmesi sebebiyle örgütsel yapı değişime direnç gösterir hale gelir. İkinci olarak örgüt kültürünün değer ve normları değişim için başka bir direnç kaynağıdır. Yerel ve merkezi kamu kurumlarının örgüt kültürleri farklı farklıdır. Örgütsel değer ve normlar kişilerin öngörülebilir şekilde hareket etmelerini sağlar. Değişim değer ve normları değiştirip, kişileri ne yapacağını ve nasıl yapacağını değiştirmeye zorlarsa örgütsel kültür değişime dirence sebep olacaktır. Üçüncü olarak örgüt stratejisi de değişime engel teşkil edebilir. Özellikle geçmişte başarı getiren bir strateji artık değer katmasa da örgütlerin bu stratejiyi devam ettirme eğiliminde olduğunu vurgulanmıştır. Her iktidar değişimi kamu örgütlerinin üstleneceği stratejiyi değiştireceği için değişim içeren yeni örgüt stratejisi dirence sebep olabilir.

2. Fonksiyonel Düzeyde Direnç: Buna göre özellikle alt- birimlerin üst yönetim arasındaki yönelimlerindeki farklar ile örgüt içindeki çeşitli kademe ve bölümler arasındaki çekişme ve çatışmanın doğuracağı farklılıklar değişime olan direnci oluşturabilir. Özellikle kademe farklılıklarının fazla olduğu ana kamu hizmet örgütlerinde bu direnç daha açık hissedilebilir.

3. Grup Düzeyinde Direnç: Değişim genellikle grup içindeki görev ve rol ilişkilerini değiştirip grup üyelerinin birbirlerinden informal beklentilerini, grup normlarını bozacağından istenmeyen bir durumdur. Diğer yandan dayanışma içindeki grupların varlığı değişime direnci artırabilir. Özellikle kamu kurumlarındaki eğitimliler, teknokratlar, danışmanlar, bürokratlar grup bilinci ile değişime direnç gösterebilirler.

4. Bireysel Düzeyde Direnç: Kişiler öncelikle değişime, sebep olacağı güvensizlik belirsizlik ve stres sebebiyle direnç gösterirler. Özellikle muhalefeti oluşturan siyasiler, yerel idareciler ve eski bakan ve bürokratlar kişisel alışkanlığa bağlı olarak değişim için önemli bir direnç kaynağı oluşturabilirler.

Değişimle hedeflenen yeni bir sisteme geçmenin önündeki en büyük engel değişimin getireceği olumsuzluklar ileri sürülerek gösterilen dirençtir. Yenilik ve değişikliklere insan doğal olarak karşı koymak eğilimi genelde yaygındır. Çünkü her yeni usul, yöntem ve teknoloji, eski usul yöntem ve alışkanlıklara karşı olarak geliştirilmiştir. Bu nedenle, kişiler daha önce alışmış oldukları iş düzeninden, adet ve alışkanlıklarından vazgeçmeyi kolaylıkla istemezler. Bu duruma yeni sistemin getireceği başarısızlık korkusu da eklenince daha karmaşık bir durum ortaya çıkmaktadır (Akinoğlu, 1999, 138).

Genel olarak her örgütte değişmeye karşı direncin farklı nedenleri olabilecektir. Ancak günümüzde ister kamu ister özel olsun birçok örgütte yaygın olarak bireysel dirence yol açan etkenler arasında şunlar öne çıkmaktadır: yetersizlik duygusu, bir şeyler kaybetme korkusu, yanlış anlama ve güven eksikliği, farklı değerlendirmeler, huy, psikolojik durum, değişimin yaratacağı gerçek tehditler,

değişimin açıklanmaksızın zorla empoze edilmesi, değişimi yürüten liderliğin güven vermemesi, duygusal nedenler (Hussey 1995, 24-31). Değişime direnç gösterenler arasında kamu yönetiminde istihdam edilenlerin büyük çoğunluğunda önemli ölçüde performans, verim düşüklüğü ile aşırı isteksizlik ve kayıtsızlığın hâkim olduğu görülmektedir. Bunların çoğunluğunun adil ve tatmin edici bir gelirin olmaması da direnci oluşturan en temel nedenlerinden birisidir (Eken, Demirkan, 1998, 25). Öte yandan değişmeyi engelleyen diğer etkenler arasında; örgütsel önderlikten yoksunluk, araştırmasızlık, bilgisizlik, dogmatizm, yetkinlik (mükemmeliyetçilik), uyuşukluk, umursamazlık, bilgiçlik, bürokratik engeller, kırtasiyecilik ayrıca sayılmaktadır (Başaran 1992, 296-298).

Kamu yönetiminde başlı başına örgütsel yapı, örgütsel değişimin çok zor olmasını gerektiren statik bir yapılanma gösterir. Statik bir örgütte değişime direnen ya da statükoyu koruyan kuvvetler, değişimi isteyenlere üstün gelebilir. Bu konuda çeşitli problemler görülür, ama bunları çözmek ya da düzgün şekilde yönetmek için harekete geçildiği de söylenemez. Kamu kurumlarının yapısal unsurları (yönetim yapısı, politika ve prosedürleri) öylesine kurumsallaşmıştır ki, bunlar tek başına değişimin önündeki başlıca engeller haline gelmiştir (Wells, 1993, 68). Ayrıca yönetim geleneği ileri sürülerek kamudaki değişim özellikle bu tür yapılarda hep ileriki bir zamana ertelenmektedir.

Değişime direniş genelde merkeziyetçi bir yetki anlayışıyla yapılandırılmış örgütlerde ortaya çıkmaktadır. Merkeziyetçi yapı, üst düzey kamu yöneticilerini karar alma konusunda teknelci davranmaya yöneltmektedir. Dolayısıyla yönetsel kararların çoğu merkezi birimlerde alınmaktadır. Bu durum, merkezi hizmet ile yerel hizmet arasında ayırım yapmayı zorlaştırmakta; değişim ihtiyacının zamanında ve doğru bir şekilde görülmesini engelleyebilmekte ve kamuda değişim sürecini sekteye uğrayabilmektedir. Değişim kamuda geciktikçe ileride tekrar denenmesi daha da zorlaşmaktadır.

Değişime karşı direncin sebeplerini tartıştıktan sonra şimdi de kamu yönetiminde değişime karşı bu direncin ne şekilde gelişip oluştuğunu belirtmek gerekir.

IV) KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİME DİRENCİN OLUŞUMU

Değişim hep geleceği tasarlamak için düşünüldüğünden daima geleceğe yönelik birçok faaliyeti hedefler. Gelecek ise ne kadar tasarlanırsa tasarlanırsın anlamı gereği belirsizlik ve bilinmezlik içerir. Değişimle ortaya çıkabilecek belirsiz bir gelecek düşüncesi, kamudan etkilenen birçok kişide stres ve korku yaratacaktır. Bu belirsizlik başta kamu çalışanları ve kamu hizmeti alan kişilerde olmak üzere değişime karşı bir direnç oluşturacaktır. Uygulanan kamu politikalarına destek vermeyen tüm toplumsal kesimlerde bu tepki ve direnç sonradan genişleyebilecektir. Yüksek güvenlik ihtiyacı içinde olan bireyler genelde değişime, güvenlik duygularını tehdit edebileceğinden karşı çıkarlar. Statü, güç veya nüfuz, emniyet ve kendine güven duygusunu kaybetme hissiyle, insanlar

değişime karşı direnç geliştirebilirler. Bu nedenle değişimin olduğu yerde direnme de kendiliğinden vardır. Direnme, bireyi değişimin etkisinden korumaya dönük davranışın göstergesi, kısacası değişime karşı en tipik birey ya da grup etkisidir. Başka bir ifadeyle direnme; bireyi ya da grubu, gerçek ya da tahmini değişikliklerin etkisinden korumak amacına yönelik, koruyucu ve savunucu bir davranıştır. Dolayısıyla direnç doğal bir davranış olması sebebiyle kötü olarak görülmemesi gerekir. Hatta direnmenin doğması için, değişikliğin gerçekleşmiş olması da zorunlu değildir. Bireyin değişikliğin gerçekleştiğini sanması ya da birtakım değişikliklerin yapılacağından korkması ve çekinmesi direnmenin doğması için yeterlidir (Özgen ve Ölçer, 1996,143-144).

Değişime direnç öncesinde kamuda yabancılaşma, kamu çalışanlarının ve yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı hoşnutsuzluğu ve soğukluğu şeklinde ortaya çıkabilir. Bu hâl değişimde dirence neden olabilir. Merkezi kamu yöneticilerinin politikalarını doğru bulmayan yerinden yönetim veya taşra teşkilatı yöneticileri değişim karşısında direnç gösterebilirler. Yeniliklerin kabul görmesi ve onlara karşı olan dirençlerin ortadan kaldırılması için özellikle iş çeşitliliği fazla olan, yüksek düzeyde karmaşıklık arz eden kamu kurumlarında daha az biçimsellik ve daha az bürokratik yapılandırma zorunluluğu gerekir. (Dursun, 2007, 118). Bunun için değişime dirençle, değişimin zamanı, süresi, türü, maliyeti ve niteliği gibi etmenler direncin çıkmasında ve değişime tepki gösterilmesinde önemli belirleyicilerdir (Özkan, 2004, 7).

Kamu yönetiminde uygulanan kamu politikalarına karşı ilk direnç noktasını, değişime karşı ideolojik pozisyonlarını yitirenlerin oluşturduğu salt ideolojik karşı çıkışlar oluşturmaktadır. Özellikle hiçbir somut gerekçeye dayanmaksızın herhangi bir ideolojiye, doktrine, düşünceye veya partiye olan bağlılık (dogmatizm) ve sabit fikirlilik (bigotizm) değişimin gerçekleştirilmesini doğrudan engellemektedir (Aktan, 2003, 28). Ayrıca günümüzde mikro milliyetçilikten kaynaklanan çatışmalar, kamunun yatırım tercihleri, sosyal ve kültürel ayrılıklar, giderek artan çevresel ve sosyal sorunlar, işsizlik ve bu sorunlar karşısında etkisiz ve çaresiz kalan kamu yönetiminin olumsuz durumu da direnci büyütebilir. Özellikle direnci oluşturan ideolojik nitelikli eleştirilerin temel eksenini, küreselleşme olgusundaki ekonomik boyutun ön plana çıkarılması ve ekonomik boyutun küresel kapitalizmle özdeşleştirilmesi oluşturabilir ve böylece, batı kapitalizminin sorun ve krizleri yeni kamu yönetiminin ve dolayısıyla değişim isteğinin krizi şeklinde de sunulabilir (Canpolat, Cangir, 2010, 30).

Değişime direnme çok boyutlu ve karmaşık bir olgu olduğundan ortaya çıkması ve sürekli olmasına çok sayıda etken yol açmaktadır. Direnme: birey, grup ve örgüt olmak üzere genelde üç düzeyde ortaya çıkabilmektedir (Özgen ve Ölçer, 1996, 144). Birey olarak kamu hizmeti yükümlenmiş örgütteki çoğu kişiler açık ve gizli olarak ve kişisel nedenlerle değişikliklere engel olmak eğilimi taşıyabilirler (Sabuncuoğlu, Tüz, 1999, 217). Kamu çalışanları kamu kurumlarındaki çeşitli özelleştirmeler sonucu statülerinin yok olmasından, zarar görmesinden endişe duyarlar. Çalışanların eski iş guruplarından ayrılma

endişeleri hatta gruptaki bazı kişilerin işlerini kaybetmeleri sonucu direnç gösterirler (Özkan, 2004, 9). Özellikle kamu çalışanlarının açık dirençleri; grevler, işi yavaşlatma, sendikalaşma ve değişim aleyhinde toplantı ve gösteri düzenlemek biçiminde olurken, gizli tepkileri ise; örgüte bağlılığın ve güdülenmenin azalması, yanlışların artması, devamsızlıkların artması, isteksizliğin meydana gelmesi gibi biçimlerde olabilir. Yönetim için gizli direnç zamanında fark edilemezse değişim sekteye uğrar ve geriye dönük telafisi de zorlaşır (Özkara, 1999, 6).

Değişim gerçekleşse de toplumdaki güç kompozisyonunda bir değişiklik olmayacağına ve sorunların yine belli kesimler için var olacağına inanma, yani kamudaki değişimin olamayacağına ilişkin toplumsal yılmılık, bireyleri değişim için mücadele edip onu gerçekleştirmekten alıkoyabilmektedir (Aktan, 2003, 367). Başka bir ifadeyle, değişimin gereksiz olduğuna inanan kamu çalışanları, değişim çabalarını destekleme konusunda isteksiz davranabilirler. Bu davranış tarzını benimseyen çalışanlarla tartışmak ya da bunlar karşısında değişimi savunmak bazen ciddi zararlara da yol açabilir (Austin, 1997, 16). Başa çıkılması ve yönetilmesi en kolay direnç açıkça ortaya konandır; eğer kamu kuruluşunda açık bir değişim ortamı varsa insanlar akıllarını kurcalayan soruları sorabilecek, kendilerini bekleyen güçlükleri dile getirebilecek, hatta belki de öneriler ortaya atabileceklerdir. Örtülü direnç ise değişime ilişkin vizyonun anlatılması ve hedef kitlelerin sürece katılımının sağlanması ile ancak aşılabilir (Harrison, 2001, 11). Benzer şekilde Recardo'ya göre kamu çalışanları değişim karşısında tepkilerini iki şekilde gösterirler: açıktan tepkiler ve gizli tepkiler. Sabotaj, sesli muhalefet, diğer çalışanları kışkırtma açıktan tepkilere örnek teşkil ederken; çıktılarını azaltma, eksik bilgi ve daha fazla veri talebi gibi yöntemler de değişime karşı dirençte başvurulan gizli tepkilerdir (Recardo, 1995, 3).

Kamu yönetiminde değişimi çoğunlukla yöneticiler yönetmelidirler. Ancak kamudaki çoğu yönetici, sabit düzeni korumak eğilimindedir ve değişiklik yönünde çaba harcamazlar (Bowman, 1994, 130). Yaşamını sürdürmenin örgütün devamlılığı ve mevcut yapısının korunmasına bağlı olduğunu düşünenlerce kurulu düzeni bozacak her türlü girişimin kuşku ile karşılanması anlaşılır bir tepkidir. Bu tepkiyi de çoğunlukla yöneticiler gösterir. Kamuda hizmet alıcıların ve yöneticiler dâhil iş görenlerin değişim girişimleri karşısındaki tepkileri de kendi gelecekleri, girişimin örgüt statükosunu veya istikrarını bozma gücü veya olasılığına bağlı olarak şekil değiştirir. Değişimin kendisine bağlı olan bu tür özellikler dışında doğrudan iş görenlerin kendilerinde var olan ve birlikte oluşturdukları değerler, ilkeler, inançlar da değişim girişimleri karşısında ortaya koyacakları tepkileri etkileyecektir. Ancak değişime karşı dirence neden olan etkenler, değişim girişiminin sahipleri tarafından anlaşılabilir ise değişimin gerçekleştirilmesi gecikecek veya daha da güçleşecektir (Aksoy, 2011, 1).

Değişim, daha önce de bahsedildiği gibi statükoyu değiştirme anlamına gelir. Bu açıdan, mevcut durumun değiştirilmesi, çalışan ve hizmet alan personelin

durumunda farklılaşma yaratacağından bir hoşnutsuzluk ortamı doğar ve personel bu değişime tepki göstererek dirençle karşılık verebilir. Değişimin başarılı olabilmesinde değişimde görev alanlara duyulan güven derecesi önemlidir. Yanlış kişilerle ve kurumlarla başlatılan değişimin yoğun tepki görme ve başarısız olma ihtimali de yüksektir (Emir, 2004, 54). Dolayısıyla kamu yönetiminde değişimin ilk olarak hangi hizmet alanında, hangi yönetim kademesinde, hangi bölge veya yörede örneğin yerel veya merkezi yönetim olarak hangisinde başlatılacağı önem kazanır.

Kamu yönetiminde değişime direncin olduğu başka bir nokta ise merkezin temsil ettiği çekirdek anlayıştır. Özellikle "merkezde toplanan yetkilerin", kamu hizmetinin örgütlenmesiyle ilgili önemli bir problem alanı oluşturduğu varsayımına dayalı olarak, bundan kaçınmanın doğal yolunun yerelleşme olması gerekirken, merkezi temsil eden hâkim anlayış bu yetkilerini yerelle paylaşma konusunda direnç gösterebilir. Merkezin düşüncesine göre; "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 sağlamayacaktır." (Canpolat, Cangir, 2010, 33) İşte bu tür yaklaşımlarla yerele duyulan güvensizlik merkezi yönetim tarafından ortaya konulmakta ve her türlü değişimin ancak yerelde değil merkezin iradesi ile yapılması gerektiği savunulmaktadır.

"Demokratikleşmeye, esnekliğe, katılımcılığa, bireyin etkinlik ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasına yönelik değişim hareketi" kamu yönetimi alanında etkisini en çok geleneksel bürokratik örgütlenme alanında ve bürokrasinin temel unsuru olan hiyerarşi üzerinde hissettirmektedir. Bürokrasinin esas olarak biçimselliğe, katı ve yazılı kurallara, merkeziyetçi bir yönetim ve denetim yapısına dayalı olması ve katılıma yeterince yer vermemesi, demokratik ilkelere ve küresel gelişmenin yönetim alanına hâkim kıldığı esneklik yaklaşımlarına ters düşmekte, dolayısıyla bürokratik yapılanmanın özünü oluşturan hiyerarşi ile yükselen küresel yönetim değerleri arasında temel bir çelişki ve uzlaşmazlık ortaya çıkmaktadır (Öztürk, 1997, 103).

Kamu yönetiminde hem değişmeyi ve hem de değişime direnci en örgütlü, kararlı ve sürekli olarak temsil eden bürokrasiyi ayrı bir şekilde incelemek gerekir. Statükoyu temsil eden bürokratlar, karşılaştıkları bir sorunun çözümü için uygun bir kural bulamadıklarında, konu ile ilgili önceki uygulamaların olup olmadığına bakarlar. Benzer bir uygulama bulamadıklarında, inisiyatif kullanmaktan kaçınırlar. Çoğunlukla da çözümsüzlüğü ya da "hayır" demeyi tercih ederler. Bürokrasiler örgütlerde yer alan ortalama insanların tabiatına potansiyel olarak aykırılık taşıyan özelliklere sahiptir. Bu özellikleriyle bürokrasiler, kişisel gelişmeyi önleyen statükocu, sürekli çatışmalarla, güvensizlik ve misilleme korkusuyla çalışanların kendilerinden beklenen yararı gerçekleştirmemelerine neden olmaktadır (Ekşi, 2003, 36). Değişim karşıtlığı ile bilinen ve "statükoyu temsil eden bürokrasinin, gücünün yanında aslında ciddi bir cazibesinin de olduğu" söylenebilir. Bürokrasiyi cazip kılan

temel unsur aslında kamudan ziyade “bürokrasinin öncelikle kendisine hizmet için var olduğudur” (Dursun, 2008,3).

Hızlı büyüme ve değişim ile artan uzmanlaşma, bürokrasilerin keskin bir şekilde tanımlanan komuta zincirleri, katı kuralları ve nesnelliği ile uyumsuzluk içerisindedir. Bürokrasiye yöneltilen bu eleştirilere karşın, aynı zamanda değişimin uygulayıcısı rolünü de üstlenen bürokrasinin değişen koşullara ve gereksinimlere uyum sağlayabileceğini, bu nedenle bürokratik yapılanmanın yetersizlikleri konusunun abartıldığını ileri sürenler de vardır. Örneğin, Miewald değişimin bürokrasiyi daha da kaçınılmaz kıldığını, sorunun Weber'in bürokrasiyi tanımlarken gününün koşullarından hareket etmesinden kaynaklandığını, ancak değişmez ilkeler ortaya koymadığını, bu nedenle de bilgi toplumun örgütsel yapılarının mutlaka bürokrasi ötesi (post-bürokratik) olması gerektiğini ileri sürmektedir (Aktaran Ekşi, 2003, 39).

Değişim karşısında oluşan direncin özelliklerin tartıştıktan sonra şimdi de bu direnci kamu yönetiminde azaltmanın yollarını irdelemek gerekir.

V) DİRENCİ AZALTMADA KULLANILABİLİR TEDBİRLER

Kamu yönetiminde değişim çabalarının başarılı olabilmesi için üretilecek çözüm yollarının; sistemin siyasi, ekonomik ve idari yapısı göz önüne alınarak değerlendirilmesi gerekir (Çevik, 2002, 52). Çalışanlar, değişimin daha düzgün bir şekilde gerçekleşmesini sağlayabilecek değerli bilgilere sahip olabilirler. Dolayısıyla çalışanlar değişime daha fazla katkı sağlayabileceklerini hissedebilirlerse; değişim, yönetimden ziyade çalışanların değişimi şeklinde ortaya çıkacaktır (Iskat, Liebowitz 1996, 2). Bu açıdan çalışanlar üzerinden herhangi bir örgütte değişime direnci hafifletmek ya da yok etmek için izlenebilecek yollar genelde beş başlık altında toplanabilir. Bunlar; katılım, iletişim ve eğitim, pazarlık, açık veya kapalı zor kullanma ve manipülasyon ile kooptasyondur (Koçel, 2005, 706)

Değişimden etkilenen kişilerin, değişimin geliştirilmesi, yaratılması, planlanması ve uygulanması aşamalarına katılması durumunda muhtemelen direnç azalabilir. Böylece, çalışanların kendi iştirak ettikleri değişim kararlarına direnmeleri zorlaşacaktır (Özkan, 2002, 92). Bu bakımdan değişime girişmeden önce, değişime en çok karşı çıkanları, karar verici pozisyonlarına getirmekte veya onlara danışmakta büyük yarar vardır. Böylece, yönetici durumunda olanlar sorumlulukları nedeniyle değişime daha çok katılacaklardır (Çilesiz, 1997, 63). Muhalefete danışmak, ortak komisyon kurmak, pilot uygulamalar yapmak yanında özellikle yerel siyasette yapılan halk oylamaları, kamuoyu yoklamaları ve seçim vaatlerinin uygulanması halinde değişime olan direncin azalması beklenebilir.

Değişmeye karşı direnç oluşumuna yol açacak sayısız etken bulunmaktadır. Örgütsel değişmeye karşı direnci en aza indirmek için gösterilebilecek davranışlar arasında; kamu çalışanlarını karara katmak, değişmeyi tanıtmak, değişimle oluşacak yararı göstermek, gerektiğinde gönüllü aramak, yurtdışına

göndermek ve bilgili kılmak, ilişkileri düzeltmek, özendirici olmak, denemek, birlikte hareket etmek, liderlik göstermek, sorun çözmek öncelikle sayılmaktadır (Başaran 1992, 301-302). Örgütsel değişmeye karşı direnen iş görenler karşısında, yöneticilerin alması gereken önlemler arasında ise meslek içi eğitim ve iletişim, katılım, kolaylık gösterme ve destekleme, gerektiğinde pazarlık yapma ve anlaşma ayrıca sıralanabilir.

Direnışlerin kaynağını, değişimin sonuçlarına inanmama, tanııtma yetersizliği, işini veya sahip olduğu imkânları kaybetme korkusu, dedikodular ve eksik ve yanlış uygulamalar oluşturabilir. Direncin kolaylıkla ortadan kaldırılabilmesi için yöneticiler, kamu hizmetini sunanları mutlaka süreç tasarımlarına dâhil etmelidirler (Dinçer, Fidan, 1996, 437). Değişimden etkilenen personelin değişimin geliştirilmesine, tasarlanmasına, bunlar mümkün olmazsa uygulamaya konma safhasına bizzat katılarak bu konuda söz sahibi olması gerekir. Burada dile getirilen katılma, başta kamu çalışanlarına hitap etmelidir ve sadece tartışmalara katılmaya çağırılma şeklindeki mekanik bir eylem olarak değerlendirilmemelidir. Ayrıca işini ve pozisyonunu kaybedeceğini düşünen gruplara kamuda çeşitli alternatif faaliyet ve iş sahaları göstermek ve dışlamamak gerekir.

Gizlilik hedeflenen değişime ilişkin direnci artırır. Gizli yürütölen kamu politikaları direnci doğurabilir. Bu sebeple değişim sırasında etkin bir iletişim yararlı olacaktır. Değişim uygulamalarına gösterilen tepkinin nedeni, kişilerin yönetime karşı duyduğu güvensizlik ve yeni uygulamalardan kaynaklanan endişe ve korku olabilir. Böyle durumlarda kişisel korkuları azaltılarak, değişime muhalefet ve direnç azaltılabilir.

Değişime direnci azaltmada diğer bir yöntem ise, kamu yönetiminde değişime ilişkin korku ve kaygıları dağıtmak için yazılı veya görsel medyanın desteğini almaktır. Aynı şekilde değişim içeren politikalara karşı muhalefet tarafından kamuoyu oluşturmak için yani direnci pekiştirmek adına da karşı medya yayınları kullanılabilir. Sonuçta korku ve endişeleri azaltmanın yolu yine merkezi veya yerel kamu yönetimi politikalarını halka aktaracak medya organlarını etkili şekilde kullanabilmekten geçmektedir. Çünkü bazen hizmet alanlarında değişime değil, eksik bilgilerden veya bilgilendirmeden kaynaklanan, yanlış algılamaların sonucu olarak değişime direnç gösterilebilir (Hotamışlı, 1996, 111). Bu sebeple değişimden etkilenecek kamuoyunun iyi bilgilendirilmesi ve değişimin muhtemel sonuçlarının halka doğru aktarılması gerekir.

SONUÇ

Kamu yönetiminde başlı başına örgütsel yapı, örgütsel değişimin çok zor olduğu statik bir yapılanma gösterir. Statik bir örgütte değişime direnen ya da statükoyu koruyan kuvvetler, planlı ve aktif bir çabayla değişimi isteyenlere üstün gelebilir. Bu nedenle değişimin olduğu yerde direnme kendiliğinden oluşur ve büyüme eğilimlidir. Direnme, bireyi değişimin etkisinden korumaya dönük davranışın göstergesi, kısacası değişime karşı en tipik birey ya da grup etkisidir. Bu yüzden direnme; bireyi ya da grubu, gerçek ya da tahmini değişikliklerin etkisinden korumak amacına yönelik, koruyucu ve savunucu bir davranıştır. Direnmenin doğması için, değişikliğin gerçekleşmiş olması da zorunlu değildir. Bireyin değişikliğin gerçekleştiğini sanması ya da birtakım değişikliklerin yapılacağından korkması, değişime karşı direnmenin doğması için yeterlidir.

Gerçekten de kapalı yapıdaki tüm örgütler, aynı zamanda değişime karşı direnç odaklıdır; yapıları itibarıyla statükocu, değişime, göreceli olarak statik ve örgütsel alt sisteme yönelik yeni yapılaşmaya karşıdır. Kısacası değişime karşı direnç kamu gibi nispi olarak kapalı örgütlerde evrensel bir olgudur. Değişiklik içerik ve zamanına göre, kamu yönetimi için bazen amaçlara ulaşmada ve daha üst amaçları belirlemede fırsat, bazen de amaçlara ulaşmada bir engel ve örgütün başarı kabiliyetini zayıflatacak bir tehdit olarak algılanabilir.

Her değişim karşısında bu değişime karşı bir direnç durumunun oluşması beklenebilir. Özellikle değişim çabaları sorumluluk ve otorite ilişkilerini, egemenlik ve kontrol alanını ve bilgi akışını etkiliyorsa direnç kaçınılmaz hale gelir. Hatta muhalefetin iyi organize olduğu demokratik bir düzende, kamu örgütünün yapacağı değişim muhakkak bir direnişle karşı karşıya kalacaktır. Bu direnç hem örgütün içinden, hem de örgütün dışından olabilecektir. Bunun için kamu örgütleri değişime karşı oluşturulan direncin nedenlerini iyi tespit edip bunun çözümüne ve ortadan kaldırılmasına yönelik çabalar göstermelidir.

Değişim taraftarları, kamuda oluşan direnci yasadışı ilan ederek ve görmezden gelerek değişimi gerçekleştiremezler. Değişim karşısında direnişin sebepleri sağlıklı bir şekilde teşhis edilerek yönetilmeye çalışılmalıdır. Bu yüzden kamu yönetiminde değişim çabalarının başarılı olabilmesi için üretilecek çözüm yollarının; sistemin siyasi, ekonomik ve idari yapısı göz önüne alınarak değerlendirilmesi gerekir.

KAYNAKÇA

- AKÇAKAYA, Murat ve YÜCEL, Nazlı (2007), "Değişim Mühendisliği ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 66-67, ss.3-34.
- AKINOĞLU, Osman İlter (1999), "TKY'nin Kamuda Uygulanmasının Pratik Güçlükleri ve Çözüm Önerileri", Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, I. Cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 289, Ankara.
- AKSOY, Hasan Hüseyin (2011) , "Değişme ve Yenileşme", http://80.251.40.59/education.ankara.edu.tr/aksoy/seminer_1.htm (14.08.2011)
- AKTAN, Coşkun Can (2003), "Değişimin Önündeki Engeller", **Moderniteden Postmoderniteye Değişim**, (Ed) Coşkun Can Aktan, Çizgi Kitabevi, Konya,
- AKTAN, Can (2011), "Değişim", http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/degisim/aktan-degisimin-onundeki-engeller.pdf (12.08.2011)
- AL, Hamza (2002), **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- AUSTIN, Martin Ruth (1997), "Managing Change" , **Manage**, August, pp. 15-16.
- BALCI, Asım (1998), "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi", Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- BAŞARAN, İbrahim Ethem (1992), **Yönetimde İnsan İlişkileri: Yönetimsel Davranış**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- BOWMAN, James S. (1994), "At Last, an Alternative to Performance Appraisal: TQM", **Public Administration Review**, Vol. 54, No. 2, March - April.
- BUCHANAN David, HUCZYNSKI, Andrzej (2004), **Organizational Behaviour: An Introductory Text**, 5. Edition, Prentice Hall.
- BURSALIOĞLU, Ziya (1987), **Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış**, A.Ü. Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları No:154. Ankara.
- CANPOLAT, Hasan ve CANGİR, Mehmet (2010), "Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:466, Mart, ss.28-42.

- COHEN, Steven ve BRAND Ronald (1993), **Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- COOK, C.W., HUNSAKER P.L.(2004), **Management and Organizational Behavior**, 3. Basım, McGraw-Hill Irwin, San Diego.
- ÇAHA, Ömer (1998), "Bilgi Çağında İdeolojik Devletin Dayanılmazlığı", **Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I**, Y: 4, S: 19, ss.485-496.
- ÇEVİK, H. Hüseyin (2002), "Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 35, S. 3, Eylül, ss. 39-55.
- ÇİLESİZ, Rafet Kutay (1997), **Örgütsel Değişimin Çalışanlar Üzerindeki Sosyal Psikolojik Ekonomik Etkileri ve Bir Uygulama Çalışması**, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- DİNÇER, Ömer ve FİDAN, Yahya (1996), **İşletme Yönetimi**, Beta Basım Yayım, İstanbul.
- DÖNDER, Hatice ve ÇELİK, Necla (1996), **Örgütsel Değişim ve Değişime Direnme Sorunu**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- DURŞUN, Emin (2007), **Örgütsel Değişim ve Değişim Karşısında Bireysel Direnç**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kütahya.
- DURŞUN, Davut (2008), "Statükonun Gücü ve Cazibesi", **Yeni Şafak Gazetesi**, 10 Ocak 2008.
- DÜLGER, Özlem (2003). **Örgütsel Değişim Yönetimi ve Gıda Sektöründe Örgütsel Değişim Uygulamaları**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- EKEN, Musa ve DEMİRKAN, Mahmut (1998), "Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 3, S. 2.
- EKŞİ, Hülya (2003), **Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- EMİR, Hacı Arif (2004), **Kamu Yönetimi Bağlamında Değişim Yönetimi ve Yönetimsel Çevre İlişkisi**, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), **Kamu Yönetiminde Reform: Statüko ve Değişim**, Birlik Vakfı Araştırma ve Geliştirme Kulübü Yayınları, İstanbul.

- GOLDOFF, A Carlson ve OGULA David C. (2000). "Chaos Theory and Strategic Management", **Handbook of Strategic Management**, (Ed.) Jack Rabin; Gerald J. Miller; W. Bartley Hildreth, Marcel Dekker Inc. NY, Basel, pp.475-493.
- GÜL, Hüseyin (1999), "Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- HAMMER, Michael ve CHAMPY, James (1996), **Değişim Mühendisliği**, (Çev.) Sinem Gül, Sabah Kitapları, İstanbul.
- HARRISON, Don. (2001), "Kalıcı Değişim", **Executive Excellence**, Yıl:5, Sayı:49, Nisan, pp. 2-18.
- HOTAMIŞLI, Mustafa (1996), "Örgütsel Değişim ve Afyon Mermer Sanayi, İşletmelerinde Örgütsel Değişim Uygulaması İle İlgili Bir Alan Araştırması", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyon.
- HUGHES, Owen E. (1994), **Public Management And Administration : An Introduction**, The Macmillan Press Ltd., London.
- HUSSEY, David. E. (1995), **How to Manage Organizational Change**, Kogan Page Limited. London.
- ISKAT, Gregory and LIEBOWITZ, Jay (1996), "What to Do When Employees Resist Change", **Supervision**, Vol. 57, No. 8, August, pp. 3-5.
- JONES, Gareth. R. (1998), **Organizational Theory**, 3. Edition, Prentice Hall, Texas.
- KALKANDELEN, A. Hayrettin (1998), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-Süreç ve Aşamalar", **Türk İdare Dergisi**, 70 (420), 1998, ss. 98-99.
- KAVRAKOĞLU, İbrahim (1998), **Değişim ve Yaratıcılık**, Kalder Yayınları, İstanbul.
- KOÇEL, Tamer (2005), **İşletme Yöneticiliği**, 10. Baskı, Arıkan Basım Yayım, İstanbul.
- LAWLER, Edward E. (2003), "Değişimi Yönetmek", **Executive Excellence**, Yıl 7, Sayı 80, Kasım, pp. 2- 23.
- ÖZGEN, Hüseyin ve ÖLÇER, Ferit (1996), "Türkiye'de Sanayi İşletmelerinde Örgütsel Değişime Karşı Direnme Sorununun Çözümlemesi Üzerine Bir Alan Araştırması", **Amme İdaresi Dergisi**, 29 (3), ss.141-166.
- ÖZKAN, Yelda (2002), İşletmelerde Örgütsel Değişime Direnme ve Bu Sorunun Çözümlemesi Üzerine Bir Uygulama, On Sekiz Mart Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.

- ÖZKAN, Yelda (2004), “İşletmelerde Değişime Direnme ve Çözüm Yöntemlerinin İncelenmesi”, **Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss 1-10.
- ÖZKARA, Belkıs (1999), **Evrimsel ve Devrimsel Örgütsel Değişim**, İleri Ofset, Afyon.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (1997), "Hiyerarşi ve Demokrasi İkilemi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 69, Mart 1997, Sayı 414, ss.103-105.
- PETERS, B. Guy (2001), "From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform In Europe", **Public Organization Review: A Global Journal**, No.1, pp. 41-54.
- 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, pp. 55-82.
- POLLITT, C. (1993), **Managerialism and The Public Services**, Blackwell, Oxford.
- RECARDO, Ronald J. (1995), "Overcoming Resistance to Change", **National Productivity Review**, V. 14, Spring, pp. 1-5
- RHODES, R. A. W (1994), "The Hollowing out of the State", **Political Quarterly**, Vol. 65, No. 2, pp. 138-151.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat ve TÜZ, Melek (1999), **Örgütsel Psikoloji**, Alfa Yayınları, Bursa.
- SARAN, Ulvi (2005), “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”, **Kamu yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite**, Ed. Coşkun Can Aktan, Ulvi Saran, Hizmet-İş Yayınları, Ankara.
- SAYLI, Burhan (2011), “Örgütsel Değişimde Liderin Rolü”, <http://www2.aku.edu.tr/~halilsayli/> (10.08.2001).
- SCHERMERHORN, John R. (1989), **Management for Productivity**, Third Edition, John Wiley and Sons Inc., New York.
- ŞAHİN, Ali ve EMİNİ, Filiz Tufan (2006), “Kamu Yönetiminde Değişim Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri: Konya Büyükşehir Belediyesinde Bir Uygulama”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Y.2006, C.II, S.2, ss.43-62.
- TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara.
- WELLS, G. Ronald (1993), **Yetki Devri**, (Çev. Vedat Üner), Rota Yayınları, İstanbul.

KAMU YÖNETİMİNDE İNOVASYON (YENİLEŞİM): DEĞİŞİM VE İYİLEŞME

M. Akif Çukurçayır H. Tuğba Eroğlu***

Özet

Kamu yönetiminde inovasyon, hizmet sunumunda düşük maliyet ve yüksek verimliliği, yurttaş odaklı ve katılımcı bir yönetim anlayışını kapsamaktadır. Bu bağlamda kamu yönetiminde inovasyon yeni kamu yönetimi anlayışı ile örtüşmektedir. Yeni kamu yönetimi ile bürokrasiden katılımcılığa, yönetmekten yön vermeye, merkeziyetçilikten küresel ve yerele, kapalıktan şeffaflığa, hiyerarşik yapıdan esnek örgütlenmeye yönelen bir yönetim anlayışı şekillenmektedir. Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetimlerini hizmet verme şekillerini paydaşlarıyla birlikte yeniden gözden geçirmeye zorlamaktadır. Kamu yönetiminde hizmet sunumunda kullanılabilirlik, erişebilirlik, katılımcılık ve şeffaflık kriterleri ile hareket etmek kamuda inovasyonun bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Son yıllarda ülkemizde de inovasyon politikalarına önem verilmeye başlanmıştır. Son dönemlerde örnek gösterilebilecek projeler arasında Ulusal Yargı Ağı Projesi gelmektedir. Bununla birlikte pek çok kamu kurumu tarafından e-devlet ve mobil devlet projeleri yürütülmektedir. Bu projeler hizmette hız, kalite, etkinlik ve düşük maliyet gereksinimi sonucu artmaktadır.

Bu çalışmanın konusunu da kamu yönetiminde değişim ve iyileşme için inovasyonun gerekliliği oluşturmaktadır. Ayrıca özel sektörde yaygın bir şekilde uygulanan inovasyonun kamu yönetiminde de başarılı bir şekilde uygulanması için neler yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Dünyadan verilecek örneklerle birlikte inovasyon için Türkiye’de de hangi başarı ölçütlerinin belirlenmesi gerektiği ele alınacaktır. Diğer yandan ülkemizde Adalet Bakanlığı başta olmak üzere yürütülen diğer kamu kurumlarının inovasyon çalışmaları, e-devlet ve mobil devlet çalışmaları da değerlendirilerek bu çalışmaların yaygınlaştırılması hususunda ne gibi önlemler alınabileceğine değinilecektir.

Bu bağlamda çalışmada inovasyon sürecinin nasıl oluşturulduğu ve sürdürüldüğü; kamu kurumlarının bu süreci tamamlayıp tamamlamadığı; inovasyon sürecinin beklentileri karşılayıp karşılamadığı ve son olarak, etkin bir model ve uygulama için nelerin yapılması gerektiğine yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: İnovasyon, Kamuda İnovasyon, Yeni Kamu Yönetimi

* Prof.Dr. M. Akif Çukurçayır, Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, acukurcayir@selcuk.edu.tr

** Yrd. Doç. Dr. H. Tuğba Eroğlu, Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, hteroglu@selcuk.edu.tr

INNOVATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: CHANGE AND IMPROVEMENT

Abstract

In public administration, innovation includes lower cost and higher effectiveness, and a citizen oriented and participated management understanding in presenting service. In this context, innovation in public administration overlaps with new public administration understanding. With the new public administration, a new management approach turning toward from bureaucracy to participation, from administrating to giving some guidance, from centralism to globalism and becoming localized, from cloudiness to transparency, and from hierarchic structure to elasticity is shaped. New management approach is forced to review the ways of serving of public administrations together with its stakeholders. In presenting service, in public administration, moving with the criteria of usability, accessibility, participation, and transparency reveals a requirement of innovation in public administration.

In the recent years, in our country, innovation policies are begun to consider important. In the recent periods, among the projects to be shown as an example, there is project of National Judgment Network. However, by most public institutes, projects of e-government and mobilized government are carried out. These projects increase a result of the needs of rapidity, higher quality, effectiveness, and lower cost in service.

The need of innovation for change and improvement in public administration forms the subject of this study. In addition, in order to implement innovation, prevalently applied in private sector, successfully, in public administration as well, what should be done is discussed. Along with the examples to be shown from the world applications, for innovation in Turkey, which success criteria should be identified will be considered. From the other aspect, in our country, especially Ministry of Justice, innovation works of the other public institutes will be evaluated via the works of e-government and it will be addressed to what kind of actions will be taken about becoming widespread these works.

In this context, in the study, a place will be given to how innovation process are formed and sustained; whether the public administration complete this process or not, whether or not innovation process meets the expectations, and finally, what should be one for an effective model and implementation.

Keywords: Innovation, Innovation in Public Administration, New Public Administration

GİRİŞ

İnovasyon, katılımcı bir süreçtir. Açık, katılımcı ve paylaşımcı bir anlayışın temelleri ise iyi işleyen bir demokratik rejimin varlığına dayanmaktadır. Çağdaş ve demokratik bir toplum düzenine kavuşulması durumunda, bilgi ve inovasyona dayanan bir ekonomik sistemi yapılandırmak çok daha hızlı, etkin ve sürdürülebilir olacaktır (REF, 2008: 5).

Bu bağlamda yurttaşların kamusal konulara katılımının sağlanması, yenilikçi kurumsal mekanizmalar ve süreçler gerekmektedir. Kamu için ise kamu kurumlarının öğrenme ve yaratıcılıklarını artırmak için özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile etkileşimlerinde genel bir bütünsel inovasyon politikasına gereksinim duyulmaktadır (Akyos, 2007: 3).

Bu çalışmanın ana konusunu da kamu yönetiminde değişim ve iyileşme için inovasyonun gerekliliği oluşturmaktadır. Ayrıca özel sektörde yaygın bir şekilde uygulanan inovasyonun kamu yönetiminde de başarılı bir şekilde uygulanması için neler yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır.

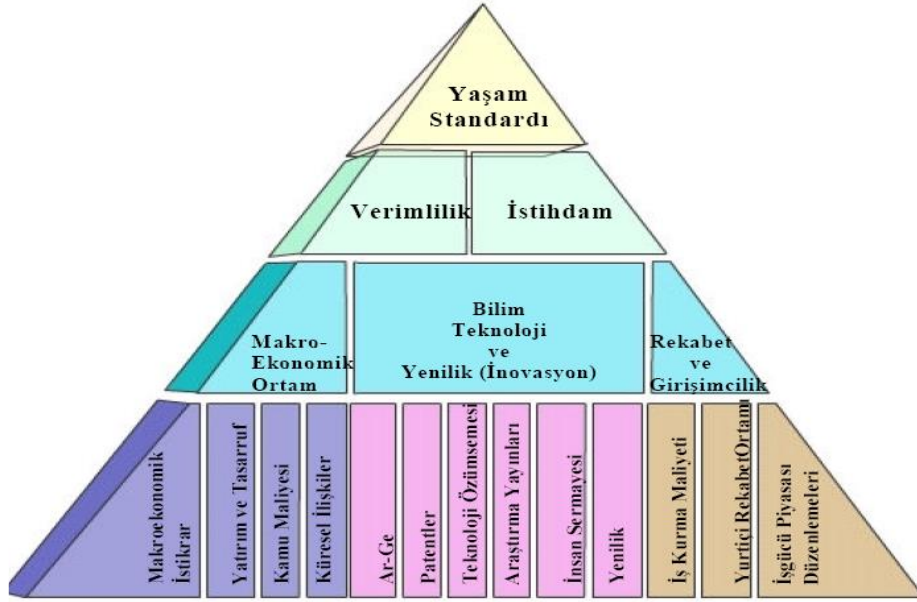
1. İNOVASYON KAVRAMI

İnovasyon Latince bir sözcük olan *innovatus*'tan gelmektedir ve belirli bir alanda yenilik anlamını taşımaktadır (Büyükkara, 2009: 23). Toplumsal, kültürel ve yönetsel alanda yeni yöntemlerin kullanılmaya başlanması demektir. Türk Dil Kurumu tarafından yenileşim olarak tanımlanan inovasyon katma değer yaratan yaratıcı bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Bensghir, 2009).

İnovasyon yeni bir uygulama veya süreci başlatma, yeni bir ürün veya hizmet geliştirme veya ürün ve hizmetlerin aktarımını da içerecek biçimde kurum içi veya kurumlar arası yeni bir yöntem uyarlama sürecidir (Akyos, 2007: 7).

İnovasyon teknolojik, yönetsel ve yardımcı inovasyon olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılmaktadır. *Teknolojik inovasyon*, örgütün birincil iş aktiviteleriyle doğrudan ilişkili olan ve örgütün teknolojisinde değişimlere yol açan süreçlerdir. Teknolojik inovasyon yeni bir ürün veya hizmet fikri ile veya bir örgütün üretim veya hizmetlerinde yeni öğelerin eklenmesi, dolayısıyla yeni araç, teknik veya sistemin kullanılması ürün veya hizmetlerde değişime yol açılması şeklinde ortaya çıkmaktadır. *Yönetsel inovasyon*, bir örgütün sosyal sistemlerinde görülmektedir. Bu inovasyon; personel alımında, kaynakların tahsisinde, otorite ve ödüllendirmede yeni yolların kullanılması şeklinde ortaya çıkmakta ve örgütsel yapıyı ve kişilerin yönetimindeki yenilikçiliği içermektedir. *Yardımcı inovasyon* ise, örgütün birincil faaliyetlerinin dışındaki, daha sosyal içerikli program ve hizmetleri kapsamaktadır (Damanpour, 1990:127'den Ersoy, Şengül, 2008: 61-62). İnovasyon türlerinde dikkat çeken husus, bireylerin yaşam kalitelerinin iyileştirilmesinin esas olmasıdır. Aşağıdaki şekilde buna bağlı olarak inovasyonu oluşturan parçalar gösterilmektedir:

Şekil 1: İnovasyon Üçgeni



Kaynak: DPT, 2010: 47

Şekilde İnovasyon Üçgenininin tepe noktasında, arzu edilen yaşam standardı yer almaktadır. Buna ulaşmak için, istihdam sorununu çözmek ve bireylerin verimli çalışmalarının sağlanması gerekmektedir. Verimlilik ve istihdamı destekleyecek unsurlar; makro ekonomik ortam, rekabet, girişimcilik, bilim ve teknolojidir. Bu unsurları gerçekleştirecek parametreler ise; makro ekonomik istikrar, yatırım ve tasarruflar, kamu maliyetleri, Ar-Ge, patentler, teknolojinin özümsemesi, araştırma yayınları, insan sermayesi, yenilik, iş kurma maliyetleri, yurt içi rekabet ortamının yaratılması, iş gücü ve piyasa düzenlemeleridir. Aslında inovasyon üçgeninde yer alan bu hususlar yeni kamu yönetimi anlayışı ile ilişkilendirilen değişim faktörlerini içermektedir (DPT, 2010: 47).

2. KAMUDA İNOVASYON: DEĞİŞİM VE YENİLİK

Küresel pazarlar, uluslararası rekabet ve buna bağlı olarak değişen talepler, şirketler tarafından yeni ürün, hizmet ve yöntemlerin geliştirilmesini gerçekleştirmektedir. Yine küreselleşmeyle birlikte çözülmesi gereken sorunlar ve vatandaşların beklenti ve taleplerindeki artış, kamu kurumlarında inovasyonu kaçınılmaz kılmaktadır (Gümüştakin, 2009: 56). Bir kamu kuruluşunun, ekonomik, toplumsal veya çevresel değer ve fayda yaratmak için daha gelişkin yeni hizmetler, ürünler, süreçler, sunum yöntemleri, politikalar ve politika araçları geliştirmesi ve bunların uygulamaya alınması eylemi kamuda inovasyon olarak tanımlanmaktadır (Büyükkara, 2009: 23).

Kamuda inovasyon, özellikle süreçlerin verimliliğinin artması ve şeffaflığın önem kazanması ile mümkün olacak ve aynı zamanda bu sürecin de ilerlemesini sağlayacaktır (Akın, 2009: 48). Kamuda inovasyonun ana amacı, bir hizmetin, bu hizmetten yararlanan bireylerin ve kurumların refah düzeyini artırmak amacıyla, daha yenilikçi bir yöntemle sunulmasıdır. Kamu kurumları, daha etkin, ucuz ve kaliteli hizmet sunmak amacıyla ürün ve süreç yeniliğine gitmektedirler (Akçomak, 2009: 60). Bu amaçla hareket eden bir kurumun işbirliği içinde olduğu paydaşlar aşağıdaki şekil üzerinde gösterilmektedir:

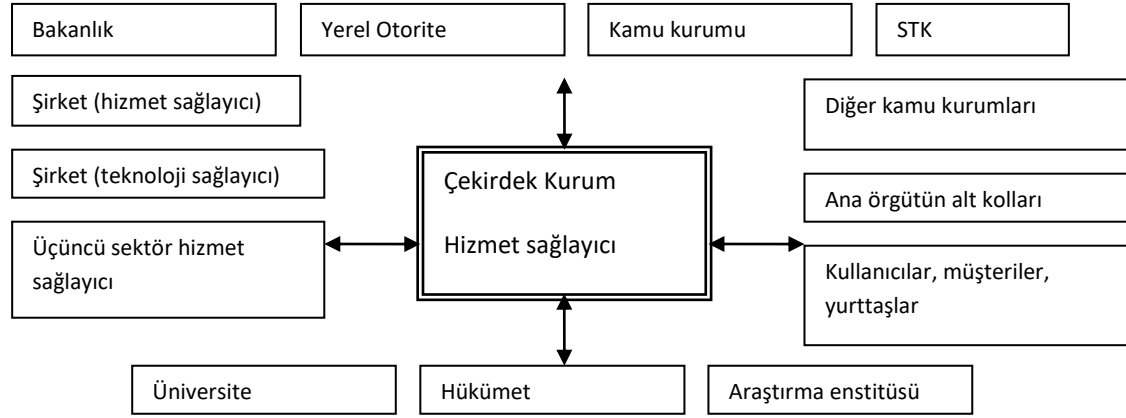
Şekilde de görüldüğü gibi merkezde mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirecek olan kurum yer almaktadır. Bu kurum inovasyonu gerçekleştirirken aynı zamanda bir koordinatör işlevi de üstlenmektedir. İnovasyon aynı zamanda bütünleştirici bir süreçtir. Merkezi ve yerel otoriteler, üniversite, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliğiyle ilerlemeyi ve gelişmeyi esas almaktadır.

Bu işbirliği ile kamuda inovasyon faaliyetleri, kamu hizmetlerinin sunulmasında iyileştirmelerin sağlanmasını, verimliliği artırmayı amaçlayan yeni yönetim ve çalışma yöntemlerinin geliştirilip kullanılmasını kapsamaktadır (Büyükkara, 2009: 23). Sağlık, adalet, eğitim, bayındırlık hizmetleri ve savunma gibi alanlarda son derece vazgeçilmez yatırımcı olma rolüne sahip olan kamu yönetiminin, toplumsal refah için inovasyon odaklı gelişme stratejisini benimsemesi gerekmektedir. Bu gelişme stratejisinin yapıtaşı olarak beş özellik ortaya çıkmaktadır. Bunlar (Arıkan, Karaata, 2009: 30-31):

1. Sistem yaklaşımı: Bir kurumun planladığı inovasyonun diğer örgütlerle ve bu örgütlerin ilgi duydukları alanlarla ilişkisine bakmak, bunu anlamak, geliştirmek ve yürütmek; yani inovasyonu daha geniş bir biçimde ele almayı, birbiriyle bağlantılı olarak çalışmayı ifade etmektedir.
2. Bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı: Yeni teknolojilerden etkin bir biçimde yararlanmak, inovasyon programlarının uygulanmasında çözücü görevi üstlenmekte, kamunun hizmet sunumunda önemli ölçüde etkinlik yaratmaktadır.
3. Süreç iyileştirme: Kamu sektörünün daha hızlı ve daha ulaşılabilir bir biçimde sunduğu hizmetlerdeki inovasyonu tasarlaması anlamını taşımaktadır.
4. Özel sektörün veya gönüllü kuruluşların dahil edilmesi: Kamu hedeflerine ulaşma yönündeki çalışmalarına özel sektörün veya gönüllülük esasına dayalı çalışan kuruluşların katılabilmesidir.
5. Yurttaşların ve kamu çalışanlarının yetkilendirilmesi: Başarılı inovasyon programlarının arkasında, yurttaşlarla fikir alışverişini gerçekleştirecek biçimde yurttaşları uygulama süreçlerine dahil etmenin ve fikirlerinin alınmasının önemi ortaya çıkmaktadır.

Bu özellikler çerçevesinde kamu otoriteleri, inovasyonu öğrenmeyi güçlendirerek, bilgi ve personelin dağılımını sağlamak için etkin ağıyapılar geliştirerek özendirilebilirler. Kamuda inovasyon için genel çerçeve koşulları; vergilendirme, fiziksel altyapı, kamu kurumları, yasa ve yönetmelikler dikkate alınarak oluşturulmalıdır (Akyos, 2007: 3)

Şekil 2: İnovasyon Sistemli Kurum



Kaynak: (Koch, 2008)

3. KAMUDA İNOVASYON ÖLÇÜTLERİ

Kamuda inovasyonu tanımlamak, özel kesimde olduğu kadar çalışılmış bir konu olmadığından ve kamu sektörünün kendine özgü özellikleri nedeniyle kolay olmayabilir. İnovasyon, sürdürülebilir olduğu durumlarda başarılı uygulama olur. Başarılı uygulama ile inovasyon arasındaki farkı açıklayan önemli bir ölçüt “yenilik”tir. Kamuda inovasyonun ödüllendirilmesinde kullanılan bazı ölçütler bu başarının ölçülmesini kolaylaştırmaktadır (Akyos, 2007: 5). Akyos, Amerikan Hükümet Ödülleri Ölçütleri, Impumelelo İnovasyon Değerlendirme Ölçütleri, Amerikan Kamu İdari Birliği Kamu Servisi Ödüllerinden söz ederek inovasyon değerlendirmelerindeki çeşitli ölçütlere yer vermiştir. Bu ölçütleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Yenilik: Yaratıcılığa geçiş, girişimci, yaratıcı ve yeni prosedürlerin geliştirilme yaygınlığı
- Etkinlik: Projenin tamamlanmış olma veya tanımlanmış hedeflerine ve sosyal olarak gereken çıktılara erişme düzeyi
- Anlamlılık: Kamuyu ilgilendiren bir problemi işaret etmesi
- Aktarılabilirlik: Kopyalanabilirlik ve ölçeklendirilebilirlik
- Katılım: yönetimin katılımı hükümetin ve ortaklıkların katılımı
- Sürdürülebilirlik: Projenin yaşatılabilirliği ve etkin işlevselliği
- Farklılık: Kamu hizmetlerini geliştirmede farklılık yaratma
- Risk: Değişiklik için risk alma
- Demokratiklik: Daha demokratik bir toplum geliştirme
- Eşitlik: Toplumsal eşitlik için öncülüğe hizmet etme
- Tasarruf: Kamu faaliyetlerinde tatmin edici düzeyde tasarruf sağlama
- Personel: Diğer kamu liderlerini yetiştirecek bir kadro oluşturma

Bu ölçütler kamu yönetimlerinin inovasyon projelerinde ne kadar başarılı olduklarını değerlendirmenin yanı sıra kamu yönetimlerinin sundukları mal ve hizmetlerdeki etkinlik, verimlilik ve kalite değerlendirmelerinde de kullanılmaktadır.

Dolayısıyla ekonomide ve toplumsal yaşamda kalitenin, verimliliğin ve rekabet gücünün artırılmasında inovasyon itici güç rolünü üstlenmektedir. İnovasyon, yüksek verimli ve katılımcı bir yönetim anlayışını da beraberinde getirmektedir. Kamuda inovasyonun hizmetlerin daha etkin sunumu ve kamu kurumlarının şeffaflığını sağlayan, demokratik bir yönetim anlayışını güçlendiren bir unsur olarak görülmesi gerekmektedir (Akın, 2009: 48). Bu bağlamda kamuda ve özel sektörde inovasyon uygulamaları arasında farklılıklar olması kaçınılmazdır.

Tablo 1: Özel Sektör ve Kamu Sektörü İnovasyonu Arasındaki Farklar

	Özel Sektör	Kamu Sektörü
Ana Amaç	Kar etmek ve kazancı belli bir düzeyde tutmak	Kar amacı gütmeyen kamu hizmetleri sağlamak
Yapılanma	Çeşitli boyutlarda işletmeler, piyasa durumuna göre rekabetçi işletmelerin girmesine müsait ortam	Karışık bir yapılanmayla birbirine eklemlenmiş bir sistem
Performans Kriteri	Kar	Siyasi iradenin oy kaygısı, bürokratin konum kaygısı vs
Yönetim	Pek çok yönetici yatırım ve yönetim kararları konusunda bağımsız ya da yönetim kurulu vasıtasıyla karar alma	Bürokratlar siyasi irade baskısı altında karar alırlar
Zaman Kavramı	Kısa süreli ancak uygun durumlarda uzun dönemli yatırımlar	Kısa süreli, inovasyon, seçim dönemi içerisinde olumlu sonuç göstermeli

Kaynak: (Akçomak, 2009: 61).

Kamuda inovasyon yaklaşımına bakarsak, kamu sektörünün farklı firmalar, kurumlar ve sektörlerle karşılıklı etkileşim ve birlikte öğrenme sürecine dahil edilmesi, böylelikle de teknolojik gelişmenin kamu sektörünün yeteneklerinin geliştirilmesine katkıda bulunması amaçlanmaktadır (Gümüştakin, 2009: 58).

Özellikle AB seviyesinde kamu kurumlarına ilişkin yürütülen politikalar 2009 Avrupa Yaratıcılık ve İnovasyon Yılı kapsamında gerçekleştirilen etkinliklerle de gündeme gelmiştir. Mayıs ayında Brüksel’de düzenlenen Avrupa’nın Kamu Sektöründe İnovasyon ve Yaratıcılık Radikal Bir Değişimin Zamanı Konferansı, kamu kurumlarının daha fazla inovasyon yaratarak nasıl daha yüksek standartlara ulaşacağı konusuna odaklanmıştır (Gümüştakin, 2009: 58).

Ayrıca AB Komisyonu devlet sektöründeki inovasyonun boyutunu ölçmek için 1998-2002 yılları arasında PUBLIN adı altında bir dizi projeye büyük finansal destek sağlamıştır. Yaklaşık 20 rapor ve bir o kadar da ülke örneklerinden oluşan bu geniş çaplı projeden, devlet sektöründeki kurumların da aynı özel işletmeler gibi yenilikçi olduğu, ancak bunun seviyesinin ölçülmesinin çok da kolay olmadığı görülmektedir (Akçomak, 2009: 60).

Bu proje kapsamında dokuz ülkeden on takım oluşturulmuştur. PUBLIN’in temel amacı, kamu sektöründe yenilik ve politika öğrenme süreçlerini tutarlı şekilde geliştirmektir. Diğer amaçları ise şöyledir (Koch, 2008):

- Kamu sektöründe inovasyon çalışmaları için teorik temelin gelişimine katkıda bulunmak.
- Çağdaş kamu hizmet örgütleri ve politika üreten kurumların güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek.
- Kamu örgütlerinde kültürel değerler, gelişim, yönetim, girişimcilik ve siyasetin etkilerini açıklamak.
- Kamu sektöründe öğrenme süreçlerine yeni bakış açıları kazandırmak.
- Kamu örgütlerinde öğrenme ve yeniliğin bilgi akışı ve kaynaklarını analiz etmek.
- Geniş toplumsal bağlamda sosyo-ekonomik kalkınma modellerinin yenilik etkilerini dikkate almak.

PUBLIN projesinden inovasyon politikası açısından şu çıkarımlar yapılmıştır (Akçomak, 2009: 61):

- Devlet kurumlarının kendi içindeki ve kurumlar arasındaki koordinasyonu yenilik ve yeniliği öğrenme ve sunma açısından önemlidir.
- Kurumlar arası koordinasyona önem verilmelidir.
- Yenilik ve yeni politika araçları bulmayı ve uygulamayı görev tanımı içerisinde değerlendirilmelidir.
- Kamu sektöründeki inovasyonun belirli bir amaca yönelik olması, nasıl ve ne zaman yapılacağına açık ve net olarak ortaya konması gerekir.
- Kamu sektörü kar mantığı gütmeye için kurumların ve çalışanları yeniliğe özendirilecek yöntemlerin bulunması önemlidir.
- Devlet sektörünün devletin inovasyon politikasına dahil olması gerekmektedir.

4. KAMUDA İNOVASYONUN SAĞLAYACAĞI YARARLAR

Kamuda inovasyonun önemi son yıllarda giderek artmaktadır. Özellikle kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ile birlikte katılımcı, etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir bir kamu yönetiminin klasik kamu yönetiminin yerini almasıyla birlikte kamu yönetiminde yenileşmeyi esas alan inovasyona gösterilen ilgi de artmıştır. İnovasyon kamu yönetiminde iyileşme ve gelişmeyi artırmaktadır. Bunun yanı sıra inovasyon kamuda pek çok yararlı gelişmeyi sağlamaktadır. Bunlardan bazıları şu şekilde sıralanabilir (Akyos, 2007: 18-19; Arıkan, Karaata, 2009: 31-32; US, 2003: 5; Öktem, 2010: 47):

- Kamuda inovasyon demografik faktörler, yabancılaşma, sosyal sorunlar gibi belli sorunların çözümü için olabilmektedir.

- İnovasyon var olan bir hizmet veya sürecin iyileştirilmesini sağlamaktadır.
- Kurum içinde inovasyon konusunda farkındalık yaratacak faaliyetler, problem çözme eğitimleri, inovasyon eğitimleri ile katılımı sağlayacak mekanizmaları yaygınlaştırmaktadır.
- Kamu çalışanlarında var olan yüksek profesyonel deneyim, yaratıcılık ve sorun çözme becerilerini harekete geçirir.
- Performans hedefleri ve yarışma ortamı yenilikçi fikirlerin oluşmasını özendirir.
- İnovasyon ile bireylerin ve takımların ödüllendirilmeleri mümkün olmaktadır.
- İnovasyon dış dünyadaki gelişmelerin takip edilmesini kolaylaştırmaktadır.
- İnovasyon bütün kademelerdeki çalışanların sorumluluk almalarını sağlamaktadır.
- Kapsayıcı ve katılımcı politikaların planlanmasını sağlamaktadır.
- Bütçe ve harcama yönetimini yerelleştirir.
- Toplum temelli benchmarking ve yurttaşları destekler.
- Sosyal hizmetler için yurttaş odaklı tek adım hizmetleri sağlar.
- Katılım gücünü destekler.
- Personel arasındaki karşılıklı etkileşimi artırır.
- Rekabet edebilirliği artırır.
- Birbiriyle alakalı avantajların algılanmasını kolaylaştırır.

5. TÜRKİYE'DE KAMUDA İNOVASYON ve UYGULAMALAR

Son yıllarda ülkemizde de inovasyon politikalarına önem verilmeye başlanmıştır. Ulusal düzeydeki yenileşim politikalarını şu şekilde sıralamak mümkündür: “Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurul Kararları”, “TÜBİTAK koordinasyonunda hazırlanan “Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları: Vizyon 2003-2023” Belgesi”, “Dokuzuncu Kalkınma Planı”, “Bilgi Toplumu Strateji Belgesi (2006-2010)”. Diğer yandan Ar-Ge faaliyetlerinin geliştirilmesi için 28 Şubat 2008’de 5746 sayılı Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır (Bensghir, 2009).

Diğer yandan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile stratejik yönetim anlayışına ve performansa dayalı bir çalışma prensibi benimseyen kamu kurumları ile esnek ve etkili bir kamu sektörü oluşturulması hedeflenmiştir (Gümüştekin, 2009: 59). Bu yeniliğin uygulamaya geçirilmesinde katılımcılık yeni fikirlere açıklık ve kamuda girişimciliği teşvik etmek için önerilen bir tema da inovasyondur. Dönüşüm sürecinde inovasyonun kurum kültürü olarak benimsenmesi ve inovasyon yönetimine ilişkin tekniklerin, yöntemlerin uygulanması ve gerekli sistemlerin kurulması büyük önem taşımaktadır. İnovasyon teması aynı zamanda Kamuda İnovasyon Yönetim Sistemi ve Tekniklerinin Geliştirilmesi (Kamİn) Projesi’ni de desteklemektedir. Proje Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı

tarafından 2008’de başlatılmıştır. Kamİn Projesi üç ana hedefe işaret etmektedir (DPT, 2010: 17, 46):

- 1. Daha az kaynak ve sınırlı operasyonel kapasiteyle çok daha geniş kesimlere daha yüksek kalitede hizmet sağlama gereği.
- 2. Vatandaş-yönelimli kamu yönetimiyle daha hesap verebilir, sorumluluk sahibi ve etkin bir yapıya kavuşma zorunluluğu.
- 3. Vatandaşların taleplerine daha iyi yanıt verme gereği.

Ayrıca AB’nin inovasyon stratejileri de; eğitim sisteminin geliştirilmesi, işletmelere rekabetçi avantaj sağlama, kamu sektörünü akıllı alıcı konumuna getirme, ticari çözümlerin olmadığı alanlarda da, kamunun teşvikleri ile teknolojik olarak yenilikçi ve yaratıcı tasarımların oluşumunu desteklemektedir (DPT, 2010: 48).

AB’nin inovasyon stratejisine uyumlaşmayı amaçlayan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın gündeminde bulunan AB inovasyon politikası konusunda Lizbon Stratejisi çerçevesinde AB yaklaşımını güncelleştirmek ve kamu sektöründe inovasyon hususunun teşvik edilmesi gereğine değinilmiştir (Gümüştakin, 2009: 59).

Türkiye’de inovasyon çalışmalarında önemli adımlardan bir tanesi de 2005 yılında aktif hale gelen Ulusal İnovasyon Girişimi’dir. Girişimin amacı Türkiye’de inovasyon politikalarının oluşturulması ve uygulanması safhalarında özel sektör-üniversite-sivil toplum işbirliğini pekiştirmek ve yönlendirmek; siyasi irade ve kamu kurumlarıyla diyalogu geliştirip görüş ve öneriler hazırlayarak inovasyon politikaları oluşturma sürecine katkıda bulunmak; ve inovasyon konusunda kamuoyunda bilinç oluşturmaktır. Bu kapsamda 2023 Türkiye’si ve İnovasyon, İnovasyonun Finansmanı, İnovasyon için İnsan Kaynağı ve Yetenekler, Ortam ve Altyapı ve Kamuda İnovasyon başlıklarından oluşan bir Strateji Dokümanı hazırlanmıştır (www.uiğ.gen.tr, 2011).

Ulusal inovasyon girişiminin 2006’da yayınlanan çerçeve raporunda inovasyonun teorik çerçevesi çizilmiş, finansmanı, uygulamaları hakkında geniş bilgi verilmiştir. Özellikle bu raporda kamuda inovasyon değerlendirmelerine de yer verilmiştir. Kamu hizmetlerinin daha eşitlikçi bir toplum oluşturma amacına yönelmesini sağlamak için; inovasyon yapmaya açık olması, kamu çalışanlarının bu yetkinliğe sahip olmasına dikkat etmesi ve kamu yönetiminde inovasyonu özendirici bir yapının benimsenmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir (REF, 2006: 64).

Ayrıca raporda kamu sektörünün inovasyon ekonomisinin ana oyuncularından olması sebebiyle, tüm organlarıyla birlikte devletin öğrenmek ve yenilik yapmak gerekliliğini sağlayacak bir düzen oluşturmak, klasik kamu yönetimi değerlerinden olan dürüstlük ve tarafsızlığın, problem çözme, yenilikçilik ve yaratıcılık ile desteklemek, memurlar ve kamu yöneticilerinin kamu varlıklarının daha etkin kullanımı yolu ile daha fazla değer üretmek gibi işlevlerine de yer verilmektedir (REF, 2006: 64).

5.1. Ulusal İnovasyon Girişimi Projeleri

Ulusal İnovasyon Girişiminin 2006'da yayınlanan çerçeve raporunda tasarlanan inovasyon projelerinden de söz edilmektedir. Bu projeler şu şekilde özetlenmektedir (REF, 2006: 68):

1. *Mükemmeliyet Merkezleri*: 2007 ve 2013 yıllarını kapsayan dönem için jenerik üç teknoloji alanında, her biri için ise kurulacak en az beş merkezde Ar-Ge yeteneklerini geliştirmeyi sağlayacak yatırımların yapılması ve projelerin desteklenmesi mümkündür.

2. *İnovasyon ve Türkiye'nin Vizyonu İçin Pilot Uygulama*: Ulusal İnovasyon Girişiminin çizdiği vizyon ve çalışma gruplarının önerilerinin hayata geçirilmesi için bir pilot proje tasarlanmıştır. Proje, bölgesel inovasyon sistemlerinin kurulup çalıştırılması için iki bölgede pilot çalışmanın başlatılması; iki yıl içinde tamamlanması ve 2009-2013 döneminde diğer bölgelere yayılması olarak tanımlanmıştır. Bu projede işleyiş mekanizması içinde Kalkınma Ajanslarının da dikkate alınması gerekmektedir.

3. *Tasarım Kapasitesi*: Tasarım kapasitesinin Türkiye'nin otomotiv gibi alanlarda bir üretim üssü olarak gelişmeye devam etmesi, tüketici elektroniği ve genelde bu ve diğer çeşitli sektörlerde güçlü bir temel üzerinde hareket ederek inovasyon ve Ar-Ge faaliyetlerini daha verimli kılabilmesi gibi hedefler doğrultusunda geliştirilmesi, tasarım kapasitesini geliştirme sürecinde yatırım mallarına ilişkin tasarım faaliyetlerinin de önemli bir yer tutması sağlanabilir.

4. *Kamu Alım Projeleri*: Türkiye'de bilgi, inovasyon, teknoloji ve sermaye birikimi ülke içi kaynakları harekete geçirerek destekleme, istihdam sorununun giderilmesinde önemli bir katma değer sağlama potansiyeli yüksek olan kamu alım süreçlerine ilişkin bir yapısal değişikliğe ihtiyaç vardır. Türkiye, AB ve dünyadaki uygulamaların irdelenerek kamu alımlarının Türkiye'nin inovasyona dayalı kalkınma ve büyüme politikalarıyla eşgüdüm içinde hareket edebileceği bir yapıya kavuşturulması için gerekli çalışmaların yapıp bir yasa önerisi haline getirilmesi.

5. *Büyük Proje Hedefi*: Siyasi iktidar tarafından sahiplenilerek, dünya çapında ve ülkede heyecan yaratacak bir projenin oluşturulması, ulusal hedef olarak gösterilmesi ve yeterli ve geniş kaynaklarla desteklenmesi.

Ulusal İnovasyon Girişimi kapsamında inovasyonda farkındalık konusunda bir proje geliştirilmiştir. Bu projenin finansmanı için bir ulusal kaynağa başvuru gerçekleştirilmiştir. Proje ile KOBİ'ler özelinde, şirketler kesiminde inovasyon yönetimi eğitimleri, bilgilendirme etkinlikleri, kamuoyu yaratabilmek için çeşitli seferberlik çalışmaları hedeflenmiştir. 2008 yılında hazırlanan faaliyet raporunda ile inovasyon farkındalığını artırmak için gerçekleştirilen faaliyetlere yer verilmiştir (REF, 2008: 6-7):

5.2. Kamuda İnovasyon Projeleri

Kamuda inovasyon özellikle e-devlet uygulamaları ile yaygınlaşmaktadır. Söz konusu projeler ürün, yönetim ve hizmet inovasyonu başlıkları altında değerlendirilebilir. Bunlar içinde en geniş kapsamlı hizmet alanında yapılan yeniliklerdir (Akın, 2009: 48; Köremez, 2011).

1. Ürün İnovasyonu:

Bir kurumun farklı veya yeni bir ürün geliştirmesi ve bunu yurttaşlara sunmasıdır. Bu uygulamalar içinde kamu sektöründe özellikle elektronik bilet uygulamaları gelmektedir. E-biletler ile bilet basımından kaynaklanan maliyetler sıfırlanmış, vatandaş memnuniyeti artmıştır (Köremez, 2011).

2. Yönetim İnovasyonu:

Çalışma ve iş yapış yöntemlerinin geliştirilmesi, farklılaştırılması ve yenilenmesidir. Bu uygulamalar içinde de e-imza, uzaktan eğitim, insansız hava araçları gibi projeler yer almaktadır (Köremez, 2011).

3. Hizmet İnovasyonu:

Hizmetin sunum sistemindeki yenilik ve farklılık, hizmetin sunulmasında yeni teknolojilerin kullanılmasıdır. Bu uygulamaların içinde e-beyanname uygulaması, hastanelerdeki online randevu sistemleri, hızlı tren, çocuk evleri projeleri de bulunmaktadır (Köremez, 2011).

Ülkemizde BİT konusunda çok yaratıcı ve uygulama düzeyi yüksek e-devlet portalları ve yazılımlar geliştirilmektedir. Burada esas olan erişilebilirlik ve kullanılabilirliktir, Web 2.0 teknolojileri bunu kolaylaştırmaktadır (Arşan, 2009: 35).

Kamuda inovasyona verilebilecek pek çok örnek bulunmaktadır. Son dönemlerde örnek gösterilebilecek projelerden biri UYAP-Ulusal Yargı Ağı Projesidir. UYAP; günümüzün gerekli tüm teknolojik gelişmelerini kullanarak, Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatının, bağlı ve ilgili kuruluşlarının, adli ve idari tüm yargı ve yargı destek birimlerinin donanım ve yazılım olarak iç otomasyonunu ve benzer şekilde bilgi otomasyonu sistemlerini kurmuş kamu kurum ve kuruluşları ile dış birim entegrasyonunu sağlayan ve e-Dönüşüm sürecinde e-Adalet ayağını oluşturan bir bilişim sistemidir. UYAP kapsamında, bilgi ve belge alış verişini elektronik ortama taşımak için diğer kurum ve kuruluşların bilgi sistemleriyle entegrasyonlar gerçekleştirilmiştir. Böylece idarî ve yargısal süreçte tekrarı ortadan kaldırmakta, sürat ve kolaylıklar sağlayarak, iş yoğunluğunu azaltmakta ve posta-kırtasiye gibi masraflardan tasarruf sağlamaktadır (www.uyap.gov.tr, 2011).

Diğer e-devlet projeleri ile UYAP arasında entegrasyon sağlanmıştır. Böylece Adli Sicil Bilgi Sistemi'nden sabıka kayıtları, MERNİS'ten nüfus kayıtları ve Adres Kayıt Sistemi'nden adres kayıtları, POLNET'ten ehliyet kayıtları,

Merkez Bankasından döviz kurları, TAKBİS'ten tapu ve kadastro kayıtları yargı birimlerince otomatik olarak anında alınabilmektedir. Gümrük Müsteşarlığı birimleri için UYAP Kurum Portalının kullanımına açılması süreci gerçekleştirilmiştir. SGK birimleri ile yargı birimleri arasındaki veri alış verişinin elektronik ortamda yapılmaktadır. PTT entegrasyonu sonucu tebligatların aşamaları UYAP'tan takip edilebilmektedir. UYAP ile Anayasa Mahkemesi arasında da elektronik ortamda veri alış verişi sağlanmış, UYAP ile Yargıtay Bilgi Sistemi arasında gerçekleştirilen entegrasyon ile temyiz edilen dosyaların sistem üzerinden Yargıtay'a gönderilmesi ve geri dönüşü sağlanmaktadır. Yargıtay'ın UYAP Sistem Merkezi, Yüksek Seçim Kurulu-SEÇSİS'in ise UYAP bilişim ağı alt yapısını kullanabilmesi sağlanmaktadır (www.uyap.gov.tr, 2011).

UYAP SMS Bilgi Sistemi ile de dava dosyaları ve icra takibi bilgileri de dâhil olmak üzere sistemde yapılan işlemler ile ilgili uyarı, veri ve duyurular, kısa mesaj (SMS) aracılığı ile kullanıcılara sunulabilmektedir. Ayrıca soruşturma ve dava dosyalarındaki taraflara yargı birimlerine gelmeleri için tebligat gerektiren durumlarda UYAP SMS Bilgi Sistemi kullanılarak UYAP ekranlarından SMS gönderilebilmektedir. Kullanıcılar, dilerlerse anlık sorgulama ile istedikleri bilgilere ulaşabilmekte ya da sisteme kaydolarak sorgulama yapmaksızın bilgilerin SMS yolu ile kendilerine gelmesini sağlayabilmekte. Vatandaşların UYAP SMS bilgi sistemine abone olması için TC kimlik numarasını yazdıktan sonra "abone" yazarak 4060 göndermesi yeterlidir (www.uyap.gov.tr, 2011).

Bu sistem ile e-devletten mobil devlete geçilmesi için önemli bir adım atılmış, vatandaşın zaman ve mekân sınırı olmadan taleplerini devlete iletebileceği ve cevabını derhal alabileceği bir platform oluşturulmuş, avukat ve vatandaşların adliyelere giderek ilgili oldukları dosya ya da işlemler hakkında bilgi almak için harcadıkları zaman, emek ve masrafın ortadan kaldırılması imkânı sağlanmış, yargılama aşamasının tüm süreci önemli oranda şeffaf hale getirilmiş ve bunun sonucu olarak otomatik denetim sağlanmış, yargı birimlerinin iş gücü kaybı engellenmiş ve yargının hızlanmasına katkı sağlanmıştır (www.uyap.gov.tr, 2011).

Mobil Demokrasi Projesi de kamuda inovasyon projelerine güzel bir örnektir. 2004 yılında başlayan çalışma, Mobil Demokrasi Derneği çatısı altında devam etmektedir Mobil Demokrasi kentli ile yerel yönetimler arasındaki iletişim köprüsünü sağlayan, gerektiğinde yine cep telefonundan kent yönetimine demokratik tercihleri kullandıran sosyal bir yaşama tekniğidir (Büyükkara, 2009: 27).

Mobil Devlet, e-devletin kaçınılmaz geleceğidir. Mobil Devlet gerek yerel gerekse merkezi kamu kurumlarının hem kendilerini yenilemeleri hem de halka daha iyi hizmet etmeleri açısından büyük önem taşımaktadır. Yurttaşlar ile kurumları herhangi bir aracı olmadan, hızlı bir şekilde buluşturmak, yurttaş memnuniyeti ve katılımını artırarak daha iyi hizmet verilmesinin sağlanmasında önemli bir uygulamadır.

Türkiye’de cep telefonu sahipliğinin bilgisayar ve internet sahipliğinden fazla olmasına bağlı olarak mobil devlet uygulama kapasitesi fazladır. Bu kapsamda kamu kurumlarının ve belediyelerin aktif katılım ve yurttaş-kurum beraberliği hedefine yönelik mobil devlet uygulamaları başlatılmıştır. Bu çalışmalar, 2009’dan itibaren Mobil Devlet Portal Uygulaması ile e-devlet kapısı hizmetleri ile birleştirilmiştir. Bu uygulama ile yurttaşların cep telefonlarından resmi kurumlar tarafından sağlanan birçok hizmete ve bilgiye ulaşmaları amaçlanmaktadır.

6. KAMUDA İNOVASYONUN GELİŞTİRİLMESİ

Son dönemde yürütülen kamu yönetiminde reform çalışmalarıyla daha katılımcı, açık, hesapverebilir, performans odaklı, sonuca yönelik bir kamu yönetimi ile sunulan hizmetlerin kalitesi ve verimliliği de önem kazanmaya başlamıştır. Yurttaşların beklentilerine uygun bir şekilde mal ve hizmet sunmak, kaynakları doğru kullanmak artık kamu yönetiminde önem kazanmaya başlamıştır. Bütünleştirici, açık bir süreç olarak değerlendirilen inovasyon kamu yönetiminde bu değerlerin yerleşmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminde inovasyona daha fazla önem verilmesi ve söz konusu çalışmaların artırılması gerekmektedir. Buna bağlı olarak da kamu yönetiminde inovasyon çalışmalarının etkinleştirilmesi için şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir (Işık, 2005: 1-4; Akyos, 2007: 21):

- Kamunun inovasyon ve Ar-Ge alanında bir taraftan araştırma enstitüleri diğer taraftan da inovasyon ve Ar-Ge destekleri yoluyla etkin bir işlev görmesi.
- BİT alanında geniş banda en kısa sürede geçilmesi için gerekli yatırım ve düzenlemenin yapılmasının sağlanması.
- Rekabet gücünün mümkün olan durumlarda ileri teknolojiler kullanılarak korunması.
- Girişim sermayesi mekanizmasının geliştirilmesi.
- E-devletin AB standartlarında geliştirilmesine önemli ölçüde hız verilmesi.
- Bilgiye dayalı faaliyetlerin ve inovasyonun geliştirilmesi açısından elverişli, kurallılık ve liyakata dayalı, teknik kapasite açısından uluslararası düzeyde de yetkin bir kamu yönetiminin var olması.
- Uluslararası alanda standartların belirlenmesinde etkili olacak çalışma ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi.
- Kurum ve şirketlerinin dünya üretim, inovasyon, Ar-Ge ve eğitim ağlarına kısa sürede çok daha yoğun biçimde katılabilmesi.
- Gereksiz, katma değeri olmayan süreçlerin elenmesi ve yararlanıcıların görüşleri de dikkate alınarak hızlı-kaliteli-ucuz-yaygın hizmet vermeyi sağlayacak yenilikçi süreçlerin tasarımı.
- Kurumların vatandaşın yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlayan tepki veren, yenilikçi ve girişimci bir yapıya kavuşturulması.

- Kamu kuruluşları, sivil yapılanmalar, uzmanlar, vatandaşların birlikte çalışma araçlarının tanımlanması ve işletilmesi.
- Çalışanların bilgi, deneyim ve yaratıcılıklarını kullanmalarının önündeki engellerin kaldırılarak karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması.
- Bilgi kaynaklarına erişimin kolaylaştırılması, bilginin yaygınlaştırılması, paylaşılması ve bilgi edinmenin özendirilmesini sağlayacak ortamın oluşturulması.

Kamuda inovasyonun yaygınlaşmasıyla birlikte kamu kurumları yurttaşların beklentilerini daha kısa sürede karşılayabileceklerdir. Elbette kamu yönetiminde inovasyon çalışmaları özel sektörde olduğu gibi yaygın değildir. Söz konusu bu kriterlerin geliştirilmesiyle birlikte kamu yönetiminde de inovasyon çalışmalarının artması kaçınılmazdır.

SONUÇ

İnovasyon yurttaşların yaşam kalitesini iyileştirmede önemli bir araçtır. Kamuda inovasyon, daha az kaynak ile daha çok kişiye yüksek kalitede hizmet sağlamayı kapsamaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı bu yaklaşımı desteklemektedir ve bu yeni yaklaşım, yurttaşların beklentilerinin artması kamu kurumlarını daha etkin ve verimli sunma ve kaynaklarını doğru ve tasarruflu bir şekilde kullanmaya zorlamaktadır.

Oysa kamuda inovasyon kaynak yetersizliği, değişime direnç, teknik engeller, yöneticilerin risk almadaki kararsızlıkları, kamu yönetiminin geleneksel yapısı gibi engellerden dolayı özel sektördeki gibi kolaylıkla uygulanamayacağı da göz ardı edilmemelidir. Bu engellere rağmen kamuda inovasyon artık kaçınılmazdır. Özellikle e-devlet ve mobil devlet uygulamaları ile son dönemlerde kamuda inovasyon uygulamaları giderek yaygınlaşmaktadır. Bu çalışmalar ile kamuda mal ve hizmetlerin sunumunda maliyetler azalmakta, bürokratik işlemler azalmakta, yurttaşların memnuniyetleri artmakta, mevcut kamu hizmetleri daha az kaynak kullanılarak sağlanmakta, daha kaliteli hizmetler sunulmaktadır.

Bu sonuçların daha da artırılması için Ar-Ge çalışmaları artırılmalıdır. Bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı yaygınlaştırılmalıdır. E-devletin AB standartlarında geliştirilmesine önemli ölçüde hız verilmelidir. Uluslararası alanda standartların ve belirlenmesinde etkili olmasını sağlayacak faaliyetler belirlenmelidir. Merkezi ve yerel otoriteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve üniversiteler arasında işbirliği artırılmalıdır. Kurumlarda tüm paydaşların katılımı sağlanmalı, yurttaşların kararların alınmasına katılımı desteklenmelidir.

Bu şekilde yapılan bir inovasyon politikası ile kamu yönetiminde sürekli iyileşme ve gelişme kaçınılmaz olacaktır. Böylelikle kaynakların doğru ve tasarruflu bir şekilde kullanılması söz konusu olacak ve yurttaşların yönetime güvenleri artacaktır.

KAYNAKÇA

- AÇIKGÖZ, Bernur, Canan Muter Sengül (2008), “Yeniliğe Yönelik Devlet Uygulamaları ve AB Karşılaştırması”, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1.
- AKÇOMAK, Semih (2009), “Kamu Sektöründe İnovasyon Hangi Ölçüde?”, Bilgi Çağı Dergisi, Sayı: 59.
- AKYOS, Müfit (2007), “Kamuda İnovasyon”, www.inovasyon.org, (01.06.2011).
- ARIKAN, Cemil, Selçuk Karaata (2009), “Toplumsal Refah Yolu Kamuda İnovasyon”, Bilgi Çağı Dergisi, Sayı: 59.
- ARSAN, Leyla (2009), “Bir Zorunluluk Olarak Kamuda İnovasyon”, Bilgi Çağı Dergisi, Sayı: 59.
- BENSGHİR, Türksel Kaya (2009), “*Ülkemizde eDevlete Geçişte. Kamu Kurumları Yenilik Yaratmaya Nasıl Motive Edilebilir?*”, www.edevletmerkezi.org, (04.06.2011).
- BÜYÜKKARA, Gülizar (2009), “Bir Zorunluluk Olarak Kamuda İnovasyon”, Bilgi Çağı Dergisi, Sayı: 59.
- DPT (2010), Kamuda Stratejik Yönetim Kapasitesi Geliştirme Projesi: Pilot Program Uygulama Raporu, İstanbul
- GÜMÜŞTEKİN, Tulu (2009), “Bir Zorunluluk Olarak Kamuda İnovasyon”, Bilgi Çağı Dergisi, Sayı: 59.
- İŞİK, Yusuf (2005), “2023 Türkiye’si ve İnovasyon İçin Birkaç Öneri”, www.uig.gen.tr, 07.09.2011
- KOCH, Per M. (2008), PUBLIN Innovation in Public Sector, NIFU STEP, Norway.
- KÖREMEZ, Bülent (2011), Kamuda İnovasyon Yönetimi, <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/sunumlar/ankara/inovasyon.pps>, 03.09.2011
- ÖKTEM, M. Kemal (2010), Innovation with Public Administration in Turkey, Journal of US-China Public Administration, Vol: 7, No: 1
- REF (2006), Ulusal İnovasyon Girişimi, İnovasyon Çerçeve Programı, İstanbul
- REF (2008), Ulusal İnovasyon Girişimi, 2008 Yılı Çalışmaları, İstanbul.
- UNITED STATE (2003), The Critical Role of Innovation in Public Administration in Promoting Economic and Social Development, Beirut.
- <http://www.uig.gen.tr>, (04.06.2011).
- <http://www.uyap.gov.tr>, (04.06.2011).

YÖNETİMDE DEĞİŞİMİN KARAR VERME SÜRECİNE ETKİSİ

*M. Akif Özer**

Özet

Bu çalışmada 20. yüzyılın son çeyreğinde tüm dünyada yönetim alanında yaşanan değişimin karar verme süreçlerini nasıl etkilemeye başladığı incelenmektedir. Çalışmada bu sürecin ana aktörlerinin Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim olduğu kabul edilmiştir. Yönetimden yönetime geçiş sürecinde özellikle iyi yönetişimin ilkeleri olarak kabul edilen şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon ile ilgili uygulamalar karar verme sürecini de değiştirmeye başlamıştır. Özellikle şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve cevap verebilirlik ilkeleri, klasik karar verme model ve yöntemlerinin, birey odaklı olarak değişmesine yol açmaktadır. Bu sürecin başarılı bir şekilde sürmesi ise, karar vericilerin değişimi anlamalarına ve bunu uygulamalarına aktarmalarına bağlıdır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Yönetişim, Karar, Değişim, Katılım

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi. İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü (ozer@gazi.edu.tr)

GİRİŞ

Günümüzde tüm dünyada hemen hemen her alanda çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu süreç sınıflandırıldığında; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya modernist düşünceden post modernist düşünceye (Tekeli, 1996:49) geçişlerin olduğu bir tablo ile karşılaşılmaktadır.

Bu çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabılır kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırmasa da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu süreçte devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Yüksel, 2000:149). Böyle bir ortamda, yönetimde başarısızlık sorunlarıyla ve bu sorunların ortaya çıkmasına neden olan “yönetemeyen” sistemlerle yüz yüze gelinmektedir.

Yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinde artık uzaklık insanlar arası ilişkilerde belirleyiciliğini önemli ölçüde yitirmiştir. İlişki ağlarının geliştiği bir dünyada kurulan denetimler, toplumsal bağlılıkları oluşturmada tek başına yeterli olamamaktadır. İlişki ağları üzerinde yeni kimlikler oluşmakta ve yurttaş kavramının yanında ağdaş kavramı da gelişmeye başlamaktadır. Çok çeşitli ilişki ağları içindeki insanlar, tek kimliklilik yerine çok kimlikli hale gelmektedirler (Tekeli, 1996:50).

Doğal olarak bu ortam genel olarak yönetim disiplini de doğrudan etkilemektedir. Disiplinde 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sürecinin sonucu olarak “Yönetişim” ismi hakim olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995:34). Bu dönemde artan küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunmasının, devletin yeni görevlerinin başında gelmesi gerektiği, bu görevin etkin şekilde yerine getirilebilmesinin ise ancak iyi bir yönetişim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği, artık her yerde dile getirilmektedir.

Son dönemin popüler kamu yönetimi akımı olan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi kapsamında önemli bir yeri olan yönetişim, YKY’nin kamu sektörüne rekabeti getirmesi ile birlikte gelişme seyrini daha da hızlandırmıştır. Rekabetsiz ortamda kamu sektörü yönetim sınırlarını değiştirmenin mümkün olmadığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Bugünkü geçerli yönetim tarzı, rekabetle çok bağımlı değildir (Peters-Pierre, 1998:228).

Artık önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plâna alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir yöne doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yerel, ağsal ilişkiler içinde iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermektedir (Tekeli, 1996:51). Bundan dolayı rekabetten çok kamu kuruluşları ile özel sektör kaynaklarının karışımını öngörmekte ve hizmet üretimi ve dağıtımını için alternatif yöntemler gündeme getirmektedir.

Yönetim anlayışının getirdiği söz konusu bu değişim, politika belirlemede karar verme sürecini de etkilemiş ve bu şekilde katılım esaslı ve insan odaklı yeni bir modele geçilmeye başlanmıştır.

Günümüzde değişik davranış biçimlerinden birinin soruna çözüm getirmesi için seçilmesi veya tercih edilmesi zorunluluğu; geçen zaman içinde öncesine kıyasla daha da karmaşık görünüm kazanan insan yaşantısının ağırlık noktasını oluşturmaktadır. Bu değişim ortamı içinde, yöneticiler, önceden saptanmış amaçlarına ulaşmada, birçok değişik sorunla karşı karşıya kalmaktadır. İşte bu sorunların varlığı, onları bu sorunlara çözüm bulmaya bir başka anlamda karar vermeye zorlamaktadır. Bir yandan yöneticinin içinde bulunduğu değişimin niteliği ve hızı, öte yandan önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirme isteği ve zorunluluğu, karar verme sorununun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

İnsanın her eylem ve davranışı, bilinçli veya bilinçsiz şekilde verilen bir kararın yansımasıdır. Sonuç olarak karar verme, yaşamımızın her aşamasının vazgeçilmez bir parçası ve sürekli karşımıza çıkan bir olgudur (Tekin, 2009:1). Dolayısıyla böylesine önemli bir konuda insan odaklı değişime konu olan karar verme sürecinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada son yıllarda önemi oldukça artan karar verme sürecinde insanı temel alan yönetim odaklı değişim ana hatlarıyla ele alınacaktır.

Öncelikle karar ve karar verme süreci incelenecek ardından yönetim konusunda bilgi verilerek, bu ortamda karar verme sürecinin nasıl değiştiği ya da değişmesi gerektiği sorgulanacaktır.

1. KARAR VE KARAR VERME SÜRECİ

Karar, kelime anlamıyla “bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargı” anlamına gelmektedir (Bakan-Büyükbese, 2008:30). Arapça kökenli bir kelime olarak sözlüklerde; durma, rahatlık, devamlılık, ölçülülük, tahmin, ne az nede çok tam ölçü, şark müziğinde taksim yaparken ana makama dönüş ve

neticeye bağlama şeklinde tam sekiz anlama karşılık gelmektedir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde ise “bir sorun hakkında düşünülerek verilen yargı; herhangi bir durum için tartışılarak verilen kesin yargı, hüküm (Işık, 2011:20) olarak tanımlanmaktadır.

Karar verme ise en açık şekliyle bir sorunu karara bağlamak yani kararlaştırmak demektir. Karar verme sürecinde birden fazla seçenek bulunması durumunda, bunlar arasında seçim ve tercih yapmakla ilgili bedensel ve zihinsel çabaların toplamıdır. Yönetim bilimi açısından ise karar verme, en önemli yönetim faaliyetlerinden biri olarak, hareket tarzları içinden en uygun seçeneğin belirlenmesi, yani kişinin istediği sonuca ulaşması için alternatifler arasından seçim yapmasıdır. (Bakan-Büyükbese, 2008:30).

Esasında karar verme, ne yapacağımızı bilmediğimiz zaman yaptığımızdır. Seçenekler arasından en büyük değeri sağlayacak olanı tercih etmektir. Karar vericinin mevcut alternatiflerle karşı karşıya kaldığı durumda, bu alternatifler arasından kendisine belirlenmiş belli ölçütlere göre kendi amaçlarına uygun bir veya birkaçını seçme sürecidir (Tekin, 2009:9).

Burada karar verme süreci sonrasında ortaya çıkan sonuç olan kararın yanında karar verme mutlaka bir süreci içerir yani; karar, izlenen yol sonunda ulaşılan sonuç iken, karar verme bu izlenen yolu anlatan deyimdir (Işık, 2011:20). Karar kesin bir yargı iken, karar verme sürecinde bir konu üzerinde düşünerek yargıya varılır (Gürüz-Gürel, 2006:322).

Bu yapılırken birden fazla boyutlu olayların var olduğu durumlarda seçim yapılır veya her sorun tüm boyutlarıyla değerlendirilerek en uygun sonucu verebileceği düşünülen seçenekler belirlenir (Aksu, 2004:8). Burada öncelikle alternatifler hakkında bilgi edindikten sonra, duruma en uygun sonuca ulaşabilmek için alternatifler arasından seçim yapılmaktadır (Tekin-Ehtiyar, 2010:3397). Seçim yapılırken çeşitli amaçlar, bunlara ulaştıracak yollar, araçlar ve imkanlar arasından seçim ve tercih yapmakla ilgili zihinsel, bedensel ve duygusal süreçler (Eren, 2001:171) bir araya getirilmektedir.

2. KARAR VERME SÜRECİNDE YAŞANAN DEĞİŞİM

20. yüzyılın son çeyreğinde çalışmanın giriş bölümünde de belirttiğimiz gibi yönetim alanında önemli değişimler görülmüş, özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmesiyle, klasik yönetim anlayışından yönetim anlayışına geçiş süreci başlamıştır. Söz konusu bu süreç tüm yönetim alt süreçlerini etkilemiş ve baştan aşağı değiştirmeye başlamıştır.

Çalışmamızın bu aşamasında bizleri doğrudan ilgilendiren yönetim sürecinin örgütsel karar verme anlayışını nasıl değiştirdiği ve önümüzdeki dönemde nasıl değiştirmesi gerektiği üzerinde duracağız.

2.1. YÖNETİŞİM ETKİSİ

Kısaca, “hep birlikte yönetim” olarak ifade edilen yönetim kavramı, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır (Kaplan, 2011:8-9). Sözlük anlamı olarak, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen (Bozkurt vd., 1998:274) olarak tanımlanmaktadır.

Bu tanımın yanında kavramın içeriğinin çok farklı şekilde belirlendiği de görülmektedir. Ancak genel kabul gören tanımında yönetim, ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte (Stoker, 1998:17) ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına (Stoker, 1998:18) vurgu yapmaktadır.

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağsal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görülmektedir (Cope vd., 1997:447). Çünkü yönetim, toplumdaki aktörlere ortak olarak görmekte ve onları ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görmektedir. Bu nedenle yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Tekeli, 1996:52-53).

Yönetişim bu şekliyle yönetmekten kaynaklanan, ancak aynı zamanda onun çok ötesinde yer alan bir dizi aktörün ve kurumun varlığına işaret etmektedir. Bu bakış açısına göre yönetme sistemine ilişkin anayasal veya formel hukuksal anlayışlar hem sınırlıdır hem de yanlış yönlendiricidir (Yüksel, 2000:149).

Bundan dolayı yönetim, kamu yönetiminde siyaset/yönetim ayrımının sona ermesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Çünkü yönetim toplumla hem yönetsel hem de politik süreçte etkileşimde bulunmaktadır.

2.1.1. Tarihsel Süreç:

Yönetişim terim olarak ilk kez Kuzey Avrupa’da, ardından da bütün dünyada kullanılmaya başlanmıştır. Terimin kökeni 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Özellikle 17. yüzyılda Fransa’da hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya ya da kombine etmeye çalışan bir yaklaşımdan esinlendiği belirtilmektedir (Yüksel, 2000:147).

Terimin olgunlaşması ise İngiltere’de olmuştur. Ülkede ilk olarak yönetim, İngiliz modelinde klâsik Westminister modeline meydan okuma şeklinde doğmuştur. Bu modelde, parlamento üstünlüğü, güçlü kabine hükümeti sistemi

ve seçimler aracılığıyla sağlanan sorumluluk sistemi söz konusudur. Hakim unsur bakanlık sorumluluğu çerçevesinde üniter devletin yönetilmesidir (Stoker, 1998:21-22). Yönetişim ise klâsik bu yapılanmaya karşı çıkmakta ve mevcut sorunları bu yapının olumsuzluklarına bağlamaktadır.

Günümüzde ise terimin, 1980’li yıllarda Latin Amerika’da belirginleşen demokratikleşme dalgasıyla ve bu dalganın 1990’lardan itibaren Afrika’da yayılmasıyla, dünya genelinde gelişiminin arttığı görülmektedir. Bu dönemde neoliberal kuramcılar, daha inşacı ve politik bir yaklaşım benimseyerek yönetim modeli ve kavramı üzerinde odaklaşmaya başlamışlardır (Yüksel, 2000:153).

Bu süreçte Dünya Bankası da Afrika ülkeleri için kullandığı yönetim kavramı ile, bu ülkelerin kalkınmasını ve yönetimini, devleti ya da kamu yönetimini aşan bir fenomen olarak görmüştür (Şaylan, 2000:20). Ancak bu ortamda, tüm dünyada; politikanın giderek karmaşıklaşması ve bağımlılıkların artmasından dolayı geniş bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç, bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak, vatandaş politikası oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini sağlamak, daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki talepleri karşılamak ve farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan ihtiyaçlara (Maliye Bak., 2003:34) cevap verebilmek gibi nedenlerden dolayı yönetim hızlı bir şekilde yayılmıştır.

Bu sürece katkı sağlayan diğer bir gelişme de önceleri yönetimin ekonomiye müdahalesinin genelde piyasa başarısızlıklarına karşı bir sigorta işlevi görülürken ancak sonraları kamu kesiminin karar verme ve uygulama sürecinde uğradığı başarısızlıklar ve ortaya çıkan yönetim krizi karşısında, piyasanın kamu yönetiminden daha iyi işlediği, dolayısıyla yönetimin müdahalelerinin azaltılması, ekonomi içindeki rolünün en aza indirilmesi ve devletin klasik görevlerine doğru geri çekilmesi gerektiği tezinin (Arıkboğa, 2004:24) özellikle neoliberal çevrelerce güçlü biçimde savunulmaya başlanması olmuştur.

Yönetişim Birleşmiş Milletler (BM) tarafından “bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı” şeklinde tanımlanmaktadır (HABİTAT II, 2000:1).

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütler de bu tanıma katılarak, gelişmekte olan ülkelerin hem neo-liberal ekonomik politikaları, hem de yönetim modelini benimsemeleri gerektiğini savunmuşlar ve yönetilebilirlik sorununa ilgi göstermişlerdir. Yönetişimin neo-liberal politikaların gerçekleşmesini sağlayabilecek uygun bir araç olacağını düşünmüşler (Yüksel, 2000:154) ve terime gelişme paradigması çerçevesinde etkinlik ve verimlilikle ilgili nitelikler yüklemişlerdir

2.1.2. Yönetişim Analizi: Yönetimden Yönetişime Geçiş

Aslında yönetim uzun yıllar devlet ya da hükümet sözcüğünden türetilmiş ancak anlam farklılığını ifade etmek için kullanılmış bir terim olarak da görülmektedir. Örneğin bu sözcük uzun bir süre özel şirketlerin yönetim süreci içinde hisse senetleri sahipleri ile şirket yöneticileri arasındaki ilişki biçimini anlatmak için kullanılmıştır (Şaylan, 2000:20). Yönetişimle yönetmek kavramları arasında her ne kadar benzerlik olsa da, hükümet etmek anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerle örgütler arasındaki etkileşimi ve formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişilerin, grupların ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000:145).

Esasında yönetim ilgili literatürde üç kavrama yaptığı göndermelerle tanımlanmaktadır. Yönetimden söz edebilmek için öncelikle bir topluluğun bulunması ve meşruiyeti oluşturulmuş bir siyasal gücün varlığı gerekmektedir. Yönetimi bu gücü elinde tutanlar gerçekleştirecektir. Üçüncü olarak ise bu topluluğun ulaşmaya çalıştığı ortak amaç varlığı gerekmektedir. Yönetenler meşruiyetlerini böyle bir amacın varlığına dayandıracaklardır (Tekeli, 1996:46).

Yönetişimin aktörler bazındaki üç boyutu ise; devlet, özel sektör ve sivil toplum olarak belirtilmekte ve her birinin kendine özgü rolleri olduğu söylenmektedir (HABİTAT II, 2000:1). Yönetişim kavramında, yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bulunan fonksiyonel bakımdan otonom olan sistemlerin ve kurumların kendi kendini örgütleme çabaları söz konusudur (Yüksel, 2000:146).

Bu farklılığın yanında yönetim nihai düzenlenmiş kurallara dönük hareketler için yeni şartlar oluşturmakta ve bundan dolayı da sonuçları yönetimin sonuçlarından farklı olmamaktadır. Sadece süreçlerde farklılık bulunmaktadır (Stoker, 1998:17).

Yönetim ve yönetim kavramları arasındaki tarihsel sürece dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; 21. yüzyılın yönetim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkezîyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta “yönetimsel bir devrimin altına imzasını” attığı söylenebilir.

Günümüzde yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki

ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir (Eryılmaz, 2000:28).

Bu çerçevede yönetim modeli, devletin yönetim alanında giderek artan başarısızlığına ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta; bu süreçte plânlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabetle baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri ile birlikte (Yüksel, 2000:149) gündeme getirilmektedir.

Aslında politik teoride yönetim kavramı, devletin resmi kurumlarını kapsamakta, yasalardan kaynaklanan tekeli ve baskıcı gücü kullanmakta ve karar verme ve bunları uygulayabilme yeteneğine göre sınıflandırılmaktadır. Genelde yönetim kamu düzenini korumak ve toplumsal hareketleri kolaylaştırmak için ulusal düzeyde gerçekleşen kurumsal ve resmi süreçleri ortaya çıkarmaya çalışmaktadır.

Günümüzde uygulamada çoğu alanda yönetim ve yönetim aynı anlamda kullanılırken, son yıllarda yönetimin kullanımında ve algılanan öneminde değişiklikler olmaya başlamıştır. Düzenlenmiş kuralların şartları değişmiş, yönetim biçimlerinde yeni yöntemler gündeme gelmiş ve yönetim süreci geleneksel yönetim kurumlarıyla çıktılarının önünü açmaya başlamıştır (Stoker,1998:17).

Yönetim yaklaşımı, ABD’de Osborne ve Gaebler’in 1993 tarihli ünlü çalışmalarında (Osborne-Gaebler,1992:1) “kürek çeken değil dümen tutan devlet” sloganıyla gündeme getirdikleri yeni anlayışta, pasif tüketiciliği içermeyen katılımcı vatandaşlık anlayışı ile şekillenmiştir. Bu süreçte üzerinde anlaşılacak hedefler doğrultusunda işbirliğine ve konsensüse vurgu yapan ve yönetim mekanizmalarını uygulamaya aktaracak olan yeni bir liderlik tarzına ihtiyaç olduğunu belirtilmiştir. Aslında yönetimin teorik kökenleri oldukça farklıdır. Kurumsal ekonomi, uluslararası ilişkiler, iktisadi gelişme, örgütsel çalışmalar, politika bilimi ve kamu yönetimi hep bu kapsamdadır. Ancak odakta ekonomik sistemin gelişimi bulunmaktadır (Stoker, 1998:19). Yeni liderlik tarzının bunları kapsayacak şekilde olması beklenmektedir.

Yönetim kavramı ayrıca, yönetime katılma kavramına bir seçenek olarak da ortaya konulmaktadır. Bu şekilde demokratikleşmeyi sağlaması düşünülen katılmalı yönetimle, yönetilen temsilcilerin karar sürecinde yer almaları hedeflenmektedir. Bunun sonucunda yöneten ve yönetilenlerin durumlarını durağanlaştıran bir yönetim anlayışı oluşacaktır. Oysa, yönetim kavramı, dışarıdan bir baskı olmadan, aralarında etkileşimin olduğu aktörlerin etkilediği bir yapıyı ya da düzeni belirtmektedir. Bu durum, toplumsal-politik eylem için hem kısıtlayıcı hem de aynı zamanda ona yetenek kazandıran, ya da onu güçlendiren bir koşul (Bozkurt vd., 1998:274) olarak görülmektedir.

Yönetişim, iktidar gücünün sınırlarına ve hükümet dışı örgütlerin rolüne ilişkin yeni bir bakış açısına yönelik talebi de yansıtmaktadır. Dünya ekonomisinde çok uluslu şirketlerin artan etkisi, üretim metotlarındaki değişim, uluslararası ticaretin giderek genişlemesi, bilgi ve iletişim sistemlerindeki ilerleme, sermaye ve finans pazarlarının yeniden düzenlenmesi gibi faktörlerin, söz konusu kavramın ortaya çıkıp yaygınlaşmasında belirleyici bir etkide bulunduğu belirtilmektedir (Yüksel, 2000:147). Kamu hizmetlerin verimliliğinin sağlanmasında, hizmetlerin sunum yöntemleri, özelleştirme, reformlar, yeniden düzenleme, küresel rekabet, kentsel ve bölgesel gelişme gibi konuların önem kazanması (Wills, 1995:1) bu süreci pekiştirmiştir.

Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunları çözüme kavuşturmaya yönelik etkinliklerin sınırlarına ve bu alandaki sorumluluklara ilişkin bulanıklığı da ortaya koyabilecek potansiyele sahiptir. Yönetişim yönetim sisteminin giderek karmaşıklaşması karşısında, dikkatlerin sorumluluk yapısındaki değişim, devletin geri kalması, sorumlulukların giderek özel ve gönüllü sektörlere kayması ve doğrudan vatandaşlara aktarılmasında yoğunlaşmasına yol açmıştır. Ayrıca hükümetlere dayanmadan, bütünleştirmek, ayrıştırmak, yeniden bütünleştirmek, eşgüdüm sağlamak ve idare etmek gibi (Yüksel, 2000:151) fonksiyonları da üzerine almıştır.

Bu gerçekler karşısında yönetim kavramı, yukardan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi önermektedir. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar vermeden denetime kadar her aşamada katılması, kavramın temelini oluşturmaktadır (Yılmaz, 2001:7).

Bu durum yönetişimin kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgu olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine yönelik olarak kendi kaynaklarını, becerilerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belli bir davranış kapasitesine ulaşmakta (Yüksel, 2000:151) ve roller, normlar ve değerler sistemi geliştirmektedirler. Ayrıca hak ve yetkileri mümkün olduğunca genel kamu çıkarına doğru yönlendirmekte (Kirlin, 2001:142) ve bu doğrultuda kurum perspektifi oluşmasına da katkı sağlamaktadırlar.

2.2. KARAR VERME SÜRECİ ve YÖNETİŞİM

Yönetişim esasında kişilerin çıkarlarını korumalarını, haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve ayrılıklarını göstermelerini sağlayan mekanizmaları, süreçleri ve kurumları içermektedir. Yönetişim yaklaşımı, politika oluşturma ve karar verme süreçlerine sadece devletin değil; yurttaşların, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katılımını sağlayarak birlikte yönetim anlayışını hayata geçirmeyi amaçlamaktadır.

Görüldüğü gibi, yönetim, devletin rolünde önemli değişiklikler öngörmekte ve devlet merkezli yönetimden toplum merkezli yönetime geçişi ifade etmektedir. Bu görüşe göre, devletin rolü doğrudan hizmet sunmaktan çok toplumdaki bireyleri, özel sektörü ve sivil toplumu güçlendirmek, yetkilendirmek, yönlendirmek ve yapabilirliklerini artırmak olarak görülmektedir (Sözen, 2009:13). Bu süreç ana tamamızı oluşturan karar verme sürecini de doğrudan etkilemektedir.

Yönetişimin karşı çıktığı bürokratik yönetim, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan bulunduğu bir yönetim biçimidir. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda doğrudan bulunması ise karar verme süreci ve uygulama safhası olarak ikili bir ayrımla karşımıza çıkmaktadır. Bürokratik yönetimin karar verme yapısında dikkati çeken nokta, kamunun vatandaşların talepleri doğrultusunda karar verme mekanizmasının asıl belirleyicisi olması ve buna uygun olarak kararların kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesidir (Övgün, 2009:146).

Herbert Simon'a göre eğer yönetici verdiği kararlardan dolayı sorumlu tutulacaksa, dikkatleri sınırlandırılmış değerler üzerine toplamak esas olmalıdır. Burada karar vermede asıl belirleyici olan bürokrasi karmaşıklığı her durumda oldukça basit bir hale getirmelidir. Çünkü her işin başındaki kimse işin ayrıntılarını ele almada uzmandır (Hicks-Gullett, 1981:106). Ancak uygulamada yönetilenlerin katılımına da izin verilmemesinden dolayı karmaşıklık sürekli artmakta, bu durum da yönetim anlayışında sert eleştiriler almaktadır.

Simon bürokrasinin karmaşıklığa yol açmanın yanında süreçleri merkezileştirerek; karar vermede geç kalmaya, haberleşme kanallarının tıkanmasına ve yüksek yöneticinin dikkatinin ana sorunlardan günlük ayrıntılara dönmesi gibi (Learned-Sproat, 1972:25) olumsuzluklara yol açtığını belirtmektedir.

Doğal olarak uygulamada bürokrasinin kamu hizmetlerine ilişkin en doğru kararı veremedikleri açık olarak görülmektedir. Kamu kurumlarının belirlediği politikalara ve yaptıklarına tamamen güvenmek yanlış sonuçlara sebep olabilmektedir. Bu nedenle hem karar vermede hem de karşılaşılan sorunlara çözüm bulmada, kamu hizmetlerini alan ve hizmetlerden etkilenen taraflarla yani yönetilenlerle iletişim kurulması (Karakuş, 2010:1) ve başta karar verme süreçlerinde olmak üzere çeşitli mekanizmalarla işbirliği yapılması zorunlu hale gelmektedir.

Yönetişim temel olarak kuruluşların katılımı ile başlamaktadır. Bu süreçte yaklaşım olarak tutarlılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik benimsenmektedir. Nihai verilecek kararla uygulamaların adil ve etkin olması hedeflenir (Toksöz, 2008:8-9). Yönetişim anlayışında temel ilkeler olarak saydamlık, vatandaşlara karşı sorumluluk, katılım, devletin rolünde değişim (üretici devlet yerine düzenleyici devlet), yerelleşme (Kaplan, 2011:9) gibi ilkeler ön plana çıkar. Bunun yanında tüm aktörler için hesap verebilirlik

mekanizmasının kurulması öngörülmektedir. Burada karar vericiler sorumluluğu esas olarak etkin, verimli, duyarlı ve sorumlu karar verme (Karakuş, 2010:26) sistemleri geliştirmek zorundadırlar.

2.3. KARAR VERME SÜRECİNDE DEĞİŞİMİN GERÇEKLEŞME ŞEKLİ

Yukarıda da belirttiğimiz gibi yönetimden yönetişime geçiş sürecinde yaşanan değişim süreci, karar vericileri sorumluluğu esas olarak etkin, verimli, duyarlı ve sorumlu karar vermeye zorlamaktadır. Çalışmamızın bu aşamasında yönetişimin şekillendirdiği karar verme sürecinde son yıllarda önemi hayli artan; katılımcı karar verme, çok kriterli karar verme, stratejik kararlar alabilme, bütüncül yaklaşım geliştirebilme, etkili ve etik karar verme konularını ayrıntılı incelemeye çalışacağız.

2.3.1. Katılımcı Karar Verme

Yönetişim sürecinde katılımcı karar vermenin, gerek sorunların çözümünde, gerekse yönetimde kalitenin artırılmasında önemli yeri vardır. Bu kapsamda; yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun açıkça kabul edilmesi, katılımcılığın, kamu kesimi ile toplum arasında diyalogu ve işbirliğini besleyecek etkin bir mekanizma olarak desteklenmesi ve yönetim ve karar verme sürecinin her aşamasında belirsizliklerin azaltılması (Çukurçayır-Sipahi, 2002:60) sağlanabilecektir.

Genel olarak katılımcılık üç önemli özellik taşır. Öncelikle bir örgütün alt yönetim kademelerinin veya çalışanların örgüt politikası ve yönetimi konusundaki kararlara katılmalarını sağlar. Böylelikle katılanların psikolojik benlik ihtiyaçlarını tatmin edecekleri bir demokratik ortama kavuşmaları sağlanır.

Ayrıca katılımcılık aracılığıyla yönetici ile çalışan arasında diyalog ve işbirliği mekanizması geliştirilerek örgütün daha gerçekçi ve ekonomik karar verme olanaklarına, yani yönetsel etkinlik ve verimliliğe kavuşturulması sağlanır (Eren, 1993:260). Böylelikle karar verme süreci de etkinleştirilmektedir.

Literatürde yöneticilerin astlarına kararlara katılma fırsatı tanıdığı karar verme biçimine katılımcı karar verme denilmektedir. Benzer şekilde katılımcı karar verme iki veya daha fazla tarafın plan ve politika yaparken veya kararlar verirken birbirlerini etkilemeleri süreci olarak da tanımlanmaktadır. Katılım yoluyla verilecek kararların hangileri olacağı konusunda “kararlara katılacak olan kişileri gelecekte etkileyecek kararlar” olarak belirtmek suretiyle genel çerçeve çizilmiştir.

Katılımcı karar verme ayrıca ast konumundaki çalışanlara sorumluluklarına bağlı olarak daha fazla kontrol ve seçenekler arasında tercih yapma özgürlüğü tanıyan özel bir yetki devridir (Bakan-Büyükbese, 2008:34).

Bu yetki devrini yaparak önemli bir fedakarlığa katlanan yönetici, karar verme sürecine dahil olarak yönetime katılanların güdülenmesi açısından bu durumun gerekli olduğunun bilincindedir. Eğer, yönetsel kararlar icra eden personel, sorunun belirlenmesine ve çeşitli çözüm alternatiflerinin ortaya çıkarılmasına ve tartışılmasına iştirak ederlerse bu durum, hem uygulama koşullarını iyi bilen personelin güdülenmesine ve hem de nihai kararın kalitesinin iyileştirilmesine hizmet edecektir. Çünkü personel verilen kararın kendi kararı olduğuna içtenlikle inanacak ve uygulamasını da titizlikle yapacaktır (Eren, 1993:265).

Günümüzde örgütsel başarı, ayrıca gücün ne kadarının çalışanlara aktarılabilmesine bağlıdır. Bu amaçla, karar verme yetkisinin en alt kademedeki çalışanlara kadar aktarılması, hem bu amacı gerçekleştirecek, hem de örgütteki kademe sayısını azaltarak daha esnek olmasını sağlayacaktır (Akçakaya, 2010:155). Bunun yanında katılımcı karar verme örgüte şu katkıları sağlar:

- Örgütsel performans üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Verimliliği artırır
- Birden fazla insanın aynı konu üzerinde uzmanlık bilgilerini ve yeteneklerini kullanmalarına imkan sağladığından dolayı alınan kararların kalitesini artırır.
- Görüşlerine başvurulmuş insanların beklentilerini karşılamaya imkan sağladığından ve doğrudan iletişim kurabilmeyi kolaylaştırdığından daha iyi bir örgüt iklimi oluşturulmasını sağlar.
- Kalite, performans ve motivasyonun artışıyla örgüte duyulan güven artar.
- Çalışanlara kararların nasıl verildiğini öğrenme imkanı tanır ve alınan kararlar üzerinde katılım sağlamayanların yaptıkları yorumların etkinliğini azaltır.
- Çalışanların motivasyonlarını, iş tatminini ve örgütsel bağlılıklarını artırır.
- Örgütte güven duygusunu geliştirir. İşbirliğini artırır.
- Çalışanların örgütsel değişimi kabul etmelerini kolaylaştırır
- Öğrenme sürecini geliştirir. Örgütsel amaçların daha iyi anlaşılmasını sağlar.
- Kararların başarıyla uygulanması yönünde anlamlı bir sosyal baskı oluşturur .
- Grup kimliği, işbirliği ve koordinasyonun gelişmesini sağlar.
- Ast-üst arasında diyalogu, bilgi alış-verişini artırarak iletişim engellerini ortadan kaldırır ve iletişimi kolaylaştırır.
- Ast-üst arasında işbirliğini artırarak denetimin daha etkin yapılmasını sağlar. Çalışanlarda yüksek karar verme gücüne sahip olmadan dolayı

başarılı olma duygusunu geliştirerek kariyer uygulamaları üzerinde olumlu etkiler yaratır ve örgütten ayrılma düşüncelerini azaltır.

- Çalışanların kendilerini etkileyen stratejik ve politik nitelikteki kararların alınmasına katılmalarını sağlayarak kuruluşta bulunan bütün bireyleri mutlu kılacak demokratik yönetimin oluşmasına olanak tanır.
- Çalışanlara taleplerini dile getirme olanağı sağladığından işi aksatma, yavaşlatma ve grev gibi çalışma barışını bozacak eylemlerde azalmalar olur.
- Çalışanın bilgi, tecrübe ve yeteneklerini yaptıkları işe katabilecekleri ve yaptıkları işin anlamlı olduğunu fark edebilecekleri demokratik çalışma ortamının oluşturulmasını sağlayarak yabancılaşmanın ortadan kaldırılması veya etkisinin azaltılmasına yol açabilir (Bakan-Büyükbese, 2008:37-40).

2.3.2. *Stratejik Karar Verebilme*

Esasında karar verme genellikle bir problemin varlığını bilerek, o problemin değişik çözüm yollarını bulup, bu çözüm yollarının sonuçlarını ayrı ayrı değerlendirip en uygun olanını, en etkili olanını seçmektir. Sadece bir kimsenin devamlı yaptığı rutin işlerin bir bölümü olarak anlaşılmalıdır. Karar verme, aynı zamanda bir organizasyonun varlığını sürdürebilmesi için gerekli olan temel unsurlardandır. Çeşitli alternatifler açısından bir seçim yapmayı gerekli kılan örgütsel yapıda karar verme, örgütsel amacı saptama ile başlayan karmaşık bir sürecin parçasıdır. Bu süreç fiili olarak örgütsel amaç saptanması ile başlar ve sonunda bir tür çözüm bulma, uygulama/hareket, kontrol veya geri besleme faaliyetleri ile biter (Ofluoğlu-Büyükyılmaz-Koltan, 2006:113).

Örgütlerde yapı, strateji ve tüm karar verme süreçlerini etkileyen ve yönlendiren örgütsel hastalıkların analiz edilmesi örgüt açısından önemli yararlar sağlar. İlk olarak işlevsizliklerin teşhisi çalışanların neden çeşitli davranışları sürdürerek bazı davranış kalıpları sergilediğinin anlaşılmasını sağlar. Nevrozun ne güçlükte olabileceğinin anlaşılması, çalışanların sağlığıyla ilgili yapısal müdahale stratejilerinin oluşturulabilmesi açısından önemlidir (Kesken, 2008:461).

Bir çok durumda karar vericiler karar vermek için çeşitli bilgilere ihtiyaç duyarlar. Ancak bu bilgilerden hareketle kararlarını oluştururken, kararların hangi oranda kabulleneceğini düşünmezler. Yani yöneticilerin bu süreçteki olumsuz konumları, karar verirken kararın etkilerini çok fazla düşünmemelerinden kaynaklanır (Thomas, 2011:1). Karar vericiler bu nedenle çoğu zaman bu karar verme sürecinin önemini göz ardı ederler. Etkin karar verme süreci; çevresel koşulların incelenmesi, karar vermeden önce tüm olasılıkların gözden geçirilerek uygulanabilecek yöntemlerin belirlenmesi ve sonuca ulaşabilmek için hangi yolun uygulanacağına belirlenmesi şeklinde gerçekleşir.

Bu süreçte stratejik karar vermenin geçerli olabilmesi için öncelikle karar verecek olan kişinin kuruluşu veya içinde bulunulan sektör ile ilgili olarak

yapılabilecek farklı düzeylerdeki analizleri belirlemesi gerekir. Daha sonra sürekli ve geçici analizler yapılarak bu analizlerle bağlantılı olaylar ayrıntılı olarak incelenmelidir. Ardından olayların kendi karmaşık doğasında incelenmesi ve olağanüstü durumları ve marjinal değişimleri görebilmek için de yeni teorilerin geliştirilmesi gerekir. Son olarak da, geliştirilen teorilerin gerçek durumları değil de, olağanüstü durumları temsil ettiği her zaman bilinmelidir (Oflluoğlu-Büyükyılmaz-Koltan, 2006:113). Bunun yanında karar verme sürecinde kuruluşlarca alınan kararların merkezinde bireylerin tercihlerini yer aldığı da unutulmamalıdır. Çünkü uygulamada karar verme sürecinin tarafları fayda maksimizasyonu çerçevesinde hareket etmektedirler (Akçagündüz, 2010:30).

Bu hususlara dikkat ederek gerekli stratejilerin geliştirilmesiyle verilecek kararlar, etkin örgüt yönetiminin kurulmasında önemli paya sahip olacaktır. Stratejilerin eşlik ettiği karar verme süreci, örgüte rasyonalite getireceğinden yönetişimin gerekli gördüğü hesap verme sisteminin de kurulması kolaylaşacaktır.

2.3.3. Bütüncül Yaklaşım Geliştirebilme

Yönetişim hesap verme mekanizmasının kurulabilmesi için stratejik kararlara büyük önem verirken, karar verme sürecinin analizini ve ayrıntılı işleyişini ortaya koyabilen bütüncül yaklaşımı öngörmektedir.

Karar verme sürecine bütüncül yaklaşım geliştirebilmek için planlama ve kontrol sürecine ve bunların bir sonucu olarak stratejik planlama, yönetsel kontrol ve işlemsel kontrole büyük önem verilir:

-Stratejik Plânlama: Kuruluşun dış çevresinin değerlendirilmesi, kuruluş amaçlarının belirlenmesi ve stratejilerinin oluşturulması sürecidir. Bu aşamada çok karmaşık nitelendirilen stratejik kararlar üst yönetim tarafından alınır. Ancak bu nedenle yapısal olmayan karar problemleri olarak tanımlanırlar.

-Yönetsel Kontrol: Kuruluşun stratejik düzeyde belirlenen amaçlarına ulaşılması ve stratejilerin uygulanması sürecidir. Bir başka ifadeyle yönetsel kontrol, stratejilerin uygulanması için gerekli kaynakların sağlanması ve bu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ile ilgilidir. Bu nedenle yönetsel kontrol, kuruluşun değişik birimlerinde kaynakların dağılımı ile ilgilendiğinden taktik planlamayı tamamlayıcı bir süreç olarak tanımlanır. Bu alanda kullanılan karar modelleri stratejik planlamaya göre daha yapısal nitelik taşır.

-İşlemsel Kontrol: Yönetsel kontrol sürecinde belirlenen programların uygulanma sürecidir. Stratejik plânlama ve kontrol düzeyinde alınan kararların uygulanması için gerekli faaliyetlerinin yürütülmesiyle ilgilidirler (Tekin, 2009:26).

Stratejik karar verme sürecinde planlama ve kontrol süreçlerinden beklenen faydaların sağlanabilmesi için, karar verme sürecine bütüncül bir bakış açısı

geliştirmek gerekmektedir. Bunu yaparken aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir:

- Sorunu farkına varma: İyi bir karar, kararın verilmesini gerektiren etmenlerin bilinçli ve kapsamlı bir şekilde bilinmesini gerektirmektedir. Geçmişte alınmış kararlar ve gerçekleştirilmiş eylemler önemli bir veri kaynağı konumundadır.
- Sorunu saptama ve tanımlama: Sorunun saptanıp tanımlanması aşamasında olumsuzluklara neden olan gerçek sorun ve sorunun kökeninde yatan neden ortaya konulmaya çalışılmalıdır. Gerçek sorunun tanımlamada güçlüklerle karşılaşılacak yöneticiler, çoğu kez hata yapma eğilimindedirler.
- Seçenekleri bulma ve değerlendirme: Sorunu ortadan kaldırmaya yönelik olarak mevcut seçeneklerin bulunması ve seçeneklerin olası sonuçlarının değerlendirmeye tabi tutulması yöneticinin mümkün olduğunca rasyonel ve sistematik davranmasını gerektirmektedir (Gürüz-Gürel, 2006:326). Bu adım, her bir bilginin elde edildiği ve üzerinde bütün olarak düşünüldüğü adımdır. Bu çalışmaların yapılmasıyla, bireysel ve genel alanda nerede durulduğuna ilişkin değerlendirmeler yapılabilir.
- Problemi inceleme: Problem ve kararla ilgili olasılıkların tümü üzerinde düşünüldüğünde, bu adım karar vermenin başlangıç etkinliği olarak ortaya çıkmaktadır. Karar vermeden önce bütün seçeneklerin incelenmesi ve değerlendirilmesi zorunludur.
- Bilgiyi değerlendirme: Seçeneklerin tümü üzerinde dikkatli bir şekilde düşünülmeli ve bunların kararlarla nasıl ilgili oldukları ortaya konulmalıdır.
- Hareket için bir plan seçme: Bu adımda belirlenen seçenekler arasında uygun olanı seçilir. Bununla birlikte bu adımda daha önce toplanan bilgiler uygun olanlarla da değiştirilebilir.
- Planı gözden geçirme ve açıklığa kavuşturma: Bu adımda planlar ve seçim üzerinde periyodik olarak denemeler yapılır. Mümkün olan en iyi zamanda kararın verilip verilmediği kontrol edilmelidir. Yeni deneyimlere ve bilgilere bağlı olarak kararlar tekrar gözden geçirilmelidir (Yılmaz-Talas, 2010:202).
- En uygun seçeneği belirleme: Tüm tercihlerin sıralanarak akla ve mantığa en uygun olanın seçildiği bu aşama oldukça kritik bir niteliğe sahiptir. Örgüt içi en iyi sonucu almak isteyen yönetici, bireysel tatmini de ön planda tutmaktadır. Çünkü karar verme, her şeyden önce aklana dayanan bir süreçtir. Zaman, tecrübe, bilgi, ön sezgi yeteneği, bireysel ya da örgütsel değerler karar verme sürecinin işleyişini de belirleyici rol oynayabilmektedir.
- Uygulama: Bir kararın etkili olabilmesi bir eylemle sonuçlanması ile olanaklıdır. Özünde eylem odaklı bir süreç olan karar süreci, uygulama aşaması ile son bulmaktadır. Bu aşamada sürecin başarısı açısından, alınan tüm kararların ilgili taraflara bildirilmesine ve gerekli denetimlerin

gerçekleştirilmesine özen gösterilmesi gerekmektedir (Gürüz-Gürel, 2006:328).

Karar vericiler karar verme sürecini bu şekilde ayrıntılandırırken, ayrıntılar arasında boğulmayı, sorunlara üst vizyonla bakmayı da öğrenmelidirler. Bunun için de sosyoloji ve psikolojiden matematiğe kadar çeşitli alanlarda daha fazla bilgi sahibi olmaları (Dale, 1999:138) gerekmektedir.

Karar vericiler bu süreçte bilgi teknolojilerinden de yararlanmalıdırlar. Bilgi teknolojileri karar verme işlevini bir bütün olarak; daraltarak, genişleterek ya da diğer sistemlere bağlayarak ve bu fonksiyonu oluşturan alt sistem unsurlarına yönelik olarak da, karar vermede yapılması gereken araştırmaların hızını artırmak, seçim işini programlara bırakmak ve değerlendirmede kullanılan teknikleri değiştirmek suretiyle etkilemektedir. Bu iki yoldan hangisi olursa olsun, bilgi teknolojileri karar vermeyi genel olarak insan gücünün tekelinden alarak bilgi teknolojileri destekli karar sistemlerine aktarmaktadır (İraz, 2011:415). Karar destek sistemleri, karar vericilere raporların yanı sıra karar sürecinde de danışmanlık hizmeti vermektedir. Bu sistemlerde teknoloji yöneticiye karar desteği sağlamakta ancak bu durum yönetimin yargısının yerini almamaktadır. Yönetici, sorunun boyutlarını kavramada hem kendi yargısını kullanmakta hem de sistemin sunduğu analiz ve bilgi üretme yeteneğinden yararlanmaktadır (Kıngır-Deniz, 2006:285).

Karar verme sürecinde yukarıda belirtilen adımlardan oluşan bütüncül bir yaklaşım geliştiren getiren yöneticiler, süreci daha iyi analiz edebilmek için analitik hiyerarşi yöntemi gibi çok kriterli karar verme yöntemleri de uygulayabilmektedirler.

Analitik hiyerarşi, gruplara ve bireylere, karar verme sürecindeki nitel ve nicel faktörleri birleştirme olanağı veren güçlü ve kolay anlaşılır bir yöntemdir. Burada her sorun için; amaç, kriter, olası alt kriter seviyeleri ve seçeneklerden oluşan bir hiyerarşi modeli kullanılmaktadır. Bu yöntemle kararlar ilgili öğelerin bir üst seviyedeki öğeye göre yapılan ikili karşılaştırma yargılarından öncelikler elde edilebilmektedir (İKA, 2010:10). Bu şekilde kriterler için stratejiler belirlenmekte, kriterlerin duyarlılık analizi ve kararların tutarlı olup olmadığını gösteren tutarlılık analizleri yapılabilmektedir.

2.3.4.Etkili Karar Verme

Karar verme sürecini değerlendirme açısından rasyonalite temel bir öneme sahiptir. Karar verebilmek için seçenekler arasından seçim yapılırken, bu tercihin nasıl yapılacağı ve yapılan seçimin rasyonel olup olmayacağı önemlidir. Bu konuda karar verme teorisyenlerinin bir kısmı karar alıcının rasyonel davranacağını kabul ederek, rasyonel bir karar vericinin seçenekler arasından en iyi olanı, yani en fazla faydayı sağlayacak olanı seçeceğini varsayılmaktadır. Karar alırken, tüm var olan seçenekler araştırılmakta, her

birinin gerçek değeri ölçülmekte, olasılıklar saptanmakta ve karar verici olay için en uygun tercihi yapmaktadır.

Uygulamada kararların rasyonelliğinde mutlak bir rasyonellik yerine, sadece görünen mevcut seçenekler arasından en çok fayda sağlayacak olanın seçilmesi söz konusu olmalıdır. Mevcut olan seçeneklerin yeterliliğinin sübjektif özelliği, yani sınırlı seçenekler arasından karar vermek zorunda olunması nedeniyle objektif rasyonaliteden çok sübjektif rasyonalite ön plana çıkmaktadır (Aksu, 2004:13).

Bu durumda karar vericiler karar verme sürecindeki hata payını düşürmek için çaba harcamalı, geçmişin hatalarını giderecek şekilde karar verme sürecinde stratejiler geliştirmelidirler. Geçmişte yapılan hataların tekrarlanabileceği korkusu ise, gelecekte alınacak kararların isabet oranını tehlikeye düşürebileceği de dikkatlerden kaçırılmamalıdır (Dubois, 2011:2). Bu durumda tecrübelerden yararlanmak temel ilke olmalı ancak bunu korku politikası haline getirmemek gerekmektedir.

Esasında etkili karar verebilmek için, karar verme sürecinin nasıl oluştuğunu ve hangi evrelerden geçilerek karara ulaşıldığını bilmek gereklidir. Karar süreci aslında bir fikir meydana getirme, yani idrak ve yargılama sürecidir ve bu niteliğiyle de psikolojik yöne sahiptir. Ancak, etkin ve verimli bir davranış biçimi seçebilmek için gerekli araştırmaları yapmak ve bilgileri toplamakta gereklidir.

Örgütlerde, insan davranışlarını etkilemenin ve ussal davranışın anahtarı karar vermedir. Örgüt içinde alınan kararın doğru ve etkili olabilmesi için de bazı koşullar yerine getirilmelidir (Tekin, 2009:12):

- Kararların tartışma sonucunda alınması gerekir.
- Yöneticinin bu tartışmada bireysel düşüncesini belirtmesi gerekir.
- Tartışma probleme yönelik yapılmalıdır.
- Tartışmaya kararın etkilediği kişilerin tam olarak katılması gerekir.
- Alınan kararların benimsenebilirliğinin yüksek olması gerekir.
- Problemlerin çözümünde seçenekler için yeterli bilgi bulunmalıdır.
- Büyük bir karar verme durumu ile karşılaşıldığında kararın küçük kararlara bölünerek alınmasına çalışılmalıdır.
- Seçeneklerin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek yarar ve zararlar iyi bilinmeli ve uygulayıcılara gösterilmelidir.
- Çözüme yönelik karar seçenekleri arasında uygulamanın kolaylığı ve zorluğu bakımından belirgin ayrılıklar bulunmalıdır.
- Uygulanamayan kararların hiçbir değeri olmaz. Alınan karar zaman geçirmeden uygulamaya konmalıdır.
- Karar vermek yönetimin teknik bir alanı gibi görülse de oluşumu ve etkisi itibarıyla sosyal bir süreç olduğu gözlerden kaçırılmamalıdır.
- Verilecek etkili karar, örgütün amaçlarını gerçekleştirecek nitelikte olmalıdır.

- Etkili bir karar, sorunu çözücü, rahatsızlık veren etkenleri ortadan kaldıracı ve beklenen sonuçlara götürücü nitelikte olmalıdır.
- Etkili bir karar rasyonel, hızlı, zamanlı ve mevzuata uygun olmalıdır.
- Etkili bir karar açık, kesin ve kolaylıkla anlaşılabilen nitelikte olmalıdır.

2.3.5.Etik Karar Verme

Daha önce de belirttiğimiz gibi karar vermek alternatifler arasından seçim yapma işlemidir. Ancak bu seçimin etik çerçeveler içerisinde olması her zaman mümkün olmayabilir. Bu bağlamda her karar etik sonuçlara neden olamayacaktır. Dolayısıyla bir karar vermek için etik algısına önem verilmesi gerekmektedir. Son yıllarda yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkisiyle önemi artan etik yönetim, karar verme sürecinin de etik olması yönünde baskı altına almıştır.

Esasında etik karar vermenin odak noktasında etik algılama yer almaktadır. Konu veya davranışın etik önemini dikkate almayan birisi, etik karar verme süreciyle ilgilenmeyecektir. Fakat bunun yerine o kişi etik sorgulanabilir kararları değerlendirmek için ekonomik oranlar gibi diğer kriterleri kullanabilecektir. Bu nedenle karar sürecinde etik algıyı sağlayan etik kodlar her zaman ön planda tutulmalıdır.

Etik karar verme sürecinin unsurları kuruluş işlemlerinde yasal içerik, liderlerin hikayeleri, şeffaflık, gücün sınırı, kodların uygulanması ve uzun süreli amaçlardaki maliyetlerdir. Etik karar verme yasal içerikle başlamalı ve yasal niyetle uygulanmalıdır. Bununla birlikte, kuruluş yöneticisinin etiği, işletme sürecine ve kültürüne uyumlaştırabilmesi gerekir. Etiğin kuruluş bünyesine adapte edilmesi politikaların şeffaflığını sağlayacaktır. Ayrıca hileli kararların alınmasını önleyerek ekonomik gücün kullanımını sınırlandıracaktır. Kararlar daha sonra uzun süreli maliyetlerin hesaplanmasında uygunluk ve alternatif eylemlerin yararlarını sağlayan etik kodların referansı ile verilecektir.

Çalışma ortamının durumu, yapılması gereken görev, grubun emsalleri, liderlik tarzı ve geçmiş deneyimler yönetimlerin etik kararını etkileyen temel faktörlerdir. Etik kararların tarihsel geçmişi bu yöndeki eğilimleri etkilemektedir. Diğer bir ifadeyle, kuruluşun kültüründe etik karar verme davranışı ne kadar benimsenirse, etik karar vermenin de o kadar başarılı olacağı söylenebilir. Ayrıca geçmişin geleceği yansıtacağı anlayışından hareketle kuruluştaki anlayışın dahi daha sonra verilecek etik kararları etkileyeceği düşünülebilir. Kuruluş felsefelerine entegre edilen etik kodlar karar vermede her zaman önemlidir (Bektaş-Köseoğlu, 2007:102-105).

Tabi ki burada karar vericilerin etik kodlara ne derece uyduğu ya da karar verirken buna nasıl dikkat ettikleri de önemlidir. Ancak yönetişimin getirdiği değişim sürecinde saydam ve hesap verebilir olmak zorunda olan karar vericiler, artık etik karar vermeyi de bir zorunluluk olarak hissetmeye başlamışlardır.

SONUÇ

Çalışmamızda ayrıntılı bir şekilde incelediğimiz gibi yönetim bir ilişki ağındaki farklı çıkarları çelişebilen, bir birine göre belli ölçüde bağımsız olan aktörlerin, birlikte gerçekleştirdikleri bir yönlendirmedir. Bu bağlamda toplumdaki karşı güçlerin varlığından yararlanarak, kararlılığın sağlanmasında uzun süredir kullanılan bir yaklaşımdır (Tekeli, 1996:52). Bu süreçte hiyerarşide üst kademede olanın, tek yönlü kararlarıyla yönetilme yerine, otonom çok sayıda aktörün kendi aralarında karşılıklı etkileşimleriyle oluşan yönetim, aktörlerin kendi aralarında uyumu ve koordinasyonu ile sağlanmaktadır.

Yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetim modeli, bu niteliği ile yönetme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır (Yüksel, 2000: 158). Ancak devlet tamamen zayıf ve kudretsiz olarak ele alınmamakta, her ne kadar doğrudan kontrol ve yönlendirme kapasitesinde azalma olsa da, etkileme kapasitesi her zaman varlığını korumaktadır (Peters-Pierre, 1998:224).

Pasif bireylerden oluşan bir toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan bir toplum kabulüne geçildiğinde devlete düşen rol de, onlara hizmet üretmekten çok toplumdaki bireyleri güçlendirmek, yetkilendirmek ve yapabilir kılmak olacaktır. Yapabilir kılınan, yaratıcı güçlerini harekete geçirmeleri beklenen bireylerin ya da aktörlerin yönlendirilmesinde uygulanacak yöntem, onları kurallarla bağlamak değil, onların ödevler yüklenmelerini sağlamaktır (Tekeli, 1996:52). Sanılanın aksine devletle birey arasındaki ilişki himayecilik türündeki bir ilişki değildir. Himayecilik ilişkisinde birey zafiyeti olan, kendisi adına başkasının eylemde bulunmasını beklemekte olan bir kişidir.

Oysa yönetim sisteminde eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerin ya da aktörlerin varlığı öngörülmektedir. Yönetişime yapılan eleştiriler arasında, bu süreçte görülen himayeci anlayışı nasıl kıracağı hususunda belirgin açıklamaların yapılmaması da yer almaktadır.

Günümüzde demokrasinin gelişimine paralel olarak kamu yönetiminin hiyerarşik yönü azalmakta, rasyonellik artmakta ve hızla ağsal ilişkiler haline dönüşmektedir. Bu durum demokrasinin gelişimi açısından önemli bir gösterge kabul edilmektedir. Kamu çıkarı ile ilgili sorumluluklar değişmekte ve sonuçta kamu yöneticilerinin değerlerine ve faaliyetlerine bağlı olarak yönetişimi güçlendirmek için ortamlar hazırlanmaktadır (O'Toole, 1997:443). Bu durum yöneticilerin yönetim anlayışına uygun karar verme modelleri geliştirmelerini de sağlayacaktır.

Ancak yönetimden yönetişime geçişin kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreç olmadığı da unutulmamalıdır. Uzun bir toplumsal öğrenme sürecini

gerektirmekte ve toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması zorunlu olmaktadır (Tekeli, 1996:53). Bundan dolayı yönetişimin ancak gelişmiş ve bireyleşmiş batı toplumlarında geçerli olabileceği (Emre, 2002:304) söylenmektedir. Batı toplumlarında görülen yetki devrine gitmiş hükümetlerce yönetilenlerin karar verme mekanizmalarına dolaysız katılımına olanak verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, bu bağlamda, karar verme süreçlerine doğrudan katılımı veya halkın çıkarlarını temsil eden meşru kurumlar aracılığıyla vatandaşların seslerini duyurabilmeleri (HABİTAT II, 2000:1), yönetişimin başarılı olabilmesi için yerine getirilmesi zorunlu şartlardandır.

Tüm bu eleştirilere karşı yönetişimin başarısını gelecek yıllarda görülecek gelişmeler gösterecektir. Ancak yönetişimin dönüşümü sürecinde; kamusal amaçlar çerçevesinde yönetimle sivil toplum arasındaki ilişkilerde karmaşanın artması, ulusal sorumlulukların; uluslararası kuruluşlar, yerel yönetimler ve yerel kuruluşlar arasındaki ilişkilerin gelişimi paralelinde yeniden belirlenmesi ve mevcut değişime uydurulmasının gerekliliği, bu tür ilişkilerde başarıyı yakalayabilmek için daha fazla kapasiteye ihtiyaç duyulması (Kirlin, 2001:142) hususlarına dikkat edilmesi durumunda, başarının sağlanmasının kaçınılmaz olacağı değerlendirilmeleri yapılmaktadır.

Doğal olarak yönetim sürecinde elde edilecek başarı, karar verme sürecindeki etkinlik arayışlarını da şekillendirecektir. Günümüzde yönetişimin ilkeleri olarak kabul edilen; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon ile ilgili uygulamalar karar verme sürecini doğrudan etkilemeye başlamıştır. Özellikle şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve cevap verebilirlik ilkeleri karar verme anlayışını değiştirdiği gibi süreci de baştan aşağı yeniden yapılandırmaya başlamıştır. Artık karar vericiler kararlarını verirken bu hususlara duysuz kalamamaktadırlar.

Ancak burada unutulmaması gereken husus, karar verme sürecindeki bu değişime karar vericinin uyabilmesi için kararın önemini kavramış ve ona inanmış olması gerekmektedir. Bu bilinçte olmayan bir karar vericinin, vereceği kararların sonuçlarının ne olacağını, toplumu nasıl etkileyeceğini ve kararın yönetim anlayışı ile uyumunu dikkate alması beklenemez.

Çalışmamızı kararın önemini vurgulayan özlü bir söz ile bitirelim: "Acele karar vermeyin. Hayatın küçük bir dilimine bakıp tamamı hakkında karar vermekten kaçının. Karar; aklın durması halidir. Karar verdiniz mi, akıl düşünmeyi, dolayısı ile gelişmeyi durdurur. Buna rağmen akıl, insanı daima karara zorlar. Çünkü gelişme halinde olmak tehlikelidir ve insanı huzursuz yapar. Oysa gezi asla sona ermez. Bir yol biterken yenisi başlar. Bir kapı kapanırken, başkası açılır. Bir hedefe ulaşırsınız ve daha yüksek bir hedefin hemen oracıkta olduğunu görürsünüz." Lao Tzu

KAYNAKÇA

- AKCAGÜNDÜZ, Emre; “Kamu Tercih Teorisi Ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, Ekonomi Bilimleri Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, 2010.
- AKÇAKAYA, Murat; “Örgütlerde Uygulanan Personel Güçlendirme Yöntemleri: Türk Kamu Yönetiminde Personel Güçlendirme”, Karadeniz Araştırmaları, S.25, Bahar 2010.
- AKSU, Muharrem; Türk Dış Politikası Karar Alma Mekanizmasının İşleyişi, 2. Körfez Krizi Örneği (2003), Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ, SBE, Isparta, 2004.
- ARIKBOĞA, Erbay; Yönetimde Değişim Süreci Ve Yönetişim: İstanbul Konseyi Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, İstanbul, 2004.
- BAKAN İsmail - Tuba BÜYÜKBESE; “Katılımcı Karar Verme: Kararlara Katılım Konusunda Çalışanların Düşüncelerine Yönelik Bir Alan Çalışması”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Der., C.13, S.1, 2008.
- BEKTAŞ, Çetin – M.A. KÖSEOĞLU; “Etik Kodlarının Yönetimsel Karar Alma Sürecine Etkileri Ve Bir Model Önerisi”, “İş,Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt:9, Sayı:2 , Nisan 2007.
- BOZKURT, Ömer – T. ERGUN – S. SEZEN; Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998.
- COPE, Stephan- Frank LEISHMAN - Peter STORIE; “Globalization, New Public Management And The Enabling State”, International Journal Of Public Sector Management, Volume 10, Issue 6, 1997, p.444-460.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif –Esra B. SİPAHİ; “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi, S.50-51, 2002.
- DALE, Ernest; Yönetim Teorileri, Geçmiş ve Gelecek, Çev. O.Akınhay, Öteki Yay., Ankara, 1999.
- DUBOIS, Nina; Kinds of Priorities in Decision Making for Public Management, http://www.ehow.com/list_6859997_kinds-decision-making-public-management.html (20.02.2011).
- DUNSIRE, Andrew; “Administrative Theory in the 1980’s: A Viewpoint”, Public Administration, Vol.73, 1995, p.25-35.
- EMRE, Cahit; “Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Cahit Emre (Ed.), TİAV, Ankara, 2002, s.301-308.
- EREN, Erol; Yönetim Psikolojisi, Dördüncü Baskı, Beta, İstanbul, 1993.

- EREN, Erol; Yönetim ve Organizasyon, Beşinci Baskı, Beta, İstanbul, 2001.
- ERYILMAZ, Bilal; Kamu Yönetimi, İstanbul, 2000.
- GÜRÜZ, Demet – E. GÜREL; Yönetim ve Organizasyon, Nobel Yay, Ankara, 2006.
- HABİTAT II; İSTANBUL +5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul, 2000.
- HICKS, Herbert - C. Ray GULLETT; Organizasyonlar: Teori ve Davranış, Çev. Besim Baykal, İTİA Yay., İstanbul, 1981.
- İŞİK, Hüseyin Murat; “Yasama Erkinde Karar Verme Süreci”, www.dicle.edu.tr/bolum/hukukdergi/2003-2004/11-70 (10.03.2011).
- İKA (İSTANBUL KALKINMA AJANSI); Karar Konferansı Sonuç Raporu, WOW Kongre Merkezi, İstanbul, 21 Eylül 2010.
- İRİZ, Rıfat; “Organizasyonlarda Karar Verme Ve İletişim Sürecinin Etkinliği Bakımından Bilgi Teknolojilerinin Rolü”, www.sosyalbil.selcuk.edu.tr (20.02.2011).
- KAPLAN, Ersin; “Kamu Tercih Teorisinde Karar Alma Süreci Ve Bu Süreci Etkileyen Aktörler”, http://www.akademiktisat.net/calisma/kamuyonetim/kamu_tercihekaplan.htm (20.03.2011).
- KARAKUŞ, Gülşah; 5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke Ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu, Mesleki Yeterlilik Tezi, Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Ankara, 2010.
- KESKEN Julide - Derya İLİC, “Yönetimin İrrasyonel Yüzü: Örgütsel İşlev Bozuklukları Ve Analizi”, Ege Akademik Bakış (Academic Review), C.8, S.2, 2008.
- KINGIR, Sait – Mehmet DENİZ; “Yönetim Kararlarını Destekleyici Bir Araç Olarak Yönetim Bilgi Sistemleri”, Çağdaş Yönetim Araçlarından Seçmeler, Ed.Ş.Şimşek-S.Kırgır, Nobel Yay., Ankara, 2006.
- KIRLIN, John J.; “Big Questions For A Significant Public Administration”, Public Administration Review, Vol. 61, Issue 2, 2001, 140-144.
- LEARNED, Edmund- A. SPROAT; Örgüt Kuramı ve Politikası, Çe. G.Şaylan, TODAİE, Ankara, 1992
- MALİYE BAK.; İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara, 2003.
- O'TOOLE, Jr. Lavrence; “The implications for democracy in a networked bureaucratic world”, Journal of PA Research & Theory, Vol. 7/3, 1997, p.443-460.

- OFLUOĞLU, Gökhan - Ozan BÜYÜKYILMAZ - Sebnem KOLTAN; “İnsan Kaynağı Seçiminde Çok Ölçütlü Karar Verme Yöntemleri: Etkileşimli Beklenti Düzeyi Yaklaşımı”, Kamu İş, C.9, S.1, 2006.
- OSBORNE, David - Ted GAEBLER; Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Penguin Boks, USA, 1992.
- ÖVGÜN, Barış; “Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya”, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ed. B. Övgün, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Yayın No: 5, Ankara, 2009.
- PETERS, B. Guy - John PIERRE; “Governance without government? Rethinking Public Administration”, Journal of PA Research&Theory, Vol.8, Issue 2, 1998, p.223-244.
- SÖZEN, Süleyman - Bülent ALGAN, İyi Yönetişim Araştırma Raporu, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, Ankara, Nisan 2009.
- STOKER, Garry; “Governance As Theory: Five Positions”, International Sociel Science Journal, Vol.50, Issue 1, 1998, p.17-29.
- ŞAYLAN, Gencay; “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Vol.33, Isuse 2, 2000, p.1-21.
- TEKELİ, İlhan; “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Sosyal Demokrat Değişim, Vol.3, 1996, p.45-54.
- TEKİN, İlker; İşletmelerin Karar Verme Düzeylerinde Stratejik Planlamanın Yeri Ve Ticari Bankalarda Uygulanırlığı Üzerine Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Isparta, 2009.
- TEKİN, Ömer Akgün - V. Rüya EHTİYAR; “Yönetimde Karar Verme: Batı Antalya Bölgesindeki Beş Yıldızlı Otellerde Çalışan Farklı Departman Yöneticilerinin Karar Verme Stilleri Üzerine Bir Araştırma”, JOY, Journal of Yasar University, C.20, S.5, 2010, s.3394-3414.
- THOMAS, John Clayton; “Involving the Public and Other Stakeholders in Public Management: A Practical Theory with Case Applications”, <http://icma.org/en/Article/100033/> (20.02.2011).
- TOKSÖZ, Fikret; İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yay., İstanbul, 2008.
- WILLS, Jenny; “Community Alliances and The New Governance”, Australian Journal of Public Administration, Vol.54, Issue 3, 1995, p.376-381.
- YILMAZ, Malik - Mustafa TALAS; “Bilgi Merkezinde Karar Verme Süreci”, Journal of World of Turks, ZfWT Vol. 2, No. 1., 2010).

YILMAZ, Osman; Kamu Yönetimi Reformu, DPT Yay., Ankara, 2001.

YÜKSEL, Mehmet; Yönetişim Kavramı Üzerine”, Ankara Barosu Dergisi,
C.58, S.3, s.145-159.

X. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE VATANDAŞ TUTUM VE BEKLENTİLERİ

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Turgut GÖKSU

Vatandaşın ve Medyanın Kamu Yönetimi Algısı: Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Çıkarımlar

Doç.Dr. Gülise GÖKÇE, Arş.Gör. Vahap GÖKSU, Arş.Gör. Sema Müge YILMAZGİL

Kamu Yönetimi Reformlarının Gelişimi ve 1980 Sonrası Reformlarına Yönelik Kamu Personelinin Tutumu

Prof.Dr. Orhan GÖKÇE, Dr. Erol TURAN, Arş.Gör. Vahap GÖKSU

Belediye Hizmetlerinde Önceliklerin Belirlenmesinde Vatandaş Beklentilerinin Etkisi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği

Öğr.Gör. Gülçin EROKSAL

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe

Saat : 16:00 - 17:45

Salon : 100.Yıl Konferans Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

VATANDAŞIN VE MEDYANIN KAMU YÖNETİMİ ALGISI: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

Gülise Gökçe Vahap Göksu** Sema Müge Yılmazgil****

Özet

Ülkemizde hem sosyal, hem de kurumsal alanda güven sorunu olduğu sıkça dillendirilen konulardan biridir hiç kuşkusuz. Gerçi güven sorunu yalnızca bizim toplumumuza özgü bir durum değildir. Ancak diğer toplumlarla karşılaştırıldığında düşük güvenli bir toplumda yaşadığımız da ne yazık ki bir başka gerçektir.

Bir toplumda güvenin sağlanmasında ve geliştirilmesinde birçok faktör rol oynamaktadır. Bunlar arasında en önemlisi, hiç kuşkusuz kurumlardır. Modern toplumlarda kurumsal güven kişilerarası güvenden daha öncelikli ve önemlidir. Zira kurumlara güven, kişilere güveni de sigorta eder. Bu nedenle eğer bir toplumda kurumlara duyulan güven zedelenir ya da güven düzeyi düşüş eğilimi gösterirse bundan, toplumsal güvenin de olumsuz etkileneceği varsayılmaktadır. Bu açıdan özelde kurumlara genelde de kamu yönetimine güven, genel toplumsal düzenin en önemli göstergesi olarak görülüp değerlendirilmektedir. Güven düzeyi yüksek bir toplum oluşturmada kurumsal güvenin belirleyici bir rol oynaması uluslararası bilimsel tartışmalarda dikkatlerin “kurumlara güven” konusuna odaklanmasına yol açmıştır.

Ülkemizde ise bu konuda yapılan araştırmalar daha çok politik eksenlidir. Konunun siyasi tartışmalar dışında bilimsel olarak ele alınıp irdelenmesi henüz yeni sayılır. Bu nedenle de bu alandaki araştırmaların sayısı oldukça sınırlıdır.

Genelde vatandaşların kamu yönetimine güvenini belirleyen tek bir ölçüt yoktur. Kamu yönetimine güven duyulmasında; kamu kurumlarının yapısı, işleyişi ve performansı; bürokratların temsil kapasiteleri, sözleri, davranışları ve eylemleri; kamu hizmetlerinin halkın beklenti ve gereksinimlerine uygunluğu, vatandaşın bilgisizliği vb. faktörlerin önemli rol oynadığı konusunda geniş bir uzlaşma vardır. Ancak bu faktörlerin yanı sıra uluslararası tartışmalarda medyanın da önemli bir değişken olduğu yönündeki görüşler giderek önem kazanmaktadır. Bunun da temel nedeni, vatandaşın kurumlara güveninde aslında zihninde yerleşik olan stereotiplerin, klişelerin ve ön yargılarının varsayıldığından daha fazla etkin rol oynadığının saptanmasıdır. Zihinlerde mevcut olan bu unsurlar adeta “gözlük” gibidirler. İnsanın neyi nasıl görmesi gerektiğini bunlar yönlendirirler. Stereotipler ve ön yargılar, değişime dirençlidirler. Tecrübelerle kolayca değişmezler. Hal böyle olunca, vatandaşın kurumlara güveni, vatandaşın kamu yönetimine ilişkin imajı ile doğru orantılı olmaktadır. İmaj kavramı, vatandaşın bir nesne veya obje hakkında basitleştirilmiş, genelleştirilmiş ve çoğu zaman değer atfedilmiş algısını ya da algılama biçimini ifade eder. Kısaca imajın; bir nesnenin ya da objenin gerçeğinden farklı olarak algılanması anlamına da geldiğini söylemek mümkündür. Sosyopsikoloji ve sosyolojinin “algı”, “kimlik”, “öteki” konusundaki yaklaşımlarına girmeden, bu disiplinlerin şu ortak saptamasına yer vermek istiyoruz. Bu disiplinlere göre, insanların davranışlarını gerçeğin ne olduğu değil, insanların bu

* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ggokce@selcuk.edu.tr

** Arş. Gör., Selçuk Üniv., İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, vahapgoku@selcuk.edu.tr

*** Arş. Gör., Selçuk Üniv., İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, myilmazgil@selcuk.edu.tr

olgular hakkındaki algıları belirlemektedir. Günümüzün karmaşıklaşan ve farklılaşan toplumsal yapısında ise insanların olgular hakkındaki algılarını çevreleyen ve yönlendiren temel mekanizmanın, medya olduğu konusunda geniş bir uzlaşma söz konusudur.

Bu gelişmeler ışığında da bu çalışmada vatandaşın kamu yönetimini algılama ve değerlendirme biçiminde medyanın rolü sorgulanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın temel varsayımı kamu yönetimi algımızın medya tarafından yönlendirildiği ve buna bağlı olarak olumlu ya da olumsuz algı ve değerlendirme biçimimizin medyanın algı ve değerlendirme biçimi ile paralellik gösterdiği'dir. Çalışmamız, bu varsayımın ne ölçüde ve hangi koşullarda geçerli olabileceği sorusuna cevap aramaktadır. Bu amaç doğrultusunda medyanın kamu yönetimi algısı ve vatandaşın kamu yönetimi algısı analiz edilmektedir. Medyanın kamu yönetimi algısı yazılı medya temel alınarak ve içerik analizi yöntemi kullanılarak; vatandaşın medya algısı da anket yöntemi aracılığıyla araştırılmaktadır. Genel eğilim, vatandaşın medya üzerinden kamu yönetimi algısını ya yalnızca içerik analizi kullanarak ya da tek başına anket yöntemi ile açıklamaktır. Bunun da temel nedeni, bu her iki yöntemin çok yoğun bir uğraşmayı gerekli kılmamasıdır. Bu nedenle ikisini bir arada kullanmaktan kaçınılmaktadır. Oysa ki, ne tek başına içerik analizinden medyanın olası etkisine ilişkin çıkarım yapmak, ne de anket yönteminden medyanın etkisini yeniden yapılandırmak mümkündür. İçerik analizi, medyanın kamu yönetimine ilişkin gerçeklik kurgusu ve sunumu ile ilgili veriler sunmaktadır. Bu sunulan gerçekliğin, mutlak suretle bu şekilde algılandığı yönünde kesin veriler henüz yoktur; yalnızca varsayımlar vardır. Diğer yandan anketler de, vatandaşın o anki gerçeklik algısı hakkında bilgi vermektedir. Bu gerçekliğin boyutları ve bunların oluşumunda etkili olan faktörler hakkında ancak sınırlı bilgi verilmektedir. Bu nedenle böyle bir çalışmada iki farklı yöntemi aynı anda kullanmak bir gerekliliktir. Bu açıdan bu çalışma böyle bir girişimin nasıl olabileceği ya da olması gerektiği yönünde bir ilk denemedir denebilir.

Anahtar Kelimeler: Memnuniyet, Güven, Medyada Kamu Yönetimi

Abstract

It is the subject discussed frequently that there is a problem of trust in both social and institutional field in our country. Though problem of trust in society is not only special to us. But compared with other societies, unfortunately it is a fact that we live in a society with a low levels of trust.

In a society, a lot of factors play a role in the development and the provision of trust. The most important of these factors undoubtedly is institutions. In modern society, trust in institutions is priority and more important than interpersonal trust. Trust in institutions also guarantees the personal trust. Therefore it is assumed that in a society, if trust in institutions is disrupted or shows a downward trend the public trust also will be negatively affected. In this respect, in particular trust in institutions and in general trust in public administration are seen as the most basic indicator of general social trust. The fact that institutional trust plays a decisive role in forming in a society whose level of trust is high, causes attention to focus on the issue of trust in institutions in şudurinternational scientific discussions.

Researches on this subject in our country generally have political axes. It is considered to be just new that handling and investigation of the subject as a scientific issue except political debate. Therefore the number of studies about this subject is very limited.

In general there is no single criterion that determines the citizens' trust in public administration. There is broad agreement that some of factors such as the structure, conduct and performance of the public institutions; representation capacity, behavior and actions of bureaucrats; compliance with public services and expectations and needs of the people etc. play an important role in trust of public administration. But in addition to these factors, the opinions that media is an important variable in the creation of building might be called sustainable trust are becoming increasingly important. The main reason for this is that it is determined that actually stereotypes, cliches and prejudices that are built on the minds of the citizens play a more active role in citizens' trust in institutions than assumed. These elements are present in people's minds are like almost "glasses". They are directed what and how people should see. Stereotypes and prejudices are resistant to change. Experiences do not change these easily. Therefore, citizens' trust in institutions and the image of public administration is directly proportional. The concept of image refers to citizens' perception or mode of perception about subject or object which is simplified, generalized, and most of the time value attributed. Briefly, it is possible to say that the image also mean that an object or subject is perceived as different from the real. Without mentioning about Social psychology and sociology's approach about "Perception", "ID" or "the other", We want to mention this common detection in these disciplines. According to these disciplines, behavior of people is determined by people's perceptions about these subjects not what the truth is. Today, in the complex and diverse social structure there is the broad agreement that the basic mechanism which is surrounding and steering the people's perception about the facts is media. In light of these developments this paper also tried to be questioned the role of media in the form of citizen' detection and evaluation of public administration. The basic assumption of this study is that our perception of public administration is shaped by media and accordingly this assumption our positive or negative perception and consideration show parallelism with media's perception and consideration. Our study seeks to answer the question of in what extend and in which conditions this assumption is acceptable. In accordance with this purpose, media's perception of public administration and citizens' perception of public administration have been analyzed. Media's perception of public administration has been analyzed by using "content analysis method" on the basis of written media. Citizens' perception of public administration has been investigated by using "survey method". The general tendency about explaining the citizen's perception of public administration through the media is either only using of content analysis or only the survey method. The main reason for this, it's making the necessary effort of both methods is a very intense. Therefore, using a combination of both is avoided. However, it is not possible to make inference about the possible impact of media by only using content analysis. At the same time, it is not possible to re-configure the influence of the media by using survey method. Content analysis provides data about media's reality fiction about public administration and presentation. There would be no definitive data about that this reality which is presented is perceived in this way. On the other hand surveys provides information about the current citizen's perception of the reality. It is given limited information about dimensions of reality and about the factors that affected the formation of this. Therefore, such a study is a requirement to use two different methods at the same time. In this respect, this study may be called an initial test in direction of how such an initiative towards might be or how it should be working.

Keywords: Satisfaction, Trust, Public Administration in Media

GİRİŞ

Bu çalışma, vatandaşın ve medyanın kamu yönetimini algılama ve değerlendirme biçimini karşılaştırmalı olarak ele alıp tartışmayı amaçlamakta ve bu çerçevede **“vatandaşın kamu yönetimini algılama ve değerlendirme biçiminde kişisel tecrübesinin yanı sıra medyanın etkisi nedir?”** sorusuna yanıt aramaya çalışmaktadır.

Uluslararası literatürde, vatandaşın kamu yönetimini algılama biçiminde zihinlerinde yerleşik olan ön yargıların, stereotiplerin, klişelerin, yani kısaca zihinlerdeki mevcut algı ve değerlendirme ölçütlerinin belirleyici olduğu ve bunları medyanın sürekli çeşitli vesilelerle besleyerek canlı tuttuğu varsayımı giderek daha sık dile getirilir olmuştur. Zira günümüzde sosyal yaşam oldukça karmaşık bir hal almıştır ve yardımcı araç-gereçler olmadan insanoğlunun bu karmaşıklığın üstesinden gelmesi mümkün değildir. Aynı karmaşıklık kamu yönetimi için de geçerlidir. Politikanın doğası değişmiştir; bu nedenle politikaları anlamak neredeyse mümkün değildir. Kamu yönetiminde aslında pek öyle gözükmesine de gerçekte kurumlar ile vatandaşlar arasındaki mesafe açılmış ya da büyümüştür. Buna bağlı olarak da kamu yönetimine ilişkin algıların ve değerlendirmelerin çok az kısmı vatandaşın bizzat tecrübe ve deneyiminden kaynaklanmaktadır. Ama herkesin kamu yönetimi hakkında şu veya bu şekilde bir fikri vardır.

Karmaşıklığı algılanabilir düzeye indiren ve böylece hiç görmediğimiz, tecrübe-deneyim etmediğimiz konu ve olgular hakkında yargı ve fikir sahibi olmamıza imkan tanıyan başlıca yardımcı araç-gerecin medya olduğu noktasında artık herkes hemfikirdir. Bir başka husus da, medyanın günümüz toplumlarını öylesine kuşattığı ve bu nedenle artık birçok şeyi çoğu zaman farkında olmadan onun gözüyle görüldüğü, algılandığı ve değerlendirildiği gerçeğidir. Hal böyle olunca gerçeklik algımız da değişmekte, gerçeklik algımız, medya algımızın bir sonucu olmaktadır. Başka bir ifadeyle, gerçeklik olarak kabul ettiğimiz şey, aslında medyanın bize kurgulayıp sunduğu gerçeklik tasavvurundan başka bir şey değildir. Medyaya bağımlılık derecemiz arttığı ölçüde de, gerçeklik algımız tamamen medyanın bir eseri olacaktır. Bu durumda gerçeklik ile medya gerçekliğinin ufukta birleşip eriyerek tek bir gerçeklik algısına dönüştüğünden söz edilmektedir. Özellikle kişisel tecrübe ve deneyim imkanımız olmayan alanlara ilişkin algılama biçiminde medya daha ön plana çıkmaktadır. Başka bir deyişle, vatandaşların kamu yönetimini değerlendirmelerinde kendi tecrübe ve deneyimlerinin etki oranı, medya etkisinden daha azdır (Van de Walle vd. 2004; Van de Walle, 2005 ve 2007; van de Walle vd., 2008). İşte bu çalışmada uluslararası çalışmalarda sözü edilen ilişkinin ülkemiz açısından ne ölçüde geçerli olduğu sorusuna yanıt bulunmaya çalışılmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda aynı zaman diliminde hem medyanın kamu yönetimi algısı, hem de bundan bağımsız olarak vatandaşın kamu yönetimine bakış açısı

analiz edilmeye çalışılmaktadır. Medyanın kamu yönetimi algısı, yazılı medya temel alınarak içerik analizi yöntemi; vatandaşın kamu yönetimi algısı da anket yöntemi aracılığıyla elde edilen verilerden hareketle analiz edilmektedir. Bu iki farklı yöntem uygulanarak elde edilen veriler karşılaştırılarak medyanın kamu yönetimi algısı üzerindeki olası etkisi ortaya konmaya çalışılmaktadır.

D) KAMU YÖNETİMİ – VATANDAŞ İLİŞKİSİ

Vatandaşın kamu yönetimini algılama ve değerlendirmelerini inceleyen iki yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki “Devletin Temel Fonksiyonları (Temel Kurumlar); diğeri de “Yüksek Etkili Kurumlar” varsayımdır (bkz. Köylü, 2006; Eşki-Uğuz, 2010; Bouckart, 2006; Bouckaert ve van de Walle, 2003; Choudhury, 2008; van de Walle 2002 ve 2003; Uslaner, 2003).

Devletin temel fonksiyonları yaklaşımında halkın gözünde kamu yönetiminin vitrini konumundaki Polis ve Mahkemelerin halk nezdindeki bilinirliğini ele alınmaktadır. İkinci yaklaşım ise, bu ve diğere temel kamu hizmeti sunan kurumların sunduğu hizmetlerin, kamu yönetimi değerlendirmelerini irdelemektedir. Her iki yaklaşım da kamu yönetimine ilişkin olumlu tutum oluşturmak ve böylece güveni artırmak için politikalarından çok kamu hizmetinin öncelikli ve önemli olduğuna işaret etmektedirler.

Temel Kurumlar Yaklaşımı, vatandaşın kamu yönetimini, temel kurumlar üzerinden algıladığı ve değerlendirdiğini varsaymaktadır. Bu nedenle de diğere kurumların performansı ne olursa olsun, temel kurumlara duyulan güven ya da güvensizlik kamu yönetimine genel algıyı büyük ölçüde etkilemektedir (Van de Walle vd., 2005:3; Bouckaert ve van de Walle, 2003; Uslaner ve Rothstein, 2005; Rose, Mishler ve Haerpfer, 1997). Bu açıdan kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki ilişkiler, kamu yönetiminin sunduğu hizmetin kalitesi ve hizmetten duyulan memnuniyet, kamu politikalarının etkinliği düşüncesi, kamu yönetiminin performansı, vatandaşın kamu yönetimi çalışanlarına (bürokratların, memurların, çalışanların vb.) yönelik tutumları, kamu hizmetine ulaşılabilirlik vb. kriterlerden faydalanılarak açıklanmaya çalışılmış ve çalışılmaktadır.

Biz de burada benzer bir yol izlemeyi düşünüyoruz. Başka bir ifadeyle biz de vatandaşın kamu yönetimine güveninin ya da kamu yönetimini algılama biçiminin genelde kurumlar ve çalışanlar üzerinden gerçekleştiği görüşünü benimsiyoruz. Bu tercih, aynı zamanda vatandaşın kamu hizmeti sunan kurumlara ve kamu yöneticisi ile çalışanlarına ilişkin tutumları, algı ve değerlendirmeleri için temel gösterge olarak kabul edildiği anlamına gelmektedir. Buna göre çalışmamız sırasıyla şu üç nokta üzerinde odaklanmaktadır. Bunlar:

- 1) Vatandaşın Gözünde Kamu Yönetimi (memnuniyet, güven);
- 2) Kamu Çalışanlarına Güven;
- 3) Medyada Kamu Yönetimi (Kurumlar, Bürokratlar ve Çalışanlar).

Kurum olarak kamu yönetimi ile çalışanlar arasında ayırım yapılmasının nedeni, vatandaşın algı ve değerlendirmesinde kamu yönetimi aktörleri ile kurumlar arasında bir farklılığın söz konusu olup olmadığının ortaya konmak istenmesidir.

II) VATANDAŞ GÖZÜNDE KAMU YÖNETİMİ

Kamu yönetiminin algılanması ve değerlendirilmesini ortaya koyabilmek için, her şeyden önce bu kavramın, yani kamu yönetiminin vatandaş nezdindeki anlam ve kapsamını bilmek gerekir. Çünkü kavram kapsamlı olduğu kadar belirsizdir de. Bunun da nedeni kavramın yapısal ve işlevsel boyutunun bulunması ve değerlendirme sürecinde de her ikisinin etkin rol oynamasıdır. Biz, kamu yönetimini bütünsel bir şekilde kurumlar ve bunların çalışanlarının toplamı olarak ele alıyoruz. Ama önemli olan hiç kuşkusuz bizim bakış açımız değil, vatandaşın kavram açılımıdır. Çünkü vatandaşın kamu yönetimi algısı veya kamu yönetimine güveni, vatandaşın bu kavram ile neyi bağdaştırdığına ya da çağrıştırdığına büyük ölçüde bağlı olacaktır. Bu nedenle önce vatandaşın bu kavramın kapsamına çöp, su, kanalizasyon gibi yerel hizmet sunan birimleri mi, yoksa başbakanlık, meclis, hükümet, hastane, polis, ordu, okul, mahkemeler gibi kurumları mı dahil ettiği sorusuna değinmenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Zira kamu yönetimini algılama kapsamı kamu yönetiminin genel değerlendirmesi sürecinde önem arz etmektedir.

Burada kullandığımız veriler, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim Üyelerinden Prof. Dr. Orhan Gökçe başkanlığında bir grup öğretim elemanının katılımıyla 2002 yılından bu yana yılda iki kez Türkiye genelini kapsayacak ve temsil edecek şekilde gerçekleştirilen anket çalışmalarından üstlenilmiştir. Bu anket çalışmalarının sonuçları şimdiye kadar birçok kez çeşitli vesilelerle bilimsel çalışmalarda kullanılmış ve bilimsel kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu nedenle burada bu anket çalışmalarının yöntemi, geçerliliği ve güvenilirliği ile ilgili sorulara girilmemektedir.

Anket çalışmaları kapsamında vatandaşlara kamu yönetimi denince akıllarına ilk neyin geldiği ve kamu yönetimi kavramının onlarda neyi çağrıştırdığı sorusu yöneltilmiştir.

Vatandaşlar, kamu yönetimi kavramı kapsamında öncelikle Hükümet, Devlet, Bürokrasi, Kaymakamlık, Polis, Hastane, Adliye, Okullar, Memurlar, Belediyeler gibi birimleri saymışlardır. Devlet, bürokrasi, adliye gibi çağrışımlar, eğitim düzeyi yüksek olan vatandaşlarda söz konusu iken, hükümet, hastane, belediyeler, okullar, memurlar, kaymakamlık gibi çağrışımlar daha çok ilk ve ortaöğretim mezunları ile görece yaşlı vatandaşlarda söz konusudur. Hatta bu grupta bizzat Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın isminin de zikredilmiş olması da ilginçtir. "Normal" vatandaş, kamu yönetimi kavramı ile işi düştüğü, sıkça ilişkisi olduğu kurumsal yapıları öncelikli olarak düşünmektedir.

Vatandaşlar nezdinde Ordu, Cumhurbaşkanlığı, Maliye, Yüksek Yargı, SSK gibi kurumlar kamu yönetiminin parçası olarak görülmemektedir. Bu durumun kamu yönetimi kavramının bizzat kendisinden kaynaklandığı söylenebilir. Vatandaşa kamu yönetimi yerine devlet kavramını duyunca neyi düşündüğü sorulduğunda, Başbakan, Cumhurbaşkanı, Hükümet, Meclis, Ordu, Yargı, Diyanet, Vergi, Emeklilik, Sağlık, Emniyet, Hizmet, Valiler, Bürokratlar, Siyasi Partiler vb. cevaplar dile getirilmektedir.

Bu açıklamalar ışığında vatandaşın sık işi düştüğü, iletişime girdiği kurumlara ilişkin algı ve değerlendirmelerinin tecrübe ve deneyimlerinin şekillendirdiği ve vatandaşın memnuniyet derecesine paralel olarak da algı ve değerlendirmesinin niteliğinin değiştiği de söylenebilir. Başka bir ifadeyle vatandaşın doğrudan hizmet aldığı ve hükümet ile ilişkilendirdiği kurumlara duyduğu memnuniyet ve güven derecesi artış eğilimi gösterirken, işi düşmediği, kendisinin doğrudan deneyim alanının dışında olan kurumlara yönelik tutumun düşüş eğilimi göstereceği varsayılabilir. Ayrıca kamu yönetimine ilişkin genel algı ve değerlendirmelerde mevcut iktidara oy vermiş olmak ve başbakan ile herhangi bir şekilde duygusal bağ içinde olmak de etki potansiyeline sahip önemli faktörler gibi görünmektedir. Bunun geçerliliğini bu çalışma kapsamında sınamak kuşkusuz mümkün değildir.

A. Vatandaşın Kurumları Algılama ve Değerlendirme Biçimi

Vatandaşların kurumlara güveninin oldukça önemli olduğu girışte belirtildi. Aşağıda vatandaşların kurumlara güven dereceleri tablo olarak verilmektedir. Daha önceki bir çalışmamızda (Gökçe, 2010) kurumlara güven düzeyi 2006 yılından bu yana karşılaştırmalı olarak verildiğinden aşağıda en son verilerden hareketle son durum hakkında bir tablo verilmektedir. Veriler, yukarıda belirtilen çalışmadan üstlenilmiştir. Bu çalışma, Türkiye'nin illerdeki seçmen nüfusu dağılımı dikkate alınarak belirlenen ve temsil niteliğine sahip 32 ilde gerçekleştirilmiştir. Bu iller arasında İstanbul (Türkiye seçmenin yüzde 18'i bu ilde bulunduğu için ankette 900 kişi ile temsil edilmiştir) Ankara, İzmir, Antalya, Mersin, Diyarbakır, Elazığ, Şanlıurfa, Mardin, Muş, Bitlis, Erzurum, Hakkari, Konya, Kayseri, Adana, Nevşehir, Çorum, Trabzon, Samsun, Rize, Amasya, Osmaniye, Bursa, Kocaeli, Edirne, Aydın, Balıkesir, Gaziantep, Malatya, Afyonkarahisar, Eskişehir gibi iller yer almaktadır. Bu illerden, illerin seçmen oranına göre tesadüfi yöntemle belirlenen 4280 kişi anket çalışması için temel alınmaktadır. Aşağıdaki veriler Nisan 2011'de Genel Seçimler öncesi gerçekleştirilen anket çalışmasından üstlenilmiştir.

Vatandaşa yöneltilen "Aşağıda sayılan kurumlara ne ölçüde güvendiğinizi 0'dan (güvenmediğiniz) başlayarak 10'a (çok güvenirim) kadar bir puan vererek söyler misiniz?" soruya verilen yanıtların dökümü aşağıya çıkartılmıştır:

Kurumlar	Güven Ortalama Değer	Memnuniyet Ortalama Değer
Başbakan	6,0	5,7
Cumhurbaşkanı	5,9	5,5
TSK - Ordu	5,9	4,9
Emniyet - Polis	5,7	5,5
Kaymakamlık	5,5	5,5
Eğitim Kurumları-Okullar	5,5	5,5
Diyanet	5,5	5,3
Hükümet	5,2	4,9
Maliye - Vergi Daireleri	5,2	4,9
Yüksek Yargı	5,1	4,5
Belediyeler	5,1	5,5
SGK - Sosyal Güvenlik	5,1	4,8
Mahkemeler	5,0	4,5
Üniversiteler	5,0	5,0
Meclis	4,9	4,6
Hastaneler	4,9	4,8
Tapu Daireleri	4,8	4,3
Valiler	4,7	4,7
Muhalefet	4,0	3,7
Siyasi Partiler	3,6	3,5
Sendikalar	3,6	3,3
Medya	3,6	3,5
Bürokratlar	3,5	3,1
Politikacılar	3,1	3,0

Bu tabloya göre 10'luk bir ölçek üzerinden yalnızca Başbakan yanıtında ortalama değer 6'ya ulaşmıştır. Cumhurbaşkanı ve TSK aynı değerlendirme puanına sahiptir ve her ikisi de 5.9'luk puanla ikinci sırayı paylaşmaktadır. Emniyet-Polis ise, çok az bir farkla (ortalama puan 5.7) bunları izlemektedir. 5.5'lik bir puanla Kaymakamlık, Eğitim Kurumları, Diyanet gelmektedir. Bunları 5 ile 5.5 arası bir değerle Hükümet, Belediyeler, Üniversiteler, Maliye, SGK izlemektedir. Meclis, Hastaneler, Valiler, Tapu Daireleri, Muhalefet ve yargı kurumları ortalama değer 5'in altında kalmaktadırlar. Siyasi Partiler,

Sendikalar, Medya, Bürokratlar ve Politikacılar ise güven ölçeğinde en sonlarda yer almaktadır. Bu bulgular benzer diğer araştırmaların sonuçları ile büyük paralellik göstermektedir (bkz. Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2001 ve 2009; Gökçe, 2007 ve 2010; Eşki Uğuz, 2010; Gökçe ve Örselli, 2011)

2010 yılı verileri ile kıyas edildiğinde Cumhurbaşkanı ve Başbakan güven algısında dikkate değer bir artış göstermişlerdir. Buna karşılık TSK-Ordu az da olsa bir güven kaybı yaşamıştır.2010 yılına kıyasla TSK, 0.3'lük bir güven kaybı yaşamış gözükmektedir. Karşılaştırma noktası olarak 2010 yılı değil de, 2006 alınırsa, TSK'nın 2 puanın üzerinde, yani yüzde 20'ye tekabül eden bir oranda düşüş yaşadığı gözlemlenmektedir. 2006'da en yüksek güven puanına 8'lik bir değerlendirme ortalamasıyla TSK sahiptir. 2011'de ise TSK'nın bu puanı 6'nın altında kalmıştır. TSK'nın yıllar itibariye sürekli güven kaybına uğramış olmasının, buna karşılık Başbakan ve Emniyet'in değerlerinde giderek bir artış eğiliminin gözlemlenmesinin nedeni üzerinde ayrıca durulmaktadır. Kurumların güven algısında hissedilir bir derecede artış ve düşüşün yaşanmasının nedeninin medya olma olasılığı çok yüksektir.

Vatandaşın söz konusu kurumların hizmetlerinden memnuniyet derecesi aynı tabloda gösterilmiştir. Başbakan, Cumhurbaşkanı, Emniyet, Belediyeler, Diyanet, Üniversiteler, Kaymakamlık, Okulların memnuniyet düzeyi ortalama değer 5'in üzerinde, ama 6'nın altındadır. Ancak yine de bu kurumlara ilişkin memnuniyet düzeyi ile güven düzeyi arasında büyük ölçüde paralellik mevcuttur. Diğer kurumlardan memnuniyet düzeyi ortalama değer 5'in altında kalmaktadır. Bu kurumların çoğuna duyulan güven düzeyi de ortalama değer 5'in altında seyrettiği için, pek fazla dikkate değer değildir.

Dikkate değer ve ilginç olan TSK'dan memnuniyet düzeyinin, TSK'ya duyulan güven düzeyi ile paralellik sergilememesidir. Güven düzeyine kıyasla neredeyse 1 puan daha kaybeden TSK, bu durumu ve tabloyu ciddi olarak sorgulaması gerekir. Çünkü hem güven düzeyi, hem de memnuniyet düzeyi açısından TSK, hiçbir zaman bu kadar vahim bir tablo sergilememiştir.

Güven düzeyinde Cumhurbaşkanı ile aynı değeri paylaşan Başbakan, memnuniyet düzeyinde Cumhurbaşkanı'nın da açık ara önünde, ilk sırayı almaktadır. Belediyelerden memnuniyet düzeyinin güven düzeyinden az da olsa yüksek olması dikkate değerdir.

Geçmiş yıllara oranla Sağlık, Sosyal Güvenlik, Maliye, Meclis, Hükümet, Mahkemeler gibi kurumlar memnuniyet düzeyinde sürekli bir artış eğilimi gösterebilir de, yine ortalama değer 5'in altında kalmaktadırlar. Muhalefet, Siyasi Partiler, Politikacılar, Bürokratlar, Sendika ve Medyadan memnuniyet geçmiş yıllardaki gibi gene memnun olunmayan kurumlar arasındaki yerlerini korumaktadırlar.

Vatandaşların kamu yönetimi algılama ve değerlendirme biçimleri cinsiyete, eğitim düzeyine, yaş grubuna, parti eğilimine, etnik kimliğe göre farklılık arz etmektedir. Örneğin, kadınlar TSK'ya erkeklerden daha fazla güvenmektedirler. Aynı şekilde CHP ve MHP seçmeni de TSK'ya daha fazla güvenenler

grubundadır. Buna karşılık DTP seçmenin neredeyse tümü TSK'ya güvenmediğini; AKP ve diğer muhafazakar parti seçmenlerinin yarısından fazlası da TSK'ya ilişkin güven ve memnuniyet düzeylerinde ciddi bir şekilde azalma olduğunu belirtmektedir (Gökçe, 2010).

Kurumlara işi düşenlerin güven ve memnuniyet düzeyine gelince; Vatandaşların en çok işi düştüğü kurumların başında “Hastaneler” ve “Belediyeler” gelmektedir. Bu birimleri Okullar, Tapu Daireleri, Vergi Daireleri, Emniyet izlemektedir. Kurumlar hakkında önbilgi ve belirli bir yargı sahibi olanlarda kurumların hizmet niteliği algıyı ve değerlendirmeyi yönlendirici bir rol oynamamaktadır. Kurumlara çok işi düşenlerle, az ya da hiç işi düşmeyenler kıyaslandığında; kurumlara çok işi düşenlerin kurumlara işi az düşenlere göre daha az memnun oldukları ve daha az güven duydukları gözlemlenmektedir (bkz. Gökçe, 2007 ve 2010; Köylü, 2006; Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2009). Ancak bu durumun her zaman geçerli olmadığı da bir gerçektir. Memnuniyet ve güven, beklenti ve algı ile yakından ilişkili unsurlardır. Kurumlara ön yargılı yaklaşmayanlar ve ilk kez işi düşenler genelde kurumlardan memnun olduklarını ifade ederlerken, zaten kurumların ve çalışanlarının vatandaşa değer vermediğini düşünenler, hizmetin niteliğine bakmadan kurumdan memnun olmadıklarını ve böylece de güven duymadıklarını belirtmektedirler. Dolayısıyla önanlayışımızın ya da önyargılarımızın, algımızın ve değerlendirmemizin çerçevesini ve niteliğini yönlendirdiğini söylemek mümkündür.

B. Kamu Çalışanlarına Bakış

Vatandaşların kamu çalışanlarının kendilerine eşit davranıp davranmadıkları, kamu çalışanlarının vatandaşın taleplerine yaklaşımları ve iş yapma biçimleri vb. konular hakkındaki düşünceleri burada araştırılmaktadır.

Kamu çalışanlarının vatandaşa eşit davranıp davranmadığı konusunda; vatandaşın neredeyse yarısı (yüzde 39.4) “eşit davranılmadığı” görüşünü dillendirmektedir. Yalnızca yüzde 11.2’lik bir kesim “eşit davranıldığı”nı belirtirken, yüzde 41.8’lik kesim “ne eşit, ne de eşit değil” seçeneğini tercih etmiştir. Görüş bildirmeyenlerin oranı yüzde 7.6’dır (Gökçe, 2007:165).

Kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda; vatandaşın yüzde 43.3’ü kamu kaynaklarının tamamen kayırma amaçlı kullanıldığını; yüzde 25.8’i ihtiyaca göre eşit kullanıldığını; yüzde 30.9’u da fikri olmadığını ifade etmiştir (Gökçe, 2007:169).

Kamu çalışanlarının vatandaşa yaklaşımı konusunda; vatandaşın yüzde 79.3’ü “hala bugün git yarın gel düşüncesi”nin geçerli olduğunu belirtirken, yalnızca yüzde 12.5’i bunun böyle olmadığını ve yüzde 8.2’i de fikri olmadığını belirtmiştir (Gökçe, 2007:169).

Özet olarak, vatandaşlar, kamu çalışanlarının vatandaşa eşit davranmadığı, kamu kaynaklarını eşit ve hizmet öncelikli değil, kayırma ve kollama amaçlı kullandığı, bugün gir yarın gel anlayışında olduğu görüşündedir (Adaman ve

Çarkoğlu, 2000; Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2001, 2004 ve 2009; TÜSİAD, 2002; Gökçe, 2007; Gökçe ve Örselli, 2011).

III. MEDYADA KAMU YÖNETİMİ

A. Medya Kullanımı

Medyanın etkisi, hiç kuşkusuz medya kullanımı ile doğru orantılıdır. Ülkemizde medya kullanımı çok yoğundur. Normal vatandaşın özellikle televizyon önünde geçirdiği zaman yıldan yıla artış eğilimi gösterirken, gazete okumaya ayrılan zaman da giderek azalmaktadır. Televizyonun hayatımızda bu kadar önemli bir yer edinmesinin nedeni, görmenin okumadan daha az zahmetli bir iş olması, çoğu zaman seyretmenin bir yan-iş olarak yapılabilmesidir.

Medya kullanımı, cinsiyet, eğitim ve yaş grubuna göre de farklılık göstermektedir. Örneğin eğitilmiş kadınlar daha fazla okurlarken, diğerleri genelde daha fazla televizyon seyrettiklerini belirtmişlerdir. 45 yaş üstü eğitilmiş erkekler gazete okumaya devam ettiklerini belirtirken, bu durum 45 yaş altı eğitilmiş ve eğitimsiz gruplarda ciddi bir biçimde gerilemektedir. 25 yaş altı gençlerde (kadın ve erkekler arasında) ise internet ön plana çıkmaktadır. Bu yaş grubunda internet kullanımı televizyon kullanımından çok daha yoğundur (Kaya, 2005).

İlgi çekici bir nokta da, bölgesel ve yerel medyanın kullanımınıdır. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi merkezi yerleşim birimlerinden uzaklaştıkça, bölgesel ve yerel medya kullanımı da artmaktadır. Bir diğer husus da, medya organlarının tercihidir. Ulusal ölçekte yayın yapan kanalların birçoğu, vatandaş nezdinde çok fazla ilgi bulmamaktadır. Kanal D, STV, TRT, ATV, TGRT Haber, NTV ve SHOW TV dışında yayın yapan ulusal kanalların izlenme oranları yüzde 10'un üzerine çıkmamaktadır. Buna karşılık bölgesel yayın yapan kanallar, bölge halkları tarafından çok daha büyük oranlarda seyredilmektedir. Bölgesel ya da yerel gazetelerin okunma oranı da oldukça düşüktür.

B. Medyanın Kamu Yönetimini Algılaması ve Sunması

Medyanın kamu yönetimini algılama, işleme ve sunma biçimi ile ilgili bilimsel çalışmalar 2000'li yılların sonlarına doğru başlamıştır ve bu nedenle de henüz arzu edilen seviyeye ulaşmış sayılmaz.

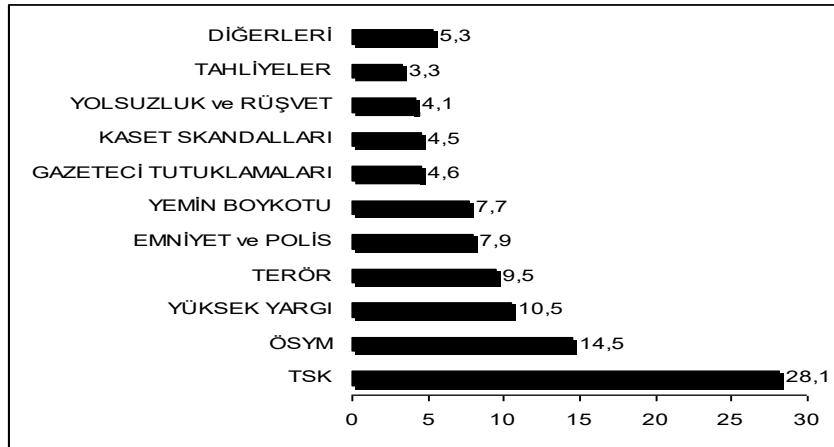
Çalışmalar, genelde “Basında Polis İmajı”, “Medyada Politikacı İmajı” gibi belirli konulara ilişkindir. Bu çalışmalar çok sistematik olmadığı gibi sayıca da oldukça sınırlıdır. Medyada kamu yönetimi ya da kamu kurumlarının ele alınış ve sunulmuş biçimleri gibi kapsayıcı araştırmalar henüz yoktur.

Bizim bu çalışmamız da kapsayıcı bir araştırma olmaktan uzaktır. Çünkü çalışmamız kapsamında ulusal ölçekte yayın yapan yalnızca dört gazetenin (Haber Türk, Hürriyet, Sabah, Zaman) kamu yönetimine ilişkin 2011 Ocak ayından bu yana ilk sayfalarında yer verdiği haberleri inceleme konusu yapılmaktadır. Bu dört gazete, tiraj (okuyucu) sayıları, okuyucu açısından tercih edilme ve okunma oranı ve bizim açımızdan da internet üzerinden ulaşılabilirlik kriterleri dikkate alınarak belirlenmiştir. Bu dört basın organının Türk

medyasını temsil etmediği bir gerçektir ve biz de bunun bilincindeyiz. Türk medyasının temsili, ancak sistematik bir sınıflandırma sonucu elde edilen örneklem ile mümkündür. Temsil açısından önce medya; niteliğine, ideolojisine, okuyucu tipolojisine, sahipliliğine, erişimine, tercih edilme oranına, tirajına vb. kriterler dikkate alınarak sınıflandırılmalı ve bunlar arasından Türkiye’yi temsil edecek şekilde örnekleme gidilmelidir. Mevcut medya organlarından bu açıdan en az 10 yazılı ve 10 da elektronik medya organının araştırmada temsilini gerektirmektedir. Ancak o zaman, araştırma sonuçlarının genelleştirici özelliğinden söz edilebilir. Araştırmamızın böyle bir hedefi söz konusu değildir. Araştırmamız medya-algı arasındaki ilişkiyi açıklama yönünde bir ilk denemedir ve bu nedenle bu yöndeki gelecek araştırmalar için bir hareket noktası oluşturmaktan başka bir amaç taşımamaktadır. Eğer araştırmamız, kamu yönetimine güven konusunda yapılan çalışmalarda medyanın da bir değişken olarak göz önünde bulundurulmasını sağlarsa, ilk hedefine ulaşmış sayılır. Bu çalışmayı da bu açıdan değerlendirmek gerekir. Kapsamlı bir içerik analizinin yapmak zaten sınırlı bir zaman ve maddi imkanlar nedeniyle mümkün değildir.

Araştırmamıza dahil edilen dört gazetenin her biri 01.01. 2011’den 01.08. 2011 tarihine kadar ilk sayfalarında 4000’in üzerinde habere yer vermişlerdir. Yalnızca Habertürk gazetesinin haber sayısı 5000’ne yakındır. Her bir gazetede toplam haber sayısı içinde kamu yönetimi (kurumlar ve kamu çalışanları) ile ilgili yayınlanan tüm haberlerin oranı yüzde 10 civarındadır.

Yüzde 10’luk haberlerin hangi kurumları ve çalışanlarını konu edindiği sorusuna gelince; haberlerin yüzde 28.1’i “TSK”; yüzde 14.5’i “ÖSYM’de Şifre Skandalı”; yüzde 10.5’i “Yüksek Yargı”; yüzde 9.5’i “Terör Örgütü Mensuplarının Talep ve tehditleri ve Terör Saldırıları”; yüzde 7.9’u “Emniyet ve Polis”; yüzde 7.7’si “CHP ve BDP’nin Meclis ve Yemin Boykotu”; yüzde 4.6’sı “Gazeteci Tutuklamaları”; yüzde 4.5’i “Kaset Skandalları”; yüzde 4.1’i “Yolsuzluk ve Rüşvet Olayları”, yüzde 3.3’ü “Sanık Tahliyeleri”, yüzde 2’si “Muhsin Yazıcıoğlu’nun Uçak Kazası”; yüzde 3.3’ü Diğerleri. (Şehit enazaları; Kadınlara Şiddet ve Koruma vb.).



Bu kategorilerden her biri konunun farklı boyutlarını kapsamaktadır. Örneğin, TSK kategorisi, “Balyoz Davası”, “İnternet Andıcı”, “General ve Yüksek Rütbeli Ordu Mensuplarının Tutuklanması”, “Gizli Cephanelikler”, “Ordu’da Şüpheli Ölümler”, “Genelkurmay’da Belge Skandalı”, “Koşaner’in İtirafı”, “Tutuklu Subayların İtirafı”, “YAŞ toplantısı öncesi istifalar”, “YAŞ Toplantısı ve Yeni Oturma Düzeni”, “İktidar-Ordu İlişkisi”, “Demokratikleşme” vb. bir dizi alt temaları içermektedir.

Aynı şekilde Yüksek Yargı kategorisi de; “Yüksek Yargının Hantallığı”, “Yargıda Reform”, “Terör ve Cinayetten Yargılanan Sanıkların Tahliyesi”, “Yüksek Yargıda Şüpheli Kararlar”, “Başbakanın Yüksek Yargı Mensuplarına Eleştirisi”, “Hükümet- Yargı İlişkisi”, “Yargının Tarafsızlık Tartışması”, “Yargının Bağımsızlık Tartışması”, “Kuvvetler Ayrılığı Tartışması”, “Demokrasi Tartışması” vb. farklı temaları içermektedir.

Toplam 1500’ün üzerindeki haberler içerikleri, konu, aktör, haberin niteliği (olumlu, olumsuz, neutral) vb. kriterler açısından genel bir analize tabi tutulduğunda, şu hususları saptamak mümkündür:

- Basın, “Emniyet ve Polis” konu kategorisine oldukça olumlu yaklaşmaktadır. Emniyet ve Polislerle ilgili haberler genelde “Polisten Başarılı Operasyon”, “Polisten Suçüstü”, “Polis Çözülemeyen Cinayeti Çözdü”, “Polis Yardıma Koştu” gibi başlıklar altında verilmektedir. Dolayısıyla Emniyet ve Polisler ile ilgili haberler genelde olumlu niteliktedir.
- Basının en fazla ilgi duyduğu konu TSK’dır. Gerçi TSK basına yeterince vesile sunmuştur. “Balyoz”, “Andıç”, “Şüpheli Ölümler”, “Tutuklamalar”, “Terör Saldırıları, İtirafı”, “İstifalar”, “Belgeler”, “Dinlemeler”, “Şehit Cenazeleri” TSK’nın basının vazgeçilmez gündem maddesi olmasını adeta garantilemiştir. Sürekli gündemde olan ve böylece kamuoyunda tartışılan bir kurum haline gelen TSK’nın algısının olumludan olumsuzla dönmesi çok da sürpriz değildir. Çünkü TSK’nın sunuluş biçimi zaten olumsuz bir algı ve değerlendirme potansiyelini bizzat bünyesinde barındırmaktadır. Basının çok fazla bir şey yapmasına gerek yoktur aslında. “Ateş olmayan yerden duman çıkmaz” özdeyişi doğrultusunda normal ve sıradan vatandaşın, “TSK’nın çürüdüğünü”, “TSK personelinin kendi işi dışında her şey ile uğraştığını”, “iki teröristle baş edemediği” vb. olumsuz bir algıya kapılması olasılığı çok yüksektir.
- Yüksek Yargı (Danıştay ve Yargıtay) konu kategorisi, “Terör sanıklarının (Hizbullah) ve cinayet sanıklarının tahliyesi”, “Kapasite Düşüklüğü”, “Uzun Dava Süreleri”, “Yanlış kararlar”, “Hükümet ile Sözlü çatışmalar” gibi temalarla ilişkili olarak gündeme gelmektedir. Sadece bu temaların arka arkaya sıralanması dahi yüksek yargı ile ilgili nasıl bir algı çerçevesinin sunulduğunu göstermesi açısından yeterlidir. Yüksek Yargı, analize tabi tutulan gazete haberlerinde çok olumlu bir açıdan sunulmamaktadır. Yüksek Yargı, genelde “Hükümet karşıtı”, “Tarafsız olmayan bir kurum”, “Yanlış Kararlar”, “Halkın değil Elitlerin Yargısı” vb. başlıkları altında sunulmaktadır. Hal böyle olunca, Yüksek Yargı hakkında olası algı ve değerlendirmenin yönünün çerçevesi de çizilmektedir. Malum, bir şeyin doğru olup olmamasının hiç önemi yoktur. Önemli ve tehlikeli olan, belli bir algı ortamının oluşturulmasıdır. Bu algı yayılmaya ve etkin olmaya başladı mı, geriye sadece tek bir talep kalmaktadır. O da kuruma ya da

personeline çeki düzen verilmesi talebidir. Bu noktadan itibaren kimse kurumun ya da temsilcilerinin gerekçelerini önemsemez ve dinlemez. Artık kamuoyu açısından önemli olan tek şey, bu kurumun ve temsilcilerinin hizaya getirileceği sorusudur.

- ÖSYM’de Üniversite Sınavına Giriş ve ALES Sınavında yaşanan Şifre Skandalı uzun süre basının gündemini meşgul etmiştir. Basının konumuna göre konunun ele alınış, işleniş ve sunulmuş biçimi farklılık göstermektedir. Analize tabi tutulan dört gazete bu konuda ikiye bölünmüştür. İki, konuyu komplo iddiası ile ilişkilendirerek işlerken, diğer ikisi konuyu, kurumun siyasallaştırdığı perspektifinden ele alıp işlemektedir. Dolayısıyla ÖSYM’de Şifre Skandalı konusunda tek bir kamuoyu söz konusu değildir. Kamuoyunun konuma, ideolojiye, siyasi eğilime göre farklılık arz etmesi olasılığı çok yüksektir.
- CHP ve BDP’nin Meclis ve Yemin Boykotu konu kategorisi de, basının ilgi odağıdır. Bu konu kategorisi, hem Meclis, hem Siyasi Partiler, hem Başbakan ile doğrudan ve dolaylı ilişkili olduğu için kamu yönetimi kavramı içerisinde değerlendirilmiştir. Dört basın organında da, iki siyasi partinin bu yöndeki girişimi, daha çok siyasi partileri olumsuz bir ışıktaki gösteren başlıklar ile sunulmuştur. Bu konu genelde siyasi liderlerin, siyasi aktörlerin, sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin açıklamaları, demeçleri üzerinden konulaştırılmıştır. Açıklama ve demeçlerin bitmesi ile birlikte de konu kamuoyunun ilgisinden çıkmıştır.
- “Terör Örgütü Mensuplarının Talep ve Tehditleri ve Terör Saldırıları” konu kategorisi, yıllardır Türkiye’nin önemli gündem maddesi arasındadır. Konu bazen ikinci veya üçüncü plana düşer, ama hiçbir zaman gündemden kaybolmaz. Seçim öncesi konu daha çok ikinci ve üçüncü planda yer almakta idi; ancak seçim sonrası arka arkaya terör saldırılarının vuku bulması nedeniyle gündemin ilk sırasına yerleşmiştir. Seçim öncesi konu, İmralı tutuklusunun ve Kandil sakinlerinin talepleri ve tehditleri üzerinden sıkça gündeme gelmiştir. Basının bunların açıklamalarını, mesafesiz bir biçimde adeta sorunun çözümünün bunlar üzerinden geçtiği ve çözüm isteyenlerin bunları muhatap alması gerektiği perspektifinden konulaştırması oldukça ilginçtir. Kamu Yönetimi açısından basının bu yaklaşımı sorgulanmalıdır.
- “Gazeteci Tutuklamaları” ve “Kaset Skandalları” konu kategorisi de basının gündeminde yer alan konulardandır. Her iki konu kategorisi incelenen dört gazeteden ikisinde, demokrasi, kişi hak ve özgürlükleri ile ifade özgürlüğü genel temaları ile ilişkilendirilerek işlenmiştir. Diğer iki gazetede ise bu iki konu, “hırsızın hiç mi suçu yok” özdeyişini anımsatacak şekilde gazetecilerin gazetecilik değil, başka amaca hizmet ettikleri açısından ve siyasi aktörlerin de yaptıklarının kendi yandaşları tarafından memnuniyetsizliğin bir ifadesi olarak yapıldığı açıklamaları ile gündeme taşınmıştır. Her iki konu da “ifade özgürlüğü, “kişi hak ve özgürlükleri” bağlamında algılanırsa, bu olaya maruz kalanları desteklemek gerektiği algı ortamı oluşur; buna karşılık diğer anlam boyutu etkili olursa, o zaman da bu olaylara karışanları kınama algı ortamı oluşur. Bu konularda da basın bölünmüştür. Haliyle kamuoyunun da bölünmüş olduğu varsayılabilir. Bu iki konu, Siyasiler, Medya ve Yargı ile ilişkili olduğu için kamu yönetimi kapsamında değerlendirilmiştir.

Özet olarak söylemek gerekirse; medya bizim algımızı dolaylı olarak yönlendirmektedir. Bu yönlendirme doğrudan olsa, kuşkusuz pek etkili olmaz. Ama medya bu işi çok profesyonelce yapmaktadır ve biz de çoğu zaman bunu fark etmemekteyiz. Medya, algı ortamını yönlendirmektedir ve bu oluşturulan ortamda bizim kime nasıl bakacağımızı, hangi kurum hakkında ne düşüneceğimizi, hangi kişiler ve kurumlar hakkında hangi görüşlerin savunulacağını ya da savunulamayacağı yönünde bizlere ipuçları sunmaktadır. Dolayısıyla birçok şeyi biz farkında olmadan medyadan üstlenmekteyiz ve kendi görüşümüz olarak da savunmaktayız. Kişisel ilişkilerin, komşunun, arkadaş ve dostların yerini medyanın almış olduğu ve böylece giderek yalnızlaştığımız ve yabancılaştığımız bir dünyada medya, gözümüz ve kulağımız olarak yaşamımızın en önemli parçası haline gelmiştir. Bu gelişmenin doğal bir sonucu olarak sosyal yaşamda kişisel tecrübe ve deneyim imkanımız sınırlanmakta ve bu alanı medya doldurmaktadır. Buna bağlı olarak da medyanın çevreyi algılamamızı ve değerlendirmemizi yönlendirmesi kaçınılmaz bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır (Gökçe, 2005; Gökçe ve Gökçe, 2011).

C. Medya Kullanımı ve Kamu Yönetimi Algısı Arasındaki İlişki

Kamu yönetimi algısı ve değerlendirmesinin tercih edilen medyaya göre farklılık arz edip etmediği sorusuna aşağıda kısaca cevap vermeye çalışılmaktadır.

Genel olarak bakıldığında, medya kullanımına göre kamu yönetimini algılama ve değerlendirme biçiminin kısmi olarak değiştiği söylenebilir. Medya kullananlar, eğitim durumuna ve medya organı tercihine göre kamu yönetimini algılama ve değerlendirme biçiminde birbirinden ayrılmaktadır.

Kamu yönetimini algılama ve değerlendirmede eğitim düzeyi, siyasi açıdan kendini tanımlama ve konumlandırma önemli iki faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Eğitim seviyesi yükseldikçe hem elektronik medyanın hem de yazılı medyanın haberlerini tüketme oranı artmakta, ama bu kesimde kamu yönetimine güven düzeyi pek kolay değişmemektedir. Anlaşılan ülkemizde eğitilmiş vatandaşlar, daha ideolojik davranmaktadırlar (Gökçe, Şahin, Örselli, Sözüak, 2009; Akgün, 2001). Normal vatandaşlarda, yazılı medyadan ziyade elektronik medya tüketimi daha yoğundur. Ayrıca normal vatandaşlarda medya tüketimi, haberlerden ziyade diğer programları kapsamaktadır. Normal vatandaşın, kendini siyasi açıdan tanımlama ve medya tercihine göre kamu yönetimi algısı ve değerlendirmesi farklılaşmaktadır. İlginçtir, normal vatandaşlarda medya kullanımına bağlı olarak kamu yönetimden memnuniyet ve kamu yönetimine güven düzeyleri azalmakta; ama kamu yönetimine karşı kendini savunma düşüncesi artmaktadır. Yani yoğun medya kullanan normal vatandaşlarda, kamu yönetimine karşı hak aramada “başıma bir şey gelir” klişesi büyük ölçüde etkisini kaybetmiş gibi gözükmektedir.

Medyanın gündeminde olumsuz yer alan kurum ve kişiler, normal vatandaşlar tarafından da olumsuz bir çerçeveden algılanmakta ve değerlendirilmektedir. Aslında eğitim seviyesi düşük olan vatandaşlar, çevrelerini algılama ve değerlendirmelerinde genelde mevcut önyargı ve stereotiplerinden hareket etmektedirler. Önyargı ve stereotipler, kolay değişmezler (Gökçe ve Gökçe, 2011). Başka bir ifadeyle, eğer onlar herhangi bir kuruma ya da kişiye inanmışlar ise, mevcut düşüncelerini kolay kolay terk etmemektedirler. Mevcut düşüncelerini ancak kanaat önderlerinin tavsiyeleri doğrultusunda bırakmaktadırlar. Örneğin normal vatandaş, Ordu'ya bundan üç-dört yıl önce çok daha fazla güvenmekteydi. Ordu'ya güven 2007 öncesi yüzde 80'lerin üzerindeydi. 2007 e-muhtıra ve ardından gelen Balyoz, Internet Andıç davaları ve bunların "inançlılara karşı bir komplo" olduğu tezi altında işlenmesi, Ordu'ya güveni yüzde 60 sınırına çekmek için yeterli olmuştur.

Demek ki, medya kullanımı ve kamu yönetimi algısı eğitim, siyasi eğilimler, medya tercihinin göre farklılık arz etmektedir. Ulusal medya izleyen normal vatandaşlar, kurumlara ve çalışanlarına daha az güvendikleri; buna karşılık yerel medyayı tercih eden vatandaşların, hem siyasi aktörlere, hem de kamu kurumlarına ve çalışanlarına daha olumlu baktıkları ve daha olumlu değerlendirdikleri gözlemlenmektedir.

SONUÇ YERİNE

Kamu yönetimi vatandaşlar nezdinde çok da olumlu bir imaja sahip gözükmemektedir. Bu imajın oluşumunda medyanın kısmi etkisi olduğu görülmektedir. Ancak bu imajın oluşumunda medyanın tek başına sorumlu gösterilmesi pek doğru olmaz. Nitekim medya, olay, demeç ve açıklama merkezli çalışmaktadır. Başka bir ifadeyle medya, kendisine sunulanı alıp işlemekte ve kendi perspektifinden sunmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin mevcut imajında medyanın olduğu kadar kamu çalışanlarının da sorumluluğu mevcuttur. Bir de buna kamu yönetimine ilişkin toplumsal hafızada yerleşik olan düşünce kalıpları eklenmektedir. Bu düşünce kalıplarının değişimi uzun bir zaman sürecini gerekli kılmaktadır. Bu açıdan vatandaşlarda kamu yönetimine karşı hak arama sürecinde "başına bir şey gelir" klişesinin giderek etkisini kaybetmesi de anlamlıdır. Bu anlayışın oluşmasında bireysel tecrübeler ve medya önemlidir. Bir yandan normal vatandaşlar, medya aracılığıyla hak aramaya teşvik edilmekte, diğer yandan hak arayan vatandaşlar, sonuç alabileceklerini bizzat görüp yaşamaktadırlar. Dolayısıyla kamu yönetimi algısının, kişisel deneyim-medya etkileşimi aracılığıyla yönlendirildiğini söylemek pek yanlış olmaz. Kişisel deneyim, kamu yönetiminden ve özellikle de çalışanlarından memnuniyet düzeyini şekillendirirken, medya kamu yönetiminin, kurumsal açıdan genel algısını etkilemektedir.

Bu çalışma, medya-kamu yönetimi algısı arasındaki ilişkiye yönelik tüm sorulara çözüm üretmekten kuşkusuz uzaktır. Bu amaç doğrultusunda daha bir dizi sistematik ve kapsamlı araştırmalara ihtiyaç olduğu ortadadır.

KAYNAKÇA

- ADAMAN, Fikret ve ÇARKOĞLU, Ali (2000), Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, TESEV, İstanbul.
- ADAMAN, Fikret, ÇARKAĞLU, Ali, ŞENATALAR, Burhan (2001), Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, TESEV, İstanbul.
- ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU, Ali, ŞENATALAR Burhan (2004), “Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Reform”, Görüş, Haziran 2004, ss. 44-50.
- ADAMAN, Fikret, ÇARKAĞLU, Ali, ŞENATALAR, Burhan (2009), Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk, TESEV, İstanbul.
- AKGÜN, Birol (2001), “Türkiye’de Siyasal Güven. Nedenleri ve Sonuçları”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 56(4), ss. 1-23.
- BOUCKAERT, Geert (2006), “The Public Sector in The XXI. Century: Renewing Public Sector Performance Measurement”, Köz-Kazdasag, (1), ss.63-77.
- BOUCKAERT, Geert ve VAN DE WALLE Steven (2003), “Quality of Public Service Delivery and Trust in Government”, Governing Networks: EGPA Yearbook, Ed. Ari Salminen, Amsterdam: IOS Pres, ss. 299-318.
- CHOUDHURY, Enamul (2008), “Trust in Aministration . An Integrative Approach to Optimal Trust”, Administration & Society, 40 (6) October, ss. 586-620.
- EŞKİ UĞUZ, Hülya (2010), “Türkiye’de Kamu Kurumlarına Duyulan Güven: Mikro Performans Yaklaşımı Çerçevesinde Bir Analiz”, ”, 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu: Türk kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Konya, 2010, ss.177-186.
- GÖKÇE, Gülise (2007), Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya.
- GÖKÇE, Gülise (2010), “Türkiye’de Kurumlara Güvenin Yapısal Özellikleri ve Gelişimi”, 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu: Türk kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Konya, 2010, ss.167-176.
- GÖKÇE, Orhan (2005), İletişim Bilimine Giriş, 7 Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÖKÇE, Orhan ve GÖKÇE, Gülise (2011). Avrupa Medyası ve Kamuoyunda İslam, Türk ve Türkiye İmajı, Birleşik Kitabevi, Ankara.
- GÖKÇE, Orhan ve ÖRSELLİ, Erhan (2011), “Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Dışı davranış Algısı”, İş Ahlak Dergisi, C. 4, S.7, Mayıs 2011,ss.47-64.
- GÖKÇE, Orhan, KARACOR, Süleyman, ŞAHİN, Ali, ÖRSELLİ, Erhan, TEMİZEL, Metehan (2004a), “11 Eylül Terör Eylemlerinin Türk

Basımında Algılanış ve İşleniş Biçimi”, Terörün Görüntüleri, Görüntülerin Terörü (Ed.) Orhan Gökçe ve Uğur Demiray, Çizgi Kitabevi, Konya, ss.185-246.

- GÖKÇE, Orhan, KARAÇOR, Süleyman, ŞAHİN, Ali, ÖRSELLİ, Erhan, TEMİZEL, Metehan (2004b), “İstanbul Terör Saldırılarının Türk Medyasına Yansıması”, Terörün Görüntüleri, Görüntülerin Terörü (Ed.) Orhan Gökçe ve Uğur Demiray, Çizgi Kitabevi, Konya, ss.247-300.
- GÖKÇE, Orhan, ŞAHİN, Ali, ÖRSELLİ, Erhan, SÖZÜAK, Deniz, (2009), “Voter Behavior: Who Elects Who and Why?”, International Conference on Social Science, İzmir, ss. 85-100.
- KÖYLÜ, Murat (2006), Halkın Kamu Yönetimine Güveni Araştırması, Kocaeli Örneği, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli.
- ROSE, Richard, MISHLER, William ve HAERPFER, Christian (1997), “Sociak Capital in Civic and Stressfull Societies”, Studies in Comparative International Development, Vol. 32, No. 3., ss. 85-111.
- TÜSİAD (2002), Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD T/2002-12/335, İstanbul.
- USLANER, M. Eric (2003), “Trust and Civic Engagement in East and West”, Social Capital and the Transition to Democracy, Ed. BADESCU, Gabriel and USLANER, Eric M., Routledge, London.
- USLANER, M. Eric and ROTHSTEIN. B. (2005), “All For All Equality, Corruption and Social trust”, World Politics, Nr. 58, October, ss. 41-72.
- VAN DE WALLE, Steven (2002), “Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality”, paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA), Annual Conference, Postdam, Germany.
- VAN DE WALLE, Steven (2004), “Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?” Leuven: Instituut voor de Overheid.
- VAN DE WALLE, Steven, KAMPEN, Jarl K., BOUCKAERT, Geert (2005), “Deep Impact For High Impact Agencies? “Assessing the Role of Bureaucratic Encounters in Evaluations of Government”, Public Performance & Management Review, Volume 28, No: 4, pp: 532-549
- VAN DE WALLE, Steven (2007), “Determinants of Confidence in The Civil Service: An International Comparison”, Cultural Aspects of Public Managment Reforms, (Eds.) Kuno Schedler and Isabella Proeller:, Amsterdam, Elsevier, ss.171-201.
- VAN DE WALLE, Steven, BOUCKAERT, Geert (2003), “Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality”,

International Journal of Public Administration, Vol. 26, No. 8-9, ss. 891-913.

VAN DE WALLE, VAN ROOSBROEK, Steven, S., BOUCKAERT, Geert (2008), "Trust in The Public Sector: Is There Any Evidence for a Long Term Decline", International Review of Administrative Sciences 74, pp. 45-62.

KAYA, Ahmet Yalçın (2005), Okur Kimdir? Ne, Neden, Nerede, Nasıl, Ne Okur? Okumaz? , Çizgi Kitabevi, Konya.

KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ GELİŞİMİ VE 1980 SONRASI REFORMLARINA YÖNELİK KAMU PERSONELİNİN TUTUMU: KONYA ÖRNEĞİ*

Orhan Gökçe Erol Turan** Vahap Gökse****

Özet

Küresel değişim dinamiklerinin tetiklediği ve sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde bu dinamiklerin beraberinde getirdiği toplumsal, kültürel ve siyasal değişim ve dönüşümler, ülkelerin kamu yönetimi alanlarını da derinden sarsmıştır. Başta Türk kamu yönetim sistemi olmak üzere birçok devletin kamu yönetimi sistemi özellikle 1980'lerden sonra siyasal, ekonomik ve sosyal alanda uygulama alanı bulan neoliberal politikaların doğal bir sonucu olarak büyük bir değişim ve dönüşüm baskısı ve dalgası altına girmiştir. Mevcut kamu yönetimini, teorik ve pratik boyutta eleştirerek gelişen bu reform dalgalarının genel özelliği, farklı siyasal, kültürel ve toplumsal yapılanmaları olan devletlere, bu özelliklerini dikkate almadan, herkes için aynı nitelikte reçeteler sunması ve bunların başat uluslararası donör kuruluşlar aracılığıyla uygulanmaya konması için baskı uygulanmasıdır. Başka bir deyişle reform politikaları, uluslar arası donör kuruluşlar aracılığıyla az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere adeta dayatılmıştır. 1980 sonrası tüm dünyaya “Tarihin Sonu” söylemi kapsamında siyasal, sosyal ve ekonomik dönüşüm projesi olarak transfer edilen kapitalist sistemin yeni versiyonunu oluşturan neoliberal ideoloji'nin temel stratejisi; kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda piyasanın daha üstün bir mekanizma sağladığına olan inançtır. Ancak, bu neoliberal politikaların öngördüğü reform program ve stratejilerini uygulayan birçok ülke, sorunlarını çözmeyi bırakın, birçok yeni sorunla baş başa kalmıştır. Bu ülkelerin hem gelişmiş ülkelere hem de kendi aralarında farklılıklar taşıması nedeniyle bu anlayış çerçevesinde yaptıkları reform çabaları çoğu zaman başarısızlıkla sonuçlanmış ve önemli eleştiriler almışlardır.

Bu çalışmada yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren günümüze kadar pek çok ülkenin kamu yönetimi sistemlerinde gerçekleştirdikleri kurumsal değişim ve reformlar teorik ve pratik bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Bu açıdan, çalışmanın ilk kısmında

* Bu çalışmanın başlığına tam metin sunulurken “Konya örneği” eklenmiş ve böylece bu çalışmanın evreni sınırlandırılmıştır. Bunun da temel nedeni, çalışma kapsamında öngörülen alan araştırmasının yaz aylarına rastlaması nedeniyle hedeflendiği şekilde uygulanmasının mümkün olmamasıdır. Bu nedenle çalışmanın evreninin sınırlandırılmasının daha doğru olacağı düşünülmüş ve değiştirilmiştir.

*Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü,
ogokce@selcuk.edu.tr.

** Dr., Selçuk Üniversitesi, K.A.M.Y.O., Yön. ve Org. Bölümü, eturan@selcuk.edu.tr.

*** Arş.Gör., Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü,
vahapgokse@selcuk.edu.tr.

uluslararası donör destekli bu reformların altında yatan temel saikler ve sonuçları üzerinde durulmaktadır. Bu amaçla son elli yıldır dünyada söz konusu olan kamu yönetimi reform dalgaları üç döneme ayrılarak incelenmekte ve kurumsal değişim üzerindeki etkileri teorik bağlamda araştırılmaktadır. Çalışmanın ikinci kısmında özellikle 1980 sonrası söz konusu olan ve Türkiye’yi de içine alan son reform dalgasının kurumsal yapıya olan etkileri ve uygulamadaki personelin bu reformlara bakışları bir alan araştırmasıyla elde edilen sonuçlara göre değerlendirilmekte ve elde edilen bulgular çerçevesinde bazı öneriler geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Reform, Yapısal Dönüşüm, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Personelinin Reform Algısı

Abstract

Social, cultural, and political changes and transformations, induced by the dynamics of global change and brought about by these dynamics in the process of transformation from industrial society to information society, also shook the public administration area of the countries profoundly. Public administration systems of many countries; notably Turkish public administration system have been influenced by a major reform wave, which is the natural consequence of the neoliberal policies which found execution opportunity among political, economical and social fields, especially after the 1980s. Common trait of these reform waves, which criticize existing public administration system in terms of theoretical and practical dimensions is; presenting cures in the same character to these countries having different political, cultural and social structures, and creating pressure for being executed by leading international donor agencies regardless of these properties. In other words; reform policies have been almost imposed upon underdeveloped or developing countries by means of international donor agencies. Basic strategy of Neoliberal ideology, which formed the new version of capitalist system and which was transferred to the whole world as a political, social and economical transformation project within the context of “The End of History” statement; is the belief in the market to provide a better mechanism in providing public goods and services. But many countries, having practiced the reform program and strategies, have faced many new problems, far apart from solving the present ones. Because of these countries differing from each other and developed countries, their reform efforts often came to grief and criticized heavily.

In this study, institutional changes and reforms actualized by many countries in their public administration systems since the second half of the 20th century was evaluated in theoretical and practical point of view. In this regard, in the first part of the study, the reasons of international donor-supported reforms and their results were discussed. In accordance with this purpose, public administration reform waves which are in question during the last fifty years, were investigated in three periods and its influences on institutional change was examined in theoretical context. In the second part of the study; influences of the last reform wave including Turkey, which is in question especially after 1980, to the institutional structure and public servants’ outlook on these reforms were evaluated according to the results obtained from the findings of a field survey and some suggestions are studied to be developed in line with the findings.

Keywords: Reform, Structural Transformation, New Public Management, Reform Perception of Public Personnel

GİRİŞ

1980 sonrası kamu yönetimi tartışmalarının gündemini özellikle geliştirmekte olan ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin dönüştürülmesi sorunsalı oluşturmaktadır. Bu tartışmanın odak noktasını, etkin, verimli ve kaliteli kamu yönetiminin oluşturulması sorunu oluşturmaktadır. Bu süreçte temel ilke, “az devlet, daha fazla piyasa”dır. Zira “devlet, sorunların çözümünün değil, başlıca kaynağıdır” anlayışı hakim görüş haline gelmiştir. Bu anlayışın doğal bir sonucu olarak başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere ve özellikle de az gelişmiş ve geliştirmekte olan ülkelerde siyasal, sosyal ve ekonomik sorunların (yoksulluk, yolsuzluk, güvenlik vb.) kaynağının devlet olduğu ve devletin etkin ve verimli kılınmasının (etkin ve kaliteli kamu kurumları inşa edilmesinin) ancak “piyasa mantığının” benimsenmesi ile mümkün olduğu inancının giderek etkin ve yaygın hale gelmesidir (tartışma için bkz. Gökçe, 2007). Hal böyle olunca tüm dünyaya bu anlayışın transferi öncelikli ve temel hedefdir. Ya da daha açık ifade etmek gerekirse; ülkelerin kamu yönetimi sisteminin kurumsal yapılarının yeni paradigma çerçevesinde yeniden yapılandırılması ve kamu yönetim sistemlerinin yeniden inşa sürecinde yönetim düşüncesine bağlı olarak piyasa koşullarına uydurulması temel amaçtır.

Uluslararası donörler tarafından bu sürecin sonunda varılmak istenen amacın “ne” olduğu nispeten açık olsa da, -özellikle geliştirmekte olan ülkelerde etkin ve yüksek kaliteli kamu sektörü / yönetim kurumları inşa etmek- bunları gerçekleştirmek için politikaların “nasıl” uygulanması gerektiği yeterince açık değildir. Bu kurumsal dönüşüm için gerçekleştirilen çabalar özellikle az gelişmiş ülkelerin hükümetlerince takdirle karşılanmasına rağmen, uygun olmayan siyasal ve sosyal iklimlerde bu politikaların nasıl yürütüleceği ve sorununun çözüm yolu uzun süredir tartışılmaktadır (Jenkins ve Plowden, 2006: 28). Donör kuruluşların da kurumsal dönüşümün zorluğunu itiraf etmelerine rağmen, bunun nedenleri ve çözüm yolları konusu henüz tam anlamıyla açıklığa kavuşturulamamış; hem akademik dünyada hem de reform uygulayan ülkelerde tartışmalar devam etmektedir (Acemoglu, 2008: 1-9). Sözgelimi, uluslararası kalkınma ajansları tarafından yaptırılan bir dizi çalışma; kurumsal değişim hakkında bilinenlerin yetersiz olduğuna, hatta reform uygulamalarında etkin bir tasarım ve yöntemin saptanmadığına işaret ederek, arzu edilen sonuçlara nasıl ulaşılacağı konusunda belirsizliklerin devam ettiğini belirtmektedir (Jutting, 2003: 22).

Aynı şekilde Ornert; karar vericilerin kurumsal düzenleme çalışmaları yaparlarken hangi bağlamlarda hareket edeceklerinin ve başarısızlık durumunda alternatif planları nasıl uygulayacaklarının net olmadığını öne sürmektedir (Ornert, 2006: 185-189). Kimi sosyal bilimciler de aslında donör kuruluşların ne yapacaklarını ve uygulamalarının nasıl olacağını tam anlamıyla bilmediklerini ve şimdiye kadarki icraatlarının yetersizliklerle dolu olduğunu ileri sürmektedirler (Jenkins ve Plowden, 2006: 13). Reformları uygulayan ülkeler artık, gelişmiş ülkelerin ve donör kuruluşların reform yöntemleri ve

kurumsal dönüşüm konusunda bütün soruların cevabını bildikleri hususunda şüphelenmektedirler (Bertucci vd., 2009: 1002-1023). Bununla birlikte, reformların nasıl uygulanması gerektiği ve yüksek kaliteli kurumlar oluşturma konusundaki bilgi eksikliği ve pratikteki başarısızlıklarına rağmen, donör destekli kurumsal reformlar ısrarla devam ettirilmekte ve kapsamı gittikçe genişlemektedir.

Üzerinde durulması gereken önemli bir husus, donör destekli bu kurumsal inşanın yeni bir yöntem olmadığıdır. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaya ve sürdürülmeye çalışılan bu reform çabalarının yaklaşık olarak elli yıllık bir geçmişi vardır. Bu süreçte ülkelerin kamu sektör kurumlarının hem fonksiyonlarında hem de kapasitelerinde çeşitli iyileştirme çabaları sözkonusu olmuştur. Fakat donörlerin reform teşviklerindeki geleneksel yöntemler –temel olarak politika danışmaları sağlamak, hükümetlere stratejik reform taslakları hazırlamak, yasalar çıkarttırmak, yeni örgütlenmeler oluşturarak onların eğitimlerini ve teknik donanımlarını sağlamak vb.- reform politikalarına yeterli siyasal desteğin olmadığı ve eksik kapasiteli ülkelerde beklenen etkiyi sağlayamamışlardır.

İronik olarak, etkin ve verimli kurum ihtiyacı olan ülkelerde reformlara yönelik siyasal destek ve kurumsal kapasite sınırlıdır. Buna ek olarak, teknik yardımlar donör teşviklerinin en zor bileşenleri olarak kabul edilmekte ve yardımların diğer formlarına göre en zayıf çıktılarını oluşturmaktadırlar (Israel, 1987: 112). Bu durum, uzun zamandır -1980’lerden itibaren- donör politikalarının pek çok ülkede istenen başarıyı elde edememesini ve kurumsal dönüşümün ikinci planda kalmasını kısmen açıklamaktadır.

Bu açıklamalar çerçevesinde, bu çalışma yaklaşık olarak elli yıldır gelişmekte olan ülkelere sözkonusu olan donör destekli kamu sektör reformlarının anahtar unsurlarını incelemenin yanısıra, teorideki ve uygulamadaki yansımalarını tespit etmeye çalışmaktadır. Bu yapılırken, reformların içinde gerçekleştiği politik alan geniş bir bağlamda ele alınmış ve kamu sektörü reformları kurumsal değişimin önemli elementlerinden biri olarak kabul edilmiştir. Yaklaşık olarak son yirmi yıldır dünyanın pek çok ülkesinde sözkonusu olan son reform dalgasının etkileri Türkiye’yi zemin olarak pratikte değerlendirilmiştir.

I) DONÖR DESTEKLİ KURUMSAL REFORMLARIN GELİŞİMİ

1990’ların ikinci yarısından itibaren özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu sektör kurumlarının kapasitelerinin güçlendirilmesi ve yeniden inşası için uluslararası donör çevrelerince yeniden bazı politikalar üretilmeye ve uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeniden ortaya çıkış ve yeni teşvik politikaları doğal olarak birtakım tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Çünkü uluslararası bu donör kuruluşların gelişmekte olan ülkelerin kurumsal yapılarının güçlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilen reformlara açıktan ya da dolaylı olarak yaptıkları teşvik ve yardımların başlangıcı İkinci Dünya Savaşının ertelerine kadar götürülebilir. Bu dönemlerde “kurumsal yapılanma” (Korten,

1983) amacına odaklanan ve Amerika Birleşik Devletleri tarafından gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımlar; donör destekli teşviklerin ilk dalgasını oluşturmaktadır. “Point Four Program” olarak adlandırılan ve Amerika başkanı Truman tarafından 1949 yılında yürürlüğe konan; daha soğuk savaş döneminin başlangıcında gelişmekte olan ülkelerin “kalplerinin ve düşüncelerinin” kazanılması amacını güden bu teşvik politikası, temelde ABD’nin çeşitli alanlardaki teknik yardımlarını kapsamaktadır. Bu teknik yardımların özellikle tarım, sanayi ve sağlık alanlarında üçüncü dünya ülkelerinin yaşam standartlarının yükselmesi amacıyla yapıldığı iddia edilmiştir (Korten, 1983: 122).

Bu dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan kurumsal reformların genel amacı; gelişmekte olan ülkelerin organizasyonel ve yönetsel fonksiyonları sınırlı olan idari kurumlarının kapasitelerini genişletmek ve geliştirmek yönünde olmuştur. Batılı uzmanlar (politika danışmanları) tarafından yürütülen bu girişimlerde, gelişmiş ülkelerin kurumsal modelinin benzerleri gelişmekte olan ülkelerde de oluşturulmaya çalışılmıştır. Ancak batılı uzmanlar tarafından yürütülen ve batılı modellemeyi esas alan bu çabalar umulan sonuçları vermemiştir. Bu sonuçlar ile hayal kırıklığına uğrayan uluslararası donör kuruluşlar 1980’li yıllara kadar reform girişimlerini erteleyerek, bu yıllardan itibaren daha titiz ve daha katı yeni bir reform çabasına girişmişlerdir (Bossuyt, 2001).

Kurumsal yapılanma/gelişme modeli 1960’ların sonundan 1980’lerin ortalarına kadar donör kuruluşların proje ve programlarının önemli bir bileşenini oluşturmuştur. Teknoloji transferi, hizmet tedariki, politika danışmanlığı, altyapı projelerinin yapılandırılması gibi teşvikler bu bileşenin ana unsurlarını oluşturmaktadır. Bu teknik yardımlardaki temel hedef; daha önce de ifade edildiği gibi, gelişmekte olan ülkelerin kurumsal kapasitelerini geliştirmek ya da yeniden yapılandırmaktır (Goldsmith, 1992: 582-587). Ancak, bu dönemde sözkonusu olan başarısızlıklar bu kuruluşlara karşı bir güven açığına da beraberinde getirmiştir. Yeni dönemde donörler reform girişimlerini daha farklı argümanlarla dile getirmeye başlamışlardır (Grindle, 1997: 481-495).

1980’lerden itibaren başlayan ve 1990’lı yılların ilk yarısını kapsayan dönemde gerçekleştirilen reformlar ise, donör destekli kamu yönetimi reformlarının ikinci dalgası olarak tanımlanmaktadır (Bossuyt, 2001). Bu dönemde en etkili donör kuruluşlar olarak Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Fund-IMF*) ve Dünya Bankası (*World Bank-WB*) ön plana çıkmıştır. Bu kurumların politikaları temelde; gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini küçültmeyi, hükümet kontrolündeki sistemlerin piyasa koşullarına açılmasını ve özel sektör anlayışının kamu sektörüne yerleşmesini hedeflemiştir. Bu argümanlar, dönemin kurumsal reformlarının önemli bir parçasını oluşturmuş ve bu amaçla kamu sektörüne müdahalelerde bulunulmuştur (Caiden, 1991: 88). Bu reform dalgası şüphesiz kamu kurumlarının ortadan kaldırılmasını değil, ama karmaşık bürokratik sistemlerin hantallaştırdığı bu kurumların küçültülmesini ve dönüştürülmesini öngörmekteydi. Reformların bu yönü donör

politikalarının diğer unsurlarının gölgede kalmasına da yol açmıştır (Grindle, 1997: 481-495). Nihayet bu reform dalgası da başta donör kuruluşların reformların gerçekleştiği sözkonusu ülkelerin kurumsal ve toplumsal yapılarını dikkate almamalarından dolayı, birçok ülkede beklenen sonuçları vermemiş ve başarısız olmuştur. Gerçekte reformların başarısızlıklarının altında yatan temel etken, donörlerin reform politikalarında *neyin* yapılacağını ve *nasıl* yapacaklarını tam olarak bilememeleridir (Shepherd, 2003). Esasen, donör projelerinin önemli bileşenlerinden biri olan kurumsal reformlar bile, bilgi eksikliği ve reformların yürütülmesindeki tecrübesizlikten dolayı çoğu ülkede başarısız olmuştur. Bu başarısızlıklar donör projelerinin diğer argümanlarında da hayal kırıklıkları ve gerginliklere yol açmıştır (Spink, 1999: 201).

1990'ların sonlarında donör destekli kurumsal reformlar yeniden kimi çevreler tarafından dünya gündemine oturtulmuştur. Bu kez, yüksek kaliteli kurumların daha iyi ekonomik ortam oluşturacağı ve yatırım iklimini mümkün kılacağı, iyi yönetim ve hesapverebilirliğin güven oluşturacağı, mülkiyet haklarının güvenceye alınması ve toplumsal bölünmelerin ortadan kaldırılması konularında donörler arasında bir konsensüs oluşmuştur (OECD Development Center, 2006: 1). Önceki dönemlerde sözkonusu olan başarısız reform teşviklerinden elde edilen deneyimlerden dolayı donör kuruluşlar bu dönem yapısal uyum reformları konusunda daha dikkatli adımlar atmışlardır. Bu dönemde Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan "geçiş ülkeleri" ve bu ülkelerin hızlı reform ihtiyaçları, birtakım uluslararası donör kuruluşlarının dünya gündemine oturmasına da yol açmıştır. Donörler bu dönemde, kamu kuruluşlarının etkin ve verimli bir yapıya kavuşturulmasının farkındadırlar. Ayrıca, sözkonusu ülkelerde iyi yönetim mekanizmalarının oluşturulmadan sadece dışarıdan tavsiye ve teşviklerle reformların başarısız olacağını da bilincindedirler. Bu amaçla, bu dönemdeki temel paradigma; reform uygulayan ülkenin kurumsal ve toplumsal gelenekleri de dikkate alınarak zamana yayılan bir dönüşümün sağlanmasıdır (World Bank, 2002).

Donör destekli kamu yönetimi reformlarındaki bu üçüncü dalga'nın yönelimleri öncelikle göre daha kompleks ve sınırları daha geniştir (Spink, 1999: 216). Donörler bu kez, sözkonusu ülkelerin tüm yönetim sistemlerinin dönüşümüne yoğunlaşmışlardır. Çünkü bu ülkelerin kurumsal yapısının birbirine bağlı olduğu ve sadece birkaç kurumda yapılan reformun yeterli olmayacağı düşüncesi, reformların tüm sistem üzerinde yapılması gerektiği gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Bu durum ekonomik, siyasal ve toplumsal tüm kurumların kamu yönetimi sistemleriyle birlikte dönüştürülmesi anlamına gelmektedir (Caiden, 2006). Dolayısıyla sözkonusu bu reform dalgası ülkelerin siyasal ve ekonomik reformlarını da yelpazesi içine almış, daha çok "yönetişim reformu" olarak tasarlanmıştır. Bu reformlarda hükümetlerin sivil toplum örgütleri ve özel sektör ile işbirliği yapması ön plana alınarak, iyi yönetim yoluyla ekonomik büyümenin sağlanması ve yoksulluğun azaltılması amaçlanmıştır (OECD, 2008). Bununla birlikte, ekonomideki reformların ancak ülkenin ekonomik çevresiyle ilgili olduğuna inanan çoğu donör kuruluş, ekonomik reformlara siyasal müdahaleye ihtiyatlı yaklaşmışlardır (Caiden, 2006).

Özet olarak, donör kuruluşların teşvikleri kapsamında, kurumsal reformların alanı zaman içinde büyük ölçüde genişlemiştir. İdari/kamu sektör kuruluşlarının sözkonusu olduğu reformlar donör teşvikli reformların en önemli ayağını oluşturmuştur. Ancak son on beş yıldır yürütülen reformlar, daha iddialı bir söylem ve eylemle yeniden ortaya çıkmışlardır. Bu son süreçte idari reformların içeriği genişletilerek, siyasal, ekonomik ve toplumsal alanlarla kamu yönetimi arasındaki bağlantılara vurgu yapılmıştır.

II) 1980 SONRASI KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Geleneksel olarak kamu yönetimi reformları, donör kuruluşlar tarafından daha çok devlet kuruluşlarının iç verimliliğini arttırmak için bir dizi teknik müdahalelerin yapılması şeklinde değerlendirilmiş; ancak bu reformların siyasal, ekonomik ve toplumsal bağlamdaki boyutları ihmal edilmiştir. Bu yaklaşım doğal olarak kamu yönetimi sistemini oldukça dar olarak algılamış, bu sistemi sadece kamu hizmetlerinin sunumunu gerçekleştiren bir mekanizma olarak ele almıştır. Ancak kamu yönetimi sistemi bir ülkenin ekonomik, sosyal, politik ve kültürel faktörleri tarafından şekillendirilmiştir. Gerçekten de, kamu yönetimi reformları sadece kamu hizmetlerinin sunumunun dönüşümünü değil, aynı zamanda politika süreçlerinin, yerelleşme politikalarının, özelleştirmenin de içinde yer aldığı geniş bir alanı kapsamaktadır. Ayrıca hükümetlerin toplumsal güç dinamikleriyle olan ilişkilerinin düzenlenmesi de bu kapsamda değerlendirilebilir.

“İdari reform” kavramı literatürde ve uygulamada genellikle “kamu yönetimi reformu” yerine kullanılmıştır. Ancak bu kavram daha geniş kapsamda; kamu sektörünün sistematik olarak operasyonel performansının iyileştirilmesi anlamına gelmektedir (Caiden, 1991: 1). Quah da, idari reform kavramına bu şekilde yaklaşmış; hatta ilişkisel yönlerini de kavrama dâhil ederek içeriğini daha da genişletmiştir. Quah, kamu yönetimi reformlarının kapsamını şu şekilde belirlemektedir (Quah, 1976: 58):

- (1) Reformların yapısal yönü: Kamu bürokrasisinin kurumsal yönden reorganize edilerek yapı ve prosedürlerinin değiştirilmesi,
- (2) Reformların davranışsal yönü: Örgütsel etkinliğin sağlanması için kamu bürokratlarının tutum ve davranışlarının değişmesi.

Yukarıda sözü edilen bu reform yaklaşımı aslında 1980’li yılların ilk yarısından itibaren sözkonusu olmaya başlayan ve günümüze kadar devam eden reformların kapsamını belirlemektedir. Bu süreçte “idari reform” (*administrative reform*) ve “kamu yönetimi reformu” (*public administration reform*) kavramları yerlerini yavaş yavaş “kamu sektörü reformu” (*public sector reform*) kavramına bırakmıştır. Bu kavramın yerini ise 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren “yönetişim reformu” (*governance reform*) kavramı almıştır. İdari reform artık devlet idaresinin tek başına dönüştürülmesi değildir; fakat toplumsal kurumlar arasındaki ilişkilerin dönüştürülmesidir. Yani idari reform aslında kamu sektörünün yönetişime doğru dönüşümüdür (Caiden, 2006: 17).

Özellikle Dünya Bankası tarafından kullanılan bu kavram ve kavrama bağlı olarak algılanan reform yaklaşımı devletin tek tek kurumlarını değil tüm yönetim sistemlerinin dönüştürülmesini öngörmektedir (Girishankar, 2001).

Bu dönem reform yaklaşımında kamu yönetimi reformları tüm yönetim sistemlerinin dönüştürülmesinin merkezi ve giriş alanı olarak görülmektedir. Ayrıca devletin mevcut kalkınma gündeminin ve her şeyi içine alan ve kuşatan yönetim reformunun da en önemli ayağı olarak yine kamu yönetimi reformları görülmektedir. Bu dönemde başta donör kuruluşlar olmak üzere konuyla ilgili uzmanlar ve akademisyenler kamu tarafından sağlanan mal ve hizmetlerin kalitesinin artmasının temel altyapı kurumları, eğitim kurumları, hukuk düzeni ve ilişkileri sağlayan sistemin dönüştürülmesine bağlı olduğunda hemfikirlerdir (Acemoglu, 2008).

Daha önce de ifade edildiği gibi, yaygın olan kanaatin aksine, kurumsal reformlar –kuralların ve örgütlerin regülasyonu- uluslararası uygulama bakımından yeni bir şey değildir. Ancak önceki reformlar açıkça ya da dolaylı olarak kuralların değişmesine dayanıyordu. Ancak bu son reform dalgası çeşitli yönlerden öncekilerden ayrılmaktadır. Daha önceki reform dalgasında vurgu her zaman kuralların değiştirilmesine, kuralları uygulamakla görevli örgütlerin kapasitelerinin desteklenmesine ve örgütsel yapılanmaya yapılmıştır. Mevcut reformlar ise örgütsel yapıya ve kurallara daha makro seviyede yaklaşmakta ve değişimin daha kökten –ya da anayasal- kapsamda olmasına odaklanmaktadır. Bu yapılırken kurumsal yapının vatandaşlarla, özel sektörle ve sivil toplum örgütleriyle ilişkileri bir bütün olarak ele alınmaktadır. Önceki reform hareketlerinin başarısızlıklarının temelinde belki de bu yaklaşım farklılığı yatmaktadır. Çünkü sadece kurallara ve işleyişe odaklanmak mevcut yapıya makyaj yapmaktan öte bir şey değildir. Kurumsal yapıyı dönüştürmek ancak mevcut ekonomik, siyasal ve toplumsal sistemlerle birlikte düşünüldüğünde mümkündür.

III) ARAŞTIRMA VERİLERİNİN ANALİZİ

A. Araştırmanın Amacı ve Hipotezleri

Bu araştırma son yıllarda Türk kamu yönetimi sisteminde yapı, süreç, strateji ve kültür açısından ortaya çıkan değişimin kamu çalışanları üzerindeki olası etkisini araştırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir.

İletişim alanında yaşanan olağanüstü gelişmeler, devlet-vatandaş ilişkisinin de önemli ölçüde değişimine yol açmıştır. Devletin meşruiyetini sağlaması ve koruması için vatandaşını memnun etmesi artık bir lüks değil, bir gerekliliktir. Vatandaş memnuniyeti, mevcut kamu yönetimi ile mümkün değildir. Siyasal iktidar da bunun bilincindedir. Bu nedenle siyasal iktidar, topyekün bir yeniden yapılandırma süreci başlatmıştır. Buna bağlı olarak da son yıllarda kamu sektörünün hizmet, süreç, strateji ve kültür değerleri büyük bir değişim ile karşı karşıyadır.

Bu araştırma, “yeni kamu yönetimi” (new public management) olarak adlandırılan yeni yönetim anlayışının paradigmalarından Türkiye’deki kamu çalışanlarının Konya örneğinde ne şekilde ve ne oranda etkilendiğini tespit etmeyi ve bu anlayış doğrultusunda gerçekleştirilen reformlara karşı tutumlarını ölçmeyi amaçlamaktadır.

Bu çerçevede araştırmanın hipotezleri şu şekilde oluşturulmuştur:

H₀: Kamu çalışanlarının buldukları pozisyon reformlara yönelik algılarını etkilemektedir.

H₁: Kamu çalışanlarının hizmet sunumuna bakışları reformlara ilişkin algılarını yansıtmaktadır.

H₂: Kamu çalışanlarının işle ilgili tutum ve davranışları reformlara yönelik algılarını yansıtmaktadır.

B. Araştırmada Kullanılan Ölçekler ve Anketin Değişkenleri

Anketteki ölçeklerin oluşturulması için geniş bir literatür taraması yapılmıştır. Bu aşamada yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden hareket edilerek, bu ilkeler boyutlandırılmış ve yargılara dönüştürülmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerinden geliştirilen araştırmanın ölçeği; verimlilik, etkinlik, piyasalaşma, yerelleşme, yönetim, hesapverebilirlik, vatandaş odaklılık ve özelleştirme olmak üzere toplam sekiz alt boyuttan oluşmaktadır. Bu alt boyutlardan araştırmanın kapsamı çerçevesinde çeşitli değişkenler geliştirilmiştir. Ölçekte yer alan değişkenler oluşturulurken, konunun teorik ve operasyonel tanımlarına uygun ifadeler içeren, geçerlilik ve güvenilirlikleri daha önceki çalışmalarda onaylanmış yargılara paralel olarak geliştirilen değişkenlerden oluşmasına dikkat edilmiştir.

C. Araştırmanın Evreni ve Örneklem Seçimi

Bu araştırmanın evrenini, Konya’daki kamu kurumları çalışanları oluşturmaktadır. Araştırmanın örneğini Konya’da mevcut olan kamu kurumlarında (Belediyeler, Vergi Daireleri, Hastaneler, Emniyet, Adliye) çalışanları oluşturmaktadır. Bu kurumlarda çalışanlar, pozisyon, eğitim, gelir, cinsiyet, yaş gibi değişkenler dikkate alınarak sınıflandırılmış ve bunlardan temsil kabiliyeti olacak şekilde tekrar bir seçime gidilmiştir. Bu süreçte “tesadüfî örneklem yöntemi” esas alınmıştır.

Anket uygulaması 1 Eylül – 10 Eylül 2011 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık 450 kişiye ulaştırılan anketlerden geri dönen anket sayısı 333’tür (% 74). Geri dönen anketlerden bir kısmı değerlendirmeye alınmamış; kullanılmaya değer görülenlerin 284 tanesi araştırmada kullanılmıştır. Bilindiği gibi, Merkez Limit Teoremine göre birbirinden bağımsız ve tesadüfî seçilen 30 ve üstü gözlem yapıldığında, örneğin parametreleri (ortalaması ve standart sapması) anakütlenin parametrelerine yaklaşır (Tijms, 2004: 30). Başka bir ifadeyle, örnekten hareketle anakütleyle ilişkin yargılarda bulunulabilir. Dolayısıyla, bu

çalışmada kullanılan örneklem büyüklüğü (n=284) yapılan çalışma için çalışmanın güçlükleri de göz önüne alındığında Konya'yı temsil edecek büyüklüktedir.

Araştırmanın sonuçlarından Türkiye'ye yönelik çıkarım yapmak kuşkusuz mümkün değildir. Sınırlı zaman ve maddi imkanlar nedeniyle araştırmanın evrenini sınırlandırma ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu nedenle bu çalışmanın sonuçları, ancak bu alanda yapılacak yeni çalışmalar için bazı ip uçları sunabilir.

D. Ölçeğin Güvenilirliği

Verilerin istatistikî analizleri için SPSS (*Statistical Packet for Social Science*) 15.0 paket programından yararlanılmıştır. Verilerin analizinde; frekans dağılımları, ortalama, standart sapma ve varyans analizi gibi analiz yöntem ve teknikleri kullanılmıştır. Manidarlık / anlamlılık testlerinde $\alpha=0,05$ anlamlılık düzeyi (*güven aralığı*) kullanılmıştır. Veriler herhangi bir istatistikî analize başlamadan önce gerekli olan güvenilirlik ve geçerlilik açısından değerlendirilmiştir. Elde edilen verilerin iç tutarlılığının değerlendirilmesi için *Cronbach Alpha* güvenilirlik katsayısı kullanılmıştır. Uygulamanın analizine göre anketin tüm ölçekleri için Cronbach Alpha (α) istatistiği = 0.864 ile 0.967 arasında bulunmuştur. Anketin her bir alt ölçeği için Cronbach Alpha (α) istatistiği 0.800 – 0.980 arasında olup oldukça güvenilir sınır değerleri arasında yer aldığı, bu sebeple bu değişkenlerin hepsinin geçerlilik/güvenilirlik test sonuçlarını sağladığı söylenebilir.

E. Araştırmanın Bulguları

1) Örnekleme Ait Sosyo-Demografik Göstergeler

Araştırmanın sonuçlarının değerlendirilmesinin ilk aşamasında ankete katılan bireylerinin sosyo-demografik özelliklerinin belirlenmesi, kamu çalışanlarının yeni kamu yönetimi reformlarına yönelik algı düzeylerinin ve tutumlarının tespit edilmesi açısından önemli görülmüştür. Bu amaçla çalışmanın bu bölümünde anket formunda yer alan sosyo-demografik özellikler için ayrı ayrı frekans dağılım tabloları oluşturulup incelenmiştir. Tablo 1'de anket formunda sosyo-demografik özellikler kısmında yer alan sorulara verilen yanıtların frekans dağılımları ve yüzdelik oranları yer almaktadır.

Tablo 1'den anlaşılacağı üzere, anketi toplam 284 kamu çalışanı yanıtlamıştır. Buna göre çalışanların 240'ı bay (% 84,5) ve 44'ü (% 15,5) bayandır. 18'i (% 6,3) lise ve öncesi, 216'sı (%76,1) lisans, 42'si (% 14,8) yüksek lisans ve 8 (% 2,8) tanesi doktora mezundur. 8'i (% 2,8) 18-24 yaş aralığında, 88'i (% 31) 25-34 yaş aralığında, 118'i (%42'6) 35-44 yaş aralığında, 70'i (% 24,6) ise 45 ve üzeri yaş aralığındadır. Yine araştırmaya katılanların 14'ü (% 4,9) üst düzey yönetici, 112'si (% 39,5) orta düzey yönetici, 44'ü (% 15,5) alt düzey yönetici ve 114'ü (% 40,1) memur statüsünde çalışmaktadır.

Tablo 1. Sosyo-Demografik Özellikler

Cinsiyet	Frekans	%	Eğitim	Frekans	%
Bay	240	84,5	Lise ve öncesi	18	6,3
			Üniversite	216	76,1
Bayan	44	15,5	Yükseklisans	42	14,8
			Doktora	8	2,8
Toplam	284	100	Toplam	284	100
Yaş	Frekans	%	Statü	Frekans	%
18-24	8	2,8	Üst düzey yönetici	14	4,9
25-34	88	31,0	Orta düzey yönetici	112	39,5
35-44	118	41,6	Alt düzey yönetici	44	15,5
45 +	70	24,6	Memur	114	40,1
Toplam	284	100	Toplam	284	100

2) Araştırma Bulgularının Analizi

Tablo 2. Reform Çabalarına Bakış

Kurumdaki Statü		Reform Çabalarını Gerekli Görüyor musunuz?			Toplam
		Evet	Hayır	Fikrim Yok	
Üst Düzey Yönetici	Frekans	14	0	0	14
	Yüzde (%)	100	0	0	100
Orta Düzey Yönetici	Frekans	100	8	4	112
	Yüzde (%)	89,3	7,1	3,6	100
Alt Düzey Yönetici	Frekans	30	10	4	44
	Yüzde (%)	68,2	22,7	9,1	100
Memur	Frekans	70	34	10	114
	Yüzde (%)	61,4	29,8	8,8	100
Toplam	Frekans	214	52	18	284
	Yüzde (%)	75,4	18,3	6,3	100

Araştırmanın kapsamı ve verilerin toplandığı örneklem hakkında fikir sahibi olunduktan sonra, bu aşamada araştırmanın varsayımlarından hareketle toplanan diğer verilere ilişkin genel değerlendirmeler aşağıda verilmiştir. Araştırmanın ana amacı doğrultusunda kamu yönetimi reformlarının kurumsal işleyişe etkisi, kamu çalışanlarının bu reformlara bakışı ve reformların çalışanlar tarafından nasıl algılandığını analiz edebilmek için, katılımcılara bir dizi soru yöneltilmiştir. Sorulara verilen yanıtlar kısaca değerlendirilip, yorumlanarak bir analiz yapılmaktadır.

Bu araştırmanın varsayımlarından biri olan “*Kamu çalışanlarının buldukları pozisyon onların reformlara yönelik algılarını etkilemektedir*” yargısından hareket edilerek katılımcılara; “*Türk kamu yönetimindeki reform çabalarını gerekli görüyor musunuz?*” şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Tablo 2’de yer alan ve katılımcıların buldukları pozisyonlarına göre reformlara bakışlarını yansıtması bakımından öne çıkan bazı hususlara dikkat edilecek olunursa; üst düzey yönetici statüsünde bulunanların tamamının (% 100) reform çabalarını gerekli görmüş olmaları dikkate değerdir. Orta düzey yöneticilerde de bu oran yüksektir (% 89,3). Reform çabalarının gerekliliğine dair düşüncenin oranı alt düzey yöneticilerde % 68,2; memur statüsünde çalışanlarda ise % 61,4’tür. Kamu çalışanları toplamda % 75,4’lük yüksek bir oranla kamu yönetimindeki reform çabalarını gerekli görmektedirler. Ayrıca, yine tabloda yer alan bulgulardan anlaşılacağı üzere, kamu çalışanlarının kurumdaki statülerine göre reformlara bakışları farklılık göstermektedir. Buna göre, statü yükseldikçe reformların gerekliliğine dair inancın oranı da yükselmektedir. Bu da, araştırmamızın birinci hipotezini doğrulamaktadır.

Tablo 3. Reformlardan Beklentiler

Değişkenler	N	Min.	Max.	Ort.	Std. Sapma
Hizmetlerde kaliteyi	284	1	5	4,07	,803
Hizmetin miktarını	284	1	5	3,86	,794
Hizmetin maliyetini	284	1	5	2,32	1,270
Verimliliği ve etkinliği	284	1	5	4,09	,760
Hizmetin sağlanmasındaki hızı	284	1	5	4,00	,890
Kırtasiyeciliği / bürokrasiyi	284	1	5	2,37	1,198
Açıklığı ve şeffaflığı	284	1	5	3,89	,871
Kurumların ve personelin hesapverebilirliğini	284	1	5	3,99	,775

(i) Ölçekte 1 “oldukça azaltır”, 2 “azaltır”, 3 “değiştirmez”, 4 “artırır”, 5 “çok artırır” anlamındadır. (ii) Cronbach Alpha= ,8367 (iii) Friedman çift yönlü Anova testine göre ($\chi^2=1742,463$; $p<.001$) sonuçlar istatistiksel açıdan anlamlıdır.

Tablo 3 ve sonraki tablolarda Tanımsal İstatistikler aracılığıyla elde edilen değerler bu araştırmanın diğer varsayımlarına göre sınıflandırılmıştır. Tablolarda deneklerin bu varsayımlara göre geliştirilen yargılara katılım düzeyleri yer almaktadır. 1'den 5'e kadar derecelendirilen bu ölçeklerde ortalama 2,50'dir. Bu rakamın altı, ilgili yargıya katılma düzeyinin düşüklüğünü; üstü ise katılma düzeyinin yüksekliğini ifade etmektedir.

Tablo 3'te bu araştırmanın varsayımlarından biri olan “*Kamu çalışanlarının hizmet sunumuna bakışları onların reformlara ilişkin algılarını yansıtmaktadır*” yargısından hareket edilerek geliştirilen skalada deneklerin derecelendirme düzeyleri görülmektedir. Tabloda katılımcıların reformlardan beklentilerini yansıtmaları bakımından öne çıkan bazı hususlara bakılacak olunursa; “*Türk kamu yönetimindeki reformlardan beklentilerinizi derecelendirir misiniz*” sorusu bağlamında verimlilik ve etkinliği artırır yönündeki derecelendirme düzeyinin yüksekliği (4,09) anlamlıdır. Denekler reformların hizmetlerde kaliteyi (4,07); hizmetin sağlanmasındaki hızı (4,00), açıklığı ve şeffaflığı (3,89), hesapverebilirliği (3,99) ve hizmetin miktarını (3,86) artıracaklarını düşünmektedirler. Buna karşın reformların kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi (2,37) ve hizmetin maliyetini (2,32) azaltacağı inancındadırlar. Bu oranlar araştırmanın ikinci hipotezini doğrulamaktadır.

Tablo 4. Reformların Öngörülerine Yönelik Kişisel Tutumlar

Değişkenler	N	Min.	Max.	Ort.	Std. Sapma
İşimde çoğunlukla yeni fikirler, yöntemler ya da projeler üretirim	284	1	5	3,93	,978
İş yaparken her zaman farklılık yaratmayı düşünürüm	284	1	5	3,96	,932
Bana sağlanan kaynakları etkin bir şekilde yönetiyorum	284	1	5	4,26	,730
Ortaya çıkardığım ürün/hizmet, piyasa koşullarında rekabet edecek kalitededir	284	1	5	3,93	,871
İşimle ilgili olarak günlük rutin iş ve görevler dışında başka bir şey yapamıyorum	284	1	5	3,26	1,251
İşimle ilgili olarak çevredeki gelişmeleri ve olayları takip ederek sürekli kendimi yenilemekteyim	284	1	5	3,94	,942

(i) Ölçekte 1 “kesinlikle katılmıyorum”, 2 “katılmıyorum”, 3 “kararsızım”, 4 “katılıyorum”, 5 “tamamen katılıyorum” anlamındadır. (ii) Cronbach Alpha= ,8374 (iii) Friedman çift yönlü Anova testine göre ($\chi^2=1835,526$; $p<.001$) sonuçlar istatistiksel açıdan anlamlıdır.

Tablo 4’te yeni kamu yönetiminin hesapverebilirlik, sonuç odaklılık, piyasalaşma, verimlilik ve etkinlik vb. ilkeleri çerçevesinde değerlendirilebilecek bazı yargılara deneklerin katılım dereceleri yer almaktadır. Bu derecelenme aynı zamanda yeni kamu yönetimi reformları bağlamında kamu çalışanlarının kişisel tutumlarını da ortaya koymaktadır. Yargılar araştırmanın sonuncu varsayımı olan “*Kamu çalışanlarının işle ilgili tutum ve davranışları onların reformlara yönelik algılarını yansıtmaktadır*” önermesinden hareket edilerek geliştirilmişlerdir. Bu tabloda öne çıkan önemli hususlardan birisi “*bana sağlanan kaynakları etkin bir şekilde yönetiyorum*” yargısına katılım düzeyinin yüksekliğidir (4,26). Bu oran, kamu görevlilerinin yeni kamu yönetimi düşüncesinin temel vurgularından da biri olan “*verimlilik ve etkinliği*” önemsediklerini göstermektedir. Aynı şekilde “*iş yaparken her zaman farklılık yaratmayı düşünürüm*” yargısına ortalamanın üzerinde bir katılımın (3,96) olması dikkat çeken bir husustur. Tabloda öne çıkan önemli diğer bir bilgi, ankete katılan kamu görevlilerinin *işleriyle ilgili olarak çevredeki gelişmeleri ve olayları takip ederek sürekli kendilerini yenilemeye çalışma* yönündeki beyanlarının yüksekliğidir (3,94). Tablodan, ankete katılan kamu çalışanlarının işleriyle ilgili tutum ve davranışlarının yeni kamu yönetimi ilkelerinin paralelinde olduğu sonucu çıkarılabilir. Bu da araştırmanın üçüncü hipotezini doğrulamaktadır.

SONUÇ

Bu çalışma kamu yönetiminde “reform” konusunu teorik ve uygulama temelli olarak incelemektedir. Teorik kısımda yaklaşık olarak son elli yıl boyunca gelişmiş ülkeler ya da birtakım uluslararası donör kuruluşlar tarafından teşvik edilen ve gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini dönüştürmeye yönelik reformların dönemsel yönelimleri sorgulanmaya çalışılmıştır. Her seferinde gelişmekte olan ülkelerin idari sistemlerini dönüştürmek amacıyla ve büyük ümitlerle öneriler getiren bu dönemsel reform girişimlerinin sicilleri çokta temiz değildir. Donörlerin yanlış politikalarından, reform konularının ve yöntemlerinin doğru seçilmemesinden ya da bizzat reformu uygulayan ülkenin birtakım yerel eksikliklerinden –siyasal ve toplumsal destek vb.- kaynaklanan etkenler bu kötü sicilin oluşmasının başlıca nedenleridir.

Çalışmada donör destekli kamu yönetimi reform çabaları bir bütün olarak değil, literatürden elde edilen veriler doğrultusunda içerikleri ve yaklaşımlarının benzerliğinden dolayı üç döneme ayrılarak ele alınmıştır. Buna göre, İkinci Dünya Savaşı’nın ertesinde başlayıp 1960’lı yıllar boyunca devam eden ve kamu sektörünün organizasyonel gelişimine odaklanan “*modernizasyon*” vurgulu reformlar ilk reform dalgasını oluşturmaktadır. Daha çok batılı uzmanlar tarafından az gelişmiş ülkelerin örgütsel ve kurumsal yapısının gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemine adapte edilmeye çalışıldığı bu

reform dalgasının en önemli donörü USAID (United States Agency for International Development)'dir. 1970'li yıllar donör destekli kamu yönetimi reformları bakımından tüm dünyada bir geçiş dönemi olarak kabul edilmektedir. Ancak 1980'li yılların ilk yarısından itibaren bu tür reformlar yeniden yaygınlık kazanmıştır. Devletin küçültülmesi, özelleştirme ve kamu sektörünün işleyişinin özel sektöre benzetilmesine odaklanan bu ikinci reform dalgasının en önemli vurgularından biri “*piyasalaşmadır*”. Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Management*) olarak bilinen ve IMF ve Dünya Bankası'nın başta gelen donör olduğu bu reform dalgasının içeriği 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren değişmeye başlamıştır. Bu yıllardan itibaren başladığı varsayılan ve günümüze kadar gelen kamu yönetimi reformları ise üçüncü reform dalgasını oluşturmaktadır. Temel vurgusunu “*iyi yönetim*” kavramının oluşturduğu bu reform dalgası daha çok kurumların kapasitelerinin etkinleştirilmesine, sivil toplum katılımına, kuralların ve yöntemlerin değiştirilmesinden ziyade kurumsal dönüşüme odaklanmıştır. Bu dönem reformlarının etkili donörleri olarak UNDP (United Nations Development Programme) , EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) ve Dünya Bankası gibi kurumlar ön plana çıkmıştır.

Bu çerçevede çalışmanın uygulama bölümünde, 1980'li yılların ilk yarısından itibaren Türkiye'de de söz konusu olmaya başlayan ve dünyada ki gelişimine bağlı olarak 1990'ların ortalarından itibaren biraz içerik değiştirerek günümüze kadar gelen Yeni Kamu Yönetimi Reformlarına yönelik kamu çalışanlarının tutumları saptanmaya çalışılmıştır.

Araştırmadan elde edilen sonuçlara göre, “performans değerlendirme, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, sonuç odaklılık, vatandaş odaklılık, katılımcılık, şeffaflık, esneklik, rekabet vb.” yeni kamu yönetimi boyutları doğrultusunda değerlendirilen kamu çalışanlarının, bu ilkeleri benimseme düzeylerinin yüksek olduğu görülmüştür. Bu durum, kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen değişimlerin Türk kamu yönetimi sisteminin personel tutumlarına da yansımaları göstermektedir. Dolayısıyla, kamu çalışanlarının daha etkin ve katılımcı yönetim beklentisi içinde oldukları ileri sürülebilir.

Sonuç olarak, reform olgusu uzun yıllardan beri Türk kamu yönetiminde üzerinde oldukça fazla durulan bir konu olmuştur. Ancak bugüne kadar çok çeşitli faktörlerden dolayı bu hususta tam anlamıyla başarılı bir sonuç elde edilememiştir. Bu açıdan konu daha fazla önemsenmeli ve farklı yönleriyle daha analitik olarak irdelenmelidir. Bu amaçla yapılacak ampirik araştırmalar, Türk kamu yönetimi sistemine önemli katkılar sağlayacak ve kamu yöneticileri için yol gösterici olacaktır.

KAYNAKÇA

- ACEMOGLU, Daron, JOHNSON, Simon ve ROBINSON, James A. (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, 91 (5), ss. 1369-1401. <http://www.jstor.org/stable/2677930>. (05.09.2011).
- ACEMOGLU, Daron (2008), "Interactions Between Governance and Growth", içinde: D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama ve D. Rodrik (Eds.), *Governance, Growth & Development Decision-Making*, ss. 1-9. <http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/NA/NCE/Resources/governanceandgrowth.pdf>. (12.09.2011).
- BERTUCCI, Guido, COOLEY, Larry, FIERRE, Patricia, HUGHES, Paul ve MANNING, Nick (2008), "The State and International Development Management: Commentary from International Development Management Practitioners", *Public Administration Review*, 68 (6), ss. 1002-1023.
- BOSSUYT, J. (2001), "Mainstreaming Institutional Development: Why is It Important and How can It Be Done? Maastricht: ECDPM. http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/23A5B57588BD59DFC1256E230037B558?OpenDocument. (17.09.2011).
- CAIDEN, Gerald (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, New York: DeGruyter.
- CAIDEN, Gerald (2006), "Assessing Institutional Reform, Revised as, Challenges to Institutional Reform", A Paper Presented at the International Political Science Association Conference, Japan, Revised at the University of West Indies, Trinidad and Tobago.
- GIRISHANKAR, Navin (2001), "Evaluating Public Sector Reforms: Guidelines for Assessing Country-Level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector", OECD, Washington, D.C: World Bank.
- GOLDSMITH, Arthur A. (1992), "Institutions and Planned Socioeconomic Change: Four Approaches", *Public Administration Review*, 52, (6), ss. 582-587.
- GÖKÇE, Gülise (2007), *Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya*.
- GRINDLE, Merilee S. (1997), "Divergent Cultures? When Public Organizations Perform Well in Developing Countries", *World Development*, 25, (4), ss. 481-495. <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=708982&sid=1&Fmt=3&clientId=944&RQT=309&VName=PQD>. (17.09.2011).

- ISRAEL, Arturo. (1987), *Institutional Development: Incentives to Performance*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- JENKINS, Kate ve PLOWDEN, William (2006), *Governance and Nation-Building: The Failure of International Intervention*, Northampton, Mass: Edward Elgar.
- JUTTING, J. (2003), “Institutions and Development: A Critical Review”, OECD Development Centre, Technical Papers No. 210, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- KORTEN, David (1983), *Learning from USAID Field Experience: Institutional Development and The Dynamics of The Policy Process*, Washington, DC: National Association of Schools of Public Affairs and Administration.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2006), “The OECD Development Centre & OECD Development Assistance Committee (DAC) – Network on Governance (govnet), International Seminar on: Informal Institutions and Development: What Do We Know and What can We Do?” (11- 12 December 2006), Paris: World Bank Office, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/54/37738427.pdf>. (04.09.2011).
- ORRNERT, Anna (2006), “The Heart (and Soul?) of International Development: the Role of Faith in Global Poverty Reduction”, *Public Administration & Development*, 26, (2), ss. 185-189.
- QUAH, J.S.T. (1976), “Administrative Reform: A Conceptual Analysis”, *Philippine Journal of Public Administration*. 20, ss. 50-67.
- SHEPHERD, Geoffrey (2003), “Civil Service Reform in Developing Countries: Why is It Going Badly?” A Paper Presented at the 11th International Anti-Corruption Conference, (25-28 May 2003), Seoul, Republic of Korea.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010813.pdf>. (12.09.2011).
- SPINK, Peter (1999), “Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America”, içinde: Carlos Bresser Pereira ve Peter Spink (eds.). *Reforming the State Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers
- TIJMS, Henk (2004), *Understanding Probability: Chance Rules in Everyday Life*, Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington D.C: World Bank.
<http://econ.worldbank.org/wdr/WDR2002>. (15.09.2011).

BELEDİYE HİZMETLERİNDE ÖNCELİKLERİN BELİRLENMESİNDE VATANDAŞ BEKLENTİLERİNİN ETKİSİ: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

*Gülçin Eroksal**

Özet

Yerel yönetimler, halka en yakın idari birimlerdir. Bu nedenle sunulan hizmetlerden en çok etkilenenler yerel topluluk olmaktadır. Belediyelerin, yasal tanımında, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kuruldukları belirtilmiştir. Bunun bir diğer anlamı, belediyelerin hizmetlerini gerçekleştirirken vatandaşların ihtiyaçlarına önem vermesi gerektiğidir. Ankara Büyükşehir Belediyesi, ilk büyükşehir belediyelerinden birisi olması sebebiyle vatandaş beklentilerini elde etme konusundaki pratiklere hakim görünmektedir. 5216 ve 5393 sayılı kanunların da yürürlüğe girmesiyle daha iyi hizmet verme anlamında belirli uygulamaları hayata geçirmiştir. Bunlardan bazıları 153 Mavi Masa Çağrı Merkezi, Ankara halkı için referandum uygulamaları, bilgi edinme sistemi ve kanunun getirilerinden olan kent konseyi ile hemşehri hukuku uygulamalarıdır. Çalışmamızda, birincil ve ikincil verilerden yararlanarak birinci kısımda tarihsel süreçte Türkiye’de belediyecilik anlayışının gelişmesinden, ikinci kısımda belediyelerde halkla ilişkilerin günümüzdeki durumundan ve Son olarak da örneğimiz olan Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin yapmış olduğu çalışmaları inceledik. “Eksiklikler var mı ?” “Artı olarak ne yapılabilir ?” sorularının cevaplarını bulmaya çalıştık.

Anahtar Sözcükler: Yerel Yönetimler, Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Halkla İlişkiler

Abstract

Local governments are the closest administrative units to the people. That’s why, the local community is most affected by the municipal services. In the legal definition, Municipalities are established to meet the stated needs of local joint. In the other terms it means municipalities should give importance to the needs of citizens. It seems that Ankara Metropolitan municipality knows how to get the citizens expectations. With the new regulations about municipalities, Ankara Metropolitan municipality applied some applications for better service. For example, 153 call center, referendum applications, gathering information via internet or other ways. In the first part of our paper, we looked into the historical development of municipalities in Turkey, in the second part, we tried to examine public relations in the municipalities and it’s actual state and in the last part, we try to explain Ankara Metropolitan municipality’s services that makes us understand the public expectations for the application of the services.

Keywords: Local Governments, Municipality, Metropolitan Municipality, Public Relations

* Öğretim Görevlisi, Bozok Üniversitesi, Yerköy Adalet Meslek Yüksekokulu, gulcineroksal@hotmail.com

GİRİŞ

Yerel yönetimler, “belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine bir arada yaşamaları nedeniyle, kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip üstelendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetimler ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir” (Yalçındağ, 1995:15).

Tanım kapsamında söyleyebiliriz ki, yerel yönetimler, halka en yakın idari birimlerdir. Bu nedenle sunulan hizmetlerden en çok etkilenenler yerel topluluk olmaktadır. Bir başka deyişle, hizmetlerini iyi bir şekilde yürüten yerel yönetim, o coğrafi bölgede yaşayanların beklentilerini iyi bir şekilde karşılayabilmelidir.

Son dönemdeki yerel yönetim uygulamalarına baktığımızda vatandaşın müşteri gibi görülmesi ve taleplerinin yönetim kararlarında daha etkin bir şekilde ele alınması kısacası insan ve hizmet odaklı yönetim anlayışının benimsenmesi söz konusudur. Bu da hizmet önceliklerinde beklentilerin ön plana çıkmasına neden olmaktadır.

Subsidiarity ilkesi gereği, yerel yönetimler içerisinde hizmette halka en yakın birimler belediyelerdir. Bu bakımdan Türkiye’de ki belediyelerin durumlarını ve buna bağlı olarak da Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin durumunu incelemeye çalışacağız.

I. TÜRKİYE’DE BELEDİYECİLİĞİN YASAL ANLAMDA KISA BİR DEĞERLENDİRMESİ

Türkiye’de belediyecilik anlayışının gelişmeye başlaması Osmanlı imparatorluğu dönemine dayanmaktadır. İlk olarak Tanzimat ve ıslahat hareketlerinin sonucunda yerel yönetim fikrinin ortaya çıkmıştır. Ancak ilk belediye örgütü 1854 yılında vücut bulmuştur (Görmez, 1997:87). 1854 yılında İstanbul’da Şehremaneti’nin kurulmasıyla belediye örgütlenmesi adına ilk adım atılarak, sonrasında pek çok belediye kurulmuş, ancak idari ve mali özerklikten yararlanamayan bu tip oluşumların sistematik bir belediyecilik anlayışını oluşturamadıkları görülmüştür.

Cumhuriyet döneminde, yerel yönetimleri ilgilendiren kanunların yürürlüğe girmesiyle belediyecilik anlayışı sistematize edilmek istenmiştir. 1930 yılında yürürlüğe giren ve çok uzun bir süre yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediye örgütlenmesi, bir belediyenin sahip olduğu görevler ve yetkiler açıkça belirlenmiştir. Bu anlam olarak, kanunda belirtilen görevler yetkiler ve şemalar dışına çıkılamayacağıdır. Bu dönemden sonra hızlı kentleşme, göçlerin artması, belediyelerin sayıca çoğalması beraberinde birçok olumsuzluğu getirmiştir. Büyük küçük tüm belediyelerin aynı kanuna tabi olması, bazı belediyelerin nitelik bakımından yetersiz kalmasına sebep olmuş ve

yönetim biçimleri eksik nitelik arz etmeye başlamıştır. 1980’li yıllara kadar aynı kanunun uygulanması ve bahsettiğimiz sorunların yaşanması kaçınılmaz olmuştur.

Bu döneme kadar merkezîyetçi bir anlayışla yürütülen belediyeçilik anlayışı tabii ki halkın beklentilerine cevap vermekten uzaktır. Ancak 1980’li yıllarda vatandaşın da söz sahibi olması gerekliliği ön plana çıkmaya başladığında “beklenti” kavramı da yönetimlerin ilgisini çekmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak da 1982 Anayasasının da bir getirisi olan büyükşehir belediyeleri ortaya çıkmıştır. Bu aslında yukarıda bahsetmiş olduğumuz sorunları çözüm noktasında önemli bir adımdır. Artık büyükşehir kavramı ve bu kavrama bağlı olarak farklı yönetim biçimleri benimsenmiş ve belediye sistemi yeni bir düzen kazanmıştır.

1580 ve 3030 sayılı belediye kanunları ile oluşturulan sistem 2004 yılına kadar devam etmiş ve ardından Kamu Yönetimi reformu kapsamında yeniden düzenlenerek küresel gelişmelerle uyumlu hale getirilmiştir. Bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

II. BELEDİYELERDE HALKLA İLİŞKİLER VE GÜNÜMÜZDEKİ DURUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Halkla ilişkiler faaliyeti günümüzde önemli bir konu olarak gündemi meşgul etmektedir. Özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında, halkla ilişkiler faaliyetinin yürütülmesi, halkın da isteklerine önem verilmesi ya da kurumun faaliyetlerini icra ederken, bu talep ve isteklerin değerlendireceği anlamını taşımaktadır.

Belediyelerde halkla ilişkilerin amacı, “ilk olarak halkın belediyesini yaratmak daha sonra da belediyeyi destekleyen kent kamuoyunu oluşturmaktır” (Yalçındağ, 1987:77). Yerel yönetimler arasında halkla en çok iç içe olan, halka en yakın birimler belediyelerdir. Bu nedenle de halkla ilişkiler faaliyetlerini düzenli bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Çünkü halktan kopuk bir belediye düşünülemez. Bu ayrıca demokratik belediyeçilik anlayışının da temelidir. Yerel halkın isteklerini göz önünde bulundurmayan, dayatmacı bir belediyeçilik anlayışı hem demokrasi açısından hem de halkla ilişkiler açısından istenmeyen bir durumdur.

Bilindiği üzere, bir yerel yönetim biriminin sağlıklı bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için paraya, insan gücüne ve kapsamlı yasal düzenlemelere ihtiyacı bulunmaktadır. Bunların yokluğu, halkla ilişkilerin de aksak ilerlemesine sebep olmaktadır (Yalçındağ, 1996:68).

Uzun süre belediyeçiliğin temel kanunu olarak yürürlükte kalan 1580 sayılı kanun ile belediyelerin görevleri sayma yoluyla belirlenmiştir. Bu sayede belediyeler güncel gelişmelere ayak uydurmakta zorlanmış ve büyük küçük tüm belediyeler aynı hizmetleri aynı şekilde yürütmek zorunda kalmıştır. Bu anlamda ne halkın talepleri karşılanabilmiş ne de halkın yönetimden

beklentilerine cevap verilebilmiştir. Dönem itibarıyla değerlendirdiğimizde de 1930 yılında kabul edilmiş olan bu kanun ile yerel ihtiyaçlardan daha çok yeni kurulmuş bir devletin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir yapı görmekteyiz.

1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin günün şartlarına ve global gelişmelere ayak uydurabilmesi adına büyük kentler için farklı yönetim biçimleri kabul edilmiş ve böylece halkın isteklerine cevap verilme noktasında adım atılmıştır. Gerek mali gerekse idari açıdan daha esnek bir belediyeçilik anlayışının bu kanun sonrasında yerleşmeye başlaması tabii ki olumlu bir gelişme olarak nitelendirilse de belediyelerin halkın belediyesi olması noktasında yine de sıkıntılar yaşanmıştır. Çünkü hizmetlerin yürütülmesinde, halka danışmak veya halkın istediği hizmetleri daha öncelikli hale getirmek algısı oluşmamıştır.

Günümüzde açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi kavramların daha ön planda olması belediyelerde halkla ilişkileri önemli hale getirmiştir. Yeni kanunlarla da bu kavramlar ön plana çıkartılmıştır. Zaten halkla ilişkiler açısından belediyelerin günümüzdeki en büyük sorumlulukları, belediyelerde açıklık ve şeffaflığı ön plana çıkartmak, yapılan faaliyetleri halka aktarmak ve bunlardan olumlu ya da olumsuz geri bildirim alarak faaliyetlerini yönlendirmektir (Öner, 2001:101).

Yeni kanunlar açısından değerlendirme yaptığımızda, gerek 5393 sayılı kanun olsun gerekse 5216 sayılı kanun olsun halkın taleplerine cevap verebilen mekanizmaların daha ön planda tutulduğunu görmekteyiz. Yeni kanunlarda, hem yönetime katılımın hem de fikir beyan edebilme algısının yerleştirilmeye çalışılması dikkat çekicidir. Özellikle 2004 yılında kabul edilen Bilgi Edinme Kanunu kapsamında artık vatandaşlar belediyelere soru sorabilmekte, gerekli olan bilgi ve belgeleri talep edebilmektedirler. Bunun yanı sıra, hemşehri hukukunun daha ayrıntılı düzenlenmesi ve kent konseylerinin kurulması da taleplerin belediyelere iletilmesi noktasında önemli fonksiyonlar icra etmektedir. 5393 sayılı kanunun 13 maddesi uyarınca (TBMM, 2005, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>):

“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme..... hakları vardır.”

Aynı kanunun 76. Maddesi uyarınca da;

“..... Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir”

Bu maddeler dikkate alındığında, özellikle katılımın sağlanmaya çalışıldığını ve bunun sonucu olarak da hizmet önceliklerinin belirlendiğini görüyoruz. Türkiye’de geçmişten gelen bir katılımcı belediyeçilik anlayışı hakim değildir. Ancak bu tip maddelerin kanunlarda yer alması ve uygulamaya geçirilmesiyle katılımcı belediyeçilik anlayışı yavaş yavaş yerleştirilmektedir.

Günümüz dünyasında, globalleşmenin artması ve buna ek olarak teknolojik gelişmelerin hızlanması belediyeçiliğin de farklı alanlarda daha iyi hizmet vermesi gerekliliğini doğurmaktadır. Bilgi teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler dar anlamda insanların geniş anlamda ise tüm toplum katmanlarını üzerinde büyük bir etkiye sahiptir. Özellikle belediyelerde e-devlet uygulamalarının faaliyete geçirilmesi, bunun için gerekli insan ve malzeme kaynağının sağlanması, artık hizmetlerin daha kolaylıkla yerine getirilmesini sağlamaktadır. Böylece hız, etkinlik ve etkililik, açıklık, şeffaflık kavramlarını benimsenerek hizmet öncelikleri halk tarafından belirlenebilmekte ve belediyeler de faaliyetlerine öncelik açısından yeni bir yön verebilmektedirler. Ayrıca genel olarak baktığımızda, vatandaş beklentilerinin belirlenmesinde bazı yöntemler kullanıldığını görmekteyiz. Bunlardan bazıları;

- Referandum
- Anket uygulamaları
- Halk girişimi
- Türkiye’de de uygulaması olan çağrı merkezleri

Bu tip yönetmelerle daha iyi hizmet üretmeyi amaçlayan belediyeler, halka daha yakın bir şekilde iletişim kurabilmekte ve daha aktif bir halkla ilişkiler faaliyeti sürdürebilmektedirler.

III. ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara’nın başkent olması sebebiyle aslında diğer belediyelere örnek olması gereken bir konumda bulunmaktadır. Zamansal anlamda baktığımızda hem başkent olması hem de büyükşehir olması nedeniyle halkla ilişkiler faaliyetlerini çok daha iyi yürütüyor olması gerekmektedir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi’ndeki ilk halkla ilişkiler birimi “Halk-Danış” adı ile 1990’lı yılların başında kurulmuştur. 1994 yılında yapılan yerel seçimlerinden sonra da Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü adını almıştır. Tabi ki bu birimin dönem itibarıyla ne kadar etkin olduğu ya da beklentilerin belirlenmesi konusunda ne kadar aktif olduğu tartışmalıdır. Bu birim, günümüz anlamında halkla ilişkilerden daha çok danışma birimi niteliğine sahiptir.

5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun 21. maddesinde ki “*Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.*” hükmü nedeniyle Basın Yayın ve

** Bu bölümün hazırlanmasında genel olarak bilgi edindirmeden ve yapılan görüşmeler sonucu edinilen bilgiler kullanılmıştır.

Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı şeklinde örgütlenmiştir. Bu daire başkanlığı halkla ilişkilerin temel yetkilisi olarak faaliyette bulunmaktadır. Bu düzenleme ile danışma birimi niteliğinin ortadan kaldırıldığını görmekteyiz.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin halkın taleplerini belirleme yöntemlerine baktığımızda öncelikle mavi masa ya da Alo 153 uygulaması dikkat çekmektedir. Mavi masa, 2003 yılında kurulmuş olup, şikayet ağırlıklı çalışmaktadır. Gelen görüş, istek ve şikayetlerin değerlendirilmesi ve ilgili birimlere iletilmesi bu birimde gerçekleştirilmektedir.

Halkın hizmetlerle ilgili karşılaştığı herhangi bir sorunu ilgili birime iletebilmesi ve karşılığında sorunuyla ilgili cevap bulabilmesi, halkla ilişkiler konusunda kuruma güveni sağlayan unsurlardan birisidir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi de mavi masanın kurulmasıyla bu konuda önemli gelişmeler sağlamıştır. Herhangi bir soru sormak ya da herhangi bir şikayette bulunmak isteyen kişi, birtakım kanallar kullanarak belediyeye ulaşmakta ve çözümler bulmaktadır. Bu kanallar;

- Telefon (ALO153)
- İnternet/ e-mail (Bilgi Edinme Birimi)
- Faks
- Yüz yüze (Sıhhiye Caddesinde bulunan merkez)

Kişi hangi iletişim yoluyla başvuruda bulunduysa, kişiye o kanalla cevap verilmekte ya da başka bir kanalla cevap almak istiyorsa, talep sahibine, o kanalla cevap verilmektedir.

Bütün işlemler seri bir şekilde yürütülmek üzere e-belediye çalışmalarına yöneliktir. Dolayısıyla mavi masa e- devletin alt tabanını oluşturmaktadır. Bütün başvurular ilk olarak mavi masaya gelmekte, internet tabanı sayesinde de buradan ilgili birimlere iletilmekte ve ilgili birimden çözüm alınabilmektedir. Burada önemli bir husus dilekçe gibi uzun süreli yöntemlerin bırakılmış olmasıdır. Kişinin talebi hukuki bir prosedür gerektirmiyorsa aynı gün içerisinde de cevaplanabilmektedir. Fakat böyle bir prosedür gerekiyorsa hukuki cevaplama süresi olan 15 gün içerisinde cevaplanmaktadır. 2008- 2010 arası yıllara ait karşılaştırmalı verileri içeren tablo aşağıdaki gibidir.

Diğer bir yöntem kamuoyu yoklamaları veya referandumlardır. Kente oturanlara hizmet götürürken onların fikirlerini almak, bir belediye için, hem güven kaynağıdır hem de gereksiz harcamaların önlenmesi yolundaki bir çabadır. Bununla ilgili olarak Kızılay Metro çarşısı içinde 01 Mayıs 2008 tarihinde referandum merkezi kurulmuş (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2009, 16) bunun yanı sıra da yüz yüze anketlerle veya sadece ilgili yeri ilgilendiren kamuoyu yoklamalarıyla bu faaliyet gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Tablo1: Ankara Büyükşehir Belediyesinin bilgi edinme ve çağrı merkezi üzerinden alınan taleplere ilişkin sayısal veriler

Performans Göstergeleri		2008	2009	2010
1	Bilgi Edinme Başvuru Sayısı	5.035	5.539	6.092
2	Cevaplanan Bilgi Edinme Başvurusu	4.995	5.495	6.044
3	Diğer Kurum ve Kuruluşlara Yönlendirilen Başvuru Sayısı	158	150	165
4	Bilgi Edinme Başvurusu Cevaplandırma Süresi	8	5	5
5	Alo 153 Çağrı Sayısı	250.000	275.000	302.500
6	Sisteme Giren Başvuru Sayısı	125.000	137.500	151.250
7	Çözüm Üretilen Şikâyet Sayısı	75.000	122.500	134.750
8	Diğer Kurum ve Kuruluşlara Yönlendirilen Başvuru Sayısı	50.000	15.000	16.500

Kaynak: Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2010 yılı performans programı, <http://www.ankara.bel.tr/>

Referandum merkezinde KİOSK cihazları ile dokunmatik şekilde yapılan oylamalar T.C. Kimlik numaraları ile gerçekleşmektedir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2009, 16). Referandum merkezine ek olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi mobil referandum merkezlerini de uygulamaya koymuştur. Mobil referandum aracı, her türlü dijital ve elektronik sistemlerle donatılmış ileri teknoloji ile çalışan bir sistemdir ve gezici olarak metropol ilçelerde anket çalışmalarına başlamıştır. Örneğin 2009 yılında "Bahçelievler 7. Cadde'nin trafiğe kapatılıp kapatılmaması" ile ilgili yapılan referandumda çoğunluğun trafiğe açık olması yönünde oy kullandığı görülüp, trafiğe kapatılmaktan vazgeçilmiştir. Ayrıca, 2009 yılında Kızılay referandum merkezinde 10 anket, Mobil Anket (TIR) aracı ile 4 adet anket olmak üzere 14 anket düzenlenmiştir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2010, 57).

Bir başka yöntem de, kent konseyi uygulamasıdır. Ankara büyükşehir belediyesi, bu uygulamayı etkin bir şekilde sürdürmektedir. Örnek verecek olursak, bu yıl içinde proje olarak sunulan ve kabul edilen bir "engelli meclisi" kurulmuştur. Kent konseyi sivil toplum kuruluşlarının katılımı ve her bir sivil toplum kuruluşunun bir temsilci göndermesi ile oluşturulan bir kurumdur. Hizmet önceliğinde ağırlıklı olarak aile ve manevi değerlere önem verilmektedir.

Bu yöntemlerin dışında, Ankara Büyükşehir belediyesi etkin bir bilgi edindirme sistemi uygulamaktadır. İnternet sitesinde tüm faaliyetlere ilişkin detaylı bilgi

bulunması, yapılacak olan toplantıların önceden gün, saat ve yeriyle duyurulması hizmet önceliklerinin belirlenmesi konusunda teşvik edici görünmektedir.

SONUÇ

Belediyeler halka en yakın birimler olarak halkın taleplerinden en çok etkilenen ve sunduğu hizmetler açısından halkı en çok etkileyen birimlerdir. Bu anlamda halkla ilişkiler belediyeler için oldukça önem arz etmektedir.

Osmanlı imparatorluğu döneminden günümüze uzanan belediyeçilik anlayışı başta halkın taleplerine uzak görünürken son dönemde yapılan düzenlemelerle bu uzaklık kırılmıştır. Artık halk beklediği hizmetleri belediyelere iletebilmekte ve faaliyetlerde söz sahibi olabilmektedir.

Yeni söylemlerin, yeni anlayışların ortaya çıktığı günümüzde hızla bu gelişmelere ayak uydurabilmek ve uygulamaya geçirebilmek oldukça esnek bir yönetim anlayışını mecbur kılmaktadır. Belediyelerin hizmetlerinde halkın beklentilerini ön plana alması ve bunun için yoğun çaba sarf etmesi gerekmektedir.

Ankara büyükşehir belediyesi örneğinde, oldukça aktif bir halkla ilişkiler faaliyetinin yürütülmeye çalışıldığını söyleyebiliriz. Tabii ki bu faaliyetlerin aksayan ve eksik yönleri mevcuttur. Bunlara yönelik tespitlerimiz şu şekildedir;

- Kızılay Metrosundaki referandum merkezi şu anda faaliyet dışıdır.
- Belediyelere ait yasal düzenlemelerde çağrı merkezi, e-devlet gibi unsurlar yer almamaktadır.
- Yapılan beklenti belirleme çalışmaları oldukça maliyetlidir.
- Kişilerin başvuru yoluyla yaptıkları şikâyet ve önerilerin karşılanması sırasında psikolojik bir takım problemlerin yaşanması söz konusu olmaktadır. Bir başka deyişle kişiler hala kimliklerinin ortaya çıkmasından endişe etmektedir.
- Kent konseyi uygulamasında o yerdeki halkın katılımının sağlanamaması önemli bir eksikliklerdir.

Bu eksiklikler yapılan faaliyetlerde aksaklıklara sebep olmaktadır. Kişilere güvenli hizmet aldıklarının, taleplerinin titizlikle incelendiğinin hissettirilmesi; Sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra diğer kamu kurum ve kuruluşlarından ve yerel halktan da kişilerin kent konseyi toplantılarına katılmaları ve fikirlerini rahatlıkla beyan edebilmeleri; kamuoyu yoklamaları, referandumlar ve anketler yapılırken sağlayacağı yararlarından önce halka getireceği maliyeti gözden geçirilmesi; Yasal düzenlemeler açısından ise, diğer kanunlarla belirlenmiş olmasına karşın belediye kanunlarında da e-devlet, bilgi edindirme yolları gibi maddelerin eklenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2009) “2008 Mali Yılı Faaliyet Raporu”,
http://www.ankara.bel.tr/AbbSayfalari/hizmet_birimleri/Basin/basin_an_a.aspx (09.08.2011)
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2010) “2009 Mali Yılı Faaliyet Raporu”,
http://www.ankara.bel.tr/AbbSayfalari/hizmet_birimleri/Basin/basin_an_a.aspx (09.08.2011)
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (2010) “2010 Yılı Performans Programı”,
http://www.ankara.bel.tr/AbbSayfalari/hizmet_birimleri/Basin/basin_an_a.aspx, (09.08.2011)
- GÖRMEZ, Kemal (1997) Yerel Demokrasi Ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara
- ÖNER, Şerif (2001) “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü Ve Önemi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 3 Sayı 2, Ss 100-114
- TBMM (2005) “ Belediye Kanunu”,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html> (08.08.2011)
- TBMM (2004) “ Büyükşehir Belediye Kanunu”,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> (08.08.2011)
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1987) “Belediyelerde Halkla İlişkiler”, Türk İdare Dergisi, Sayı 377, Ss 75-114
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1995) “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4 Sayı 7, Ss 3-19
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1996) Belediyelerimiz Ve Halkla İlişkiler, TODAİE Yayınları, Ankara



XI. OTURUM: KENT, GÖÇ VE GÜVENLİK

Oturum Başkanı

Prof.Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR

Yeni Bir Kentsel Gelişme Biçimi Olarak Güvenlikli Siteler Konya Örneği

Dr. Esra Banu SİPAHİ

Göç Olgusunun Kentsel Toplumsal İlişkilere Etkisi

Arş.Gör. Rıfat KARAKOÇ

Kent Yönetimi ve Güvenliğinde Mobese Uygulaması

Dr. Ufuk AYHAN

5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun

Yrd.Doç.Dr. Yüksel KOÇAK ve Arş.Gör. Atıl Cem ÇİÇEK

Gün : 20 Ekim 2011 Perşembe

Saat : 16:00 - 17:45

Salon : Yeni Seminer Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

YENİ BİR KENTSEL GELİŞME BİÇİMİ OLARAK GÜVENLİKLİ SİTELER: KONYA ÖRNEĞİ*

*Esra Banu Sipahi***

Özet

Yeni liberal politikaların etkilerinin, küreselleşmeyle birlikte dünyada giderek daha yaygın hale gelmesi, başta ekonomik olmak üzere, toplumsal, siyasal, mekânsal vb. pek çok değişimi de beraberinde getirmiştir. Yeni-liberal politikaların ve küreselleşmenin mekândaki izdüşümü, kuşkusuz en belirgin biçimde kentsel alanda görülmektedir. Bu süreçte kent, bir yandan pek çok yeni mekânsal örgütlenmeye ve yaşam biçimine sahne olurken, diğer yandan daha önce hiç olmadığı kadar ciddi bir eşitsizliğin mekânı haline gelmektedir. Kentin bu dönüşüm sürecinde, güvenli siterler, yeni bir kentsel gelişme biçimi olarak gündeme gelmektedirler. Kent merkezinde ya da yörekte konumlanan bu yeni yaşam alanları, güvenlik ve seçkinlik vurgusuyla, yaşayanlarına yeni bir yaşam biçimi sunmaktadırlar. Bu siterler, aynı zamanda alınan güvenlik önlemleri ve inşa edilen sınırlarla, yaşayanlarını kentin diğer kesimlerinden mekânsal olarak ayırmaktadırlar. Bu mekânsal ayrışma süreci, günümüz kentlerinde giderek bir toplumsal ayrışma sürecine doğru evrilmektedir. Kentler, kentlilerin ortak bir yaşamı paylaştığı ve farklılıkların birlikteliğiyle zenginleşen mekânlar olmak yerine, giderek insanların birbirlerinden uzaklaştığı, ayrıştığı, yabancılaştığı mekânlar haline gelmektedirler. Dünyada 1990'lı yıllardan itibaren ivme kazanan (güvenlikli) siteleşme eğilimi, Türkiye'de de 2000'li yılların başından itibaren yaygınlaşmaya başlamıştır. Önceleri yalnızca İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentlerde görülen güvenli siterler, giderek diğer kentlere de sirayet etmiştir.

Bu yeni yaşam alanlarının mekânsal, bireysel ve toplumsal bağlamda nasıl bir durum ortaya koyduğunun araştırılması, çalışmanın temel amacıdır. Bu amaçla, gerek dünyada, gerekse Türkiye'de yeni bir kentsel gelişme biçimi haline gelen güvenli siterlerin temelini oluşturan etkenler, oluşum nedenleri, gelişim süreci, dünyada ve Türkiye'deki görünümleri ele alınmakta; Konya örneğinde gerçekleştirilen bir alan araştırması ile pratikteki durumu çözümlenmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Güvenli siterler, yeni-liberalizm, küreselleşme, kentsel ayrışma, Konya

* Bu çalışma, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde, Prof. Dr. Ayşegül Mengi danışmanlığında gerçekleştirilen, "1980 Sonrası Yeni-Liberalizm ve Küreselleşmenin Etkisinde Yeni Bir Kentsel Gelişme Biçimi Olarak Güvenli Siterler: Konya Örneği" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir. Benden hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. Ruşen Keleş ve Prof. Dr. Ayşegül Mengi'ye sonsuz saygı ve teşekkürlerimle.

** Yrd.Doç.Dr., Konya Üniversitesi, Sosyal ve Beşeri Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dr.esrasipahi@hotmail.com

ABSTRACT

With the globalization process, the effects of neo-liberal policies have become widespread around the world. However, this process has caused lots of changes, in economy, society, politics, spaces etc. Also, the most significant reflections of globalization and neo-liberal policies can be seen in urban area. On the one hand, the city has become a scene of different spatial organizations and lifestyles. On the other hand, the city has appeared as a space of unprecedented inequalities. In this transformation process, gated communities have described as a new urban development form. These residential areas that are settled down in the center of the cities or suburban areas, have presented their residents a new lifestyle with emphasizing safety and excellence.

At the same time, these residents are segregated from the other city dwellers because of the barriers and security measures. This spatial segregation process is also transforming to social segregation process. Cities are getting away from being the places of sharing a common life, enriching with differences of the people and also turning into places in which, the people are segregating, alienating and getting away from each other. This trend has accelerated since 1990s in the world, and has becoming widespread from 2000s in Turkey, too. Previously, gated communities were built in metropolises like İstanbul, Ankara, İzmir, but they are evolving to the other cities of the country.

Analyzing and examining the spatial, individual and social effects of these new residential areas, is the main aim of this study. With this cause, the subjects about gated communities like the reasons of these residential areas coming into picture, the development process, the reflections in the World and Turkey are discussed theoretically. In addition to this, a survey including the case of Konya has made to examine the practical situation.

Keywords: Gated Communities, neo-liberalism, globalization, urban segregation, Konya

GİRİŞ

İnsanoğlunun en temel gereksinimlerinden biri olan, barınma gereksiniminin karşılandığı mekân olarak “ev”, geçmişten günümüze, tarihin her döneminde mahrem, korunması gereken, özel bir alan olagelmiştir. Bunun gereği olarak da, evin her dönemde; çevresinin duvarlarla, çitlerle, ağaçlarla çevrildiği görülmektedir. Sözelimi, Ortaçağ’da kalelerin surları ve kapıları, kentlerin sınırlarını belirleme işlevinin dışında; yaşam alanlarını korunaklı hale getirme işlevini de üstlenmiştir. Yine, soyluların şatolarının çevreleri de daima duvarlarla çevrilidir. Öte yandan, İslam kentinde de evler; duvarları dışa kapalı, ortak bir avlu etrafında çevrilmiş yapılar olarak inşa edilmiştir. Eve ilişkin bu “dışa kapalılık” durumu, geçmişten günümüze değin süregelen belirgin bir özelliktir.

Ancak, günümüzde bu “dışa kapalılık” özelliğinin içerik değiştirdiği görülmektedir. Yeni-liberal süreçte ev bir tüketim nesnesi olarak yeniden kurgulanırken, giderek bir statü göstergesi haline getirilmektedir (Alver, 2007: 13). Evin geçirdiği bu dönüşüm, aynı zamanda günümüz kentlerini de dönüştürmekte ve bu süreçte güvenli site olgusu, küreselleşmeye özgü yeni bir mekânsal örgütlenme biçimi olarak belirmektedir.

Bu bağlamda çalışma, sakinlerine bir yandan temiz ve sağlıklı bir çevre, sosyal ve fiziksel olanaklar ve bunların da ötesinde ‘güvenli’ bir yaşam sunan; diğer taraftan, kentsel toplumu da mekânsal ve toplumsal olarak ayrıştıran “güvenlikli site” (gated community) olgusunu ele almayı amaçlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, güvenli, lüks sitelerin, kentler ve kentliler üzerindeki mekânsal ve toplumsal etkilerinin araştırılması çalışmanın temel amacıdır. Bu amaçla, çalışmada gerek dünyada, gerekse Türkiye’de giderek daha yaygın hale gelen güvenli sitelerin temelini oluşturan gelişmeler, sitelerin oluşum nedenleri, dünyada ve Türkiye’deki görünüşleri değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler, konuya ilişkin olarak gerçekleştirilen görgül araştırmalar ve Konya örneğinde gerçekleştirilen bir alan araştırması ışığında, güvenli site olgusunun pratikteki durumu ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

I. YENİ-LİBERALİZM VE KÜRESELLEŞMENİN KENTSEL ALANDAKİ ETKİLERİ

Günümüzde dünyayı etkisi altına alan küreselleşmenin ve yeni-liberal tüketim ideolojisinin, kentsel gelişim ve kentsel yaşam üzerindeki izdüşümlerinden biri olarak, güvenli site olgusunun temel dinamiklerinin anlaşılabilirliği noktasında, genel olarak yeni-liberalizmin etkilerinin ele alınması gerekliliği gündeme gelmektedir.

Dünyada, 1970’lerin sonlarından itibaren önem kazanan yeni-liberalizm; temelde devlet müdahaleciliğinin ve merkeziyetçi yapının, özgürlüklerin önünde engel oluşturduğu; bu nedenle, devletin etkinlik alanının

sınırlandırılması gerektiği düşüncesini temel alan bir yaklaşımdır. Ortaya çıktığı dönemden günümüze kadar, yeni-liberalizm, küreselleşme olgusuyla beslenerek, tüm toplumları etkisi altına almıştır. Yeni-liberalizmin yükselişiyle birlikte; devletin küçültülmesi, özelleştirme, siyasetin etkinliğinin azaltılması, serbest piyasanın önündeki engellerin kaldırılması, ulusal ekonomilerin yabancı sermayeye açılması ve ulusal ekonomik aktörlerin de giderek küresel piyasalarla bütünleşmesine yönelik politikalar hızla uygulamaya konulmuştur.

Bu politikaların, ulus-devletin egemenlik alanını daraltarak, uluslararası sermayenin hareket alanını kolaylaştırmasının, önemli sonuçlarından biri; bu süreçte kentlerin yeniden biçimlenmeleridir. Özellikle, yeni-liberal yeniden yapılanma sürecinin küreselleşmeden güç aldığı 1990'lardan itibaren, kentleşme tarihinde yeni bir döneme girilmiştir. Yeni-liberalizmin ve küreselleşmenin ürünü olduğu için bu dönem kentini, "yeni-liberalizmin kenti" (Doğan, 1999: 51,52) olarak nitelendirmek mümkündür. Bu süreçte, yabancı sermayenin kentlere çekilebilmesi amacıyla, büyük ölçekli altyapı ve kentsel dönüşüm projeleri hayata geçirilmekte, kentlerin diğer kentlerle rekabet edebilmelerini sağlayacak projelere destek sağlanmakta, yerel ve ulusal sermayenin küresel piyasalarla bütünleşmesine yönelik girişimlerde bulunmaktadır. Bu yarış ortamında yönetimler (ülkelerine ya da kentlerine) daha fazla yabancı sermaye çekebilmek için, iç ve dış borçlanmaya gitmekte ve kamusal sorumluluklarından da bu şekilde uzaklaşmaktadırlar. Dolayısıyla, kentlerin küresel sisteme eklemlenme çabaları ve bu çabalara yönelik olarak kentsel alana yapılan müdahaleler, yeni-liberal politikalarla birleşerek, sosyo-mekânsal eşitsizliklerin, ayrışmaların, çatışmaların derinleştiği kentler yaratmaktadır (Geniş, 2007: 73). Bu süreçte, Castells'in altını çizdiği gibi, sermayenin özellikle belirli kentlerde toplanması söz konusu olmakta, kentsel rant oluşumu artmakta ve kentsel hizmetlerin piyasa koşullarında sunulması nedeniyle, kentte yaşamın maliyeti de yükselmektedir (Castells, 1997). Bu durum aynı zamanda, kente ayrıcalık kazandıran olanakların, kent yoksulları için daha da erişilemez hale gelmesine neden olmaktadır.

Bu bağlamda, küreselleşmenin etkileri, sermayenin değişen mekânsal öncelikleri, yerelleşme eğilimleri, kentsel sistemin farklılaşan sorunları, kentler ve bölgeler arasındaki eşitsizliklerin yeni görünüşleri, toplumsal sınıfların kutuplaşması, yeni kentsel yoksulluk, post-modern tüketim kültürü ve kentsel ayrışma gibi kentleşmeye ilişkin yeni olguları gündeme getiren süreçler sonucunda, yeni-liberalizmin etkisindeki kentler, yeni bir dönüşüm süreci içerisine girmiştir.

Kentlerin bu durumuna zemin hazırlayan, yeni ve farklı mekânsal örgütlenmeler de, bu tür bir ayrışma ekseninde oluşmaktadır. Oluşan bu mekânsal örgütlenmelerin, kapitalizmin dinamosunu oluşturan ve tüm dünyaya hızla yayılan tüketim kültürü tarafından biçimlendirildiği gerçeği göz önünde bulundurulmalıdır.

Türkiye'de de, böyle bir mekânsal dönüşüm süreci, dünyadaki gelişmelerle paralel biçimde ve büyük bir hızla gerçekleşmektedir. Bu mekânsal dönüşüm,

kentin hem ulusal, hem bölgesel, hem de uluslararası düzlemde yüklendiği rollere ve kamusal ya da sivil aktörlerin farklı dönemlerdeki kararlarına ve uygulamalarına bağlı olarak biçimlenmektedir. Farklı düzlemlerde ortaya çıkan bu dinamikler, yerel ölçekte yaratılan ya da hâlihazırda varolan gizilgüçlerle birleştirilerek, kentsel mekânı dönüştürmektedir.

Sözö edilen dinamiklerin bir araya gelmesiyle meydana gelen, büyük çaplı kentsel gelişme, yenileme ya da dönüşüm uygulamaları, Türkiye’de “yeni kent politikası” olarak gündeme gelmiş ve mekânsal dönüşümde önemli bir rol yerine getirmiştir. Ancak, bu uygulama ve politikalar aracılığıyla üretilen mekânsal örgütlenmeler, aynı zamanda kentsel rantları artırmanın bir aracı olma işlevini de üstlenmiş durumdadırlar. Sözelimi, yeni iş, alışveriş ve eğlence merkezleri, beş yıldızlı oteller gibi, uluslararası sermayeyi kente çekecek yatırımlar için arsa sağlanması, ya da farklı gelir gruplarına yönelik konut alanları üretmek amacıyla, kentin çevresini büyük ölçekli konut projeleri için imara açmak gibi uygulamalar, sözö edilen rant artışlarının belirgin örnekleridirler.

Bu çalışmanın konusunu oluşturan güvenli site olgusu, tam da bu noktada gündeme gelmektedir. Üst ve üst-orta sınıfa yönelik olarak inşa edilen güvenli siteler, kentlerde görölen bu yeniden biçimlenme sürecinde temel mekânsal örgütlenmelerden biri olarak değerlendirilmektedir. Çoğunlukla büyük kentlerde inşa edilen bu alanlar, geleneksel kentsel mekânlardan ayrışarak, hem mekânsal anlamda, hem de yaşam tarzında bir mesafe ortaya koymaktadırlar.

Diğer taraftan, gelir dağılımındaki dengesizlikler ve buna bağlı olarak kentsel alanda görölen kutuplaşma ve eşitsizlik durumu, kentlerde suç oranlarının da artmasına ve toplumda bir suç korkusu oluşmasına neden olmuştur (Sipahi&Eşki Uğuz, 2011: 384). Bu süreçte, güvenlik algısı da değişmiş, özellikle “yaşam alanlarında güvenlik”, en önemli konulardan biri haline gelmiştir. Yeni-liberal aktörler, bu durumdan da yararlanmayı bilmiş; değişen güvenlik algısı üzerinden yeni kâr alanları yaratarak, oluşturulan yeni tüketim kalıpları aracılığıyla bu durumu beslemiştir. Güvenliğe olan ilgi, bu konuda üretim yapan firmaları çeşitlendirmiş, gerek özel, gerek kamusal alanda güvenli kaygısıyla mekânlar yeniden biçimlendirilmeye başlanmıştır. Örneğin, Mobese kamera sistemiyle, sokak ve caddelerin kontrol edilmesinden, alışveriş merkezleri ve plazalara kadar tüm kamusal mekânlara; güvenlik temelli inşa edilen yeni yaşam alanlarına kadar, güvenlik endüstrisi her yerde “görünür” hale gelmiştir.

İster tüketim kültürünün salık verdiğı bir konutlaşma eğilimi, ister güvenlik gereksinimi, ister ayrışma istemi ile ortaya çıkmış olsun, 1990’lı, yıllardan itibaren dünya genelinde yaygınlaşan güvenli site olgusunun, yeni bir kentsel gelişme biçimi olarak, özellikle 2000’li yılların başından itibaren Türkiye kentlerine de sirayet ettiğini; İstanbul başta olmak üzere; Ankara, İzmir, Bursa gibi büyük kentlerde yaygınlaşarak, etki alanını genişlettiğini ifade etmek olasıdır. Kentlerde adeta bir moda akım haline gelen siteleşme eğilimi, yeni bir

kentsel rant alanı olarak; başta büyük metropoller olmak üzere, Türkiye’de hızla yaygınlaşmaya başlamıştır.

II. YENİ BİR KENTSEL GELİŞME BİÇİMİ OLARAK GÜVENLİKLİ SİTELER

Güvenlikli sitelere ilişkin literatür çok yeni ve kısıtlıdır. Bunun nedeni, bugünkü anlamda güvenlikli sitelerin, dünyada 1980’li yıllardan, Türkiye’de ise 1990’lı yılların sonlarından itibaren yaygınlaşmaya başlaması, diğer bir ifadeyle olgunun “yeni” olmasıdır.

Güvenlikli siteler, sıklıkla yörekentleşme süreci ile ilişkilendirilirler. Nitekim kent merkezinde güvenlikli sitelerin gerektirdiği kadar geniş arsaların tedarik edilmesindeki güçlük, yörekentleşme eğilimini güçlendirmektedir. Birçok biliminsanına göre; New York, Londra, Paris gibi gelişmiş ülkelerin kentlerindeki, 1800’lü yıllarda inşa edilen yörekent örnekleri, bugünkü anlamda güvenlikli sitelerin temelini oluşturmuştur. Yörekentler biçiminde gelişen siteler, 1980’lerden itibaren “seçkinlik”, “kentnin diğer oturma alanlarından ayrışma” ve “tenis, golf gibi farklı hobilerle uğraşılabilmesi için gereken ortamın inşa edilmesi” gibi amaçlarla kurulmuştur (Blakely, Synder, 1997; Tümer, 2006). Bu yıllarda artan suç korkusu ile, gerek yörekentlerde, gerek yoğun nüfusun yaşadığı kent merkezinde yer alan apartmanlarda güvenlik önlemlerine önem verilmeye başlanmıştır. Diğer bir ifade ile “güvenlikli” konut alanları kent merkezlerinde de “görülür” hale gelmiştir. 1980’lerin sonundan itibaren, güvenlikli siteler, özellikle İngiliz ve Amerikan kentlerinde yaygınlaşmıştır.¹

Bu nedenle, bu ülkelerde konuya ilişkin yaygın bir literatür bulunmaktadır. Güvenlikli sitelere ilişkin temel oluşturan en önemli çalışmalar; Davis’in 1990’da yayınlanan *City of Quartz*, McKenzie’nin 1996’da yayınlanan *Privatopia*, Blakely ve Snyder’in 1997’de yayınlanan *Fortress America* ve Low’un 2003’te yayınlanan *Behind the Gates* adlı çalışmalarıdır. *Kapalı cemaatler, refah adacıkları, kapalı adacıklar, kurtarılmış adacıklar, korunaklı yerleşmeler, güvenlikli yaşam alanları, güvenlikli siteler* gibi kavramlarla ayırt edilen bu yeni konut biçimi literatürde genellikle şu üç boyutta ele alınmaktadır (Kurtuluş, 2005: 162): İlk olarak, bu konut biçimini ortaya çıkaran ekonomik,

¹ Güvenlikli siteler, Kuzey ve Güney Amerika’da planlama ve gelişim açısından çok dikkat çekmekle birlikte, yalnız bu kıtada değil, Türkiye, Çin, Arjantin, Güney Afrika, Hindistan, İspanya, Portekiz, İngiltere, Fransa, Hollanda, Mısır gibi farklı kıtalardan ülkelerde görülmektedir. Genel olarak dünyada, bu tür konut alanları birçok benzerlik göstermelerine karşın, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki örnekleri arasında çeşitli açılardan önemli farklılıklar gözlenmektedir. Güvenlikli sitelerin bir ülkede bulunması o ülkenin refah düzeyi ile yakından ilgilidir. Refah düzeyi yüksek olmakla birlikte, devlet müdahalesinin yetersiz kaldığı ülkelerde çok sayıda güvenlikli site bulunmaktadır. Gelir dağılımındaki eşitsizlikler ve bu eşitsizliklerin beraberinde getirdiği suç oranlarındaki artış bu tarz yerleşimlerin sayılarının artmasına neden olmuştur.

toplumsal, küresel ve yerel olumsal etkenler; ikinci olarak, olgunun modern kent ve metropoliten alanlar üzerinde yarattığı dönüşümler ve yaratacağı olası sonuçlar; üçüncüsü ise kentli, toplumsal yaşamın mekânsal ayrışma yoluyla parçalanmasını ve özelleştirilen kentsel arazilerle yok olma riski taşıyan kamusal mekân problemidir.

Blakely ve Snyder güvenli site olgusuna kavramsal bir çerçeve çizmekte ve siteleri kategorize etmektedirler (Blakely&Snyder, 1997). Davis, duvarlarla çevrili kale şehirlerini eleştirirken (Davis, 1990); Mc Kenzie ise 19. yüzyıldan itibaren konutun dönüşümünü tarihsel olarak ele almaktadır (Mc Kenzie, 1996); Christopherson kamusal alanların özel alanlara dönüşümü (Christopherson, 1994) üzerinde durmakta; Mitchell de bu durumu “kamusal mekânın sonu” (Mitchell, 1998: 108-133) olarak kavramsallaştırmaktadır. Öte yandan Giroir ve Guillaume, güvenli siteleri “kulüp yaklaşımı” olarak değerlendirirken (Giroir & Guillaume, 2004), Caldeira toplumsal kutuplaşma ve bölünme üzerinde durmakta (Caldeira, 1996: 303-328), Low da buna bağlı kentsel suç korkusu ve güvenlik konularını irdelemektedir (Low, 2003).

Sözü edilen literatür ışığında, güvenli siteleri şu şekilde tanımlamak olasıdır: “Güvenli siteler; duvarlar, parmaklıklar veya bariyerlerle çevrelenmiş, kamuya açık olmayan, güvenlik sistemleriyle korunan, kontrollü bir girişe sahip, kendi özel yönetim birimi tarafından yönetilen yerleşim alanları”dır. Bu bağlamda, güvenli sitelerin temel özellikleri; kentlerin çevrelerinde veya merkezlerinde konumlanabilmeleri; güvenlik elemanları tarafından yapılan kontroller ile giriş-çıkışın 24 saat denetlenmesi; kamusal alanlar olarak algılanan sokaklara, yürüyüş yollarına, parklara, spor alanlarına, oyun alanlarına site dışından insanların girişlerinin kısıtlanması, yani kamusal alanların bir anlamda özelleştirilmesi; sitelerin, havuz, koşu-yürüme yolu, açık-kapalı spor alanları, sağlıklı yaşam merkezleri, sinema, tiyatro gibi farklı sosyal aktiviteler için ortak sosyal alanlar içermeleri ve ‘homojenliğin hakimiyet alanları’ (Pérouse, 2011:135) olarak sitelerin, benzer hale gelmeyi, aynılaştırılmış yaşam tarzını, korunaklı ve seçkin yaşam alanlarını sunmaları biçiminde sıralanmaktadır.

Literatürde sıklıkla -ve beklenildiği gibi- “güvenli” sitelerin temel oluşum nedeni olarak, “güvenlik” gösterilmektedir. “Ev” in inşa edilme nedeni öncelikli olarak güven duygusudur. Bundan dolayıdır ki, bireylerin toplumsal çatışma ve suçtan ya da doğal felaketlerden korundukları bir mekân idealiyle inşa edilen güvenli siteler, pazarlanırken de öncelikle “güvenliğe” vurgu yapılmaktadır (Alver, 2007:103-104).

Literatürde güvenli sitelere ilişkin yapılan çalışmaların neredeyse tamamında, güvenlik kadar seçkinliğin, sitelerin tercih edilmelerinde belirleyici olduğu görüşü geçerlidir. Güvenli bir siteden ev alma ya böyle bir siteye yerleşme, yalnızca maddi bir yaşam çevresi satın alınmanın ötesinde, seçkinliği simgeleyen bir yaşam biçiminin de satın alınması söz konusudur (Kurtuluş, 2005: 161-186). Bu bağlamda; sitelerin pazarlama stratejileri belirlenirken; “modernlik”, “yaşam tarzı” ve “seçkinlik” gibi unsurlar da öne çıkarılmaktadır.

Konuya ilişkin olarak; Low; ‘sınıfsal’ bir yapılanma olarak değerlendirdiği güvenli sitelerin inşa edilmelerinde, toplumsal statünün ve mülk değerlerinin korunmasının ya da artırılmasının temel belirleyici unsurlar olduğunu ifade etmektedir (Low, 2003). Yani, toplumsal ve ekonomik kaygılar, burada yaşayanların “güvenlik” arayışındaki temel etkenlerdir. Bununla birlikte, kuşkusuz bu tür sitelerde yaşamının, ya da buraya kabul edilmenin en belirgin ölçütü, gelir düzeyidir. Diğer bir ifadeyle, bedelini ödeyebilen herkes bu sitelerde yerleşebilmektedir. Bu sitelerde yaşamayı seçenler, alınan güvenlik önlemleri aracılığıyla korunma, kendilerini güvende hissetme duygusunu taşırlar. Ancak, bu (en azından ekonomik düzey anlamında), kendi gibi insanlarla bir arada yaşama ve kendini kentten ve toplumdan yalıtma durumu, beraberinde farklı ayrışma biçimlerini de getirmektedir. Mekânsal, toplumsal ya da ekonomik, ayrışmanın hangi biçimi olursa olsun, toplumun geri kalanı açısından fırsatların azaltılmasına, sefaletin belirli yerlerde toplanmasına ve çelişkilerin artmasına yol açmaktadır (Blakely, Snyder, 1997:149).

Bu bağlamda, belirli bir kesimin toplumun geri kalanından kendini yalıtmasıyla oluşan bir toplumsal ayrışma süreci ve bunun mekânsal ifadesi olma niteliği, güvenli sitelerin kentler ve kentliler üzerinde yarattığı etkilerden belki de en önemlisidir. Çünkü burada dışlamaya dayalı olarak toplumun geri kalan bölümü ötekileştirilerek, kentlilerin site içinde özelleştirilen kamusal alanlara erişimi engellenmektedir.

Ayrıca, özellikle kentlerin çevresinde yer alan geniş arazilerin konut kullanımına açılmaları ile doğal değerlerin (kamuya ait ormanlık alanlar ve su havzalarının) yanlış kullanımının ortaya çıkması; otomobile bağımlı bir yaşam biçimi ile otomobil kullanamayan ev hanımları, yaşlılar ve çocukların bu ortama adeta hapsedilmesi ve bu konut alanlarının ortak hizmetlerinin özel sektör tarafından karşılanmasıyla, burada yaşayanların yerel yönetimlerle olan bağlarını zayıflatması ve böylece demokratik katılımı ve yurttaşlık bilincini azaltması² gibi farklı etkilerden de söz edilmelidir (Özgür, 2006:60-61).

III. TÜRKİYE’DE GÜVENLİKLİ SİTELER

Güvenli sitelerin gelişim süreci ve özellikleri, dünyada genel olarak benzer özellikler göstermekle birlikte, ülkelere göre zaman zaman farklı biçimlerde de gelişme gösterebilmektedir. Türkiye örneğinde de oluşum nedenleri ve gelişim süreci bağlamında, genel anlamda dünya örnekleriyle benzer özellikler göstermekle birlikte; zaman zaman farklılıklara da rastlanmaktadır.

Dünyadaki gelişmelerle benzer biçimde; 1980’lerden itibaren Türkiye, küresel gelişmelerden oldukça etkilenmiş ve bu dönemden sonra, yeni-liberal ekonomik politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu yıllardan itibaren, Türkiye’de gelir dağılımında daha önce benzeri görülmemiş bir dengesizlik durumu ortaya

² Bunun nedeni olarak da kamusal alanların adeta aşınması ve kamudan alınan hizmetlerin niteliğinin düşmesi gösterilmektedir (Özgür, 2006: 61).

çıkılmış, zengin ile yoksul arasındaki farklar giderek daha fazla belirginleşmiş; bir yandan göç, diğer yandan yoksulluk, özellikle kentsel alanda, kutuplaşmanın derecesini artırmıştır. Bir yandan, kentsel yoksulluk kentlerde, yeni görünüşleriyle daha “görünür” hale gelmiş, diğer yandan bu yeni süreçte ortaya çıkan ve “yeni-orta sınıf” ya da “yeni zenginler” olarak adlandırılan kesim, kısa sürede ekonomik sermayelerini artırmıştır. Özetle, bu dönemde varlıklı kesimlerin varlıklarını daha da artırdıkları, yoksulluğun ise hem niceliksel, hem de niteliksel olarak daha belirgin hale geldiği görülmektedir.

Bu durum, mekânda da parçalanmaya yol açmıştır. Bu süreçte, farklı gelir gruplarından insanların bir arada yaşadıkları geleneksel mahalleler anlamını yitirmeye başlamış (Alada, 2007); aynı zamanda, yaşam alanı olarak konut da dönüşmüştür. Apartman, giderek kent yaşamının yaygın konut biçimi haline gelmiştir. Bir yandan, üst ve orta gelir gruplarını hedefleyen konutlarda seçenekler çeşitlenirken, diğer yandan da eskisinden farklı biçimde gecekondulaşmanın yerine, kamusal aktörlerin ve büyük ölçekli inşaat şirketlerinin işbirliği ile orta ve üst gelir gruplarına hitap eden konut alanları, özellikle kentlerin çevresine yayılmaya başlamıştır. Bununla birlikte, yeni orta sınıflar, apartmanlar yerine, sitelerde yaşamayı tercih eder hale gelmişlerdir. Böylece, kentlerdeki gündelik yaşam, yalıtılmış, yaşam alanları, artık zenginlerle yoksulların birbirlerini görmediği, birbirleriyle temas etmeyecekleri bir biçimde yeniden düzenlenmeye başlanmıştır. Yine bu süreçte, konut, insanların sadece barınma ihtiyacını gideren bir ürün olmaktan öteye geçmiş, tüketicinin toplumsal hiyerarşideki statüsünü belirleyen temel göstergelerden biri haline gelmiştir (Çizmecci, Çınar, 2009).

Konutun statü değerindeki bu artışın sonucu olarak, kentlerde tüketicinin konuta ilişkin, beklentilerini, gereksinimlerini yeniden ele alarak, konut piyasasını sürekli canlı ve doğal olarak kârlı tutacak tüketici eğilimleri oluşturmak için, reklam ve pazarlama sektörü de üzerine düşeni yapmış; yeni bir yaşam tarzı oluşturulması ve oluşturulan bu yaşam tarzının konut tüketicisine benimsetilmesini sağlamıştır (Çizmecci, Çınar, 2009).

Alt gelir gruplarının göz ardı edildiği, orta ve üst sınıflara yönelik oluşturulan bu yaşam alanları, Batı’daki konut biçimlerinin Türkiye’deki metropollere kopyalanması ile, çeşitlendirilmiştir. Güvenlikli siteler, plazalar, villalar, rezidanslar giderek kentlerin hem merkezlerinde, hem de çevre alanlarda çoğalmışlardır. Öte yandan; eskiyen kent merkezindeki yapılar; kamusal aktörlerin inşaat şirketleriyle yaptıkları işbirliği ile; kentsel dönüşüm, soylulaştırma, kentsel yenileme vb. uygulamalar adı altında -çoğu zaman dar gelirli kesimlerin yerlerinden edilmeleriyle- yine üst gelir gruplarının hizmetine sunulmuştur.

Böylelikle, konutun Türkiye’de 1980 sonrası dönemde bir yatırım ve rant aracı olarak algılanır hale geldiği ifade edilebilir. Bu dönemden itibaren çıkarılan, yasalar ve uygulamaya konulan politikalar, çoğunlukla dar gelirli insanların konut sorunlarına çözüm üretmekten çok, üst gelir gruplarına değişim değeri yüksek yaşam alanları yaratmış ve kentsel alanların büyük ölçekli ulusal ya da

uluslararası inşaat şirketlere tahsis edilmesinin yolunu açmıştır. Bu durumda konutun “barınma” işlevinin yerini “yatırım” işlevi almaya başlamış (Geray, 2010: 749-750); diğer bir ifadeyle bu politika ve uygulamalarla konutun kullanım değeri değil, değişim değeri önemli hale getirilmiştir.

Tahmin edilebileceği gibi, Türkiye’de güvenli siteler, ilk kez İstanbul’da görülmüş, giderek Ankara ve İzmir gibi metropollere de yayılmıştır. Yüksek gelir gruplarına yönelik olarak inşa edilen güvenli siteler, ister kentin merkezinde, isterse çevresinde yer alsınlar, ya da uydu-kent³ konumunda olsunlar, Türkiye’de, özellikle de metropollerde, birer çekim merkezi haline gelmişler, merkezi ve yerel yönetimlerin bu siteleri destekleyici uygulamaları aracılığıyla da kentsel gelişimi yönlendiren yerleşim alanları olarak belirmişlerdir.

Türkiye’de İstanbul, Ankara ve İzmir gibi metropollerin dışında, ekonomik yönden gelişme göstermiş, gerek sanayisi, gerekse de yerel üretim alanlarıyla metropollerle yarışmaya başlayan kimi büyük kentlerin de güvenli site olgusuyla karşı karşıya bulunduğu ifade edilmelidir. Bu gelişme, Kayseri, Konya, Bursa gibi geleneksel Türk kentlerinin toplumsal dokularında yeni bir unsur olarak yer almaktadır. Geleneksel kent dokusu ve geleneksel mahalle kültürü açısından değerlendirildiğinde bu yerleşmelerin yeni bir gelişme biçimi olduğu tereddütsüz ifade edilebilir.

IV. KONYA’DA GÜVENLİKLİ SİTELER

Coğrafi konumu, tarihsel önemi ve doğal özelliklerinin yanı sıra ülke ekonomisindeki yeri ile dikkat çeken Konya, Anadolu’nun ortasında Türkiye’nin yüzölçümü bakımından en büyük ve nüfus açısından da altıncı büyük kenti olarak, bugün dünyanın birçok ülkesinden daha büyük bir alanı kaplamaktadır (Konya Büyükşehir Belediyesi, 2010:4).

Bu özelliği, kenti yatay kentleşmeye oldukça uygun kılmaktadır. Ancak, Konya’da da konutun gelişimi Türkiye genelinden pek farklı olmamıştır. Konut konusunda diğer kentlerde olduğu gibi, geleneksel sistem ve modellerin dışına çıkmış; özellikle rant ekonomisinin paralelinde hızla apartman modeline doğru evrilmiştir. Yatay kentleşmeye en uygun kentlerden biri olan Konya’da çok katlı yapıların kent merkezinde yükselmesini ancak kentsel rantla açıklamak olasıdır.⁴ Geleneksel Konya evlerinin işlevlerini göremeyen apartman daireleri

³ Kentlerin içinde ve çevresinde, planlı ya da kendine yeterli özelliği bulunmayan, ekonomik ve toplumsal gereksinimleri bakımından, bağlı oldukları anakente dayanan topluluklar” biçiminde tanımlanan uydu-kent, kentsel yaşam alanlarının yeni bir biçimidir (Keleş, 2010).

⁴ Özellikle Meram ilçesi Konya’da az katlı ya da müstakil konutların yaygın olduğu ve çok katlı binaların yapımına izin verilmeyen bir bölge iken; son 10 yılda önemli bir bölümü güvenli sitelerin yoğun olduğu Meram bölgesinde yer alan çok katlı inşaat, toplu konut alanları ve sitelerin önü açılmış durumdadır.

yeni bir yaşam tarzının oluşmasına yol açmıştır. Geleneksel yaşam tarzını apartman dairelerinde devam ettirme çabasına giren kimi kentliler çok büyük daireler yaptırmış, ancak bu da yaşam tarzının gerektirdiği ölçüde taleplere cevap veremeyip hantal bir yığın olarak ortada kalmıştır. Alver'in değerlendirmesine göre, Meram bölgesinde bahçeli villaların artışı ise eski evlerdeki yaşam standardının modern bir tarzda da olsa geri dönüşüne işaret edebilir. Ancak, eski evlerin yok oluşu ve yıktırılışına paralel bir biçimde, yaşamın da değişmesi söz konusudur. Bugün, Konya'nın geleneksel mahallelerinin her biri imara açılarak apartmanlaşmayı beklemektedir. Genellikle yoksul kesimlerin oturdukları bu mahallelerin yeni imar düzenlemelerini bekledikleri düşünülecek olursa yakın bir zamana kadar geleneksel Konya evinin, ancak kurtarılmış birkaç konak ve kerpiç evle sınırlı olacağı öngörülmektedir. Bu bağlamda apartmanlaşma, villalaşma, uydu kentleşme ve siteleşme kıskacında evin değişimi, toplumsal yaşamı da doğrudan etkilemektedir (Alver, 2007: 147-148).

Toplumsal dönüşümlerin mekândaki izdüşümlerinden biri olarak güvenli siteelerin kentteki sayısı özellikle son birkaç yılda önemli bir artış göstermiştir. 2000'lerin başında MÜSİAD Konutları'yla başlayan bu süreç giderek hız kazanmış, bugün kentin hem merkezinde, hem de çevresinde çok sayıda güvenli site, yerleşime açılmıştır. Ayrıca yapım aşamasında olan güvenli siteler de pek yakında bunların arasında yerini alacaktır. Adeta kentin üst ve üst-orta gelir grubunu içine çekmekte olan bu yerleşimler, Konya'da mekânsal ve toplumsal ayrışmayı artırıcı rol oynamaktadır.

Bu yerleşimler, her kentte olduğu gibi, Konya'da da bir "değer" olarak ortaya çıkmış ve diğer yerleşim modellerini kendine benzetme, dolayısıyla tektipleştirme, standartlaştırma etkisini göstermiştir (Alver, 2007: 148). Yeni inşa edilen birçok konut alanı; birkaç bloktan oluşan apartmanlar, rezidans türü yapılar ya da villalar duvarlarla, kapılarla, kameralarla ve güvenlik elemanlarıyla donatılmaktadır. Bu yeni yapı örnekleri; geleneksel mahalle aralarında inşa edilebildikleri gibi, kentin çevresinde ya da dışında inşa edilebilmektedir.

Bu bağlamda, Konya kentinin merkez ilçeleri bağlamında güvenli siteelerin gelişimi ele alındığında; Meram ilçesinde inşa edilen güvenli siteelerin, daha çok merkezde ya da merkeze yakın yerlerde konumlandığı ifade edilebilir. Meram'da özellikle Havzan Mahallesi güvenli siteelerin yoğun bir biçimde konumlandıkları bir bölge niteliğindedir. Bölgenin en belirgin özelliği; kent merkezine yakın; ancak merkezin kalabalığı, karmaşası ve kirliliğinden uzak; havadar, sakin ve seçkin bir mahalle olmasıdır. Bu bölgedeki siteler; ya çok katlı apartman bloklarından oluşmakta, ya da az katlı bloklar ve villalardan meydana gelmektedir. Yukarıda belirtilen; 2000'li yılların başında Konya'daki ilk güvenli site olarak MÜSİAD Konutları da yine bu bölgede yapılmıştır. MÜSİAD konutlarının ardından Havzan Beyzade Konutları, Sültem, Güzel Bahçe, Sertler, Altınel, Şehzade Siteleri ve Meram Yeni Yol Konakları inşa edilmiş ve son olarak da Altın Koza Sitesinin inşaatına başlanmıştır. Meram

Yeni Yol Konakları⁵ sitesinin dışındaki bölgede yer alan diğer siteler; farklı büyüklükteki (3+1, 4+1, 5+1 vb..) dairelerden oluşan, çok katlı apartman blokları biçiminde inşa edilmiş, Meram Yeni Yol Konakları ise az katlı bloklar ve müstakil villalardan oluşan bir site olarak yapılmıştır. Bölgede, geçmişte hiçbir zaman çok katlı yapılara izin verilmediği halde, inşa edilen bu sitelerle birlikte, Havzan mahallesinin dört bir yanı apartman bloklarıyla çevrelenmiştir.⁶ Havzan mahallesinin devamındaki bölgede yer alan eski, yoksul mahalleler de, kentsel dönüşüm uygulamalarıyla yeniden düzenlenerek TOKİ konutlarına ayrılmış durumdadır. Yine Meram ilçesinin farklı bölgelerinde de az sayıda villalardan oluşturulmuş, güvenli sitelere rastlamak olasıdır. Konya’da en üst gelir grubuna hitap eden Asude Konakları, Ihlamur Konakları, Dört Mevsim Sitesi bunlara örnek verilebilir.

Konya’nın diğer bir ilçesi Selçuklu’dur. Selçuklu, aynı zamanda nüfus yoğunluğunun ve yüksek katlı apartman bloklarının en fazla olduğu ilçedir. Geçmişte orta ve alt gelir gruplarına yönelik gecekondu önleme bölgeleri olarak oluşturulan Aydınlikevler, Dört No’lu Gecekondu Önleme Bölgesi, Bosna Hersek Mahallesi gibi mahalleler bu ilçede yer almaktadır. Otogar, üniversite ve hastanelerin de bu ilçede yer alması, zamanla ilçenin kalabalıklaşmasına ve rantın yükselmesine neden olmuştur. Kent çevresinde inşa edilen bir alışveriş merkezi de zaman içinde bir çekim merkezi oluşturmuş ve bu bölgede güvenli sitelerin hızlı bir biçimde yaygınlaşmasını sağlamıştır. Kardelen, Tepe, Elitkent, Lalepark, Menekşe, Gesapark Siteleri, Tepe Villaları ve Prestij Konutları bu bölgedeki güvenli sitelerdir. Ayrıca kentin yaklaşık 10 km uzağında yer alan ve yörekent düşüncesiyle inşa edilmiş Garanti Konutları ya da diğer adıyla Azra Tatil Köyü⁷ de Selçuklu ilçesine bağlıdır. Bunların dışında Selçuklu ilçesine bağlı olan ve kent merkezinde yer alan güvenli sitelerden bazıları da; Manolya ve Mavi Palmiye Siteleri, Selçuklu Rezidans, Selçuklu Kuleleri, Kulekonakları ve yapımı halen devam eden Kentpark Residans’tır.

⁵ Araştırmanın örneklemini oluşturan iki siteden ilkidir. Blakely ve Snyder’ın güvenli sitelerin türlerine ilişkin yaptıkları sınıflandırmada “elit gruplar” olarak nitelendirdikleri sitelerin örneği olarak değerlendirilebilir. Konya’nın en gözde yaşam alanlarından biri olarak nitelendirilen, Meram Yeni Yol Konakları’nın yapımına 2006 yılında başlanmış, sitede yaşayanların verdikleri bilgilere göre sitenin yapım süreci; 2009 yılında tamamlanmıştır.

⁶ Havzan mahallesi, aynı zamanda mekânsal farklılaşmanın belirgin biçimde gözlenebildiği bir mahalledir. Lüks güvenli sitelerin hemen yanında, köhne, eski yıpranmış yapılara, tek katlı eski bahçeli evlere rastlamak olasıdır.

⁷ Araştırmanın örneklemini oluşturan iki siteden diğeridir. Blakely ve Snyder’ın yaptıkları sınıflandırmada, “yaşam tarzı toplulukları” olarak betimledikleri sitelere bir örnek oluşturduğu düşünülen Garanti Konutları, Konya’da ilk defa kent merkezinden uzakta, uydu-kent olarak inşa edilmiştir. Zamanla bir çekim merkezi haline de gelen sitenin yakınında TOKİ konutları ve Beyhekim Devlet Hastanesi inşa edilmiş, bu faaliyetler de sitenin çekim merkezi olma özelliğini artırmıştır.

Diğer bir merkez ilçe olan Karatay, siteleşme açısından diğer ilçelerin gerisinde kalmıştır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından daha geride olan ilçede bu bağlamda, üst ve üst-orta sınıfa yönelik güvenli site talebi de gündeme gelmemiştir. Ancak, Karatay Üniversitesi'nin açılmasının, Adalet Sarayı'nın ve Mevlana Kültür Merkezi'nin bu bölgede yer almasının, bu bölgeyi çekim merkezi haline getireceği ve kentsel rantları artıracığı açıktır. Bu da önümüzdeki birkaç yıl içinde, Karatay ilçesinde de güvenli sitelerin yaygınlık kazanacağını sinyallerini vermektedir.

V. ALAN ARAŞTIRMASININ KONUSU, AMACI, YÖNTEMİ, EVRENİ VE ÖRNEKLEMİ

Güvenli sitelerin sayılarında görülen artış ve olgunun, sözü edilen mekânsal ve toplumsal etkileri, pek çok farklı disiplinden araştırmacıyı da konu hakkında görgül çalışma yapmaya yöneltmiştir. Bunlardan en dikkat çekici olanları; Ayata'nın *Ankara'da Koru Sitesi* (2005), Bartu'nun *Kemer Country ve Göktürk* (2001), Danış'ın *Bahçeşehir* (2001), Pérouse ve Danış'ın *İstanbul* (2005), Kurtuluş'un *Beykoz Konakları* (2005) ve *Bahçeşehir* (2005), Geniş'in *İstanbul ve Kemer Country* (2009) ve Çizmeçi ve Çınar'ın *İstanbul* (2009), Alver'in *Konya* (2007) örneğinde gerçekleştirdikleri çalışmalarıdır. Öte yandan, doğrudan güvenli siteleri konu edinmemekle birlikte, konuya ilişkin literatüre ciddi katkıları olan Öncü'nün *İdeal Ev Mitolojisi* (1999), Keyder'in *İstanbul Küresel ile Yerel Arasında* (2000), Işık ve Pınarcıoğlu'nun *Nöbetleşe Yoksulluk* (2001) ve Bali'nin *Tarz-ı Hayattan Life Style'a* (2007) ve Kandiyoti ve Saktanber'in derleme çalışmaları olan *Kültür Fragmanları* (2005) gibi araştırmalardan da burada söz edilmesi bir gerekliliktir.

Bu çalışmaların yanında, üniversitelerde gerçekleştirilen çeşitli yüksek lisans ve doktora tezleri de konu ile ilgili literatüre eklenebilir. Bu tezlerden bazıları, Firdin Özgür'ün *Çekmeköy* (2006), Candaş'ın *İstanbul* (2007), Şanlı'nın *Ankara'da Angora Evleri* (2008) ve Tümer'in *Bursa* (2006) örneğinde gerçekleştirdikleri çalışmalarıdır.

Türkiye kentlerine damgasını vuran siteleşme sürecini ele alan bu görgül çalışma örneklerinden yola çıkılarak, siteleşme eğiliminin belirgin bir biçimde gözlemlendiği Konya örneğinde, güvenli sitelerin etkilerinin saptanması ve analiz edilmesi amacıyla niceliksel yöntemin kullanıldığı bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, gerçekleştirilen alan araştırmasının cevap aradığı sorular şu şekilde belirlenmiştir:

- Güvenli sitelerde yaşayan bireylerin sosyo-ekonomik düzeyleri nedir?
- Güvenli sitelerde yaşayan bireylerin siteye ilişkin öyküleri nasıldır?
- Güvenli site olgusunun tercih edilme nedenleri nelerdir?
- Güvenli sitelerde yaşayan bireylerin siteye aidiyet duyguları ve siteden memnuniyet düzeyleri nedir?

- Güvenlikli site, gerçekten bir güvenlik ve denetim sistemi ortaya çıkarmakta mıdır?
- Güvenlikli sitelerde yaşayanların beklentilerinin karşılanma düzeyleri nedir?
- Güvenlikli sitelerde yaşayanların site içi etkileşimleri nasıldır?
- Güvenlikli sitelerde yaşayanların kentle ilişkileri nasıldır?
- Güvenlikli site olgusu, itibarlı ve seçkin bir yaşam tarzı sağlamak suretiyle toplumsal sınıflar arasında bir ayrışma yaratır mı?

Araştırma evrenini, Konya'nın merkez ilçeleri olan; Meram ve Selçuklu ilçelerinde yer alan güvenlikli sitelerde yaşayan 20 yaşını doldurmuş kişiler oluşturmaktadır.

Araştırmada tesadüfi örneklem seçim yöntemi kullanılmıştır.⁸

Örneklemin belirlenmesi aşamasında; henüz bir anket formu oluşturulmadan önce, konuyla ilgili olan öğretim üyesi, mimar, mühendis vb. meslek gruplarına üye kişilerden ve konuyla ilgili olmayan kentlilerden oluşan 15 kişilik bir grupta ön görüşme yapılmıştır. Bu görüşmelerde kişilerin Konya'da güvenlikli site olarak ilk akıllarına gelen Meram Yeni Yol Konakları adlı site, aynı zamanda 2010 yılında kentteki en gözde site olarak değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeler sonucu kent merkezinde yer alan, Konya'da üst-orta sınıfa yönelik bir yerleşim alanı olarak Meram Yeni Yol Konakları çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Öte yandan, kentin dışında bir uydu-kent olarak oluşan, oluştuğu yerde bir çekim merkezi haline gelen, bilinen ilk ve tek örnek⁹ olarak Garanti Konutları, diğer bir araştırma alanı olarak belirlenmiştir.

Örneklem büyüklüğünün belirlenmesi amacıyla yapılan hesaplamaya göre; MYYK'nda en az 20; GK'nda da en az 95 kişiyle görüşülmesi öngörülmüştür.¹⁰ Bu doğrultuda; MYYK'nda ve GK'nda oturan toplam 150 kişiye anket dağıtılması uygun görülmüş, geri dönen 140 ankettense sağlıklı bir ölçüme imkân verecek olan 137 tanesinin araştırmada kullanılmasına karar verilmiştir.

Her bir anket formu 62 sorudan oluşmaktadır. Anketteki sorular, 2010 yılı Ekim-Aralık aylarını kapsayan dönemde, Meram Yeni Yol Konakları (MYK) ve Garanti Konutları (GK)'nda yaşayan site sakinlerine uygulanmıştır. Cevaplandırılması planlanan 140 ankettenden; 35'i Meram Yeni yol Konakları;

⁸ Tesadüfi örneklem, hedeflenen kitlenin tüm üyelerinin seçilip örnekleme dâhil edilme olasılıklarının eşit ya da biliniyor olmasıdır. (Gökçe, 2007: 107).

⁹ Garanti Konutları, yörekte ilk olarak inşa edilen güvenlikli sitedir. Ancak şu anda yapımı devam edilen bu tür sitelerin sayısı giderek artacağına benzetilmektedir.

¹⁰ Anketlerin sitelere göre dağılımında, sitelerde yer alan mevcut daire sayıları dikkate alınmış ve buna göre örneklem sayısı belirlenmiştir. Pilot çalışma sonrasında ölçeğin güvenilirliğini belirlemek amacıyla yapılan güvenilirlik analizi sonucunda Cronbach's Alpha 0,6 (%66,9) olarak bulunmuştur. Bu orana göre ölçeğin oldukça güvenilir olduğu ifade edilebilir.

102'si ise Garanti Konutlarında yaşayan site sakinleri tarafından cevaplandırılmış ve çözümlene toplam 137 anket üzerinden yapılmıştır. Çalışmada hedeflenen sayıya bu kadar yaklaşılabilmesinde, anketlerin cevaplandırılması aşamasında, anketlerin dağıtılıp yeniden toplanmasından (self-report) çok, bizzat yazarın kendisi ve anketörler tarafından anket formlarının katılımcılarla yüzyüze görüşülerek doldurulması önemli bir etken olmuştur.

VI. ALAN ARAŞTIRMASININ BULGULARI BAĞLAMINDA GÜVENLİKLİ SİTELERE İLİŞKİN GENEL DEĞERLENDİRME

Çalışmanın bu bölümünde -bildiri metninin sayfa sınırlılığı gereği- gerçekleştirilen alan araştırmasının bulgularına ve hipotez analizlerine ayrıntılı olarak yer verilmeyecek; çalışmanın önceki kısımlarında ele alınan konularla, Dünyada ve Türkiye'de konuya ilişkin olarak gerçekleştirilmiş olan görgül araştırmalarla ilişkilendirilerek, genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Öncelikli olarak, sitelerde yaşayanların genel profilleri değerlendirildiğinde, çoğunlukla benzerlik gösterdikleri görülmektedir. Sitelerde yaşayanlar, genellikle ekonomik, kültürel ve sosyal sermayeleri yüksek bireylerdirler. Konya örneğinde de, güvenli sitede yaşayan bireylerin gelir ve eğitim düzeylerinin yüksek olduğu belirlenmiştir. Ankete katılanların yaklaşık %70'inin geliri aylık 2500 TL'nin üzerindedir. Genellikle evli (%91,2) ve az çocukludurlar. Katılımcıların yaklaşık %92'sinin en fazla 3 çocuğu vardır.

Güvenli sitede yaşayanların meslek dağılımında ağırlıklı oranı; esnaf, tüccar ve serbest meslek sahipleri oluştururken; avukat, doktor, mühendis vb.. profesyonellerin ve öğretim üyelerinin oranının da, bu orana yakın olduğu ifade edilebilir. Öte yandan, güvenli sitede yaşayan çalışan kadınların oranı da yüksektir. Çalışan kadınların oranı %52'dir. Sitelerde yaşayan kadınların çoğunlukla öğretmen, öğretim üyesi ve avukat, doktor gibi profesyoneller oldukları görülmüştür.

Site sakinlerinin güvenli sitelerde yaşamayı tercih etmelerinin öncelikli nedeni, "güvenlik"tir. Ayrıca, sitenin içerisinde yer aldığı muhitin seçkinliği, çevre düzenlemesinin temiz, düzenli ve bakımlı olması, evlerin konforluluğu ve kullanılabilirliği, estetik açıdan güzel görünmesi, spor alanları vb.. olanakların olması, evin mimarî özelliklerinin ve iç tasarımlarının güzel olması, sitenin özel otoparkının bulunması, depreme dayanıklılığı, sitede ev almanın akıllıca bir yatırım olması, komşuluk ilişkilerinin iyi olması gibi tercih nedenleri de katılımcılar tarafından, "önemli" ve "çok önemli" olarak nitelendirilmiştir.

Sitelerin önemli tercih nedenlerinden biri olan, "seçkinlik" unsuru da, hem Dünyada ve hem de Türkiye'de güvenli sitelerin tercih edilme nedenlerindedir. Yüksek gelir grubuna yönelik olarak inşa edilen bu konut alanlarının hedef kitlesini; eğitilmiş, yüksek gelirli, toplumda saygın bir statüde yer alan insanlar oluşturur. Dolayısıyla bu tür sitelerde yaşayan insanları, toplumun diğer katmanlarından ayıran seçkinliğin, bir pazarlama unsuru olarak

kullanılması söz konusudur. Bununla birlikte, güvenli sitelerde yaşamının, ya da buraya kabul edilmenin en belirgin ölçütü, gelir durumudur. Konya’da yapılan alan araştırması kapsamında bu tür sitelerde yaşamının, kültürel sermayeye göre değil, daha çok gelir düzeyine göre belirlendiği görülmüştür. Bununla birlikte, dünyada ve Türkiye’de sitelerde yaşayanların, ekonomik sermayeleri açısından yakın olsalar da, sitelerde yaşama gerekçeleri, amaçları ya da siteden beklentilerinin birbirlerinden oldukça farklı olduğu görülmektedir. Batılı ülke örneklerinden farklı olarak, Türkiye örneğinde (bu amaçla oluşturulan ve homojenliği korunmaya çalışılan birkaç istisna dışında) ve Konya’da güvenli sitelerde yaşayanların; kültürel, sembolik ya da sosyal sermayeleri açısından homojen bir görünüm sergilemedikleri açıkça görülmektedir. Farklı sitelerde yaşayanların dışında, aynı site içinde yaşayan bireyler arasında dahi, eğitim, yaşam biçimi, kültürel ve sosyal sermaye düzeyleri açısından farklılıklar bulunduğu gözlemlenmektedir. Yine, Dünyadaki örneklerinden farklı olarak, Türkiye’de güvenli sitelerde yaşayan bireyler, bir yaşam biçimi oluşturmaktan çok, kendileri için tasarlanmış, hazır bir yaşam biçimini satın almaktadırlar.

Bireylerin bu yaşam biçimiyle kendilerini özdeşleştirme ve siteye karşı hissettikleri aidiyet duygusu, aynı zamanda onların site yaşamıyla bütünleşmelerinin önemli bir göstergesidir. Buna göre; Konya’da güvenli site sakinlerinin, yaşadıkları siteye karşı yüksek bir oranda aidiyet hissettikleri (% 63,5) saptanmıştır.

Yine, Konya’da bireylerin güvenli siteleri tercih nedenlerinden birini oluşturan “seçkinlik” ile site yaşamının kendilerini ayrıcalıklı hissettirdiği (%70,1) algısı arasında da anlamlı ilişki olduğu belirlenmiştir ($p=0.045<\alpha=0,05$). Benzer biçimde, yapılan analiz sonucunda, güvenli sitelerde yaşayan bireylerin, kendilerini ayrıcalıklı hissetme durumları ile yaşanan mekânın seçkin bir muhitte yer almasına önem vermeleri arasında da anlamlı bir ilişki olduğu görülmüştür ($p=0.041<\alpha=0,05$).

Yeni orta sınıf kültürünün temelinde; komşuluk ve arkadaşlık ilişkilerinde belirli bir yakınlık ve aynı zamanda mesafe vardır. Bu durum, benzer yaşam biçimlerine, kültürel beğeni ve zevklere, davranış kurallarına sahip olmakla tanımlanmaktadır. Diğerinin kültürel ve ahlâkî yaşam biçimine saygı, belirli bir mesafenin korunması gibi bireyselleşme sürecine işaret eden bu yaklaşımın, yeni-orta sınıf üyeleri arasında benimsenmesi, bunun dışında davrananların da, topluluk tarafından dışlanması söz konusu olmaktadır. Türkiye örneğinde de, komşuluk ilişkilerinde belirli bir mesafenin, bireyselleşmenin ve diğer yaşam tarzlarına karşı hoşgörünün varlığı gözlemlenmiştir. Benzer biçimde, Konya örneğinde de gerek siteler arasında, gerek aynı site içinde, birbirinden çok farklı yaşam tarzları olan ailelere rastlanmış, ancak buna ilişkin bir hoşnutsuzluk gözlemlenmemiştir. Genel olarak, site sakinleri komşularla olan ilişkilerini “iyi” ya da “çok iyi” (%58,4) olarak tanımlamışlar; önemli bir oranı da komşularıyla zaman zaman ya da sıklıkla görüştiklerini ifade etmişlerdir. Özellikle,

kadınların komşularıyla görüşme (%76,9) sıklığının erkeklere (%62,7) göre daha fazla olduğu görülmüştür.

Diğer taraftan; yüzyüze yakın ilişkilerin yaşandığı, güven ve katılıma dayalı bir mahalleli ya da site sakini kimliğinden söz etmek güçtür. Siteye ilişkin kararların birlikte alındığı, sorunların elbirliğiyle çözüme kavuşturulduğu katılımcı yapılar yerine, her sorunun parası verilerek, başkaları tarafından çözümlendiği diği bir yapı söz konusudur.

Güvenlikli sitelerin toplumsal etkilerinden birini de ayrışma sorunu oluşturmaktadır. Genel olarak dünyada ve Türkiye örneğinde, güvenlikli sitelerde yaşayan bireylerin, ev-iş-alışveriş merkezi üçgeninde yaşadıkları ve kentle olan ilişkilerinin sınırlı olduğu görülmektedir. Ancak dünyadaki ve Türkiye'deki bazı örneklerin tersine, sitelerde oturan bireylerin site dışındakilere karşı önyargılı oldukları ve onlarla görüşmekten çekindikleri biçimindeki önyargıların Konya örneğinde geçerli olmadığını; belirgin bir toplumsal ayrışmadan söz edilemeyeceğini ifade etmek gerekir. Güvenlikli siteler, dünyanın neresinde olursa olsun mekânsal ayrışmanın sonucudur. Ancak, mekânsal ayrışma, toplumsal ayrışmaya zemin hazırlamasına karşın, her zaman belirgin bir toplumsal ayrışma yaratmayabilir. Dünyadaki örneklerinin tersine, Türkiye'de keskin bir toplumsal ayrışma ve diğer kentlilerden tümüyle kopuşun yaşandığını ifade etmek güçtür. Konya örneğinde de bireylerin, ev-iş-alışveriş merkezi üçgeninde yaşamalarına, toplumsal ve kentsel sorunlara karşı çoğunlukla ilgisiz olmalarına ve kentle az ilişki kurmalarına¹¹ karşın, kentten ve toplumdan tamamen izole oldukları sonucuna varmak olası görünmemektedir.

Dünyada ve Türkiye'de güvenlikli sitelerin büyük ölçüde kentlerin çevrelerinde konumlanmış olmaları, burada yaşayanların otomobile bağımlı olarak yaşamalarını zorunlu hale getirmektedir. Bununla birlikte, merkezi ve yerel yönetimlerin bu konudaki açık destekleri göz ardı edilemez. Sözgelimi, sitelerin, kentin karmaşasından ve gürültüsünden uzak, ama aynı zamanda kente yakın olmalarını sağlayan otoyolların inşası, sitelerden önce tamamlanmakta ve böylece siteler kente yakın hale getirilmektedir.

Kentlerin çevresinde yer alan, çoğu zaman verimli tarım arazileri ya da orman alanlarında konumlanan bu siteler, “doğa içinde yaşam” sloganıyla pazarlanırlarken; konumlandıkları bu alanların büyük ölçüde tahrip edilmesine ve özelleştirilerek, kentlilerden koparılmasına neden olmaktadır. Böylelikle, siteler aracılığıyla, kamu yararı gereğince paylaşılması gereken bir kaynak olarak çevrenin -kentnin çevresel açıdan en değerli alanlarının- ekonomik kaynaklara sahip olan kesim tarafından sahiplenilmesi söz konusu olmaktadır.

¹¹ Katılımcıların kentsel sorunlara/konulara karşı duyarlılıklarını ölçmek amacıyla sorulan; yerel gündemi takip ediyor musunuz, herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üye misiniz vb. sorulardan alınan olumsuz yanıtlar sonucunda bu çıkarımda bulunulmuştur.

SONUÇ

Bu çalışmada, öncelikli olarak yeni-liberalizmin ve küreselleşmenin kentsel alandaki etkilerine değinilerek, günümüz kentlerinin yaşadığı dönüşümün temelinde yatan nedenlere dikkat çekilmeye çalışılmıştır. Günümüz kentlerini yeniden biçimlendiren bu dönüşümdeki rolünün henüz yeni yeni farkına varılmaya başlandığı güvenli site olgusu, çalışmamızın temelini oluşturmuştur. “Yeni bir kentsel gelişme biçimi” olarak beliren olgunun ne olduğu, nedenleri ve dünyada ve Türkiye’de nasıl geliştiğine ilişkin olarak yapılan kısa bir değerlendirmenin ardından, Konya örneğindeki gelişimine yer verilmiş ve gerçekleştirilen alan araştırmasının bulguları ile çalışmanın önceki kısımlarında çizilmeye çalışılan kuramsal çerçeve dahilinde ele alınan konulara ve bu bağlamda gerçekleştirilen görgül çalışmalara da göndermede bulunularak, genel bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirme ışığında, günümüz kentlerini kuşatan, onları biçimlendiren yeni-liberal ve küresel etkilerin sonucu olarak ortaya çıkan, güvenli sitelerin bir kentleşme olgusu haline geldiğini; günümüz kentlerini biçimlendirdiği gibi, geleceğin kentlerini de biçimlendireceğini ifade etmek olasıdır. Bunun yanında, siteler, sakinlerini, kentten, kent yaşamından ayırıştırarak; onlara yapay, homojen bir yaşam alanı sunmak yoluyla, diğer toplumsal kesimlerden yalıtılmaktadırlar. Dünyadaki birçok örnek, sitelerin kentsel çözülme ve ayrılmaya neden olduğunu göstermekle birlikte; Türkiye’de mekânsal, ekonomik ve toplumsal ayrışmanın kentlerde yaşandığı, ancak Batılı örneklerinde olduğu kadar belirgin bir ayrışma ve kopuşun henüz gözlenmediği sonucuna varılabilir.

KAYNAKÇA

- ALADA, Adalet B. (2007), “Küreselleşen Şehrin ‘Geleneksel Mahalle’ sine Reddiye”, Kent ve Politika: Antik Kentten Dünya Kentine, (Ed.) Ayşegül Mengi, İmge, Ankara.
- ALVER, Köksal. (2007), Siteril Hayatlar: Kentte Mekânsal Ayrışma ve Güvenlikli Siteler, Hece.
- BALİ, Rıfat N. (2007), Tarz-ı Hayattan Life Style’a: Yeni Seçkinler, Yeni Mekânlar, Yeni Yaşamlar, İletişim, İstanbul.
- BARTU, Ayfer. (2001), “Kentsel Kentsel Ayrışım: İstanbul’da Yeni Yerleşimler ve Kemer Country Örneği”, 21. Yüzyıl Karşısında Kent ve İnsan, Der: Firdevs Gümüsoğlu, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- BERKÖZ, Lale. (2008), “İstanbul’da Korunaklı Tek-Aile Konutları: Konut Kalitesi ve Kullanıcı Memnuniyetinin Belirlenmesi”, **İTÜ Dergisi/a, Mimarlık, Planlama, Tasarım**, Cilt: 7, Sayı: 1, Mart.

- BLAKELY, Edward. (1997), J. M. G. Synder, Fortress America: Gated Communities in the United States, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- CANDAŞ, Esin. (2007), İstanbul'da Dışa Kapalı Konut Sitelerinin Tasarımında Güvenlik Konusunun İrdelenmesi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- CASTELLS, Manuel. (1997), Kent, Sınıf ve İktidar. (Çev.) Asuman Erendil, Bilim ve Sanat, Ankara.
- CHRISTOPHERSON, Suzan. (1994), "The Fortress City: Privatized Spaces, Consumer Citizenship", Post-Fordism: A Reader, Ed. A. Amin, Blackwell, Oxford.
- ÇİZMECİ, Füsün ve ÇINAR, Candan, "İstanbul Konut Piyasasında Kitlesele Tüketimin Şekillendirdiği Yeni Konut Yerleşimleri", <http://istanbulkentsempozyumu.org/scripts/haber.asp?idproduct=431>, (02.11.09).
- DANIŞ, Didem. (2001), "İstanbul'da Uydu Yerleşmelerin Yaygınlaşması: Bahçeşehir Örneği", 21. Yüzyıl Karşısında Kent ve İnsan, Der: Firdevs Gümüsoğlu, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- DAVIS, Mike. (1990), City of Quartz: Excavating The Future in Los Angeles, Vintage Books.
- DOĞAN, A. Ekber. (1999), Küreselleşme ve Kentlerin Dönüşümü-Mersin Örneği, Mersin Üniv.-Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- DOĞAN, A. Ekber. (2002), Birikimin Hamalları, Akademi, İstanbul.
- FİRİDİN ÖZGÜR, Ebru (2006), Sosyal ve Mekânsal Ayrışma Çerçevesinde Yeni Konutlaşma Eğilimleri- Kapalı Siteler: İstanbul-Çekmeköy Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- GENİŞ, Şerife. (2007), "Küreselleşme, Toplumsal Eşitsizlik ve Mekânsal Ayrışma", **Sivil Toplum**, 5(17-18).
- GENİŞ, Şerife. (2009), "Neo-liberal Kentleşmenin Mekânda Yansımaları: İstanbul'da Güvenlikli Siteler", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 116.
- GERAY, Cevat. (2010), "AKP ve Konut: Toplumsal Konut Yöneltili Açısından TOKİ Uygulamaları, AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu, (Ed.) İlhan Uzel ve Bülent Duru, Phoenix, Ankara.
- GÖKÇE, Gülise. (2007), Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye, Çizgi Kitabevi, Konya.
- GUILLAUME, Giroir. "Gated Communities, Clubs in a Club System", The Case of Beijing (China), www.bristol.ac.uk/sps/cnrpapersword/gated/giroir.doc, (20.09.2004)

- IŞIK, Oğuz ve PINARCIOĞLU, Melih. (2001), Nöbetleşe Yoksulluk-Sultanbeyli Örneği, İletişim Yayınları, İstanbul.
- KELEŞ, Ruşen. (2010), Kentleşme Politikası, İmge, Ankara.
- KEYDER, Çağlar. (2000), İstanbul Küresel ve Yerel Arasında, Metis yayınevi, İstanbul.
- Konya Büyükşehir Belediyesi (2010), Gelişen Kentler Zirvesi'nde Konya, Konya, Ekim,
- KURTULUŞ, Hatice. (2005), "Bir Ütopya Olarak Bahçeşehir", İstanbul'da Kentsel Ayrışma, (Ed.) Hatice Kurtuluş, Bağlam Yayıncılık, Ankara.
- KURTULUŞ, Hatice. (2005), "İstanbul'da Kapalı Yerleşmeler: Beykoz Konakları Örneği", İstanbul'da Kentsel Ayrışma, (Ed.) Hatice Kurtuluş, Bağlam Yayıncılık, Ankara.
- LOW, Setha. (2003), Behind The Gates: Life, Security and the Pursuit of Happiness in Fortress America, Routledge, New York.
- MC KENZIE. (1996), Evan, **Privatopia**, Yale Unv. Press.
- MITCHELL, Don. (1995), "The End of Public Space?", **Annals of the Association of American Geographers**, 85(1).
- ÖNCÜ, Ayşe. (1999), "'İdealinizdeki Ev' Mitolojisi Kültürel Sınırları Aşarak İstanbul'a Ulaştı", **Birikim**, 123, Temmuz.
- PÉROUSE, Jean-François ve DANIŞ, Didem. (2011), "Zenginliğin Mekânda Yeni Yansımaları: İstanbul'da Güvenlikli Siteler", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 104.
- PÉROUSE, Jean-François. (2011), İstanbul'la Yüzleşme Denemeleri: Çeperler, Hareketlilik ve Kentsel Bellek, İletişim, İstanbul.
- SİPAHİ, Esra Banu ve EŞKİ UĞUZ, Hülya. (2011), "The Impacts of Urbanization on Mental Health and Fear of Crime: The Case of Turkey", ASBBS 14th International Conference, Paris-France.
- ŞANLI, Tuğçe. (2008), Üst Gelir Grubunun Sosyo-mekânsal Ayrışımı Ankara Bilkent Angora Evleri Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- TÜMER, Özge. (2006), Dışa Kapalı Konut Yerleşmelerinin Bursa'daki Örnekler Kapsamında Değerlendirilmesi, Uludağ Üniv. Fen Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bursa.

GÖÇ OLGUSUNUN KENTSEL TOPLUMSAL İLİŞKİLERE ETKİSİ

*Rıfat Karakoç**

GİRİŞ

Göç, hem nedenleri hem de sonuçları bakımından hemen hemen tüm toplumların tarihsel süreçte en çok etkilendikleri olgulardan biri olmuştur. Bütün toplumlar göç olgusuyla karşılaşmış ve onun meydana getirdiği sonuçlar toplum yapısının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır.

Özellikle geç sanayileşen toplumlarda 20. yüzyılın ikinci yarısına damgasını vuran gelişmenin, köylülüğün çözülmesi ve topraktan kopan insanların kentsel alanlara göçü olduğu söylenebilir. Tarihleri binlerce yıl öncesine dayanmasına rağmen, birçok ülkelerdeki kentler şu anda, bu kitlesel göç nedeniyle ortaya çıkan sorun ve yıkımlara sahne olmaktadır.¹

Türkiye de 1950’li yıllarla birlikte ortaya çıkan kırdan kente göç olgusuyla karşılaşmış ve yoğunluğu giderek azalmakla birlikte hala devam eden bu sürecin ortaya çıkardığı ekonomik, toplumsal, çevresel v.b. sorunlarla baş etmek zorunda kalmıştır.² Çünkü Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, göç olgusu, ülkeye kentleşme ve canlılık getirmesinin yanı sıra, birçok ekonomik ve sosyal problemi de bünyesinde taşımaktadır.³ Bu çalışmada göçün, çalışma, aile ve toplum hayatına etkileri incelenmektedir.

1. Göçün Çalışma Hayatı Üzerindeki Etkileri

İkinci dünya savaşı’ndan sonra köylülüğün hayatında son derece köklü değişimler başlamıştır. Bunlardan ilki ve en önemli olanı, yeni ürünler, traktörlerle gelen yeni bir teknoloji ve pazara yönelik üretimin çok büyük bir emek fazlası yaratmasıydı. Beklenmedik bir nüfus artışına ve kimi durumlarda politik çatışmalara yol açan demografik değişimlerle de birleşen bu emek fazlası, köylüleri kendi topraklarını terk etmeye zorlamış, dolayısıyla köylüler de, kendi kendine yeterli köy yaşamına bir kez daha geri dönmek üzere kentlere göç etmişlerdir.⁴

* Arş. Gör. Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

¹ Mübeccel Kıray, “Topraktan Kopan Köylülerin Kentlerde Yaşama Stratejisi”, Kentleşme Yazıları, 3. Basım, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2007, s.184.

² Hacı Kurt, “Göç Eğilimleri ve Olası Etkileri”, Ç.O.M.Ü. İ.İ.B.F. Yönetim Bilimleri Dergisi, C: 4, S: 1, 2006, s.137.

³ Nilay Evcil, Vedia Dökmeci, Gülay Başarır Kiroğlu, “Regional Migration In Turkey: Its Directions and Determinants”, 46th European Congress of the Regional Science Association, Volos-Greece, August 30th -September 3rd 2006. www.sre.wu-wien.ac.at (9.9.2009)

⁴ Kıray, a.g.m., s.184.

Genelde, göç sürecinde, köyün genç ve dinamik grupları kentlere akın etmektedir.⁵ Bu durum hem kırdan kente hem de kentten kente gerçekleşen göçlerde göçü veren birimin, ekonomik, toplumsal ve kültürel yaşamında olumlu ve olumsuz bir takım değişiklikler ortaya çıkarmaktadır. Göçün bu birimlerin sosyo-ekonomik yapısında ortaya çıkardığı en önemli sonuçlardan biri ise, genç, nitelikli ve üretken nüfusunun bir bölümünü kaybetmesidir. Çünkü göç seçici bir yapıya sahiptir. Bunun anlamı; göç edenler içinde daha çok üretim yapabilecek genç ve üretken erkek nüfusun yer almasıdır. Göçü veren birimde üretim için gerekli nüfusun yitirilmesine neden olduğu için, yoğun ve kitlesel göçlerin, göç veren toplumun sosyo-ekonomik yaşamında olumsuz sonuçlar yarattığı açıktır.

Bir diğer önemli nokta ise; göç veren alanlardan büyük kent merkezlerine doğru gerçekleşen nüfus hareketleri, yalnızca bir işgücü kaybına neden olmaz. Bununla beraber göç, sermayenin ve diğer ekonomik kaynakların da belli kentsel merkezlere akarak orada yoğunlaşmasına neden olur. Böylece, nüfusun üretken kesiminin ve sermayenin yer değiştirmesine bağlı olarak göç veren bölgenin gelişme hızı da düşer. Bu durum gerek kır-kent arasındaki gerekse kentler arasındaki gelişmişlik farklarıyla, sosyal ve mekânsal eşitsizlikleri arttıran bir etkiye sahip olduğundan, sonraki süreçte, göçü daha da arttıran bir etkide bulunur. Bunun yanında, özellikle kentler arasında gerçekleşen göçlerde, kişilerin yer değiştirmesinin, göç veren kentlerde nüfusun azalmasına, pazarın daralmasına ve böylece, ekonomik canlılığın yitirilmesine neden olduğu görülmektedir.⁶

Bir başka deyişle; göç eden kitlenin cinsiyet ve yaş gruplarına bağlı olarak, göç alan yerlere adı geçen özellikler açısından yığılmalar, göç veren yerlerde ise azalmalar olacaktır. Ayrıca nüfusun niteliksel yapısında da (okur-yazarlık, tahsil, iş ve meslek bilgisi ile bunlara bağlı olarak kalifiye eleman miktarında ve diğer konularda) yapısal değişimler meydana gelecektir. Oluşan bu değişimler toplumun yapısını, kültürünü, ekonomik, politik v.b. bütün kurumlarını etkileyecektir.⁷

Göç eden bireyin, çalışma hayatına katılabilmesi büyük çapta mesleki bilgi ve deneyime sahip olmasını gerektirir. Fakat maalesef; bilindiği üzere göçmenler, kente uzmanlaşmış ve farklılaşmış işlerde hiçbir deneyimleri olmadan gelmişlerdir; dolayısıyla kentin mesleki yapısına uyum sağlayacak becerilerden yoksundurlar. Eğitimsizdiler ve kent yaşamını tanımıyorlardı. Kendisi de hızla değişen kentte dış sistem, onların ihtiyaçlarını karşılayabilecek mekanizmalardan, mesleki eğitim benzeri hizmetleri sağlayabilecek

⁵, Orhan Türkdoğan, Seçilmiş Bazı Yerli ve Göçmen Gruplar Üzerinde Sosyal Değişme Örnekleri, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1971,s.34.

⁶ Sevilay Kaygalak, Kentin Mültecileri (Neoliberalizm Koşullarında Zorunlu Göç ve Kentleşme), Dipnot Yayınları, Ankara, 2009, s.18-19.

⁷ Taylan Akkayan, Göç ve Değişme, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, No: 2573, İstanbul, 1979, s.20.

kurumlardan, planlı yerleşim alanlarından ya da sorunlarına çözüm bulabilecek oluşumlardan yoksundu.⁸ Bu nedenle kente göç eden köylünün yeni üretim ilişkilerine girmesi, yani çalışma hayatına katılması, kendi toprağından kopması gibi kolay ve çabuk olmamıştır.⁹

Bu çerçevede, göç edilen kentin meslek dağılımı ve toplumsal yapısı ile bütünleşmede, göç eden nüfusun göçle kente yerleşen emek gücünün niteliği önemli bir etmen olduğu görülmektedir. Göç eden nüfusun yaşı, eğitim ve başarı düzeyi, mesleki deneyimi, kente aktarılan kaynaklar, vb. özellikleri, göçmen nüfusun beceri düzeyi düşük işlerden yükseklerine geçmesinde ve kentle bütünleşmesinin hız ve niteliğinde önemli rol oynayan etmenler olmaktadır.¹⁰ Bir başka deyişle; göç edenlerin kentteki çalışma hayatına etkisi, göçmen tipolojisine bağlı olarak çeşitli farklılıklar gösterir. Göç eden grup içerisinde genç, eğitilmiş ve üretken nüfus çoğunluktaysa, göç alan yer açısından, genç işgücünün miktarını arttırdığından bu yer açısından olumlu katkıları olduğu söylenebilir. Ayrıca, göç edenlerin belli niteliklere sahip olmasının da kentsel ekonomi açısından bir kazanım sağlayacağı söylenebilir. Diğer taraftan bu olumlu durum özellikle tam istihdama yakın işgücü piyasasının söz konusu olduğu kentsel sistemlerde geçerlidir. Bunun dışında kalan yerlerde ise işgücü piyasasının taraflarından olan işçi sınıfının ekonomik ve örgütsel çıkarları açısından olumsuz, işverenler açısından ise olumlu etkileri olmaktadır.¹¹

Türkiye’de de kırdan kente göç, diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi kentlerdeki sanayileşme ile birlikte oluşturulan fabrikaların iş gücü ihtiyacını karşılamak ve göç eden bireylerin daha iyi ekonomik koşullara ulaşması için yapılan bir nüfus hareketliliğidir.¹² Ancak, kente gelen her istediğini bulamaz durumdadır. Bulamadığı gibi de birçok yoksunluklar içerisinde yuvarlanmaktadır. İş bulurum umuduyla gelen işsiz, ev yaparım umuduyla gelen evsiz kalmaktadır. Çünkü Türkiye’de hiçbir zaman kırdan boşalma oranında kentte iş alanı açma ve yeterli konut sağlanamamıştır. Böylece kırdan üretici olan kesim, kente gelişinde tüketici olmakta; ayrıca kentte iş arayan büyük bir işsizler yığını oluşmaktadır.¹³ Çünkü hızlı kentleşme sanayi alanındaki gelişmenin ve kalkınmanın itici bir gücü olarak düşünülürken, göç

⁸ Kıray, a.g.m., s.184-185.

⁹ Mübeccel Kıray, “Gecekondu: Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Toprakdan Kopma ve Kentle Bütünleşememe”, Kentleşme Yazıları, 3. Basım, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2007, s.97.

¹⁰ Melih Ersoy, Göç ve Kentsel Bütünleşme, Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı, Yayın No:2, Ankara, 1985, s.59.

¹¹ Kaygalak, a.g.e., s.20-21.

¹² Yusuf Akan ve İbrahim Arslan, Göç Ekonomisi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2008, s. 60.

¹³ Baki Öz, Türkiye’de Göç Olgusu, Sorunları ve Çözümü, Gençlik Basımevi, İstanbul, 1978, s.49.

ile iş talep eğrisindeki hızlı artışın yaratılan iş arzı eğrisinin altında kalması, kentlerde istihdam sorununu yaratmıştır. Özellikle kırsal kesimden gelen endüstriyel çalışma bilgisi ve deneyimi olmayan, eğitim düzeyi düşük işgücünün, tarım dışı üretim ve hizmet faaliyetlerinin yoğunlaştığı kentlerde ihtiyaç duyulan nitelikli işgücü arasında yer almasında da sorunlar ortaya çıkmaktadır.¹⁴

Yukarıda da değinildiği gibi Türkiye’deki köyden kente göç hızı, sanayileşme hızının çok üzerindedir. Bunun neticesinde sanayinin veya iş piyasasının gelen göçü emme kapasitesi düşüktür. Bunun neticesinde de göçmenler ya iş bulamamakta ya da çok az gelirli işlerde çalışmaktadırlar. Fakat yine de tarımsal yapının özelliklerinden dolayı kente göç etmek zorunda kalan kitleler gelirleri çok az da olsa kentte yaşama arzusunda dırlar.¹⁵ Yani; kentsel sefaleti kırsal fakirliğe tercih etmektedirler.¹⁶ Bunun birçok nedeni olabilir. Bunlar arasında; kentte yaşamanın bir statü kazandırdığı görüşüne sahip olunması, kentteki koşulların ne olursa olsun terk edilen yerdeki koşullardan daha iyi olduğu görüşü olabilir.

2. Göçün Aile Hayatı Üzerindeki Etkileri

Toplumun çekirdeğini oluşturan aile, sosyal değişmelerin olumlu ya da olumsuz etkilerinin en çabuk ve en açık biçimde görüldüğü birimdir. İçinde yaşadığımız yüzyılın sahne olduğu değişimler evrensel boyutlarıyla pek çok sosyal sorunları da beraberinde getirmektedir. Toplumsal değişmeler, kontrol altına alınabildiği ve iyi yönlendirmeler yapılabildiği ölçüde olumsuz etkilerden arındırılarak sağlıklı gelişmelere dönüşebilir.

Türkiye’de sosyal değişimler sanayileşme ile birlikte 1940’lı yıllarda başlamıştır. Sanayileşmenin doğal sonucu olarak ortaya çıkan kentleşme ve köyden kente göç olgusu, ailenin geleneksel yapısını büyük ölçüde değişime uğratmıştır. Artık, geleneksel kır ailesi yerini çekirdek aileye bırakmaktadır. Köyden kente göç olgusu, şehir hayatına adaptasyon çabalarının yanı sıra; ekonomik, sosyal ve birçok etkenle birlikte ailelerin dayanışma mekanizmalarını yeniden uyarlamakta, örf-adet, gelenekler gibi tarihi normların çağdaş şartlar içinde yeni kalıplarını üretmektedir.

Kişilerin bir yerden başka bir yere göç etmesi, göç edenlerin kendileri üzerinde ve taşıdıkları grup ve yapı üzerinde değişik etkiler yaratmaktadır. Bu etkilerin

¹⁴ Ercan Tatlıdil, Kentleşme ve Gecekondu, Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir, 1989, s.1.

¹⁵ Kemal Görmez, Şehir ve İnsan, M.E.B. Yayınları, İstanbul, 1991, s.41-42

¹⁶ Kerim Özdemir, “Türkiye’de Kırsal Sanayinin Kentlere Olan Göçler Üzerine Etkileri”, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu- 2003 Bildiriler Kitabı, Cilt: 2, Devlet Planlama Teşkilatı ve Pamukkale Üniversitesi Ortak Yayını, 2004, s.108.

en önemlilerinden biri, göç edenin aile hayatı üzerinde yarattığı önemli bir etki olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁷

Göç eden ailelerin özellikle de gecekondu ailesinin yapısında önemli değişiklikler meydana gelmektedir. Öncelikle gecekondu ailesi, köy ailesine göre kişileri daha az, üyeleri arasındaki iş-güç biçimi çeşitlenmiş, yararlı gördüğü bir takım köy özelliklerini sürdüren, buna karşılık uygun bulduğu kent özelliklerinden bir bölümünü zamanla kabullenmiş, toplumsal değer ve alışkanlıkları bakımından bir ucu köyde, öbür ucu kentte iki aile tipi arasında bir geçiş durumu göstermeye başlar. Yapısal olarak değişme ise, çekirdekleşme sürecini hızla yaşayan bu ailelerin, ana, baba ve çocuklardan oluşan dar aile yapısını geçmesinde görülür.¹⁸ Sayılan bu değişimlerle birlikte, şu da söylenebilir ki; aile içerisindeki işbölümü de farklılıklar gösterebilir. Örneğin; geleneksel kırsal ailede kadına yüklenen bazı görevler, kentte kadının iş piyasasına katılmasıyla birlikte değişime uğrayabilir ve bu görevler müşterek bir hal alabilir.

3. Göçün Toplum Hayatı Üzerindeki Etkileri

Çeşitli nüfus hareketleri biçimlerinde gerçekleşen ve insan topluluklarının temel özelliklerinden biri olarak ortaya çıkan göç, geçmişte olduğu gibi günümüzde de toplumların ekonomik yapısını etkilediği gibi sosyo-kültürel yapısını da etkilemektedir.¹⁹

Burada önemli bir sorun alanını ise kentsel bütünleşme oluşturmaktadır. Bu durum göç eden nüfusun yeni yaşam yerine uyumunu gerçekleştirip gerçekleştiremediğiyle ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Kişileri yeni bir topluluğa götüren, dolayısıyla yeniden uyum sağlama sorunlarıyla karşı karşıya getiren bir yer değiştirme olan göç, göç eden kişinin belli büyüklükteki bir yerleşme ya da emek pazarı dışına göç eden kişi olması, belli bir topluluğu terk ederek yeni bir topluluk içine girmesi, bununla beraber yeni toplumsal ilişkiler kurmasını zorunlu kılmakta ve böylece çok sayıda uyum sorunu yaratmaktadır.²⁰ Bu bağlamda Türkiye’de özellikle 1980’ler sonrası dönemde yaşanan ülke içi çalkantılar, bölgesel farklar ve etnik sorunlarla bütünleşen göç

¹⁷ Akan ve Arslan, a.g.e., s.60-61.

¹⁸ İbrahim Yasa, “Gecekondu Ailesi (Geçiş Halinde Bir Aile Tipolojisi)”, A.Ü.S.B.F. Dergisi, C:25, S:4, 1970, s.10-13.

¹⁹ Vildan Akan, “Göç ve Gençlik”, Toplum ve Göç, 2. Ulusal Sosyoloji Kongresi Bildiriler Kitabı, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1997, s.521.

²⁰ İlhan Tekeli, “Türkiye’de İçgöç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi”, Türkiye’de İçgöç Konferansı Bildiriler Kitabı, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1998, s.9-10.

olgusu, bir yanda ‘mağdur’ diğer yanda ‘suçlu’ ya da ‘sosyal problem’ olarak algılanacak göçmenlerin, kentsel yaşamda gitgide öne çıkmasını sağlamıştır.²¹

Başka bir sorun alanı ise göç eden kimsenin, toplumdaki yeni koşullara uyum sağlarken, yaşadığı topluluğu da değiştirmesidir. Burada göçün tanımlayıcı temeli “topluluk” ya da bir yerleşme biçimi oluşturmaktadır. Çünkü kişinin yaşadığı yerden ayrılması kişinin toplumda eskiden kurduğu ilişkilerin değişmesini yeni ilişkiler içerisine girmesini gerektirir. Eğer bu şartlar tamamlanırsa bir uyumdan söz edilebilir²² ki; bu durumda pek mümkün görünmemektedir. Şöyle ki; köy ve kentin, hayat tarzları, gelenek ve göreneklere, kültürleri, iş alanları işbölümü bakımından birbirinden farklıdır ve köyden göç eden insanların eski davranış ve alışkanlıklarını, örf ve adetlerini geldikleri yerde bırakmadıkları aşikârdır. Göçle birlikte kültürleri de onlarla beraber gelmektedir.²³ Dünya ülkelerine bakıldığında, kente göç edenler genellikle kente bütünleşip eski alışkanlıklarını terk etmektedirler. Ancak bu süreç az gelişmiş ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından farklı işlemektedir. Kente göç edenlerin bazıları, kente bütünleşirken, önemli bir kesim kentte ayrı gruplar oluşturmakta veya kent kültürünü kendi kültürleri ile dejenere etmektedirler.²⁴

Göç, ‘kök’leri koparır, toplumsal örgütsüzlüğe, toplumsal düzenin alt üst olmasına, uyumsuzluğa, acı ve ıstıraba ve hatta “günahkârlığa” yol açar; “geleneksel sınırları” ortadan kaldırır. Bu çerçevede göçmenler kente bütünleşememiş, marjinal bir kesim oluştururlar. Bunlar kentteki yaşamalarını “kentlileşemeyen köylüler” veya “sahte kentliler” olarak sürdürürler.²⁵ Bunun temelinde ise kırsal ve kent toplumu arasındaki farklar yatmaktadır. Şöyle ki; kırsal toplumu; tarıma dayanan ekonomisi, gelişmemiş işbölümü, türdeş nüfusu, yüz yüze ilişki biçimleri, dayanışma ve kan bağına dayalı yapısıyla, farklılaşmış bir nüfusa sahip bürokratik örgütlerin ve kişisel olmayan ilişkilerin egemen olduğu, işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı kent toplumundan oldukça farklıdır.²⁶ Dahası köyde köyün yaşama biçimi ile şekillenmiş ve doğumdan itibaren öğrenilen ihtiyaç karşılama yolları, kentte çok farklı bir yapıdadır. Örneğin, köyde fizyolojik ihtiyaçlardan yiyecek, giyecek ve barınma ihtiyaçları, köyün

²¹ Ayhan Kaya, Türkiye’de İç Göçler Bütünleşme mi Geri Dönüş mü? , İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.68.

²² İlhan Tekeli, Leila Erder, “Göç Gözlemlerinde Zamanda ve Alanda Toplulaştırma Sorunları”, Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler, Haz: İlhan Tekeli ve Leila Erder, Hacettepe Üniversitesi Yayınları D- 26, Ankara, 1978, s.62.

²³ Görmez, a.g.e., s.29

²⁴ A.g.e., s.29.

²⁵ M.B. KIRAY, Squatter Housing: Fast Depeantization and slow Workerization in Underdeveloped Countries, Paper given to 7th World Congress of Sociology, Varna’dan aktaran Melih Ersoy, Göç ve Kentsel Bütünleşme, Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı Yayın No:2, Ankara, 1985, s. 87.

²⁶ Kaygalak, a.g.e., s.27.; Cevat Geray, “Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köy-Kent Yaklaşımı”, A.Ü.S.B.F. Dergisi, C: 30, S:1, 1975, s.45.

işbölümünde yer alan iş türünde çalışarak karşılanırken, kentte, kent işbölümünde yer alan ve köydekilerden çok farklı iş türlerinden birinde çalışmakla karşılanacaktır.²⁷ İşte sayılan bu farklılıklar nedeniyle kırdan kente göç edenler birçok uyum sorunu ile karşı karşıya kalırlar. Bu uyum sorunlarını doğuran kır ve kent arasındaki diğer farklar ise şu şekilde sıralanabilir;²⁸

— Kırsal alanda akrabalar, komşular ve aile grupları içinde gerçekleşen ilişkilerin yerine, kentte iş ilişkileri ve arkadaşlık ilişkileri mevcuttur.

— Kırsal kesimdeki akrabalar ve komşular arasındaki yardımlaşma ilişkilerini, kentlerde, borçlanma, kredi alma vs. gibi şekillerde resmi kurumlar almaktadır.

— Kırsal alanda insanların ilişkilerini denetleyen sosyal normlar, kentlerde yerini resmi normlara bırakmaktadır.

—Kırsal alanda yaş, cinsiyet, aile gibi itibar kaynağı olan faktörlerin yerini kentlerde ekonomik özellikler almaktadır.

İşte kır ve kent toplumu arasındaki bu farklılıklar, göçmenlerin kent toplumuna uyum sorunlarının temelini oluşturmaktadır

Geleneksel ve tarımsal topluluklardan kentsel sanayi ve hizmetler sektörlerindeki modern ve akılcı örgütlenmelere doğru akan göç etmiş kimseler, bir yandan eski ilişkilerini ve kimliklerini sürdürme, öte yandan yeni ilişkileri ve kimlikleri kurma ve dönüştürme pratiklerini gerçekleştirmektedirler.²⁹ Çünkü herhangi bir köylü, kültürel kimliğini koruyacağım diye kentte köylü olarak yaşayamaz. Köylü kimliğini değiştirmek kendi kimliğini kentli koşullarda yeniden üretmek zorundadır.³⁰ İşte bu yeni bileşimde kent kültürü ideolojisi ve ekonomisinin hâkim unsurlar olmasına karşılık göçmenlerin kırdan taşıdıkları, beraberlerinde getirdikleri kültürel, ideolojik ve ekonomik öğelerde varlığını sürdürmekte ve böylelikle birbirlerini karşılıklı etkileyen yepyeni bir eklemlenmiş kentsel yapı ortaya çıkmaktadır.³¹

İşte kendilerini bu yeni yapının içerisinde bulan kente göç eden köylüler zaman içinde kentlileşmektedir. Bu bağlamda kentlileşen insanda, ekonomik ve sosyal olmak üzere iki bakımdan değişme olmaktadır. Bunlar; ekonomik bakımdan kentlileşme ve sosyal bakımdan kentlileşmedir. Ekonomik bakımdan

²⁷ Nur Alkış, Gecekonuda Yaşayan Yetişkinlerin Mesleki Eğitim İhtiyaçları ve Katılma Engelleri, Yıldız Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul, 1993, s.1.

²⁸ Rüstem Erkan, Kentleşme ve Sosyal Değişme, 2. Baskı, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2004, s.252.

²⁹ Bahattin Akşit, “İçgöçlerin Nesnel ve Önel Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler”, Türkiye’de İç Göç Konferansı Bildiriler Kitabı, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998, s.31-32.

³⁰ İlhan Tekeli, “Türkiye’de Çoğulculuk Arayışları ve Kent Yönetimi Üzerine”, Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne, 2. Baskı, Ed. Ferzan Yıldırım, Demokrasi Kitaplığı Yayınevi, İstanbul, 2002, s.19.

³¹ Ersoy, a.g.e., s.17.

kentlileşme, kişinin geçimini tamamen kentte veya kente özgü işlerle sağlıyor duruma gelmesiyle gerçekleşir. Sosyal bakımdan kentlileşme ise, kır kökenli insanın türlü konularda kentlere özgü tavır ve davranış biçimlerini, sosyal ve tinsel değer yargılarını benimsemesi ile gerçekleşmektedir.³² Bu kapsamda Türk toplumunun giderek kentlileşmekte olduğu ve şehirlerdeki yeni göçmenler olarak bu süreçte çok sayıda ve karmaşık sorunla karşı karşıya kaldıkları bilinmektedir. Bu sorunların başında ise, gerek ekonomik bütünleşme açısından gerekse sosyal bütünleşme açısından kent yaşamına çok yönlü uyum güçlüğü gelmektedir³³ ve bu güçlükler birçok gerginlik ve hatta çatışmayı da beraberinde getirmektedir.

Göç nedeniyle kültürel farklılıklar ve gerginlikler meydana gelebilmektedir. Kültür çatışması ise en çok gençleri etkilemektedir. Göç eden genç, çevresinde farkına vardığı heyecanlı ve renkli bir hayatı isteyecek ve elde etmeye çalışacaktır. Ama kentlilerin göç edenlere karşı ön yargılı olması³⁴, ve hatta göç tarihinin gösterdiği gibi, yabancıların ve göçmenlerin çoğu kez kentlilerce, kültürel kimliği tehdit eden kişiler olarak algılanmaları,³⁵ göç edenleri soyutlandırmaktadır. Bu uyumsuzluklara tepki olarak gençler kendini kanıtlama, kendi yaşıtlarına özenme ve otoriteye baş kaldırma gibi etkenlerle suça yönelebilirler. Göç eden ailelerin, genellikle hemen iş bulamamaları nedeniyle de çocuklar niteliksiz işlere, hatta dilencilik, tombalacılık vb. işlere yönelebilirler. Çocukların erken yaşta çalışmak zorunda kalması, onların hem eğitimini olumsuz yönde etkileyebilmekte hem de iş çevresinde zararlı alışkanlıklar kazanmasına yol açabilmektedir.

Göç edenler çevre semtlerde bir süre köy hayatını sürdürebilmektedirler. Ancak bir süre sonra çevre semtlerde oturanlar kabuk değiştirmekte, ya oturduğu semt sınıf atlamakta ya da kendileri merkez veya yarı merkez semtlere taşınmaktadırlar. Diğer yandan, yaşanan sosyal değişim beraberinde değer yargılarını değiştirmektedir. Her geçen zaman parasal ilişkilerinin güç kazanması sonucu, artık giderek tüm insani ilişkiler bu temelde biçim almaktadır. Dayanışma, paylaşım gibi temel insani değerler, bu süreçte olumsuz yönde etkilenmektedir. Şu halde denilebilir ki, göç olgusu toplumsal değişim ve dönüşümün en önemli kaynaklarından biridir.³⁶ Ancak bu dönüşüm hemen bir anda gerçekleşmemektedir. Göçmenler farklı aşamalardan geçerek dönüşüm

³² Kemal Kartal, “Kentlileşmenin Ekonomik ve Sosyal Maliyeti” Amme İdaresi Dergisi, C:16, S:4, 1983, s.92.

³³ Korel Göymen, “Kentle Bütünleşme Sürecinin Yönetsel Boyutu”, **Kentsel Bütünleşme**, Yayına Hazırlayan: Türköz Erder, Türkiye Geliştirme Araştırmaları Vakfı Yayın No: 4, Ankara,1982, s.99.

³⁴ Akan ve Arslan, **a.g.e.**, s.62.

³⁵ Thomas Faist, “Göç- Güvenlik Bağı: 11 Eylül Öncesi ve Sonrası Uluslararası Göç ve Güvenlik” **Kökler ve Yollar: Türkiye’de Göç Süreçleri**, Der. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.27.

³⁶ Akan ve Arslan, **a.g.e.**, s.62.

sürecini yani kentlileşme sürecini yaşarlar. Bu nedenle göçmenlerin geçirdikleri bu dönüşüm sürecinde geçirdikleri aşamalara değinmek faydalı olabilecektir.

Bu aşamalar ise şunlardır;³⁷

İlk aşamaya, kent görüş ve tutumlarına bir hazırlık adımı olarak kent giyim şeklini ve bazı kente özgü alışkanlıkları benimseme damgasını vurmaktadır. Yapay bir değişim olmasına karşın kent kıyafetleri göçmen için daha yüksek bir toplumsal varoluş biçimine geçişi simgeler. Acemice uydurulmuş kent kıyafetinin altında köy kişiliğini saklayabilir. Fakat göçmenin zihninde kıyafet değişikliği, kent hayatının maddi ve sonunda kültürel yönlerine uyum sağlama arzusunun ve buna hazırlıklı oluşunun göstergesidir.

Kentlileşmenin ikinci aşaması ise; göçmenin su, elektrik ve ulaşım gibi kent hizmet ve olanaklarını benimsemesi ve mevcut iseler bunları paylaşması, yiyecek ve giyeceklerini dükkân ve mağazalardan satın almasından oluşur. Bu, aynı zamanda bir konut inşa etme ve yerleşim yeriyle yakın bir uyum geliştirme zamanıdır. Bu aşama kent ile bütünleşmenin fiziksel yönünü temsil eder ve başarılı bir şekilde tamamlanması belediye yetkililerinin göçmene kentsel olanak ve hizmetleri sağlamaya istekli oluşları kadar göçmenin sürekli istihdam ve yeterli gelir sağlama becerisine de bağlıdır. Bu ilk iki aşamanın kısmen başarılı bir şekilde tamamlanması genellikle kentten hoşnutluk hissi doğurur.

Üçüncü aşama ise; göçmenin kentin diğer insanlarıyla ilişki kurmaya istek duymasından ileri gelir. Göçmen kendisi hakkında kendisi için üstün ya da ideal olarak düşündüğü kent biçimlerine göre şekillendirilmiş yeni bir fikir oluşturur. Göçmenin sahip olduğu bazı değerlerin, özellikle aile ve topluluk ilişkileriyle ilgili olanların, kentte hüküm sürenlerden daha iyi olduğuna karar verme olasılığı anlamında bu kritik bir aşamadır; böylece değişmeye karşı direnç geliştirebilir. Böyle bir gelişme göçmenin yaşı, köye bağlılık düzeyi, kentte kalış süresi, kent sakinleriyle iletişim düzeyi ve kentsel iktisadi, toplumsal ve siyasal faaliyetlere katılma düzeyince belirlenir.

Dördüncü ve son aşama ise; göçmenin kentle bütünüyle özdeşleşmesinden, yani kendisinin köye değil, kente ait olduğuna dair kişisel inanç ve kanısından oluşur. Bu dönüşümün derecesi, göçmenin kendi köyüne yabancılaşma duygusu oranında kente bağlanmasında aranmalıdır. Göçmenin köyle bağlantısının ve oradaki akrabalarına olan ilgisinin devam etmesinin onun kentle tam bütünleşmesini engellediği ya da geciktirdiği akla gelebilir. Ancak, “kökenlerinin” olması ve kentte aşırı güçlüklerle karşılaşma halinde, ne kadar yoksul olursa olsun dönecek bir yerinin olması fikri göçmen için güven tazeleyicidir.

Sayılan bu aşamalar göçmenin kentlileşmesi için gerekli olan aşamalardır. Ancak bu aşamalara bakıldığında genel olarak sosyal anlamda bir kentlileşme sürecinin aşamaları olduğu görülebilir. Bu bağlamda denilebilir ki; birey sosyal

³⁷ Kemal H. Karpat, **Türkiye’de Toplumsal Dönüşüm**, Çev. Abdulkerim Sönmez, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.215-217.

bütünleşmeyi bu aşamalarla gerçekleştirebilir. Ancak Kartal'ın belirttiği üzere³⁸ kentleşmenin bir de ekonomik boyutu vardır. Ekonomik anlamda kentleşme ise; göç eden bireyin kentsel mekânda kente özgü bir iş türünde çalışması ile gerçekleşebilecektir. Ancak bu oldukça zordur. Çünkü genellikle gelişmekte olan ülkelerde sanayinin gelişme hızı, gelen göçleri karşılayamayacak düzeydedir. Bunun yanında göçmen kimselerin kentlerdeki sanayi sektörünün gerektirdiği vasıflardan veya bu vasıfları kazanmak için gerekli olan eğitim seviyesinden yoksun olması ve hızlı ve devamlı çalışma temposuna alışık olmamalarından³⁹ dolayı bu kimselerin kente özgü bir meslek türüne girebilmeleri de oldukça zor görünmektedir.

Sonuç Yerine

“İnsanları, bir yere bağlı olarak düşünmek yerine, insanların yaşamları boyunca yeryüzünde belli güzergâhlar üzerinde hareket ediyorlar diye düşünmek, varolan gerçeğin daha doğru bir göstergesi olabilir. İnsanların belli bir yerde doğduğu, farklı yerlerde eğitildiği değişik yerlerde çalıştığı, iklim ve çevre koşulları uygun bir yerde emekliliğini geçirdiği düşünülebilir. İnsanın yerle ilişkisi böyle bir güzergâh halinde düşünüldüğünde, yer değiştiren insan göç eden insan olmaktan çıkarak, dünyadaki güzergâhını gerçekleştiren bir insana dönüşür.”⁴⁰ Göç, bu bakış açısıyla sorun oluşturan bir olgu olmaktan çıkabilir. Ancak ne yazık ki özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye'de üzerinde en çok durulan konulardan biri olan kırlardan kentlere, özellikle büyük şehirlere yönelen kitle halindeki nüfus hareketleri, yani göçler, ortaya gerek ekonomik gerekse sosyal alanlarda sorunlar ortaya çıkarmış ve bugün Türkiye'nin etkisini hala devam ettiren en hayati problemlerinden biri olarak çözüm beklemektedir.⁴¹

Her göç olgusu hem bireysel, hem de toplumsal düzeyde bir uyum sağlamaktadır. Ama kısa zaman sürecinde bu uyum çoğu defa gerek bireysel gerekse toplumsal düzeyde sancılı olmakta ve doğurduğu sorunların çözülmesi için çaba gerektirmektedir.⁴² Bu sorunların çözülmesi ise çok yönlü ve büyük çaba gerektirir. Öyle ki; göç etmiş kimselerin bütünleşme sorunu, kentsel mekânla doğrudan ilişkili olup birçok kurum, kuruluş ve kentsel alanda aktif

³⁸ Kartal, **a.g.m.**, s.92.

³⁹ Turan Yazgan, **Şehirleşme Açısından Türkiye'de İşgücünün Demografik ve Sosyo-Ekonomik Bünyesi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1310, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1968, s.88.

⁴⁰ Tekeli, “İç Göç Sorunsalı...”, s.19.

⁴¹ Sami Öngör, “Türkiye'de İç Göçler Karşısında Yüzbinden Fazla Nüfuslu Şehirlerin Durumu”, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, C:20, S:1, 1965, s.261.

⁴² İlhan Tekeli, “Türkiye'nin Göç Tarihindeki Değişik Kategoriler”, **Kökler ve Yollar Türkiye'de Göç Süreçleri**, Der: Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.449.

birçok oluşumun katılımı ile çözülmesini gerektiren bir niteliğe sahiptir.⁴³ Buradan hareketle denilebilir ki; göç sonrası ortaya çıkan farklı alanlardaki sorunlar birçok kişi ve kurumun ortaklaşa katılımı ile çözümlenecek sorunlardır.

KAYNAKÇA

- AKAN, Vildan, “Göç ve Gençlik”, **Toplum ve Göç**, 2. Ulusal Sosyoloji Kongresi Bildiriler Kitabı, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara, 1997.
- AKAN, Yusuf ve ARSLAN, İbrahim, **Göç Ekonomisi**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2008.
- AKKAYAN, Taylan, **Göç ve Değişme**, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, No: 2573, İstanbul, 1979.
- AKŞİT, Bahattin “İçgöçlerin Nesnel ve Öznel Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler”, **Türkiye’de İç Göç Konferansı Bildiriler Kitabı**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.
- ALKIŞ, Nur, **Gecekonuda Yaşayan Yetişkinlerin Mesleki Eğitim İhtiyaçları ve Katılma Engelleri**, Yıldız Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul, 1993.
- ERKAN, Rüstem, **Kentleşme ve Sosyal Değişme**, 2. Baskı, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2004.
- ERSOY, Melih, **Göç ve Kentsel Bütünleşme**, Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı Yayın No:2, Ankara, 1985.
- EVCİL, Nilay, DÖKMECİ, Vedia, KIROĞLU, Gülay, “Regional Migration In Turkey: Its Directions and Determinants”, **46th European Congress of the Regional Science Association**, Volos-Greece, August 30th - September 3rd 2006. www.sre.wu-wien.ac.at (9.9.2009)
- FAİST, Thomas “Göç- Güvenlik Bağı: 11 Eylül Öncesi ve Sonrası Uluslararası Göç ve Güvenlik” **Köklere ve Yollar: Türkiye’de Göç Süreçleri**, Der. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- GERAY, Cevat, “Türkiye’de Kırsal Yerleşme Düzeni ve Köy-Kent Yaklaşımı”, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, C: 30, S:1, 1975.
- GÖRMEZ, Kemal, **Şehir ve İnsan**, M.E.B. Yayınları, İstanbul, 1991.
- GÖYMEN, Korel “Kentle Bütünleşme Sürecinin Yönetimsel Boyutu”, **Kentsel Bütünleşme**, Yayına Hazırlayan: Türköz Erder, Türkiye Geliştirme Araştırmaları Vakfı Yayın No: 4, Ankara, 1982.

⁴³ Kaya, a.g.e., s.16.

- KARPAT, H. Kemal, **Türkiye’de Toplumsal Dönüşüm**, Çev. Abdülkerim Sönmez, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.
- KARTAL, Kemal, “Kentleşmenin Ekonomik ve Sosyal Maliyeti” **Amme İdaresi Dergisi**, C:16, S:4, 1983.
- KAYA, Ayhan, **Türkiye’de İç Göçler Bütünleşme mi Geri Dönüş mü?** , İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.
- KAYGALAK, Sevilay, **Kentin Mültecileri (Neoliberalizm Koşullarında Zorunlu Göç ve Kentleşme)**, Dipnot Yayınları, Ankara, 2009.
- KIRAY, Mübeccel, “Gecekondu: Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Topraktan Kopma ve Kentle Bütünleşememe”, **Kentleşme Yazıları**, 3. Basım, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2007.
- KIRAY, Mübeccel, “Topraktan Kopan Köylülerin Kentlerde Yaşama Stratejisi”, **Kentleşme Yazıları**, 3. Basım, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2007.
- KURT, Hacı, “Göç Eğilimleri ve Olası Etkileri”, **Ç.O.M.Ü. İ.İ.B.F. Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:4, S:1, 2006.
- ÖNGÖR, Sami “Türkiye’de İç Göçler Karşısında Yüzbinden Fazla Nüfuslu Şehirlerin Durumu”, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, C:20, S:1, 1965.
- ÖZ, Baki, **Türkiye’de Göç Olgusu, Sorunları ve Çözümü**, Gençlik Basımevi, İstanbul, 1978.
- ÖZDEMİR, Kerim, “Türkiye’de Kırsal Sanayinin Kentlere Olan Göçler Üzerine Etkileri”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu-2003 Bildiriler Kitabı**, Cilt: 2, Devlet Planlama Teşkilatı ve Pamukkale Üniversitesi Ortak Yayını, 2004.
- TATLIDİL, Ercan, **Kentleşme ve Gecekondu**, Ege Üniversitesi Basımevi, İzmir, 1989.
- TEKELİ, İlhan, “Türkiye’de Çoğulculuk Arayışları ve Kent Yönetimi Üzerine”, **Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne**, 2. Baskı, Ed. Ferzan Yıldırım, Demokrasi KitaplığıYayınevi, İstanbul, 2002.
- TEKELİ, İlhan, “Türkiye’de İçgöç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi”, **Türkiye’de İçgöç Konferansı Bildiriler Kitabı**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, İstanbul, 1998.
- TEKELİ, İlhan, “Türkiye’nin Göç Tarihindeki Değişik Kategoriler”, **Kökler ve Yollar Türkiye’de Göç Süreçleri**, Der: Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- TEKELİ, İlhan, ERDER, Leila, “Göç Gözlemlerinde Zamanda ve Alanda Toplulaştırma Sorunları”, **Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler**, Haz: İlhan Tekeli ve Leila Erder, Hacettepe Üniversitesi Yayınları D- 26, Ankara, 1978.

- TÜRKDOĞAN, Orhan, **Seçilmiş Bazı Yerli ve Göçmen Gruplar Üzerinde Sosyal Değişme Örnekleri**, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1971.
- YASA, İbrahim, “Gecekondü Ailesi (Geçiş Halinde Bir Aile Tipolojisi)”, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, C:25, S:4, 1970.
- YAZGAN, Turan **Şehirleşme Açısından Türkiye’de İşgücünün Demografik ve Sosyo-Ekonomik Bünyesi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1310, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1968.

KENT YÖNETİMİ VE GÜVENLİĞİNDE MOBESE UYGULAMASI

Ufuk Ayhan •

Özet

Kent güvenliğinde gelişen teknolojiyle birlikte suç ve suçla mücadelede bir o kadar zorlaşmıştır. Kolluk güçlerinde teknolojiye ayak uydurmanın suç ve suçlu ile mücadeleye etkinlik kazandıracağı algısının yer edinmesiyle, MOBESE vb. sistemler oluşturulmuştur. Ancak bu bilgi iletişim teknolojileri temelli oluşturulan sistemlerin hizmetlerden öncelikli olarak faydalanacak olan vatandaşlarımıza aktarılmasında çeşitli problemlerle karşılaşmıştır. Tarihin en eski dönemlerinden günümüz kentlerine hangi kıta ya da ülkede olursa olsun kentlerin kuruluşunda, kentlerin konumu ve yönetimi stratejik bir önem arz etmiştir. Bu çalışmada MOBESE Uygulamasının Kent Yönetimi ve Güvenliğinde Yeri ele alınacaktır. Ancak uygulamada MOBESE sisteminin işlevlerinin ve faydalarının topluma doğru ve yeterince aktarılamaması sebebiyle toplumda bu sisteme karşı yanlış bir algının oluşmasına sebebiyet verilmesi neticesinde bir takım aksamalarda yaşanmıştır. Bu nedenle öncelikle toplumdaki algının tespiti, MOBESE sisteminin işlevleri ve faydaları net bir şekilde ortaya konularak olumsuz olabilecek bir algının yıkılmasının gerekliliği de anlatılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: MOBESE Sistemi, Kamera, Kent Güvenliği, Suçla Mücadele, Kolluk Kuvvetleri, Güvenlik Hizmetleri.

THE APPLICABILITY OF MOBESE ON URBAN ADMINISTRATION AND URBAN SECURITY

Abstract

Because of the developing technology, combating crime and ensuring urban security has been quite difficult recently. Being adopted with the technology in fighting against crime and criminal law enforcement activity in the acquisition of the perception of gain, etc. MOBESE systems were established. However, these systems are created based on information communication technology services as a priority that our citizens will benefit from the transfer of various problems encountered. Periods of history's most ancient cities of present-day, no matter what continent or country, the establishment of cities, urban location, and management has a strategic importance. Place of Safety in Urban Management and Practice MOBESE will be discussed with this study. However, the MOBESE system functions and benefits to society have misunderstandings, due to a false perception in the community against this system. Therefore, firstly the community perception on MOBESE functions and benefits that may be clearly placed explained by the necessity.

• Doktor, Polis Akademisi Başkanlığı, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, ufukayhan@hotmail.com

Keywords: System of MOBESE, Urban Security, Combat with Crime, Law Enforcement Forces, Security Services.

GİRİŞ

Heraklitos'un tabiri ile "bir nehre iki defa girilemeyeceği; hem nehrin hemde, buraya gren insanın değiştiğini kabul ederek," herşeyin çok cabuk değiştiği günümüz dünyasında, insanoğlu değişimi yakalamak mecburiyetindedir. Elde edeceğimiz yegane başarı değişimi gerek şahıs olarak gerekse toplum ve devlet olarak ilk yakalayan olabilme özelliğimiz olmalıdır. Bu değişimi yakalayamadığımız ortamlarda bağımsızlığın söz konusu olamayacağı çok açıktır. Araştırmamızın konusu olan Mobese sistemlerini, tamamen yerel bütçeler ve yerel malzemeler kullanılarak, öncülüğünü halen Telekomünikasyon İletişim Daire Başkanlığını görevini yürüten Basri AKTEP'nin yaptığı 6 kişilik bir grup meydana getirmiştir.

Sistemin oluşturulma sürecinde bir çok zorlukla karşılaşılmasına rağmen ülkemizin büyük bir çoğunluğunda bu sistem kullanılır hale gelmiş ve emniyet hizmetlerinin kalitesini arttırmada bir çok faydası olmuştur. Sistemin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasında yakalanan başarı acaba toplumda Mobese Sistemleri'ne bakış açısında yakalanmış mıdır sorusuna cevap bulmak için bu çalışmanın temel amaçlarından biridir.

Üç ana bölüm halinde olan makale de ilk olarak mobese ve faydalarının aktarılması, ardından Mobese Sistemi' nin birleşenlerinin tanımlanması ve toplumdaki Mobese algısının tespiti ve yorumlanması yapılarak sonuçta MOBESE'nin artık günlük kent yönetimi ve güvenliğinde vazgeçilemez bir unsur olduğu değerlendirilmiştir.

I - MOBESE VE BİRLEŞENLERİ, SİSTEMİ ve FAYDALARI

Mobese sistemi, İstanbul Valiliği'nin desteği ile ilk olarak İstanbul ilinde, Aralık 2010 itibariyle ülkemizde 73 ilde kurulan, 8 ilde de kurulum çalışmaları başlatılan (Sabah, 2010), yoğun olarak Emniyet teşkilatı olmak üzere diğer kamu kurumlarının da istifade edebileceği bir "Modern Kent Güvenlik Sistemi"dir. Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu (MOBESE), tamamen yerli şirket ve imkanlar kullanılarak, Emniyet Genel Müdürlüğü araçları için tasarlanmış iletişim altyapısı olarak GPRS teknolojisini kullanan, yazılım ve mobil donanım birimlerinden oluşan, Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Bilgi Yönetim Sistemlerinin (GIS / MIS) entegrasyonudur. Coğrafi Bilgi Sistemleri, karmaşık planlama ve yönetim sorunlarının çözülebilmesi için tasarlanan; mekandaki konumu belirlenmiş verilerin kapsanması, yönetimi, işlenmesi, analiz edilmesi, modellenmesi ve görüntülenebilmesi işlemlerini kapsayan donanım, yazılım ve yöntemler sistemi olarak tanımlanmaktadır (Yomralıoğlu, 2002).

Coğrafi Bilgi Sistemlerinin mobese üzerinde uygulanması, mobese kameralarının veri yakalama alanı içerisindeki verilerin merkeze alınması,

görüntü haline çevirilmesi ve depolanması olarak tanımlanabilir. Bilgi Yönetim Sistemleri ise Coğrafi Bilgi Sistemlerinden elde edilen verilerin analiz edilmesi yolu ile olumsuz durumların tespiti, analiz sonuçlarına göre geri dönüşümün sağlanması ve istatistikî verilerin ortaya çıkarılması süreci olarak tanımlanabilir.

Mobese sistemi; güvenlik ve muhtarlık hizmetlerinin en iyi ve en kaliteli şekilde sunulmasını sağlamakta, kamu kurumlarına ait verileri işlemeyi, yönetmeyi ve değerlendirmeyi kolaylaştırmakta, bilgiye erişimi hızlandırmakta ve kent güvenliğine yönelik konulara ait bilgi ve istatistikleri canlı olarak görmeyi sağlamaktadır. Böylece, kent güvenliği daha etkin bir şekilde sağlanmakta, yöneticilerin denetim işlevleri kolaylaştırılmakta ve kent üst düzey yöneticilerinin kent güvenliği için stratejileri daha doğru ve hızlı oluşturmaları sağlanmaktadır. Belirtilen işlevler yapılırken, zamandan ve paradan azami derecede tasarruf edilmektedir. (İstanbul Emniyet Müdürlüğü, 2011).

Mobese sistemi, zamanlarının büyük bir kısmını bilgi toplama, işleme ve analiz için harcayan yöneticilerin, yönetim işlerinde yararlanabileceği bir sistemdir. Sistem, çalışanların işlerini kolaylaştırdığı ve buna bağlı olarak da verimliliği arttırdığı gibi tüm yönetim kadrolarının kurum içi ve kurum dışı bilgi gereksinimlerini karşılamaktadır. Şehir Yönetimi açısından, tüm bilgilerin merkezi bir havuz içerisinde toplanması, işlenmesi, anlamlı hale getirilmesi ve sunulmasının önemi açıktır. MOBESE'nin getirdiği verilerin havuzda toplanması sistemi ile planlama, yürütme ve kontrol faaliyetleri daha hızlı ve daha gerçekçi bir şekilde yerine getirebilmektedir.

Mobese sisteminin, il emniyet müdürlüklerine suç önleme ve suçla mücadele görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirmede katkı sağladığı birçok televizyon ve internet yayınlarında yer alan haberlerden anlaşılmaktadır. Sistem çerçevesinde, polis araçları sayısal harita üzerinden eş zamanlı olarak izlenebilir hale gelmiş, görevli personelin merkezle ve amirleri ile her türlü iletişiminin kolay, hızlı ve güvenli bir şekilde yerine getirmesi sağlanmış, oluşturulan suç bilgi havuzları ile arşiv bilgileri aktif olarak kullanıma sunulmuştur. (İDB, (İstihbarat Daire Başkanlığı), 2005:5), Mobese sistemi, polis birimlerinin suç analizi, en kısa yol analizi, sıcak nokta analizi, tematik istatistikler gibi bilimsel kriterler doğrultusunda delilden suçluya gitmelerini sağlamaktadır.

Mobese sistemi, şehir bilgilerinin ve acil durum birimlerinin kazanmış olduğu mesleki tecrübelerin entegre bir sistem içerisinde, mevcut il kamu kurumlarına ve il halkına sunulmasını, hizmet kalitesini arttırmayı, süreçleri kısaltmayı, beklenmedik durumlarda en uygun çözümü geliştirebilmeyi hedeflemektedir.

Sistem, acil durum birimleri açısından (itfaiye, sağlık ve afet yönetimi) bilgi paylaşımına açık ve diğer birimler ile entegre olabilecek bir sistemdir. Bu çerçevede, gerektiğinde valiliklere bağlı birimler ile belediye hizmetleri çok kolay bir şekilde koordine olabilecektir. Sistem, valilik, muhtarlık ve emniyet hizmetlerini yürüten birimleri entegre etmesi nedeniyle yönetimin "örgütlenme" fonksiyonunu icra edecektir. Mobese sisteminin yaygın olarak kullanılmasıyla aksayan ve/veya yeterince iyi sunulamayan hizmetler düzenli olarak sunulacak, birimler arasında bilgi paylaşımı artacak ve bilgi akışı hızlanacaktır.

Mobese sistemi içerisindeki bölge görüntüleme projesi ile kentin önemli noktaları 24 saat izlenebilmekte ve suça anında müdahale edilebilmektedir. Bölgeden ve şehirden elde edilen tüm görüntü ve bilgiler, Komuta Kontrol Merkezinde yer alan dev ekranlardan anında görülmektedir. Örneğin, olay olduğu ihbar edilen bir evin görüntüsünün üzerine tıkladığımızda o yerin coğrafi koordinatları alınabilmekte ve ilgili evde ikamet edenler otomatik olarak tespit edilebilmektedir. Böylece yukarıda saydığımız etkinlik ve verimlilik faaliyetleri yerine getirilmektedir.

Mobese sistemi ile geçmişe dönük bilgiler veritabanında saklanarak suçlar, ihbarlar ve olaylar ile ilgili bilgiler arasında sayısal harita üzerinde ve bilimsel analiz yöntemleri ile kıyaslanma imkanı sunulmaktadır. Hangi suçların hangi bölgelerde yoğun olduğu, hangi saatlerde hangi suç türlerinin işlendiği, nerede en çok araba çalındığı, hırsızlık yapıldığı, kapkaç olduğu sorularına çözüm daha kolay bulunmaktadır. Güvenlik hizmetlerinin en önemli kollarından birisinin de önleyici polislik hizmetlerinin olduğu hepimizin malumudur. Mobese sisteminin katkısıyla elde edilen suç haritalarına göre, önleyici polislik hizmetleri en çok ihtiyaç duyulan bölgelerde icra edilmekte böylece suçla ve suçlularla mücadelede yeni bir dönem başlatılmaktadır.

Dünyanın birçok ülkesindeki metropolitan şehirlerde (Örneğin, İngiltere-Otomatik Plaka Tanıma Sistemi: İngiltere’de 1976 yılında polis departmanları tarafından icat edilen bu sistemin ilk prototipi 1979 yılında üretilmek üzere endüstri firmalarıyla anlaşmaya varılmıştır. A-1 otobanı üzerinde kurulmuş gerçekleştirilen sistemde ilk kez 1981 yılında Dratfort tüneli civarında çalıntı bir araç yakalanarak ilk tutuklama gerçekleştirilmiştir. (http://en.wikipedia.org/wiki/Automatic_number_plate_recognition, 2011)) parça parça uygulanan sistemler, Mobese sistemi ile “Modern Kent Yönetimi” başlığı altında bir araya getirilmiştir.

Mobil iletişim teknolojisinin kamu hayatındaki önemi çerçevesinde öncelikle emniyet hizmetlerinin de teknolojiye uygun bir hızda gelişmesini sağlamak, olaylara en kısa süre içerisinde müdahale etmek, kişi hak ve özgürlüklerini ön planda tutarak vatandaşa en iyi hizmeti sunmak ve toplum destekli polis olgusunu yerleştirmek gibi çok önemli hedefler amacıyla tasarlanan ve İnterpro Yayıncılık, Araştırma ve Organizasyon Hizmetleri A.Ş. tarafından, 2001-2002 yılı İnterpro Bilişim Ödülleri Mobil Uygulamalar kategorisinde birincilik kazanan (Korkmazer, 2003) Mobese sistemi, 12 ana birleşenden meydana gelmektedir.

II - MOBESE SİSTEMİNİN ANA BİRLEŞENLERİ

Mobese sisteminin ana birleşenleri şu şekilde sınıflandırılmaktadır (Demirci, 2006):

- 1 - Komuta Kontrol Merkezi (KKM)
- 2 - Araç Takip Sistemi

- 3 - Mobil Araç Sorgulama Ünitesi
- 4 - Karınca Evrak Transfer Projesi (KETS)
- 5 - Polis Merkezleri Bilgisayar Ağı
- 6 - Mobil Polis Karakol Ünitesi
- 7 - Nezarethane İyileştirme ve Kontrol Sistemi
- 8 - Bölge Görüntüleme Sistemi
- 9 - Plaka Tanıma Sistemi
- 10 - Muhtarlık Otomasyon Sistemi
- 11 - Asayiş Otomasyon Sistemi
- 12 – Mobil Operasyon Yönetim Merkezi

1. Komuta Kontrol Merkezi (KKM)

Komuta Kontrol Merkezi (KKM), İl Emniyet Müdürlükleri'ne ait Kent Yönetim Merkezidir. Komuta Kontrol Merkezinde, il emniyet müdürlüğüne ait ekiplerin görüntüsü sayısal harita üzerinde dev ekranlara yansıtılmaktadır. İl genelinde polis ekiplerinin dağılımı ve olaylar sırasında ekiplerin yönlendirilmesi KKM'den yapılmaktadır. Belirli aralıklarla alınacak istatistiklerle, merkezden emniyet birimlerinin hizmet etkinliği ve performans ölçümü konularında çalışmalar yapılabilmektedir. Acil durum ve doğal afetlerde, il emniyet müdürlüğü ve diğer kurumlar için Kriz Yönetim Merkezi ve Ekip Koordinasyon Merkezi (belediye, karayolları, itfaiye, ambulans ekipleri) olarak kullanılabilir ve Üst Yönetime Karar Destek Sistemi faaliyeti yürütebilecektir. KKM, bir anlamda Suç Analiz Sistemi ve Yönetim Karar Destek Sistemi olarak çalışmaktadır.

Polis ekiplerinin, ilin önemli bilgilerini içeren sayısal harita üzerinde dağılımının görülmesi ve ekiplerin olası bir olayın meydana gelmesi durumunda yönlendirilmesi, ilde işlenen suçların suç haritalarının hazırlanması, yöneticinin karar vermesinde harita üzerinde olay mahallinin gösterilmesi ile destek olması, tüm istatistiksel verilerin toplanması, hizmette etkinlik ve performans ölçümleri, ilgili kurumlara (belediye, karayolları, acil servis v.b.) yön verecek verilerin üretilmesi ile Komuta Kontrol Merkezini, bir "Modern Kent Yönetim Merkezi" olarak tanımlamak yerinde olacaktır.

2. Araç Takip Sistemi

İl emniyet müdürlüklerine ait ekiplere monte edilen, yazılım ve donanımı Emniyet Genel Müdürlüğü personeli tarafından yapılan, tablet bilgisayarlar ile ekiplere ait GPS (Global Positioning System) bilgisi, GPRS (General Packet Radio Service) altyapısı kullanılarak sayısal harita üzerinde

gözlemlenmektedir.(İEM (İstanbul Emniyet Müdürlüğü), 2004). Komuta Kontrol Merkezi, ekipleri araç takip sistemi bilgilerini kullanarak doğru ve etkin bir şekilde yönlendirmektedir. Bütün ekipler, ilgili amirler tarafından bilinçli bir şekilde yönlendirilmektedir. Olay yeri ile ekipler arasındaki mesafeler hesaplanıp olaylara en yakın ekip müdahale edeceğinden, olaylara en az maliyet ile en kısa sürede müdahale edilmektedir.

Herhangi bir acil durumda, yardım ihtiyacı olan ekibin pozisyonu görülerek yardım gönderilmesi sistem tarafından yönlendirilme beklenmeden otomatik olarak yapılmaktadır. Araç takip sistemi, ayrıca polis araçlarının çalınma ihtimaline karşı bir önlem olarak kullanılabilir. Ekip otolarının sayısal ekran üzerinde takip edilebilme özelliği dolayısıyla, çalınmaları durumunda il üzerinde buldukları bölge tespit edilerek görevli ekipler sevk edilebilecek ve böylece çalınan ekip aracı ele geçirilebilecektir. Araç Takip Sistemi'nin geliştirilmesi ile ilde bulunan bütün araçlara takılacak olan GPS cihazları ile oto hırsızlıklarıyla mücadelede bir adım daha öne geçilebilecektir.

ATS ile aynı zamanda polis araçlarının günlük seyir durumları çok kolay tespit edilebilmekte ve bu veriler belirli bir süre veri tabanında saklanmaktadır. Bu veriler ışığında ekip otolarının istihkak kullanımı denetlenebileceği gibi, performans değerlendirmesinde de bu veriler kullanılabilir.

3. Mobil Araç Sorgulama Ünitesi

Mobil Araç Sorgulama Ünitesi, hareket halinde görev yapan ekiplerin özellikle genel uygulama ve kontrollerde faydalanacağı bir üründür. Merkezi ve/veya lokal bilgiler sorgulanarak ihtiyaç duyulan bilgilere anında erişilmektedir. Çalıntı oto, aranan şahıslar ve kimlik kontrolü konularında vatandaşın alıkonma mağduriyeti büyük oranda ortadan kalkmaktadır. (İEM, 2004).

Mobil Araç Sorgulama Ünitesinin katkılarıyla önleyici hizmetlerin sunulması esnasında şüpheli gözaltına alma uygulamaları en aza indirilebilmektedir. Ayrıca, merkezlerde işlem yapan birimlerin yükü de hafiflemektedir. İnfaz birimlerince ifa edilen yakalama görevi tüm personelce ifa edilebilir hale gelmektedir.

4. Karınca Evrak Transfer Projesi (KETS)

Karınca Evrak Transfer Projesi (KETS), doküman yönetimi amacıyla, il emniyet müdürlükleri ve bağlı birimler arasındaki evrakların bilgisayar ağları üzerinden güvenli ve hızlı bir şekilde transfer edilmesini, sayısal olarak arşivlenmesini ve gerektiğinde yetki kontrolü yapılarak çok kolay bir şekilde erişilmesini sağlamaktadır. KETS projesi, "kağıtsız ofis" bakış açısı altında, bir kurum veya organizasyon dahilinde oluşturulan ve farklı kullanıcılar tarafından kullanılan değişik tür ve kategorideki tüm dokümanların hayat döngüleri boyunca sistematik olarak elektronik ortamda saklanması ve yönetilmesini sağlamaktadır. KETS sayesinde, resmi evraklara çok kolay erişilebildiği gibi,

bilgi ve veriler en üst düzeyde güvenlik altına alınmakta, yetki dahilindeki her türlü erişim dahi kayıt altına alınmaktadır.

KETS, işlerin daha hızlı ve etkin yapılmasını sağlamakla birlikte, evrak transferinin bilgisayar ortamında yapılması sayesinde zaman ve para tasarrufu yapmaktadır. Gün içerisinde birçok ekip sadece evrak almak veya vermek üzere kilometrelerce yol kat etmektedir. KETS projesi ile personelin evrak için il emniyet müdürlüğü bünyesinde herhangi bir şube veya bağlı bir birime gitmesine gerek kalmayacaktır. KETS sistemi, OCR/ICR/Fax veya E-posta entegrasyonuna müsaittir.

KETS sistemi ile evrakların basına sızdırılması gibi bir suçla karşı karşıya kalınması durumunda, bu suçun sorumluları güvenli ve şifreli erişimin katkısıyla kolayca tespit edilebilmekte ve böylece kamuoyu karşısında emniyet hizmetlerinin şeffaflık ve hesap verilebilirliği üst düzeye çıkmaktadır.

5. Polis Merkezleri Bilgisayar Ağı

İl içerisindeki bütün polis merkezleri arasında bilgisayar ağı (POLNET) geliştirilmiştir. (İEM, 2004). Böylece, polis merkezleri birbirine ve merkeze bağlanıp yerel ve ulusal hizmetlerden faydalanmaktadırlar. Bilgisayar ağı ile her polis merkezinin yaptığı her işlem anında merkeze aktarılmaktadır. Polis merkezi bölgesinde meydana gelen olaylar, anında yetkili makamlarca görülebilmekte ve değerlendirilebilmektedir.

Merkezlerin işlem yaptığı kişiler başka merkezler tarafından da bilinmekte ve yönlendirme yapılabilmektedir. Zaman içerisinde ilin öncelikli asayiş konuları ve hassasiyetleri tespit edilecek ve tedbirlerin bu yönde geliştirilmesi sağlanacaktır. İletişimdeki hız ve etkinlik, haberleşme ve yazışma giderlerinde önemli tasarruflar sağlayacaktır. Böylece polislik hizmetlerinin bütçe giderlerine olan etkisi her geçen gün biraz daha azalacaktır.

6. Mobil Polis Karakol Ünitesi

Mobil Polis Karakol ünitesi, polis için ihtiyaç duyulan tüm ekipmanların entegre bir şekilde bir seyyar çanta içerisine konması sonucu oluşan ünite dir. Mobil Polis Karakol ünitesi ile polis, vatandaşın ayağına giderek hizmet vermekte ve bu işlem özellikle vatandaş için ciddi kolaylık sağlamaktadır. Olay yeri ile ilgili tespitler, ifadeler, tutanaklar ve olay yerinin fotoğrafları anında belirtilen bu ünite ile alınabilmektedir.

Mobil Polis Karakol Ünitesi ile polis karakollarında yapılan bütün işlemler bir otomasyon çerçevesinde ve mobil olarak yapılabilmektedir. Özellikle Polis Merkezlerinin gündeme gelmesi ile kapatılan karakollar sonucu polis merkezlerinin sorumluluk alanları ciddi oranda büyümüştür. Bu kapsamda seyyar karakol araçları yapımı yaygınlaşmış ve sonuçta ciddi maliyetler gündeme gelmiştir. Hazırlanan bir "James Bond" çanta içerisinde ihtiyaç

duyulan tüm ekipmanların entegre bir şekilde çalıştırılması ile hemen her ekip seyyar karakol halini alabilmektedir. (İEM, 2004).

Vatandaşın ayağına giderek verilecek hizmetler polise olan sempatiyi artırmakta, vatandaşa ciddi kolaylık sağlamaktadır. Olay yeri ile ilgili tespitler, ifadeler, tutanaklar ve olay yerinin fotoğrafları anında alınabilir hale gelmiştir.

Vatandaşlarla ilişkileri geliştirmede ve zaman tasarrufunda bu kadar etkin olan Mobil Karakol Üniteleri sabit belge hazırlaması ve çıktı vermesi sebebiyle, özellikle karakollarda düzenlenen tutanak, rapor vb. yazılarda mevzuat hükümlerine bağlı olarak şekil kurallarına uyulmasını sağlamaktadır. Mesleki rapor ve tutanaklar konusunda uzaman olan Ramazan Bal' ın, polislik hizmetlerinin sunulmasında ülkemizde özellikle şekil kurallarının ihmal edildiğini her fırsatta dile getirmesi (Bal, 2007:278), Mobil Karakol Üniteleri'nin yaygınlaşmasının gerekliliğini gözler önüne sermesi açısından önemlidir.

7. Nezarethane İyileştirme ve Kontrol Sistemi

Nezarethane iyileştirme ve kontrol sistemi ile nezarethanelerde yapılan bütün işlemler kameralar aracılığı ile 24 saat kesintisiz olarak kaydedilmektedir. Böylelikle, nezarethanelerde intihar olayları önlenmekte, nezarethane içerisinde şüphelilerin kendilerine zarar vererek işkence vb. insanlık onuruna yakışmayan müdahalelere maruz kalmaları iddialarının önüne geçilmektedir. Özellikle, mülakat maksatlı izlemeler yapılarak, çeşitli bilgiler toplanabilmektedir. Sorgu süresinin tamamı sayısal olarak kaydedileceğinden çeşitli iddialara karşı delil niteliğinde kullanılabilir. İnsan hakları ihlalleri konusunda, Avrupa İnsan Hakları Komisyonunun incelemelerinde veri olarak kullanabilecek bir argüman elde edilmiş olmaktadır.

8. Bölge Görüntüleme Sistemi

Bölge görüntüleme sistemi, halkın yoğun olarak bulunduğu ve geçiş güzergahı olarak bilinen yerlere konulan kameralar ile bu kameralardan alınan görüntülerin merkeze sürekli olarak aktarılıp kaydedilmesinden oluşmaktadır. (İEM, 2004). Toplumsal olayların özellikle oldukça yoğun olarak görüldüğü illerde bu olayların en kısa sürede haber alınmasında, olayın büyüklüğünün belirlenmesinde ve gelişmelerin canlı olarak izlenmesinde, olayın büyüklüğüne göre kuvvet kaydırılmasında ve yönlendirilmesinde önemli yararlar sağlayan bir sistemdir.

Bölge görüntüleme sistemi, kanunlara aykırı olarak yapılacak olan toplantı ve gösterilerde kimlik ve suç tespitine yönelik olarak kullanılabilir. Yüz tanıma ve yine plaka tanıma sistemleri ile entegre olarak çalıştırılabilir. Asayiş hizmetlerine yönelik olarak da fayda sağlayan bir sistemdir. Özellikle, kap-kaç ve benzeri suça meyilli olanlar üzerinde caydırıcı etki bırakabilmektedir. Nitekim Diyarbakır Bağlar İlçe Emniyet Müdürü Sıddık

EKİCİ, özellikle asayişe dönük suç oranları çok yüksek olan Diyarbakır'ın Bağlar İlçesinde Ocak 2010 itibariyle ilçe merkezinin işlek cadde ve sokaklarını kapsayacak şekilde Bölge Görüntüleme Sistemlerini kullanmış, böylelikle suç oranlarında %50'lere varan düşüşler görülmüştür.

9. Plaka Tanıma Sistemi

Plaka tanıma sistemi, illerin önemli geçiş güzergahlarına plaka tespiti maksatlı olarak kameraların yerleştirilmesinden ve bu kameralardan alınan verilerin otomatik bir sistem çerçevesinde sorgulanıp araçlar hakkında bilgi toplanmasından oluşmaktadır. Plaka tanıma sisteminin ülkemizde yaygın olarak kullanılmasından dolayı bu bölümü ayrıntılı olarak açıklamanın yerinde olacağı düşüncesindeyim.

9.1. Literatürdeki Anlamı

Otomatik plaka tanıma sistemi, Türkiye'de Mobese diye adlandırılan Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu bünyesinde yer almaktadır. OPT Türk Polisi tarafından genelde Plaka Algılama Sistemi olarak adlandırılmaktadır. (İstanbul Emniyet Müdürlüğü, 2011, <http://mobese.iem.gov.tr/pas.htm>)

9.2. OPT Sisteminin Ortaya Cıkışı

OPT sistemi kolluk tarafından kent güvenlik sistemi bünyesinde ele alınarak son yıllarda kullanılmaya başlanılmıştır. Ancak Türkiye'de genel itibariyle OPT merkezli bir kolluk anlayışı sistemi oluşmamıştır. Mobesenin ilk kez 2004 yılı yazında İstanbul'da gerçekleşen NATO toplantısında uygulanmasına karşın (<http://www.savaskarsitlari.org/arsiv,2011>), OPT ilk defa 2004 yılı Cebit Bilişim Fuarında tanıtılmıştır. Dolayısıyla hayata geçirilmesi bundan sonraki dönemlere rastlar. Fuarda tanıtılan sistem tamamen Türk Mühendisler tarafından tasarlanmıştır. Bu durum, güvenlik teknolojilerinde milli yazılımların kullanılması adına önemli bir gelişme olup sistemin geliştirilmesiyle bu konuda milli bir sektörün oluşması kaçınılmazdır.

Sürdürülebilir bir büyüme ve teknolojiyi hızlı ve ekonomik bir şekilde kolluk hizmetlerinde kullanabilmek içinde milli yazılım sektörünün oluşturulması zaruridir. Oluşacak sektör ürünlerini dünyanın her tarafına ihrac ettiği takdirde Türkiye, ihracat geliri elde etmekle beraber bu ülkelerin güvenlik yapılarında da yer almaya başlayacaktır. Bu da ülkemiz adına çok önemli bir gelişme olacaktır.

9.3. OPT Teknolojisinde Stratejik Hedef

Bu noktada hedefler ve araçlar arasında ciddi bir tezat göze çarpmaktadır. Kolluk teşkilatlarımızın OPT sistemi ile ulaşmaya çalıştıkları temel amaç malesef sistemin yetenekleriyle doğru orantılı değildir. Polis çalıntı ve

sigortasız araçları bulmak için sistemi kullanmaktadır. Oysa sistemin ortaya çıkışındaki temel amaç olan terör ve organize suç faaliyetleri esas alınmalıdır. Daha sonra adi suçlar sisteme dahil edilmeli, sigortasız araçların yakalanması kanaatimce bu sistem çerçevesinde yapılmamalıdır. Sigortasız araçların yakalanması önceliklerin karışmasına ve kamuoyunun polise olan desteğin zayıflamaya yol açabilir. Ancak yaklaşık son otuz yılını terörle mücadelede geçirmiş olan, bu konuda 300 milyar dolardan fazla harcama yapan, onbinlerce insanını teröre kurban veren ve suç örgütlerinin geçiş güzergahı olan bir ülke kolluk hizmetlerini şüphesiz bu önceliklerini dikkate alarak inşa etmek zorundadır. Kurulumu milyon dolarları bulan bir sistemi salt adi suçlar ve kabahatlerle mücadele etmek için kullanmak kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması sonucuna neden olur. Bu da halkın sisteme olan güvensizliğini tetikler.

9.4. OPT Sisteminin Kuruluş Yapısı

Yukarda belirttiğimiz gibi OPT'nin ulusal bir yönü olmayıp sadece kent güvenlik merkezlidir. Bu yönüyle sistem ulusal değil lokal bir eğilim sergiler. Sistem kendi başına ayrı bir öneme sahip olmasına rağmen ülkemizde mobese sisteminin bir alt unsurudur. Sistemler mahalli karakterde olmakla beraber ortak bir yönetim yapısına da sahip değildir. İlave olarak mahalli yapılar arasında bir linkle sistemin kullanımı da söz konusu değildir. Yani Diyarbakır'da bir suçla araştırma yapan polis hiç kimseye ihtiyaç duymadan İstanbul'daki OPT kameralarını kullanamamaktadır. Bu misal temelde sistemin kuruluşunun ulusal bazlı olmayışından kaynaklanmaktadır. Bu sistem, suçlularla ulusal ve ulus ötesi bir mücadelenin yapılmasının zaruri olduğu bir dönemde, dönemin gerektirdiklerine yeterince cevap veremediği için sınıfta kalmıştır.

9.5. Kolluk Hizmetleri İçin OPT Sisteminin Uygulanması

Polis (Burada kolluk hizmetlerini yürüten kurumlardan sadece polis ele alınacaktır. Bunun da sebebi ülkemizde Opt sisteminin ağırlıklı olarak polis bölgelerinde yer almasındandır.), kolluk hizmetlerini 1934 yılında yürürlüğe giren 2559 sayılı Polis Vazife Ve Selahiyet Kanunu hükümleri çerçevesinde yerine getirmektedir. Kanunun ilk maddesinde polisin görev tanımı yapılarak Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan çocuk, alil ve acizlere muavenet eder. Kanun ve nizamnamelerinin kendisine verdiği vazifeleri yapar (Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu m.1) demektedir. Kanun'un ikinci maddesinde ise polisin kolluk görevleri tanımlanmaktadır. Buna göre;

Polisin genel emniyetle ilgili görevleri iki kısımdır.

A) Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, Hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak,

B) İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK) ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmakla (Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu m.2) görevlidir. Kanun koyucu polise suçun oluşmasını önleyici ve işlenen suçla ilgili olarak delillerin toplanması görevlerini vermiştir. Polis OPT sistemini kanunun verdiği bu yetkiye dayanarak kullanmaktadır. OPT sisteminin önleyici kolluk hizmetlerinde uygulanmasında kanunen bir sıkıntı olmamakla beraber işlenen suçların delillendirilmesinde ortaya Ceza Muhakemeleri Kanunu'ndaki belirsizliklerden kaynaklanan sorunlar çıkmaktadır. Sorun CMK'nın 140 ıncı maddesinden kaynaklanmaktadır. 4.12.2004 tarihli 5204 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanunu'nun 140 ıncı maddes, şu şekildedir:

“– (1) Aşağıdaki suçların işlendiği hususunda kuvvetli şüphe sebepleri bulunması ve başka suretle delil elde edilememesi hâlinde, şüpheli veya sanığın kamuya açık yerlerdeki faaliyetleri ve işyeri teknik araçlarla izlenebilir, ses veya görüntü kaydı alınabilir:

a) Türk Ceza Kanununda yer alan;

1. Göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti (madde 79, 80),
2. Kasten öldürme (madde 81, 82, 83),
3. Uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti (madde 188),
4. Parada sahtecilik (madde 197),
5. Suç işlemek amacıyla örgüt kurma (iki, yedi ve sekizinci fıkralar hariç, madde 220),
6. (Ek: 25.05.2005 – 5353/19 md) Fuhuş (madde 227, fıkra 3),
7. İhaleye fesat karıştırma (madde 235),
8. Rüşvet (madde 252),
9. Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama (madde 282),
10. Silahlı örgüt (madde 314) veya bu örgütlere silah sağlama (madde 315),
11. Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk (madde 328, 329, 330, 331, 333, 334, 335, 336, 337), Suçları.

b) Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanunda tanımlanan silah kaçakçılığı (madde 12) suçları.

c) Kaçakçılıkla Mücadele Kanununda tanımlanan ve hapis cezasını gerektiren suçlar.

d) Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 68 ve 74 üncü maddelerinde tanımlanan suçlar.

(2) Teknik araçlarla izlemeye hâkim, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısı tarafından karar verilir. Cumhuriyet savcısı tarafından verilen kararlar yirmi dört saat içinde hâkim onayına sunulur.

(3) Teknik araçlarla izleme kararı en çok dört haftalık süre için verilebilir. Bu süre gerektiğinde bir defaya mahsus olmak üzere uzatılabilir. Ancak, örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenen suçlarla ilgili olarak gerekli görülmesi halinde, hâkim bir haftadan fazla olmamak üzere sürenin müteaddit defalar uzatılmasına karar verebilir.

- (4) Elde edilen deliller, yukarıda sayılan suçlarla ilgili soruşturma ve kovuşturma dışında kullanılamaz; ceza kovuşturması bakımından gerekli olmadığı takdirde Cumhuriyet savcısının gözetiminde derhâl yok edilir.
- (5) Bu madde hükümleri, kişinin konutunda uygulanamaz.”

Madde hükmünden de anlaşıldığı üzere bu kayıtların mahkemede delil olarak kullanılması ancak hakim kararı mümkün olmaktadır. Mahkemeler bu madde hükmünü şüphesiz daha farklı yorumlayarak gerek MOBESE gerekse OPT kayıtlarını delil sayabilir. Ancak kanun hükmünün farklı yorumlara yol açabileceği açıktır. Doğrudan bir düzenlemenin olmaması ve CMK'nın **kabul tarihinin 4.12.2004 olduğu dikkate alınır**sa çok yeni bir kanunda bu hükmün düzenlenmeyişi bir eksiklik.

Bu durum, kolluk teşkilatının bağlı olduğu İçişleri Bakanlığı'nın gerek Adalet Bakanlığı ile gerekse Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ile kanun teklifi yasalaşmadan önce yeterince koordinasyon yapmadığını göstermektedir. Ancak temel sorun kolluk teşkilatı yöneticilerinin bu konuda sorulan sorulara verdikleri cevapta gizlidir. Özetle kolluk teşkilatı yöneticileri bu konuda kendilerine yeterince görüş sorulmadığını, Kanunun hazırlık aşamasında yer almadıklarını bu sebeple de bu tür sorunların ortaya çıktığını söylemektedir. (http://www.barobirlik.org.tr/calisma/basinda_yargi/2005). Şüphesiz bu talep, Bakanlıklar ve TBMM ile yürütülecek çalışmalarda izlenmesi gereken çok da doğru sayılabilecek bir yöntem değildir. Kolluk teşkilatlarının bu tür çalışmalarda kendi bağlı buldukları İçişleri Bakanlığı varken Bakanlık olarak değil de doğrudan kolluk teşkilatları olarak yer almak istemeleri, çoğu zaman arzulanan amacı gerçekleştirmemelerine yol açmaktadır.

İçişleri Bakanı ve İçişleri Bakanlığı aynı zamanda hükümetin genel siyasetini yürütmekle görevlidir. Bakan siyasi bir kişilik olarak gerek Türk İdare Sisteminde gerekse TBMM'de önemli bir konuma sahiptir. Bu yüzden bu tür kurumsal hayatiyet arz eden hususların Bakanlığımız üzerinden yürütülmesi Türk İdare Sistemini dikkate aldığımızda daha etkili neticeler verecektir. En yakın zamanda, tüm suçlarda gerek MOBESE gerekse OPT'den elde edilen bilgiler, mahkemelerde delil olarak kullanılmalıdır. Bu konuda Bakanlık olarak gerekli çalışmaları başlatmamız gerekmektedir.

Doğrudan bir şahsı takip etmek üzere kurulmayan bu tür güvenlik sistemlerinin, işlenen suçlarda elde etmiş olduğu delillerin mahkemelerde doğrudan delil olarak kullanılması gerekir. Aksi ise alış veriş merkezlerindeki güvenlik kameraları dahil her türlü güvenlik kamerasının hukuken delil olarak kullanılmasını olumsuz etkileyecektir. İngiltere'deki uygulama, güvenlik sistemlerinin bir şahsı takip etmek kastı olmaksızın kurulduğu takdirde, hukuken delil olarak kabul edilmesine yöneliktir. Tüm güvenlik sistemleri için ayrı ayrı ya da topluca mahkemeden izin almaya çalışmak Kanunun kendisiyle çelişmektedir. CMK 140. madde, başka türlü delil elde edilememesi ve suç işlendiğine dair kuvvetli şüphe bulunması hallerinden bahsetmektedir ki bahse konu sistemler incelendiğinde bu hususun mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Örneğin bir hayvan hırsızlığının önceden kim tarafından ve ne zaman yapılacağı bilinemediği için mahkemeden bu konuda izin alınamamaktadır. Benzer şekilde otomobil hırsızlığını da örnek verebiliriz.

OPT'yi kullanarak bu suçları işleyenler çok rahat yakalanabilecek iken mevcut haliyle bu kayıtlar delil olarak dahi kullanılamamaktadır. Yine OPT'nin genel mantığı çerçevesinde organize suç örgütleriyle mücadele edebilmek ve suç işleyen ya da işleyebilecek olan insanlarla sıradan vatandaşları ayırt edebilmek için elde ettiğiniz plaka kayıtlarını saklamanız gerekmektedir. Bu konu şu an için Başbakanlıkta bekletilen *Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı* ile doğrudan ilişkili olup gerekli düzenlemeler yapılmadan bu tasarının yasalaşması halinde OPT sistemi ciddi yasal sorunlarla karşı karşıya kalacaktır. Daha da vahimi, sistem özü itibarıyla çalışamaz hale gelecektir. Bu yüzden OPT sistemini en yakın sürede İngiltere'deki bakış açısıyla ele alıp gerekli yasal çalışmaların tamamlanması uygun olacaktır. Bu hususta Amerika'yı yeniden keşfetmeye gerek olmadığı, OPT sisteminin, yasal mevzuatın ve uygulamanın İngiltere gibi yıllardır benzer sistemi kullanan ve dünya üzerinde hukuk sistemleriyle kabul görmüş olan ülkeler ile uyumlu hale getirmek suretiyle sınırları çizilen bir anlayışla kamu hizmetine sunulması gerektiği görüşümdedir.

Plaka tanıma sistemi ile trafikte seyir halinde bulunan araçların çalıntı olup olmadığı çok kolay bir şekilde anlaşılabilir gibi trafik ile ilgili birçok istatistikî veri de otomatik olarak elde edilmektedir. Özellikle, araç hırsızlığının çok yoğun olduğu İstanbul ilinde önemli fayda sağlayan bir uygulamadır. Belirli geçiş noktalarına kurulacak bu sistem sonucunda suçla mücadelede önemli başarılar sağlanabilmektedir. Ayrıca bu sistem, ildeki trafik akışı, il dışı araç giriş çıkış sayısının tespiti, sahte plakalı araçların tespiti gibi birçok konuda da yardımcı olabilen bir sistemdir.

10. Muhtarlık Otomasyon Sistemi

Bu sistem ile Kimlik Bildirim Kanunu çerçevesinde muhtarların yaptığı tüm işlemler birbirine bağlı bir bilgisayar ağı ve programı aracılığı ile yürütülmektedir. Muhtarlık Otomasyon Sistemi ile illerin tüm muhtarlık kayıtları, şahıs ve adres bilgileri aynı havuzda toplanmaktadır. Kolluğun, kimlik tespiti ve doğru adres bilgilerine ulaşması, Kimlik Bildirim Kanunu'nun tam olarak uygulanmasının yanında bu sistem sayesinde gerçekleşmektedir.

Şahıs ve adres bilgileri diğer sistemlerle entegre olacak şekilde kullanılarak çeşitli istatistikî bilgiler elde edilmekte ve karar destek sistemi olarak kullanılmaktadır. İl içindeki taşınmalar otomatik olarak güncellenmektedir ki böylece bir kişinin birden fazla ikamet adresine sahip olması engellenmektedir. Bu sistem, aranır durumdaki şahısların yakalanmasına katkı sağlamaktadır. Kimlik kontrolleri sırasında kaydı olmayanların tespit edilmesi ve kayıtlarını yaptırımları sağlanmaktadır. İllere yapılan dışarıdan göç hakkında sağlıklı bilgiler elde edilmektedir.

Herhangi bir olay sırasında şahsın kütük bilgilerine anında erişilebilmektedir. (<http://www.mobese.iem.gov.tr>, 2011). Her Muhtarlığın aynı programı kullanması, ildeki bütün şahıs bilgilerinin valiliklerin bünyesinde aynı havuzda toplanması, il içindeki taşınmaların otomatik olarak güncellenmesi, kimlik kontrolleri sırasında kaydı olmayanların tespit edilerek kayıt yaptırmasının sağlanması ile dışarıdan gelen göç hakkında bilgi elde edilmesi ve muhtarlık bilgilerinin diğer kurumlarca da kullanılabilir olması ile Muhtarlık Otomasyon Sistemi, Kimlik Bildirim Kanunu çerçevesinde Türkiye genelinde tüm valiliklerimiz için model olacak bir sistemdir.

Muhtarlık Otomasyon Sistemi, Nüfus Vatandaşlık Sistemine ait MERNİS veritabanı ile uyumlu olarak çalışacaktır. Ayrıca, herhangi bir kurum, muhtarlık tarafından verilmiş bir belgenin doğruluğunu kontrol etmek için Muhtarlık Otomasyon Sistemi'ne internet üzerinden bağlanıp şahsa verilen belgenin orijinal halini PDF formatında görüp belgenin doğruluğunu tespit edebilmektedir. Böylece, muhtarlıklardan alındığı iddia edilen herhangi bir sahte belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarında kullanmak mümkün olmayacaktır.

11. Asayiş Otomasyon Sistemi

Asayiş Otomasyon Sistemi, Polis Merkezlerine kurulan, Muhtarlık Otomasyon Sistemi ve Coğrafi Bilgi Sistemi ile entegre şekilde çalışan bir sistemdir. (Demirci, 2006). Asayiş Otomasyon Sistemi ile, Polis Merkezlerine intikal eden bütün olaylar anında, harita bilgileri coğrafi bilgi sisteminden, kişi bilgileri muhtarlık otomasyon sisteminden gelecek şekilde, koordinat bilgileri de dahil olmak üzere merkezi veritabanına eklenmektedir.

Bilgilerin merkezi veritabanına işlenmesi, her görevlinin yetkisi oranında sistemi kullanabilmesi, kolay erişim ve paylaşımın sağlanması, verimliliğin ve etkinliğin sağlanması, belge ve bilgilerin zarar görmemesi, verilerin ve olayların analizi ile yeni sonuçların üretilmesi, doğru veriler ile grafiksel raporların üretilmesi Asayiş Otomasyon Sisteminin avantajları olarak sıralanabilir. Sistemin bir diğer avantajı, diğer operasyonel birimler tarafından aranır durumda olan şahıslarla ilgili bir başka birim işlem yaparken şahsın durumu fark edilerek şahıs tespit edilebilmekte, sanki daha fazla görevlinin çalışması sağlanmaktadır.

12. Mobil Operasyon Yönetim Merkezi

İstanbul, Ankara gibi büyük illerimizin, önemli ve büyük bir metropol şehir olması ve çeşitli ve kapsamlı etkinliklere sahne olması sebebiyle özellikle acil durumlarda veya doğal afetlerde daha etkin kullanılabilen, Mobil Operasyon Yönetim Merkezi'ne ihtiyaç duyulmaktadır. Mobil Operasyon Merkezi, bir kamyonu kurulmuş ve Komuta Kontrol merkezi'nde mevcut bütün imkanların aynısının küçük ölçeklerde sunulmasıdır. Herhangi bir acil durumda Mobil Operasyon Merkezi, Kent Yönetim Ünitesi olarak kullanılabilir.

Mobil Operasyon Merkezinden, bölge görüntüleme sistemine, araç takip sistemine, plaka tanıma sistemine, muhtarlık otomasyon sistemine ve gerektiğinde diğer sistemlere erişim mevcuttur. Mobil Operasyon Merkezi olarak kullanılan Kamyon, bir grup personelin uzun süre çalışabilmek için ihtiyacı olan her şeyi (koltuk, mini buzdolabı, lavabo, kahve makinesi, mikrodalga fırın, bağımsız klima, bilgisayarlar, telefon, yedek akü, vb.) kendi bünyesinde bulundurmaktadır. Tavan üzerinde bulunan uydu anteni ile iletişim sağlanmaktadır. Mobil Operasyon Merkezi kapsamında, özellikle VIP için yönetim merkezi olarak kullanılabilir minibusler de mevcuttur.

III - TOPLUMDA MOBESE ALGISININ TESPİTİ

Mobese sisteminin ülkemizde 73 ilde hali hazırda kurulu olan bir sistem olmasına ve tüm ülke genelinde toplumun güvenliği için ne kadar önemli bir yere sahip olduğu net bir şekilde güvenlik bilimleri otoritelerince kabul görmesine rağmen konu ile ilgili olarak yapılan bilimsel çalışmaların eksikliği toplumda Mobese Sistemine karşı olumsuz bir algı ortaya çıkarmıştır. Hukuk sitesinin mobese konulu 327 kişi ile yapmış olduğu anket bu konuda yol göstericidir. Ek 1’de yer alan anket sonuçlarına göre:

Ankete katılan 327 kişiden 172’si yani yarısından fazlası (%52.59) mobese ve birleşenleri hakkında bilgi verici haber, yazılı eser veya araştırma sonucunu okumamıştır. Katılımcıların yarısına yakını güvenlik sisteminin kendilerini gözetlediğini (% 45.57) ancak bunun güvenlik için gerekli olduğunu, %5 den fazla bir grup sadece suç işleyenleri gözetlediğini, %30 lük bir grup bunun hukuka aykırı bir uygulama olduğunu temel hak ve özgürlüklerin ihlali olduğunu buna derhal son verilmesi gerektiğini, %12’lik bir grup ise uygulamanın kötü niyetli kişilerce kullanımının olabileceğini düşünmektedir. Şüphesiz bu anketin ne derece sağlıklı koşullarda yapıldığı ya da istatistik bilimi açısından geçerli bir anket olup olmadığı tartışılır. Ancak katılımcıların %40’dan fazlasının güvenlik sistemlerine olan karşılıklı ve %52.59’unun mobese ve sistemleri hakkında gerekli bilgileri haiz olamaması kanaatimce dikkate alınması gereken bir konudur.

SONUÇ

Mobese ve birleşenlerinin toplumun huzur ve refahı açısından ne kadar önemli olduğu bu çalışmanın neticesinde açık ve net bir şekilde anlaşılmaktadır. Yukarıda her ne kadar mobesenin birleşenlerini anlatırken faydalarını aktarmaya çalışıldıysa da toplumun huzur ve güvenin temininin yanı sıra mobese sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarında verimliliği, hesap verilebilirliği, şeffaflığı etkinliği ve etkililiği artıracak bir gerçektir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet kalitesini arttıracak ve toplum için gerekliliği tartışılmaz olan bu sisteme karşı vatandaşlarımızda mevcut olan yanlış mobese algısının gerekli bilimsel çalışmalar, seminerler, broşürler

hazırlanarak, televizyonlarda veya yol kenarlarındaki reklam tabelaları kullanılarak giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir..

MOBESE sisteminin kurucu üyelerinden biri olan ve halen Telekomünikasyon İletişim Daire Başkanlığı görevini yürüten. Basri AKTEPE beyin “Diyarbakır’a ilk MOBESE kamera direğini diktik, ertesi gün direğin dikildiği sokakta ikamet eden bir adam arabasını direğe çarpmak suretiyle direği yerinden çıkardı ve kamera sistemini kullanılamaz hale getirdi. Daha sonra yakaladık ve nedenini sorduğumuzda “benim evimi gözetlediğiniz için arabamla çarptım”dedi.” şeklindeki sözleri MOBESE sistemi üzerinde toplumda ki yanlış algılara en güzel örneklerden birisidir.

Bu ve bunun gibi pek çok nedenle vatandaşlarımıza MOBESE ve birleşenleri hakkında gerekli tanıtımlar yapılarak bu sistemin toplum hayatı için olan gerekliliği, bu sistemin vatandaşlarımızın huzur ve güveni için yapıldığı topluma anlatılmalı ve sisteme olan kamuoyu desteği artırılmalıdır. Aksi takdirde halka rağmen halka hizmet gibi ironik bir durum ortaya çıkabilir. Bunun dışındaki bir uygulamanın halkın devlete olan sevgi ve güveninin yerini nefret ve korkunun almasına yol açabileceği unutulmamalıdır. Aksi takdirde Kent Güvenliği ve Yönetim’inde çok önemli bir role sahip MOBESE ve birleşenleri istenen sonuç ve başarıya ulaşamayacaktır. MOBESE uygulamasının hayata geçişi ile birlikte karmaşık gözükken pek çok olay aydınlatılmış ve özellikle kentlerimizde kapkaçtan cinayete, siyasi içerikli olaylardan organize suçlara kadar pek çok olayın önlenmesi ve faillerinin tespit edilerek yakalanmasında MOBESE uygulamasının önemli oranda katkısı olduğu bir geçektir.

KAYNAKÇA

BAL, Ramazan (2007), Mesleki Yazışma Kuralları ve Soruşturma Teknikleri, 4.Baskı

DEMİRCİ, Süleyman (2006), Crime Prevention And E-Government Application In Istanbul Technologically Integrated Approach: Mobese, Virginia Commonwealth Universty.

İstanbul Emniyet Müdürlüğü (2004), Modern City Data And Security System, İstanbul.

İstihbarat Daire Başkanlığı (2005) MOBESE Sunumu, Ankara.

KORKMAZER, Selçuk (2003), İEM-Coğrafi Bilgi Sistemleri ve Mobese Başarı Öyküsü Sunumu.

YOMRALIOĞLU, Tahsin (2002), Coğrafi Bilgi Sistemleri: Temel Kavramlar ve Uygulamalar 9. Baskı TMMOB HKMO Yayınları, İstanbul

İstanbul Emniyet Müdürlüğü, (<http://www.mobese.iem.gov.tr> Erişim Tarihi: 12.02.2011)

SABAH Gazetesi, “73 İlde Mobese Kuruldu” <http://www.sabah.com.tr/Gundem/2010/12/>

http://www.barobirlik.org.tr/calisma/basinda_yargi/2005/01/26.htm İstanbul Emniyet Müdürlüğü, (<http://mobese.iem.gov.tr/pas.htm>, Erişim Tarihi: 11.02.2011)

<http://www.savaskarsitlari.org/arsiv.asp?ArsivTipID=5&ArsivAnaID=25365>
Erişim Tarihi: 12.2.2011

http://en.wikipedia.org/wiki/Automatic_number_plate_recognition Erişim Tarihi: 19.03.2011

**5233 SAYILI TERÖR VE TERÖRLE MÜCADELEDEN DOĞAN
ZARARLARIN KARŞILANMASI HAKKINDA KANUN:
DEMOKRATİKLEŞME YOLUNDA YENİ BİR AÇILIMI MI? AİHM
MAHKÛMİYETLERİNDEN KAYNAKLANAN BİR ZORUNLULUK
MU?**

*Yüksel Koçak• Atıl Cem Çiçek***

Özet

Çalışmanın konusu, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında, terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarara uğrayan kişilerin, bu zararlarının karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 5233 sayılı kanunun irdelenmesidir.

Bilindiği üzere idarenin herhangi bir zarardan sorumlu tutulabilmesi için genel kural; ilgili zararın hizmet kusurundan kaynaklanmasıdır. Bunun koşulları; hizmetin geç, kötü işlenmesi veya hiç işlememesi şeklinde özetlenebilir.

Kamu tüzel kişiliği adına yürütülen işlem ve eylemler özel kişiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda bir kamu görevlisinin işlediği kusur görevi ile ilgili ise, “hizmet kusuru” olarak adlandırılmaktadır. Hizmet kusurundan kaynaklanan zararlardan idare sorumludur. Kusur idare ile ilgili değilse bundan ilgili kamu görevlisi sorumlu tutulmalıdır. Ancak zararlardan hizmet kusuru bağlamında idarenin mi sorumlu tutulacağı yoksa kamu görevlisinin kişisel kusurundan kaynaklanan bir sorumluluğu mu olduğu konusunda her zaman net bir ayırım yapılamamaktadır. Kamu görevlisinin kusuru çok açık değilse, genellikle idare bundan sorumlu tutulmakta, idare de ilgili kamu görevlisine rücu etmektedir.

Anayasada yer alan hukuk devleti ve sosyal devlet olmanın koşulu, sadece hizmet kusurundan kaynaklanan sorumlulukların karşılanmasıyla mümkün değildir. Bireylerin, uğrayabilecekleri başka zararlar da söz konusu olabilir. İdarenin herhangi bir kusuru olmasa da, bireylerin uğradıkları zararların, zarara uğrayanın üzerine bırakılması, ne günümüz hukuk devleti ile ne de sosyal devlet ilkeleriyle bağdaşır.

Bazen idare, faaliyeti neticesi kusurlu olup olmamasına bakılmaksızın sorumlu tutulabilmektedir. İdarenin kusuru aranmaksızın sorumlu tutulmasına “kusursuz sorumluluk” denmektedir. Kusursuz sorumlulukta idarenin davranışı ile uğranılan zarar arasında nedensellik bağının bulunması yeterlidir.

• Yrd.Doç.Dr., Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, yukselkocak@yahoo.com.

** Arş.Gör., Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, atilcemcicek@yahoo.com

Türkiye AİHM'nin yargılamasını kabul etmiş ülkeler arasındadır. İç hukuk yollarını tüketen birey, yargılama sonucundan memnun değilse AİHM'ye başvurabilir. Uygulamada, terör nedeniyle hak arayanların genellikle olumsuz sonuç alması neticesinde AİHM, iç hukuk yollarının tüketilmesi şartını aramaksızın terör nedeniyle zarara uğrayanların başvurularını doğrudan kabul etmeye başlamış, Türkiye birçok kez tazminata mahkum edilmiştir.

Ayrıca Türkiye'de son zamanlarda “demokratik açılım” adı altında birtakım gelişmeler olmuş, bu doğrultuda Devlet, hem mevzuat hem de uygulama bakımından eski uygulamalarını büyük oranda değiştirme çabası içerisine girmiştir. 5233 sayılı yasa bu çabalardan biridir. Bu yasa ile Türkiye'nin, bir taraftan AİHM mahkûmiyetlerini azaltma, diğer taraftan da sosyal barışa katkı sağlama amacı güttüğü söylenebilir.

Çalışmada, 5233 sayılı yasa ile Türkiye'nin ne yapmaya çalıştığı irdelenmektedir. AİHM mahkûmiyetlerinin bir sonucu olarak bu yasa bir zorunluluktan mı kaynaklanmıştır? Yoksa kamu yönetimi anlayışında ortaya çıkan değişimin bir sonucu olarak bu uygulama, bir sosyal barış projesi olarak değerlendirilebilir mi?

Araştırmada, tarihsel ve betimsel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Konu; 5233 sayılı yasa, ilgili yönetmelik ve İçişleri Bakanlığı'nın genelgesi bağlamında, çalışma ile doğrudan ve dolaylı ilintili, basılı ve elektronik ortamda yayınlanmış olan kaynaklar ve yargı kararları taranarak işlenmiştir. Çalışma boyunca elde edilen bilgiler ışığında, niteliksel çözümlenmeler yapılarak, araştırma sonlandırılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Hizmet Kusuru, Kusursuz Sorumluluk, Sosyal Risk İlkesi, Sosyal Devlet.

LAW ON COMPENSATION FOR DAMAGE ARISING FROM TERROR AND COMBATING TERROR (LAW NO. 5233): A NEW INITIATIVE ON THE ROAD TO DEMOCRATIZATION? A COMPULSION EMERGING FROM THE JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Abstract

For the purpose of reconstruction of public administration, this study is intended to examine the Law no. 5233 setting out the rules and procedures of compensation for damage suffered by population as a result of anti-terror operations.

As is already well-known, the general rule for holding an administration liable for any damage or harm is that such damage or harm be caused from a service fault. Such a circumstance may appear in the form of delay in service, unfavourable service, or failure to serve at all.

Actions and operations carried out in the name of a legal entity are actually performed by real persons. In this context, a defect committed by a public officer, if relevant with his/her duty, is considered a “service fault”. Therefore, administration is liable for damage or harm caused from a service fault. Should such fault be not related to administration, then the failing public officer must be held responsible for it. However, it is not very clear to determine whether administration should be held liable for a damage or harm, as a service fault, or there is a responsibility arising out of, in

connection with, personal negligence of a public officer. If any fault/negligence of a public officer is not apparent, administration is often held responsible for such fault/negligence, in which case administration recurses to relevant public officer.

Being a constitutional state (i.e. state of law) and social state, as referred to in the Constitution, is not possible only with compensation for liabilities caused from service fault. Individuals may suffer further damage or harm. Even if administration has no defect/negligence in any manner, imputing any damage to sufferers is inconsistent with either the principles of today's constitutional state or that of a social state.

Sometimes administration may be held liable, disregarding its being defective/negligent in the performance of an action. A liability without fault of administration is called "absolute liability". In case of absolute liability, it would be enough to have a relation of casualty between the administration's action and the damage/harm suffered.

Turkey is among the states, which have accepted the jurisdiction of the European Court of Human Rights. If an individual with his/her domestic remedies exhausted is not satisfied with the result of judgment, he/she has the right to have recourse to the jurisdiction of the European Court of Human Rights. In practice, as a result of the fact that persons claiming his/her rights by reason of terror usually get unfavourable results, the European Court of Human Rights has started directly accepting the applications of those having suffered damage/harm in consequence of terror, without seeking the condition of exhausting domestic remedies. For the purpose of this practice, Turkey has been sentenced to payment of compensation on several occasions.

Furthermore, certain developments have recently occurred in Turkey, under the caption of "democratic initiative". In this connection, the Government has sunk itself into the effort of significantly changing its previous exercises both in legislation and practice. Law no. 5233 is one of these efforts. It may be said that Turkey intends, by this law, to contribute to reduction of sentences adjudged by the European Court of Human Rights, on the one hand, and to social peace, on the other.

In this study, what Turkey tries to do by enactment of Law no. 5233 is scrutinized. Have this law emerged from a compulsion as a consequence of the sentences of the European Court of Human Rights, or may this enactment be considered as a social peace project initiated by reason of a significant change in the understanding of public administration?

Depictive and historical survey methods was used in this study. Subject was handled in the context of Law No. 5233, its regulation and Circular of Interior Ministry, analysing dijudications and sources that printed and published in electronic environment which relevant to this study directly or indirectly. The survey was finished by qualitative analysis, in the view of informations that during this study.

Keywords: Service Fault, Strict Liability, The Principle of Social Risk, Social State

GİRİŞ

Dünyada 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar genellikle idarenin sorumsuzluğu söz konusu olmuştur. Ancak, özellikle liberal devlet anlayışından sosyal devlet anlayışına doğru bir kaymanın olmasıyla beraber idarenin sorumsuzluğu anlayışından vazgeçilerek idarenin sorumluluğu anlayışı benimsenmeye başlanmıştır (Gözübüyük, 2004, 338). İdarenin sorumluluğu ise; idarenin bireylere verdiği zararların tazmin yükümlülüğü şeklinde tanımlanabilir (Gözler, 2010, 404). Hukuk devleti ve sosyal devlet anlayışının benimsenmesi ve gelişimi ile birlikte idarenin kusursuz sorumluluğu gündeme gelmiştir. Kusursuz sorumluluk, idarenin herhangi bir kusurunun olup olmadığına bakılmaksızın ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulmasıdır.

Türkiye’de de Cumhuriyet dönemine kadar idarenin sorumsuzluğu ön plandayken, Cumhuriyetle birlikte devlet yönetiminde hukuk devleti ve sosyal devlet anlayışının egemen olmasıyla idarenin sorumsuzluğu anlayışı önemini kaybetmeye başlamıştır. 1927 yılında Danıştay’ın tekrar çalışmaya başlamasıyla birlikte idareye karşı davaların açılması, 1961 Anayasası’na (md.114) yönetimin eylem ve işlemlerinden sorumlu olacağı kuralının konması ve yine 1982 Anayasası’nda (md.125) bu anlayışın aynen benimsenmesi gibi gelişmeler, Türkiye’de yönetimin sorumsuzluğu anlayışının son bulduğunu gösteren emarelerdir. Gerek Danıştay Kanunu gerekse İdari Yargılama Usulü Kanunu incelendiğinde, bunların idareye karşı açılacak davalarda daha çok “usul”e yönelik düzenlemeler içerdiği, öze yönelik koşulların saptanmasının ise yargı yerlerinin takdirine bırakıldığı anlaşılmaktadır (Gözübüyük, 2004:339). Bu bağlamda idarenin sorumluluğunun tayin ve tespitinde yargı kararları vazgeçilmez dayanak olarak önem arz etmektedir. Anayasa Mahkemesi, Danıştay, İdare Mahkemeleri gibi ulusal yargının ve AİHM’nin konuya yönelik kararlarında, idarenin sorumluluğunun tayininde önemli tespitlerde bulunulmuş, “sosyal risk ilkesi”, “kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi” gibi birtakım temel yaklaşımların ortaya çıkması ve benimsenmesi sağlanmıştır.

5233 Sayılı Kanun, terör ve terörle mücadelede hem terör eylemlerinden hem de terörle mücadele esnasında idarenin faaliyetlerinden etkilenen (zarar görenlerin) bireylerin zararlarının karşılanmasında idarenin sorumluluğunu düzenlemektedir. Bu sorumluluk, kişilerin bu eylemlerden dolayı mallarına yönelik uğradıkları zararların telafi edilmesi, yaralanma, ölüm, sakatlanma gibi canlarına yönelik ortaya çıkan zararların karşılanması ve mal varlıklarına ulaşamamalarından kaynaklanan zararların karşılanmasını öngörmektedir.

Bazı eleştiriler olmakla birlikte 5233 sayılı kanunla öngörülen uygulama, ulusal yargı ve AİHM tarafından da zararların karşılanmasında etkin bir yol olarak benimsenmektedir.

Çalışmada ilk olarak, teorik anlamda idarenin sorumluluğuna yer verilmiş ve bu bağlamda hizmet kusuru ve kusursuz sorumluluk halleri irdelenmiştir. Daha sonra 5233 Sayılı Kanun’un teorik temelde oturduğu yer yargı kararları ve bu

Kanunun uygulanmasına yönelik basın-yayın organlarındaki eleştiriler de göz önünde tutularak incelenmiştir.

İkinci olarak, Anayasada yer alan sosyal devlet ve hukuk devleti ilkeleri irdelenmiş, 5233 Sayılı Kanunun ortaya çıkış ve uygulamasında bu ilkelerle bir bağlantısının olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Bütün bu inceleme ve değerlendirmeler yapılırken, 5233 Sayılı Kanun'un AİHM ve diğer yargı makamlarınca devletin sürekli mahkûmiyetinin zorunlu bir sonucu mu yoksa demokratikleşme ya da demokratik açılım gibi adlarla anılan devletteki değişimin bir uzantısı mı olduğu irdelenmiştir.

I. İDARENİN SORUMLULUĞU VE YARGI KARARLARI İŞİĞİNDA 5233 SAYILI KANUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. İdarenin Sorumluluğu

İdarenin sorumluluğu genellikle iki şekilde ele alınmaktadır. Bunlardan birincisi hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluk diğeri ise kusursuz sorumluluktur.

1. Hizmet Kusuru

Hizmet kusuru, idarenin kuruluşunda ve işleyişinde ortaya çıkan aksaklık ya da bozukluklar olarak tanımlanabilir (Günday, 2004:330). İdarenin işlem ve eylemleri kamu görevlileri tarafından yürütülür. Bu durumda hizmet kusuru aslında kamu görevlilerinin kamu hizmetini sunarken neden oldukları aksaklık ve bozukluklardır. Hizmet kusuru her ne kadar kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmiş olsa da bu zararlara muhatap olan bireyler kamu görevlilerine değil idareye dava açarak hak arama yoluna giderler.

Zaman zaman idari işlem ve eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin kusurun ortaya çıkışındaki rolü, idare ile hizmetten yararlanan arasındaki illiyet bağıını koparacak düzeyde olabilir. Bu durumda yukarıdaki ifadenin aksine doğrudan doğruya kamu görevlisine karşı kişisel olarak adli yargıda dava açılabilir.

Gerek öğretide gerekse yargı içtihatlarında, hizmet kusuru için; “hizmetin kötü işlemesi”, “hizmetin geç işlemesi” ya da “hizmetin hiç işlememesi” koşullarından en az birinin varlığının gereği kabul edilmektedir.

a. Hizmetin Kötü İşlemesi

Yargı kararlarında hizmetin gereği gibi ifa edilmemiş olması, idarenin sorumluluğunu gerektiren bir durum olarak kabul edilmektedir. Hizmetin gereği gibi ifa edilmemenin idarenin işlem ya da eyleminde olmasının hiçbir önemi yoktur.

Örneğin; hastanede yanlış iğne vurulması sonucu kolunu kaybeden bir kişinin açmış olduğu davada Danıştay: “... *tedbirsizlik ve meslekteki acemilik nedeniyle hatalı enjeksiyon yapılarak davacının kolunun kangren olmasına ve kesilmesine yol açması karşısında, dava konusu olayda davalı idarece yürütülmekte olan sağlık hizmetinin işleyişindeki yetersizlik olarak ortaya çıkan hizmet kusurunun*

kabulü zorunlu olup: davacının olay nedeniyle uğradığı zararların, hizmeti kusurlu işleten davalı idarece tazmini gerekir” (DD. S.60-61, s.460, 1986) diyerek, kamu görevlisinin görevini gereğince ifa edememesini diğer bir ifade ile hizmetin kötü işlenmesini bir hizmet kusuru olarak kabul etmiştir.

b. Hizmetin Geç İşlenmesi

Hizmetin normal olarak kabul edilebilecek bir gecikmeyi aşacak şekilde işlenmesi hizmetin geç işlenmesidir. Hizmetin geç işlenmesiyle ilgili iki farklı durum söz konusudur. İlk olarak, eğer yasa bir hizmetin hangi sürede yerine getirileceğini düzenlemişse, hizmetin ifasında yasal sürenin aşılmış olması hizmetin geç işlenmesidir. Bu gibi durumlarda hizmetin geç işlenmesini tespit etmek kolaydır. İkinci olarak, hizmetin hangi sürede ifa edileceğinin düzenlenmemiş olmasıdır. Zaten yasal düzenlemelerde hizmetin hangi sürede yerine getirileceğine ilişkin çoğunlukla bir süre sınırlaması getirilmemektedir. Dolayısıyla bu gibi durumlarda hizmetin türü, özellikleri, idari olanaklar gibi hususlar dikkate alınarak hizmetin geç işleyip işlemediğinin tespit ve tayini yapılabilir ki bu ikinci durumun tespit ve tayini ilki kadar kolay değildir.

Konuya ilişkin bir kararında Danıştay: “... davacının, maluliyet raporu üzerine göreviyle ilişkiğinin kesildiği 12.02.1981 tarihi ile malülen emekliye sevk edildiği 16.11.1981 tarihi arasında geçen dokuz aylık süreyi, davacı idarece emekli işlemlerinin yapılması için gerekli makul bir süre saymaya olanak görülmemektedir. Davalı idare, emeklilik işlemlerini makul bir süre içinde tamamlamayıp, kabul edilebilir sınırları aşan bir gecikmeyle davacının emekliye sevk işlemini yapmış bulunmaktadır....

Bu itibarla, yürütmekle görevli olduğu hizmeti kusurlu işleten, davacının emekliye sevk işlemini makul süreyi aşan bir sürede, gecikmeyle yapan davalı idarenin, davacının söz konusu gecikme nedeniyle uğradığı maddi ve manevi zararları tazmin etmesi gerekir” (DD. S.56-57, s.397, 1986) ifadesini kullanarak hizmetin yerine getirilmesinde yasal bir süre olmamasına rağmen dava örneğinde görüldüğü gibi, dokuz aylık bir süre hizmetin geç işlenmesi olarak değerlendirilmiştir.

Yine başka bir kararında Danıştay, hizmetin kötü ve geç işlenmesi nedeniyle idareyi mahkûm etmiş ve bu iki özelliğın (hizmetin KÖTÜ ve GEÇ işlenmesi) birlikte gerçekleştiğini beyan etmiştir. “... davalı idarenin ... protesto eylemlerinin başlamasından otelin yakılmasına kadar geçen yedi saate yakın bir sürede kalabalığı dağıtmaya, etkisiz hale getirmeye yönelik girişimlerde yetersiz kaldığı, önleyici kolluk tedbirlerini almadığı, kalabalığı dağıtmaya yarayacak araç ve gereçlerini hazır bulundurmadağı, özetle hizmetin geç ve kötü işlenmesi sonucu uyuşmazlık konusu zararların meydana geldiği anlaşılmaktadır” (DD. S.91, s.1106-1112).

c. Hizmetin Hiç İşlememesi

Hizmetin hiç işlememesi hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir. Hizmetin bağlı yetki ya da takdir yetkisi olması da “hizmetin hiç işlememesi” ile doğrudan ilgilidir. Şöyle ki, eğer hizmet bağlı yetki ise hizmetin işlememesi doğrudan hizmet kusuru olarak kabul edilir. Takdir yetkisine dayalı bir hizmetin işlememesini ise her zaman hizmet kusuru olarak kabul etmek mümkün değildir. Takdir yetkisine dayalı bir hizmetin gerçekleştirilip gerçekleştirilmemesinin tamamen idarenin takdirine bırakılmış olması ve ilgili hizmete yönelik idarenin hareketsiz kalması idareye herhangi bir sorumluluk yüklemes. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki idareye tanınan takdir yetkisi mutlak değildir ve yetkinin belli sınırlar içinde kullanılması gerekir (Günday, 2004:334). İdarenin takdir yetkisi sınırlarını aşarak hizmeti yürütmemesi hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluğunu doğurur.

Hizmet kusurunun, hizmetin hiç işlememesine dayalı olması daha çok trafik ve bayındırlık çalışmaları ile ilgili işaretlerin konmamasından veya kolluk kuvvetlerinin olaya müdahale etmemesi şeklinde vuku bulmaktadır (Gözübüyük, 2006:293).

Konuya yönelik bir kararında Danıştay, “... yol inşaatı şeklinde tecelli eden amme hizmetlerinin ifası sırasında, idare ajanı tarafından, bu hizmet sebebiyle belde sakinlerinin maruz kalabilecekleri tehlikeleri önleyici mahiyette hiçbir tedbir almamış olması, hizmetin kusurlu yürütüldüğünü göstermiştir” (DKD. S.107-110, s.547.) şeklindeki ifadesiyle hizmetin hiç işlememiş olmasını bir hizmet kusuru olarak kabul etmiştir.

2. Kusursuz Sorumluluk

İdarenin, işlem ve eylemlerinden dolayı sorumlu tutulabilmesi için genel kural, bir kusurunun olması, diğer bir ifade ile hizmet kusuruna dayalı olarak sorumlu tutulmasıdır. Ancak sosyal ve hukuk devletinin gelişimine paralel olarak idarenin sadece kusurdan dolayı sorumlu tutulması yeterli değildir. İdarenin herhangi bir kusuru olmasa da, bazı durumlarda sorumlu tutulması söz konusu olabilir. İşte herhangi bir sorumluluğu olmasa da ya da kusurunun olup olmadığına bakılmaksızın ortaya çıkan zararın idare tarafından karşılanma yükümlülüğüne kusursuz sorumluluk denmektedir (Gözübüyük, 2006:303).

a. Tehlike (hasar=risk) İlkesi

Hasar ilkesi, idarenin, herhangi bir kusurunun olmamasına rağmen yürütülen tehlikeli faaliyetler ve kullanılan araçlar nedeniyle ortaya çıkan zararlardan sorumlu tutulmasıdır (Gözler, 2009:415). Bu ilke gereğince idarenin sorumlu tutulabilmesi için idarenin herhangi bir kusurunun olup olmadığına bakılmaksızın tehlikeli etkinlik ile gerçekleşen zarar arasında nedensellik bağının olması yeterlidir. İdare hukukunda tehlike ilkesinin kullanıldığı haller aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Odyakmaz vd., 2007:185).

1) İdarenin Tehlikeli İşleri ve Kullandığı Araç Gereçler

Zaman zaman idare, toplumsal gereksinimler nedeniyle birtakım araç gereçleri kullanmak veya bazı faaliyetlerde bulunmak durumunda olabilir. Örneğin, emniyet güçlerinin silah kullanması, hava unsurlarının uçak kullanması gibi. Bu gibi faaliyetlerin her zaman tehlike yaratma olasılıkları söz konusudur. İdarenin bu tür etkinlikleri nedeniyle bireylerin zarara uğraması halinde herhangi bir kusurun varlığı aranmaksızın zararın idare tarafından karşılanması gerekir.

2) Mesleki Risk

Kamu hizmetleri zaman zaman nitelikleri gereği görevi ifa edenler üzerinde birtakım zarar ve hasar doğurabilir. Kamu görevlilerinin herhangi bir iş kazasına uğramaları veya meslek hastalığına yakalanmaları gibi hususlar bu bağlamda değerlendirilebilir. Bu tür zararların gerçekleşmesi (vukuu) halinde, idarenin kusuru aranmaksızın zararın idarece tazmini gerekir.

3) Sosyal Risk

Sosyal risk, kamu düzenini bozmaya, anayasal düzeni yıkmaya yönelik anarşi ve terör olayları veya benzeri toplumsal olaylardan dolayı kişilerin gördüğü zararların herhangi bir kusur aranmaksızın idare tarafından karşılanmasıdır (Günday, 2004:342). Yukarıda da ifade edildiği gibi kusursuz sorumluluk nedeniyle idarenin zararı tazminle yükümlü tutulabilmesi için idare ile zarar arasında bir illiyet bağının olması yeterlidir. Ayrıca idarenin bir kusurunun olup olmadığı aranmaz. Ancak sosyal risk ilkesinin söz konusu olduğu durumlarda illiyet bağı aranmaz (Gözübüyük, 2004, 346). Her ne kadar doktrinde sosyal risk ilkesine dayalı kusursuz sorumlulukta illiyet bağının aranmaması bu ilkenin bir özelliği olarak ifade edilse de (Odyakmaz, vd., 2007:187; Gözübüyük, 2004, 346) kanaatimizce idarenin bu tür olayları önleme görevi olması aslında burada idare ile zarar arasında bir illiyet bağının varlığı şeklinde düşünülebilir.

Örneğin, bir öğretmenin terör nedeniyle öldürülmesi sonucu yakınlarının açmış olduğu bir dava ile ilgili olarak Danıştay; "... terörü önleme yükümlülüğüne karşın önle(ye)meyen devlet, sosyal risk ilkesi uyarınca tazminat ödemekle yükümlüdür." (DD.S.89, s.581) şeklinde karar vermiştir. Karardan da anlaşıldığı gibi Danıştay sosyal risk ilkesini idarenin kusursuz sorumluluğu olarak kabul etmiştir. Sosyal risk-illiyet bağı ilişkisinde ise yine karardan hareketle, idarenin terörü önleyememiş olması ve zararın terör kaynaklı olması aslında burada idare ile zarar arasında bir illiyet bağının olduğu şeklinde de yorumlanabilir.

Anayasanın ikinci maddesindeki "Sosyal Devlet" ilkesi aslında idarenin genel sorumluluğunu ortaya koymaktadır. Herhangi bir durumda idarenin kusuru olmaksızın, hatta ortaya çıkan kusur ile idare arasında bir illiyet bağı aranmaksızın sosyal hukuk devletinin bir gereği olarak zararların idare tarafından karşılanması gerekir. 5233 sayılı yasa da terör nedeniyle zarara

uğrayanların zararlarının idare tarafından karşılanmasını öngören bir yasadır. Bu yasaya dayalı olarak yapılan tazminat ödemelerinde idarenin kusurunun olup olmadığı aranmaz. Bireylerin uğradıkları zararın terör nedeniyle oluşmuş olması zararın karşılanması için yeterlidir.

b. Kamu Külfetleri Karşısında Eşitlik (Hakkaniyet=Nesafet) İlkesi

Kamu külfetleri karşısında eşitlik, idarenin yürüttüğü bir faaliyete bağlı olarak diğerlerine göre bazı kişilerin özel ve olağandışı bir zarara uğramış olmaları nedeniyle idarenin kusuru aranmaksızın zararı tazmin yükümlülüğüdür (Koçak, 2007:63). Herhangi bir kamu hizmetinden toplumun büyük kesimi yararlanırken bazı kesimler bundan yararlanamayabilir veya bu durum bazılarını zarar olarak yansıyabilir. İşte uğranılan bu zararın idare tarafından karşılanması, aslında eşitlik ve hakkaniyet gereği zararın toplumun tamamına paylaşılması, diğer bir ifade ile fedakârlığın denkleştirilmesidir.

3. İdarenin Sorumluluğunun Azaldığı Ya da Kalktığı Haller

Bireylerin uğramış olduğu zararların idare tarafından karşılanmasıyla ilgili olarak, bazen idarenin sorumluluğunda azalma olurken bazen de sorumluluk tamamen ortadan kalkmaktadır.

Bu durum, zararın ortaya çıkmasında zarara uğrayanın rolü, üçüncü kişinin rolü, beklenmeyen hal ve mücbir sebep gibi durumlarda söz konusudur. Şayet zararın ortaya çıkmasında zarara uğrayanın bir kusuru varsa, zarara uğrayanın katkısı oranında idarenin sorumluluğu azalır. Eğer kişinin kusuru idare ile zarar arasındaki illiyet bağıını koparacak düzeyde ise bu takdirde idare zarardan sorumlu tutulamaz. Bu durum hem hizmet kusuru hem kusursuz sorumluluk için geçerlidir (Gözler, 2009:428).

Zarar üçüncü kişinin etkisiyle ortaya çıkmışsa ve idarenin faaliyeti hizmet kusuruna dayandırılıyorsa üçüncü kişinin katkısı oranında idarenin sorumluluğu azalır. Ya da üçüncü kişinin kusuru idare ile kusur arasındaki illiyet bağıını kesecek durumda ise idarenin sorumluluğu ortadan kalkar. Kusursuz sorumluluk halinde üçüncü kişinin zararın ortaya çıkmasındaki etkisi idarenin kusursuz sorumluluğunu azaltmaz ya da ortadan kaldırmaz (Gözübüyük, 2004:352).

B. 5233 Sayılı Kanuna İlişkin Değerlendirme

5233 sayılı kanun, 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilmiş ve 27 Temmuz 2004 tarihinde 25535 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun, terör ve terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarara uğrayanların maddi zararlarının sulhen haline ilişkin kural ve kaideleri içermektedir. Ayrıca kanun, yargısal içtihatlarla geliştirilmiş olan “sosyal risk ilkesi”nin de yasal dayanağını oluşturmaktadır (Kırtepe, 2010:148).

Genel olarak değerlendirildiğinde, kanunun amacı madde 1’de, “terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle maddi zarara uğrayan kişilerin bu zararlarının karşılanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir” şeklinde ifade edilmiştir.

Yine 2. maddede de kanunun kapsamına yer verilmiştir. Kanunun, 3713 Sayılı Terörle Mücadele Kanunu’nun 1 inci, 3 üncü ve 4 üncü maddeleri kapsamına giren eylemler veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören gerçek kişiler ile özel hukuk tüzel kişilerinin maddi zararlarının sulhen karşılanması hakkındaki esas ve usullere ilişkin hükümleri kapsayacağı belirtilmiştir.

a. 5233 Sayılı Kanun Kapsamında Sulhen Karşılanacak Zararlar

—Hayvanlara, ağaçlara, ürünlere ve diğer taşınır ve taşınmazlara verilen her türlü zararlar,

—Yaralanma, sakatlanma ve ölüm hallerinde uğranılan zararlar ile tedavi ve cenaze giderleri,

—Terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle kişilerin mal varlıklarına ulaşamamalarından kaynaklanan zararlar şeklinde sıralanmıştır.

Kanun kapsamında karşılanacak zararlar değerlendirildiğinde, terörden ya da terörle mücadele esnasında idare tarafından üçüncü kişilerin mallarına ve canlarına yönelik bir zararın doğması halinde bu tür zararlar kanun kapsamında karşılanacaktır. Ayrıca malvarlıklarına yine terör veya terörle mücadele kapsamında yapılan faaliyetler nedeniyle ulaşamayanlar da ortaya çıkan zararlarını bu kanun kapsamında tazmin edebilmektedirler. Kanunda sulhen karşılanacak zararlar değerlendirildiğinde, gerek mala ve gerekse cana yönelik her tür zararın bu kanun kapsamına gireceği konusunda şüphe taşımamak gerekir.

b. 5233 Sayılı Kanun Kapsamında Karşılanmayan Zararlar

—Devletçe arazi veya konut tahsisi suretiyle yahut başka bir şekilde karşılanan zararlar,

—Herhangi bir mahkeme gereğince karşılanan zararlar,

—Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince hükmedilen veya Sözleşme hükümleri uyarınca dostane çözüm yoluyla uzlaşılabilir tazminatın ödenmesi sonucunda karşılanan zararlar,

—Terör dışındaki ekonomik ve sosyal sebeplerle uğranılan zararlar ile güvenlik kaygıları dışında kendi istekleriyle buldukları yerleri terk edenlerin uğradıkları zararlar,

—Kişilerin kendi kasıtları sonucunda oluşan zararlar,

—3713 Sayılı Kanununun 1, 3 ve 4. maddeleri kapsamındaki suçlar ile terör olaylarında yardım ve yataklık suçlarından dolayı ceza kovuşturması açılmış bulunanlar hakkında kovuşturma sonuçlanıncaya kadar bu Kanuna göre işlem yapılamaz.

c. 5233 Sayılı Kanundan Yararlanabilecek Kişiler

Bu kanundan, terör ve terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarara uğrayan üçüncü kişiler yararlanabilirler. Örneğin, herhangi bir köyde yaşayan bir vatandaşın teröristler tarafından malına ya da canına yönelik bir zarara uğratılması bu kapsamda değerlendirilebileceği gibi, zaman zaman doğrudan terörle mücadelede görev almasa da sırf kamu görevlisi olduğu için terör mağduru olmuş kişiler veya mirasçıları da bu kanun kapsamında tazminat talebinde bulunabilirler.

Ayrıca terörle mücadele faaliyetine katılmış olan kamu görevlileri veya mirasçıları da yine bu kanun kapsamında tazminat talep edebilirler. Kanunun geçici ikinci maddesi gereğince, 1987 tarihinden bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar görevleri başında iken terörden veya terörle mücadele esnasında zarar gören kamu görevlileri veya mirasçıları ilgili kanun gereği daha önce tazminat almış ancak bu kanundaki tazminatın aldıkları tazminattan fazla olması durumunda tekrar bu kanun kapsamında başvurarak aradaki tazminat farkını talep edebilirler.

d. Manevi Zararlar

Manevi zarar, malvarlığı dışındaki değerlere yapılan haksız müdahaleler sonucu bu değerlerde meydana gelen azalma, manevi tazminat ise bu değerlerde meydana gelen azalmayı ortadan kaldırmak veya hiç olmazsa azaltmak gayesiyle zarar görenin malvarlığında meydana gelen artış olarak tanımlanabilir (Kırtepe, 2010:150).

5233 Sayılı Kanunda sulhen karşılanacak zararlar sayılırken, sadece maddi zararların karşılanacağına yer verilmiş, manevi zararların karşılanmasıyla ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu durumda aslında manevi zararlar bakımından kanunda bir “eksik düzenleme”nin olduğu söylenebilir (Kırtepe, 2010:149).

Kırtepe tarafından “eksik düzenleme” olarak da ifade edilen Kanundaki sadece “maddi” zararların karşılanmasına yönelik ifade (Kanundaki MADDİ ifadesi) Elazığ İdare Mahkemesi tarafından itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine götürülmüş ve Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin şöyle bir değerlendirme yapmıştır.

“... 5233 sayılı yasa, idarenin eylem ve işleminin sonucu olmayan ve herhangi bir idari işlem veya eylemle doğrudan nedensellik bağı da bulunmayan, ancak terör ve terörle mücadele sırasında meydana gelen zararların da tazmini

yolunu açan, bu anlamda idarenin kusursuz sorumluluk alanını genişleten bir yasadır. Bu yasa idarenin kusursuz sorumluluk alanını genişletmekle birlikte, aynı zamanda terör ve terörle mücadele sırasında meydana gelen zararlardan sadece “maddi” olan kısmının sulh yoluyla tazminine ilişkin usulleri belirlemektedir. Yasada bu zararlardan “manevi” olan kısmın idareden talep edilemeyeceğine ilişkin bir hükme yer verilmediği gibi, 12. maddede “sulh yoluyla çözülemeyen uyuşmazlıklarda ilgililerin yargı yoluna başvurma hakları saklıdır” denilerek Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasına paralel bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu nedenle itiraz konusu ibare, idarenin sorumluluk alanını daraltan veya idari işlem veya eylemlere yargı yolunu kapatan bir hüküm içermemektedir.” (AYM, E.2006/79, K. 2009/97).

Anayasa Mahkemesi’nin kararı incelendiğinde, 5233 Sayılı Kanun kapsamında sadece maddi zararların karşılanması anayasaya aykırı bulunmamıştır. Yine karardan anlaşıldığı gibi, manevi zararlar bakımından idareden bu kanun kapsamı dahilinde olmasa da genel kurallar çerçevesinde tazminat talep edilebilir ve gerekirse yargı yoluna da gidilebilir. Anayasa’nın 125. maddesi kapsamında idarenin hem maddi hem de manevi zararları karşılayacağına ilişkin bir şüphe söz konusu değildir. İlgililer buna yönelik yargı yoluna gidebilirler. Nitekim Danıştay, bir kararında (E.2004/7285; K.1996/7523) manevi tazminata ilişkin taleplerin kabulüne karar vermiştir. Yine genel kurallar çerçevesinde manevi tazminatla ilgili olarak hem idare mahkemeleri hem Danıştay tarafından verilmiş birçok kararın olduğu bilinen bir gerçektir.

e- Zarar Tespit Komisyonu

5233 Sayılı Kanun kapsamında valiliklere yapılan başvuru üzerine, illerde valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı başkanlığında bir komisyon kurulur. Vali komisyona; en az şube müdürü veya eşdeğer unvana sahip kamu görevlileri arasından komisyon üyelerini atar.

Komisyon üyeleri; Maliye, Bayındırlık ve İskân, Tarım ve Köyişleri, Sağlık, Sanayi ve ticari konularda uzman birer kişi ile baro yönetim kurulunca baroya kayıtlı avukatlar arasından seçilecek bir avukattan oluşur.

Komisyon başkan ve üyeleri her yıl yeniden seçilir. Eski üyenin tekrar seçilmesini engelleyen herhangi bir sınırlama yoktur.

Komisyonun yapısına bakılınca; ilk olarak komisyona üye vali tarafından atanmaktadır (avukat üye hariç). Vali devletin ve hükümetin taşradaki temsilcisidir. Dolayısıyla valinin devlete öncelik tanıyacağı şeklinde eleştiriler söz konusu olabilir. Ayrıca valinin atadığı kişiler de kamu kurumlarında valinin hiyerarşik astı konumundaki kişilerden oluşmaktadır. Bunların hem kamu görevlisi olmaları hem de valinin hiyerarşik astı olmaları hasebiyle bağımsız karar vermeleri beklenemez.

Kanun koyucunun zarar tespit komisyonunun tespitinde bazı sivil toplum örgütleri ile yerel temsilcilere de yer vermesi daha yerinde ve vatandaşın tatmin

edici bir sonuç doğurabilirdi. Örneğin taşınmazlara verilen zararlarda kamulaştırma kuralının uygulanacağına dair bir düzenleme getirilmiştir ki, bu komisyonun oluşumu vatandaşı daha fazla tatmin eder niteliktedir.

Ayrıca vatandaşın bu kanun kapsamında öngörülen tazminata mahkûm olduğu söylenmektedir. Şöyle ki, mağdurların yargı yoluna gitmeleri (AİHM süreci de eklenirse) iyi ihtimalle 5-6 yıl beklmeleri anlamına gelir. Kanun koyucunun bu yasaya paralel olarak aynı zamanda Türkiye'deki yargının hantallığına acil çözüm bulması gerekir. Çünkü geç gelen adalet, adalet olarak kabul edilemez.

f- Başvuru ve Karar Süreleri

Terör ve terörle mücadele esnasında zarara uğrayanlar, mirasçıları ya da kanuni temsilcileri bu kanun kapsamında zarar konusu olayın öğrenilmesinden itibaren altmış gün içinde, her halde olayın meydana gelmesinden itibaren bir yıl içinde zararın gerçekleştiği veya zarar konusu olayın meydana geldiği il valiliğine başvurabilirler.

Başvurular altı ay içinde sonuçlandırılır. Zorunlu hallerde bu süre üç ay daha uzatılabilir. 19.7.1987 tarihi ile kanunun yürürlüğe girdiği 27.7.2004 tarihi arasında zarar görenler de, bir yıl içinde başvurabilir. Bu kapsamdaki başvuru süresi değişiklik kanununun yürürlüğe girdiği 03.01.2006 tarihinden itibaren bir yıl daha uzatılmıştır. Bu başvurular da başvuru tarihinden iki yıl içinde sonuçlandırılır.

Zarar gören kamu görevlileri de aynı başvuru hakkına sahip olup, kamu görevlilerinin başvuruları bir yıl içinde sonuçlandırılır.

Zarar görenlerin yanlış yere başvurması halinde başvuru dilekçesi ilgili valiliğe gönderilir. Burada zaman aşımı da söz konusu değildir. Yanlış makama yapılan müracaat ilgili valiliğe yapılmış gibi kabul edilir.

Bu düzenleme değerlendirildiğinde; geçmişe yönelik başvuruların kabul edilmiş olması, yanlış yere yapılan başvuruların doğru makama yapılmış gibi kabul edilmesi, dönemin İçişleri Bakanı Aksu tarafından yayımlanan ve komisyonlara üstü kapalı olarak adeta, kararların biraz daha vatandaş lehine verilmesi gereğini içeren bir genelgenin (Genelge, 2006/37) yayımlanmış olması aslında yasa koyucunun zarara uğrayanların zararlarının tazmini hususunda iyi niyetli olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Yalnız kanun koyucu tarafından, burada 19.07.1987 tarihi itibariyle zarar görenlerin zararlarının tazmininin mümkün hale getirilip daha önce zarara uğramış olabilecek kişilerin durumlarının göz ardı edilmiş olmasını kanunun büyük bir eksikliği olarak kabul etmek gerekir. Çünkü bilindiği kadarıyla bu kanun kapsamındaki zararların ilk olarak 1984'lere kadar gittiği bilinmektedir. Bu durumda 1987 tarihi öncesinde zarar görenlerin hak mahrumiyetine uğradıkları söylenebilir.

C-AİHM'nin 5233 Sayılı Kanuna İlişkin Değerlendirmesi

Bilindiği gibi Türkiye AİHM'nin yargı yetkisini kabul etmiş ülkeler arasındadır. Bireyler uğramış oldukları zararlara karşı bireysel olarak bu mahkemeye başvurabilirler (Koçak, 2000:265 vd.). Ancak bu yargı yoluna gidebilmek için her ülke kendine has bazı kurallar getirebilir. Türkiye'de de AİHM'e gidebilmek için iç hukuk yollarının tüketilmiş olması gerekir.

Bilindiği gibi AİHM Türkiye'de, özellikle terör kaynaklı olarak insan haklarının ihlali ile ilgili olaylarda iç hukuk yollarının tüketilmesini bir ön şart olarak kabul etmemekteydi. Mahkeme, iç hukuk yollarının tüketilmesi durumunda sonucun değişmeyeceğini varsayarak yapılan başvuruları doğrudan kabul ediyordu. Ayrıca yine Avrupa Birliği uyum sürecinde bu tür hakların iadesi için hükümetin yasal düzenleme yapması öngörülmüştür.

Türkiye'de, demokratik açılım ya da vatandaş-devlet kaynaşması olarak değerlendirilebilecek bir takım gelişmeler söz konusu olmuştur. Bunlar arasında, Türkiye'de konuşulan bazı yerel dillerde TV yayınlarının yapılması, özel kursların açılması, eskiden bu konuya yönelik konuşma yasağı vs. gibi hususların kaldırılmış olması bunlardan bazıları olarak sıralanabilir.

Bütün bu gelişmelerin bir sonucu olarak 2004 yılında geçmişi de (1987'ye kadar) kapsayacak şekilde bu kanun (5233 Sayılı Kanun) çıkarılmıştır. Bu kanun sonrasında, mağdurların birçoğu yargı yoluna gitmeksizin sulh yoluyla mağduriyetlerini giderme yolunu tercih etmişlerdir.

İçeride bu gelişmeler olurken AİHM'nin konuya ilişkin Aydın İçyer kararı sonuçlanmıştır. 17.01.2006 tarihinde açıklanan kararda AİHM, yapılan başvuruyu kabul edilemez bularak 5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılansın Hakkında Kanun ile oluşturulan iç hukuk yolunun teorik olarak ve uygulamada etkili bir iç hukuk yolu olduğu şeklinde karar vermiştir. Mahkeme kararında, mallara ulaşamama nedeniyle uğranılan zararların karşılanmasıyla ilgili, etkin bir iç hukuk yolu olarak kabul ettiği 5233 Sayılı Yasa kapsamında mağduriyetin giderilmesi için başvurulması gerektiğine karar vermiştir.

Yine AİHM 2011 tarihli Akbayır ve Diğerleri ve Türkiye Kararında (European Court, 2011: ECHR 102-2011) Türkiye'de 5233 Sayılı Kanun kapsamında 360 bin başvurudan 230 binden fazlasının sonuçlandığını, toplamda 1 milyar Avro tazminat ödendiğini birçok istemciye de tazminat ödenmesi için sıra verildiğini ve tazminat olarak verilen bedelin de makul olduğunu ifade etmiştir. Bu kararlar birlikte Fidan ve diğerleri, Bingölbali ve diğerleri, Boğuş ve diğerleri gibi toplamda dört ayrı gruptan oluşan iki yüz civarındaki başvuru hakkında 8 Temmuz 2011 tarihinde kabul edilemezlik kararı vermiştir.

AİHM hem bu kararı hem de İçyer kararıyla birlikte 5233 Sayılı Kanun'un etkin bir iç hukuk yolu olduğuna karar vermiştir. Zaman zaman mahkemenin bu kararının komisyon üyelerini kişilerin aleyhine cesaretlendirdiği gibi iddialar ileri sürülse de aslında bu kanuna dayalı olarak giderilen mağduriyetler Türkiye'nin hak ihlallerinin önlenmesine yönelik çabalarını gösteren emareler olarak görülebilir.

II. 5233 SAYILI KANUNUN SOSYAL DEVLET VE HUKUK DEVLETİ İLKELERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. Sosyal Devlet ve Hukuk Devleti

Günümüz demokratik devletlerinin hemen hepsinin anayasalarında devletin sosyal-hukuk devleti olduğu yer almaktadır. Nitekim 1982 Anayasasında da Türkiye'nin sosyal-hukuk devleti olduğu ifade edilmiştir.

1. Sosyal Devlet

Sosyal devlet, Almanya kökenli bir Kara Avrupası terimidir. Anglo-Amerikan dünyasında ise bu terimin yerine “sosyal adalet” tercih edilerek, devletin amaçlarından birisi vurgulanmakta ve devletle ilintili olarak da “refah devleti” söylemi tercih edilmektedir. Türkiye’de ise sosyal devlet; hem sosyal adaleti sağlamayı hem de refahı yaygınlaştırmayı amaçlayan harmanlanmış bir anlam taşımaktadır (Erdoğan, 2007, 242).

Sosyal devlet, tarihsel gelişim içerisinde liberal devletin bir takım eksikliklerini törpüleme adına temellendirilmiştir. Liberal devlet sisteminde bireyin maddi-manevi gelişimi ve mutluluğunun tek şartı, onun hak ve özgürlüklerini yasalar çerçevesi içerisinde dilediği gibi kullanabilmesi olarak görülürken (Göze, 1980, 189), sosyal devlet anlayışında ise, bu özgürlük vurgusu bireyin gelişim ve mutluluğu için yeterli değildir. Zira belirli bir maddi gelişim sağlanmadan, özgürlüğün pek bir anlam ifade etmediği alanların varlığı, bu savı destekler niteliktedir.

Sosyal devlet anlayışında devlet, tüm yurttaşların beden ve ruh sağlığı içerisinde, insan onuruna yakışır bir şekilde yaşayabilmelerini sağlamakla yükümlüdür (Göze, 2000, 401-402). Üstlenilen bu sorumluluk, öncelikle bireysel daha sonra da toplumsal tatmini asgari düzeyde sağlamayı hedefler bir nitelik taşımaktadır. Zaten sosyal devlet mantığının ortaya atıldığı dönemin şartları incelendiğinde, üretim ilişkilerinden kaynaklanan hayat standartlarındaki farklılaşmaların yarattığı hoşnutsuzluğun baskın olduğu bir ortam göze çarpmaktadır. İşte sosyal devlet de böyle bir ortamda oluşan büyük uçurumu, ekonomik sistemle pek de oynamadan gidermeye çalışmanın formülüdür.

Devletin sosyal barış ve adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören bir anlayış olarak tanımlanan sosyal devlet (Özbudun, 1995, 22), toplumsal denge ve barışın tesisi anlamında önemli bir araç olarak göze çarpmaktadır. Sosyal ve ekonomik hayata gerçekleştirilen müdahaleler neticesinde devlet, toplumsal statü, yaşam standartları, dil, din, ırk, mezhep gibi etkenlerden kaynaklanması muhtemel ayrıcalıklı muameleyi engelleyerek, yurttaşların aidiyet duygularını pekiştirir ve toplumsal düzeni sağlar. Bu noktada devlet, sosyal ve ekonomik anlamda “güçsüz” diye nitelendirilen bireylere yönelerek, bu bireylerin bir takım gereksinimlerini kamu

gücü ile sağlama yolunu tercih etmektedir. Sosyal devlet, sosyal adaletin evrensel ilkelerinden hareketle çeşitli düzenlemeler yaparak, yurttaşların her anlamdaki yaşam standartlarını yükseltmek durumundadır.

Sosyal devlet penceresinden, toplumsal barış ve adaletin sağlanmasının bir amaç olarak görülmesi, demokratik ve insan haklarına saygılı devlet anlayışını da beraberinde getirmektedir. Zira sosyal devlet olabilmek için demokratik bir devlet olmak önemlidir. Zaten sosyal devletin siyasi rejimi demokrasidir.

2. Hukuk Devleti

Hukuk devleti; yönetilenlere hukuki güvence sağlayan adil bir hukuk düzenine sahip devlet düzenini ifade etmektedir. Başka bir anlatımla hukuk devleti; *“insan haklarının, herkesin kanun önünde eşitliği ilkesinin korunduğu; bunların gerçek anlamda güvence altında olabilmesi için hak arama yollarının açık olduğu; devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine bağlandığı; yargı denetiminin etkin bir denetim olabilmesi için yargı bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlandığı; bütün bu unsurların Anayasa ile güvence altına alındığı; Anayasanın da hukukun evrensel ilkelerine ve insan hakları ile ilgili milletlerarası standartlara uygun olduğu bir hukuk altyapısı üzerine şekillendiği”* bir sistem olarak ifade edilmektedir (Çavuşoğlu, 1997:22).

Anayasa Mahkemesi de hukuk devletini; *“temel hak ve özgürlüklerine dayanan, bu hakların korunup güçlenmelerine olanak sağlayan, adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, eylem işlerine karşı yargı yolu açık olan devlettir”* (AYM, E.2006/79; K.2009/97) şeklinde tanımlamıştır.

Yapılan tanımlamalar incelendiğinde, hukuk devletinin en önemli özelliği olarak devletin, yalnız hukuku koyan değil aynı zamanda koyduğu kurallara uyan bir varlık olduğu anlaşılmaktadır.

Anayasacılık hareketlerinin temelinde, devlet iktidarının sınırlandırılmasının amaçlandığı söylenebilir. Aslında kuvvetler ayrılığı denen yasama, yürütme ve yargı erklerinin farklı ellerde kullanılmasının temelinde, devlet iktidarının kötüye kullanımını engellemek yatmaktadır. Yasama, yürütme ve yargının farklı ellerde kullanılmasındaki önemli nokta ise fertlerin devlet iktidarı karşısında korunmasıdır. Yani devletin gücü hukukla sınırlanarak bu gücün keyfi kullanımının önlenmesi temel gaye olarak amaçlanmaktadır (Çavuşoğlu, 1997:21).

İlkçağlardan bu yana her zaman insan yaşamında bir üstün gücün varlığına inanılmış ve bu güç çeşitli adlar altında kutsanmıştır. Günümüz çağdaş ve uygar insanının yaşadığı düzenlerde de kutsanan hukukun kendisidir. Hukuk devleti kavramının özünü, aslında hukuka bağlı idare ya da hukuka bağlı devlet oluşturmaktadır. Bunun en belirgin özelliği ise hukuk kurallarının bunu koyanları da kapsamak koşuluyla herkesi ve her organı bağlamasıdır.

Hukuk devletinde egemenlik yasama, yürütme ve yargı arasında paylaşılmıştır. Bu organlardan birinin diğerini etkilemesi söz konusu olmamalıdır. Bununla birlikte bu kuralları koyan seçilmişlerin, seçim şeklinin ve hem de bunu uygulayan idarenin yargı erki tarafından yargılanması aslında bu güçlerden yargının, “eşitler arasında önde gelen” -primus inter- olduğunu göstermektedir (Alper, 1998:37).

B. Sosyal Devlet ve Hukuk Devleti Penceresinden 5233 Sayılı Kanuna Bakış

Kanunun amacı, terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle maddi zarara uğrayan kişilerin, bu zararlarının karşılanmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesine yöneliktir. Her ne kadar kanunun amacı bu şekilde düzenlenmişse de kanunun genel gerekçesinde “*terör eylemlerine hedef olan kişiler kendi kusur ve fiilleri sonucu değil, toplumun bir bireyi olarak zarar görmekte-dirler. Devleti ve toplumu hedef alan fiillerden doğan zararın mağdur kişinin üzerinde bırakılması, hak ve nasafet kurallarıyla bağdaşmaz. Ortaya çıkan zararın paylaştırılması, toplumun diğer kesimleri ile zarara uğramış kişiler arasında fedakârlığın denkleştirilmesi, hakkaniyet ve sosyal hukuk devleti ilkelerinin bir gereğidir. Kişilere verilen zararlar, ister terör örgütlerinin eylemlerinden, ister terörle mücadele sırasında Devletçe alınan tedbirlerden kaynaklanmış olsun; bu zararların belirtilen ilkeler uyarınca karşılanması, Devlete olan güveni pekiştirecek; vatandaş-Devlet kaynaşmasını artıracak, terörle mücadeleye ve toplumsal barışa önemli katkıda bulunacaktır. Terörle mücadelede Türk Silâhlı Kuvvetlerinin ve güvenlik güçlerinin kazandığı olağanüstü başarının sosyal ve ekonomik tedbirlerle desteklenmesi zorunluluğu toplumumuzun bütün kesimlerince kabul edilmektedir.*” (Plan Bütçe Komisyonu Raporları, 2004) ifadesine yer verilmiştir. Genel gerekçe irdelendiğinde terör ve terörle mücadele nedeniyle zarara uğrayanların zararlarının karşılanmasının topluma yayılması, diğer bir ifadeyle “fedakârlığın denkleştirilmesi” hakkaniyet ve sosyal hukuk devleti ilkelerinin bir gereği olarak kabul edilmiştir.

AB’ye uyum süreci çerçevesinde Türkiye, Avrupa Birliği Müktesebatı’nın Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın, Adalet ve İçişleri’ne ilişkin 24. başlığın “Yargının İşlevselliği ve Kapasitesinin Arttırılması Suretiyle Etkin Bir Yargı Sisteminin Tesis Edilmesi” alt başlığında “Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun Tasarısı”nın 2004 yılında çıkartılacağı taahhüt etmiştir (RG, 2003, S.25178). Bu bağlamda 2004 yılında 5233 sayılı kanun çıkarılmasında AB’nin etkisini de küçümsememek gerekir.

İlgili kanuna yönelik Anayasa Mahkemesi kararında; “*anılan hüküm sosyal devlet ilkesinin bir gereğidir. Bu hükümle devlet ülkede yaşayan tüm vatandaşlarını siyasal, ekonomik ve sosyal koşullardan eşit şekilde yararlandırmak ve bunun için gerekli olan önlemleri almakla görevli kalmıştır.*” (AYM, E.2006/79; K.2009/97) şeklinde bir ifade kullanarak, bu düzenlemenin sosyal hukuk devletinin gereği olduğunu vurgulamıştır. AİHM de 08.07.2011 tarihli kararında 5233 sayılı kanunla ilgili olarak; bu kanunun Türkiye

tarafından yeni oluşturulmuş etkin bir başvuru yolu olduğunu belirterek, bu yolun “ulaşılabilir” ve “makul bir başarı şansı” sunduğuna karar vermiştir. Görüldüğü gibi mahkeme, Türkiye’nin sosyal hukuk devleti bağlamında yaptığı bu tür düzenlemeleri yeterli bulmaktadır.

5233 sayılı kanunun çıkarılması ve uygulanmasına yönelik bütün bu gelişmeler, bir taraftan Türkiye’nin demokratikleşme yolunda attığı adımların tezahürü olarak değerlendirilebilirken diğer taraftan da AİHM ve AB’nin “telkinlerinin” Türkiye üzerindeki etkisini göstermektedir.

SONUÇ

Anayasa gereği idare, işlem veya eylemlerinden kaynaklanan maddi ve manevi zararları ödemekle yükümlüdür. İdarenin tazminata mahkum edilebilmesi için; ortada bir idari işlem veya eylemin olması, bu işlem veya eylemden kaynaklanan bir zararın meydana gelmesi; zarar ile idare arasında illiyet bağının bulunması gerekir. Bu durumda idare, hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk nedeniyle ortaya çıkan zararı tazminle yükümlüdür. Zarar maddi ya da manevi olabilir. Zararın maddi ya da manevi olması idarenin sorumluluğu bakımından bir değişiklik doğurmaz.

5233 sayılı kanun, terör ve terörle mücadele esnasında zarara uğrayanların maddi zararlarının nasıl ve ne şekilde karşılanacağını düzenlemektedir. Kanunla ilgili olarak, sadece maddi zararların karşılandığı, manevi zararların karşılanmadığına ilişkin eleştiriler olmuş ve konu yargıya taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi, kanunda sadece maddi zararlara ilişkin düzenlemeyi anayasaya aykırı bulmamıştır. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, idarenin işlem veya eyleminden zarar görenler bu kanuna dayalı olarak maddi tazminat, genel kurallar çerçevesinde de manevi tazminat talebinde bulunabilirler.

Konu bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Türkiye AİHM nezdinde yıllardan beri özellikle temel hakların ihlali ile ilgili konularda mahkûm edilmiş ve büyük tazminatlar ödemek durumunda kalmıştır. Konu Avrupa uyum sürecinde de gündeme gelmiş ve uyum süreci çerçevesinde Türkiye’den konuya yönelik yasal çözüm getirilmesi istenmiştir. Bu bağlamda Türkiye 5233 sayılı yasayı çıkararak bir taraftan Avrupa Birliği uyum sürecindeki vadini yerine getirmişken diğer taraftan da AİHM’deki mahkûmiyetlerden de kurtulmuştur. Çünkü AİHM bu kanunu etkin bir iç hukuk yolu olarak kabul etmiş, bu kanun yoluna başvurmadan kendisine yapılan başvuruları reddetmiştir.

Diğer yandan Türkiye’de her geçen gün sosyal-hukuk devleti anlayışına yönelik düzenlemelerin varlığı da yadsınamaz. Türkiye özellikle demokratikleşme bağlamında büyük çabalar göstererek gerek mevzuat anlamında gerekse uygulamada büyük bir değişime gitmektedir. 5233 sayılı kanun gerekçesi irdelendiğinde aslında bu kanunun sosyal-hukuk devletinin bir gereği olarak sosyal barışı sağlama adına çıkarıldığı söylenebilir.

Sonuç olarak; 5233 sayılı kanun bir taraftan AİHM'nin ve AB'nin istekleri doğrultusunda dış dinamiklerin etkisiyle şekillenmişken, diğer taraftan da Türkiye'deki demokratikleşmenin bir tezahürü olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKÇA

- AYM, “5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı”, E.2006/79, K.2009/97, RG. 27405.
- ÇAVUŞOĞLU, Naz (1997), **Anayasa Notları**, İstanbul.
- ERDOĞAN, Mustafa (2007), **Anayasa Hukuku**, Orion Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (2011), “Cases concerning the effectiveness of the compensation procedure for victims of terrorism in Turkey: inadmissible”, issued by the Registrar of the Court, ECHR 102, Court's RSS Internet site, 08.07.2011.
- GENELGE (2006), T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI Hukuk Müşavirliği, 5233 Sayılı Kanunun Uygulanması, SAYI: B050HUK0000002.81-191/4176, 25/04/2006.
- GÖZE, Ayferi (1980), **Liberal Marksist Faşist ve Sosyal Devlet Sistemleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- GÖZE, Ayferi (2000), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, 9. Baskı, İstanbul.
- GÖZLER, Kemal (2009), **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Güncelleştirilmiş 1. Baskı, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2006), **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 25. Bası, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2004), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜNDAY, Metin (2004), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 9. Baskı, Ankara.
- KIRTEPE, Ahmet (2010) “5233 Sayılı Yasa Kapsamında Sosyal Risk İlkesi Gereğince Karşılancak Zararlar ve İdarenin Sorumluluğunun Sınırları”, **Terazi**, Yıl 5, Sayı 43, Mart 2010, ss.145-155.
- KOÇAK, Yüksel (2007), “Danıştay Kararları Işığında Tam Yargı Davaları”, **Vergi Raporu**, Yıl 15, Sayı 91, Nisan 2007, ss.54-65.
- KOÇAK, Yüksel (2000), “İnsan Hakları Avrupa Komisyonuna Bireysel Başvuru Hakkı”, **Uluslararası İlişkiler Yıllığı**, Özel Sayı, Prof.Dr. Esat ÇAM'a Armağan, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, ss.265-273.

ODYAKMAZ, Zehra, Ümit KAYMAK, İsmail ERCAN (2007), **İdari, Yargı**, İkinci Sayfa Yayınları, 2. Bası, İstanbul.

ÖZBUDUN, Ergun (1995), **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.

Plan Bütçe Komisyonu Raporları (2004), Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-817/1797.

Resmi Gazete (2003), Mükerrer, Sayı:25178.

“17.7.2004 Günlü 5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun Hakkında Anayasa Mahkemesi Kararı” (2009), Karar Tarihi: 25.06.2009, Esas No: 2006/79, Karar No: 2009/97, Resmi Gazete: 27405, <http://www.mevzuatlar.com/sy/resmiGazete/rga/09/11/131109016.htm>, (26.08.2011).



XII. OTURUM: KENT-YAPILAŞMA VE BELEDİYE İŞBİRLİKLERİ

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Veysel K. BİLGİÇ

Turizm Kentinde Tarihi Kent Merkezlerinde Koruma-Sürdürülebilir Kullanma Dengesi

Prof.Dr. Hüseyin GÜL, Yrd.Doç.Dr. İsmail GÖKDAYI, Arzu ERDİNÇ

Kentlerarası İşbirliği: İsveç-Türkiye Belediyeleri Arasında Gerçekleştirilen Belediye ortaklık Ağları (Tusenet) Deneyimi

Doç.Dr. İbrahim AYDINLI ve Öğr.Gör. Levent MEMİŞ

Belediye Birliklerinin Sorunları: Akdeniz Belediyeler Birliği Örneği

Yrd.Doç.Dr. Mehmet AKTEL ve Öğr.Gör. Mustafa LAMBA

Gün : 21 Ekim 2011 Cuma
Saat : 08:30 - 10:15
Salon : 100.Yıl Konferans Salonu
Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

TURİZM KENTİNDE TARİHİ KENT MERKEZLERİNDE KORUMA- SÜRDÜRÜLEBİLİR KULLANMA DENGESİ *

Arzu Erdinç Hüseyin Gül** İsmail Gökdayı****

Özet

Küreselleşme süreci toplumları ve kentleri ekonomik, sosyo-kültürel, doğal çevre ve tarihi değerler bakımından hızla değişime uğratmaktadır. Küreselleşmenin beraberinde getirdiği değişim ve artan turizm faaliyetleri sonucunda kentler tarihsel-kültürel değerlerini ve buna bağlı olarak da özgün kimliklerini hızla yitiren mekânlar haline dönüşmekte, kentler gittikçe daha fazla birbirine benzemektedir. Bu süreçte, turizm açısından özgün kent kimlikleri ve tarihi doku vazgeçilmez bir değere sahipken, artan turizm faaliyetleri aynı zamanda tarihi ve kültürel değerler üzerinde önemli bir baskı oluşturmaktadır. Bu nedenle, kentlerin tarihi-kültürel değerlerinin ve özgün yerel kimliklerin korunması önem taşımaktadır. Ancak, korumanın sürekliliği, tarihsel yapıların ve mekânların koruma-kullanma dengesinin iyi kurulmasına bağlıdır. Bu bağlamda, yapıların korunarak işlevsel olarak kullanılması, sürdürülebilir bir koruma-kullanma dengesi kurulmasına önemli katkı yapan bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir.

Çalışmada; öncelikle koruma, turizm kentlerinde koruma ve kullanma dengesinin nasıl gerçekleştirildiği irdelenecek ve sürdürülebilir bir korumanın yeri ve önemi tartışılacaktır. İçinde hareketliliği, değişimi, eğlenceyi, kültürü, sanatı ve tarihi değerleri barındıran turizm kentleri olarak öne çıkan Antalya’da ve Prag’da sürdürülebilir korumanın nasıl gerçekleştirildiği irdelenmektedir. Bu bağlamda, örnek olarak ele alınan iki kentin tarihi kent merkezlerinde gözlenen dönüşüm, artan turizm faaliyetlerinin ve kentsel kamusal hizmet taleplerini karşılama kaygısının tarihi dokuya etkileri, Antalya ve Prag’da tarihi kent merkezlerinde koruma-kullanma dengesinin kurulup kurulmadığı, tarihi yapıların işlevsel olarak korunarak yaşatılıp yaşatılmadığı tartışılmaktadır. Ayrıca, bu kentlerin kimliğinin oluşumunda nelerin öne çıktığı alan

* Bu çalışma Arzu Erdinç’in 2011 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü’nde tamamladığı yüksek lisans tezi temel alınarak hazırlanmıştır .

* Doktora Öğrencisi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyoloji ABD, arzuerdinc@gmail.com

** Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com

*** Yrd. Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ismailgokdayi@yahoo.com

bulgularıyla ele alınarak, turizm kentlerinde sürdürülebilir koruma tartışmalarına ışık tutulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Turizm kenti, tarihi kent merkezi, kentsel koruma, koruma-kullanma dengesi, sürdürülebilirlik.

BALANCE BETWEEN CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE IN HISTORIC CITY CENTERS OF TOURISM CITY

Abstract

Economic, socio-cultural, natural environment and historical assets of communities and cities have been undergoing a rapid change due to the process of globalization. As a result of the influences of globalization and increased tourism activities, cities have lost some of their valuable historical-cultural assets and their unique local identities, and many of them have come to resemble each other. In this process, despite the fact that unique urban identity and historical tissue of a city do have an increased importance and indispensable role in tourism, increased tourism activities create pressure on historical urban assets. Thus, it is important to protect the original local urban identities of cities and their historical and cultural urban assets. However, a sustainable conservation depends upon a good and effective balance between conservation and uses of historical buildings and zones in cities. Accordingly, the functional use and conservation of historical buildings is an important method to achieve a sustainable balance between conservation and functional use.

In this study, firstly the main goals are to define conservation and to review the importance and role of sustainable conservation, and discuss how the balance between conservation and sustainable use is achieved. Secondly, the paper deals with the question of how a sustainable conservation is achieved in the two tourism cities, namely Prague and Antalya, where movement, change, entertainment, culture, art and historical assets dominate city life. In this respect, the change in the historical city centers of the two selected cities and the impact of increased tourism activities and concerns in meeting increased demands for urban public services on the historical urban zones of the two cities are entertained. Thirdly, the questions of whether balance between conservation and sustainable use in the historical city centers in Antalya and Prague is achieved, and of whether historical buildings are conserved through functional and sustainable use are entertained. Finally, the unique aspects of urban identity of two cities are discussed on the base of the findings of a field study and some light is shed on the discussions regarding sustainable conservation in tourism cities.

Keywords: Tourism city, historical city center, urban conservation, conservation-use balance, sustainability.

GİRİŞ

Küreselleşme ve hızlı kentleşme sonucu yaşanan değişim, kentleri kapitalist sermaye birikim süreçlerinin merkezi durumuna getirmiştir. Özellikle küresel kentler ya da küresel bağlantısı olan kentler bu durumdan daha fazla ve doğrudan etkilenmektedir. Bu süreçte yaşanan kentsel büyüme ve kentsel dönüşüm, kentsel mekânı yapılandırırken birçok kentte aynı ya da benzeşen yapıların, ticaret merkezlerinin, şirketlerin vb. ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Artan küresel hareketlilik ve turizm de, tanıdık olmayı ve yabancıya yabancı kalmamayı bir pazarlama tekniği olarak öne çıkarmaktadır. Tüm bu gelişmeler, tarihi ve kültürel dokusu ve / veya kimliği olan kentler açısından, korumayı önemli bir hale getirmektedir. Sermaye birikim süreçlerinin emlak temelli bir boyut da kazanması, kentsel büyümenin arazi kullanım, emlak ve mekân açısından önemli bir dönüşümü beraberinde getirmesi (Gottdiener, 1994: 183-194) ve turizmin kentin tarihi ve doğal çevre üzerinde oluşturduğu baskı gibi unsurlar da korumanın önemini anlatmaktadır. Koruma, kentin kimliğini ve özgünlüğünü korumanın temel aracıdır.

Korumadaki amaç, tarihi kentsel yapıların ve mekânların özgünlüğünün korunması olmakla beraber, korunan yapı ve mekânlarda koruma-kullanım dengesinin sağlanması da önemlidir. Böylece, kentsel hizmetlerin sunumu ve kentteki yaşamın devamı kolaylaştırılırken, korumanın ve korunan mekânların sürdürülebilirliği de sağlanmaktadır. Ayrıca, koruma anlayışı; tarihi kent kimliğinin ve belleğinin yaşatılması, tarihi nitelikli eski kent dokusunun yeniden canlandırılması, sosyal, ekonomik ve fiziki mekânların birlikte bütüncül olarak ele alınmasını gerektirir (Uyar ve Erdoğan, 2008: 8). Oysa günümüzde, bütüncül bir koruma anlayışının benimsenmemesi nedeniyle, birçok tarihi alanın, mekânın ya da yapının niteliği bozulmakta, eski yapıların mimarisi değiştirilmekte, ek ya da yıkılıp yerine yeni yapıların yapılması sonucunda tarihi kent dokusu özgün niteliğini kaybetmektedir. Bunun yanında, kentin özgün yapılarının geleceğe taşınması, o kentin kimliğinden ve tarihi dokusundan gelecek kuşakların haberdar edilmesi gibi amaçlar da gerçekleştirilememektedir. Yani tarihi ve kültürel değerlerin kente ve gelecek nesillere birer kültürel miras olarak kazandırılması ve özgünlüğünün bozulmadan korunması sağlanamamaktadır.

Turizm, tarihi yapıların yaşatılmasına, korunmasına, bakım ve onarımına önemli ekonomik kaynak sağlamaktadır. Ancak turizm kentsel tarihi doku üzerinde baskı oluşturmakta, turizm amaçlı faaliyetler için tarihi yapıların ya da mekânların özgün kimliğini bozan tadilatlar ve değişiklikler, tarihi dokuya zarar vermektedir. Bu yüzden turizm, tarihi yapılar ve mekânlar için yeniden bir kazanım ve korumanın sürdürülebilirliğini sağlama aracı olmalıdır.

Çalışma Antalya ve Prag örneklerinde, tarihi kent merkezlerinde yapılan alan çalışmasının bulguları temelinde koruma-kullanma dengesini incelemektedir. Önce kentsel koruma, turizm kenti ve sürdürülebilir koruma-kullanma dengesi kavramları ele alınmaktadır. Daha sonra çalışma kapsamında inceleme alanı olarak seçilen ve turizm açısından da önemli kentler olan Antalya ve Prag

kentlerinde, koruma-kullanma dengesinin ve bunun sürdürülebilirliğinin nasıl gerçekleştiği ve tarihi kent merkezlerinde tarihi yapıların işlevsel olarak kullanılarak korunması verilen örnekler çerçevesinde irdelenmektedir.

1. KENTSEL KORUMA KAVRAMI

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 3. maddesinde koruma; taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarında muhafaza, bakım, onarım, restorasyon, fonksiyon değiştirme işlemleri; taşınır kültür varlıklarında ise muhafaza, bakım, onarım ve restorasyon işleri olarak belirtilmektedir (Yılmaz ve Gürel Üçer, 2004: 43). Ayrıca koruma, mevcut olanı elde tutma ve gelecek nesillere aktarmak için ona sahip çıkma anlamına da gelmektedir.

Kentsel koruma ise; kentlerin belli kesimlerinde yer alan tarihsel ve mimari değerleri yüksek yapılarla anıtların ve doğal güzelliklerin, kentte bugün yaşayanlar kadar gelecek kuşaklarında yararlanması için her türlü yıkıcı, saldırgan ve zararlı eylemler karşısında güvence altına alınması, olarak tanımlanabilir (Keleş, 1998: 93). Kısacası kentsel koruma, yapının özgün kimliğiyle korunmasının ve bunun mimari yeniliklere açık bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması şeklinde de ifade edilebilmektedir.

Bugünkü çağdaş koruma anlayışında da, yaşayarı ile birlikte fizikî mekânı korumak ve bulunduğu kent bütünüünün bir parçası haline gelebilmesini sağlamak yer almaktadır. Aynı zamanda bu konuda kentlinin bu mekânı algılaması, benimsemesi ve yeniden kullanmaya istekli olması gerekmektedir (Çelik, 2007: 2). Bu yüzden tarihi ve kültürel değerlerin korunmasında, kentlinin buralara ilgisini çekebilmek için, özendirici politikaların geliştirilmesi ve yapıların özgün değerleri ile korunmasının da sağlanması söz konusu olmalıdır.

Diğer taraftan tarihi ve kültürel değerleri korumanın topluma sunduğu en önemli hizmetler de; bu değerleri gelecek kuşaklara aktarmak, ekonomik kalkınmaya ve üretilecek yeni yapıların doğru şekilde üretilmesine katkı sağlamak şeklindedir (Tolga, 2010: 15).

2. TURİZM KENTİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK

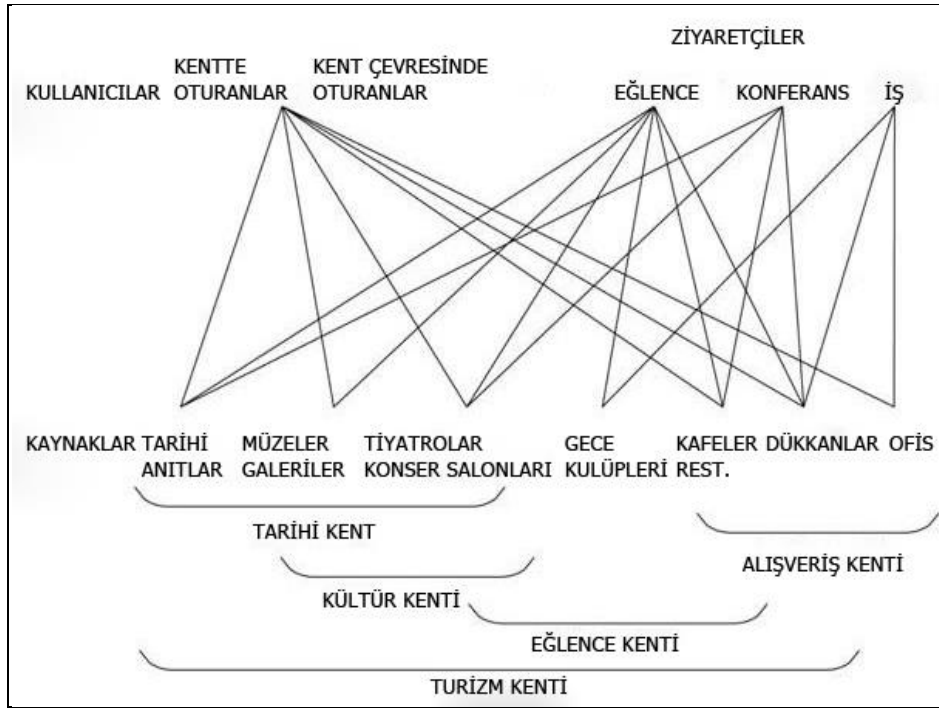
Kentlerin çekiciliğini ve cazibesini artıran turizm, küreselleşme çağında kentler için önemli bir olgu haline gelmiştir. Turizm açısından da kentlerin tarihi kent merkezleri, yerel nitelikleri, kimliği ve olanakları önemlidir. Turizm kentin yerel ekonomisine yön verir, canlandırır ve kentin büyümesine katkı sağlar.

Koruma açısından bakılacak olursa, turizm, tarihi ve kültürel yapıların restorasyonu ya da iyileştirilmesi yönünde itici bir güçtür ve tarihi özelliğe sahip alanların korunmasına olumlu yönde katkıda bulunur. Bunun temel nedeni de turizmin ekonomik canlanmaya ve sürdürülebilir bir koruma anlayışı yerleştirmeye katkısıdır. Bu bağlamda, turizm eski yapıların kaderlerine terkedilmek yerine, kullanılarak korunmasını ve bugün de hayat bulmalarını sağlayacak düzenlemelere gidilmesini özendirilmektedir. Bu sayede eski yapılar restore edilerek otel, restoran, kafe, hediyelik eşya satan dükkâna vb. gibi

tesislere dönüştürülerek ayakta kalmaları sağlanmaktadır. Böylece tarihsel ve kültürel mekânlar, atmosferi canlandırmak, turizme kazandırmak ve hizmete sokmak için özgün halleriyle onarılır, restore edilir veya benzerini yapmak suretiyle çekim merkezleri olarak düzenlenmeye çalışılır (Eren, 2009: 36-37).

Diğer taraftan kentler, eğlence, kültür, alışveriş ve boş zaman etkinliklerinin geçirildiği yerler olmasının yanı sıra, ekonominin, politik gücün, organizasyonların ve aktivitelerin toplanma yeri olarak da öne çıkmaktadır (Ashworth, 2009: 209). Turizm kentini de tüm bu etkinliklerin ve koruma faaliyetlerinin var olduğu, koruma ve kullanma dengesinin sağlandığı bir kent olarak tanımlamak gerekir. (Şekil 1)

Şekil 1: Turizm kenti ve diğer kentler



Kaynak: Burtenshaw vd., 1990'dan aktaran Ashworth, 2009: 218

Turizm kenti, birbiriyle kesişen alt kategorilerin bir arada bulunmasından oluşmaktadır. Bu alt kategoriler; iş, eğlence, alışveriş, sanat ve tarihsel-kültürel kentler şeklinde yer almaktadır. Turizm kenti de bu etmenlerin bir arada bulunmasından ve birbirini tamamlar nitelikte olmasından kaynaklanmaktadır.

Turizm için önemli olan tarihi-kültürel yapılar kimi zaman eski yapının korunmasına ekonomik olarak bir kaynak oluştururken, kimi zaman da bu

yapının özgün kimliğinden yoksun kalmasına neden olmaktadır. Önemli olan bu yapıların korunmasını ve koruyarak kullanılmasını sağlamak, gelecek nesillere özgünlüğünü koruyarak ulaştırmaktır. Bu, yapılan faaliyetlerin sürdürülebilir olmasını da sağlayacaktır. Turizm kentinde de sürdürülebilir kullanım ya da koruma-kullanma dengesi önem kazanmaktadır.

Kısacası sürdürülebilir kentsel koruma için, tarihsel-kültürel değerlerin ve yerel kimliklerin özgün bir şekilde korunmasını sağlamak önemli bir ölçüttür. Bu durum sürdürülebilir turizm için de önemlidir. Yalnız kısa dönemli büyüme ve ekonomik canlılık için tarihi-kültürel değerlere zarar verilmesi kabul edilemez bir durumdur. Önemli olan koruma-kullanma ve turizmde sürdürülebilirliği sağlamaktır.

3. SÜRDÜRÜLEBİLİR KORUMA-KULLANMA

Sürdürülebilirlik, koruma, kullanma ve turizmden ayrı düşünülmemeyen bir kavramdır. Korumanın asıl amacı, kültürel ve doğal değerleri gelecek nesillere doğru bir şekilde aktarmaktır. Sürdürülebilirliğin ortaya çıkışı ve en temel amacı da, kaynakların ve değerlerin gelecek nesillere aktarılmasıdır. Bu yüzden bu iki kavram ortak bir amaç doğrultusunda birbirlerini tamamlayan kavramlar şeklinde ifade edilebilir (Tolga, 2010: 26). Kullanma ve turizm de sürdürülebilir olmadığı sürece, korumaya zarar verecek ve korumanın sürdürülebilirliği sağlanamayacaktır.

Tarihi ve kültürel varlıkları özgün halleriyle korumak ve onları modern gereksinimler doğrultusunda kullanabilmek, sürdürülebilir bir koruma ve kullanma dengesi kurabilmek için önemlidir. Bu durum tarihi yapıların ve mekânların işlevsel olarak kullanılarak korunduğunu göstermektedir. Koruma, tarihin sürekliliği gereği tarih ve kültürün sembolü olan korumaya değer yapıların, insan ile ilişkisinin devam etmesi için yapıların yeniden kullanımını içermektedir (Kaşlı, 2009: 14). Bu da tarihi-kültürel yönden değerli yapıların işlevsel olarak kullanılmasını ve korunmasını belirtmektedir. Yani sürdürülebilir koruma-kullanma dengesi, işlevsel olarak kullanmaya ve korumaya değer yapıların mevcut durumu ile kullanılamaz hale gelmiş olması sonucunda, yapıların fiziki varlıklarının korunarak ve yeniden işlevlendirilerek tekrar kullanıma sunulmasına olanak vermektedir. Korumaya değer yapının işlevsel olarak kullanılarak korunmasındaki amaç; yapının çeşitli işlevlerle günümüz kullanımına ve kentsel hizmet sunumuna olanak vermesi, yapının yaşanılır hale getirilmesi ve yapının taşımış olduğu manevi değerlerin korunarak gelecek kuşaklara aktarılmasıdır. Bu da, korunan yapının, kültürel-turizm amaçlı ya da diğer kentsel hizmetler için kullanılarak sürdürülebilirliğinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

İşlevsel olarak kullanılmayan tarihi yapıların yeniden kullanımında, fiziksel müdahalelerden kaçınılması ve yapının özgün kimliğine sadık kalınarak bir işlev görmesi gerekir. Çünkü yapılar, inşa edildikleri dönemin toplumsal, kültürel, ekonomik özelliklerine, yaşam biçimlerine ve dönemin mimari ve teknik konulardaki yetisine ilişkin pek çok veriyi taşırlar. Bu nedenle, yapılar toplumun o döneminin değerlerini yansıtan toplumsal belleğinin aynası

durumundadırlar. Toplumlardaki koşulların ve değer yargılarının sürekli değiştiği günümüzde, toplumsal yapı da yeni biçim ve düzenlemelere gitmektedir.

Buna karşılık, korunmaya değer nitelikteki bir yapının özgün nitelikleri yok edilip yerine farklı niteliklere sahip başka bir yapı konulduğunda, yapının özgün işlevinin ve tarihteki yerinin toplumsal bellekte oluşturduğu yer silinmiş, yerine yeni bir veri girilerek belleğe dolayısıyla toplumsal kimliğe zarar verilmiş olur (Kaşlı, 2009: 15). Bu durum da koruma ve kullanma arasında sürdürülebilir bir denge kurulamadığını, korumanın kaynak yaratma işlevinden yararlanılamadığını, tarihi ve kültürel değerlerine sahip çıkmış bir çevrede yaşamanın ne büyük bir şans olduğunun kavranmadığını göstermektedir. Korunan alanlar hiçbir müdahalenin yapılamadığı, zamanın dondurulmaya çalışıldığı mekânlar değildir. Yaşayan, yaşatılan ve kullanılarak korunan mekânlardır (Tolga, 2010: 29). Altınoluk (1998: 19), “eski yapılara gelir getirecek bir meta olarak bakmanın yanı sıra, bundan da önemli olarak bu yapılara değerlendirilmesi, kullanılması, yaşatılması ve gelecek kuşaklara aktarılması gereken kültür ürünleri olarak bakmanın daha doğru bir görüş” olduğunu belirtmektedir. Kısacası kentlerin ve toplumların kimliklerinin sürdürülmesi konusunda koruma olgusu son derece önemlidir. Kültürel, tarihi ve çevresel korumada en önemli araçlardan biri sürdürülebilir bir koruma-kullanma dengesi sağlamaktır (Tolga, 2010: 27).

4. TURİZM KENTLERİNİN TARİHİ KENT MERKEZLERİNDE KORUMA VE KULLANMA DENGESİNİN SAĞLANMASI: ANTALYA VE PRAG ÖRNEKLERİ

Tarihi kent merkezlerinde ağırlıklı olarak turizm ve kültür aktivitelerine bağlı canlandırma stratejileri etkili rol oynamaktadır. Bölge içinde turizmi geliştirmenin temel amacı, kenti ekonomik anlamda ilerletebilmek, kenti canlandırmak ve alanın fiziksel rehabilitasyonlarını yapabilmektir (Ağartan, 2007: 51). Bu da tarihi yapıların ve mekânların işlevsel olarak kullanılarak korunmasının sağlanmasının gerekliliğini ve bunun kentlere ve sürdürülebilirliğe önemli katkısı olduğunu vurgulamaktadır.

Ayrıca, koruma-kullanma dengesinin kurulması, kısa vadeli çıkarlar uğruna uzun vadede büyük zararların meydana gelmesinin önlenmesi açısından da önemlidir. Aynı şekilde koruma çalışmaları ve uygulamalarının önünde büyük bir sorun oluşturan finansal kaynak yetersizliği de koruma-kullanma dengesinin sürdürülebilir bir şekilde kurulması ile aşılabilmektedir. Koruma konusunda ekonomik boyut göz ardı edilmeyerek; devletin, yerel yönetimlerin, kredi kuruluşlarının, özel sektörün ve halkın içinde bulunduğu ve katkı sağladığı finansman modelleri geliştirilmelidir (Tolga, 2010: 30).

Bu gerçekten hareketle tarihi-kültürel varlıklar yönünden zengin ve turizm kenti olan Antalya ve Prag kentlerine ait tarihi kent merkezleri bu araştırmanın çalışma alanı olarak belirlenmiştir.

4.1. Antalya Tarihi Kent Merkezinde Koruma ve Kullanma Dengesi

Türkiye'nin 7. büyük ili, Akdeniz'e kıyısı ve 1 milyondan fazla nüfusa sahip olan Antalya, bir turizm kentidir. Antalya kentinin ilk yerleşme alanı Kaleiçi'ndeki yat limanı ve çevresidir. Tarihi kent merkezi olarak da Kaleiçi ele alınmaktadır. Günümüzde Kaleiçi'nde bulunan bazı yapılar aslına uygun olarak restore edilmeye çalışılmaktadır. Tarihi kent merkezinde bulunan bu yapılar daha çok eğlence yerleri, oteller, pansiyonlar, hediyelik eşya satan küçük dükkanlar olarak kullanılmaktadır. (Fotoğraf 1)

Fotoğraf 1. Kaleiçi'nden bir görünüm



Kaynak: Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü

Eğer Kaleiçi'nin korunarak yaşatılabilmesi için turizm fonksiyonu temel fonksiyon olarak belirlenirse, sivil mimari örnekleri, büyük çoğunlukla konaklama ve yeme-içme fonksiyonlu yapılara dönüştürülmüş olacaktır (Uyar ve Erdoğan, 2008: 5). Bu da çoğu tarihi binaların yalnızlığa terk edilmesini önlemiş ve binaların işlevsel olarak kullanılmasını sağlayacaktır. Bunun yanında çöküntü halde bulunan yapılar da burada yer almaktadır.

Burada işlevsel olarak kullanarak korumaya Kaleiçi'nde bulunan Alp Paşa Otel yapısı örnek verilebilir. Bu yapı, biri 18. yüzyıl ortalarında diğeri 19. yüzyıl başlarında zengin Osmanlı tüccarları tarafından konuklarını ağırlamak üzere inşa edilmiş iki konaktan oluşmaktadır (<http://www.alppasa.com/>, 10.03.2011).

Günümüzde yaklaşık üç yüzyıl önce görkemli bir Osmanlı Konağı olarak inşa edilen yapı, hem mimari özellikleriyle hem de işlevsel yapısıyla Kaleiçi

yerleşiminin gözde mimari eserlerinden biri olarak sayılmaktadır (Korkut, 2005: 23).

1992 yılında satın alınan yapı, üç yıl içinde uzman ekip tarafından aslına uygun şekilde restore edilmiştir. Yaklaşık 2000 m² alan üzerinde kurulu olan otel restore edilirken, burada bulunan Roma ve Bizans dönemlerine ait yapı kalıntıları, tıpkı Osmanlı döneminde olduğu gibi, yerleri değiştirilmeden kullanılmıştır (Korkut, 2005: 27). (Fotoğraf 2-3)

Fotoğraf 2-3. Otelin restorasyon çalışmaları (1993)



Kaynak: Korkut, 2005: 2

Önemli olan restore edilen binaların, tarihi değeri göz önüne alınarak aslına uygun kalmasını sağlamaktır. Bu yapıda da buna sadık kalınmaya çalışılmıştır. 1995 yılında, kısmen yenilenmiş ve ağırlık olarak da restore edilmiş bu bina otel olarak hizmete sunulmuştur. Bu da eski bir yapının işlevsel olarak kullanıldığını göstermektedir (Erdoğan, 2011: 143). (Fotoğraf 4)

Kısacası örnek verilen bu otel, kent merkezinde yer alan iyi korunmaya çalışılmış yapılardan biridir. Ayrıca, bu ve bunun benzeri yapılar ürettikleri kentsel hizmet sunumuyla da kente ekonomik olarak bir gelir sağlamak ve turizm yönünden de önemli bir katkıya sahip olmaktadır. Bu örnek, koruma ve kullanma dengesinin sürdürülebilirliğini de göstermektedir.

4.2. Prag Tarihi Kent Merkezinde Koruma ve Kullanma Dengesi

Çek Cumhuriyeti'nin başkenti ve Avrupa'nın kültür merkezi olan Prag, 1,2 milyon nüfusa sahiptir. Ülkenin en değerli tarihi dokusuna (rezervine) sahip olan Prag'ın tarihi kent meydanı Eski Kent Merkezi'dir. Bu meydan turizm açısından önemli bir meydandır. Burada kafeler, restoranlar, mağazalar, müzeler, galeriler vb. gibi yapılar yer almaktadır. (Fotoğraf 5)

Fotoğraf 4. Alp Paşa Otel binasının genel görünümü



Kaynak: Korkut, 2005

Fotoğraf 5. Tarihi kent merkezinden bir görünüm



Kaynak: <http://www.pis.cz/en/photo=3181&photogallery=22&photoitem=52&size=3>,
23.12.2009.

Tarihi merkezdeki değişikliğin ana faktörü, Avrupa'nın asıl amaçlarından biri olan, Prag'da turizmin hızlı bir şekilde büyümesi olmuştur. Bugün tarihi merkezde bulunan tarihi binalar işlevsel olarak kullanılmaktadır. Burada işlevsel olarak kullanarak korumaya, Charles (Karluy) Köprüsü'nde yapılan restorasyon çalışmaları örnek verilebilir. Prag'ın en etkileyici köşelerinden biri olan Charles Köprüsü'nün yapımına 1357 yılında Kral IV. Charles himayesi altında başlanmış ve 15. yüzyılın başında bitirilmiştir. Daha önce 12. yüzyılda Judith's Köprüsünün yerine inşa edilen bu köprü, Vltava Nehri üzerinde yer alır ve Eski Kent Merkezi ile Mala Strana'yı birbirine bağlamaktadır. Eskiden araç trafiğine açık olduğu söylenen bu köprü, günümüzde sadece yaya trafiğine açıktır (<http://www.binrota.com/PageDetail.aspx?PageID=977>, 09.07.2009). Güneşli günlerde köprü; hediyelik eşya tezgâhları, kukla tiyatroları, sokak müzisyenleri ve ressamlar tarafından doldurulmakta ve turistlerin vakit geçirmeyi sevdiği yerlerin başında gelmektedir.

Fotoğraf 6. Köprüden bir görünüm



(Fotoğraf: Arzu Erdinç)

Köprü 516 metre uzunluğunda ve yaklaşık 10 metre genişliğinde olup 16 adet kemer kalkan üzerine oturtulmuştur. Köprü, yaklaşık 1700 yılında dikilen çoğu barok stilinde olan 30 heykel ve heykelcik ile süslenmiştir (Zukowski, 2011:94). (Fotoğraf 6)

Charles Köprüsü Orta Avrupa'nın en eski köprülerinden biridir. Kuleler köprünün her iki tarafını korumaktadır. Köprü birkaç revizyon geçirmiştir. Ayrıca bu köprü, kentin en çok ziyaret edilen anıtları arasında yer almaktadır. Charles Köprüsü 1962 yılından bu yana ulusal bir kültürel anıt olarak sayılmaktadır (<http://www.czech.cz/en/66697-charles-bridge>, 29.09.2009).

Kentte bulunan ilgili kurumlarla yapılan görüşmelerde “Birden fazla yenilenmiş yapı veya anıt var mı?” şeklinde sorulan soru da, Charles Köprüsü buna en iyi örnek olarak gösterilmektedir. Çünkü bu köprüye dönüşümle bakım yapılmaktadır. Bu bakım işlemi de yaklaşık olarak bir sene sürmektedir. Bu süre, turistik bir yer için önemli bir sorundur. Ama burada dikkati çeken önemli bir nokta, yapılan bu işlemlerin hiçbir kimseyi mağdur etmeden gerçekleşmesidir. Yani köprünün bir tarafı bitirilip, öbür tarafına başlanmaktadır. Ve köprü tek tek uzmanlar tarafından işlenir ve ziyaretçilere de kapatılmamaktadır. (Fotoğraf 7-8)

Fotoğraf 7-8. Köprüdeki çalışmalar



(Fotoğraflar: Arzu Erdinç)

Prag'ın sembolü olan bu köprünün, yapılan restorasyon çalışmalarında bile kapatılmaması ve insanların mağdur edilmemesi koruma anlayışı bakımından çok önemlidir.

Kısacası bu yapı, kentin işlevsel olarak kullanarak korumaya yönelik olan bir yapıdır. Görüldüğü gibi yapılar, terk edilmemiş veya atıl bırakılmamış şekilde korunmaktadır. Ayrıca buralardaki yapılarda kentsel hizmet talepleri de işlevsel olarak koruma içerisinde yer almaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Gelişen ulaşım ve iletişim olanakları, kentsel altyapı ve hizmetler, konaklama ve seyahat olanakları ve küreselleşme turizmin önemini artırmıştır. Bu bağlamda bir kimliği, tarihi-kültürel mirası, doğal güzellikleri olan ya da başka özellikleri bulunan ülkeler ve kentler öne çıkmıştır. Bu da kentlerin kültürel ve tarihi dokularını ve kent kimliklerini korumalarını daha önemli bir etken haline getirmiştir.

19. yüzyıldan sonra dünyada önem kazanan koruma, geçmişten kalan değerleri ve eserleri, çağdaş yaşamın gerektirdiği yeni biçim ve tekniklerden olabildiğince koruyarak, özgün biçimleriyle bizden sonraki kuşaklara iletmek şeklinde ifade edilebilir. Çağdaş koruma anlayışına bakıldığında; uygulamaların başarılı olmasında kentlilerin ve kullanıcıların her aşamada aktif katılımının önemli rolü olduğu görülmüştür. İnceleme alanı olan Antalya ve Prag tarihi kent merkezlerindeki koruma faaliyetlerinde de bu durumun önemli olduğu gözlenmiştir. Ama çalışmanın bulguları Prag'daki koruma faaliyetlerinde ve koruma kültürünün yerleşmesinde katılımın daha büyük rolü olduğunu göstermiştir.

Tarihi dokuların niteliğini kaybetmesine neden olan uygulamalar, tarihi kent merkezlerinin tarihsel-kültürel kimliklerini hızla yitirilen mekânlar haline gelmesine yol açmaktadır. Ama kentlerin sağlıklı gelişebilmesi için, kentlerde var olan tarihsel-kültürel yapı ve mekânların korunarak yaşatılması gerekir. Bu da korunan yapıların işlevsel olarak korunarak kullanılmasını ya da koruma-kullanma dengesinin sağlanmasını gerektirmektedir.

Ülkemizde tarihi-kültürel değerlerin korumasına yeterince ve gereğince önem verilememektedir. Genellikle kentlere kimlik kazandıran tarihi-kültürel değerler küreselleşme ve artan turizm hareketleriyle birlikte yaşanan dönüşümle yok olmakla karşı karşıyadır. Küreselleşmenin etkin olduğu yeni yapılaşma, otel, plaza, iş ve alışveriş merkezleri ve yüksek katlı yapılar yüzünden kentler sürekli değişmektedir. Bu değişim ve emlak temelli olarak yaygınlaşan sermaye birikim ve yatırım süreçleri, kentlerde tarihi-kültürel yapı ve mekânlar üzerinde baskıyı ve zararı artırmaktadır. Bu da kentleri, büyüme ve zenginlik yaratma adına tarihlerinden ve özgün kimliklerinden uzaklaştırmakta, kentlerin benzeşmesini sağlamaktadır.

Kentlerin tarihi ve kültürel değerleri, onların özgün kimliklerinin bir parçasıdır ve sürdürülebilir bir turizm ve koruma-kullanım dengesi açısından önemlidir. Turizm, ülke veya koruma için ekonomik kaynak yaratırken; aynı zamanda bu değerlerin tahribatına neden olabileceğini göz önünde bulundurmamak sürdürülebilir bir koruma-kullanma dengesi açısından önemlidir. Çalışma alanı olarak seçilen Antalya ve Prag kentleri, ülkelerinin en önemli turizm kentleridir. Prag'ın tarihi kent merkezindeki ve civarındaki yapılar kafe, restoran, müze, galeri vb. gibi alanlar şeklinde işlevsel olarak kullanılmakta ve korunmaktadır. Bu kentte sürdürülebilir bir koruma-kullanma dengesinin sağlandığı görülmektedir. Buna karşılık Antalya'nın tarihi kent merkezindeki ve

civarındaki yapıların da birçoğu işlevsel olarak kullanılmakla beraber çöküntü durumunda ya da bakımsız durumda bulunan birçok yapı da yer almaktadır. Bunun nedeni olarak da, Çimrin (15.03.2011), “yapının çok mirasçısının bulunması veya tarihi kent merkezinin eski bir plana sahip olması” şeklinde belirtmektedir. Burada işlevsel olarak kullanılan yapılar da, kentsel hizmet süreci içerisinde aktif olarak yer almaktadır. Ancak, Antalya ve Prag tarihi kent merkezleri karşılaştırıldığında, koruma-kullanma dengesinin Prag’da daha etkili bir şekilde kurulduğu görülmektedir. Kent merkezi ve tarihi yapılar işlevsel olarak kullanılmakla beraber, kentin özgün kimliğinin korunmasında ve sürdürülebilir bir turizm anlayışı oluşturulmasında koruma-kullanma dengesi daha başarılı bir şekilde kurulmaktadır.

Kent kimliği kentin tarihi-kültürel değerlerinden de beslenen bir olgudur. Dolayısıyla, kent kimliğinin korumayla, korumanın kullanma ile dolayısıyla da sürdürülebilir turizm ile ilişkisi bulunmaktadır. Kent kimlikleri üzerine Antalya ve Prag kentlerinde 62’şer ve toplamda 124 kişi ile yapılan ankette, o kentte yaşayan yerli ve göçmen nüfus ve turistlerle görüşülmüştür. Her iki kentte kent kimliğini belirlemek için yapılan anketler, kentlerin nasıl tanımlandığını göstermektedir. Alan bulguları, kenti özel yapan etkenin Prag için kentin sosyal ortamı ve yaşamı, Antalya için ise doğal güzellik-iklim; kentin tanımlanmasında da Prag’ın sanat-kültür ve eğlence merkezi olması, Antalya’da da doğal güzellik-iklim; kenti eşsiz yapan etkenler arasında Prag kentinde tarihi kent merkezi-tarihi kent dokusu, diğer kentte ise yine doğal güzellik-iklim; kent kimliğinde ise Prag kentinde tarihi kent merkezi-tarihi kent dokusu, Antalya da ise kötü kentsel gelişim sorunları olan bir kent olması şeklinde ortaya çıkmıştır (Erdinç, 2011: 272). (Tablo 1)

Tablo 1. Her iki kentin kimlik algısı

Öne Çıkan Özellikler	Kentler	
	Antalya	Prag
Kenti Özel Yapan Etkenler	Doğa Güzellik-İklim	Kentin Sosyal Ortamı ve Yaşamı
Kentin Tanımlanması	Doğal Güzellik-İklim	Sanat-Kültür ve Eğlence Merkezi
Kenti Eşsiz Yapan Etkenler	Doğal Güzellik-İklim	Tarihi Kent Merkezi-Tarihi Kent Dokusu
Kentin Kimliği	Kötü Kentsel Gelişim Sorunları	Tarihi Kent Merkezi-Tarihi Kent Dokusu

Kaynak: Erdinç, 2011: 266-267

Diğer taraftan araştırma bulguları, Antalya’nın yoğun göç alan ve hızlı büyüyen bir kent olduğunu ve kötü yapılaşmaya maruz kaldığını, ancak doğal güzellikleri (kum-deniz-güneş) ve iklimi ile çekici bir turizm kenti olarak ön plana çıktığını göstermektedir. Antalya tarihi kent merkezi, hem küçük

olmasından hem yeterince iyi bir koruma-kullanım dengesi kurulamamış olmasından hem de turizmin yaygın türünden (her şey dâhil otellerde konaklama) dolayı kentin turizm açısından çekiciliğinde öne çıkmamaktadır. Prag kentinde ise her zaman için tarihi kent merkezi ve tarihi kent dokusu en önemli kentsel kimlik ve turizmde çekicilik unsurudur. Prag ayrıca sanat-eğlence merkezi olarak ve Avrupa'nın her yerinden ulaşım kolaylığı bulunması bakımından da öne çıkmaktadır. Bu da iki kentin turizm açısından çekiciliklerinin ve kimliklerinin belirli ölçülerde de olsa ayrıştığına işaret etmektedir.

KAYNAKÇA

- AĞARTAN, G. (2007) **Tarihi Alanlarda Kentsel Yenileşme Eğilimleri ve Sultanahmet – Cankurtaran Örneği**, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- ALTINOLUK, Ü. (1998) **Binaların Yeniden Kullanımı**, YEM Yayınevi, İstanbul.
- ANIL, M. (2007) **Tarihsel Alanlarda Turizm Olgusunun Tasarım – Koruma İlişkisi Üzerindeki Etkileri: Bodrum Örneği**, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Antalya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü.
- ASHWORTH, G. (2009) “Questioning the Urban in Urban Tourism”, **Enhancing the City (New Perspectives for Tourism)** içinde, (ed.) D. Maciocco ve S. Serreli, Springer, New York, s. 207-220.
- BURTENSHAW, D., M., BATEMAN, G. J., ASHWORTH (1990), **The European City**, Fulton, London.
- ÇELİK, D. ve YAZGAN, M. E. (2007) “Kentsel Peyzaj Tasarımı Kapsamında Tarihi Çevre Korumaya Yönelik Yasa ve Yönetmeliklerin İrdelenmesi”, **ZKÜ Bartın Orman Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 11, s. 1-10.
- ÇİMRİN, H., İle Yapılan Sözlü Görüşme, Antalya, 15.03.2011.
- ERDİNÇ, A. (2011) **Antalya ve Prag Kent Merkezlerinde Koruma Anlayışı ve Yansımaları**, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- EREN, İ. A. (2009) **Antalya İli, Alanya İlçesinde Sürdürülebilirlik Açısından Turizm ve Çevre Konulu Bir Alan Araştırması**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

- GOTTDIENER, M. (1994) **The Social Production of Urban Space**, 2. Edition, University of Texas Press, Austin.
- KAŞLI, B. (2009) **İstanbul’da Yeniden İşlevlendirilen Korumaya Değer Endüstri Yapıları ve İç Mekân Müdahaleleri: Santralistanbul Örneği**, İstanbul Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- KELEŞ, R. (1998) **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi, Ankara.
- KİPER, P. (2006) **Küreselleşme Sürecinde Kentlerin Tarihsel – Kültürel Değerlerinin Korunması Türkiye – Bodrum Örneği**, Sosyal Araştırmalar Vakfı, Birinci Basım, İstanbul.
- KORKUT, T. (2005) **Antalya Alp Paşa Otel ve Arkeolojik Buluntuları**, Antalya.
- ÖZKAN, A. H. (2005) **Ekolojik Mimarlık Çerçevesinde Alanya’daki Turizm Olgusunun İncelenmesi**, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- TOLGA, F. (2010) **Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunmasında Turizm Odaklı Stratejik Plan Çalışmalarına Yön Verecek İlkeler: Bodrum Yarımadası**, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- UYAR, M. ve ERDOĞAN, M. (2008) **Antalya Kaleiçi Neden Korunamıyor, Ne Yapmalı?**, Kent-Müze-Tarih Söyleşileri Dizisi II (Antalya Kent Müzesi Projesi), Antalya.
- YILMAZ, G. ve GÜREL ÜÇER, Z. A. (2004) “Türkiye’de Kentsel Koruma Sürecinde Kurumsal Yapı ve Sivil Toplum Kuruluşları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ege Mimarlık**, 3 – 51, s. 43-47.
- ZUKOWSKI, C. (2011) **Prag Şehir Rehberi**, Pozitif Yayınları.
www.binrota.com/PageDetail.aspx?PageID=977 (09.07.2009).
www.czech.cz/en/66697-charles-bridge (29.09.2009).
www.alppasa.com/ (10.03.2011).
www.pis.cz/en/photo=3181&photogallery=22&photoitem=52&size=3 (23.12.2009).

KENTLERARASI İŞBİRLİĞİ: İSVEÇ-TÜRKİYE BELEDİYELERİ ARASINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN BELEDİYE ORTAKLIK AĞLARI PROJESİ (TUSENET) DENEYİMİ

Halil İbrahim Aydın Levent Memiş***

Özet

Bu çalışmada, genel olarak son yıllarda hızla yaygınlaşan, kent yaşamından birinci derecede sorumlu olan belediyeler arasında yapılan işbirliği veya ortaklıklara odaklanılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye özelinde yürürlükte olan yasal mevzuatın hangi işbirliklerine imkan sağladığı ele alınarak, ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır. Daha sonra da 2006-2010 yılları arasında, Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği (SALAR) tarafından yürütülen, 6 İsveç ve 23 Türkiye’de bulunan belediyelerin ve Belediye birliklerinin yer aldığı yedi modül olarak belirlenen, TUSENET deneyimi, proje öncesi, projenin uygulanması ve proje sonrası kapsayacak şekilde ele alınmıştır. Araştırmanın sonuçlarına göre, bilgi ve deneyim paylaşımına dayalı bu işbirliğinin, öncesine kıyasla, ilgili belediyelere hem odaklandıkları çalışma alanları, hem de belirlenen yatay çalışma alanlarına, planlandığı şekilde, büyük oranda katkı sağladığı görülmüştür. Özellikle yerel paydaşlar ile geliştirilen katılım kanallarının oluşturulması ve sürdürülmesi, çalışma içerisinde dikkat çeken temel sonuçlardandır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, İşbirliği, TUSENET

COOPERATION BETWEEN CITIES: AN EXPERIENCE BASED ON MUNICIPAL PARTNERSHIP NETWORKS PROJECT (TUSENET) BETWEEN THE MUNICIPALITIES OF TURKEY AND SWEEDEN

Abstract

In this study, it was focused on cooperation or partnership which is becoming increasingly popular in recent years between municipalities that are primarily responsible for city life. In this sense, firstly, it aimed to discuss and highlight which cooperation is allowed by the current legal statute in the case of Turkey. Then, Tusunet experience, carried out in the leadership of Union of Municipalities of Turkey and The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) between the years of 2006-2010, includes 6 Sweden and 23 Turkish municipalities and municipal associations in seven module, were examined in three phase; pre-project, project implementation and post-project. According to research results, this cooperation based on information and experience sharing, comparison with the previous one, contributed a great deal both municipalities’ focused work area and their horizontal work field. Particularly, creation and sustaining of participation channels with local stakeholders are basic results of this study.

* Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, haydinli@sakarya.edu.tr

** Öğr. Gör., Giresun Üniversitesi, Tirebolu Mehmet Bayrak Meslek Yüksekokulu, levent_memis@hotmail.com

Keywords: Municipality, Cooperation, Tusenet

GİRİŞ

Teknolojik, ekonomik, hukuki ve sosyal alanlarda yaşanan değişim, 21. yy ile birlikte kentlerin önemini daha fazla ön plana çıkarmakta olduğuna tanık olunmaktadır. Özellikle son yıllarda internetin, daha fazla kullanıcı odaklı ve katılımı destekleyen uygulamalarıyla bireylerin, işletmelerin, kar amacı gütmeyen örgütlerin, kentlerin ve devletlerin, yapı ve işleyişini değişime uğrattığı görülmektedir. İnternet ve internet güdümlü iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişme, dünya çevresindeki bireyleri birbirine yakınlaştırdığı gibi, ülkeleri ve kentleri de kendi sınırları dışındaki gelişmelerden daha hızlı ve daha kolay haberdar olmasını sağlayarak, bir yandan rekabeti artırmakta, bir yandan da kimi alanlarda birbirine olan yakınlaştırmayı teşvik etmektedir.

İfade edilenler bağlamında yaşanan bu değişimin etkisiyle kentler sadece ülke içerisinde diğer kentlerle rekabet etmemekte, dünyada bulunan diğer kentlerle rekabet eder konuma gelmektedir. Bu kapsamda, olimpiyat kentleri, fuar kentleri, yavaş kentler (Cittaslow), dijital kentler gibi kent yaklaşımları ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan ise, gelişmekte olan ülkelerdeki kentlerin yerel kalkınma, sürdürülebilirlik, yerel demokrasi, yönetim gibi konularda elde ettikleri bilgi ve deneyimleri, bizzat görerek öğrenme yöntemi de kullanılarak, gelişmekte olan ülke kentlerine aktarılması söz konusu olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri’nin yer aldığı 17/p md.’nde yapılan; “*Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; ...karar vermek*” düzenlemeyle Türkiye’de bulunan belediyelerin, ülke içindeki diğer belediyelerle ve gerekli izinler alınarak ülke dışındaki belediyeler ile işbirliği yapması imkan dahilinde olmuştur.

Bu çalışmada öncelikle kentte ortaya çıkan kamusal ihtiyaçları giderici kurumların başında gelen belediyelerin, yasal düzenlemeler çerçevesinde, gerek ülke içinde gerekse ülke dışında yaptığı işbirliği çalışmaları teorik ve pratikteki uygulamaları çerçevesinde irdelenmeye çalışılmıştır. Daha sonra ise, Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSENET)’den elde edilen deneyimler, araştırmada belirlenen yöntem çerçevesinde analiz edilerek, değerlendirilmeye çalışılmıştır. TUSENET, 6 İsveç ve 23 Türkiye belediyeleri arasında, 2006-2010 yıllarını kapsayan, İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği (SALAR) ve Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) tarafından yönetilen, Türkiye belediyelerine ve TBB’ye iyi yönetim, etkinlik, demokrasi ve eylemlerde şeffaflık, kapasite geliştirme, belediye çıkarlarını koruma, farklı paydaşlarla işbirliği vb alanlarda destek verme amacıyla başlamıştır. Projenin başlangıcında belirlenen süre bitmiş olmakla birlikte, TUSENET II olarak devam etmesi için görüşmelerin yapıldığı bilinmektedir.

İfade edilenler çerçevesinde çalışmanın çıkış noktası, Türkiye ve İsveç belediyeleri arasında gerçekleştirilen, 5 yıl devam eden, işbirliği sürecinde yapılan faaliyetlerin öncesi, uygulama süreci ve sonrası şeklinde ele alınması ve projeden beklentilerin karşılanıp-karşılanmadığının ortaya çıkarılmasıdır. Bir başka ifadeyle, projenin başlangıcında hedeflenen işbirliği, proje sürecince istenildiği düzeyde yerine getirilebilmişmidir? Öncelikle Türkiye’deki ilgili belediyelerin yaptıkları projeler incelenmiş olup ve ayrıca ilgili belediyelerdeki proje sorumlularıyla mülakat yapılmıştır. Araştırmanın sonunda, incelenen projeden elde edilen veriler altında, daha sonraki yapılacak işbirliklerin daha iyi yürütülmesi için öneriler sunulmuştur.

I. KENT, BELEDİYE VE BELEDİYELERARASI İŞBİRLİĞİ

Burada kısaca kent, kentleşme, özellikle sanayi devriminden sonraki süreçte kentleşme hareketliliği ve bu durumun yansımaları ele alınarak, bu süreçte kentte ortaya çıkan kamusal ihtiyaçları giderici kurumların başında gelen belediyelerin, gerek ülke içinde gerekse ülke dışında yaptığı işbirliği çalışmaları teorik ve pratikteki uygulamaları çerçevesinde irdelenmeye çalışılacaktır.

Kentbilim Terimleri Sözlüğü’ne göre kent, “*sürekli toplumsal gelişme içerisinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidiş-geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme, gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kişinin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi*” olarak ifade edilmektedir(Keleş, 1998, 75).

Kentleşme ise, en yalın ifadesiyle, doğum oranlarının ölüm oranlarından fazla olması ya da göçlerle birlikte kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması durumudur. Modern dönemde kent alanlarının sayısının nicel ve nitel olarak artmasının en temel ve önemli sebebi ise, sanayi üretiminin hız kazanması ve bunun sonucu olarak tarımsal üretimin etkisinin azalmasıdır. Bir başka ifade ile, sanayi devrimi sonrasında kentleşme, sanayileşmenin bir yan ürünü olmuş, sanayileşme ve kentleşme birbirine bağlı şekilde varlığını sürdürmüştür ve sürdürmektedir. Ekonomik faktörlerin yanında kentleşmeye yol açan diğer nedenler ise, teknolojik, siyasal ve psiko-sosyolojik unsurlar olduğu belirtilmektedir(Keleş, 2008, 25-28; 30). Tüm bu ifade edilenler çerçevesinde anlaşılacağı üzere, aslında insanlar, daha iyi yaşam vaad ettiği için kentin sunduğu imkanları benimsemişler ve bu yüzden köylerinden, bir şehirden başka bir şehre veya bir ülkeden başka bir ülke kentine göç etmişlerdir(Şahin, 2010, 49). Aynı zamanda kentlerin, bireyler için ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi açıdan hep bir özgürleştirici alan olarak benimsendiği vurgulanmaktadır(Ökmen, 2008, 6).

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda nüfusun (13 milyon) yaklaşık %25’i kentlerde yaşarken, günümüzde ise nüfusun [73.722.988 (31 Aralık 2010 itibariyle)] %75’i kentlerde yaşadığı ifade edilmektedir. İfade edilen bu süreçte kentleşmeye neden olan, siyasi (Demokrat Parti’nin kırsal alana tutumu gibi),

ekonomik (devletin kimi sanayi kuruluşlarını kurarak faaliyete geçirmesi, özel teşebbüslerin teşvik edilmesi, toprağın verimsizleşmesi, toprak dağılımındaki dengesizlik gibi), fiziksel (karayolu ağının genişlemesi gibi) çeşitli faktörlerin etkili olduğu söylenmektedir. Fakat en önemli faktörün, özellikle 1950 sonrasında, tarımsal faaliyetlerde makineleşmenin (özellikle traktör¹) olduğu ifade edilmektedir. Dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kentleşme, kentlerin çekme ve köylerin itme güçleri altında devinim halinde olduğu gözlenmektedir(Keleş, 2008, 70-75; 78; Şahin, 2010, 55). Dünya yüzeyinde her gün 180.000 kişinin şehirlere taşındığı belirtilmekte olup, bu trend devam ettiği takdirde 2050 yılında şehirde yaşayan nüfusun 6.3 milyar olacağı açıklanmaktadır(<http://trendwatching.com/tr/trends/citysumers/>; 25.08.2011)

Diğer taraftan iletişim teknolojilerindeki yaşanan gelişme, yereldeki değerlerin küresel arenada kendini göstermesi adına önemli fırsatlar yaratmaktadır(Akt. Ökmen, 2008, 4). Artık dünyada bulunan kentler, daha iyi yaşam imkanları vaad ederek, daha fazla turist ve yatırım çekmek için, ülke sınırlarını aşarak rekabet eder konuma gelmişlerdir. Aynı şekilde kentler ülke içerisinde diğer kentlerle de rekabeti söz konusu olmaktadır[Örneğin, EXPO 2020 Dünya Fuarı için İzmir ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri ve 2011 Üniversitelerarası Kış Olimpiyatları’nın düzenleneceği yer seçiminde Erzurum ve Kayseri Büyükşehir Belediyeleri arasında yaşananlar(Hürriyet, 04.01.2011; 22.02.2009)]. Fakat belirtmek gerekir ki, rekabetin olması belli konularda işbirliğini engelleyici bir unsur teşkil etmemesi gerekir(Özdemir, 2010, 203). Yukarıda ifade edildiği şekliyle, Dünya kentleri arasında yaşanan rekabet, kentlerin kendilerini ön plana çıkaracak niş² kent yaklaşımları çerçevesinde farklı unsurlara odaklanmasına yol açmaktadır. Bu yaklaşımlardan bazıları, Yeni Kent (New Town), Uydu Kent (Satellite City)/Yöre Kent, Köy-Kent, Küresel Kent veya Dünya Kenti, Yavaş / Sakin Kent, Akıllı Kent, Girişimci Kent, Sürdürülebilir Kent³, Sağlıklı Kent⁴, Teknokent, Olimpiyat Kenti⁵ (Keleş, 2008, 51-55; Şahin 2010, 11-17)’dir.

¹ 1952’de 31.145 olan traktör sayısı, 1973’te 156.139’a, 1983’te 491.000’e, 1986’da 610.315’e ve 1992’de 723.000’ükselmiştir(Keleş, 2008, 73).

² TDK’nın Büyük Türkçe Sözlüğü’ne göre, niş, “duvar içerisinde bırakılan oyuk, göz, hücre” olarak ifade edilmekte. Buradaki kullanımı ise, kentlerde yaşayan kişi veya kurumların, giderilmemiş, boşluk kalmış ihtiyaçlarına cevap verebilecek alternatif kent yaklaşımlarını belirtmek içindir.

³Çevresel tahribatın azaltılması için kullanılan “Sürdürülebilirlik” kavramı, gelecekte kentlerde yaşayacak insanların yaşam alanlarını tüketmeden dizayn edilmesi için “sürdürülebilir kent veya kentleşme” olarak kullanılmaktadır(Karakurt Tosun, 2010, 379-380). Bu anlamda diğer kent yaklaşımlarının da içinde bulunması gereken bir paradigma değişimini göstermektedir.

⁴ “Sağlıklı Kent”, “Sağlıklı Kentler Projesi” hakkında detaylı bilgi için bkz. Başaran, İsmail (2007): “Sağlıklı Kentler Kavramının Gelişmesinde Sağlıklı Kentler Projesi” Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 9, Sayı: 3, ss.207-229.

⁵ “Olimpiyat Kenti” tartışmaları için bkz. Şahin, Yusuf (2010): “Olimpiyat Kenti”nden “Olimpiyat Devleti”ne, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 12 (18), ss. 73-80; Şavlı, Devrim (2009):” Bir Kalkınma Stratejisi

Diğer taraftan yaşanan bu gelişmeler yanında, özellikle Türkiye açısından, ülkesel kalkınmanın yerel kalkınmadan geçtiği tezine dayanarak, kentsel kalkınmaya odaklanıldığı, son dönemde yapılan düzenlemelerden (kalkınma ajansı uygulamaları, AB hibe desteklerinde olduğu gibi) görülmektedir(Ökmen, 2008, 6).

Kent yönetimi, belediye, sanayi ve ticaret odaları, girişimci dernekleri (genç iş adamları derneği gibi), sivil toplum kuruluşları, üniversite, yerel medya gibi aktörler tarafından gerçekleştirilmektedir. Kentlerin sürdürülebilir kalkınması, yaşanabilirliği ve birlikte yaşama alanlarındaki başarısı ya da başarısızlığı, ifade edilen aktörlerin iyi bir iletişim kurmasına bağlı olduğu vurgulanmaktadır(Keyman ve Lorasdağı, 2010, 30-31).

Gelişmiş ülkelerde kentleşme, sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, kentleşme, sanayileşmeyle eşgüdümlü gerçekleşmemiştir. Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bu durum, işsizliği, kayıt dışı ekonomiyi, hukuki normlara uyum göstermemeyi ortaya çıkarmıştır. Literatürde, kentleşmenin sanayileşmeyle eşgüdümlü olmamasını, sahte kentleşme, çarpık kentleşme, dengesiz kentleşme, sağlıklı olmayan kentleşme, hızlı kentleşme gibi kavramlarla adlandırıldığı görülmektedir(Akt. Şahin, 2010, 17). Diğer taraftan kentleşmeyle birlikte, toplumsal (barınma, alt yapı, ulaşım, rekreasyonel, güvenlik, sağlık, eğitim gibi), bireysel (işsizlik, gelir yetersizliği gibi) ve çevresel (hava, su, gürültü, katı atık gibi) olmak üzere bir takım problemlerinin ortaya çıktığı bilinmektedir(Yaşamış, 1991, 165-175). Gerek çarpık kentleşmenin, gerekse kentleşmenin ortaya çıkardığı problemlerin üstesinden gelmek ve bir arabulucu olarak vatandaşların diğer beklentilerinin giderilerek daha yaşanılabilir kent olması için, kentteki diğer aktörlerle birlikte, belediyelere birinci derecede sorumluluk yüklenmektedir. Özellikle küçük ve orta büyüklükteki kentlerde ortaya çıkan bu problemlerin giderilmesi için, belediyeler, bütçe ve insan kaynakları yetersizliği nedeniyle, ya kent içi aktörlerle işbirliği, ya da kent dışındaki kimi kurum ve kuruluşlarla, yasaların izin verdiği çerçevede, işbirliği yapması günümüz açısından adeta zorunlu görülmektedir. Diğer taraftan, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişme, gelişmekte olan kentlerin, yerel ortaklıklar aracılığıyla elde edilecek faydaların farkında olunmasını sağlamıştır. İşbirliklerin gelişmesine yol açan bir başka neden ise, ulusal ve yerel yönetimler arasında ortaya çıkan yeni yapılar ve artan yerleşme eğilimleridir. Yaşanan bu gelişmeler ülkelere, sınır ötesi işbirliği için düzenlemelerin yapılmasının gerekli olduğu belirtilmektedir(Tjandradewi, Marcotullio ve Kidokoro, 2006, 358).

Yerel düzeyde yapılan ortak girişimler en yaygın olarak “ağ (network)” olarak kavramsallaştırılmakla birlikte, yerel yönetimlerarası anlaşmalar (inter-local agreements), belediyelerarası anlaşma (inter-municipal arrangements),

Olarak Kentler Arası Rekabet (Yayınlanmamış Makale Taslağı)”
<http://devrimsavli.blogcu.com/>, Erişim Tarihi: 23.08.2011.

belediyelerarası işbirliği (inter-municipal partnership) ⁶, işbirliği ağları (collaboration networks), kentlerarası işbirliği [city-to-city (C2C) cooperation] gibi kavramlarla da ifade edildiği görülmektedir. Yapılan işbirliği çalışmalarının, yeniliğin teşvik edilmesi ve verimliliğin yükselmesiyle sunulan hizmetin genel etkinliğini artıracığı, bilgi ve tecrübelerin paylaşılması daha iyi hizmet sunumlarına neden olacağı ve kirliliğin önlenmesi, organizasyonların kendini yenilemesi, yatırımların paylaşılması konularında daha etkili olunacağı gibi bir takım varsayımlar çerçevesinde olduğu belirtilmektedir(Akt. Sorrentino ve Simonetta, 2011, 208; Tjandradewi, Marcotullio ve Kidokoro, 2006). İsviçre Belediye işbirlikleri ve belediye birleşmeleri üzerine yapılan bir araştırmaya göre de, belediye sekreterleri “performansın yükseltilmesi” ve “değişim” için belediyelerarası işbirliklerinin tetikleyici olduğunu belirtmektedir(Steiner, 2003, 564).

İfade edilen işbirliği çabalarıyla, ortak problemler ölçek ekonomisi yaratılarak daha az maliyetle giderilebilecek veya ortaya çıkan problemleri önceden yaşayan ve gideren kentlerle işbirliği yapılarak, sunulan hizmetlerin kalitesi yükselecek, yaşam kalitesi artacak, daha iyi finansman ve insan kaynakları yapısı oluşturulabilecek, mevcut idari ve mali yapının kapasitesi artırılabilir ve kıt kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasına neden olacaktır. Bir başka açıdan, yapılan işbirlikler aracılığıyla ortaya çıkan problemlerin giderilmesi yanında, bireylerin yaşam kalitesini artıracak, daha iyi yaşanabilir kentler oluşturma açısından da yapılan ortak çalışmalar önemli bir işlev görecektir(A Guide to Municipal Cooperation: Succeeding in Regional Partnerships, 2010, 8-9; Özcan, 2006, 6).

CNBC-e Business dergisi tarafından bu yıl dördüncüsü yapılan “Türkiye’nin Yaşanılabilir Şehirleri 2011” araştırmasında, “Ekonomi”, “Eğitim”, “Sağlık”, “Kent Hayatı”, “Güvenlik”, “Kültür-Sanat” ana başlıkları altında 37 adet değerlendirme kriteri kullanıldığı görülmektedir(Mavi, 2011, 65). Sadece bu kriterler dikkate alınarak değerlendirildiğinde bile, daha iyi yaşanılabilir kent için, merkezi idareye ve yerelde bulunan aktörlere ortak sorumluluklar düştüğü görülmektedir. Polat ve Gül(2009, 163-183)’ün ele aldıkları çalışmalarında kentlerdeki güvenlik olgusunu detaylıca irdeleyerek, kentlerde oluşan güvensizlik algısının bireylerin yaşam kalitesini negatif anlamda etkilediğini vurgulamışlardır. Aynı şekilde Aydın(2009, 149-152) da çalışmasında, toplum içerisinde oluşan güvenlik problemlerinin mevcut güvenlik mekanizmalarıyla azaltılmasının yetersizliğini belirterek, güvenlik problemlerinin üstesinden daha iyi gelinebilmesi için, “toplum destekli güvenlik” ve kimi “yönetişim” modellerinin oluşturulması gerekliliğini ifade etmektedir. Özellikle kentin ana yöneticisi konumunda olan belediyelere bu süreçte çok iş düşmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14.md./b’ye göre; “Okul öncesi eğitim kurumları

⁶ Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government, http://www.gov.ns.ca/snsnr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intemunicipal_report.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2011)

açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekliğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir” ifadesi bulunmaktadır. Bu kanun maddesinden de anlaşıldığı üzere, yukarıda ifade edilen yaşanılabilir kentler için dikkate alınan kriterlerden önemli derecede belediyelerin de sorumlu olduğu görülmektedir.

II. TÜRKİYE’DEKİ İŞBİRLİĞİ OLANAKLARI VE AB’NİN YEREL YÖNETİMLERE SAĞLADIĞI İŞBİRLİĞİ İMKANLARI

Türkiye’de kentsel alanın yönetilmesinden birinci derecede sorumlu olan belediyeler, daha yaşanabilir kentler oluşturmak için, 5393 sayılı Belediye Kanununa göre; “Hizmet Ortaklıkları”, “Karar Sürecinde Ortaklıklar: Kent Konseyleri”, “Belediye Birlikleri”, “Belediye Şirketleri”, “Proje Ortaklıkları”, “Uluslararası Düzeyde Ortaklıklar” ve “Kardeş Şehir” gibi ortaklıklarda⁷ bulunabilmektedirler(Özcan, 2006, 12-20). Bu bölümde ifade edilen işbirliği imkanları hakkında bilgi verilecektir.

Batı ülkelerinde uzun süredir tartışılan ve uygulanan, Türkiye’de ise son yıllarda hem teorik hem de uygulama örnekleri ile gündeme gelen, özellikle yerel düzeyde daha fazla önemsenen işbirliği modeli ise, yönetişimdir. Yönetişim, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını kapsayan, karşılıklı işbirliği ve iletişime dayanan kompleks bir yapı olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2009, 27). Yerel yönetişim (local governance) ise, yönetişim sürecinin özellikle yerel idarelerle karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştirilmesini anlatmaktadır(Palabıyık, 2004, 73). Yerel yönetişim, kimi zaman hizmet sunumlarında işbirliği şeklinde görüldüğü gibi, kimi zamanda karar süreçlerinde işbirliği şeklinde görülmektedir. Aynı zamanda bu işbirliği, “belediye sınırları içerisinde ortaklık (Intra-municipal’ cooperation)” olarak kavramsallaştırılmaktadır (Devers-Kanoglu, 2009, 203). Son yıllarda yerel idarelerin özel sektör ile yaptıkları işbirliği çalışmaları da ön plana çıkmaktadır. Bunun yansımalarını, daha fazla, çarpık kentleşmenin giderilmesi amacıyla yapılan “Kentsel Dönüşüm” projelerinde [örneğin, Dikmen Vadi Projesi, 1990,

⁷ Belediyelerarası kurulacak ortaklık ve işbirliği çalışmalarında, nasıl sürecin izlenmesi gerektiği konusunda detaylı bilgi için bkz. Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government, http://www.gov.ns.ca/snsnr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intemunicipal_report.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2011)

(Es, 2007)]görülmektedir (Özdemir, 2007, 321). Burada önemle üzerinde durulan nokta, kamu yönetimi sürecine, çeşitli araçlar kullanılarak (Kent Konseyleri, elektronik katılım mekanizmaları, mahalle toplantıları, kamuoyu yoklamaları gibi), olabildiğince ilgili aktörlerin ve sade vatandaşların katılımını sağlayarak kararların alınması ve uygulanmasıdır. Yönetişimin yerelde daha fazla önemsenmesi ise, vatandaşların günlük hayatlarını etkileyen kamusal konuların katılımı artıracığı ve bu anlamda da etkin, verimli, hızlı bir katılım mekanizmasının oluşacağına dayanmaktadır. Yerelde yapılan bu gibi işbirlikleri sayesinde, çıkan sorunlara ortak akıl çerçevesinde çözümler üretilecek ve böylece tüm kesimlerin sorumlu olduğu bir yönetim modeli sergilenmiş olacaktır. Türkiye’de yerel düzeyde, Kent Konseyleri, kent konseyleri bünyesinde oluşturulan meclisler ve çalışma gurupları, Kalkınma Ajansları, stratejik planların hazırlanması sürecine katılım, ihtisas komisyonlarına katılım gibi sürekliliği olan mekanizmalarla yerel yönetim gerçekleştirilmektedir.

Yerelde yapılan işbirliğinin bir başka boyutu da, ülke içerisinde kentler arasında görülmektedir. Kentsel alan yönetiminden sorumlu olan aktörler, bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlamak, daha iyi hizmet sunmak, ortak problemlere birlikte çözüm üretmek, turizmin geliştirilmesi ve tarihi alanların korunması gibi konularda birlikler veya diğer işbirliği modelleri çerçevesinde ortak hareket edebilmektedirler. Bu sayede, özellikle insan kaynağı ve maddi kaynaklar açısından zayıf olan belediyelerin bu tarz işbirliğinde bulunması, ölçek ekonomisi yaratılarak, ortaya çıkan problemler daha az kaynakla giderilmiş olmaktadır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”, yerel düzeyde birlik yöntemi şeklinde oluşturulacak işbirliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemektedir. İlgili kanuna göre, yerel yönetim birlikleri aynı tür yerel yönetim birimleri arasında kurulabileceği gibi, ayrı tür yerel yönetim birlikleri arasında da kurulabilmektedir. Türkiye genelinde birlik örgütlenmesi, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Belediye Birlikleri, Sulama Birlikleri, Turizm Altyapı Hizmet Birlikleri, Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği (uluslararası boyutu da bulunmakta), Tarihi Kentler Birliği (uluslararası boyutu da bulunmakta), Vilayetler Hizmet Birliği, Katı Atık Birlikleri, İçme Suyu Birlikleri gibi alanlarda görülmektedir. Diğer taraftan, Türkiye’de, yerel yönetimler birliklerinin yanı sıra, özel hukuk kurallarına göre şirket kurarak, vakıf yapısı şeklinde ve yerel yönetimlerin ilgi alanına giren herhangi bir konuda ortak çalışma grubu kurabileceği ifade edilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010, 285-286) .

Avrupa Birliği tarafından finanse edilip Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın teknik desteği ile İçişleri Bakanlığı tarafından uygulanmakta olan Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesinin (LAR II.Aşama) ana yararlanıcılarından olan Çukurova Belediyeler Birliği, ifade edilen proje kapsamında belediyeler arasında işbirliği ağlarının geliştirilmesi için “Yardım Masası” oluşturmuş ve gönüllü belediyelerin bir araya geldiği “Belediyelerarası İşbirliklerinin Geliştirilmesi Konferansı”

düzenlenmiştir. Konferansta konuşan Çukurova Belediyeler Birliği ve Tarsus Belediye Başkanı Burhanettin Kocamaz, yaşanan değişimle birlikte kentte yaşayan bireylerin beklentilerinin arttığını, fakat ihtiyaçlarının karşılanmasında kaynak sıkıntısı yaşandığını vurgulamıştır. Bu bağlamda da oluşan ihtiyaçların karşılanması için, belediyelerarası yardımlaşma, diyalog ve işbirliğinin önemli olduğunu ifade etmektedir(<http://www.cbb.gov.tr/?form=hkd&MID=348>, 02.09.2011) . Aynı konferans kapsamında yapılan çalıştayda konuşan Adana Büyükşehir Belediyesi Başkan Vekili Zihni Aldırmaz da, elde edilen deneyimlerin önemine vurgu yaparak, belediyeler arası deneyimlerin paylaşılmasının hizmetlerin daha verimli sunulması için önemli olduğunu belirtmiştir (<http://www.cbb.gov.tr/index.php?form=hkd&MID=349&B=yurtici-belediyeler-arasi-isbirligi-calistayi>, 02.09.2011).

Belediye Birlikleri yanında, belediyelerarası bir ortaklık yöntemi olarak “Belediye Şirketleri”nin olabileceği ifade edilmektedir. Ortak sorun veya ihtiyaç alanları çerçevesinde (örneğin; ortak fuar alanlarının oluşturulması, iş merkezlerinin kurulması ve işletilmesi, hastane atıkları ve özel kirleticilerin arıtım tesisleri gibi) farklı belediyelerin bir araya gelerek şirket kurulabilmesinin yasal olarak bir engel olmadığı vurgulanmaktadır. Bu gibi ortaklıklarla aynı zamanda, yerel ekonomik kalkınmaya belediyeler vasıtasıyla destek olunmuş olacaktır(Özcan, 2006, 14)

Belediyeler arasında yapılabilecek bir başka işbirliği yöntemi ise, kardeş şehir uygulamasıdır. “Kardeş Şehir (Town Twining)” kavramı, 1950’den itibaren ABD’nin kendi şehirleri ile dünyanın geri kalan ülkelerindeki şehirler arasında barış ve karşılıklı anlayışın gelişmesi için ortaya çıktığı belirtilmektedir(<http://www.marmara.gov.tr/kardes-sehirler.aspx>; 12.09.2011). Bu işbirliği aracılığıyla, farklı kültürlerin birbirini tanıması, bilgi ve deneyim transferinin gerçekleşmesi ve her iki kent arasında ticari ilişkilerin kurulması sağlanmış olacaktır. Örneğin; Gaziantep ve Duisburg (Almanya) belediyeleri arasında kardeş şehir anlaşmasında, “iki şehir arasındaki mevcut ilişkileri geliştirmek, Belediyeler ve kent halkı arasındaki yakın dostluk ilişkilerini güçlendirmek niyetiyle kardeş şehir ilişkisi kurduklarını” ifade edilmektedir.⁸

Kardeş kent yaklaşımı, özellikle 1980 sonrası, AB tarafından önem verilerek desteklenmektedir. Türkiye’de yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. md.’si ve İçişleri Bakanlığı’nın yayınladığı genelgeye göre; Kardeş şehir ilişkisi kurmak isteyen belediyelerimizin, kardeşlik ilişkilerini hangi alanda yürütmeyi planladıkları, yapılacak çalışmanın amacı ve beklenen faydalarına ilişkin bir açıklama ile birlikte, eşleşme (kardeşlik) protokolünün bir örneği ve bu ilişkinin oluşmasına olur veren belediye meclis kararı ile birlikte İçişleri Bakanlığına başvurularının yapılması gerekmektedir. Burada belirtmek

⁸ Gaziantep Belediyesi (Türkiye Cumhuriyeti) ve Duisburg Belediyesi (Federal Almanya) arasındaki “Kardeş Şehir” İşbirliğine Dair Anlaşma, www.duisburg.de/medien/dokumente/.../_bereinkommen_t_rkisch.pdf (Erişim Tarihi: 15.09.2011)

gerekir ki, ilgili Belediye Kanunu'nda da (md. 17/p) ifade edildiği gibi, Türkiye içerisindeki kentler arasında da mümkün olabilmektedir. 2006 yılı verilerine göre, Türkiye'de, daha çok büyükşehirlerde bulunmak üzere, 571 adet kardeş şehir ilişkisinin olduğu ifade edilmektedir(Özcan, 2006, 21). Son yıllarda kentlerarasında yürütülen projelerde (bazı proje uygulamalarına aşağıda yer verilmektedir) kardeş şehir işbirliği yönteminin desteklendiği görülmektedir.

Bir başka şekilde belediyeler, yasal düzenlemede belirtilen gerekli izinler alınmak şartıyla, ülke dışındaki diğer belediyeler ile, belirlenen ortaklık alanları kapsamında, belirli süreli proje ortaklığı yürütebilmektedirler. Devers-Kanoglu (2009, 204) tarafından, özellikle ilgili kişi, kuruluş veya topluluklardan oluşan taraflardan bilgi elde etmeye dayalı yapılan ortaklıklarda, tarafların farklı çevreden veya kültürden olmasının daha farklı bakış açılarını kazandıracağını vurgulamaktadır. Dünya genelinde bakıldığında, bu gibi ortaklıkların daha çok, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında gerçekleştiği görülmektedir. Örneğin; Norveç Dışişleri Bakanlığı'nın desteği ve Norveç Yerel ve Bölgesel Yönetimler Birliği organizasyonu ile, 2002-2007 yıllarını kapsayan Norveç ve Batı Balkan ülkelerindeki belediyeler arasında, "yerel demokrasinin güçlendirilmesi" ve "organizasyonel gelişim" ana temaları altında, iş geliştirme, çevresel konular, eğitim, sosyal projeler gibi alanlarda bilgi ve deneyim paylaşımına odaklı işbirliği faaliyetinde bulunmuşlardır. İfade edilen bu proje sürecinde belediyelerarası işbirliğine odaklanmanın yanında, aynı zamanda da insanlar arası işbirliği çalışmalarına da odaklandığı görülmektedir(Holm-Hansen, 2008, 21).

Türkiye'de bulunan belediyeler, ilgili belediye kanununun (md. 74) izin verdiği çerçevede, kendi görev ve hizmet alanlarındaki faaliyetleri ile ilgili, her ortağın iradesini gösteren meclis kararlarının alınmasıyla, bir proje çerçevesinde ülke dışındaki diğer belediyelerle işbirliği yapabilmektedir(Özcan, 2006, s.16). Özellikle AB tarafından belediyeler arasında proje ortaklığının özendiriliyor olması aşağıdaki gerekçelere dayandırılmaktadır(Özcan, 2006, s.16):

- Proje uygulamasına daha fazla aktörün dâhil olması nedeniyle projelerin uygulama şansının artması,
- Proje iç denetim olanaklarında artış,
- Kısıtlı finansman kaynağının ortakların her birinin hedef kitlelerini de içeren etkileri nedeniyle daha fazla nüfusa hizmet etmesi,
- Proje ortak ve iştirakçilerinin işbirliği yolu ile aynı hedefe doğru birlikte hareket etme deneyiminin, yani proje yönetme deneyiminin daha geniş kitlelerce kazanılması,
- Ortaklık geleneğinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması,
- Kısıtlı teknik, ekonomik ve insan kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması gibi.

Diğer taraftan Türkiye'nin de kırk yılı aşkın bir süredir ilişkide olduğu Avrupa Birliği (AB) de, yerel yönetimleri, tabandan gelen sosyo-kültürel entegrasyonla

birliğin kalıcı olabilmesi, halka en yakın yerde etkili hizmet sunabilmesi ve çoğulcu/katılımcı demokrasinin gelişmesi açısından önem vermekte ve bu bağlamda da ülkelerarası yerel yönetim işbirliklerini önemseydiği vurgulanmaktadır. Nitekim 1988 yılında AB üyesi ülkeler tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'nin 10. maddesinde, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkını tanıyacağı ve kanunla belirlenen şartlar çerçevesinde, diğer devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabileceği açıkça ifade edilmiştir(Caner, 2010, 268-270). Türkiye, AYYÖŞ'ün bazı maddelerine çekince koyarak 1992 yılında yürürlüğe sokmuştur. Çekince koyulan maddelerden biri de 10. maddedir. Fakat 2005 yılında yürürlüğe giren yeni Belediye ve İl Özel İdaresi kanununa göre, AYYÖŞ'ün 10.maddesine konulan çekincenin fiili olarak bir önemi kalmamıştır. Belediye ve İl Özel İdaresi kanunlarında yapılan düzenlemeyle, Belediye ve İl Özel İdareleri İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki yerel yönetimlerle karşılıklı işbirliği yapabileceklerdir(Şengül, 2010, 20-21).

AB'nin AYYÖŞ ilkeleri altında yerel yönetimlerarası işbirliğini sağlayan kurum ve faaliyetleri; "Bölgeler Komitesi"⁹ (1994)", "Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (1957)", "Avrupa Tarihi Kentler ve Bölgeler Birliği (1999)", "Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi", "Avrupa Hayvanat Bahçeleri ve Akvaryumlar Birliği", "Güneydoğu Avrupa Ulusal Yerel Yönetim Dernekleri İletişim Ağı", "Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Eğitim Kurumları İletişim Ağı Birliği", "Yerel Demokrasi Ajansları Birliği", "Avrupa Kıyı Bölgeleri Konferansı" dir. AB üst yapısına bağlı olmayan ve AB üye ülkelerinde işbirliği içinde bulunduğu BM tarafından kurulan veya desteklenen kuruluşlar ise, "Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (1951)", "Avrupa Çevresel Deniz Bölgeleri Konferansı", "Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği", "Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı", "Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği(IULA-EMME)" (Türkiye'den yoğun katılım bulunmaktadır), "Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu", "Dünya Büyükşehirler Birliği", "Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler- Ortadoğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı", "Uluslararası Yerel Çevresel Girişimciler Konseyi", "Dünya Yerel Yönetim Demokrasi Akademisi"dir. Diğer taraftan AB üyesi ülkelerin katılabileceği işbirliği organizasyonları da bulunmaktadır. Bunlar; "Dünya Sağlık Örgütü- Sağlıklı Şehirler Ağı", "Küresel Şehirler Diyalogu", "E-Ticaret Küresel İş Diyalogu", "Avrupa Bilgi Toplumu Forumu", "Bilgi Toplumunda Yerel Yönetimler Ağı", "Şehirler ve Bilgi Toplumu", "Küresel e-Demokrasi Forumu", "Teknoloji Yetkilendirme Ağı" olarak belirtilmektedir(Akt. Caner, 2010, 270-271).

Türkiye'nin adaylık süreci bağlamında AB ile müzakerelerin başlamasıyla, AB hibe programlarının desteğiyle, gerek yereldeki bir sorunu giderici gerekse bilgi ve deneyim paylaşımına dayalı belediye ortaklık projelerinin arttığı

⁹ Yazının altı çizili olması, Türkiye'de bulunan kamu kuruluşlarının ve ya yerel yönetimlerin işbirliği içerisinde olduğunu göstermektedir.

görülmektedir¹⁰. Bu projelerden ilk değineceğimiz ortaklık, “Türkiye’deki ve İspanya’daki Belediyeler Arasındaki İşbirliğinin Geliştirilmesi Projesi”, Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ve İspanya Belediyeler Birliği (FEMP) ortaklığında, yerel ekonomik ve sosyal kalkınma planlarının oluşturulmasında sürdürülebilir işbirlikleri ve kardeş şehir ilişkilerinin kurulması temel amacı çerçevesinde, Temmuz 2008- Haziran 2009 tarihleri arasında yürütülmüştür. Ele alacağımız ikinci proje ise, TBB ve Hollanda Belediyeler Birliği- Uluslararası İşbirliği Ajansı (VNG-International) işbirliğinde “Yerel Yönetimler – Doğu 1 (LOGO – East) Türkiye Programı” başlığı altında Haziran 2006-Kasım 2007 tarihleri arasında yürütülmüştür. Bu işbirliği ile, Türkiye ve Hollanda’dan belediyelerin “kardeş şehir” ilişkisi kurarak; yürüttükleri yerel kamu hizmetlerinin niteliklerinin geliştirilmesi ve belediyeler arasındaki ilişki ve işbirliklerinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir. Bu projenin devamı niteliğinde ikinci aşaması, “Yerel Yönetimler – Doğu 2 (LOGO – East)” adıyla 2009 yılına kadar devam etmiştir(http://www.tbb.gov.tr/KD79_uluslararası-isbirlikleri.html). Diğer bir proje ise, “TBB – Almanya Uluslararası İleri Eğitim ve Gelişim Kurumu (InWent)” adıyla, daha çok Türkiye’den katılımcıların Almanya’daki ilgili kurum ve kuruluşlarda uygulama ve teoriye dayalı eğitim programından oluştuğu görülmektedir(İller ve Belediyeler Birliği Dergisi, 2007, 3-4). Değineceğimiz son işbirliği çalışması ise, Türkiye-Bulgaristan Sınırötesi İşbirliği (SÖİ) Programı(2003-2006)’dır. Bu programın amacı, bölgenin

sosyo-ekonomik kalkınmasında, diğer AB bölgeleriyle karşılaştırıldığında, eksikliği bulunan rekabet edilebilirliği artırmak olarak belirlenmiştir(Güler ve vd., 2009, 323).

Yukarıda ifade edilen işbirliklerin dışında, bu çalışmanın da pratik kısmında detaylıca incelendiği üzere, bir başka çalışma Türkiye’de bulunan belediyeler ile İsveç’te yer alan belediyeler arasında gerçekleştirilen Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSENET)’dir. TUSENET projesinin genel hedefleri, insan haklarına saygı ve demokratikleşme sürecinin devamlılığını güçlendirmek, belediyelerde yapılacak reformları teşvik etmek ve TBB’nin gelişmesine katkı sağlamak, ayrıca Avrupa işbirliği yapılarını ve ortak değerleri daha yakından tanımak olarak belirtilmektedir. Bu kapsamda proje, belirlenen işbirliği alanlarındaki AB standartlarının, İsveç belediyeleri aracılığıyla bilgi ve deneyim aktarılmasını kapsamaktadır. İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği (SALAR), Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) kapsamı içinde, Türkiye ve İsveç’ten belediyelerin ortaklığında, 2006-2010 yılını kapsamakta olup, Türkiye’den 23 ve İsveç’ten 6 belediye yararlanıcı olarak yer almaktadır. Proje kapsamında yapılacak işbirliği, modüller şeklinde oluşturulmuştur. Oluşturulan modüller; Stockholm ve Nacka-Marmara Bölgesi (İstanbul Büyükşehir, Zeytinburnu, Büyük Çekmece ve Adalar Belediyesi), Umea-İç Anadolu Bölgesi

¹⁰ Bu konuda kapsamlı ve detaylı iyi hazırlanmış bir çalışma için bkz. Akbaş, İsmet: “Avrupa Birliğine Katılım Öncesi Mali Yardım Kapsamında Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri: Seçilmiş Örnekler Üzerine Bir İnceleme” Pamukkale Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Denizli, 2008.

(Altındağ Tepebaşı, Yıldırım, Nilüfer ve Osmangazi Belediyesi), Kalmar-Ege Bölgesi (Karşıyaka, Bornova ve Manisa Belediyesi), Malmö-Akdeniz Bölgesi (Antalya, Muğla ve Tarsus), Karlstad-Güneydoğu Anadolu Bölgesi (Gaziantep, Osmaniye, Şırnak ve Midyat Belediyesi), Kalmar-Karadeniz Bölgesi(Samsun Büyükşehir, Amasya, Giresun ve Ordu Belediyesi) ve SALAR-TBB şeklindedir. Proje, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği "Uluslararası Kalkınma Ajansı" (SALA-IDA), TBB ve Türkiye belediyeleri eş finansmanı ile gerçekleştirilmiştir. Projenin yaklaşık olarak bütçesi, 22 Milyon İsveç Kron'udur. İşbirliğinin bütçesi, işbirliği aktiviteleri ve seyahatleri kapsadığı belirtilmektedir. Ve ayrıca ilk etapta belirlenen bütçenin her modül için bir çerçeve şeklinde hazırlandığı görülmektedir(<http://tusenet.org/> ; Proje Önerisi, 2005, 23). Projenin yönetimini, SALA-IDA gerçekleştirmiştir. TUSENET projesinin belirlenen alt amaçları ise (Draft TUSENET Work Plan Partnership Black Sea Region - City of Kalmar; <http://tusenet.org/the-partnerships-work-plans>);

- Yerel politikaları güçlendirmek, oluşan yeni talepleri karşılamak için, personeller arasında iyi uygulama deneyimlerini paylaşmak,
- Yerel siyasetçiler ve memurlar arasındaki güç ve sorumluluğu daha açık duruma getirmek,
- İnsan kaynakları yönetiminin iyi uygulamalarını geliştirmek, istihdam olanaklarını desteklemek,
- Sürdürülebilir turizm ve üçlü işbirliği (Triple Helix Cooperation) çerçevesinde tarafların işbirliğinde bulunması,
- Yerel düzeyde kararların alınma ve uygulama sürecine vatandaşların ve diğer kent paydaşlarının katılımını desteklemek,
- Tarafların belirlediği alanlarda işbirliğinin geliştirilmesi,
- Belediyelerin ve TBB'nin ihtiyaç duyduğu maddi kaynak miktarının artırımını desteklemek,
- AB kapsamında alınan kararlardan ve uygulamalardan belediyelerin daha fazla bilgi aktarımını güçlendirmek şeklinde belirlenmiştir.

Yukarıda ifade edilen amaçlarla birlikte aşağıdaki yatay alanlarda da çalışmalar yürütüleceği belirtilmektedir;

- *Cinsiyet eşitliği
- *Sürdürülebilir kalkınma
- *Yerel yönetimlerde, açıklık, hesapverebilirlik ve etik değerlerin gelişmesi,
- *Hizmet sunumunda verimlilik,
- *AB fonlarına ulaşma ve AB kapsamındaki ortaya çıkan gelişmelerden ve uygulamalardan bilgi sahibi olmayı artırmak.

Özet olarak ifade etmek gerekirse TUSENET projesi, Türkiye'de bulunan belediyelere ve TBB'ye iyi yönetim, etkinlik, demokrasi ve eylemlerde

şeffaflık, kapasite geliştirme, belediye çıkarlarını koruma, farklı paydaşlarla işbirliği vb. alanlarda destek vermeyi amaçlamıştır (<http://www.adalar.bel.tr/tusenet.asp>, 10.09.2011)

Kentlerarası yapılan işbirliklerinin başarılı olması için en az beş faktörün önemi vurgulanmaktadır(Akt. Tjandradewi, Marcotullio ve Kidokoro, 2006, 360); 1) Ortaklıklar arasında, hem zaman hem de yararlanılacak finansal kaynakların açıkça belirtilmesi, 2)Proje sürecine halkın katılımı (sivil toplum düzeyinde), 3)Karşılıklı olarak amaç ve beklentiler üzerinde anlaşma, 4)Tarafların karşılıklı olarak güven ve saygı göstermesi ve 5)Somut çıktılar. Ortaklıkların başarısına destek olacak diğer faktörler ise; hükümet düzeyinde verilen destek, halkın farkındalığı, serbest bilgi akışı, proje maliyetlerinin paylaşımı ve kaynak etkinliği, tutarlı liderlik ve ihtiyaç odaklılık olarak ifade edilmektedir(Tjandradewi, Marcotullio ve Kidokoro, 2006, 372-374).

Bir başka çalışmada (Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government; www.gov.ns.ca/.../MunicipalCooperation.../, 11.09.2011) ise, yapılan işbirliğinin değerlendirmesinde, mali, idari ve kavramsal (genel) olmak üzere üç alan belirlenmiş ve bu ana alanlar içerisinde sonuçların değerlendirilmesine yönelik sorular geliştirilmiştir.

III. ARAŞTIRMANIN AMACI VE PROBLEMLERİ

Bu çalışmanın temel amacı, TUSENET projesi kapsamında elde edilen deneyimlerin çıktı (output), sonuç (outcome) ve etki (impact) (Holm-Hansen, 2008) çerçevesinde durum tespitinin yapılmasıdır. Bir başka ifadeyle çalışmanın amacı, öncelikle proje kapsamında yapılan faaliyetleri ortaya çıkarmak, bu sayede yapılan faaliyetlerin sonuçlarını ve etkilerini tespit etmektir. Ayrıca beklenenlerin yanında, beklenmeyen sonuçların da pozitif veya negatif yansımaları da değerlendirilecektir.

Belirlenen amaç çerçevesinde, çalışma kapsamında aşağıda yer alan soruların cevabı bulunmaya çalışılmıştır¹¹;

- İsveç ve Türkiye belediyeleri arasında bilgi ve tecrübe aktarımı kapsamında geliştirilen işbirliği projesinden istenildiği düzeyde fayda elde edilebilmişmidir? Yani belirlenen faaliyetler ne düzeyde gerçekleştirilmiştir?
- Belirlenen işbirliği konularının dışında nasıl bir farkındalık sağlanarak hayata geçirilmiştir?
- Modüller içerisinde yer alan belediyelerin işbirliği durumu, proje öncesi ve sonrasında kıyaslandığında nasıl bir değişim yaşanmıştır?
- TUSENET süreci ve sonrasında belediyelerin proje geliştirme ve uygulama durumunu nasıl etkilemiştir?

¹¹ Sorular belirlenirken, Holm-Hansen, Jorn, 2008'in çalışmasından da yararlanılmıştır.

- Proje süresi içerisinde planda belirlenen hangi faaliyetler gerçekleştirilmiştir? Gerçekleştirilmediyse (ortaya çıkan güçlükler) sebebi veya sebepleri nelerdir?
- İşbirliği kapsamında yapılan faaliyetler beklenen çıktılara neden oldu mu?
- Yapılan faaliyetler kapsamında elde edilen çıktılar, arzu edilen sonuçlara yol açtı mı?
- Elde edilen sonuçlar beklenen etkiyi göstermişmidir veya gösterme kapasitesi taşımaktadır?

IV. ARAŞTIRMANIN KAPSAM VE SINIRLILIKLARI

Araştırmanın temel sınırlılığı, yarı yapılandırılmış görüşmelerin sadece Türkiye’de bulunan belediye proje koordinatörlerini kapsamıdır. Yani proje kapsamında yararlanıcılarla, yürütülen proje ortaklarıyla, İsveç’te bulunan proje koordinatörleriyle görüşme gerçekleştirilmemiştir. Ve ayrıca Türkiye’de yer alan belediyelerinde çok geniş bir coğrafi alana yayılmış olması, kaynak ve zaman kısıtı nedeniyle, görüşmelerin telefon aracılığıyla yapılmasına yol açmıştır. Veri toplama sürecine “odak grup görüşmeleri”ni de dahil ederek, proje paydaşlarıyla daha geniş bir araştırmanın yapılması, çalışmanın veri kalitesini artıracaktır.

V. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışma kapsamında, ilgili literatür (Holm-Hansen, Jorn, 2008; Steiner, 2003; Tjandradewi, Marcotullio ve Kidokoro, 2006) de dikkate alınarak, nitel araştırma yöntemlerinden olan “durum çalışması veya örnek olay incelemesi (case-study approaches)” yaklaşımı tercih edilmiştir. Durum çalışması, güncel olayları gerçek yaşam koşullarında (doğal ortamında) birden fazla veri kaynağı kullanarak araştıran, nasıl ve niçin meydana geldiğini, planlanan ile gerçekte ortaya çıkanlar arasındaki farklılıkları inceleyen bir araştırma yöntemidir (Akt. Moğol ve Şahin, 2010, 7). Nitel durum çalışmasının en temel özelliği, bir ya da birkaç durumun, bütüncül bir yaklaşımla, ortam, birey, olay, süreç gibi unsurları dikkate alarak, ilgili durumu nasıl etkiledikleri ve nasıl etkilendiklerini ortaya çıkarıyor olmasıdır (Yıldırım ve Şimşek, 2008, 77). Uluslararası yürütülen bir projenin amacına ulaşmasını etkileyen, birçok değişken (kültürel farklılıklar, uygulayıcıların yaklaşımları, yararlanıcıların benimseme düzeyi, yapılan etkinliklerin yeterlilik düzeyi, kullanılan insan ve maddi kaynakların durumu gibi) olduğu bilinmektedir. Bu çerçevede çalışmada, yapılan ortaklık faaliyetleri, ortaya çıkan sonuçlar ve oluşturduğu etki gibi bağıntılara bütüncül bir yaklaşımla odaklanılması nedeniyle, durum çalışması yaklaşımı tercih edilmiştir.

Nitel durum çalışmalarında farklı araştırma desenlerinin (“bütüncül tek durum deseni”, “iç içe geçmiş tek durum deseni”, “bütüncül çoklu durum deseni”, iç içe geçmiş çoklu durum deseni”) kullanıldığı görülmektedir. Bu çalışmada, “iç içe geçmiş tek durum deseni” kullanılmıştır. Bu desende, tek bir durum içinde birden fazla alt birime yönelme esastır (Akt. Yıldırım ve Şimşek, 2005, 290-291). Yapılan bu çalışmadaki ana durum, TUSENET proje deneyimi, alt birimler ise, yapılan faaliyetler, faaliyetlerin sonuçları ve etkilerinin incelenmesidir.

Durum çalışmalarında, araştırmanın güvenilirliği ve geçerliliğini artırmak, daha geniş perspektifte sonuçlara ulaşmak için çok boyutlu veri toplama (görüşmeler, odak grup görüşmeleri, gözlemler, doküman analizi) yönteminin kullanılmasının önemi belirtilmektedir(Yıldırım ve Şimşek, 2005, 285). Bu çalışma kapsamında doküman incelemesi ve ilgili belediyelerdeki proje yürütücüleri ile görüşme aracılığıyla veri toplama gerçekleştirilmiştir. Belirtmek gerekir ki, özellikle proje kapsamında yapılan faaliyetlerden yararlanıcıların katıldığı odak grup görüşmeleri yapılması çalışmayı veri açısından daha da zenginleştireceği açıktır. Fakat bir takım sınırlılıklar nedeniyle (ilgili faaliyetlerden yararlanıcıların çok geniş coğrafi dağılım göstermesi ve bu nedenle bir araya getirememesi gibi) çalışmada odak grup görüşmeleri gerçekleştirilememiştir. Çalışma kapsamında birinci derecede yararlanılan veri kaynağı, dokümanlardır. Bir yöntem olarak doküman incelemesi, araştırması hedeflenen olgu veya olgular hakkında bilgi içeren yazılı metaryellerin analizini kapsamaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2005, 187). Buradaki doküman değerlendirme süreci, sırasıyla; 1) işbirliği modülleri çerçevesinde, her bir modül için yapılan planlamalar, 2) proje sürecinde yapılan faaliyet belgeleri, 3) yapılan basın toplantıları ve TUSENET Bültenleri, 4) belediye tarafından her yıl hazırlanan faaliyet raporları¹², 5) proje sürecinde veya sonucunda hazırlanan raporlar şeklinde takip edilmiştir. Bir başka veri toplama yöntemi ise, “yarı yapılandırılmış mülakat” uygulamasıdır. Yarı yapılandırılmış mülakatta, araştırmacı elde etmek istediği konuyla ilgili daha önce hazırlanmış bir soru formuna sahip olmaktadır. Fakat mülakat sürecinde, görüşme yapılan kişinin bilgi ve tecrübelerine göre farklı sorularla yönlendirilerek, daha derinlemesine bilgi elde edilebilmektedir(Altunışık, Coşkun, Bayraktaroğlu ve Yıldırım, 2007, 84). Bu kapsamda bir yarı yapılandırılmış mülakat formu hazırlayarak, her modülden bir proje koordinatörü olmak şartıyla, 10 proje koordinatörü (Manisa, Giresun, Ordu, Muğla, Osmaniye, Adalar, Tepebaşı, Amasya, Samsun, Nilüfer Belediyesi) ile 12-20 Eylül 2011 tarihlerinde, ortalama 30-35 dakika süren görüşme gerçekleştirilmiştir. Belirtmek gerekir ki, görüşme yapılmadan önce, görüşme yapılacak kişilere araştırmanın amacı ve içeriğine dair bilgiyi kapsayan

¹² Çalışma kapsamında incelenecek faaliyet raporlarına belediyelerin web sayfalarından ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Ordu Belediyesi (2008, 2009, 2010), Karşıyaka Belediyesi (2010), Bornova Belediyesi (2010), Manisa Belediyesi (2010), Gazi Antep Belediyesi (2010), Büyük Çekmece Belediyesi (2009), İstanbul Büyükşehir (2010), Zeytinburnu Belediyesi (2010), Adalar Belediyesi (2009, 2010) faaliyet raporları incelenmiştir.

ve ayrıca belirlenen tarihler arasında görüşme randevusu talep edilen mail gönderilmiştir. Fakat maile cevaben ancak bir görüşmeci adayı geri dönüş yapmıştır. Bu yaşanan durum üzerine, araştırmacılar tarafından proje koordinatörlerine telefonla erişilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte ise, kimi koordinatörlerin kurum değiştirmesi, görevden ayrılması, yoğun olması gibi çeşitli manzaretlerle erişilememesi nedeniyle, ancak 10 proje koordinatörüyle görüşülmüştür.

Burada belirtmek gerekir ki, bu çalışma yürütüldüğü süre içerisinde proje yürütücülerinden biri ile yapılan görüşmede, TUSENET projesinin, “AB Bilgisi”, “Katılım”, “Cinsiyet Eşitliği”, “Sürdürülebilir Gelişme” “Açıklık ve Hesapverebilirlik”, “Etkili Hizmet Sunumu” ve “İş Bölümü” başlıkları altında, TESEV’in sonuç odaklı bir değerlendirme raporu hazırladığı bilgisi alınmıştır. Gerekli iletişim sağlanarak hazırlanan rapora ulaşılmıştır. (Toksöz, Uluçay, Yardımcı, Baloğlu ve Tomınarı, 2011). “Proje öncesi”, “proje yürütüm süreci” ve “proje sonrası süreç”in analiz ve değerlendirilmesini kapsayan bu çalışmaya, TESEV’in çalışması destek olmuştur.

Temel olarak verilerin analiz edilmesinde “betimleme” yönteminden yararlanılmıştır. Dokümanların, görüşme yöntemiyle birlikte kullanılması, karmaşık bir veri analizini gerektirmeyeceği belirtilmektedir. Çünkü, araştırmacı, dokümanlardan elde edeceği verileri, görüşme yoluyla elde ettiği verilerle doğrulayabilir veya yanlışlayabilir. Böylece daha rasyonel bilgiye ulaşılmış olur. Bu yüzden çalışma kapsamında sadece “betimleme” yöntemi tercih edilmiştir. Betimsel analiz yönteminde veriler, daha önceden belirlenen araştırma sorularının temalarına göre özetlenerek yorumlanmaktadır. Bu tür analizde amacın, elde edilen bulguları düzenlenmiş ve yorumlanmış bir biçimde okuyucuya sunulması olduğu ifade edilmektedir(Yıldırım ve Şimşek, 2005, 197; 224). İfade edilenler kapsamında, bu çalışmada, belirlenen sorular çerçevesinde veriler elde edilmekte olup, daha sonra belirlenen amaçlar, yapılan faaliyetler, ortaya çıkan zorluklar veya kolaylıklar, elde edilen sonuçlar çerçevesinde özetlenmekte, analiz edilmekte ve yorumlanmaktadır.

VI. BULGULAR

Bu bölümde, doküman incelemeleri ve proje koordinatörleriyle yapılan görüşme çerçevesinde elde edilen veriler, araştırmanın problemleri dikkate alınarak, her modül için ayrı ayrı ele alınarak analiz edilecek ve yorumlanacaktır.

Görüşme yapılan proje koordinatörlerin tamamına yakını (bir kişi bireysel çabasıyla öğrendiğini ifade etmiştir), TBB’den, Kalkınma Ajansları’ndan, AB eğitim programlarından, Üniversitelerin ilgili alanlarından, Birleşmiş Milletler eğitim programından proje hazırlama ve uygulama eğitimi aldığını ifade etmişlerdir. Koordinatörlerin büyük çoğunluğu TUSENET ile birlikte bir proje içerisinde yer aldığını belirtmişlerdir. Ayrıca görüşme yapılan katılımcıların tamamına yakını lisans mezunu olup, farklı mesleklere (Arkeolog, İnşaat Mühendisi, Çevre Mühendisi, İşletme gibi) mensup olduğu görülmektedir.

Karadeniz Modülü

Türkiye’den Samsun Büyükşehir, Amasya, Ordu ve Giresun Belediyeleri’nin, İsveç’ten ise Kalmar Belediyesi’nin yer aldığı bu modül içerisinde, işbirliği yapılacak alanlar, yerel ekonomik kalkınma ve büyüme, KOBİ’lerin desteklenmesi, istihdam ve turizm olarak belirlenmiş. Karşılıklı yapılan teknik geziler, çalıştaylar, toplantılar ve görüşmeler sonucunda, yukarıda ifade edilen alanların tamamını kapsayan, Kalmar da başarılı uygulama örneği olan “Kalmar Turizm Ofisi” (<http://www.kalmar.com/>) olarak ifade edilen faaliyeti, bölgenin kalkınma istekleri doğrultusunda, “Karadeniz Turizm Ağı (KTA)” olarak uygulamayı geçirmeyi planlamışlar. Turizm konusunda rekabet içinde olan iki kentin bir araya gelerek oluşturulmasından oluşan “Kalmar Turizm Ofisi”nin, hem fiziksel olarak ofis hizmeti vermesi hem de web sayfası üzerinden hizmet vermesi turist açısından destinasyonları daha güvenilir hale getirdiği belirtilmektedir (<http://www.giresunaktuel.com/yazar.asp?yaziID=2487>, 14.09.2011). Bu bağlamda, KTA’nın yasaların izin verdiği çerçevede hayata geçmesi için modül içerisinde yer alan belediyelerin tamamının katılımıyla, 16 Ekim 2009 tarihinde iyi niyet mektubu imzalanmıştır (<http://www.giresun.bel.tr/?id=2254&Tid=6&Tmp=1&Cid=>, 14.09.2011). Proje koordinatörleriyle yapılan görüşmede bu iyi niyet mektuplarının imzalanması bile, birlikte hareket edebilmenin önemli göstergelerinden biri olduğu vurgulanmaktadır. Belirtmek gerekir ki, turizm’e yönelik böyle bir ağ yapılması, uygulama örneğinde de görüldüğü üzere, özel sektör, STK ve kamu kurumlarını bünyesinde barındıran bir yapıdır.

Bu proje aracılığıyla modül içerisinde yer alan belediyeler arasında uygulamada somut olarak görülmeyen [Ordu ve Giresun Kent Konseyleri bünyesinde OR-Gİ Çalışma grupları oluşturulmuş, fakat aktif faaliyet gösterememiştir (<http://www.giresun.bel.tr/?id=2320&Tid=6&Tmp=1&Cid=>, 14.09.2011) . Yine Ordu ve Giresun Belediyelerinin ortak Katı Atık Birliği kurma girişimi olmuş, fakat başarılı olunamamış] işbirliğine adım atılmış olmuştur. Yapılan bir açıklamada, TUSENET projesi ile komşu kentlerin rakip olmadığı ve aslında birbirimizden güç almamız gerektiği, üst ölçekte beraber olarak, rekabetin işletmeler tarafından yapılması gerekliliği belirtilmiştir (<http://www.samsun.bel.tr/proje-detay.asp?SayfaId=862>, 10.09.2011) .

Uygulama sürecinde, çalışma planı içerisinde yer alan hususlar tam anlamıyla gerçekleştirilemediği görülmektedir. KTA’nın ilk koordinatörlüğünü Giresun Belediyesi üstlenmiş ve bu kapsamda başlangıç düzeyinde bir web sayfası oluşturmuştur. Çalışma planında belirlenen, sivil toplum kuruluşlarıyla toplantıların yapılması, KTA için turizm envanterinin çıkarılması, KTA turizm ofisinin açılması gibi hususlar, bu süre içerisinde gerçekleştirilememiştir. Başlangıç niteliğinde olan bu projenin devamlılığını sağlamak amacıyla, Giresun Belediyesi, “Karadeniz Turizm Ağı’nın Geliştirilmesi” adıyla, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA) – Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesine Yönelik Mali Destek Programı’na başvurmuş ve kabul

edilmiştir. DOKA tarafından kabul edilen bu projeye, diğer belediyeler iştirakçi olarak katılmış olup ve daha çok Giresun ve Ordu belediyelerinin etkinliği yer aldığı belirtilmektedir. Proje koordinatörlerinden biriyle yapılan görüşmede, yaşanan bu son gelişmelerle başlangıçta belirlenen işbirliği amacından sapıldığı belirtilmekte olup, öncelikle turizm envanteri çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu modül içerisinde yapılan görüşmelerde, faaliyetler sürecinde, istenildiği düzeyde bir işbirliğinin yaşandığı ve bir arada ortak aklın sağlandığı, etkinliklerin finansmanları konusunda sıkıntı yaşanmadığı, iyi derecede yabancı dil pratiğinin olmadığı, fakat bu durumun iletişim kurma açısından engel olmadığı ifade edilmiştir. Yatay olarak belirlenen işbirliği alanlarından daha çok katılımcılığın ön plana çıktığı görülmektedir. Örneğin, Giresun Belediyesi tarafından mahalle meclislerinin oluşturulması hazırlığı yapıldığı bilinmektedir. Bu projenin katkı sağladığı bir diğer gösterge de, hibe programlarından nasıl yararlanılacağına bilgisinin elde edilmesi/daha fazla farkına varılması çerçevesinde, proje geliştirilerek hibe programlarından yararlanma düzeyi artış göstermiştir. Modül içerisinde yer alan belediyelerden, sadece Samsun Büyükşehir Belediyesi İsveç'deki işbirliği yapılan belediye ile "Kardeş Şehir" şeklinde işbirliği içine dahil olmuştur. Yapılan görüşmelerde, işbirliğinin devamlılığı için formal düzeyde kardeş şehir olmanın zorunlu olmadığı, informal düzeyde de aynı işlevi görecekar işbirliklerinin yürütülebilineceği ve bunun gerçekleştirildiği belirtilmektedir.

Sonuç olarak kentler arasında işbirliğine dayalı yürütülen bu projeye, kentler ortak konularda bir araya gelerek birlikte hareket edebilme iradesini gösterebilmiştir. Yapılan faaliyetler bu haliyle istenilen çıktılarını üretmediği açıktır. Fakat projenin resmi olarak sonlandırılmasına rağmen, çeşitli kaynaklardan alınan destekle istenilen düzeye ulaştırmak için çaba sarf edildiği görülmektedir. Kanaatimizce bir diğer en önemli nokta, yapılan bu işbirliği sonrası belediyelerin proje hazırlama ve uygulama motivasyonlarının arttığıdır.

Marmara Modülü (Çevre Modülü)

Bu modül içerisinde Türkiye'den İstanbul Büyükşehir, Büyükçekmece, Zeytinburnu ve Adalar, İsveç'ten ise Stockholm ve Nacka yer almaktadır. İşbirliği yapılacak alanlar olarak, çevre koruma ve Teknik Altyapı (su, katı atık su ve katı atık yönetimi) belirlenmiştir. Belirlenen bu alanlar içerisinde de geri dönüşümü daha fazla geliştirebilmek için "Sürdürülebilir Katı Atık Yönetimi" konusuna odaklanılmıştır. Bu modülün genel amaçları olarak; çevre konusunda İstanbul'daki dört belediye ile Stockholm ve Nacka Belediyeleri arasında işbirliğini geliştirmek, modüldeki dört belediye de çevre konusunda çalışanların eğitim seviyesini artırmak, Stockholm ve Nacka Belediyeleri'nden alınan bilgi ve deneyimlerin aktararak, geri dönüşüm konusunda farkındalığı sağlamak, Büyükşehir ve ilçe belediyeleri için katı atık master planının hazırlanmasıdır.

Belirlenen faaliyet alanı ve amaçlar kapsamında çalışma planı oluşturulmuştur. Çalışma planında en genel hatlarıyla, her bir belediye tarafından katı atık master planının hazırlanması gerektiği, katı atıkla ilgili, çalışanlara ve halka farkındalığı artırıcı eğitimlerin yapılması, ilgili tarafların katılımını sağlamak, katı atık master planının uygulanmasına yönelik konferans düzenlemek, geniş katılımlı teknik gezilerin yapılması yer almaktadır.

Yapılan çalışma planı çerçevesinde, 2006-2009 yılları arasında teknik geziler, toplantılar, eğitim, çalıştay gibi faaliyetler yürütülmüştür. LFA (Logical Framework Approach) yaklaşımına göre İstanbul grubunun Sorun Ağacı ve Hedef Ağacı hazırlanmış. Proje Döngüsü Yönetimi [(Project Cycle Management (PCM)] yöntemine göre, belediye içerisindeki ilgili diğer departmanlara (Kentsel Dönüşüm md., Zabıta müd. ve Çevre Koruma müd. gibi) eğitim seviyesinin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. İsveç'te, çevresel iletişim konusu hakkında alınan eğitim, İstanbul da bulunan diğer belediyelerin katılımıyla aktarılmıştır. Her bir belediye katı atık yönetimi master planını hazırlamıştır. İl düzeyinde de hazırlanmış olan katı atık master planının uygulamaya girmediği ifade edilmekte.

Projenin uygulama sürecinde, yaptığımız görüşmede, yapılan etkinliklerin (toplantı, teknik gezi, çalıştay gibi) büyük kısmı İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirildiği ifade edilmekte. Bu anlamda da modül içerisinde Büyükşehir belediyesinin olması finansal açıdan destekleyici olmuştur diyebiliriz. Yine uygulama sürecinde gerek insan kaynağı açısından gerekse yabancı dilden kaynaklı sorun yaşanmadığı belirtilmektedir. Diğer taraftan altı ayda bir değişim çerçevesinde yüz yüze iletişim arzu edilmesine rağmen, daha çok iletişimin e-mail aracılığıyla sağlandığı ifade edilmektedir.

Ana odak noktası olan sürdürülebilir katı atık yönetiminin dışında belirlenen yatay işbirliği alanlarıyla ilgili, cinsiyet eşitliğini desteklemek için 2007 yılında "stockist2007" mail grubu oluşturulmuş. Ayrıca proje kapsamında ilgili kişi veya kuruluşların katılımına destek verilmiştir. Diğer taraftan AB hibelerinden yararlanma konusunda alınan eğitimler ve yerinde incelemeler ile, AB hibelerinden yararlanmaya dair projelerin (özellikle ilçe belediyelerinde) arttığı görülmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, yapılan teknik gezilere ilgili personellerin dışında belediye başkanlarının da katılımı, gözlemlenen, öğrenilen birçok şeyin belediye örgütü içerisinde farklı alanlarda uygulamaya geçtiği görülmektedir. Bu anlamda da bu proje, kurumsal öğrenmeye aracılık etmiş olmaktadır. Bu projede odaklanan konuya doğrudan bağlantılı olmayan bir başka kazanım ise, Stockholm koordinatörünün bir danışman olarak, İstanbul'da yeni bir hava kontrol sisteminin kurulması için destek vemesidir.

Sonuç olarak, İstanbul'un yıllardır önemle üzerinde durduğu ve Büyükşehir kapsamında "Atık Yönetimi Müdürlüğü" oluşturulduğu bir alanda, bu projeye belirlenen pilot belediyeler çerçevesinde, katı atık yönetimi sürdürülebilirlik çerçevesinde ele alındığı görülmekte. Gerek ana odak alanında gerekse yatay işbirliği alanında yapılan faaliyetlerle projeden yararlandığı görülmekte. Yapılan faaliyetlerin sürdürülebilirliği açısından, ortaklarla işbirliğinin formal

veya informal düzeyde devam etmesi önemli olarak görülmektedir. Bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi (1990) ve Zeytinburnu Belediyesi'nin (2007) Stockholm Belediyesi ile başlattığı kardeş şehir ilişkisi devam etmektedir. Aynı şekilde Adalar Belediyesi de, Nacka Belediyesi ile başlattığı kardeş şehir ilişkisini, 2009 yılında protokolün güncellenmesiyle sürdürmekte olduğu anlaşılmaktadır.

Ege Bölgesi Modülü

Bu modül içerisinde, Manisa, Bornova ve Karşıyaka Belediyeleri ile, İsveç'ten Kalmar Belediyesi yer almaktadır. İşbirliği yapılacak alanlar olarak, Sürdürülebilir Turizm ve Üçlü İşbirliği (Triple Helix Cooperation) konuları belirlenmiştir. Yapılan teknik geziler, toplantılar ve bilgi paylaşımları çerçevesinde odaklanılacak çalışma alanları belirlenmiştir. Ve bu kapsamda çalışma planı oluşturulmuştur. Genel hatlarıyla çalışma alanları olarak, her belediyenin turizm master planının hazırlanması, sürdürülebilirlik bağlamında kırsal turizmin geliştirilmesi, “zamanda yolculuk (time travel)”, tarihi eserlerin ve eski zanaatların canlandırılması, “Smyrna Antik Kenti” için web sayfası hazırlanması, turizm destinasyonlarının tanıtımı için bölgesel bir örgüt kurulması gibi konular belirlenmiştir.

Yapılan çalışma planı doğrultusunda, her belediye üniversite (Karşıyaka Belediyesi –Ekonomi Üniversitesi ve Yaşar Üniversitesi; Bornova Belediyesi – Ege Üniversitesi ve Yaşar Üniversitesi; Manisa Belediyesi –Celal Bayar Üniversitesi ile) ve diğer paydaşlarla ve birbirine destek olarak, turizm master planını hazırlayarak ve uygulamaya geçmişlerdir. Bu modülün önemli çıktılarında biride, belediyelerin işbirliği ile, her şehirde gerçekleşen “Zamanda Yolculuk” projesidir. Proje, tüm tarafların katılımıyla gerçekleşen konferansla başlamıştır. Kalmar Kent Müzesi aracılığıyla zamanda yolculuk eğitimleri gerçekleştirilmiştir. Kalmar Kent Müzesi, 1980'den itibaren bu projeleri geliştirilerek uygulandığı ifade edilmektedir. Proje kapsamında Bornova da; “Yeşilova Höyüğü”, Karşıyaka'da; “Latife Hanım Köşkü 1920” ve “Smyrna M.Ö 590”; Manisa'da “Manisa Tarzını” zamanda yolculuk uygulamaları üniversitelerden ve ilköğretim okullarından, öğrenci ve öğretmenlerin gönüllü katılımcılarla gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte elde edilen deneyimler bir kitap haline getirilmiştir. Ayrıca elde edilen deneyimler yapılan kapanış (Temmuz 2011) konferansı ile paylaşılmıştır. TUSENET sonrası süreçte de, projenin sürdürülebilirliğini gösteren gelişme, her yıl bir ülkede “Çağlar Arası Köprü Örgütü (Bridging Ages) tarafından düzenlenecek olan konferansların 2012'de gerçekleşecek olanına katılmak için, Bornova Belediyesi'nin meclis kararı almış olmasıdır (<http://www.egepostasi.com/index.php?h=8293>, 15.09.2011). Gençlik eylem programı çerçevesinde Manisa ve Bornova Belediyesi'nden iki kişi bir yıl süreyle Kalmar Belediyesi'nde (belediyenin karar alma süreçlerine gençlerin ve çocukların katılımının hangi araç ve yöntemlerle sağlandığı Belediyelerin AB programlarından nasıl yararlandığı ve yasadışı faaliyetlerin nasıl engelleneceği

konularına odaklanmış) ve Kalmar Kent Müzesi'nde de "zamanda yolculuk" ile ilgili çalışmalara odaklanarak, Ege Bölgesin'de geliştirilen zamanda yolculuk projesi için Kalmar Kent Müzesi ile Türkiye'deki kişiler arasında köprü işlevi görmüştür. Bu projenin önemli bir diğer çıktısı ise, kırsal turizmin geliştirilmesi için yapılan çalışmalardır. Bornova Belediyesi, Sabancı Üniversitesi'nin finansal desteğiyle "Bornova kırsalında kadınlar için ev pansiyonculuğu projesi" yürütmüştür.

Yine burada da daha önceki modüllerde ortaya çıktığı gibi, katılım mekanizmalarının kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, master planı hazırlama sürecinde anket çalışmaları yapılmış, kadınlara yönelik pazar alanı oluşturulmadan önce anket çalışması yapılmış, turizm çalışma grubu oluşturulmuş ve yapılan diğer faaliyetlerde de üniversite ve diğer paydaşlarla birlikte hareket edilmiştir. Bu modülde de iletişim aracı olarak, daha çok e-mail kullanıldığı ifade edilmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda ifade edilenler çerçevesinde görülmektedir ki, bu modülde yer alan belediyeler sürdürülebilir turizm çerçevesinde, zaman yolculuğu ve kırsal turizme daha fazla ağırlık vermişler ve buna dayalı çıktı ve sonuçlara ulaşmışlardır. Yaşanan bu deneyimle birlikte, ortak akıl çerçevesinde işbirliğinin ve paydaş katılımının daha fazla önemsenmekte olduğu görülmektedir. Proje sonrası iletişim ise, daha çok informal düzeyde, yani kardeş şehir anlaşmasına girilmeden, devam ettiği ifade edilmektedir.

Akdeniz Bölgesi Modülü

Bu modül de, Türkiye'den Antalya Büyükşehir, Muğla ve Tarsus Belediyeleri ve İsveç'ten Malmö Belediye'si yer almaktadır. İşbirliği alanları olarak, sürdürülebilir sosyal, ekonomik ve çevresel kalkınma konusu belirlenmiştir. Belirlenen konu içerisinden de, karar süreçlerine gençlerin katılımı ve yenilenebilir enerji (güneş, rüzgar, biyogaz gibi) kullanımına odaklanılmıştır. Yapılan toplantılar ve teknik geziler aracılığıyla bilgi ve deneyimlerin paylaşılması çerçevesinde bir çalışma planı oluşturulmuştur. Çalışma planı kapsamında; karar alma süreçlerine gençlerin katılımının önemini artırmak ve gerekli katılım yöntemleri belirleyerek uygulamaya sokmak, yenilenebilir enerji konusunda yerelde bulunan karar vericilerin farkındalığını ve kullanılabilirliğini artırmak, elektrik üretimi için çatılara güneş enerjisi panellerinin yerleştirilmesi, değişim programları düzenlemek, güneş enerjisi ile "Stirling tipi" motorların (dıştan yanmalı) kullanımıyla elektrik elde etmek, her şehirde atölye çalışmaları yapmak, yenilenebilir enerji el kitabının hazırlanması ve yenilenebilir enerji çalışmalarına, üniversitelerin, yerel işletmelerin, STK'ların, halkın katılımını sağlayacak faaliyetlere yer verildiği görülmektedir.

Çalışma planında yer verilenler bağlamında, AB ve Türkiye arasındaki Sivil Toplum Diyalogu'nun geliştirilmesi projesi kapsamında Tarsus, Antalya, Muğla ve İsveç'in Malmö Belediyeleri'nin ortaklaşa hazırlamış oldukları FUSE (Gelecekte Türkiye ve İsveç'te Sürdürülebilir Eğitim Projesi) kabul edilmiş ve

uygulamaya geçmiştir. Bu proje kapsamında, Milli Eğitim Müdürlüğü ve Üniversitelerin katkılarıyla ilköğretim çağındaki öğrencilere bir çevre sınıfı oluşturarak, küçük modellerle güneş, rüzgar, biogaz ile ilgili yenilenebilir enerji kaynaklarının gösterilmesi, iklim değişikliği, enerjinin verimli kullanılması, su tasarrufu konularında çevre eğitimi verilmesi planlanmıştır (<http://www.turizmhaberleri.com/haberayrinti.asp?ID=10616>, 14.09.2011). Bu proje kapsamında Antalya, Muğla ve Tarsus'ta 25000'den fazla öğrenci iklim değişikliği ve yenilenebilir enerji konularında eğitim almış olup, rüzgâr türbinleri ve biokütle sistemleri ile deneyler yapmışlardır. Antalya ve Tarsus'ta ışıklandırmanın güneş enerjisi ile yapıldığı çevre sınıfları oluşturulmuştur. Ayrıca, Antalya güneş evi web sayfasıyla (www.antalyagunesev.com) birlikte faaliyete geçmiş görülmektedir. Her kentte yenilenebilir enerji ile ilgili çalışmalar, ilgili kişi ve kurumların katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Hazırlanması planlanan enerji el kitabı 2010 yılında yayınlanmıştır.

Yapılan etkinlik ve faaliyetlerde anlaşılacağı üzere, çalışma planında yer alan hususlar büyük oranda gerçekleşmiş olarak görülüyor. Bir diğer nokta ise, Malmö ve Türkiye ortaklarının yer aldığı TUSENET projesiyle, yenilenebilir enerji ve kullanımı konusunda diyalogun güçlendiği açıkça ortaya çıkmaktadır. Buradaki süreçte de, katılım mekanizmalarından yararlandığı ifade edilmektedir. Örneğin, Muğla Kent Konseyi'nin oluşturulmasında bir nebze olsa, TUSENET projesinin motivasyonu artırdığı belirtilmektedir. Proje sonraki süreçte Antalya Büyükşehir Belediyesi kardeş şehir uygulamasıyla Malmö Belediyesi ile işbirliğini sürdürmektedir. Diğer belediyelerde kardeş şehir uygulaması görülmemektedir.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi Modülü

İsveç'ten Karlstad ve Türkiye'den Gaziantep Büyükşehir, Osmaniye, Midyat ve Şırnak Belediyeleri'nin yer aldığı bu modülde, çalışma alanı olarak, kent planlama, arazi kullanımı ve risk yönetimi konuları belirlenmiştir. Odaklanılan işbirliği alanı olarak da, sürdürülebilirlik çerçevesinde, kent alanının, gerekli risk analizlerinin yapılarak stratejik planın oluşturulması ve yönetimi şeklinde belirlenmiştir. Karlstad'a yapılan teknik geziler ve yerinde incelemelerle, çalışma planı oluşturulmuştur. Çalışma planında, modüldeki belediyeleri kapsayan bir ağın kurulması (Gaziantep-Osmaniye; Midyat-Şırnak coğrafi uzaklık nedeniyle ikili ağ'ın kurulması), risk ve kriz yönetimiyle ilgili rehber kitabın hazırlanması, cinsiyet eşitliği konusunda duyarlılık oluşturma, sürdürülebilir kalkınma konusu hakkında farkındalık oluşturma, vatandaşların katılımı, şehir planlama sürecinde desteklenmesi, AB fon ve uygulamalarından nasıl yararlanılacağı bilgisinin geliştirilmesi konuları belirlenmiştir. Proje süreci içerisinde, Kriz ve Risk Yönetimi'ne dair kitaplar hazırlanarak baskısı yapılmış ve dağıtımı gerçekleştirilmiştir. Yine Gaziantep'de risk yönetimi eğitim merkezi kurulmuştur. Belirlenen alanlarda işbirliği sürecinde coğrafi koşullar etkili olduğu ifade edilmektedir. Coğrafi uzaklık nedeniyle, Gaziantep-Osmaniye ve

Midyat-Şırnak belediyeleri arasında ortak çalışmalar yapılmıştır. AB fonlarından alınan destekle, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ile Karlstad Belediyesi arasında yakın ilişkiler kurmak ve diyalogun geliştirilmesi projesi yürütülmektedir. Bu süreçte, modül içerisinde Büyükşehir Belediyesi'nin bulunması, geçmiş deneyimlere daha fazla sahip olması nedeniyle, diğer belediyelere destek olduğu ifade edilmektedir. Yapılan görüşmede, koordinasyon probleminin yaşandığı belirtilmekte olup, Osmaniye Kent Konseyi'nin kurulmasında, TUSENET projesinin teşvik edici bir işlev gördüğü açıklanmaktadır.

Şırnak Belediyesi bünyesinde cinsiyet eşitliği komitesi kurulmuştur. Ve ayrıca Şırnak ve Karlstad belediyesi işbirliğiyle, Şırnak'da kültür ve sağlık merkezi kurulmakta olduğu belirtilmektedir(Toksöz, Uluçay, Yardımcı, Baloğlu ve Tomınarı, 2011, 6)

Proje sonrası süreçte, Gaziantep Büyükşehir ve Karlstad belediyeleri kardeş şehir çerçevesinde işbirliklerini sürdürmektedir. Diğer belediyeler ise, yasal bir prosedüre girmeden, işbirliğini sürdürmeye çalıştıkları ifade etmektedirler. Son olarak, yapılan teknik geziler gerek proje koordinatörü, gerekse belediye başkanlarına çok büyük farkındalık yarattığını, çeşitli açılardan elde edilen bilgi ve deneyimlerin çeşitli şekillerde kurum içine yansıdığını, bir anlamda bireysel öğrenmenin yanında kurumsal öğrenmenin de yaşandığı ifade edilmektedir.

İç Anadolu Modülü

Bu modül içerisinde, İsveç'ten Umea, Türkiye'den ise, Altındağ (Ankara), Tepebaşı (Eskişehir), Yıldırım (Bursa), Nilüfer (Bursa) ve Osmangazi (Bursa) Belediyeleri yer almaktadır. Proje kapsamında çalışma alanları olarak, vergiler, ücretler, bütçeleme, mali denetim, insan kaynakları yönetimi, bilgi ve liderliğin geliştirilmesi konuları belirlenmiştir. Deneyim ve bilgi paylaşımı çerçevesinde oluşan işbirliğinin odak noktası ise, insan kaynaklarının yönetimi çerçevesinde, insan kaynağının kalitesini ve kapasitesi artırmak olarak belirlenmiş. Ortak görüşmeler çerçevesinde hazırlanan çalışma planında; İnsan kaynakları yönetimi ile ilgili iyi uygulamaların paylaşılması için, memurlar ve uzmanlardan oluşan bir ağ yapısının oluşturulması, İnsan Kaynakları Yönetimi ile ilgili bir el kitabının hazırlanması, "İşbaşı Eğitimi (Job Shadowing)"¹³ olarak ifade edilen çalışmalarda bulunulması amacıyla çalışanlara değişim programlarının uygulanması, yapılacak faaliyetlerle katılımcı bütçe mekanizmalarının oluşturulması ve cinsiyet eşitliğinin sağlanması çalışmalarının yapılması konularına yer verilmiştir.

¹³ 10-20 iş günü (yolculuk hariç), en fazla iki ortakla uygulanır. Sınırlı bir zamanda, ortak bir kuruluşta çalışmak suretiyle ulus-ötesi projeler geliştirebilmek için gerekli beceriler kazanmasını sağlamayı amaçlar(<http://tr.exchangeinternational.org/ab-genclik-projeleri/eylem-4-genclik-destek-sistemleri.aspx>).

Bu modülde TUSENET kapsamında etkili olan iki proje ortaya çıkmıştır. Bunlardan birincisi, “İsveç-Türkiye Belediyeleri Katılımcı Bütçe İşbirliği Projesi” (TUSEPART), ikincisi ise, toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlılığın artırılması projesi (TUSEQUAL)’dir. Modülde yer alan belediyelerin ortaklığı çerçevesinde oluşturulan, “şemsiye proje” olarak da ifade edilen, TUSEPART projesi, bir açılış konferansı gerçekleştirilerek 2008 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda bütçe hazırlama süreciyle ilgili yasaların izin verdiği çerçevede, mahalle düzeyinde, öncelikli ihtiyaçların tespitine yönelik mahalle komiteleri kurulmuş ve anket çalışmaları yapılmıştır. Örneğin Tepebaşı Belediyesi muhtarlarla her iki ayda bir toplantı düzenlenmekteymiş. Fakat henüz Tepebaşı Kent Konseyi oluşturulmamıştır. Ve ayrıca belediye personeline yönelik Türkiye’de ve Umea Belediyesi’ndeki çalışmalar yerinde incelenmek de dahil olmak üzere, eğitim çalışmaları yapılmıştır. Sonraki süreçte de aynı katılım mekanizmalarının kullanıldığı, yapılan görüşmelerde ifade edilmiştir. TUSEQUAL projesi ise, Umea Belediyesi’ndeki uygulama örneği dikkate alınarak, 2009 yılı sonuna doğru hayata geçmiştir. Hedef kitlesi belediye personeli olan bu projeye birlikte, hizmet sunum süreçlerinde toplumsal cinsiyet eşitliği konusunda farkındalık kazandırılmaya çalışılmıştır. Bu proje kapsamında belediyelerde “eşitlik birimi”nin kurulması düşünülmüş ve Nilüfer Belediyesi bu birimi hayata geçirmiştir. Nilüfer Belediyesi örneğinde devam edecek olursak, 2010-2011 yılını kapsayan stratejik plan içerisinde de cinsiyet eşitliğine yer verildiği belirtilmiştir. (<http://www.nilufer.bel.tr/icerik.php?s=hizmetlerimiz&id=; 01.09.2011, 145>). Diğer taraftan proje kapsamında, İnsan Kaynakları Yönetimi ile ilgili bir el kitabının hazırlanmıştır (2010’da yayınlanmıştır).

Sonuç olarak, bu modül kapsamında geliştirilen ve hayata geçirilen iki temel projeye, belirlenen amaçlara ulaşılmaya çalışılmıştır. Proje sürecinde belirlenen modüller içerisinde en kalabalık modülün olması işbirliğinde kimi zaman sorunlar olmasına rağmen, büyük oranda birlikte hareket etmeyi engelleyecek sorun yaşanmadığı ifade edilmektedir. Proje sonrası işbirliğinin formal düzeyde devam etmesi amacıyla, Altındağ, Osmangazi, Nilüfer ve Tepebaşı Belediyeleri tarafından kardeş şehir ilişkileri kurulmuştur.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Çalışma kapsamında yapılan doküman incelemeleri ve görüşmelerden elde edilen veriler çerçevesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır;

- Projenin ilk yılı ve hatta çoğu modüllerde iki yıl, genelde tanışma, birbirini tanıma, tanıtım ve odaklanılacak konuların tasarlanmasına ayrılmıştır.
- Bazı modüller içerisinde işbirliği yapılan alanlar(TUSEPART, Zamanda Yolculuk, Katı Atık Yönetimi çalışmalarında olduğu gibi) aynı zamanda pilot uygulama işlevi de görmüştür.

- Modüllerde yer alan belediyeleri büyük çoğunluğunda, TUSENET öncesi başarılı olmuş işbirliği faaliyetleri bulunmamaktadır. TUSENET projesiyle, ortak konularda, ortak akıl çerçevesinde birlikte hareket edebilmenin adımları atılmıştır.
- Yapılan teknik geziler sayesinde klasik olarak hizmet sunan belediyeçiliğin dışında, sosyal belediyeçiliğin fark edilmesi belirtilmiştir. Bu bağlamda, görerek öğrenme yöntemi çerçevesinde yerinde yapılan incelemelerle, işbirliği alanlarında ve diğer hususlarda bireysel farkındalık ve motivasyon artmış olup, bireysel öğrenme çoğu alanlarda belediye örgütlerine yansımıştır. Bir anlamda bireysel öğrenme aracılığıyla, kurumsal öğrenme gerçekleşmiştir.
- Yapılan görüşmelerde proje koordinatörlerinin proje süreci içerisinde değiştiği tespit edilmiş olup, ancak bu durumun projenin sürecini büyük oranda etkilemediği görülmüştür. Fakat, işbirliğini bir kişi üzerinden yürüten belediyelerde, o kişinin kurumdan ayrılması projede yapılan işbirliği alanının devamlılığına zarar verdiği tespit edilmiştir.
- Modüllere genel olarak bakıldığında belediyelerin tekil işbirliklerin sonuçları, belediyelerin ortaklaşa yaptıkları faaliyetlere göre daha fazla olduğu söylenebilir. Farklı alanlara odaklanma ve tekil ilişkilerin geliştirilmesi isteği, coğrafi şartların dezavantajları gibi nedenlerin yol açtığı ifade edilmektedir.
- Yatay ortaklık alanı olarak belirlenenlerden biri olan katılımcılık, proje sürecinde daha fazla ön plana çıkmıştır.
- Proje sürecinde yabancı dil konusunda da çok fazla problem yaşanmadığı ifade edilmektedir. İşbirliği alanlarında yapılan faaliyetler çeşitli kuruluşların finansman desteğiyle gerçekleştirildiği için, finansal açıdan da çok fazla problemin yaşanmadığı görülmektedir.
- Her ne kadar proje süreci içerisinde yerel seçimler yapılmış ve bu bağlamda bazı belediyelerin başkanları değişmiş olsa bile (TUSENET Haber Bülteni, 2009/1, 11), TUSENET kapsamında yapılan çalışmalar belediye başkanları tarafından tutarlı biçimde desteklenmiştir. Özellikle belediye başkanlarının teknik gezilere katılması kurumsal anlamda etkili olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca yapılan görüşmeler de, belediye başkanlarının bu konulara istekliliği, personeli motive etmesi öne çıkmaktadır.
- Bazı modüller içerisinde büyükşehirlerin bulunması, ekstra bir katkı sağlamamıştır. Fakat azda olsa kimi modüllerde bulunan büyükşehir belediyeleri sahip olduğu deneyimi diğer belediyeler ile paylaşma eğilimi göstermiştir.
- TUSENET sürecinde ve devamında ortaya çıkan bir diğer önemli sonuç da, gerek belirlenen alanlarda, gerekse diğer yatay alanlarda hibe programlarına proje başvuru ve uygulama sayısı artmıştır. Ayrıca ele

alınan belediyelerde proje birimi oluşturma eğilimi de gözlemlenmektedir. TESEV (Toksöz, Uluçay, Yardımcı, Baloğlu ve Tomınarı, 2011, 7)'in yaptığı çalışmada da, 136 kişiden 100'ü bu projeye, genel olarak AB bilgisi ve daha da özelde AB fonlarından nasıl yararlanılacağı hususları hakkında katkı sağladığını belirtmişlerdir.

- Bilgi ve deneyimin paylaşımına odaklanıldığı bu gibi projelerde, başarı kriteri olarak bilginin serbest paylaşımı vurgulanmaktadır. Bu süreçte İsviçre'de bulunan ortaklarla daha çok e-mail ve fax aracılığıyla iletişim kurulduğu öğrenilmiştir. Az sayıda da olsa, Facebook, Twitter gibi sosyal ağlardan iletişim kurulduğu belirtilmektedir.
- Yapılan görüşmelerde projenin TUSENET II olarak devam etmesi halinde ortaklığın devam edilmesinin desteklenme isteği sorulduğunda, bir belediye hariç, diğer belediyelerin destekleme isteği olduğu görülmektedir.
- Açıklık ve Hesapverebilirlik açısından TUSENET projesinin çok fazla katkı sağlamadığı görülmektedir. Yine TESEV(Toksöz, Uluçay, Yardımcı, Baloğlu ve Tomınarı, 2011, 10)'in yaptığı çalışma da katılımcıların büyük çoğunluğu(136 kişinin 103'ü), hesapverebilirlik ve açıklık konusunu projenin zayıf halkalarından biri olarak görmekte.
- Proje sürecinde ilgili belediyelerin web sayfası incelendiğinde, beş belediye web sayfasında TUSENET projesi hakkında bilgi veya link yer aldığı görülmektedir. Görüldüğü gibi kurumsal olarak sınırlı düzeyde bilgilendirme yapıldığı ortaya çıkmaktadır.

Tüm bu elde edilen deneyimler ve sonuçlar çerçevesinde bundan sonraki yürütülecek projeler için;

- Kent düzeyinde ve ya belediye örgütü düzeyinde bulunan ihtiyaç alanlarının, ilgi paydaşların katılımıyla belirlenmesi, yapılan projelerin etkinliğini artıracaktır.
- Yerel kalkınmanın projeler aracılığıyla desteklendiği günümüzde, belediyelerin gerekli insan kaynağını oluşturarak proje birimlerini veya ofislerini açmaları veya bu konuda ilgili danışmanlık birimlerinden destek almaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.
- Proje ofislerinin oluşturulması ve gerekli insan kaynağının sağlanması, çalışma grubu ve gruplarının oluşturulması, bir kişiye bağımlılığı ortadan kaldırarak, projelerin devamlılığı sağlanmış olacaktır.
- Özellikle uluslararası bilgi ve deneyim paylaşımına yönelik projelerde, iletişimin etkin, hızlı ve verimli bir şekilde sağlanması adına, internetle ortaya çıkan iletişim imkanları (sosyal ağ araçları, forumlar ve diğer web uygulamaları gibi) fazlasıyla kullanılmalıdır.

KAYNAKÇA

- A Guide to Municipal Cooperation: Succeeding in Regional Partnerships (2010) Municipal Capacity Development Program, <http://www.municipal.gov.sk.ca/MT/Municipal-Cooperation> (Erişim Tarihi: 16.09.2011)
- Akbaş, İsmet (2008) “Avrupa Birliğine Katılım Öncesi Mali Yardım Kapsamında Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri: Seçilmiş Örnekler Üzerine Bir İnceleme” Pamukkale Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Denizli
- Aydın, Ahmet Hamdi (2009) “Güvenlik Hizmetlerinde Yerelleşme”, Değişik Yönleriyle Yerelleşme, Edt. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.131-154.
- Başaran, İsmail (2007) “Sağlıklı Kentler Kavramının Gelişmesinde Sağlıklı Kentler Projesi” Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt 9, Sayı: 3, s.207-229.
- Caner, Cantürk (2010) “AB Bütünleşme Politikalarında Yerel Yönetimlerarası İşbirliği ve Türkiye: Yapısal ve İşlevsel Bir Analiz”, Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, Edt. Bekir Parlak, Dora Basın-Yayın-Dağıtım, Bursa, s.264-277.
- Devers-Kanoglu, Ulrike (2009) “Municipal partnerships and learning – Investigating a largely unexplored Relationship” Habitat International, 33, s. 202–209
- Eryılmaz, Bilal (2009) Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Es, Muharrem (2007), Yerel Yönetişim, Yerel Siyaset Dergisi, Sayı 22, <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=808> (Erişim Tarihi: 01.09.2011).
- Güler, Mahmut, Aksu, Çiğdem ve Demirbaş, Gökben (2009) “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Kent Kalkınmasına Etkisi: Edirne Örneği”, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildiriler Kitabı 1, TODAİE Yayınları, s.319-330.
- Holm-Helsen, Jorn (2008) Municipal Co-operation Between the Western Balkans and Norway, Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Report 29.
- Handbook on Inter-Municipal Partnership and Co-operation for Municipal Government, http://www.gov.ns.ca/snsmr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intermunicipal_report.pdf (Erişim Tarihi: 17.09.2011)
- İller ve Belediyeler Birliği Dergisi (2007) Sayı, 714, s.3-4.

- Karakurt Tosun, Elif (2010) “Kentsel Ekolojinin Korunması Bağlamında Sürdürülebilir Kentleşme Yaklaşımı”, Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, Edt. Bekir Parlak, Dora Basın-Yayın-Dağıtım, Bursa, ss.375-391.
- Keleş, Ruşen (2008) Kentleşme Politikası, İmge Kitapevi, Genişletilmiş Onuncu Baskı, Ankara.
- Keleş, Ruşen (1998) Kentbilim Terimleri Sözlüğü, İmge Kitapevi, Ankara.
- Keyman, E. Fuat ve Koyuncu Lorasdağı, Berrin (2010): Kentler: Anadolu'nun Dönüşümü, Türkiye'nin Geleceği, Doğan Kitap, İstanbul.
- Mavi, Burak (2011) “Türkiye'nin Yaşanacak Şehirleri 2011”, CNBC-e BUSINESS, Sayı 59, s.64-98.
- Ökmen, Mustafa (2008) “Kentsel Alanda Aktörler Arası İşbirliği ve Kalkınma Çabaları: Salihli Örneği”, Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, Edt. Genç, Fatma Neval, Yılmaz, Abdullah ve Özgür, Hüseyin, Gazi Kitapevi, s. 3-25.
- Özdemir, Erkan (2010) “Kentler Arası Rekabette Önemli Bir Unsur: Marka Kent ve Kentlerin Markalanması” Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, Edt. Bekir Parlak, Dora Basın-Yayın-Dağıtım, Bursa.
- Palabıyık, Hamit (2004) “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 37, Sayı 1, s. 63-85.
- Polat, Ahmet ve Gül, Serdar Kenan (2009) “Kentlerde Güvensizlik Kaygısı: Erzincan Alan Araştırması” Değişik Yönleriyle Yerelleşme, Edt. Veysel K. Bilgiç, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.163-183.
- Şavlı, Devrim (2009) ”Bir Kalkınma Stratejisi Olarak Kentler Arası Rekabet (Yayımlanmamış Makale Taslağı)” <http://devrimsavli.blogcu.com/>, Erişim Tarihi: 23.08.2011.
- Steiner, Reto (2003) “The Causes, Spread And Effects Of Intermunicipal Cooperation And Municipal Mergers In Switzerland” Public Management Review, Vol. 5 Issue 4, pp. 551–571
- Sorrentino, Maddalena ve Simonetta, Massimo (2011): “Assessing local partnerships: an organisational perspective”, Transforming Government: People, Process and Policy, Vol.5, No.3, pp.207-224.
- Tjandradewi, Bernadia Irawati, Marcotullio, Peter J., ve Kidokoro, Tetsuo (2006) “Evaluating city-to-city cooperation: a case study of the Penang and Yokohama experience”, Habitat International 30, s. 357–376.
- Toksöz, Fikret, Uluçay, Öykü, Yardımcı, Aylin, Baloğlu, Emrahhan ve Tomınarı (2011) “Evaluation of TUSENET Project Results”, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV).

- Şahin, Yusuf (2010) Kentleşme Politikası, Murathan Yayınevi, Trabzon.
- Şahin, Yusuf (2010) “Olimpiyat Kenti”nden “Olimpiyat Devleti”ne, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 12 (18), s. 73-80
- Şengül, Ramazan (2010) Yerel Yönetimler, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Ökmen, Mustafa ve Parlak, Bekir (2010) Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, Alfa Aktüel Yayınları, Gözden Geçirilmiş ve Güncellenmiş İkinci Baskı, Bursa.
- Özcan, Ümit (2006) Yerel Yönetimler Arası Ortaklıklar ve Kardeş Şehir El Kitabı,
www.dapaturk.com/docs/.../Kardes_Sehir_El_Kitabi_Son_Hali.pdf,
Erişim Tarihi: 25.08.2011.
- Özdemir, Dilek (2007) “Kamu-Özel sektör Ortaklıkları ve Yönetişim”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II, Edt. Hüseyin Özgür-Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, s.313-333.
- Yaşamış, Firuz Demir (1991) “Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları”, Amme İdaresi dergisi, Cilt 24, Sayı 3, s.163-188.

İnternet Kaynakları

- <http://www.ibb.gov.tr/sites/atikyonetimi/Documents/resim/mudurluk/tus.html>
- <http://tusenet.org/> (Bu sayfa üzerinden çalışma planlarına, basın bültenlerine, değerlendirme raporlarına erişilmiştir)
- <http://www.marmara.gov.tr/kardes-sehirler.aspx>
- <http://www.tbb.gov.tr/tusenet/tIndex.php>
- www.karsiyaka.bel.tr
- www.bornova.bel.tr
- www.ordu.bel.tr
- www.giresun.bel.tr
- www.manisa.bel.tr
- www.samsun.bel.tr
- www.amasya.bel.tr
- www.antalya.bel.tr
- www.mugla.bel.tr
- www.tarsus.bel.tr

www.gaziantep.bel.tr

www.osmaniye.bel.tr

www.sirnak.bel.tr

www.midyat.bel.tr

www.istanbul.bel.tr

www.buyukcekmece.bel.tr

www.zeytinburnu.bel.tr

www.adalar.bel.tr

www.altindag.bel.tr

www.tepebası.bel.tr

www.yildirim.bel.tr

www.nilüfer.bel.tr

www.osmangazi.bel.tr

www.tbb.gov.tr

<http://trendwatching.com/tr/trends/citysumers>

BELEDİYE BİRLİKLERİ'NİN SORUNLARI: AKDENİZ BELEDİYELER BİRLİĞİ ÖRNEĞİ

Mehmet Aktel Mustafa Lamba***

Özet

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de belediye birliklerinde karşılaşılan sorunların tespit edilmesidir. Çalışma kapsamında Antalya, Isparta, Burdur ve Muğla illerinde yer alan toplam 114 belediyenin oluşturduğu Akdeniz Belediyeler Birliği yer almaktadır. Birliğe üye belediye başkanlarına 31 sorudan oluşan anket uygulaması gerçekleştirilmiştir. Anketlerden elde edilen veriler frekans dağılımlarına göre değerlendirildiğinde, birliklerde yaşanan sorunlar, personel, mali, farkındalık, denetim ve demokrasi sorunları şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca belediye başkanlarına yöneltilen puanlama sorusuna verilen cevaplar incelendiğinde, sorun türleri arasında, mali kaynak yetersizliği, birlik üyelerinin ilgisizliği, yasal sorunlar ve birlik başkanının ilgisizliği ilk sıralarda yer almıştır. Birlik üyeleri, genel olarak birliklerin faydalı olduğunu ve belediyeciliğin gelişmesine katkı sağladığını düşünmekte ancak, Akdeniz Belediyeler Birliği’nden yeterli desteği göremediklerini belirtmişlerdir.

Belediye birliklerinin amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için, personel sayısının ve mali kaynakların artırılması, üyelerin birlik faaliyetlerine ilgi düzeyinin yükseltilmesi, katılım ve karar alma sürecinde yaşanan sorunlar ile mevzuattan kaynaklanan sorunların çözülmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Birlik, Mahalli İdare Birliği, Belediye Birliği, Kamu Yönetimi, Birlik Sorunları

*Yrd. Doç. Dr. Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, mehmetaktel@sdu.edu.tr

**Öğretim Görevlisi, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Tefenni MYO, mlamba@mehmetakif.edu.tr

THE PROBLEMS OF MUNICIPAL UNIONS: AKDENİZ MUNICIPALITIES' UNION CASE

Abstract

It is the aim of this study to determine the problems experienced in municipal unions. The study includes Akdeniz Municipalities' Union consisting of 114 Municipalities such as the municipalities in Antalya, Isparta, Burdur and Mugla. A questionnaire consisting 31 questions has been conducted for mayors of the municipalities that are members of the union. When the data are evaluated in terms of frequency dispersion, the problems which unions experience are finance, personnel problems, inspection, awareness and democracy. In addition, when the points which are given for scoring answers are investigated, problem types include financial resource insufficiency, irrelevance of the union members, lawful problems and irrelevance of the union director on top lines. Generally, Union members think that the unions are useful and enable municipal services develop but they state that they could not have enough support from Akdeniz Municipalities' Union.

In order to enable the municipal unions achieve their goals, it is required to solve problems, to increase personnel and financial resources, and to increase awareness of the union members into the union activities, in participation and decision-making process and to solve the problems resulted from legislation.

Keywords: Union, Local Administration Union, Municipal Union, Public Administration, Union Problems.

GİRİŞ

Kamusal hizmetlerin merkezden yürütülmesindeki sakıncaların ortadan kaldırılmasında başvurulan çözüm yollarından biri olan yerel yönetimler (Tortop, 1992:38), belirli bir coğrafi alanda yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla, karar organları yerel halk tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlanmaktadır. Bu birimlerin yasalarla tanımlanmış olan görevleri yerine getirebilmeleri için kendilerine ait personeli, gelirleri ve bütçeleri bulunmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2008:18; Yalçındağ, 1991:123). Ancak yerel yönetimlerin sahip oldukları kaynaklar, halka sunmak zorunda oldukları *mahalli müşterek hizmetleri* karşılayabilecek düzeyde olmadığı için finansal sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler (dikey ilişki) ve yerel yönetimlerin kendi aralarında (yatay ilişki) hizmetlerin dağıtılması ve bu hizmetlerin sunulmasında karşılaşılan kaynak sorunlarının giderilebilmesi için bazı yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemlerin başında, fayda ve maliyet alanı, yerindenlik ve ölçek ekonomileri gelmektedir. Özellikle yatay ilişkiler ağı içerisinde yerel nitelikli hizmetlerin bir yerel yönetim birimini aşması ve diğer yerel yönetim birimlerini de ilgilendirmesi durumunda, *ölçek ekonomisi'*ne uygun olarak daha üst seviyelerde örgütlenme ihtiyacı gündeme gelmiştir (Eryılmaz, 2010: 135-137). Bu doğrultuda yerel yönetimlerin yerel boyutu aşan hizmetleri yerine getirebilmek için aralarında işbirliklerine dayalı yapıların ortaya çıktığı görülmüştür (Akdede ve Acartürk, 2005:7). Yerel yönetimler arasında görülen bu tür örgütlenmeler “birleşme” yönteminin sakıncalarından dolayı daha çok “işbirliği” şeklinde meydana gelmiştir (Keleş, 2000: 380-383). Türkiye’de yerel yönetimler arasında görülen bu tür işbirlikleri ise Mahalli İdare Birlikleri olarak adlandırılmaktadır.

Mahalli İdare Birlikleri iller, belediyeler ve köyler arasında kurulabilmektedir. Faaliyet alanı ve bütçe imkanları bakımından değerlendirildiğinde bölgesel çapta kurulan belediye birliklerinin önemli potansiyele sahip oldukları görülmektedir.

Bu çalışmada, belediyeler arasında kurulan bir Mahalli İdare Birliği türü olan belediye birlikleri ve sorunları ele alınmıştır. Çalışma kapsamında *Antalya, Isparta, Burdur* ve *Muğla* illerindeki belediyelerin oluşturduğu Akdeniz Belediyeler Birliği incelenmiştir.

¹Kamusal mal ve hizmetler açısından, üretimin artmasına karşın birim maliyetlerdeki azalma, dolayısıyla uzun dönemde ortalama maliyetlerin azalması ölçek ekonomisi olarak ifade edilmektedir. Bkz. Nihat Falay, “Kamu Hizmeti ve Yerel Yönetimler İlişkisi”, I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştay, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga, 2003, ss.40-46; Eryılmaz, 2010:136-137.

I. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ

Türkiye’de yerel yönetim sistemi il, belediye ve köy şeklinde yapılandırılmıştır. Mahalli idare birlikleri ise il özel idareleri, belediye ve köylerin yerel boyuttaki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla ilgili yasal mevzuatı çerçevesinde, kendilerine verilen zorunlu veya isteğe bağlı bazı görevleri ortaklaşa yürütmek üzere diğer yerel yönetim birimleri ile oluşturdukları kamu tüzel kişileridir (Gönül, 1977: 69; Yüksel, 1996: 40).

Yerel yönetimlerde karşılaşılan, mevzuat sorunlarının aşılması, araç-gereç, mali kaynak ve personel yetersizliğinin giderilmesi, örgütlenme eksikliği, köy yönetimlerinin geliştirilememiş olması, çevre sorunları ile ölçek ekonomisinden yararlanma, toplum kalkınması, işbirliği alanlarının genişlemesi ve uluslararası işbirliği gereksinimi (Esmer, 2008: 20-32) gibi nedenler Mahalli İdare Birlikleri’nin yaygınlaşmasını sağlamıştır. Bu kapsamda maliyet avantajlarından yararlanmak isteyen yerel yönetimlerin, ortak makine parkı kurma, kanalizasyon ve arıtma tesisleri yapma, çöp dönüşüm tesisleri kurma, sosyal tesislerin kurulması ve çevreye yönelik sorunlara ortak çözümler bulunması şeklindeki girişimleri (Palabıyık ve Kara, 2008a: 224; Çevikbaş, 2001: 87) yerel yönetimler arasındaki işbirliklerinin önemini arttırmıştır.

Cumhuriyet döneminde doğrudan Mahalli İdare Birlikleri’ne yönelik bir yasal düzenleme yapılmamıştır. Ancak bu konuda 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın. 145. ve 146. maddelerinde; 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu’nun 47. maddesinde; 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 133-148. maddeleri arasında ve 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 56. maddesinde bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde Mahalli İdare Birlikleri’ne yönelik en kapsamlı düzenleme yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 133-148. maddeleri arasında yapılmıştır (Arslan, 2003:209). 1580 sayılı Kanun’un 133. maddesinde mahalli idareler arasında birlik kurulmasına izin verilmekte, 138. maddesinde ise birliklerin yasal düzlemde kamu tüzel kişisi oldukları ifade edilmektedir.

1961 Anayasası’nın 116. maddesinde “mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” ifadesine yer verilmiş ve böylece Mahalli İdare Birlikleri Anayasal bir statüye kavuşmuştur. Bu dönemde henüz yasal bir düzenleme yapılmadığı halde birliklerin anayasal statüye kavuşmuş olmaları, ülke genelinde birlik sayısının artmasına yol açmıştır (Bayram Coşkun, 2008:455; Geray, 1999:35). 1960 yılına kadar köyler arasında yol, su elektrik, telefon vb. ihtiyaçların giderilmesi amacıyla kurulan birlik sayısı 34 iken, 1964 yılında Köy İşleri Bakanlığı’nın kurulmasının da etkisiyle birlik sayısının 1972’de 478’e çıktığı görülmüştür (Gönül, 1977:39-40; Sayın, 2000: 103).

1970’li yıllarda kentleşmenin hızlanması ile birlikte yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin önemi artmaya başlamıştır. Bu doğrultuda 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulduğu görülmektedir. Bakanlık kısa faaliyet süresi

içerisinde çok amaçlı ve geniş kapsamlı belediye birliklerinin kurulmasını desteklemiştir. Bu dönemde kurulan bölgesel birlikler; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Karadeniz Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, Orta Anadolu Belediyeler Birliği'dir. 1979 yılı bütçesinden bu birliklere yardım yapılması da birliklere verilen önemi gösteren gelişmelerden biri olarak değerlendirilebilir (Sayın, 2000:104; DPT, 2001:97).

Bölgesel birliklerin yanında, üst birliklerin kurulması yönünde bu dönemde bazı adımlar atılmıştır. Türkiye Belediyeler Birliği'nin² kurulmasına yönelik çalışmalar başlatılmış, ancak Yerel Yönetim Bakanlığı'nın üst birlik kurulması hakkındaki görüş istemine Danıştay'ın olumsuz görüş bildirmesi ve 1980 askeri müdahalesinin de etkisiyle bu çabalar sonuçsuz kalmıştır (Palabıyık ve Kara, 2008b:419; Ünlü, 1993:47-48). Bu dönemde belediyeler arasında başlatılan üst birlik kurma çalışmaları il özel idareleri arasında da gerçekleştirilmek istenmiştir. 1985 yılında siyasal düzlemde normalleşme dönemine girilmesi ile birlikte 67 il özel idaresinin katılımıyla Vilayet Hizmetler Birliği Başkanlığı³ kurulmuştur.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, "mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu izni ile birlik kurmaları, görevleri ve yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir, bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" ifadesine yer verilmiştir. 1982 Anayasası ile birlik kurulması Bakanlar Kurulu iznine bağlanmış ve birliklerin faaliyetleri de bazı kamu hizmetleri ile sınırlandırılmıştır.

1980'li yıllarda birlik sayısında belirgin bir artış gözlenmemiştir. Ancak 1990'lı yıllarda Avrupa Birliği üyelik sürecinin de etkisiyle çevre, kentsel altyapı ve turizme yönelik çok sayıda birlik kurulmuştur (Palabıyık ve Kara, 2008a:223). 1981-1990 yılları arasında 309 yeni birlik kurulurken, 1991-1998 yılları arasında kurulan birlik sayısı 913'e ulaşmıştır (Sayın, 2010). Bu dönemde birlik sayısındaki artış, Devlet Su İşleri tarafından işletilen sulama tesislerinin birliklere devredilmesi (Çevikbaş, 2001:101); Çevre ve Turizm Bakanlıkları'nın desteğiyle, Akdeniz-Ege Turizm Altyapısı ve Kıyı Yönetimi (ATAK) projesi kapsamında büyük bütçeli birliklerin kurulması, 1984 yılında çıkarılan Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği'nden birliklerin de yararlanmasına olanak tanınması, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanun'la birliklere ticari faaliyette bulunma olanağı sağlanması (Sayın, 2000:104-105; DPT, 2001:97); ile Türkiye'deki toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin belediyeçilik anlayışını değiştirmesi (Keleş, 2009:434) gibi etkenlere dayandırılmaktadır. Avrupa Yerel

² Türkiye Belediyeler Birliği 1945 yılında belediyeçilik alanında faaliyet göstermek üzere kurulmuş ve 57 yıl dernek olarak faaliyet gösterdikten sonra Bakanlar Kurulu'nun 21 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4559 sayılı kararıyla Mahalli İdare Birliği statüsüne kavuşmuştur. http://www.tbb.gov.tr/KD14_kurulus-ve-gorev.html, 15.02.2011.

³Vilayet Hizmetler Birliği Başkanlığı, <http://www.vilayetler.gov.tr/>, 15.02.2011.

Yönetimler Özerklik Şartı'nın⁴ 10. maddesinde, “Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı” başlığı altında yer alan düzenlemelerin de birliklerin kurulmasında olumlu etki yaptığı söylenebilir.

2004 yılında başlayan yerel yönetim reform çalışmaları kapsamında çıkarılan, 2005 tarih ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ile 2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nda birliklere yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinin (m) ve (n) bendinde, il genel meclisinin görevleri arasında “yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek” sayılmıştır. Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin (o) ve (p) bendinde de belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında “diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya, yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve Mahallî İdare Birlikleri'yle karşılıklı iş birliği yapılmasına karar vermek” hükmü yer almıştır.

1961 ve 1982 Anayasa'larında birliklere yönelik her türlü konunun kanunla düzenleneceği ifade edilmiş olmasına rağmen bu düzenlemenin uzunca bir süre gerçekleştirilememiş olması, birliklerin, kuruluşu ve faaliyetleri aşamasında farklı yasalardan yararlanmalarını zorunlu kılmıştır (Dilek, 1988: 94). Bu durumun yol açtığı yasal karmaşıklığın giderilmesi için 2005 tarih ve 5355 sayılı “Mahallî İdare Birlikleri Kanunu” çıkarılmıştır. Kanun, Mahallî İdare Birlikleri'nin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumluluklarını, gelir ve giderleri ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektedir.

Kanun'un *Genel Gerekçesi*'nde; değişime uyum sağlayabilmek için geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olma, hızlı karar alma ve sorunlara süratle uygun çözümler bulunması türünden gelişmelerin, yerel yönetimlerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılmasını, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulmasını, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanmasını gerektirdiği ifade edilmiştir. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunumunda mahallî idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesinin, merkezî idare ve mahallî idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısını da değiştirdiği belirtilmiştir. Demokrasinin yaygınlaşması, refah artışı, teknolojik gelişmeler ve demografik yapıdaki değişimler, ihtiyaç ve taleplerin artmasına ve çeşitlenmesine neden olduğundan, mahallî idareler yerel hizmetleri yerine getirebilmek için kendi aralarında işbirliği yapma zorunluluğu hissetmişlerdir.

⁴ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önce 3723 sayılı yasayla kabul edilmiş, 6.8.1992 tarihinde bazı maddelerine çekince konularak Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmış ve 3.10.1992 tarihli ve 21364 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Şart'ın 10. maddesinde, yerel yönetimlere yetkilerini kullanırken ve ortak çıkarları ilgilendiren görevlerin yürütülmesinde, yasalar çerçevesinde başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlik kurma hakkı; yerel yönetimlerin kendi ortak çıkarlarını koruyup, geliştirmek için, üye ülkelerce, aralarında birlikler kurma ve uluslararası yerel yönetim kuruluşuna (veya kuruluşlarına) katılma hakkı; yasa ile belirtilen hallerde, yerel yönetimlerin başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliğine gitme yetkilerinden söz edilmektedir.

Birliklerin, üyelerine göre daha fazla vatandaşa ve daha büyük coğrafi alana hizmet götürmeleri nedeniyle, hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sunulmasında önemli bir işlev üstlendikleri, ancak yerel yönetimlerin sunacakları hizmetlerden bir veya birkaçını ortaklaşa yerine getirebilmeleri için kendi aralarında işbirliğini sağlayacak mekanizmaların yeterince geliştirilemediğinden söz edilmiştir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile hem yasal boşluk doldurulmaya çalışılmakta hem de yerel yönetimler arası işbirliği mekanizmaları güçlendirilmek istenmektedir.

5355 sayılı Kanun'da Mahalli İdare Birlikleri, "birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi (md.3/b)" şeklinde tanımlanmaktadır. Birliklerin kuruluşunda Bakanlar Kurulu izni aranırken, kurulmuş birliğe üyelik için ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterli olmaktadır. Birliklere üyelikte gönüllülük esası vardır ancak, "Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır" (md.4) denilerek bazı durumlarda birliğe üyelik zorunlu hale getirilmektedir.

Kanun'da birlik türleri olarak, zorunlu birlikler, turizm altyapı hizmet birlikleri, köylere hizmet götürme birlikleri, ülke düzeyinde birlikler ve diğer birlikler sayılmıştır. Ancak Kanun'un 20. maddesinde, mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde olmaksızın başka mahallî idare birliği kurulmasında bir engel olmadığı ifade edilmiştir. Böylece belediyeler arasında da bölgesel birliklerin kurulabilmesi için yasal zemin oluşturulmuştur.

II. BELEDİYE BİRLİKLERİ ve SORUNLARI

Mahalli İdare Birlikleri, kent ve metropol alan ölçeğinde, bölge ölçeğinde, ulusal ölçekte ve uluslararası ölçekte örgütlenebilmektedir. Özellikle çevre sorunları ile mücadele edilmesi, birden fazla belediyeyi ilgilendiren sorunlara çözüm üretilmesi ve ortak hizmetlerin karşılanması için en uygun ölçek olarak bölge ölçeği gösterilmektedir. Türkiye'de birbirine komşu yerel yönetim birimlerinin bu amaçlarla oluşturdukları bölge düzeyinde yerel yönetim birliklerine, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, Karadeniz Belediyeler Birliği ve Akdeniz Belediyeler Birliği örnek olarak verilebilir (Ünlü, 1993:23-28).

Belediye birlikleri aynı il içerisinde yer alan belediyeler arasında kurulabildiği gibi komşu illeri içine alacak şekilde bölgesel çapta da kurulabilmektedir. Belediye birliklerinin genel amaçları arasında, üye belediyelerin hizmet

kapasitesini arttırmak; üye belediyeler arasındaki işbirliği ve dayanışmayı geliştirmek, belediyelerin halka daha etkin ve verimli hizmet sunmasına katkıda bulunmak, belediyeçiliğin gelişmesine katkı sağlamak, birliğin üyesi olan belediyelerde, demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir yerel yönetim anlayışının yerleşmesi ve yaygınlaşması için çaba göstermek; belediyelerin halka daha etkin ve verimli hizmet sunmasına katkıda bulunmak sayılabilir⁵.

Belediye birlikleri 1970'li yıllarda komşu belediyelerin ortak sorunlarının giderilmesi amacıyla kurulmaya başlanmış, sayıları gün geçtikçe artmıştır. 2011 verilerine göre Türkiye'de toplam 1393 Mahalli İdare Birliği bulunmaktadır. Bu birliklerin büyük çoğunluğunu köyler arasında kurulan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB sayısı 909'dur) oluşturmaktadır. Belediye birliklerinin sayısı ise 65 olarak tespit edilmiştir (<http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf>).

Belediye birliklerinin örgüt yapısı 5355 sayılı Kanun'a göre, birlik başkanı, birlik meclisi ve birlik encümeninden oluşmaktadır (md.7). Birlik meclisi birliğin karar organı olup, üye belediyelerin belediye başkanları ile belirlenen sayıdaki belediye meclis üyesinden meydana gelmektedir. Birlik encümeni ise meclis üyeleri arasından belirli süre için ve sayısı 7'yi geçmemek koşulu ile seçilen üyelerden oluşmaktadır (5393, md.12).

Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak, birlik meclisi üyeleri arasından 2 yıllık süre için seçilmektedir. Birlik başkanının en önemli görevleri arasında, birliği yönetmek, birliğin hak ve menfaatlerini korumak; yatırım planı ve çalışma programı ile bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili olarak hazırlayacağı yıllık faaliyet raporunu meclise sunmak yer almaktadır. Kanun'da birlik encümeni toplantılarında gündem hazırlama görevi de birlik başkanına verilmiştir. Dolayısıyla birlik çalışmalarında başkanın kişisel çabalarının önemli bir yeri olduğu görülmektedir. Ancak encümen üyelerinin de, toplantı öncesi ve sırasında başkanın uygun görüşü ile gündem maddesi teklif etme hakları bulunmaktadır. Ayrıca 5355 sayılı Kanunda hüküm bulunmadığında 5393 sayılı Kanunun bu konudaki hükümlerinin geçerli olacağı belirtilmiştir (5393, md.11).

Belediye birliklerinin üstlenmiş oldukları görevleri yerine getirebilmeleri için sürekli bir gelire ihtiyaçları vardır. Kanun'da, birliklerin gelir kalemleri arasında, birlik üyelerinin ödeyecekleri katılma payları, birlik meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından aktarılacak ödenekler, yerel yönetimlere ayrılan fonlardan birliklere tahsis edilecek gelirler, birliklere proje karşılığı ödenecek karşılıklar, ulusal ve uluslararası fonlardan yapılan karşılıksız yardımlar ve bağışlar, birliğin hizmetleri, özellikle eğitim ve yayın hizmetleri karşılığında elde ettikleri gelirler, birliğin ortaklık ve işletmelerinden elde ettikleri gelirler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden

⁵Akdeniz Belediyeler Birliği Tüzüğü (md.6); Marmara Belediyeler Birliği Tüzüğü (md.6)

elde edilecek gelirler, faiz ve kira gelirleri, bağışlar ve çeşitli gelirler yer almaktadır. (Akdeniz Belediyeler Birliği Tüzüğü, md.30)

Birliklerde yaşanan sorunların başında finansal yetersizlikler gelmektedir. Belediye birliklerinin en önemli gelir kaynağı, üyelerden alınan katılma paylarıdır. Üye belediyelerin yükümlülüklerini aksatmaları halinde birlik faaliyetlerinde de aksamalar yaşanabileceği için (Zengin, 1993:248; Köseoğlu, 2010:939) 5355 sayılı Kanun'un 21. maddesinde, "Birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye mahalli idarelerin ödemeleri gerekli miktar, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödenir" hükmü getirilmiştir.

Belediye birliklerinin gelirleri ile yapmış oldukları harcamalar İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmekte (Ek ikinci fıkra: 29/12/2005 - 5445/4 md.), dolayısıyla Sayıştay denetimi dışında bırakılmaktadır (md.22). Birliklerin mülkiye müfettişleri tarafından denetlenmesi ise bir tür vesayet denetimi olarak değerlendirildiği için denetimden çekinen birliklerin faaliyette bulunmaktan kaçınabilecekleri (Köseoğlu, 2010:91) ifade edilmektedir.

Birliklerin teşkilat yapısı, birlik müdürü, yazı işleri, mali işler birimleri ve birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimlerde çalışacak personel ihtiyacı ise kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların, Belediye Kanunu'nda belirtilen esas ve usullere göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilmeleri ile (md.17) giderilecektir. Ancak birliklerin en önemli sorunları arasında, personel istihdamının yetersizliği ve kurumsal yapılarını tamamlayamamış olmaları nedeniyle bu birimlerin bireysel çabalara bağlı hale gelmesi gösterilmektedir (Canalıoğlu, 2010) .

Belediye birliklerinin gerçekleştirmek istedikleri hizmetlerin büyük çoğunluğunda teknik personele ihtiyaç duyulması, teknik personel istihdamının da yüksek maliyetli olması nedeniyle birliklerde nitelikli personel sorunları yaşanmaktadır (Esmer, 2008:104; Şat, 2000:72). Özellikle yurtdışı ilişkiler ve Avrupa Birliği fonlarından yararlanma konusunda uzman personele ihtiyaç bulunmaktadır. Mahalli İdare Birlikleri'nde istihdam edilen toplam 4955 personelin, 784'ü memur, 364'ü sözleşmeli personel, 2.537'si sürekli işçi ve 1.270'i de geçici işçi statüsünde çalışmaktadır (KHGB hariç)⁶. Birliklerdeki asli ve sürekli kamu hizmetlerinin dahi geçici işçiler tarafından yerine getirilmesi kamu personel rejimine de uygun düşmemektedir (DPT, 2001:99).

Birliklerin başarıya ulaşmasında, birlik başkanı ve genel sekreterinin kişisel çabaları ile birliğe üye belediye başkanlarının birliğe bakışı ve desteklerinin etkisi büyük olmaktadır (Canalıoğlu, 2010). Bu nedenle tüm üyelerin birlik ruhuna uygun hareket ederek çaba göstermeleri gerekmektedir. Birliklerde üyelere demokratik ve katılımcı bir ortam hazırlanmalı ve yalnızca üyelerin

⁶T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara, Haziran 2011.

değil konunun uzmanlarının da görüş ve düşüncelerine önem verilmelidir. Ayrıca birliğin amaçlarına ulaşabilmesi için hem birlikler üyelerine hem de üyeler birliklerine gerekli desteği her zaman sağlamalıdır.

Günümüzde çevre, su, ulaşım ve altyapı gibi bazı hizmetlerin kent ölçeğini aşması nedeniyle birbirine yakın belediyelerin işbirliği yapmalarının kaçınılmaz hale gelmesi (Şentürk, 2008:18), belediye birliklerinin önemini arttırmaktadır. Bu nedenle belediye birliklerinin etkin, verimli ve kendilerinden beklenen hizmetleri gerçekleştirebilmesi için sorunlarının tespit edilerek giderilmesi gerekmektedir.

III. AKDENİZ BELEDİYELER BİRLİĞİ ÖRNEĞİ

Belediye birliklerinin sorunlarının araştırıldığı bu çalışmada anket yöntemi kullanılmıştır. Akdeniz Belediyeler Birliği'ne üye toplam 114 belediye başkanına 29'u 5'li likert tarzında ve 2'si de puanlama şeklindeki sorulardan oluşan toplam 31 soruluk anket formları gönderilmiştir. Geri dönen anket formu sayısı ise 80'dir. Anket verilerinin SPSS istatistik programı ile frekans dağılımları ve aritmetik ortalamaları hesaplanmış, ayrıca gruplar arası farklılıkları ölçmek için de One Way Anova testi yapılmıştır. Anketlerin güvenilirlik düzeyi ise ($\alpha=0,7994$) oldukça yüksek bir güven aralığında yer almaktadır.

Tablo 1. Demografik Özellikler

Yaş	20-30	31-35	36-40	41-46	46 ve üzeri
	0	0	4 (%5)	16 (%20)	60 (%75)
Eğitim	İlköğretim	Lise	Önlisans	Lisans	Lisansüstü
	16 (%20)	16 (%20)	16 (%20)	32 (%40)	0
Siyasi Parti	AKP	CHP	MHP	Diğer	
	36 (%45)	28 (%35)	12 (%15)	4 (%5)	
Birlikteki Görev	Başkan	Encümen	Meclis Üyesi		
	0	4 (%5)	76 (%95)		
Cinsiyet	Erkek	Bayan			
	80 (%100)	0			

Çalışmaya katılan Akdeniz Belediyeler Birliği'ne üye belediye başkanlarının demografik özellikleri incelendiğinde, %75'inin 46 yaş ve üzeri olduğu; %40'ının fakülte mezunu olduğu; tamamının erkek olduğu; %45 AKP'ye, %35

CHP'ye, %15 MHP'ye ve %5'inin de diğer partilere bağlı olduğu; birlikteki görevleri bakımında ise %95'inin meclis üyesi, %5'inin de encümen üyesi oldukları görülmüştür.

Akdeniz Belediyeler Birliği üyelerinden birlik faaliyetleri ile ilgili karşılaşmış oldukları sorunları puanlamaları istenmiştir. Puanlama sonucu mali kaynak yetersizliği, birlik üyelerinin birlik faaliyetlerine ilgisizliği ve yasal sorunlar ilk sıralarda yer almıştır. Anket formunda yer alan 31. soruda Birlik üyelerinden, Akdeniz Belediyeler Birliği'nden en fazla hangi alanda destek aldıklarını puanlamaları istenmiş, elde edilen bulgulara göre, ilk sırada eğitim ikinci sırada ise personel konusunda destek aldıkları görülmüştür (bkz. Tablo 2).

Tablo 2. Puanlama Soruları

Sorunlar	Puan	Destek Sağlanan Alanlar	Puan
Mali Kaynak Yetersizliği	224	Eğitim	168
Birlik Üyelerinin İlgisizliği	224	Personel	88
Yasal Sorunlar	220	Araç- Gereç	64
Birlik Başkanının İlgisizliği	200	Mali	60
Denetim Sorunları	176	Proje	56
Personel Yetersizliği	164		
Diğer	56		

Anket verilerinden elde edilen frekans değerleri incelendiğinde ise üyelerin büyük çoğunluğu birlik faaliyetlerinin yararlı olduğunu ve belediyelerin gelişmesine katkı sağladığını ifade etmişlerdir (bkz. Tablo 3, Soru1 ve Soru 2).

Tablo 3. Frekans Dağılımları ve Aritmetik Ortalama Değerleri

SORULAR	Frekans (%)	Mean	Std. Sapma
1-Birlik faaliyetlerinin yararlı olduğunu düşünüyorum.	90	4,20	,7578
2-Birlik, belediyeciliğin gelişmesi ve çağdaş kent vizyonunun oluşmasına katkı sağlar.	95	4,25	,7071
3-Birlik bünyesinde yapılabilecek hizmetler hakkında yeterli bilgiye sahibim.	55	3,55	,9323
4-Birlik faaliyetleri hakkında halk sürekli bilgilendirilmektedir.	30	2,60	1,2152
5-Birliğe üye başka bir belediye ile ortaklaşa hizmetler gerçekleştiriyoruz.	20	2,35	1,1220

6-Birliğe üye başka bir belediyeden teknik destek ya da araç-gereç yardımı alıyoruz.	30	2,65	1,0753
7-Birlik toplantıları yeterli sıklıkta yapılıyor.	40	3,10	1,1502
8-Üyeler toplantılara katılım konusunda gereken ilgiyi gösteriyor.	35	2,85	,9753
9-Birlik üyeleri arasında iletişim sorunları yoktur.	50	3,00	1,0621
10-Birliğe üye bazı belediyelerin coğrafi bakımdan uzak olması, birlik faaliyetleri için bir sorun oluşturmaz.	40	2,90	1,1047
11-Birlik üyesi belediyeler işbirliği yapmaya isteklidir.	50	3,20	,8828
12-Birlik toplantılarına başka kurumlardan uzman kişilerin katılımı sağlanmalıdır	85	4,05	,9858
13-Birliğe üye her belediye, ihtiyaç olduğunda birlikten gerekli desteği alabilmektedir.	40	3,00	,9607
14-Birlik olarak, Türkiye Belediyeler Birliği'nden yeterince destek görüyoruz.	45	3,30	1,0669
15-Birliğin yurtdışındaki diğer birliklerle işbirliği vardır.	30	2,95	1,0848
16-Birliğin toplantı gündemi belirlenirken üyelerin düşüncelerine yer verilmektedir.	60	3,30	1,2025
17-Birliğin toplantı gündemi önceden üyelere duyurulmaktadır.	85	4,10	,7779
18-Birlik kararlarının alınmasında, üyelere yeterince söz hakkı tanınmaktadır.	65	3,70	,9114
19-Birlik kararları genellikle yönetim kurulunun/encümenin istediği şekilde alınır.	70	3,70	,9114
20-Birlik seçimlerinde ve karar alma süreçlerinde siyasi çekişmeler yaşanmaktadır.	30	2,75	1,1929
21-Birlik karar ve uygulamalarında siyasal iktidarın/hükümetin etkisi vardır.	30	2,70	,9660
22-Üyeler, birliğe gerekli desteği sağlarlar.	75	3,70	,9660
23-Üyeler aidatlarını zamanında ve tam olarak öderler.	45	3,10	1,1502
24-Üyeler sorumluluklarını yerine getirmediği zaman gerekli yaptırımlar uygulanır.	50	3,40	1,0328
25-Birliğin gelirleri, Birlik'ten beklenen hizmetleri gerçekleştirecek düzeydedir.	45	3,05	1,0848
26-Birliğin gelir ve harcamaları ile ilgili denetimler yeterli düzeydedir.	55	3,50	,8770
27-Proje hazırlama ve Birlik faaliyetleri konusunda yeterli teknik personel vardır.	30	2,85	,9212
28-Merkezi bütçeden Birliklere aktarılan pay yeterli düzeydedir.	20	2,50	,9871
29-Birlik, proje yapma konusunda üyelere gerekli desteği sağlamaktadır.	20	2,65	,9871

Anket soruları temel sorun alanlarına yönelik olarak hazırlanmıştır. Bu alanlar ise demokrasi sorunları, mali sorunlar, denetim sorunları, personel sorunları ve farkındalığa yöneliktir. Tablo 4'te Akdeniz Belediyeler Birliği'nde yaşanan sorun alanlarına yönelik, frekans dağılımları görülmektedir. Bulgulara göre personel sorunlarının (27 ve 29. sorular) %75, mali sorunların (22, 23, 24, 25 ve 28. sorular) %55, üyelerin birlik faaliyetleri konusunda farkındalığına yönelik sorunların (2, 3, 4, 5, 11 ve 15. sorular) %53, denetim sorunlarının (26. soru) %45 ve demokrasi sorunlarının (7, 8, 9, 12, 16, 17, 18 ve 19. sorular) %39 frekans değerlerine sahip olduğu görülmüştür. Böylece “personel sorunları” ile “mali sorunlar” en fazla frekansa sahip sorun alanı olarak karşımıza çıkmıştır.

Tablo 4. Temel Sorun Alanları

Temel Sorun Alanları	Frekans (%)
Personel sorunları	75
Mali sorunlar	55
Farkındalık sorunları	53
Denetim sorunları	45
Demokrasi sorunları	39

Gruplar arası farklılıkları ölçmek amacıyla yapılan Anova testi sonuçlarına göre, belediye başkanlarının bağlı buldukları siyasi partiler arasında, birliklerde ortaya çıkan genel kapsamdaki sorunlar gerekse demokrasi ve mali sorunları algılama bakımından ($p=0,05$ düzeyinde) anlamlı farklılıklar tespit edilmiştir (bkz. Tablo 5).

Tablo 5. One Way Anova Testi Sonuçları

Karşılaştırılan Gruplar	F	Sig.
Siyasi Parti-Genel Sorunlar	5,799	,002
Siyasi Parti-Demokrasi Sorunları	8,354	,000
Siyasi Parti-Mali Sorunlar	4,108	,013

Bununla birlikte katılımcıların yaş grupları ve eğitim seviyesi grupları arasında Akdeniz Belediyeler Birliği'nde yaşanan sorunlar bakımından (%95 anlamlılık düzeyinde) anlamlı bir farklılık gözlenmemiştir.

SONUÇ

Belediye birlikleri üye belediyelerin hizmet kapasitesini arttırmak, üye belediyeler arasındaki işbirliği ve dayanışmayı geliştirmek, belediyelerin halka daha etkin ve verimli hizmet sunmasına katkıda bulunmak, belediyeciliğin gelişmesine katkı sağlamak, belediyelerde, demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir yerel yönetim anlayışının yerleşmesi ve yaygınlaşması için çaba göstermek; belediyelerin halka daha etkin ve verimli hizmet sunmasına katkıda bulunmak amaçları ile kurulmuşlardır.

Türkiye’de 1970’li yıllarda birbirine komşu belediyelerin ortak sorunlarının giderilmesi amacıyla kurulmaya başlanan belediye birliklerinin sayısı hızla artmıştır. Ancak zaman içerisinde mali, personel, demokrasi ve denetim yönünden bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada da bu sorunların varlığı ve önem derecesi belirlenmeye çalışılmıştır.

Anket sonuçlarına göre;

- ▶ Akdeniz Belediyeler Birliği’nde yaşanan sorunların öncelikle mali kaynak ve personel yetersizliği konularında ortaya çıktığı görülmüştür.
- ▶ Diğer sorun alanları ise sırasıyla, üyelerin birlik faaliyetleri konusundaki farkındalık düzeyleri ile karar alma süreçlerine katılımcılık alanında yaşanan sorunlardır.
- ▶ Ayrıca belediye başkanları Akdeniz Belediyeler Birliği’nden gerekli desteği göremediklerini de belirtmişlerdir. Ancak belediye birliklerinin kent vizyonu ve belediyeciliğin gelişmesi açısından faydalı olduğunu ifade etmişlerdir.

Elde edilen bulgular birliklerin amaçlarına ulaşmasında, hem birlik başkanının hem de birlik üyelerinin birlik faaliyetlerine gerekli desteği vermesi ve ilgili düzeylerinin artırılması gerekliliğini göstermektedir. Anova testi ile elde edilen sonuçlar, belediye başkanlarının bağlı oldukları siyasi partiler arasında, sorunların değerlendirilmesi bakımından anlamlı farklılıklar olduğunu göstermiştir. Bundan dolayı belediye başkanlarının birlik faaliyetlerinde siyasi kimliklerinden uzak durmaları gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Sonuç olarak belediye birliklerinin amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için öncelikle nitelikli personel istihdamının sağlanması ve mali kaynakların artırılması gerekmektedir. Bununla birlikte üyelerin birlik faaliyetlerine ilgi düzeyleri yükseltilerek mevzuattan kaynaklanan sorunlar da çözümlenmelidir.

KAYNAKÇA

- AKDEDE, Sacit Hadi ve ACARTÜRK, Ertuğrul (2005), Türkiye’de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 3, ss.5-17.
- ARSLAN, Yılmaz (2003), “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri, Problemleri ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 75, Sayı 438, ss.209-223.
- CANALIOĞLU, M. Volkan, “Türkiye’de Belediye Birlikleri ve Belediyelerin Geleceği”,
<http://www.konrad.org.tr/Fransa%20Almanya/Canalioglu.pdf>;
30.11.2010.
- COŞKUN, Bayram (2008), “Belediye Birliklerinin Kentsel Alan Yönetimine Katkısı: Meriç-Belbir’in Örnek Olay Olarak İncelenmesi”, *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*, (Ed.) Fatma Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2001), “Türkiye’de Mahalli İdare Birlikleri ve Sulama Birliği Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, ss.86-113.
- DİLEK, Muzaffer (1998), “Yerel Yönetim Birlikleri Müteahhitlik Hizmetleri Yapabilir mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, ss.94-98.
- DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2010), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ESMER, Şenol (2008), Yerel Yönetim Birlikleri, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Afyonkarahisar.
- FALAY, Nihat (2003), “Kamu Hizmeti ve Yerel Yönetimler İlişkisi”, I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga.
- GERAY, Cevat (1999), “Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve “İlçe Köy Birlikleri” Önerisi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, ss.11-42.
- GÖNÜL, Mustafa (1977), Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayını, No:159, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen (2009), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 6. Baskı, İstanbul.

- KELEŞ, Ruşen (2000), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul.
- KÖSEOĞLU, Mehmet (2010), “Yerel Yönetim Birliklerinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 468, ss.85-102.
- ÖKMEN, Mustafa ve BEKİR Parlak (2008), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- PALABIYIK, Hamit ve KARA, Mustafa (2008a), “Belediye Birlikleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Bağlamında Mahalli İdare Birlikleri”, Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Ed.) Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya, Nobel Yayın, Ankara.
- PALABIYIK, Hamit ve KARA, Mustafa (2008b), “Belediye Birlikleri”, Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler, (Ed.) Fatma Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Resmi Gazete, 11.6.2005 Tarih ve 25842 Sayılı, 5355 Sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu”.
- Resmi Gazete, 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı, 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”.
- Resmi Gazete, 04.03.2005 Tarih ve 25745 Sayılı, 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”.
- SAYIN, Deniz (2000), “Mahalli İdare Birlikleri ve Kavramsal, Hukuksal Sorunlar”, **Sayıştay Dergisi** (Yerel Yönetimler Özel Sayısı), Sayı 38, ss.103-127.
- SAYIN, Deniz, “Birlikler”, <http://www.yerelnet.org.tr>, 30.07.2010.
- Türkiye Belediyeler Birliği, http://www.tbb.gov.tr/KD14_kurulus-ve-gorev.html, 15.02.2011.
- Vilayet Hizmetler Birliği Başkanlığı, <http://www.vilayetler.gov.tr/>, 15.02.2011.
- ŞAT, Nur (2000), Türkiye’de Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediye Birliklerinin Yeri, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.
- ŞENTÜRK, Hulusi (2008), Belediye Birlikleri, Yerel Siyaset Dergisi, S.32, ss.18-19.
- TBMM, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Genel Gerekçesi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss819m.htm>, 15.08.2011
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2011), 2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara.

- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2011), <http://www.migm.gov.tr/Istatistik/icmal.pdf>, 12.06.2011.
- TORTOP, Nuri (1992), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 3, ss.37-50.
- ÜNLÜ, Halil (1993), Yerel Yönetimler Arası İşbirliği: Kent ve Belediye Birlikleri, IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1991), “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 3, ss.123-152.
- YÜKSEL, Alaaddin (1996), “Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 5, Sayı1, ss.39-42.
- ZENGİN, Eyüp (1993), Türkiye’de Yerel Yönetim Birlikleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.



XIII. OTURUM: ÖRGÜTSEL BAŞARI VE İNSAN KAYNAKLARI

Oturum Başkanı

Doç.Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

Türk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık

Prof.Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ, Arş.Gör. Ayşegül KURBAN,
Arş.Gör. Cenay BABAÖĞLU

Kamu Kurumlarında Malpraktis Vakalarını Anlama ve Önleme: “Normal Kazalar” ve “Yüksek Güvenilirlikli Organizasyonlar” Teorileri Işığında Bir “Organizasyonel Başarısızlık” Yaklaşımı Geliştirilmesi

Dr. Hasan BÜKER

İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesinde Kullanılan Sanal Sınıf Uygulamasının Değerlendirilmesi: Emniyet Genel Müdürlüğü Örneği

Dr. Zakir GÜL ve Dr. Ramazan TERKEŞLİ

Gün : 21 Ekim 2011 Cuma

Saat : 08:30 - 10:15

Salon : Yeni Seminer Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

TÜRK KAMU YÖNETİMİ'NDE, İSTİHDAMDA CİNSİYETE DAYALI AYRIMCILIK

*Doğan Nadi Leblebici** *Cenay Babaoğlu*** *Ayşegül Kurban****

Özet

Günümüzün demokrasi anlayışları kamu hizmetlerinin sunumunda ve kamuda istihdamda ayrımcılık etik olmayan bir tutum olarak karşılanmakta ve eleştirilmektedir. Türkiye’de de ayrımcılık konusu giderek daha fazla tartışılmaya başlanmıştır. Türkiye’de ayrımcılık birçok konuda ve özellikle kadın-erkek eşitliği konusunda gündeme gelmektedir. Yasal olarak bakıldığında Türkiye’nin kadın-erkek eşitliği açısından ileri demokratik ülkelerle aynı düzenlemelere sahip olduğu görülmektedir. Ancak kâğıt üzerinde geçerli olan eşitliğin günlük hayattaki uygulamalara ne ölçüde yansıdığı tartışmalıdır. Özellikle kamudaki istihdam uygulamalarına bakıldığında kadın-erkek eşitliğinin gerçekleşmediğine ilişkin bulgular ortaya çıkmaktadır. Kamuda çalışan sayıları incelendiğinde, Türkiye genelinde çalışabilir yaştaki nüfus açısından kadın nüfusun yeterince temsil edilmediği, çalışan kadınların kamudaki hiyerarşi içerisindeki yerleri incelendiğinde de yönetim kademelerinde kadınların fazla yer alamadığı görülmektedir. Kadınların özellikle yönetim kademelerinde kendilerine yer bulamamaları çeşitli nedenlere dayanmaktadır. Bunlar arasında “cam tavan” gibi bazı kavramlarla açıklanan bilinçli bir engellenme kadar, kadının toplumsal rol ve statüsünden kaynaklanan nedenlerin de bulunduğu söylenebilir. Her şekilde kadınların kamudaki istihdamı ile ilgili olarak bir eşitsizlik algısının varlığı aşikârdır. Bu çalışma, etik bir sorun olan “kamudaki istihdam uygulamalarında ayrımcılığı” kadın-erkek bağlamında ele alıp incelemekte ve belirli politikaların sonucu olmasa da ayrımcılığın ve ayrımcılık algısının nasıl ortadan kaldırılabileceğine ilişkin çözüm önerileri sunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ayrımcılık, kadın istihdamı, kamuda istihdam, cinsiyet ayrımcılığı

* Prof. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, nadi@hacettepe.edu.tr

** Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, cenaybabaoglu@hacettepe.edu.tr

*** Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aysegulk@hacettepe.edu.tr

GENDER BASED EMPLOYMENT DISCRIMINATION IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Discrimination in service delivery and in employment of public administration for modern democratic societies is considered as unethical conduct and is highly criticized. The subject of discrimination is started to be increasingly discussed in Turkey. Discrimination in Turkey has been come into question for many social parameters, especially for gender issue. Turkey has legal regulations to prevent gender discrimination. However, the degree of legal enforcement for daily practices is questionable. There are certain findings in employment practices of public organizations that show the existence of gender discrimination. When analyzing statistical data regarding female employment in public administration, it is seen that female population is not represented in public organizations proportionally, and women could not find career opportunity for top level posts. There may be many reasons to explain this situation. Among these, barriers called glass ceiling and common perception on the social role and status of woman could be primary reasons. In any case, there is a clear perception on the gender discrimination in employment practices. This study examines the gender based employment discrimination practices in public administration, and aims at suggesting some measures to prevent it even if these practices are unintentional.

Keywords: Discrimination, women employment, public employment, gender discrimination

GİRİŞ

Ayrımcılık tüm dünyada yaşamın çeşitli alanlarında tartışılan bir konudur. “Ayrımcılık” genel olarak bir kimsenin veya topluluğun başka bir kimseyi veya topluluğu din, dil, ırk, cinsiyet gibi ayırıcı özelliklere dayanarak insan olarak kendisinden daha aşağı görme haline işaret eden “zihniyettir”. Bu zihniyete sahip kişi, ayrımcılığa konu ettiği kişi veya kişilere karşı normalde diğer insanlara davrandığı gibi davranmaz. Ayrımcılık rasyonel sebeplere dayanan bir zihin hali değildir. Çeşitli sebeplerle oluşmuş bir tutumdur. Doğrudan kelime kökeni dikkate alındığında, kişi veya kişilerin yaşamlarındaki çeşitli uygulamalarda bazı kişi veya kişileri ayırmaları, onlara farklı davranmaları anlamına gelir.

Bu çalışmanın konusu istihdam ile ilgili uygulamalarda ayrımcılıktır. Bir eylemin ayrımcılık olarak nitelendirilebilmesi için sonuçları itibari ile hukuksuz ve/veya gayri ahlaki bir durumun varlığına ve yarattığı sonuçlara bakmak gerekir. Örneğin işveren, işyerine eleman alırken başvuran adayları ayırma tabi tutar. Başvuranların bir kısmının başvurusunu reddeder ve diğer kısmının başvurusunu kabul eder. Bu durumda işveren, kişiler arasında ayırım yapmış demektir. Ancak bu veya benzeri eylemlerin ayrımcılık olarak nitelendirilmesi için iki duruma bakılır. Birincisi, işverenin işgören adayına/ işgörene din, dil, ırk, cinsiyet veya işverenin istemediği/ sevmediği bir özelliğinden dolayı farklı davranması durumudur. Bu durum “kasıtlı ayrımcılık” olarak da nitelendirilmektedir. İkinci durum, işverenin istihdama ilişkin bir uygulaması belirli kişi/ kişiler açısından haksız bir olumsuzluk yaratıyorsa söz konusu olabilir. Örneğin, işyerindeki bir terfi için gerekmediği halde yabancı dil bilme koşulunu öne sürmek bazı kimselerin terfisine engel oluşturuyorsa bu durum da ayrımcılık olarak nitelendirilebilir. İşverenin, söz konusu koşulu maksatlı olarak koymamış olması ayrımcılık yapıldığı gerçeğini değiştirmez (EEOC, 1995).

Bu çalışmada kamu kesiminde istihdam uygulamalarında kadınlara cinsiyetleri nedeniyle ayrımcılık uygulanıp uygulanmadığını tartışmak, bu konuda somut veriler ortaya koymak ve eğer varsa kadınların kamudaki istihdamına ilişkin eşitsizlik algısının ve ayrımcılık algısının nasıl ortadan kaldırılabileceğine ilişkin çözüm önerileri sunmak hedeflenmektedir.

Kuramsal Tartışma

Çalışmanın giriş bölümünde “ayrımcılık” kavramı tanımlanmış ve istihdam uygulamalarında ayrımcılığın ne olduğu tanımlanmaya çalışılmıştır. Burada ayrımcılığın varlığının nasıl kanıtlanabileceği ve işverenin ayrımcılık iddialarına karşı savunma mekanizmalarının ne olacağı üzerinde durulacak, ayrımcılığın önlenmesi hususunda işverene düşen sorumluluklar tartışılacaktır.

Bir işyerindeki istihdam uygulamalarında ayrımcılığın var olup olmadığını anlamak açısından dört temel yaklaşım vardır (Dessler, 2005: 46-47). Birincisi, “farklı ret oranları” yaklaşımıdır. Buna göre, ayırıcı bir özellikten dolayı bir grubun, diğerlerine göre daha yüksek reddedilme oranlarının var olup olmadığına bakılır. Örneğin, “Kadınlar, kamudaki giriş sınavlarında erkeklere göre neden daha yüksek reddedilme oranlarına sahipler?” sorusuna yanıt aranır. Bu konuda ABD’de geliştirilmiş bir oran kullanılmaktadır. Kullanılan oran “beşte dört” kuralı veya “% 80” oranı olarak isimlendirilmektedir. Örneğin iş için başvuran erkek adayların % 80’i işe alınmış ve kadın adayların ise, % 50’si işe alınmışsa şöyle bir hesap yapılmaktadır. 50/80 işleminin sonucu 0.625 (% 62,5) olarak ortaya çıkmaktadır ki, bu oran % 80’den daha az olduğu için ayrımcılık olduğuna hükmedilmektedir (Lawrence, 2011). Bu kural özellikle 1980’den sonra mahkeme kararlarında tartışılabilir hale gelmiştir. Ancak genel olarak bu ve benzeri istatistiksel veriler ayrımcılık iddialarında kanıt olarak kullanılmaktadır.

İkinci yaklaşım, “kısıtlayıcı politika”ların varlığıdır. İşveren, maksatlı veya maksatsız şekilde belirli kişi veya grubu dışlayacak şartlar, koşullar koymakta ise, ayrımcılık olduğuna hükmedilebilir. Örneğin işveren, temizlik personeli olabilmek için “üniversite mezunu olmak” koşulunu koymuş ise, bu ilkokul ve lise mezunları açısından kısıtlayıcı bir politikadır. İşveren koymuş olduğu bu koşul veya şartların iş açısından gerekli olduğunu ispat etmek durumundadır (Dessler, 2005: 47).

Üçüncü yaklaşım, nüfus karşılaştırmasıdır. Buna göre, bir kurumda çalışan belirli bir grubun yüzdesi ile o grubun işgücü piyasası içerisindeki yüzdesi arasında bir karşılaştırma yapılır. Bazı meslekler açısından işgücü piyasası olarak işyerinin yer aldığı bölge açısından bir daraltma yapılır. Eğer çalışanların yüzdesi, işgücü piyasasında o grubun yüzdesinden düşükse ayrımcılığa hükmedilebilir (Shoben, 1977: 8).

Dördüncü yaklaşım, McDonnell Douglas Şirketi ile ilgili bir davadan doğmuş olan ve bu şirketin adıyla anılan McDonnell Douglas testidir. Burada işverenin belirli ayırıcı özellikleri olan bir gruptan bir kişiyi, nitelikli olduğu halde işe almayıp, daha sonra aynı pozisyon için eleman aramaya devam etmesi söz konusudur. Bu durum ayrımcılığın kanıtı olarak kullanılabilir (Dessler, 2005: 47).

Yukarıda sözü edilen işyerinde ayrımcılığı kanıtlamaya ilişkin yaklaşımlara karşı, işverenlerin ileri sürebilecekleri iki temel savunma bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “iyi niyet” konusudur. Ayrımcılık uygulanan iş göreni korumak, belirli bir geleneği korumak gibi nedenlerle, işveren ayrımcılık eylemini iyi niyete dayandırabilir. İşveren iş görenin sağlığını, toplumsal statü ve saygınlığını korumak gibi gerekçelerle iş için müracaat eden adayı reddedebilir veya diğer istihdam uygulamalarında kişiye farklı davranabilir. Örneğin, bir spor tesisinde erkeklerin soyunma odasında çalışacak temizlik işçisinin özellikle erkek olmasını isteyebilir veya bir havayollarında uçakta çalışan bir hostesi hamileliği nedeniyle yer personeli olarak görevlendirebilir.

“İyi niyet” hukuki açıdan dar yorumlanan bir savunma yöntemidir. Her durumda iyi niyet, ayrımcılığın olmadığını göstermeye yetmez (Woods, 1997:13).

İşverenin ayrımcılık iddialarına karşı kullanacağı diğer bir yaklaşım “iş gerekleri” yaklaşımıdır. Buna göre, işveren ayrımcılığa konu eyleminin işin bir gereği olduğunu ispatlamak durumundadır (Woods, 1997: 13). Örneğin, dini bir organizasyon camide imam olarak istihdam etmek üzere bir Müslüman’ı veya kilisede istihdam etmek üzere bir Hristiyan’ı tercih edebilir.

Bu savunma yaklaşımlarının dışında işverenin ayrımcılığa karşı açık bir politika oluşturması, kişilerde işin gerektirdiği niteliklerin dışında nitelikler aramaması gerekir. İşveren istihdamla ilgili tercihini her zaman en iyiden yana kullanmalıdır. “En iyi” herhangi bir işi en iyi yapacak kişi olarak algılanmalıdır. Günümüz toplumlarında işgücünün din, dil, ırk, cinsiyet vb konularda giderek çeşitlendiği görülmektedir. İşverenlerin bu çeşitliliği dikkate alarak ayrımcılığa geçit vermeyecek uygulamalara yönelmeleri gerekmektedir. Bu da başta istihdamla ilgili yasal mevzuata uyulmasını zorunlu hale getirmektedir. Ancak, mevcut mevzuatın da bazı durumlarda ayrımcı hükümler içeriyor olabileceği göz ardı edilmemelidir. Mevzuatın dışında geçmişteki ayrımcı uygulamaların günümüzdeki olumsuz yansımalarını ve etkilerini giderecek düzenlemelere de ihtiyaç duyulabilir. Pozitif ayrımcılık olarak da adlandırılan “kota” uygulamaları bu konuda yardımcı bir araç olarak kullanılabilir.

Bulgular

Bu bölümde kamu kesiminde kadınların istihdamına ilişkin sınırlı¹ veriler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Burada kullanılan nüfus verilerinde çalışabilir yaştaki nüfus olarak 15-64 yaş aralığı dikkate alınmıştır. Öncelikle bazı demografik veriler ortaya konularak, kadınların istihdamla ilgili durumları ortaya konulmaya çalışılmış, daha sonra kamuda cinsiyete göre istihdam verileri sunularak demografik verilerle birlikte değerlendirilmiştir. Aşağıda Tablo 1’de cinsiyet parametresine göre 15-64 yaş gurubundaki nüfus, işgücü ve istihdam verileri sunulmaktadır.

¹ Kamuda istihdam ile ilgili rakamlar önemli ölçüde Devlet Personel Başkanlığı’nın (DPB) kontrolü altındadır. Bu bakımdan başka kaynaklardan veri elde etme imkânı fazlaca bulunmamaktadır. Burada elde edilen veriler DPB ve Türkiye İstatistik Kurumu tarafından sunulan verilerdir.

Tablo 1. Cinsiyete Göre Nüfus, İşgücü ve İstihdam

	Kadın		Erkek	
	Nüfus	%	Nüfus	%
Toplam Nüfus	36.888.000	49,88	37.062.000	50,12
15-64 Yaş	24.693.000	49,55	25.144.000	50,45
İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı	8.094.000	*32,78	18.901.000	*75,17
İstihdam ve İşgücüne Oranı	7.223.000	**89,23	17.223.000	**91,12

* (İşgücü/Çalışabilir Yaşta Nüfus)x100 ** (İstihdam/İşgücü)x100

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu-TÜİK

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Türkiye’de kadın ve erkek nüfusu neredeyse eşit durumdadır. Bu durum, çalışabilir yaştaki (14-64 yaş) nüfus açısından da değişmemektedir. 0-64 yaş gurubundaki nüfusun istihdam oranı %49.05’tir ki, bu oran Avrupa Birliği (AB) ortalamasının (%64,9) gerisindedir. Bu oran, erkekler açısından %68,49 iken, kadınlar açısından %29.25’tir. Erkekler için oran AB ortalamasına (%70,7) oldukça yakındır. Kadınlarda ise, AB ortalamasının (%58,6) oldukça gerisindedir. Meselenin temel nedeni “işgücüne katılım oranları” ile ilgilidir. İşgücü piyasasına katılım anlamında çalışabilir yaştaki kadın nüfusun işgücüne katılım oranı, erkek nüfusun işgücüne katılım oranının yarısından daha azdır. Günümüzde nitelsiz işgücüne duyulan ihtiyacın giderek azalması, kadınların işgücüne katılım oranının öğrenim ile ilgili olabileceği düşüncesini akla getirmektedir. Ancak, nüfusun öğrenim istatistikleri incelendiğinde, kadın ve erkek işgücüne katılım oranları arasındaki farkı izah edecek bir veriye rastlanmamaktadır (Tablo 2).

Tablo 2. Cinsiyete Göre Nüfusun Eğitim Durumu (Kaynak: TÜİK)

	Kadın		Erkek	
	Nüfus	(%) *	Nüfus	(%) **
İlkokul	8.736.049	23,68	6.973.926	18,82
İlköğretim	4.165.427	11,29	5.497.236	14,83
Ortaokul / Dengi	1.180.460	3,20	1.946.744	5,25
Lise	4.818.017	13,06	6.556.319	17,69
Yüksek Okul/Fakülte	1.873.644	5,08	2.692.405	7,26
Yüksek Lisans	147.899	0,40	217.892	0,59
Doktora	43.074	0,12	70.788	0,19

*(Eğitilmiş Kadın Nüfus/Kadın Nüfus)x100 ***(Eğitilmiş Erkek Nüfus/Erkek Nüfus)x100

Bu çalışmanın konusu, kamuda kadınların istihdamı olduğu için, tüm işgücü piyasasına ilişkin detaylı bir tarama yapılmamıştır. Esasen, kamu kuruluşlarında farklı statüde (memur, işçi, sözleşmeli, geçici işçi vb) çalışan kadınlar açısından da detaylı tarama imkânı mümkün olmamıştır. Diğer taraftan, elde edilen verilerin güvenilirliği de tartışmalıdır. Ancak mevcut durumu büyük oranda yansıttığı varsayılmıştır.

Türkiye’de 2011 yılı itibari ile kamudaki serbest kadroların toplamı 2.465.951 olarak verilmektedir. Devlet Personel Başkanlığı’nın web sitesinde yayınlanan, genel ve özel bütçeli kurumlar ile sosyal güvenlik kurumlarında çalışan memurların cinsiyete göre sayısal ve oransal dağılımına bakıldığında ise; Türkiye’de 1.818.688 adet memur olduğu, bu sayının 653.397’sinin (% 36) kadın, 1.165.291’inin (% 64) erkek olduğu ortaya çıkmaktadır. Yine DPB’nin verilerine göre memurların dışında 450 bin civarında sözleşmeli, işçi ve kapsam dışı personel kamuda çalışmaktadır (DPB, 2011). Kadın ve erkeklerin memur olarak kamuda çalışma oranları işgücüne katılım oranlarına yakın görünmektedir (Tablo 3).

Tablo 3. Kamuda Çalışan Kadın ve Erkek Memurlar (Kaynak: DPB)

	Kadın		Erkek	
	Sayı	%	Sayı	%
İşgücü ve İşgücüne Katılma Oranı	8.094.000	*32,78	18.901.000	75,17*
Memur	653.397	35,92	1.165.291	64,08
Memur İşgücüne Oranı	653.397	**8,07	1.165.291	6,16***

*Bkz. Tablo 1. ** $(\text{Kadın Memur/Kadın İşgücü}) \times 100$ *** $(\text{Erkek Memur/Erkek İşgücü}) \times 100$

Tablo üçteki verilerden yola çıkarak kadınların (% 8,07), erkeklere göre (% 6,16) işgücü piyasasına katılma oranlarından daha yüksek oranda memur olarak çalıştıkları görülmektedir. Başak ve Öztaş (2010) yaptıkları çalışmada benzer sonuçlara erişmişlerdir. Söz konusu çalışmada, çalışan kadınlar daha çok (%52) kamuda görev aldıkları ifade edilmiştir.

Kadınların kamuda memur olarak istihdamına ilişkin bir değerlendirme de kadınların yönetici olarak istihdamı ile ilgilidir (Tablo 4).

Tablo 4. Cinsiyete Göre Kamuda İstihdam Durumu (Memur)

	Kadın		Erkek	
	Memur	%	Memur	%
Toplam	653.397	35,93	1.165.291	64,07
Toplam Yönetici	188	11,08	1509	88,92
Daire Başkanı	135	13,99	830	86,01
Genel Müdür Yardımcısı	41	8,76	427	91,24
Genel Müdür	8	5,06	150	94,94
Müsteşar Yardımcısı	3	3,49	83	96,51
Müsteşar	1	5,00	19	95,00

Kaynak: Devlet Personel Başkanlığı-DPB

Bu tablodaki görüntü memur olarak çalışan kadınların kamuda üst yönetim kademelerine fazlaca gelemediklerini göstermektedir. Toplamda memurların % 35,92'sini oluşturan kadınlar daire başkanı ve üzerindeki görevlerde % 11 civarında temsil edilmektedir. Daire başkanlığının üzerindeki görevler açısından durum daha da dramatik bir hal almakta, oran % 5'lere düşmektedir. Şeflik, müdür yardımcılığı, müdürlük gibi ilk kademe yöneticilikleri açısından veri temin edilememiştir. Ancak bu seviyede kadın memurların üst kademe yöneticiliklerine göre biraz daha yüksek oranda temsil ediliyor olmalarını beklemek gerçekçi olacaktır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Cinsiyet, günümüzde ayrımcılıkla ilgili tartışmaların en önemli parametrelerinden birisidir. Üstelik yaşamın her alanına sirayet etmiş bir tartışma konusudur. Bu nedendir ki, kendi jargonunu oluşturan feminist düşünce, tartışmaları çok üst düzeylere taşımış, sosyal bilimlerin neredeyse tüm alanlarında kuramsal temeller oluşturmuştur. Kavramsal düzeydeki tartışmaların çok uzağında, cinsiyete dayalı somut ayrımcı uygulamaları yaşamın çeşitli alanlarında görmek mümkündür. Bugün gelişmiş toplumlarda etkileri azalmış ve ortaya çıkan sonuçları bir ölçüde katlanabilir hale gelmiş cinsiyete dayalı ayrımcılık istihdam açısından da halen varlığını sürdürmektedir. Kadının toplumsal statüsü belirli rol kalıplarından halen kurtulamamıştır. Bu durumun izlerini kamusal istihdam hayatında sürmek mümkündür.

Yıllardır istihdam hayatının uzağında tutulan kadın emeğine biçilen rol, genellikle kadının fiziksel işgücünün kullanılması şeklinde olmuştur. Bu

anlamda çalışmak, kadının toplumsal statüsünde önemli bir değişikliğe yol açmamıştır. Türkiye açısından da durum pek farklı değildir.

Söz konusu çalışmada, kamuda memur olarak çalışanların durumları incelenmiş, kamuda memur istihdamında cinsiyete dayalı ayrımcılığa işaret eden uygulamaların var olup olmadıkları tespit edilmeye çalışılmıştır. Devlet memurları ile ilgili mevzuat yönünden incelendiğinde, kadınlara yönelik ayrımcı hükümlerin bulunmadığı, aksine kadınlar lehine pozitif ayrımcılığı destekleyen hüküm ve uygulamaların bulunduğu görülmektedir. Bu çalışmanın kuramsal tartışma kısmında ele alınan yaklaşımların bazıları bütün olarak kamuda memur istihdamında kadınlara karşı cinsiyete dayalı ayrımcılık yapıldığını kanıtlayacak argümanlar sunmanın uzağındadır. Gerek istatistiksel oranlar, gerekse mevzuatta kadını kısıtlayıcı hükümlerin olmaması kadına karşı bir ayrımcılığın olmadığı şeklinde yorumlanmaya müsaittir. Ancak, kuramsal tartışmadaki birinci yaklaşım olan “farklı ret oranları” veya “beşte dört” yaklaşımını test edecek veriler de mevcut değildir. Dolayısıyla işe alma aşamasında kadınlara karşı ayrımcılık yapıldığını veya yapılmadığını söylemek kolay değildir. Bulgular kısmında kadınların eğitime ilişkin olarak sunulan veriler değerlendirildiğinde eğitimin kadınlar açısından eşitsizliğe ve dolayısıyla ayrımcılığa yol açacak bir unsur olmadığı da ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda bahsedilen kadına karşı cinsiyete dayalı ayrımcılığın olmadığına işaret eden bu olumlu tartışma, ne yazık ki kamudaki tüm istihdam uygulamaları açısından geçerliliğini yitirmektedir. Üst yönetim kademelerine ilişkin sınırlı verilere bakıldığında, kamuda memur olarak çalışan kadınların yönetim kademelerinde ilerlemelerinde sorun olduğu görülmektedir. İstatistiksel oranlar kadınların üst yönetimde yeterince temsil edilmediğini ortaya koymaktadır. Rakamlar üst yönetim kademelerindeki memurların sayıları açısından cinsiyet dengesizliğinin tesadüfen ortaya çıktığını söylemek için inandırıcı değildir. Literatürde “cam tavan” (glass ceiling) olarak bilinen kadınları nitelikleri ve başarılarına bakmaksızın üst yönetim kademelerine gelmekten uzak tutan görünmez bir bariyerden söz edilmektedir (Federal Glass Ceiling Commission, 1995: 4). Bu görünmez bariyer veya bariyerler kadına yönelik toplumsal önyargılar, kadının kariyerinde yükselmesini önleyecek işyeri uygulamaları, hükümetlerin bu konuyu takip etme ve yasaların uygulanmasını zorlama konusundaki eksiklikleri gibi bariyerler olabilmektedir. Görünen o ki, Türkiye’de cam tavan kavramı çerçevesinde tartışılan bariyerler memur olarak çalışan kadınların kariyerlerinde yükselmelerinde bir engel oluşturmaktadır. Diğer taraftan, cam tavan ortadan kalkmadıkça veya kaldırılmadıkça, işverenin ayrımcılık iddialarına karşı kullanacağı savunma yaklaşımları olan “iş gerekleri” ve “iyi niyet” yaklaşımları da cam tavanı oluşturan bariyerlerin rasyonelleştirilmesi adına kalkan olarak kullanılmaya uygun mekanizmalara dönüşebilirler.

İş hayatında ayrımcılığın önlenmesine yönelik olarak geliştirilecek yaklaşımlar sadece cinsiyet parametresi üzerine bina edilemez. Ancak ayrımcılığın odağında olan her bir konu için ayrı mücadele yöntemlerinin geliştirilmesi de önemlidir.

Alınacak yasal önlemler kadar, ayrımcılığa karşı toplumsal bir bilinç oluşturulmasına yönelik önlemlere de ağırlık verilmelidir. İş hayatında ayrımcılığın sadece bireyler açısından değil, kurumlar açısından yıkıcı sonuçları olabileceği tüm işveren ve işgörenlere anlatılmalıdır. Belki de bu konuyla ilgili olarak ilköğretim müfredatına ders veya dersler koymak bu konuda toplumsal bilinç oluşturmak adına önemli bir adım olabilir. Toplumsal bilinç oluşması önemli bir adım olacaktır ancak konunun yasal zemini de önemlidir. Bu nedenle, şu anda meclisin gündeminde tasarı halinde bulunan ayrımcılıkla mücadele yasası aceleye getirilmemeli, toplumda yeterince tartışılmalı ve kapsamlı bir kanun oluşturulmalıdır. Son olarak, ayrımcılık ve özellikle iş hayatında ayrımcılık konuları bilimsel çevrelerde daha fazla araştırma ve tartışma konusu olması gerektiği, bilimsel çevrelerin ayrımcılıkla mücadelenin mekanizmalarını oluşturmada öncü olması gerektiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

BAŞAK, Suna ve ÖZTAŞ, Nail (2010) “Güven Ağbağları, Sosyal Sermaye ve Toplumsal Cinsiyet”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı 1, ss: 27-56

DESSLER, Gary (2005) Human Resource Management, Prentice Hall: New Jersey.

DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI (2011), “İstatistikler”, http://www.dpb.gov.tr/dpb_istatistikler.html (10.09.2011)

EEOC (1995) “Theories of Discrimination: Intentional and Unintentional Employment Discrimination – Technical Assistance Program”, **US Government Document**: Washington D.C.

Federal Glass Ceiling Commission (1995). “Solid Investments: Making Full Use of the Nation's Human Capital.” Washington, D.C.: U.S. Department of Labor.

LAWRENCE, Amie (2011). “The Big AI”, **Select International, Inc.**, <http://blog.selectinternational.com/2011/05/the-big-ai/>

SHOBEN, Elaine W. (1977) “Probing Discriminatory Effects of Employee Selection Procedures with Disparate Impact Analysis under Title VII”, **Texas Law Review**, Cilt 56, Sayı 1: 1-46.

WOODS, Robert H. (1997) Human Resource Management, Educational Institute of American Hotel & Motel Association: Lansing, Michigan

YÖNETİMSEL BİR PROBLEM OLARAK MALPRAKTİS: BİREYSEL BAŞARISIZLIK MI? ÖRGÜTSEL BAŞARISIZLIK MI?

Hasan Büker*

Özet

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde öne çıkan şeffaflık, verimlilik, hesap verebilirlik gibi temel ilkelerin gelişmesi, toplumları kamu kaynaklarını kullanan kurumların işleyişlerine ve burada çalışan kamu görevlilerinin çalışmalarında yaşanan profesyonel hatalar ve yanlış uygulamalara (malpraktis) karşı daha duyarlı ve endişeli hale getirmiştir. Bu çerçevede gelişen demokratik toplumlar için kamu kurumlarında yaşanan malpraktis vakalarının önlenmesi büyük önem arz etmektedir, çünkü bu vakalar kamu kurumlarına karşı güven kaybı yanında insan hayatına malolabilecek düzeyde maddi ve manevi zararlara yol açmaktadır. Ülkemiz bu konu ile en çok sağlık kurumlarında yaşanan malpraktis vakaları nedeni ile tanışmışsa da, diğer pek çok kamu kurumunda ve özel kurumda yaşanan malpraktis hadiseleri de kamuoyu gündemine taşınmaktadır.

Bu çalışma; örgüt ve yönetim araştırmalarının argümanlarından hareketle farklı örgütlerde yaşanan malpraktis vakalarını bir “örgüt başarısızlığı – *organizational failure*” olarak değerlendiren kuramsal bir yaklaşım geliştirmektedir. Bu yaklaşıma göre; örgütlerde ortaya çıkan malpraktis vakalarının basit bireysel hatalar olarak değerlendirilemeyeceği, etkileşimsel bir perspektifle farklı unsurları gözetilen bir yaklaşımın daha doğru ve etkili bir anlayış sağlayacağı ve bu sayede problemin daha etkili bir şekilde önlenebileceği hususları tartışılmıştır. Bu çerçevede; kamu kurumlarında malpraktis vakalarının örgütlerin çevrelerindeki (*organizational environment*) bir takım unsurlar ile örgüt davranışının (*organizational behavior*) farklı üç boyutu arasındaki aktif etkileşim neticesinde ortaya çıkan birer “örgüt başarısızlığı” oldukları ve basit bireysel başarısızlıklar olarak anlaşılacakları ortaya konulmaktadır. Sonuç olarak etkin bir önleme stratejisi için gerekli hususlar ele alınmakta ve geliştirilen model için bir ampirik test daveti yapılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Malpraktis, yönetim, örgüt, sistem yaklaşımı

* Dr., Polis Akademisi Başkanlığı, hbuker@pa.edu.tr

MALPRACTICE AS AN ADMINISTRATIVE PROBLEM: HUMAN OR SYSTEM ERROR?

Summary

Public has become more and more concerned and alert about malpractice cases in public and private organizations along with the emergence of transparency, efficiency, accountability and similar principles of new public administration phenomena. Hence, preventing malpractice in public organizations is tremendously important due to the fact that these adverse incidents not only diminish public support and confidence towards government and public organizations, but they also cause serious material losses and, more importantly, losses in human health and welfare. Although the Turkish society is mostly familiar with malpractice cases in medical organizations, there have been many other notorious malpractice incidents in public organizations reflected by media organs.

This study develops a new conceptual framework that considers these incidents as “organizational failures” by amalgamating major arguments of several scientific studies conducted around this theme on different organizational settings. Along with this new approach, it is argued that the malpractice incidents as experienced in public and private organizations cannot be thoroughly understood as “individual failures,” but it is indispensable to maintain an interactionist and relationist perspective for a complete understanding and effective prevention of malpractice incidents in these organizations. Accordingly, it is pointed that the malpractice incidents as experienced in several organizations are “organizational failures” as opposed to “individual failures” resulting from the interaction of several elements of the organizational environment and organizational behavior. Conclusively, several suggestions are made to understand the etiology of the malpractice incidents in organizational settings and to prevent them through effective administrative and public policies.

Keywords: Malpractice, organization, administration, system approach

GİRİŞ

Kamu yönetimi biliminde ortaya çıkan paradigma değişimine paralel olarak kamu kurumlarının işleyişinde hesap verebilirlik, şeffaflık, etkililik, verimlilik kavramları ve bu kavramların gerektirdiği uygulamalar daha fazla ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu çerçevede meydana gelen değişimler, kamu hizmetlerinin sunulduğu toplumları; kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığı, kendilerine sunulan hizmetlerin kalitesi ve kamu görevlilerinin hizmetlerini yerine getiriş şekilleri gibi hususları değerlendirme noktasında daha aktif, etkili, donanımlı ve dahası muktedir hale getirmiştir (Eken, 2006). Dolayısıyla kamuoyu, kamu kurumlarında meydana gelen işletme zararları, yolsuzluklar, başarısızlıklar ve benzeri pek çok olumsuz durumda daha etkili hesap sorma, tepki geliştirme, endişelerini ifade etme eğilimi taşımaya başlamıştır. Kamuoyunu endişeye sevk eden bu olumsuz durumlardan belirli bir kısmını da profesyonellerin yaptıkları hatalar / yanlışlıklar ve bunların neticesinde insanların, kurumların ve genel anlamda toplumun uğradığı maddi ve manevi zararlar oluşturmaktadır. Son dönemde farklı meslek mensuplarının yaptıkları hatalar ve yanlış uygulamalar için “malpraktis – *malpractice*” tabiri kullanılmaktadır. Malpraktis terimi kısaca, belirli bir meslek mensubunun hatalı uygulamaları, bilgi, beceri ve özen eksiklikleri veya ihmalleri sonucu hizmet alanın zarar görmesi durumudur (Ertem, Oksel, Akbıyık, 2009). Ülkemizde özellikle tıp alanında çalışan profesyonellerin (tıp doktorları, hemşireler, sağlık teknik elemanları v.s.) yaptığı bu tip mesleki hata ve yanlış uygulamalar ve neticesinde insanların uğradığı maddi ve manevi zararlar sıkça kamuoyu gündemine gelmektedir. Ne var ki, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ele alınan ve “malpraktis” olarak nitelenebilecek problemler hem bizzat pek çok sektörde faaliyet gösteren kamu kurumlarında yaşanmakta hem de ilgili kamu kurumları bu problemlerin önlenmesi için çaba sarf etmeye zorlanmaktadır. Bu çalışmanın amacı da “malpraktis” olarak ifade edilen bu sorunsalı anlama ve önleme adına daha etkin kamu politikaları geliştirmek için gerekli olan yönetsel bir perspektif geliştirmektir.

Malpraktis vakaları sadece kamu sektöründe yaşanmamakla birlikte, ülkemizde özellikle bu tip vakaların yaşandığı tıp, hukuk, maliye, güvenlik gibi sektörlerin ağırlıklı olarak kamu yönetimi içerisinde yer alıyor olması, konuyu kamu yönetimi açısından önemli hale getirmektedir. Bunun yanında, kamu yönetiminde yaşanan değişim paralelinde devletin bu tip hizmetleri bizzat yerine getirmekten öte düzenleme / denetleme yapması yönündeki beklenti, malpraktis vakalarının önlenmesi ve bu tip durumlardan doğacak her türlü zararın önüne geçilmesi için etkin kamu politikaları geliştirmeyi gerektirmektedir. Bu nedenle mevcut çalışma ile ortaya konulacak yaklaşım, gerek kamu kurumlarında uygulanacak politikalar gerekse genel olarak belirli mesleklerin icrasında sergilenecek düzenleyici / denetleyici yaklaşımların belirlenmesi adına kamu yönetimine katkı sağlamayı hedeflemektedir. Ülkemizde tıbbi malpraktis vakalarının önlenmesi için son on yıl içerisinde

devam eden kanun tasarısı çalışmaları bulunduğu (Çokar, 2011), Adli Tıp Kurumu, Türkiye Taş Kömürü İşletmeleri gibi kamu kurumlarında malpraktis olarak değerlendirilebilecek durumlara ilişkin denetim raporları hazırlandığı ve benzeri nitelikte çeşitli sorunların farklı kamu kurumlarında yaşandığı dikkate alınırsa çalışmamızın ülkemiz yönünden doğru bir zamanlama ile gerçekleştirildiği değerlendirilebilir. Dahası farklı ülkelerde de yaşanan benzer malpraktis vakalarının önlenmesine yönelik politika üretme gayretleri devam etmektedir ve bu çalışma ile ortaya konulan teorik yaklaşım ile bu çabalara katkı sağlamak hedeflenmektedir.

Mevcut çalışma; genel olarak izlediği kuram oluşturma – *grounded theory* yaklaşımı ile tümevarımcı bir tasarım ile örgülenmiştir. Bu çerçevede ilk olarak “malpraktis” kavramı irdelenerek problemin hangi şekillerde kendisini gösterdiği, etkileri ve problemin belirlendiği noktalarda bilinen nedenlerinin neler olduğu ele alınmıştır. Bu noktadan hareketle “malpraktis” olarak nitelenen problemin nitelikleri ve etkileri itibariyle sadece bireysel kaynaklı sorunlar olmayıp örgüt seviyesinde değerlendirilmesi gereken bir nitelik taşıdıkları ortaya konulmuştur. Örgüt seviyesinde yaşanan başarısızlık - *failure* veya kazalara ilişkin olarak yönetim bilimi literatürünün geliştirmiş olduğu farklı kavramlar ve yaklaşımlar irdelenmiş ve bu teorik yaklaşımların ortaya koydukları kavramların etkileşimi ile malpraktis vakalarını anlama ve önleme adına kullanılacak teorik bir model geliştirilmiştir. Geliştirilen bu modelin somut olarak ele alınan sorunsalın çözümlenmesine ne şekilde katkı sağlayabileceği ve bu konuda gerçekleştirilebilecek ampirik çalışmaların muhtemel yönleri de bu çalışma sonunda tartışılmaktadır.

YÖNTEMSSEL HUSUSLAR

Bu makale ile daha önce sistematik olarak irdelenmemiş ve muhtemel boyutları tam olarak ortaya çıkartılmamış bir fenomen (görüngü) üzerinde çalışıldığı için Morse (2000) tarafından önerildiği gibi nitel bir yöntem takip etmek gerekli olmuştur. Nitel yöntemler içerisinde yer alan biyografi, etnografi, fenomenoloji, vaka incelemesi ve kuram oluşturma gibi yaklaşımlardan ‘kuram oluşturma – *grounded theory* yaklaşımı bu makalenin amaçlarına iyi hizmet edebilecek nitelikte bulunarak bu yaklaşımın esasları etrafından çalışma şekillendirilmiştir. Mevcut bilgi ve verilere dayalı olarak üzerinde çalışılan belirli bir fenomene ilişkin olarak tamamen tabandan tavana açık bir tümevarımcı yaklaşımla kuram geliştirilmesi bu yaklaşımın ana felsefesidir. Bu yaklaşım farklı bilgi ve veri kaynaklarını bir arada kullanabilme olanağı sağlamaktadır.

Kuram oluşturma yaklaşımında en önemli hedef, belirli bir duruma ilişkin bir fenomeni açıklayan veya ortaya koyan, ana hatları belirlenmiş bir analitik şema oluşturabilmektir (Creswell, 1998). Bu yaklaşımda araştırmaya paralel olarak yeni bir kuram geliştirilebileceği gibi, daha önce benzer durumlar için ortaya konulmuş teorik yaklaşımların sentezlenmesi ve yeniden dizaynı ile de bir kuram geliştirilebilir (Glaser ve Straus, 1967). Oluşturulan kuram da esasen önerilen belirli konseptler ve/veya konsept grupları arasında sabitlenebilir

ilişkileri ifade eder (Strauss ve Colbin, 2000). Kullanılan bu yöntemsel yaklaşım gereği araştırmacının çıkarımları önem kazanmaktadır ve yapılan çalışma neticesinde oluşturulan kuram da, esasen, devam edecek araştırmalarla test edilmeye ve geliştirilmeye açık olmalıdır (Creswell, 1998). Bu çerçevede mevcut makale için esas teşkil eden fenomen ‘malpraktis’dir. Bu fenomeni açıklama adına oluşturulan kuram için fenomenin kendini gösterdiği belirli örgütsel çevrelere ilişkin olarak yapılan çalışmaların ortaya koyduğu bilgiler ile örgütsel başarısızlık adına ortaya konulmuş farklı kuramlar ve yönetim bilimi alanında önemli görülen sistem yaklaşımları sentezlenerek yapılan çıkarımlar çerçevesinde ele alınan ‘malpraktis’ fenomeninin oluşumunu açıklayan bir kuram oluşturulmuştur.

GENEL OLARAK MALPRAKTİS OLGUSU VE GÜNCEL ÖRNEKLER ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

İngilizce “*malpractice*” kelimesinin Türkçe söylenişiyle yazılarak kullanılan hali olan “malpraktis” terimi; profesyonel olarak çalışıyor olmanın yüklediği bir görevi veya hizmeti yerine getirmede ihmal, kusur veya savsaklama göstererek, hatalı veya yanlış uygulamalar gerçekleştirmek suretiyle yaralanma, kayıp veya hasar meydana gelmesine yol açmak ~~eeek şekilde~~ olarak tanımlanmaktadır (Merriam-Webster’s Online Sözlüğü, 2011). Bu çerçevede evrensel hukuki değerlendirmeler, malpraktis vakalarında aşağıdaki dört unsurun bir arada bulunması gerektiğini belirtmektedir (The Four Elements of Medical Malpractice, 1997):

- Sorumluluk / görev (*duty*): Malpraktis olarak nitelendirilebilecek bir olay için mutlaka profesyonel anlamda verilmiş bir görev veya söz konusu mesleğin profesyonel standartları çerçevesinde belirlenmiş bir takım mesleki sorumluluklar olmalıdır.
- Sorumluluğun / görevin ihmali (*neglect*): Yukarıda ifade edilen sorumluluk / görev ihmal edilmiş olmalıdır. İhmal ise genel olarak profesyonel olarak belirlenmiş görev veya işleyiş standartları esas alınarak değerlendirilen bir husustur (Hill, 1986).
- Maddi / manevi hasar (*harm*): Yukarıda belirtilen ihmali davranış veya uygulama neticesinde maddi veya manevi olarak belirlenebilir bir zarar ortaya çıkmalıdır.
- Nedensellik (*causation*): Meydana gelen ihmali davranış / uygulama ile ortaya çıkan zarar arasındaki illiyet bağı bulunmalıdır.

Bu çerçevede değerlendirilen malpraktis kavramını ele alırken ortaya çıkan önemli bir konu malpraktis olgusunun herhangi bir mesleğin icrası esnasında oluşabilecek *komplikasyondan* farklı oluşudur. Malpraktis vakaları bilgisizlik, deneyimsizlik ya da ilgisizlik nedeniyle ortaya çıkan, öngörülebilir ve gerekli önlemler alınmak suretiyle engellenebilir hatalardan kaynaklanan zararlar iken, komplikasyonlar kabul edilebilir bir risk çerçevesinde gerçekleştirilen bir eylem sonucunda normal uygulamalar ve mevcut bilgi dâhilinde öngörülme bir zararın ortaya çıkmasıdır (Civaner, 2011; Kalkat, 2007). Yukarıda kavramsal

olarak açıklanan “malpraktis” konusunun belli başlı alanlarda gözlemlenen örnekleri aşağıda ele alınmaktadır.

Tıbbi Malpraktis: Tıp alanında yaşanan malpraktis vakaları kamuoyunda en çok dikkat çeken ve yankı uyandıran hatalı / yanlış uygulamalar olmaktadır. Neticeleri itibariyle ortaya çıkan zararın telafisi mümkün olamayacak sakatlıklardan can kayıplarına kadar uzanması nedeni ile tıbbi malpraktis vakaları gerek ülkemizde gerekse diğer ülkelerde özellikle son yıllarda önemle üzerinde durulan bir problemdir (World Medical Association, 2005). Tıbbi malpraktis problemi ülkemizde ve farklı ülkelerde gerek kamuoyu gerekse kamu yöneticileri tarafından hukuk, eğitim, etik ve yönetim boyutları ile yoğun olarak tartışılmakta ve çalışılmaktadır (Hancı, 2002). Tıbbi malpraktis vakalarında genel olarak; teşhise yönelik gerçekleştirilen tetkik ve incelemelerde bir kısım bulguların atlanması ve teşhiste oluşan hatalar; girişimsel, ilaç ya da operasyon ile tedavi sırasındaki yanlış ilaç uygulanması; yanlış ameliyatlara; yatan hasta tedavisinde ihmal neticesi meydana gelen kazalar; tedavi esnasında yardımcı sağlık personeli tarafından hatalı ilaç uygulamaları gibi örnekler yaşanmaktadır (Öztürk 2005). Tıbbi malpraktis ve diğer alanlarda yaşanan malpraktis olaylarında genel olarak; dikkatsizlik, tedbirsizlik, meslekte acemilik/yetersiz bilgi ve tecrübe, özen eksikliği ve belirlenmiş görev standartlarına ve talimatlara uymamak gibi nedenler ön plana çıkmaktadır (Ertem, Oksel, Akbıyık, 2009).

Ülkemizde bu nitelikte bir problemin resmi boyutlarına ilişkin veri bulunmamasıyla birlikte özellikle ulusal basına yansıyan olaylardaki artış problemin yayıldığını, en azından bu konudaki toplumsal farkındalığın medya aracılığı ile arttığını göstermektedir (son örnekler için bkz. http://www.malpraktis.net/uygulama_hata.html). Ertem ve arkadaşları (2009) tarafından 2000 – 2007 yılları arasında yayınlanmış gazete haberleri üzerinden gerçekleştirilen retrospektif bir çalışmada; 2000 yılında tıbbi malpraktis kapsamında değerlendirilebilecek iki yayınlanmış gazete haberi bulunmuşken bu rakamın devam eden yıllarda kademeli olarak artarak 2007 yılında 53'e ulaştığı belirlenmiştir. İncelenen vakaların genel olarak kamuya ait sağlık kuruluşlarında meydana geldiği, doktorlar tarafından gerçekleştirilen hataların yoğunlukta olduğu ve genellikle ölüme neticelendiği de yine aynı çalışma ile ortaya konulan tespitler arasındadır. Bir başka çalışmada; tıbbi malpraktis araştırması amacıyla Adli Tıp Kurumuna gönderilen ve 0-18 yaş arası hastaları kapsayan vakalarda 2004 yılından itibaren belirgin bir artış bulunduğu, 2002 ve 2003 yıllarında olgu sayısı sırasıyla 57 ve 50 olarak tespit edilmişken, 2004 yılında 268, 2005 yılında 534 ve 2006 yılında 549 vaka olduğu bildirilmektedir (Özkaya ve ark., 2011). Tabii bu rakamlardaki artışlar problemin boyutundaki (vaka sayısındaki) artıştan değil, gerçekleşen vakaların adli mercilere daha fazla intikal ettirilmesinden de kaynaklanabilir. Yine de problemin boyutunda belirli bir seviyede artış bulunduğu değerlendirilebilir. Aynı çalışma, çocuk doktorlarının kusurlarının genel olarak, takipte özen eksikliği/yetersizliği, eksik veya özensiz muayene, konsültasyon istememe, doğru teşhis koymama / yanlış

tedavi verme ve meslekte acemilik/yetersizlik gibi başlıklar altında toplandığını tespit etmiştir.

Mali malpraktis: Bu tip vakalarda belirli bir kişinin veya kurumun hesap işlerini, vergi kayıtlarını, ödemelerini v.s kontrol etmek ve yönetmek üzere görevlendirilen profesyonellerin görevlerinde yaptıkları hatalar ve yanlış uygulamalar neticesinde temsil ettikleri özel veya tüzel kişilerin zarara uğramaları söz konusudur. Ülkemizde de zaman zaman vergi memurlarının, banka memurlarının veya mali müşavirlerin yaptıkları hatalar nedeni ile fazla ödemeler yapmak zorunda kalan, hatta bu hatalar nedeni ile hukuki yollara başvurmak ve bunun manevi zararlarına katlanmak durumunda kalan veya farklı niteliklerdeki alacakları kendilerine ödenmeyen veya eksik ödenen vatandaşlara ilişkin haberler medya aracılığı ile kamuoyuna yansımaktadır¹. Gerek kamu kurumlarında gerekse özel sektörde muhasebe veya hesap uzmanlığı yapan profesyonellerin yaptıkları hatalar genel olarak: a) matematik hataları, b) kayıt hataları, c) nakil hataları, d) unutmama ve tekrarlama ve e) bilanço hataları şeklinde kendisini göstermektedir (Öğredik, 2007). Schachter Harris LLP (2011) uygulamada özellikle hesap işleri ile ilgilenen profesyonellerin malpraktislerine örnek olarak; yapılan alımlarda yanlış hesaplamalar ile kurumları zarara uğratmalarını, yöneticileri veya müşterileri memnun etmek için veya onların olumsuz tepkilerinden korunmak için vergi ve benzeri ödemeleri farklı prosedürler uygulayarak veya birtakım prosedürleri ihmal ederek daha düşük çıkartmalarını ve yöneticilerin hatalı veya yanlış mali uygulamalarını beyan etmede ihmalkâr davranmalarını göstermektedir.

Hukuki malpraktis: Hukuk alanında çalışan profesyonellerin mesleklerini icra ederken ortaya çıkan malpraktisleri çeşitli şekillerde ağır zararlara yol açan diğer önemli bir problem grubudur. Problem, avukatların müvekkillerini, hâkim ve savcılarının ise sanık veya müşteki sıfatı ile yargılama sürecinde etkiledikleri insanları yukarıda belirtildiği şekilde bilgisizlik, deneyimsizlik ya da görevlerine ilişkin yeterli ilgi ve özeni göstermemeleri nedeniyle zarara uğratmaları şeklinde kendisini göstermektedir (Ramos, 1994). Hukuk profesyonellerinin malpraktisleri neticesinde insanlar çeşitli şekillerde hak mağduriyeti yaşayabilmekte ve büyük çaplı maddi / manevi zarara uğrayabilmektedir. Yukarıda belirtilen diğer iki tür malpraktis başlığında ele alındığı gibi hukuk alanı da genel olarak kişilerin derinlemesine bilgi sahibi olamayacakları ve bu konuda kendilerini temsil etmek üzere profesyoneller çalıştırdıkları bir alandır. Bu nedenle de hukukçuların tasarrufları ancak bir başka uzman tarafından denetlenebilir ve pek çok durumda özel veya tüzel bir kişiliğin hukuki bir malpraktis neticesinde zarara uğradığı anlaşılmayabilir (O'Hara, 2010).

¹ Konuya ilişkin örnekler:

<http://www.huseyinust.com/printthread.php?tid=4143>

<http://www.hukuki.net/showthread.php?5720-Memur-hatası-nedeniyle-eksik-ödenen-mot.Taş.Ver.&s=6f7e560f1cfd2376de7294f2c0ab06bd>

Avukatların konu olduğu malpraktis vakalarında müvekkillerin haklarının yeterince korunmaması, sözleşme yazımında yapılan hatalar nedeni ile oluşan zararlar (Duhl, 2010), yetersiz veya yanlış hukuki danışmanlık ve yönlendirme, davalara ilişkin belgeleri zamanında ilgili mecralara iletmeme ve davalarda yetersiz savunma gibi somut örneklerle karşılaşılmaktadır (Schachter Harris LLP, 2011). Amerikan Barolar Birliği yıllık olarak serbest çalışan avukatların malpraktis nedeni ile yargılanma ihtimalinin % 4 ile % 17 arasında bir düzeyde olduğunu ve bunun çalıştıkları bölgeye ve faaliyet alanlarına göre farklılık gösterdiğini bildirmektedir (Chubb & Son, Inc., 2005). Ülkemizde konuya ilişkin resmi olarak tanzim edilmiş verileri bulunmasa da zaman zaman medyada benzer vakalara ilişkin haberlere rastlamak mümkün olmaktadır².

Avukatlar dışında hukuki prosedürün önemli aktörlerinden olan savcılarının da çeşitli şekillerde malpraktis vakalarına konu olabildikleri görülmektedir. Bu tip vakalarda savcılarının soruşturma veya hazırlık soruşturması işlemlerinde yerine getirmeleri gereken görevlerini çeşitli şekillerde ihmal ederek; bir suçun takipsiz kalması; bir şüphelinin tutuklanma şartlarının iyi değerlendirilmeyerek tutuksuz yargılanmasının veya bu durumun tam tersi olarak tutuklu yargılanmasının talep edilmesi; hatalı uygulamalar ile kişisel hak ve hürriyetlerin başka şekillerde ihlal edilmesi; suçun niteliklerinin yanlış tanımlanması ve benzeri zararlara neden olabildikleri belirtilmektedir (Gier, 2006)³. Savcılarının yaptıkları hatalar genel olarak malpraktis problemine ilişkin yukarıda belirtilen nedenler yanında zaman zaman kamuoyunun önem verdiği davaların takibini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek adına da olabilmektedir (Gross, 1998).

Bunun yanında hâkimlerin yaptıkları malpraktis niteliğindeki hatalar da gerek kişisel gerekse toplumsal anlamda zararlara yol açabilmektedir. Kişi özgürlüğünün ne kadar değerli olduğu göz önüne alınırsa bir hâkimin vereceği hatalı kararların telafisi mümkün olmayan zararları beraberinde getireceği anlaşılacaktır. Üstelik bu tip bir zarar sadece kişileri değil adalet kurumuna duyulan güvende meydana getireceği hasar nedeni ile genel olarak tüm toplumu

² Konuya ilişkin örnekler:

<http://www.idealhukuk.com/hukuk/hukuk.asp?mct=sorucevapgonder&id=665&tit=Avukat%20hatas%FD>

http://hukukcu.com/modules/newbbex/viewtopic.php?viewmode=thread&topic_id=1746&forum=8

<http://www.turkhukuk sitesi.com/showthread.php?t=47229>

³ Konuya ilişkin örnekler:

<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalHaberDetayV3&ArticleID=932756&CategoryID=98>

<http://www.t24.com.tr/haberdetay/109089.aspx>

<http://www.memurlar.net/haber/119709/>

http://www.hukuk sitesi.info/Hukuki.NET_forumlari/2009/10/10/Savc%C4%B1_hatas%C4%B1_nas%C4%B1l_d%C3%BCzeltilir

ve devlet işleyişini de olumsuz etkileyecektir. Hâkimlerin de içerisinde bulunduğu ancak genel olarak tüm yargı sistemi içerisinde yer alan profesyonellerin malpraktisleri tüm dünyada “adaletin düşüklüğü – *miscarriages of justice*” olarak nitelendirilmekte ve ciddi bir problem olarak irdelenmektedir. Örneğin A.B.D.’de bulunan *The Innocence Project* (<http://www.innocenceproject.org/>) adlı sivil toplum örgütü kurulduğu 1992 yılından bu güne kadar gerçekleştirdiği çalışmalar ile cezalandırılmış 250 kişinin esasen suçsuz olduğunu ispatlamasına ve serbest kalmasına yardım ettiğini, bunlardan 15 adedinin ise ölüm cezalarının infazını bekleyen kişiler olduğunu belirtmektedir. Problem sadece masumların cezalandırılması olarak kendisini göstermemekte bunun yanında ceza alması gereken suçluların takipsiz kalması veya davaların zaman aşımına uğraması olarak da önemli bir toplumsal zarar meydana getirmektedir. Ülkemiz için tam olarak hatalı bir yargılama neticesinde farklı cezalara çarptırıldığı veya tutuklandığı belirlenen kişilere ilişkin resmi bir veri bulunmasa da, diğer malpraktis türleri için belirtilenlere benzer haberler zaman zaman hukuki malpraktis vakalarına ilişkin olarak da medyada yer almaktadır⁴.

Yukarıda üç farklı alan için ortaya konulan çerçeve yaklaşım, genel olarak malpraktis vakalarının sıkça ortaya çıktığı, yasal takibe uğradığı ve özellikle gelişmiş ülke toplumlarının kamuoyunda önemli ölçüde farkındalığın bulunduğunu göstermektedir. Ne var ki, genel olarak farklı örgütsel çevreler irdelendiğinde meydana gelen farklı hatalı uygulamaların, kazaların, hatta felaket olarak nitelendirilebilecek büyük kayıpların arkasında da esasen profesyonellerin malpraktis olarak nitelendirilebilecek davranışları yer almaktadır. Bu konuda kısa bir değerlendirme yapıldığında, son dönemde kamuoyunda rahatsızlık uyandıran farklı problemlerin esasen bu kavram çerçevesinde olduğu görülebilir. Örneğin, son dönemde gündeme gelen maden ocağı kazalarına ilişkin olarak Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu tarafından tanzim edilen rapor (Devlet Denetleme Kurulu, 2011) ülkemizde meydana gelen bu türden kazaların oluşumunda profesyonellerin görevlerinde yaptıkları bir takım hataların önemli bir yer tuttuğunu tespit etmiştir. Bu hatalar arasında maden ocağı çalışanlarının mesleklerindeki acemilik ve bilgisizliklerinden (eğitimsizlik) kaynaklanandan başlayarak açıkça ihmal olarak nitelendirilebilecek olanlara kadar farklı boyutlarda yanlış uygulamalara rastlanılmaktadır. Bunun yanında denetim ve kontrol görevlilerinin görevlerini hatalı, eksik veya yanlış uygulamaları da kazaların önemli nedenleri arasındadır.

⁴ Konuya ilişkin örnekler

<http://arsiv.sabah.com.tr/2006/07/24/gun109.html>

<http://www.sondakika.com/haber-usul-hatasi-koca-bir-davayi-zaman-asimiyla-yuz-2871584/>

<http://www.1turk.net/haberler/h/4613>

http://www.haber365.com/Haber/Askeri_Casuslukta_Ustegmen_9_Ay_Bos_Yere_Hapis_Yatti/

<http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=396542>

Benzer sonuçlar daha önce gerçekleştirilen farklı araştırmalarla da teyit edilmiştir (Akçın, 2010; Arslanhan ve Cünedioğlu, 2010). Buna benzer nitelikte dünyada meydana gelen uçak kazaları, nükleer reaktör patlamaları ve hatta uzay mekiklerinin düşüşleri gibi teknik açıdan oldukça kompleks sistemlerde meydana gelen kazalar ve neticesinde ortaya çıkan felaketleri inceleyen çalışmalar da her seviyede yaşanan malpraktis niteliğinde kişisel hata ve yanlış uygulamaları rapor etmişlerdir (Snook ve Connor, 2005).

Maden kazaları gibi büyük çaplı ve teknik içerikli felaket olarak nitelendirilebilecek olaylar dışında daha farklı boyutlarda gündeme gelen *yönetimsel* problemler ve oluşan zararlarda da malpraktis bulunduğu tartışılabilir. Hemen sıralanabilecek birkaç örnekten ilki polisin güç kullanma yetkisine ilişkin yönetimsel problemlerdir. Bu konu özellikle insan hakları ve özgürlükler bağlamında sıkça gündeme gelmekte ve tartışılmaktadır. Özellikle toplumsal olaylara müdahale, arama, gözaltına alma ve benzer operasyonel çalışmalarda orantı ve zamanlama bakımından gücün hatalı ve yanlış kullanılabilirdiği görülmektedir. Bu gibi durumların bir kısmında bilinçli işlenmiş suç boyutuna varan davranışlar olsa da çoğu kez polis memurlarının kullandıkları teçhizata yönelik bilgi ve tecrübe eksiklikleri söz konusu olmaktadır (Durna, 2002)⁵. Yine benzer şekilde, güç kullanımında en uç nokta olan silah kullanma yetkisine ilişkin olarak da polislerin zaman zaman bu yetkiyi ya yanlış yer ve zamanda kullanarak ölüm veya yaralanmaya sebebiyet verdikleri veya kullanmaları gereken yer ve zamanlarda kullanamamaları kendilerini ve korumakla sorumlu oldukları vatandaşları koruyamadıkları görülmektedir. Aydın (2003) polisin silah kullanma yetkisini kullanma konusunda gerekli hallerde dahi bir çekinme yaşadığını, bunun önemli nedenlerinden birisinin ise yetki sınırlarını ve kullanma şeklini bilmeme olduğunu ifade etmektedir. Polisin güç kullanımına ilişkin yönetimsel problemler sadece ülkemiz için değil farklı polis teşkilatları için de sıkça gündeme gelmekte ve tartışılmaktadır (B.M. 1990).

Bu çerçevede ele alınabilecek benzer bir örnek de askeri terminolojide “dost ateşi – *friendly fire* olarak tabir edilen hatalar neticesinde verilen kayıplardır. A.B.D. ordusu için yapılan bir incelemede; ordu içerisinde kendi kuvvetleri arasında verilen kayıpların önemli nedenleri arasında görevlilerin belirli şekillerde görevlerini ihmal etmelerinin, savsaklamalarının, eğitim veya tecrübe yönünden eksikliklerin veya görev talimatlarını tam olarak uygulamamalarının yer aldığı belirlenmiştir (Shrader, 1985; Snook, 2000). Benzer olaylar Türk ordu tarihi içerisinde de yaşanmış olmakla birlikte, bunlardan en bilineni Kıbrıs Barış Harekâtı kapsamında Türk Hava Kuvvetlerine ait uçakların yine Türk Deniz Kuvvetlerine ait üç gemiyi ağır bombardımana tutması, bunlardan Kocatepe isimli gemiyi vurarak batırması ve 54 askerin şehit olmasına sebebiyet vermesidir. Bu olayın resmi olarak kamuoyuna açıklanan bir raporla

⁵ Örneğin toplumsal olaylara müdahale esnasında kullanılan göz yaşartıcı gazların yapılan hesap hataları nedeni ile üçüncü şahısları ve polisi etkilemesi, kullanılan panzerlerin göstericilere çarpması, v.b. teknik hatalar bu kapsamda değerlendirilebilir.

nedenleri ortaya konulmamışsa da farklı çalışmalar olayın özünde çeşitli seviyelerde malpraktis olarak nitelenebilecek hatalar ve yanlış uygulamalar bulunduğunu ifade etmektedir (Çölaşan, 1993).

Maden kazaları, polisin güç kullanımı ve dost ateşi örneklerinde ele alınan problemlerin doğaları, oluşumları, etkileri ve nedenleri itibariyle yukarıda belirtilen ve resmi olarak “malpraktis” olgusu etrafında işlenen problemlerden özde farkları yoktur ve bu bakış açısı ile örnekler çoğaltılabilir. Bu çerçevede, yönetsel bir perspektiften yaşanan benzer hatalar, kazalar, yanlışlıklar değerlendirildiğinde görülebilir ki malpraktis konusu esasen kapsamlı olarak irdelenmesi ve anlaşılması gereken bir husustur. Makalenin aşağıdaki bölümünde bu tip hatalar ve devamında ortaya çıkan zararların oluşumuna ilişkin yönetim biliminin geliştirdiği yaklaşımları değerlendirilmektedir.

4. MALPRAKTİS VAKALARININ DOĞASI VE OLUŞUMU

Yukarıda geniş olarak ele alınan örnekler incelendiğinde; özellikle ülkemizde malpraktis ve devamında ortaya çıkan zararların daha çok bireysel bir hata, teknik bir aksaklık ve hukuki olarak değerlendirilmesi gereken bir sorumluluk olarak ele alındığı görülmektedir. Örneğin, tıbbi malpraktis Türk Ceza Kanunu kapsamında kusur ve taksir çerçevesinde değerlendirilmekte ve tespit edilen kusurlu davranışı gerçekleştiren birey kanuni açıdan cezalandırılmaktadır. Yani, çoğunlukla malpraktis neticesinde ortaya çıkan zararlar teknik ve kişisel başarısızlıklar çerçevesinde değerlendirilmektedir. Ne var ki bu şekilde bir yaklaşım ne problemin tam olarak anlaşılmasını ne de etkin bir şekilde önlenmesini sağlayabilmektedir. Yukarıda açıklanan örneklere benzer vakalar tekrar tekrar yaşanmakta, insan hayatı, özgürlüğü ve kısıtlı kamu kaynaklarında meydana gelen kayıp ve zararlar devam etmektedir. Bu durum, bu çalışmanın esas problemini teşkil etmekte ve problemin çözümüne yönelik olarak yeni bir yaklaşım ortaya konulması hedeflenmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde malpraktis olgusu yönetsel bir yaklaşımla irdelenecek ve nedenlerine yönelik bir model geliştirilecektir.

Malpraktis kapsamındaki hatalar ve yanlış uygulamalar neticesinde ortaya çıkan zararlar veya kazalar, insanların canlarını, özgürlüklerini, vücut bütünlüklerini ve maddi varlıklarını kaybetmeleri şeklinde kendisini gösteren somut ve gözle görülür zararlardan, devletin güvenilirliğine, gücüne ve adaletine halel gelmesine varan manevi ve ölçülmesi kolay olmayan zararlara kadar geniş bir aralıkta olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Reason (1977) bu duruma ilişkin olarak yaptığı ayrımında; hata neticesinde ortaya çıkan zararın sadece hatalı kişi ve hemen onun ilişkide olduğu tarafı olumsuz olarak etkilediği durumların (örn: trafik kazaları) kişisel seviyede bir başarısızlık veya kaza olarak nitelendirileceğini; ancak, zararın hatayı yapan ve bu hatadan birinci derecede etkilenenlerden öte farklı seviyelerde pek çok tarafı ve geniş kitleleri etkilemesinin örgütsel bir başarısızlık veya kaza olduğunu belirtmektedir. Bunlara ek olarak, Reason (1997); farklı seviyelerde pek çok aktörün etkileşim halinde sebep olduğu örgütsel kazaların nadiren olduğunu ancak felaket

boyutlarına varabilen etkiler oluşturduğunu ifade etmiştir. Örneğin, hatalı yargılama sonucunda masum bir insanın hapse düşmesi her gün binlerce davanın karara bağlandığı bir yargı sistemi içerisinde çok sık rastlanan bir durum değildir. Ne var ki böyle bir durum neticesinde tek bir masum insanın çok kısa süreliğine de olsa hapsedilmesi hem bu kişi hem de toplum adına bir felaket olarak nitelendirilebilir. Aynı şekilde, savaş halinde olan bir ordu birliği için düşman ateşi ile verilen kayıplar öngörülebilir olsa da kendi askerlerinin birbirini bir hata neticesinde zayi etmesi bir felakettir. Bu noktadan hareketle denilebilir ki; yukarıdaki bölümde ele alınan malpraktis vakalarında ortaya çıkan durum kişisel bir başarısızlık/kaza -*individual failure /accident*- olmaktan öte örgütsel bir başarısızlık/kazadır. Dolayısıyla malpraktis vakaları genel olarak görüldükleri kompleks örgüt yapıları ve işleyişleri içinde ele alınmalı ve önleme politikaları örgütsel bir perspektif gözetilerek geliştirilmelidir.

Formel örgüt yapıları içerisinde meydana gelen başarısızlıklar veya kazalara ilişkin olarak gerçekleştirilen bilimsel çalışmalar bu problemi anlama adına önemli bilgiler sunmaktadırlar. Bu çalışmalar, farklı nitelikte profesyonellerin yaptıkları hataların yaşandığı ve neticesinde önemli zararlar meydana gelen örgütsel seviyede başarısızlıkları / kazaları (örn. nükleer reaktör kazaları, uçak kazaları, uzay mekiği kazaları, v.s.) inceleyerek elde ettikleri sonuçları kompleks örgütleri daha güvenli hale getirmek ve yaşanacak kazalardan en az zararla kurtulabilecek yönetim stratejileri geliştirmek için sistematize etmeyi hedeflemişlerdir (Bella, 2006; Dorner, Kimber & Kimber, 2005; Perrow, 1999; Sagan, 1993; Starbuck & Farjoun, 2005). Vaughan (2005) örgütsel başarısızlıkların / kazaların sadece yüksek riskli kurumlar için geçerli olmadığını, daha rutin bir işleyiş içerisindeki örgütler için de hata oluşumuna yol açabilecek benzer süreçlerin yaşandığını ve Amerikan askerlerinin Irak'lı mahkûmlara karşı sergiledikleri hatalı davranışlardan, Enron gibi özel işletmelerde yaşanan olumsuzluklara kadar farklı şekillerde meydana gelen örgütsel başarısızlıkların aynı yaklaşımlarla irdelenebileceğini ifade etmektedir. Ayrıca son dönemde meydana gelen yoğun otomasyon ve teknik donanım kullanımı, yaşanan toplumsal ve hukuki süreçlerdeki değişim, insan hak ve özgürlükleri adına artan beklenti ve istekler ile başta da belirtildiği gibi kamu kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanma kaygıları malpraktis probleminin örneklerle ele alındığı sağlık, hukuk, maliye ve güvenlik gibi farklı sektörlerde yer alan örgütlerin işleyişlerinde, ekonomik ve politik çevrelerinde önemli değişimleri beraberinde getirmiş (Rasmussen, 1997), ayrıca bu örgütlerin işleyişinde hata ve kazaların meydana gelmesini daha da olası kılmıştır (Rasmussen ve Svedung, 2000). Bu durum da belirtilen örgütlerde yaşanan malpraktis vakalarını ve ilintili olarak meydana gelen zararları bir örgütsel başarısızlık / kaza olarak nitelemeyi makul hale getirmekte, daha farklı örgütsel çevrelerde yaşanan *sistematik* hata ve problemleri aynı yaklaşımla incelemeyi gerekli kılmaktadır. Örneğin Olsen ve Scharffscher (2004) mülteci kamplarında yaşanan tecavüz olaylarını bir örgütsel başarısızlık – *failure* olarak incelemiştir.

Yukarıda da açıklandığı gibi, çok farklı nitelikteki örgütsel çevrelerde meydana gelen malpraktis vakaları yönetim ve örgüt alanında çalışan akademisyen ve uygulayıcıları bu tip başarısızlıkları açıklama yönünde yoğun bir gayret içerisine itmiştir. Bu gayret neticesinde örgütsel başarısızlıkları / kazaları açıklayan farklı perspektifler ortaya çıkmıştır (Rossness ve ark., 2002). Hopkins (2000) ve Reason (1997) bu perspektiflerin argümanlarının farklılıkları yanında örgütsel başarısızlıklara bakış açıları itibariyle sentezlenebilir olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla bu çalışma malpraktis vakalarına getirdiği ‘örgütsel başarısızlık / kaza⁶’ yaklaşımını daha önce ortaya konulan farklı perspektiflerin argümanlarını sentezleyen bir model kullanarak açıklayacaktır.

Genel anlayışa göre, örgütlerde meydana gelen hatalar veya yanlış uygulamalar beklenen durumlar değildir (Woods, 1990). Ancak Charles Perrow’un geliştirdiği ‘Olağan Kazalar– *Normal Accidents*’ teorisinde bu genel anlayışın tam tersi bir argüman ortaya koymuş, örgütlerin genel olarak sahip olduğu pek çok yerleşik yapısal özelliğin bu kazaları veya başarısızlıkları normal hale getirdiğini iddia etmiştir (Perrow, 1990; 1986). Perrow, örgütsel unsurların ve bu unsurlar arasındaki etkileşimlerin kazaların oluşumuna etki eden ana nedenler olduğunu belirtmektedir. Perrow küçük ve büyük çaplı örgütsel kazalar arasında da ayırım yaparak küçük çaplı olanların ‘unsur başarısızlığı / kazaları – *component / failure accidents*’; büyük çaplı olanların ise sistem kazaları - *system accidents*’ olduğunu ileri sürmektedir. İlk grupta meydana gelen kazalar bir veya birkaç unsurun dâhil olduğu ve örgütün diğer unsurları ile etkileşimin bulunmadığı durumlardır ve telafi edilmeleri genelde kolaydır. İkinci grupta ise kompleks bir örgütün unsurları arasında beklenmeyen etkileşimler neticesinde ortaya çıkan görünür ve görünmez başarısızlıklar söz konusudur. Bu başarısızlıklar fark edilmesi ve telafisi güç olan kazalara yol açmaktadır.

Normal (Olağan) kazalar teorisinin karşıt yaklaşımı ise ‘yüksek derecede güvenilir örgütler – *high reliability organizations*’ teorisi ile geliştirilmiştir. Bu teoride odaklanılan konu örgütlerde kazaların meydana gelişi değil kompleks yapıya rağmen başarısızlık veya kaza olarak nitelendirilebilecek olayların sıklığı olmuştur. Yani irdelenen konu örgütsel kazaların nasıl meydana geldiği değil nasıl meydana gelmediğidir. Teorinin temel argümanı ise örgütsel çevrelerde oluşacak bir yedekleme - *redundancy* sistemi kazaların meydana gelişini büyük ölçüde engellemektedir; tam tersi, yedekleme sisteminin yokluğu veya etkisizliği ise kazaların meydana gelişini ve zararın artışı beraberinde getirmektedir (Sagan, 1993).

Haddon (1970, 1980) ve Gibbs (1961) örgütsel başarısızlıkları ve kazaları açıklamak için ‘*Enerji / Bariyer*’ teorisini kullanmaktadırlar. Bu teoride temel yaklaşım, örgütsel kazaların zararlı ve kontrolsüz enerjinin kaynağı ile hedefi

⁶ Çalışmanın buraya kadar olan bölümlerinde ‘örgütsel başarısızlık / kaza’ olarak geliştirilen kavram devam eden bölümlerinde sadece ‘organizasyonel başarısızlık’ veya ‘örgütsel kaza’ olarak da kullanılmaktadır.

arasında etkin bir sisteminin bulunmamasına bağlı olduğudur. Bu çerçevede yapılan değerlendirmeye göre enerji herhangi bir insan veya cihazın aktivitesi neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bariyer ise zarar görmeye meyilli herhangi bir hedefi, zarar verme potansiyeli olan bir enerji kaynağının etkilerinden koruyacak herhangi bir araç olabilmektedir. Ne var ki günümüzde enerjinin kaynağı insan veya cihazın aktivitesinden öte bilgi de olabildiğinden teori belirli yönleri ile günümüz şartlarına uyarlanmaya ihtiyaç duymaktadır (Rosness ve ark., 2004).

Yönetim ve davranış bilimleri genel olarak insan hatasını iki farklı yaklaşımla değerlendirmektedir (Reason, 2000). Bu yaklaşımların ilkinde insan hataları bir görevin ifası esnasında önemli işlevler gerçekleştiren bireylerin kişisel olarak güvensiz davranışları, hataları ve prosedür ihlalleri ile ilişkili görülmektedir. Bu tip durumlar ise genel olarak insanın yaşadığı unutkanlık, dikkatsizlik, motivasyon eksikliği, özensizlik, ihmal ve pervasızlık gibi olağan dışı bir zihinsel süreçten kaynaklı olarak değerlendirilmektedir. Doğal olarak da insan davranışındaki bu istenmeyen durumların değiştirilmesi hataların önlenmesi adına en önemli tedbir olarak görülmektedir. Bunun için ise genel olarak insanlarda korku meydana getirecek posterler, yeni prosedürler, disiplin tedbirleri, soruşturma ve enformel olarak uyarma, kınama gibi araçlar kullanılmaktadır. İkinci yaklaşım ise insan hatalarını insan davranışındaki anormallikten öte insanın içinde çalıştığı örgütün şartlarından kaynaklanan bir durum olarak değerlendirir. Bu yaklaşım insanın hata yapmasını doğal bir durum olarak değerlendirir ve yönetim mekanizmalarının bu hataları öngörerek tedbirler alması gerektiğini ileri sürer. Bu durumda ise meydana gelen bir malpraktis olgusunu var olması gereken tedbir mekanizmasının etkin çalışmaya bağlıdır. Ortaya konulan bu yaklaşım son dönemde gerçekleştirilen bilimsel çalışmalar ile daha da fazla desteklenir hale gelmiş ve genel olarak günümüzün kompleks örgütsel yapısı içerisinde insan hatalarının unutkanlık veya dikkatsizlik gibi psikolojik nedenlerin ötesinde bir sistem başarısızlığı olduğu kabul edilmiştir (Rosness ve ark. 2004). Pek çok örgütsel başarısızlık olayında örgüt içi veya dışı unsurların hatası söz konusu olsa da problemin temel nedenleri esasen örgütün genel yapısı ve işleyişiyle ilgilidir (Turner, 1998).

Son dönemde gerçekleştirilen çalışmalar insanların içerisinde çalıştığı örgütsel çevredeki farklı koşulları kazaların veya başarısızlıkların ortaya çıkmasına neden olan ‘gizli koşullar – *latent conditions*’ veya ‘gizli başarısızlıklar – *latent failures*’ olarak adlandırmaktadırlar (Reason, 1997). Gizli koşullar; zayıf bir örgütsel dizayn, denetim eksiklikleri, belirlenemeyen üretim hataları, bakım hataları, eksik veya uygulanamaz prosedürler, otomasyon sistemi hataları, eğitim (ve hizmet içi eğitim) eksikliği ve yetersiz araç gereç gibi faktörler olup, örgütsel kazaların ve başarısızlıkların gelişimine imkan sağlayan bir dolyatağı gibi tanımlanmaktadır (Olsen ve Scharffscher, 2004). Reason (1997) sistem içerisinde faaliyet gösteren insanların hatalarını ise ‘aktif başarısızlıklar – *active failures*’ olarak tanımlamış ve pek çok örgütsel başarısızlık veya kazanın esasen aktif ve gizli başarısızlıkların bir bileşimi olduğunu belirtmiştir.

Kam (2005) ise örgütsel başarısızlıkların nedenlerini iki geniş grupta toplamaktadır: örgütsel çevre ve örgütsel davranış. Kam, başarılı bir açıklama için bu iki önemli faktörün birlikte değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Örgütsel çevre, bir örgütün dış ekolojisini; örgütsel davranış ise iç işleyiş ile yönetici ve çalışanların davranışlarını kapsamaktadır. Benzer şekilde Bella (2006) da insan davranışlarının örgütsel başarısızlık ve kazalarda önemli rol oynadığını ve bu davranışın büyük ölçüde içinde gerçekleştiği sosyal ortam ile etkileşim halinde olduğunu belirtmektedir. Turner (1998) ise ‘insan yapımı felaketler – *man made disasters*’ olarak nitelendiği örgütsel başarısızlıklarda insanların başarısızlıklarının sosyal ve teknik başarısızlıklarla birleştiğini ortaya koymaktadır. Turner ayrıca meydana gelen örgütsel başarısızlıkların ve kazaların esasen birdenbire ortaya çıkmadığını ve zaman içerisinde bir cenin gibi gelişerek belirli bir olgunluğa eriştikten sonra ortaya çıktığını ifade etmektedir.

5. ÖRGÜTSEL BAŞARISIZLIK OLARAK MALPRAKTİS

Yukarıda değinilen farklı çalışmalar örgütlerde meydana gelen başarısızlıklar ve kazaların nedenleri ve doğası üzerine farklı perspektifler ortaya koymaktadır. Bu çerçevede birbirleri ile zaman zaman paralellik gösteren bu perspektifler birbirinden farklı terminoloji kullanarak benzer durumları ifade etmektedirler. Bu çalışma, kullanılan bu terminolojik farklılık ve orijinal yaklaşımlardan hareketle malpraktis vakalarını da birer örgütsel başarısızlık / kaza olarak açıklama hedefine yönelik olarak ortak bir terminoloji geliştirmiştir (Tablo 1). Bu terminoloji kullanılarak örgütlerde meydana gelen malpraktis probleminin doğası ve nedenlerini açıklayan bir model önerisi geliştirilmiştir.

Bu çalışma kapsamında geliştirilen model, öncelikli olarak örgütsel çevrelerde meydana gelen malpraktis olgularının basit insan hataları olarak değerlendirilemeyeceği ve mutlaka bir örgütsel başarısızlık veya örgütsel kaza olarak değerlendirilmesi gerektiğini öngörmektedir. İlk bölümde ele alınan somut malpraktis örnekleri üzerinden giderek denilebilir ki, bir hastanede meydana gelen tıbbi malpraktis olguları sadece doktorların veya diğer sağlık profesyonellerinin kişisel başarısızlıkları olarak değerlendirilemez. Aynı şekilde kurumsal anlamda mali ve idari işler yürüten görevlilerin hataları da sadece ve tümüyle kendilerine ait birer hata olmaktan çok örgütsel şartlardan kaynaklanan daha kompleks bir başarısızlığı yansıtmaktadır. Yargı sisteminde verilen hatalı mahkûmiyet kararları, polisin güç kullanma yetkisini uygulamada yaptığı hatalar, ‘dost ateşi’ neticesinde meydana gelen ölümler ve maden kazaları gibi vakalar da görünen boyutlarından algılandığı gibi örgütlerin önemli unsurları olan insanların bir takım zafiyetlerinden (unutkanlıkları, eğitimsizlikleri, dikkatsizlikleri v.s.) kaynaklanan kişisel başarısızlıklar olmaktan çok daha karmaşık bir problemi ortaya koyarlar. Bu nedenle, örgütsel çevrelerde meydana gelen bu malpraktis vakaları mutlaka birer örgütsel başarısızlık olarak değerlendirilmelidir.

Tablo 1. Örgütsel başarısızlık / kazaların nedenlere ilişkin teorilerde kullanılan terminoloji

<i>Konu</i>	<i>Literatürde kullanılan ana terimler</i>	<i>Kısa açıklama</i>	<i>Mevcut çalışma için kullanılan terim</i>
1- Örgütsel başarısızlık / kazaların doğası	Umsur başarısızlığı (Perrow, 1999) ; Kişisel kaza (Reason, 1997); Basit problemler (Bella, 2006)	ÖrgütünÖrgütün bir veya birkaç unsurunda meydana gelen küçük hadiseler. Tespiti ve önlenmesi kolaydır çünkü diğer unsurlar üzerinde etkisi yoktur. İnsan veya donanım hatası kaynaklıdır	Kişisel başarısızlıklar / kazalar
	Sistem başarısızlığı (Perrow, 1999); Örgütsel kaza (Reason, 1997); Kompleks problemler (Bella, 2006)	ÖrgütünÖrgütün çalışanları ve yöneticilerinin dahil olduğu ve örgüt yapısı ile etkileşim halinde meydana gelen büyük çaplı hadiseler. Belirlenmesi ve telafisi daha zordur.	Sistem başarısızlıkları / kazaları
2- Örgütsel başarısızlıkların / kazaların nedenleri	Yedekleme sistemlerinin olmayışı (Sagan, 1993); Zayıf bariyer / defans sistemleri (Reason, 1997; Gibbs, 1961; Haddon, 1980)	Örgütsel kazaların ortaya çıkması ve daha büyük zararlara neden olması etkili bir şekilde bunların gelişimin belirlenememesi ve kişisel başarısızlıkların engellenemesine bağlıdır. Yedekleme ve bariyer sistemleri kişisel seviyedeki hataları tespit ve tedavi ederek örgüt seviyesinde bir başarısızlığa dönüşmesini engeller	[Etkisiz] kontrol ve dengeleme
	Aktif başarısızlıklar (Reason, 1997; Perrow, 1999); Kişisel başarısızlıklar (Turner, 1998); İnsan davranışı (Bella, 2006)	Bunlar örgütünörgütün herhangi bir unsuru içerisinde meydana gelen nihai hatalardır. Genelde insanların faaliyetlerinde yaptıkları hatalı davranışlardır. ÖrgütünÖrgütün sosyal ve teknik konteksti ile güçlü ilişki içerisinde dir.	Aktif başarısızlıklar
	Gizli başarısızlıklar (Perrow, 1999); Gizli koşullar (Olsen & Scharffscher, 2004; Reason, 1997); Sosyal kontekst (Bella, 2006); Sosyo – teknik başarısızlık (Turner, 1998)	Bunlar daha çok yönetsel başarısızlıklardır. ÖrgütünÖrgütün işleyişi, yönetsel ve fiziki yapılanması, kişiler arası iletişim, ilk derece gözetim ve çalışma koşulları gibi unsurlara ilişkin olup daha çok örgütünörgütün yapısı ve rutin işleyişi içerisinde oluşarak aktif başarısızlıkları tetikler.	Gizli başarısızlıklar
	Örgüt çevresi (Anderson & Tushman, 2001; Kam, 2005)	Örgütün içerisinde faaliyet gösterdiği kontekst olup burada meydana gelen değişimler örgütün aktiviteleri üzerinde önemli etkiler yapabilir.	Örgüt çevresi
	Örgütsel davranış (Kam, 2005)	Örgütün iç işleyişi ve çalışanların davranışı ile ilgili unsurlardır. Yukarıda açıklanan aktif ve gizli başarısızlıklar ile kontrol ve dengeleme mekanizmaları bu kapsam içerisinde toplanmaktadır.	Örgütsel davranış

Malpraktis vakalarının oluşumu ise yukarıda ifade edilen yaklaşımın devamı olarak bir sistem modeli ile etkin olarak anlaşılabilir. Sistem yaklaşımı modern örgütlerin geliştirilmesinde ve örgütsel ilişkilerin açıklanmasında etkili olmuştur. Bu yaklaşım, örgütleri, aralarında dengeli bir ilişki bulunan alt sistemlerden oluşan, aynı zamanda dış çevre ile de ilişkileri olan bir sistem olarak değerlendirmektedir. Sistem yaklaşımı, çevreyi açık sistem modelleri için önemli bir unsur olarak kabul etmekte ve sistemin sınırları dışında kalan ve sistemi doğrudan etkileyen faktörleri ilgili çevre koşulları olarak değerlendirmektedir (Tortop, İspir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2010). Bu çerçevede bir örgütsel başarısızlık olarak malpraktis vakalarının oluşumunda mutlaka örgüt çevresi ve örgüt unsurları arasında etkileşim bulunduğu göz önüne alınmalıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi daha önce gerçekleştirilen farklı çalışmalar çevresel unsurların örgütsel bir başarısızlıkta mutlaka etkili olacağını belirtmişlerdir. Dolayısıyla örgütsel olarak malpraktis vakalarının oluşumu çevresel bir takım unsurların etkisi altında gerçekleşmektedir. Örneğin tıbbi malpraktis vakalarının meydana geldiği sağlık kurumları genel olarak bir sosyal güvenlik veya sigorta sistemi ile aktif ilişki içerisindedir. Aynı şekilde yukarıda ele alınan örnekler çerçevesinde belirtilen farklı örgütler farklı şekillerde ve oranlarda kendileri dışında var olan unsurlar ile ilişki halinde faaliyet göstermektedir. Bu çevresel unsurlar örgütlere hem kaynak sağlar hem de onlardan bir takım beklentileri ve talepleri vardır (Blount, Waller & Leroy, 2005). Örgütsel çevre toplumun genelini kapsayacak geniş bir boyuttan, çok küçük unsurlara kadar değişen bir boyutta olabilir. Kamu kurumları için örgüt çevresinde genel olarak diğer kamu kurumları ve siyasi unsurlar da bulunur. Bu durum, devletin genel olarak toplum içerisindeki düzenleyici ve denetleyici rolü çerçevesinde özel örgütler için de geçerlidir. Meydana gelen malpraktis olaylarında bu çevrede bulunan unsurların da etkisi olmaktadır. Örneğin maden kazalarının meydana gelişinde küresel ve milli ekonomik koşulların, maden piyasası aktörlerinin ve madenlerle doğrudan ve dolaylı olarak ilgili devlet kurumlarının da etkili olduğu muhakkaktır. Aynı şekilde toplumsal alt kültürde belirli suçlara ve toplumun belirli kesimlerine karşı oluşmuş önyargıların yargı sistemi tarafından verilen kararlarda hata oluşmasına etki ettiği tartışılabilir. Örneğin toplumun cinsel saldırıları önemli bir sosyal norm ihlali olarak niteliyor olması sadece (muhtemel) mağdurun iddiasına dayalı olarak şüpheli bir şahsı fail olarak niteleyerek cezalandırmayı, kuvvetli bir hata yapma ihtimaline rağmen, normal bir hukuki uygulama haline getirebilmektedir. Benzer biçimde, toplumun aile içi ilişkilere ve toplumsal cinsiyet rollerine yönelik algıları, eşlerin bir diğerine karşı uyguladığı fiziki, psikolojik, hatta cinsel şiddeti takip etmeme hatasına düşülmesine neden olarak açık bir malpraktis olgusu ortaya çıkarabilir.

Örgüt çevresinin ele alınan malpraktis problemine etkisi muhakkak olmakla birlikte, sistem yaklaşımı çerçevesinde ön görüldüğü gibi örgütün içyapısındaki bir takım unsurlarla etkileşime geçmeden hatalara yol açamayacağı da ortadadır. Bu nedenle örgütsel çevrenin malpraktis probleminin oluşumuna neden olması

ancak örgütün içinde gerçekleşen ve örgüt davranışı olarak nitelendirilebilecek unsurlara bağlıdır. Bu grup içerisinde üç farklı unsur yer almaktadır: aktif başarısızlıklar, gizli başarısızlıklar ve kontrol / dengeleme mekanizması.

Aktif başarısızlıklar insanların ihmal, unutkanlık, savsaklama, dikkatsizlik ve tecrübesizlik gibi nedenlerle yaptıkları hatalardan müteşekkildir. Genel olarak malpraktis olgularının anlaşılması ve yargılanması bu boyut üzerinden gerçekleşir. Çünkü bu tip başarısızlıkların tespiti, telafisi ve tecziyesi diğer tür başarısızlıklara oranla çok daha kolaydır ve genel insan doğasına uygun şekilde hızlı ve gözle görülür bir gelişim ile tamamlanır. Örneğin bir kamu kurumunda hatalı hesaplama nedeni ile diğer çalışanların, vatandaşların ve kurumun zarara uğraması halinde sergilenecek genel yaklaşım, hata yapan memuru ve (en iyi ihtimalle) birkaç kademe üst yöneticilerini cezalandırmak olacaktır. Çünkü bu tip bir uygulama üst seviye yöneticiler, kurum dışı denetim ve zarara uğrayan vatandaş veya memurların tatmini açısından hızlı ve somut sonuçlar doğuracaktır. Ayrıca konu kamuoyunun dikkatine gelmişse sergilenen tutum 'hata yapanın müstahakkını bulduğu' intibamı oluşturma adına oldukça tatmin edici olacaktır. Ne var ki, problemin oluşumu tam olarak anlaşılammış ve tekrar ortaya çıkışını engelleme adına çok az bir yol kat edilmiş olacaktır.

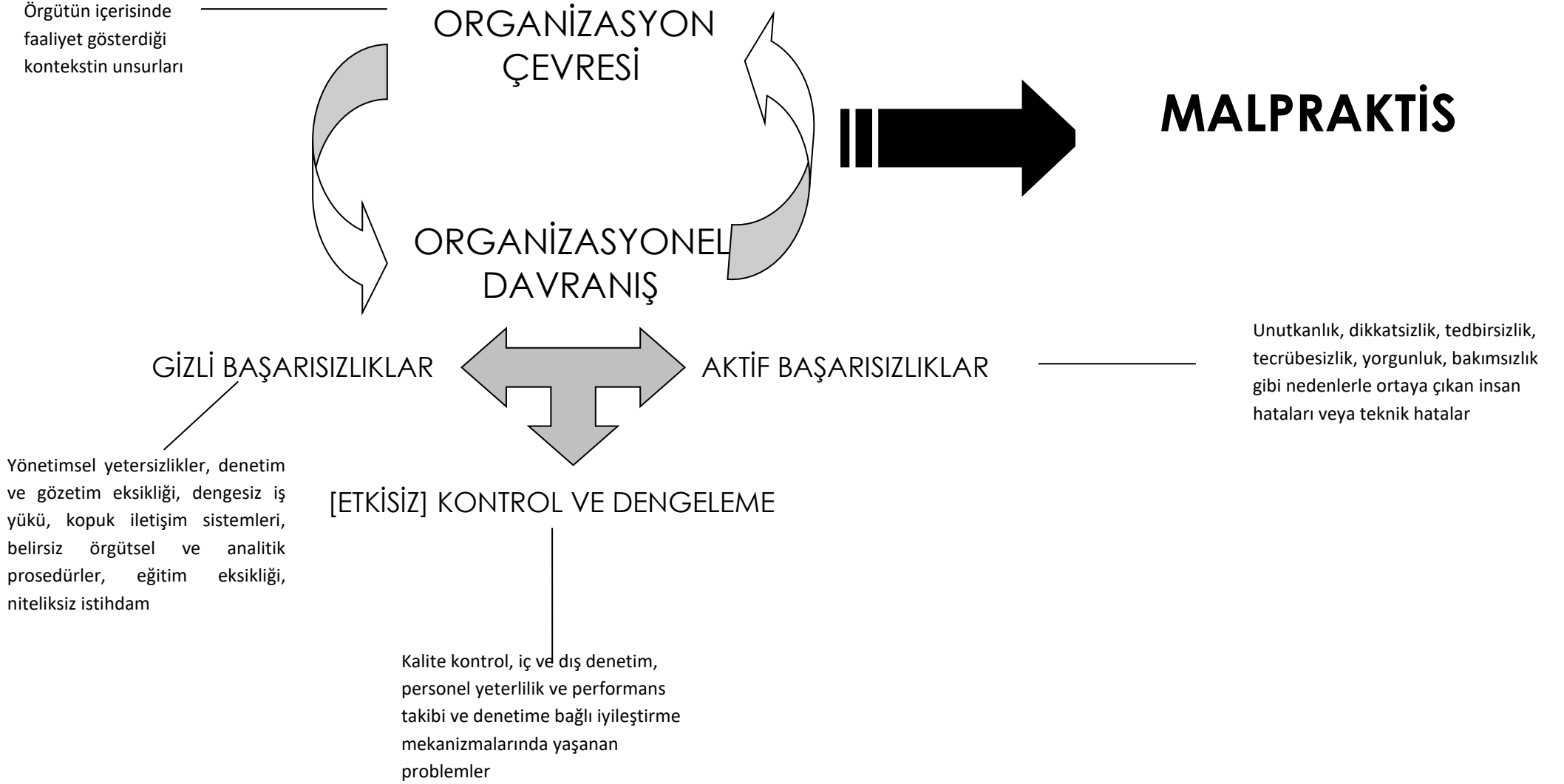
Gizli başarısızlıklar ise yönetim uygulamaları, performans denetim prosedürleri, örgüt içi iletişim sistemleri, ilk derece denetim / gözetimin etkinliği, araç gereç kalitesi ve miktarı, personelin bilgi ve tecrübesi ile ilgili hatalar ve yanlış uygulamalardır. Yukarıda ifade edildiği gibi bu tip başarısızlıklar neticede büyük zararlara yol açacak malpraktis vakalarının içerisinde yetiştiği bir tohum yatağı gibidir. Gizli başarısızlıkların oluşturduğu koşullar aktif başarısızlıkların oluşum sürecine giden yolda gerekli koşulları sağlamaktadır. Daha önce ele alınan her hangi bir grup malpraktis olgusu irdelendiğinde görülür ki, insan hatalarının oluşumunda mutlaka yukarıda belirtilen gizli başarısızlıklardan bir veya birkaçının etkisi vardır. Gerekli yerde etkili bir şekilde kullanmaya yetkili olduğu gücü kullanamayan ve önemli zararlara yol açan polisin malpraktisinde; kendisine bu konuda yeterli eğitim verilmeyişi, prosedürlerin belirlenmemiş veya yetersiz oluşu, alternatif araç gerecinin bulunmayışı, uzun süren mesailer gibi pek çok gizli başarısızlık unsuru bulunduğu görülebilir. Ameliyatta yaptığı hata neticesinde hastasının ölümüne neden olan doktorun malpraktisinde; bu doktorun yeterince uygulamalı eğitim almamış olması, yeterli sayı ve nitelikte yardımcı sağlık personelinin desteğinden mahrum olması, teknik donanım eksikliği gibi gizli başarısızlık örnekleri görülebilir. Ne var ki bu tip başarısızlıklar bir malpraktis olayının incelenmesinde genel olarak çok fazla irdelenmeyen problemlerdir. Çünkü bu tip başarısızlıklar oluşum ve çözümleri itibariyle uzun vadeli dirler ve genel olarak problemin oluşumunda ikincil etkiye sahip görülürler. Ancak gizli başarısızlıkları ortadan kaldırmamak malpraktis vakalarını önleme adına 'sıtmayı önlemede sivrisinek üreten bataklığı kurutma' analogisinde anlatılan uygulamadan uzaklaşmak olacaktır. Bu nedenle aynı örgüt yapısı içerisinde farklı malpraktis vakaları ortaya çıkmaya devam edecektir.

Son olarak, örgüt içerisindeki kontrol ve dengeleme mekanizmalarındaki problemler veya bu mekanizmaların zaten olmayışı malpraktis vakalarının ortaya çıkışına etki etmektedir. Bu mekanizmalar; sistematik formel ve informel iç ve dış denetim mekanizmaları, çalışanların tabi olduğu sürekli bir performans denetim ve gelişim prosedürü, kalite kontrol sistemleri, personeli geliştirici hizmetiçi eğitim programları, kullanılan ekipmanların denetim ve kontrolü, hatalı bir davranış neticesinde zararı engelleyecek veya en aza indirecek bariyer tedbirler ve prosedürler olarak belirtilebilir. Bu mekanizmaların etkin oluşu ortaya çıkacak aktif başarısızlıkların örgütsel bir başarısızlığa dönüşümünü engelleyecektir. Örneğin, herhangi bir yerel mahkemede bir hâkimin kişisel hatası neticesinde verdiği hatalı bir mahkûmiyet kararı etkin bir şekilde uygulanan denetim mekanizması ile hızlı bir şekilde fark edilerek düzeltilebilir ve oluşacak zarar ilk etapta önlenir. Aynı şekilde bir tıbbi laborantın yapacağı yanlış bir tahlil, incelemenin ikinci bir laborant tarafından tekrarlanması veya prosedürel uygunluk açısından denetlenmesi ile önlenir. Ortaya çıkan bir aktif başarısızlık neticesinde dengeleyici bir mekanizma olarak hata yapan personel gerekli gelişim eğitimine tabi tutulursa aynı hata tekrar etmeyecek ve yaşanan malpraktis örgütsel bir başarısızlığa dönüşmeden kişisel başarısızlık seviyesinde kalacaktır. . Bunun yanında belirtilen bu mekanizmaların etkinliği, bir şekilde yapılan kişisel hataların neticesinde oluşacak zararın hedef üzerinde en az zarar ile sonuçlanmasını sağlayacaktır.

Örgütlerde meydana gelen malpraktis vakalarının oluşumunu açıklamak bu çerçevede sergilenecek *ilişkisel – relational yaklaşım* ile mümkün olacaktır (Roberts, Matsen ve Desai, 2005). Bu yaklaşım herhangi bir toplumsal olgu veya doğal olayın derinlemesine anlaşılması için gerçekleştirilecek ampirik çalışmaların, ortaya çıkan bir sonuç değişkenini bağımsız bir başka değişkenin tekil etkisi ile anlamaya çalışmak yerine, bunun farklı değişkenler arasındaki ilişkiler ve etkileşimlerin bir sonucu olduğunu gözetmesi gerektiğini belirtmektedir (Roberts ve ark., 2005). Bu yaklaşım örgüt teorileri içerisinde Burt'un (1980) network perspektifi ve Jervis'in (1999) açık sistem modelleri üzerinde de etkili olmuştur. İlişkisel yaklaşım örgütlerin birbirleri ile, dış çevreleri ile ve çalışanları ile ilişkili olduğunu; hatta örgüt içerisinde yaşanan vardiya değişiminden iş bırakma eylemlerine kadar örgüt içinde ve dışında, örgütün insan ve altyapı unsurları arasında ilişkiler ve etkileşimler bulunduğu belirtmektedir. Dolayısıyla, örgütsel ortamlarda yaşanan malpraktis vakalarını açıklamak üzere geliştirilen bu model, örgütlerin çevrelerindeki unsurlar ile içlerindeki unsurların birbirleri ile ilişki ve etkileşimlerine odaklanmaktadır.

Yukarıda tartışılan hususlar çerçevesinde ortaya çıkan model göstermektedir ki; örgütlerde yaşanan malpraktis vakaları birer örgütsel başarısızlık olarak; örgüt çevresinin örgütün davranışının iç unsurları (aktif ve gizli başarısızlıklar ile kontrol ve denge mekanizmaları) ile ayrıca örgüt davranışının iç unsurlarının kendi arasında etkileşimi neticesinde meydana gelmektedir. Bu durum aşağıda Şekil 1'de görselleştirilmiştir.

Şekil 1. Örgütsel Başarısızlık Olarak Malpraktisi Açıklayan Model



SONUÇ

Yapılan çalışma göstermektedir ki; kamuoyunun dikkatine farklı formatlarda gelen malpraktis olguları basit birer insan hatası olmaktan çok daha öte organizasyonel başarısızlıkları göstermektedir ve yönetsel bir problem teşkil etmektedir. Bu problemin ancak doğru bir şekilde anlaşılabilir ve tahlil edilebilmesi çözüme yönelik etkili kamu politikaları geliştirilmesini sağlayacaktır. Bu çalışma da genel olarak tek boyutlu olarak incelenen bu problemin doğasını ortaya koyan, daha önce benzer nitelikte örgütsel problemlere ilişkin gerçekleştirilen bilimsel çalışmaların bulgularını sentezleyen orijinal bir teorik model ortaya koymaktadır. Bu model örgütlerde ortaya çıkan malpraktis problemini kişisel değil örgütsel bir başarısızlık olarak nitelendirmektedir. Bu çerçevede yapılan değerlendirme ise problemin oluşumunda a) örgüt çevresi ve b) örgüt davranışı (örgüt içerisinde meydana gelen insan hataları - aktif başarısızlıklar, yönetsel hatalar - gizli başarısızlıklar ve bu hataları kontrol edecek veya dengeleyecek mekanizmalar) arasındaki ilişki ve etkileşimin rol oynadığını ortaya koymaktadır. Bu modele göre malpraktis vakalarının önlenmesi ancak bu iki grubu ve alt unsurlarını gözeterek yönetsel yaklaşımlar ve kamu politikaları ile mümkün olabilir. Bu unsurlardan herhangi birinin yaşanan somut malpraktis vakalarının değerlendirilmesinde eksik bırakılması problemin tekrarının önlenmesinde etkinliği önemli ölçüde düşürecek veya tamamen ortadan kaldıracaktır.

Daha somut olarak ifade etmek gerekirse herhangi bir örgütsel çevrede yaşanan malpraktis probleminin değerlendirilmesinde:

- a. Örgüt çevresinin problem üzerindeki etkileri belirlenmelidir. Örgüt çevresindeki kurumların, menfaat sahiplerinin (*stake holders*), kaynak sağlayan kurumların ve müşterilerin etkileri derinlemesine tahlil edilmelidir.
- b. Çalışanların yaptıkları insan hataları tahlil edilmelidir. Eğitim desteği, psikolojik destek, bilinç ve farkındalık artırımı gibi tedbirlerin oluşan aktif başarısızlıkları önlemede nasıl ve ne ölçüde kullanılabilir olduğu değerlendirilmelidir.
- c. İnsan hatalarının oluşumunda etki eden yönetsel hususlar belirlenmelidir. Kurum içinde işleyişin analizi, çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sürekli gelişim için eğitim, performans denetimi, sosyal destek mekanizmalarının güçlendirilmesi gibi tedbirler ele alınmalıdır.
- d. Kontrol ve denetim mekanizması gözden geçirilmelidir. Örgüt içerisinde süregelen gizli başarısızlık olarak nitelendirilebilecek hususlar etkin bir dış denetim mekanizması ile belirlenmelidir. Bunun yanında aktif başarısızlık olarak nitelendirilebilecek hataların önlenmesi için bir yedekleme kültürü oluşturulması, özellikle önem arz eden faaliyetlerde ikinci bir kontrol prosedürünün karar sürecine dâhil edilmesi gibi hususlar değerlendirilmelidir.

Bu çerçevede geliştirilebilecek öneriler yukarıda ifade edilen hususlar çerçevesinde genişletilebilir.

Gerçekleştirilen bu çalışma önemli bir diğer sonuç olarak da özellikle ülkemizde yaşanan ve yukarıda somut örneklerle ifade edilen malpraktis içerikli yönetsel problemlere yönelik gerçekleştirilecek bilimsel çalışmalar ile ortaya konulan bu kuramsal modeli test etmeye davet etmektedir. Bu modelin yapılacak ampirik çalışmalar ile güçlü bulunması yönetim ve örgüt çalışmalarının gelişimine önemli katkılar sağlayacağı gibi politika yapıcıların bu tip problemlerin önlenmesi adına geliştirecekleri yaklaşımlara da ışık tutacaktır.

KAYNAKLAR

- AKÇIN, Nuri Ali (2011) İş Kazalarının Nedenleri Ve "İş Kazası Raporu" Önerisi. Erişim Adresi: http://www.maden.org.tr/resimler/ekler/3b9787b8a0cd00a_ek.pdf
- ARSLANHAN, Selin; CÜNEDİOĞLU, Hüseyin Ekrem (2010). Madenlerde Yaşanan İş Kazaları ve Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme. TEPAV Değerlendirme Notu. Erişim Adresi: http://www.tepav.org.tr/upload/files/1279030826-2.Madenlerde_Yasanan_Is_Kazalari_ve_Sonuculari_Uzerine_Bir_Degerlendirme.pdf
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2003). Polisin Güncel Sorunları: Bir Neden-Sonuç Analizi. Polis Bilimleri Dergisi; 5(3); 1-12.
- BELLA, D.A. (2006). Organizational Distortions and Failures: A Method to Expose Them. Journal of Professional Issues in Engineering Education and Practice, 132, 18-23.
- BURT, R.S. (1980). Models of Network Structure. Annual Review of Sociology, 6, 79-101.
- BLOUNT, S., Waller, M.J., Leroy, S. (2005) Coping with Temporal Uncertainty: When Rigid Ambitious Deadlines do not Make Sense. İçinde geçtiği eser: W.H. Starbuck ve M. Farjoun (Editörler), Organization at the Limit: Lessons from Columbia Disaster. Blackwell Publishing: Malden, MA.
- B.M. (1990). References Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August to 7 September 1990, Doc. A/CONF.144/28/Rev.1 at 112. Erişim Adresi: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/i2bpuff.htm>

- CHUBB & Son Inc. (2005). *Managing Legal Malpractice: A Professional Liability Risk Management Handbook for Lawyers*. Erişim Adresi: <http://www.chubb.com/businesses/csi/chubb4628.pdf>
- CİVANER, Murat (2011).“Malpraktis” yerine “hizmet kaynaklı zarar”/“Healthcare-caused harm”, instead of “Malpractice”. *Türk Ped Arş.*; 46: 6-11
- ÇOLAŐAN, Emin (1993). *Sor Bakalım*. Tekin Yayınevi, İstanbul.
- CRESWELL, J.W.(1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. Sage: Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- DEVLET DENETLEME KURULU (2011). *Araştırma ve İnceleme Raporu*, Sayı: 3. Erişim Adresi: <http://www.tccb.gov.tr/ddk/ddk49.pdf>
- DUHL, Gregory M. (2010). *Lewis & Clark Law Review*, 14 (3) : 989-1033
- DURNA, Tuncay (2002). *The Effects of Training and Education on Police Use of Excessive Force*
Polis Bilimleri Dergisi, 2002,4(3-4):119-140
- DORNER, D., Kimber, R. & Kimber, R. (2005). *The Logic of Failure: Recognizing and Avoiding Error in Complex Situations*. Metropolitan Books: New York.
- EKEN, Musa (2006). *Yönetimde Şeffaflık: teori –Uygulama*. Sakarya Kitabevi, Sakarya.
- ERTEM, Gül., Oksel, Esra ve Akbıyık, Ayşe (2009). *Hatalı Tıbbi Uygulamalar (Malpraktis) ile İlgili Retrospektif Bir İnceleme*. *Dirim Tıp Gazetesi*, 84 (1), 1-10
- GIBBS, J.J. (1961). *The Contribution of Experimental Psychology to the Formulation of the Problem of Safety—A Brief for Basic Research*. İçinde geçtiği eser: E.A. Suchman ve D. Klein (Editörler) *Accident Research: Methods and Approaches*. Harper & Row: New York.
- GIER, Kelly (2006). *Prosecuting Injustice: Consequences of Misconduct*. *American Journal of Criminal Law*, 33, 191-222.
- GLASER, B. & STRAUSS, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- GROSS, Samuel R. (1998). *Lost lives: Miscarriages of justice in capital cases*. *Law & Contemporary Problems*, 61(4), 125-152.
- HADDON, W. (1970). *On the Escape of Tigers: An Ecological Note*. *Technological Review*, 72, 12-21.
- HADDON, W. (1980). *The Basic Strategies for Reducing Damage from Hazards of All Kinds*. *Hazard Prevention*, Sept/Oct, 34-39.

- HANCI, H. Malpraktis, Ankara; Seçkin Yayıncılık, 2002.
- HILL, Jonathan. (1986). *Litigation and Negligence: A Comparative Study*. 6 Oxford J.L.S. 183
- HOPKINS, A. (2000). *Lessons from Langford: The Esso Gas Plant Explosion*. CCH: Sydney, Australia.
- THE FOUR ELEMENTS OF MEDICAL MALPRACTICE. Yale New Haven Medical Center: Issues in Risk Management. 1997 <http://info.med.yale.edu/404.html>
- JERVIS, R. (1999). *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton University Press: Princeton, NJ.
- KALKAT, Menderes. (2007). Malpraktis mi (Hekim Hatası mı) Komplikasyon mu? - Prof. Dr. Hamit Hancı ile söyleşi. *Paralel Dergisi*, 1(4).
- KAM, J. (2005). *Making Sense of Organizational Failure: the Marconi Debacle*. *Prometheus*, 23, 399-420.
- Merriam-Webster's Online Sözlüğü, 2011
- MORSE, J.M. (2000). *Designing Funded Qualitative Research*. In N.K Denzin & Y.S. Lincoln (Eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- ÖZKAYA, Nesrin; Rıza Yılmaz; Halit Özkaya; Muhammet Can; Işıl Pakiç; İmdat Elmas (2011). Tıbbi uygulama hatası iddiası ile Adli Tıp Kurumu'na gönderilen 0-18 yaş grubu olguların değerlendirilmesi. *Türk Ped Arş.* 46: 151-8.
- O'HARA, Martin J. (2010). *When Can the Plaintiff Prove His Legal Malpractice Action Without an Expert Witness to Establish a Breach of the Standard of Care?* *IDC Quarterly*; 20 (2), 46-48.
- OLSEN, O.E. & Scharffscher, K.S. (2004). *Rape in Refugee Camps as Organizational Failures*. *International Journal of Human Rights*, 8, 377-397.
- ÖĞREDİK, Güray. (2007). Geçici vergi beyanında (sözde bilmeden özde bilerek) muhasebe hatası yapılarak vergi tasarrufu sağlamanın cezası var mı? Erişim Adresi: <http://www.muhasebetr.com/yazarlarimiz/guray/012/>
- ÖZTÜRK İ. (2005). *Hukuk Uygulamasında Tıbbi Sorumluluk, Teşhis, Tedavi ve Tıbbi Müdahaleden Doğan Tazminat Davaları*. Ankara; Seçkin Yayıncılık
- PERROW, C. (1999). *Normal Accidents*, 2nd Ed.. Princeton University Press: Princeton, New Jersey.
- PERROW, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. Random House: New York.

- RAMOS, Manuel R. (1994). Legal Malpractice: The Profession's Dirty Little Secret;. *Vand. L. Rev.*, 47 (6): 1657 – 1707.
- RASMUSSEN, J. (1997). Risk Management in Dynamic Society: A Modeling Problem. *Safety Science*, 27, 183-213.
- RASMUSSEN, J. and Svedung, I. (2000). Proactive Risk Management in a Dynamic Society. Swedish Rescue Services Agency: Karlstad, Sweden.
- REASON, J. (1997). *Managing the Risk of Organizational Accidents*. Ashgate: Hampshire, United Kingdom
- REASON, James. (2000). Human Errors: Models and Management. *British Medical Journal*, 30, 768- 770.
- ROBERTS, K. H., Madsen, P.M. & Desai, V.M. (2005). The Space between in Space Transportation: A Relational Analysis of the Failure of STS-107. İçinde geçtiği eser: W.H. Starbuck & M. Farjoun (Eds.), *Organization at the Limit: Lessons from Columbia Disaster*. Blackwell Publishing: Malden, MA.
- ROSNESS, R., Guttormsen, G., Steiro, T., Tinmannsvik, T., Herrera, I. (2002). Organizational Accidents and Resilient Organizations. Five Perspectives. SINTEF Report to research Council of Norway, # STF38 A 04403. Erişim Adresi: http://www.sintef.no/upload/Teknologi_og_samfunn/Sikkerhet%20og%20p%C3%A5litelighet/Rapporter/STF38%20A04403.pdf
- SAGAN, S.D. (1993). *The limits of safety: Organizations, accidents, and nuclear weapons*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- SHRADER, Charles R. (1985). *Amicide: The Problem of Friendly Fire In Modern War*. U.S. Government Printing Office, Washington, DC, U.S.A.
- SNOOK, Scott A. (2000). *Friendly Fire: The Accidental Shootdown of U.S. Black Hawks over Northern Iraq*. Princeton University Press, U.S.A.
- SNOOK, Scott. A. & CONNOR, J.C. (2005). *The Price of Progress: Structurally Induced Inaction*. İçinde Geçtiği Eser: W.H. Starbuck & M. Farjoun (Editörler), *Organization at the Limit: Lessons from Columbia Disaster*. Blackwell Publishing: Malden, MA. U.S.A.
- STARBUCK & M. Farjoun (Eds.), *Organization at the Limit: Lessons from Columbia Disaster*. Blackwell Publishing: Malden, MA.
- STRAUSS, A. & CORBIN, J. (2000). Grounded Theory Methodology: An Overview. In, Denzin, N.K. & Lincoln, Y.S. (Eds.). *Handbook of Qualitative Research* (pp. 273-285). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

- TORTOP, Nuri; Eyüp Günay İSPİR; Burhan AYKAÇ; Hüseyin YAYMAN ve Mehmet Akif ÖZER (2010). Yönetim Bilimi, Nobel Yayınevi, Ankara.
- TURNER, B. (1998). Man-made Disasters. The International Journal of Contingencies and Crisis Management, 6, 13-25.
- VAUGHAN, D. (2005). System Effects: On Slippery Slopes, Repeating Negative Patterns, and Learning from Mistake? In W.H. Starbuck & M. Farjoun (Eds.), Organization at the Limit: Lessons from Columbia Disaster. Blackwell Publishing: Malden, MA.
- WOODS, D.D. (1990). Risk and Human Performance: Measuring the Potential for Disaster. Reliability Engineering and System Safety, 29, 378-405.
- WORLD MEDICAL ASSOCIATION (2005). Statement on Medical Malpractice. Erişim Adresi
[http://www.wma.net/en/30publications/10policies/20archives/m2/index.html.pdf?print-media-type&footer-right=\[page\]/\[toPage\]](http://www.wma.net/en/30publications/10policies/20archives/m2/index.html.pdf?print-media-type&footer-right=[page]/[toPage])

İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİNDE KULLANILAN SANAL SINIF UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ: EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ

Ramazan Terkeşli Zakir Gül***

Özet

Bu çalışmanın amacı, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan sanal sınıfın mesleki gelişime katkısını değerlendirmektir. Bu süreç; (1) hizmetiçi eğitim etkinliklerinde, uzaktan öğretim teknolojileri kullanımının gerekli olup olmadığı, (2) uzaktan öğretim teknolojileri kullanımının; “Birim”, “Rütbe” ve “Eğitim Durumuna” göre farklılık gösterip göstermediği, (3) Sanal sınıftan alınan kurslar, katılımcıların mesleki gelişim beklentilerini hangi düzeyde karşıladığı, (4) uzaktan öğretim yöntemi ile alınan kursların, katılımcıların bireysel performansını hangi düzeyde etkilediği, konuları olmak üzere 4 boyutta değerlendirilmiştir. Araştırmanın evrenini, Emniyet Genel Müdürlüğü’nde 2006, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında bir üst rütbeye terfi eden, 1630 emniyet amiri ile 320 emniyet müdürü oluşturmaktadır. Evrenden, 283’ü emniyet amiri ve 77’si emniyet müdürü olmak üzere toplam 360 kişilik “gönüllü çalışma grubu” oluşturulmuştur. Araştırma tarama modelinde betimsel bir çalışmadır. Veriler, anket yöntemleriyle toplanmıştır. Araştırma kapsamında elde edilen nicel veriler betimsel analiz yöntemi ile çözümlenmiş ve yorumlanmıştır. Anket sonuçları, SPSS programı kullanılarak analiz edilmiş ve yorumlamada kullanılmıştır. Emniyet amirleri ve emniyet müdürleri, insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan, uzaktan öğretim teknolojilerinden yararlanılmasının gerekliliğini desteklerken, uzaktan öğretim yöntemiyle alınan kursların, katılımcıların mesleki gelişimlerini ve bireysel performansını kısmen artırdığı yönünde görüş bildirmişlerdir. Çalışma sonunda bulgulara göre bir kısım öneriler de yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Uzaktan Öğretim, Sanal Sınıf, İnsan Kaynakları, Mesleki Gelişim, Teknoloji Destekli Polis Eğitimi.

* Dr., EGM, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, rterkesli@egm.gov.tr

** Dr., Polis Akademisi, Araştırma Merkezleri Başkanlığı, zakirgul@gmail.com

**THE EVALUATION OF THE VIRTUAL CLASSROOM
IMPLEMENTATIONS THAT ARE USED FOR HUMAN RESOURCES
IMPROVEMENT: THE CASE OF TURKISH NATIONAL POLICE**

Abstract

The purpose of this study is to examine the impact of the virtual classroom that is used for human resources improvement on the professional development in the Turkish National Police. This process has been implemented in 4 dimensions; (1) whether to use the distance learning technologies are necessary or not, in in-service training, (2) whether the use of the distance learning technologies show any significant change in terms of “Unit”, “Rank” and “Education Level”, (3) if any, on which level the taken courses from the virtual class satisfy the career development expectancies of the participants, (4) and, if any, on which level the taken courses with distance learning method, affect the participants’ personal performance. The population of the study comprises 1630 Majors and 320 Chiefs of Police who were promoted to higher ranks in the years of 2006, 2007, 2008 and 2009, in the Turkish National Police. The “voluntary working team” (sample) consists of 283 Majors and 77 Chiefs of Police. Data are collected through surveys. *SPSS* software program and quantitative methods are used to analyze and interpret the findings. Whereas officers in Major rank and 2nd Degree Chief of Police rank believed in the necessity of distance learning technology and supported its utilization, they also believed that the courses which were taken from distance learning methods, only partially developed the participants’ professional improvement and enhanced their personal performance. Based on the findings, some suggestions were also made at the end of the study.

Key Words: Distance Learning, Virtual Classroom, Human Resources, Professional Development, Technology Supported Police Training.

Giriş

21. Yüzyılda değişim iki boyutta kendini göstermiştir. Birincisi teknolojik boyuttur ki kullanılan teknolojinin sürekli olarak kendini yenilemesini ve buna ayak uydurulmasını ifade eder. İkinci ve de daha önemli olan diğer boyutu ise teknolojiyi kullanan insan ve organizasyonun düşünsel, fiziksel ve psiko-motor alanlardaki değişimini ve bu süreci ifade eder. Yani teknolojiyi etkin kullanacak insan gücü olmadığı takdirde teknolojinin hiçbir şey ifade etmeyeceğini hatırlatır. Diğer taraftan kurumların ve şirketlerin insan kaynakları yönetimi ile ilgili birimlerinin bu değişimi algılayabilmeleri için ihtiyaç duyacakları bilgiyi, düzenli bir şekilde, istenilen zamanda ve ihtiyaçlarını tamamen karşılayacak şekilde temin edebilmeleri gerekmektedir. Çünkü dünün yaklaşım ve anlayışları ile bugünün sorunlarına sağlıklı çözümler üretilebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. O yüzden, çağın gerektirdiği bilgi ve becerilerle donatılmış, kendisini ve çevresini sürekli geliştirebilen, olgu ve olayları çok yönlü değerlendirebilen, takımla çalışabilen, sürekli eğitimi yaşam biçimi haline getirebilen, problem çözme yeteneğine sahip, yeniliklere açık, etik değerlere bağlı, bilişim ve iletişim teknolojilerini bilen, tüm çalışanlarla iyi ilişkiler kurabilen bireylerin yetiştirilmesi son derece önemli hale gelmiştir.

Bununla birlikte, insanların daha çağdaş bir ortamda yaşama beklentisi, teknolojideki hızlı gelişmeyi beraberinde getirmiştir. Eğitim sürecinin bir ürünü olarak değerlendirilebilecek teknolojik gelişim, eğitim sürecinin yapısını değiştirmiş, eğitim anlayışına farklı bir bakış açısı getirmiştir. Bilişim ve iletişim teknolojilerinin eğitim sürecinde yerini almaya başlaması ile birlikte uzaktan öğretim uygulamaları eğitimde önemli bir rol üstlenmeye başlamıştır.

Bilişim ve iletişim çağında, kamu kurum ve kuruluşları ile şirketlerin bütün personelini merkezi bir yere toplayarak uzun süreli hizmetiçi eğitimler vermesi artık zaman israfı ve maliyetli bir etkinlik olarak görülmektedir. Ancak, teknolojinin eğitim alanında da etkisini göstermesiyle uzaktan öğretim uygulamaları, kamu kurum ve kuruluşları ile şirketlerde önemli bir kolaylık sağlamıştır.

Bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler paralelinde ekonomik, sosyal, kültürel ve toplumsal yapıda meydana gelen hızlı değişme ve gelişmeler, polisle ilgili beklentilerin artmasına, polise düşen görevlerin çoğalmasına ve değişiklik göstermesine neden olmaktadır. Meydana gelen bu hızlı değişime ve gelişmelere paralel olarak polisin eğitimi her zamankinden daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Bu doğrultuda, Emniyet Genel Müdürlüğü, Türkiye genelinde görev yapan personelinin, görevinden ayrılmadan gelişmelerine imkân sağlayan, zaman kaybını önleyen ve maliyeti geleneksel eğitime göre daha az olan sanal sınıf uygulamalarını başlatmıştır.

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi için uzaktan öğretim teknolojilerinin farklı türleri kullanılmaktadır. Ancak bu araştırmada, Emniyet Örgütü'nde kullanılmakta olan, "Sanal Sınıf" uygulamasının, katılımcıların mesleki

gelişimine ve performanslarına katkısının ne düzeyde olduğu araştırılacaktır. Bu nedenle, araştırma bulgularının, daha sonra düzenlenecek benzeri nitelikteki eğitimlerde yol gösterici olması umulmaktadır.

Bu bağlamda araştırmanın amacı, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde insan kaynaklarının geliştirilmesi süreçlerinde, uzaktan öğretim etkinliklerinin, katılımcıların mesleki gelişimini ve performansını ne oranda etkilediğine ilişkin saptamalarda bulunarak bu etkinliklerden en üst düzeyde fayda sağlayabilmek için neler yapılabileceğine ilişkin önerilerde bulunmaktır.

Bu araştırma çerçevesinde, uzaktan öğrenme sürecine ilişkin olarak geliştirilen anket bulgularına göre, sanal sınıf hizmetinin, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Taşra Örgütü'ne yaygınlaştırılabileceği veya hizmet kalitesinin yükseltilebileceği düşünülmektedir. Ayrıca, yapılan analiz ve yorumların benzeri uygulamaların etkililiğinin ve verimliliğinin artırılmasına yönelik olarak yapılacak çalışmalarda, araştırmacılara ve akademisyenlere katkı sağlaması beklenmektedir.

1. Yeni Teknolojilerin İnsan Kaynağına Etkisi

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde işyeri çevresinde büyük değişimler meydana gelmiştir. Pek çok organizasyonda geleneksel yönetim hiyerarşisi azalmış, orta kademe yönetici pozisyonları değişmiş ve çalışanlara sorumluluk ve karar verme yetkisi tanınmaya başlanmıştır. Organizasyonlardaki değişim sürecinde büyük rol oynayan yeni teknolojiler ve bunların kullanımı konusunda insan kaynağının bilgi, beceri, yetenek ve eğitimleri ön plana çıkarken, uyum konusunda da önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Teknolojik gelişmeye karşı işgörenlerin tutumu, teknolojik değişme ve işgücü verimliliğinin önemli bir belirleyicisi olarak görülebilmektedir. Teknolojiye karşı olumsuz tutumun varlığı, iş koşullarının kabulünü ve teknoloji kullanımının temel amacını oluşturan verimlilik ve motivasyonun sağlanmasını engelleyebilmektedir (Tınar ve Gürçay, 1995). Teknolojide yaşanan değişimler bireylerin davranışlarındaki değişimden daha hızlı gerçekleşmektedir. Organizasyon içinde teknoloji ile ilgili herhangi bir değişim girişimi genelde organizasyon içindeki insan kaynağının çoğunluğunun buna hazır olup olmamasından önce gerçekleşmektedir. Organizasyonda değişim süreci gerçekleşirken buna paralel olarak insan kaynağının bu değişimi kabul etmeye hazırlamak da önemlidir. Pek çok açıdan yeni teknolojilerin tanıtımı ve uygulamaya çalışılması, geleneksel organizasyon davranışını sürdüren yönetici ve daha alt kademede çalışanlar için kolay olmamaktadır (Ghani ve Jayabalan, 2000:1-18). Organizasyon yapılarında işlerin yeniden tanımlanması, belirlenmiş ilişki ve iletişim kanallarının değişimi gibi gelişmeler insan kaynağına ilişkin bir takım davranışsal problemler ve karar alma mekanizmasının etkinliğinin azalması gibi sonuçları da ortaya çıkarmaktadır.

Organizasyonlarda değişim başladığında, insan kaynağının o ana kadar alışkın olduğu beceri ve yetenekler geçerliliğini belirli ölçüde kaybederken, bilinmeyen

farklı beceri ve yetenekleri de ön plana çıkartabilmekte ve bunlara uyum eski davranışlara oranla daha zor gerçekleşebilmektedir. Bilinmeyen ya da alışkın olunmayana karşı geliştirilen duygular ve rutin olarak tekrar edilen iş süreçlerinin değişmesine yönelik davranışlar, insan kaynağında stres yapıcı etkenler olarak tanımlanabilmektedir (Armenakis, 1999: 293-315). Organizasyonda çalışanlar her ne kadar yeni davranış kalıpları ve rolleri öğrenme kapasite ve becerisine sahip olsa da, yeni beceri ve davranışları ortaya çıkartan değişimle karşılaşıldığında, stresin ortaya çıkması ya da değişime karşı tepkinin oluşması beklenmektedir (Callan, 1993: 63-75). Bu tepkinin en az düzeye indirilebilmesi ise, yönetim anlayışının insan kaynağına uygun stratejileri uygulamaya koyması ile sağlanabilmektedir.

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, teknolojik değişimin yönü ve oranı konusunda da belirli özelliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu tür teknolojiler, üretici ve kullanıcı bilgisi arasında özel bir iletişimin ortaya çıkmasında, rekabetin artmasında ve bilişim teknolojilerine dayalı üretim yapan organizasyonların koşullarının değişmesinde etkili olmuştur (Antonelli, 1999:243-260). Bilgi çağında organizasyonların bilgi ve teknolojiyi elde etme, kullanma ve paylaşımında geleneksel hiyerarşik yöntemler dışında bilişim teknolojilerinden de yararlanılmaktadır. Manon, Cartney ve Sherer (1997) “bilişim teknolojilerinin organizasyonlarda kullanımı” üzerine İngiltere’de yaptıkları çalışmada, muhasebe şirketlerinde çalışanlarla görüşmeler yapmışlardır. Araştırma sonuçlarına göre, bilgi teknolojilerinin yoğun olarak kullanılması davranış ve iletişim biçimlerinde pek çok değişimi de beraberinde getirmiştir. Çalışanlar arasında özellikle e-mail (elektronik iletişim) in kullanılması kolay ve anında iletişimi olanaklı kılarken, bilginin paylaşımını da önemli ölçüde artırmıştır. Yöneticilerin çalışanlar üzerindeki kontrolünün sağlanması ve yapılan işlerden aynı anda haberdar olmanın gerçekleşmesi, bilgi teknolojileri sayesinde sorun olmaktan çıkmıştır (Manson, Cartney ve Sherer, 1997). Ancak, organizasyon içi iletişimde tek başına bilgi teknolojilerinin kullanılması yeterli olmamaktadır. Bunun yanında etkin iletişim kanallarının oluşturulması da önem kazanmaktadır.

Organizasyonlarının bilişim teknolojilerinden beklentileri; organizasyon sınırlarını aşarak iletişimi ve bilginin anında paylaşımını sağlamak, yeni iş süreçlerini ve çalışanları desteklemek, kırtasiyeyi ortadan kaldırmak olarak tanımlanabilir (Öndoğan, 1996). Bilişim teknolojileri olmadan, iletişim şebekeleri bulunmadan bilginin birikmesi, depolanması, nakledilip değerlendirilmesi son derece zordur. Bilişim teknolojilerinin ise tek başına, insan faktörü olmadan fazla bir değer taşıdığını söylemek de olanaklı değildir. “Organizasyonun çeşidi, kültürü ve insan kaynağı da önemli bir etkiye sahiptir. Organizasyona uygun teknolojik yeniliğin belirlenmesinde organizasyonun işleyiş biçimi ve kültürü içinde yer alan insan kaynağı da ön planda yer almaktadır” (Kenneth, 1999:171-177). Organizasyonlarda birbirine bağlı olarak gelişen işler, üretim şemasında da zorunlu olarak esnek ve çok yönlü insan kaynağı ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. İşler arası sınırların giderek belirsizleşmesi sonucu farklı işlerden oluşan üretim sürecinde yer

alan insan kaynağının kendilerini sürekli geliştirmeleri ve daha aktif rollere bürünmeleri gerekmektedir.

Organizasyonlarda bilgisayar tabanlı teknoloji kullanımı üzerine Guthric'in (1999), 712 organizasyon üzerinde yaptığı çalışmasında, "yükseköğrenime sahip olan çalışanlar ile internet kullanımı arasında pozitif ilişki", insan kaynağının yeni teknolojilere uyumunda eğitimin önemini ortaya çıkartan çarpıcı bir bulgudur. Bireylerin almış olduğu eğitimin niteliği, yeni bilişim teknolojilerinin gerektirdiği teknik bilgileri anlamada altyapıyı hazırlarken, rekabetçi pazarmekanzmasına uyumda da önemli bir avantaj sağlamaktadır.

Bilgi ve teknolojinin her geçen gün değişmesi ve kendini yenileyerek gelişmesi, insanı değerleri ön plana çıkararak uyum çalışmalarını gerektirmiştir. "Organizasyonlarda teknolojik değişimle ilişkili planlanmış bir değişim sürecinde, insan kaynağının değişime karşı geliştirdiği engelleri aşabilmesinde ve organizasyonla bütünleşmenin sağlanabilmesinde, iletişim, katılım, motivasyon ve eğitim gibi etmenlerin çok önemli bir etkisi bulunmaktadır (Ghani ve Jayabalan, 2000:1-18). Bireyin çalıştığı organizasyonla bütünleşmesi, bireysel gelişimin sağlanması ve çalıştığı organizasyonla arasındaki bağlılığı artırıcı çabaların geliştirilmesi son derece önemlidir.

Bilgi ve teknoloji bakımından gelişmiş makinelerin kullanılması bir organizasyonun başarılı olması için yeterli bir kaynak oluşturmamaktadır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, teknolojik değişimin yönü ve oranı konusunda da belirli özelliklerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu tür teknolojiler, üretici ve kullanıcı bilgisi arasında özel bir iletişimin ortaya çıkmasında, rekabetin artmasında ve bilişim teknolojilerine dayalı üretim yapan organizasyonların koşullarının değişmesinde etkili olmuştur (Antonelli, 1999). Organizasyonların rekabet niteliği insan kaynağının öğrenme, kendini geliştirme ihtiyacı ile doğru orantılıdır. Bugünkü ekonomik ve teknolojik koşullar, işgörenlerin değişimler ve belirsizlikler karşısında uyum sağlama olanaklarını artırmayı gerekli kılmaktadır.

2. Teknolojik Gelişmeler ve Örgütsel Değişim

Teknolojinin örgüt stratejileri ve yapısı üzerinde önemli ölçüde etkisi bulunmaktadır. Organizasyonlar, hızlı ve verimli çalışmalarını, karlılıklarını sürdürebilmek ve rekabet avantajı sağlayabilmek için, teknolojik gelişmeleri ve yeni buluşları yakından izlemek zorundadırlar. Rekabet avantajı, eski sürecin teknolojik gelişmelere göre dönüştürülmesi ve gerekli kararların hızlı bir biçimde alınması ile sağlanabilmektedir. Bu kararların alınması, örgüt stratejileri, yapısı ve uygulamaları arasındaki ilişkilerde radikal bir değişim anlamına gelmektedir.

Teknolojik gelişmelere uyum süreci, organizasyonun her alanında ve düzeyinde değişimleri de beraberinde getirmektedir. Özellikle, bu teknolojiyi kullanacak ve uygulayacak olan insan kaynağı üzerinde, direkt etkisi bulunmaktadır. Teknolojik gelişmelerin, iş sürecinin hızını, randımanını ve etkinliğini artırması,

kişilerin çalışma biçimlerini etkilemekte ve yeni becerileri gerekli kılmaktadır. Bu durum da örgütlerde eğitim gereksinimi olarak ortaya çıkmaktadır (McCole ve Sharon, 2001:90-97).

Teknolojik gelişmeler, bilgisayar, internet ve network sistemlerinden oluşan bilgi teknolojilerini, insan kaynaklarının kullanımına sunmaktadır. Örgütlerin bilgi teknolojileri, örgüt stratejilerinin, organizasyon yapısının ve yönetim sürecinin bileşiminden oluşmaktadır. Bu nedenle bu sistemler, sadece örgüt içinde bilgi ağının oluşması değil aynı zamanda örgüt dışındaki bilgi sürecine, örgütün dahil edilmesini de sağlamaktadır. Organizasyonlar, rekabete dayalı ekonomik yapı içerisinde varlıklarını koruyabilmek için, bilgi teknolojilerinin avantajlarından yararlanabilecek biçimde kendilerini dizayn etmek ve değişim sürecine dahil olmak durumundadırlar (Hoplin, 1994:17-20). Bu teknolojik değişim sürecinde bilişim teknolojileri, bir taraftan örgütlerin karar alma sürecini merkezden uzaklaştırmaya yönelik uygulamalarını ve hiyerarşinin çözümlenmesini pekiştirerek, karar sürecine tüm örgüt işgörenlerin katılımını kolaylaştırmakta, diğer taraftan da örgütün kontrolüne yardımcı olmaktadır (McCleary ve Patrich, 1995:20-23).

Teknolojik gelişmelerin telekomünikasyon alanında yaptığı yenilikler ise, üretimin dünyanın her yerinde yapılmasını mümkün hale getirmektedir. Telekomünikasyon alanındaki gelişmeler hızlı ve kolay bilgi akışı sağlayarak ulusal düzeydeki bir kuruluşun, imalat, finans, pazarlama, üretim süreci, üretim yönetimi ve kontrol mekanizması gibi konularda, uluslararası kuruluş gibi varlık göstermesine imkan sağlamaktadır. Bu durum örgütlerin, liderlik yaklaşımlarını, kariyer planlarını, istihdam stratejilerini ve iş tasarımı yeniden düzenlemelerini gerektirmektedir (McCole ve Sharon, 2001:90-97).

Günümüzde örgütlerin başarıları, teknolojik gelişmelere uyum sürecinde gösterdikleri performansları ile yakından ilişkilidir. Teknolojik değişimlerin, örgütlerin çevresel değişimlere uyum yetenekleri üzerindeki etkisinin çok iyi anlaşılması gerekmektedir. Hızlı değişim gösteren ve karmaşıklaşan piyasa içerisinde işletmeler, hem pazar ihtiyaçlarında hem de üretim teknolojilerinde meydana gelen değişimleri dikkate almak ve stratejik iş planları geliştirmek durumundadırlar (Sonntag, 2003:312-323).

3. Uzaktan Öğretimin Tanımı ve İlgili Kavramlar

Çetiner, Gencel ve Erten'e (2007) göre Uzaktan Öğretim, geleneksel öğrenme-öğretme yöntemlerindeki sınırlılıklar nedeniyle sınıf içi etkinliklerin yürütülme olanağı bulunmadığı durumlarda eğitim çalışmalarını planlayanlar ve uygulayanlar ile öğrenenler arasında iletişim ve etkileşimin özel olarak hazırlanmış öğretim üniteleri ve çeşitli ortamlar yoluyla belli bir merkezden sağlandığı bir öğretim yöntemidir. Diğer bir ifadeyle, farklı mekânlardaki öğrenci, öğretmen ve öğretim materyallerinin iletişim teknolojileri aracılığıyla bir araya getirildiği kurumsal bir eğitim faaliyetidir.

Uzaktan eğitim: Farklı mekânlardaki öğrenci, öğretmen ve eğitim materyallerinin iletişim teknolojileri aracılığıyla bir araya getirildiği resmi veya kurumsal bir eğitim faaliyetidir.

Uzaktan öğrenme: Öğretici ve öğrenenin fiziksel olarak ayrı ortamlarda bulunduğu durumlarda gerçekleştirilen öğrenme etkinlikleridir.

Sanal sınıf: Belli bir içeriği bir ağ üzerinden öğrenmek amacıyla oluşan grup.

E-Öğrenme: İnternet, bir ağ veya sadece bilgisayar yolu ile gerçekleşen öğrenmelerdir.

M-Öğrenme: Mobil iletişim araçları yolu ile gerçekleşen öğrenmelerdir.

Web tabanlı uzaktan eğitim: Web teknolojileri kullanılarak gerçekleştirilen uzaktan eğitim etkinlikleridir.

Eş zamanlı öğrenme: Farklı mekânlardaki bireylerin, aynı anda çift yönlü iletişim teknolojileri yardımıyla sanal ortamda bir araya gelip gerçekleştirdikleri öğrenme.

Çevrimiçi öğrenme: Bir ağ üzerinden sunulan içerikle gerçekleştirilen öğrenmelerdir.

Eş zamanlı uzaktan eğitim: Öğrenenlere aynı anda ancak farklı ortamlarda sunulan eğitim

Farklı zamanlı uzaktan eğitim: Öğrenenlere hem farklı zamanlarda ve hem de farklı ortamlarda sunulan eğitimidir.

Harmanlanmış eğitim: Her türlü teknolojinin kullanılabilirdiği, geleneksel ve uzaktan eğitimin farklı modellerinin bir araya getirilerek düzenlendiği eğitimidir (TBV, 2003).

3.1. Uzaktan Öğretimin Tarihçesi

Çetiner ve diğerleri (2007) tarafından yapılan çalışmada, uzaktan öğretim çalışmaları 200 yıldan daha eski yıllara kadar uzanmaktadır. Örneğin, 1728 yılında Boston Gazetesi'nde mektup ile stenografi dersleri verildiğine ilişkin reklamlar bulunmuştur. 1890'lı yıllarda Avustralya'daki Queensland Üniversitesi yerleşke dışına açık bir eğitim programı yürütmüştür. Benzer bir programı da 1920 'lerde Columbia Üniversitesi gerçekleştirmiştir. 1930'lara gelindiğinde radyo artık pek çok okul tarafından bir uzaktan eğitim aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1950'lerde ise Amerika'da özellikle askeri amaçlı olarak kullanılan uzaktan eğitim için kâğıt tabanlı iletişim ortamı kullanılmıştır. Teknolojik gelişmeler sayesinde günümüze gelindiğinde ise disketler, videokasetler, CD-ROMlar, uydu yayınları, video konferanslar ve internet, uzaktan eğitim çalışmalarında önemli bir yer tutmuştur.

National Technological University, 1984 yılında sekiz üniversite işbirliği ile yüksek lisans programı açarak uzaktan öğrenime başlamıştır. 1985 yılında

haberleşme uydusunu kullanmaya başlamış ve 1992 yılında dijital yayına geçerek iş birliğine giren üniversite sayısını 52'ye çıkartarak çağdaş sistemler üzerinden eğitim programını devam ettirmektedir (Çakırer, 2002).

Türkiye'de ilk uzaktan öğrenim uygulaması 1974 yılında "mektupla öğrenim" adı altında başlamıştır. Özellikle son yirmi yıldır uzaktan öğrenim çalışmaları yapan ve dünyadaki 10 açık üniversite arasında yer alan Anadolu Üniversitesi'nin Açık Öğretim Fakültesi uygulamaları bunun en güzel örneğidir. Radyo, kitap, televizyon ve videokaset ile başlayan uzaktan öğrenim çalışmalarına günümüzde internet ve video konferans da eklenmiştir (Oktal, 2002:1). ODTÜ'de 1998 yılında başlayan (İDAE) İnternete Dayalı Asenkron Eğitim ile tamamen internet ortamında ve asenkron olarak yapılan "Bilgi Teknolojileri Sertifika Programı" başlamıştır (Türkoğlu, 2001). Günümüzde bu üniversitelerle başlayan uzaktan öğrenim eğilimini diğer üniversiteler ve işletmeler takip etmektedir.

3.2. Uzaktan Öğretim Türleri

Lawhead'in (1997) yapmış olduğu aşağıdaki şekil ve örnek açıklamalar uzaktan öğretimin çeşitlerini açıkça ortaya koymaktadır.

Tablo 1: Uzaktan Öğretim Türleri

Zaman	Eğitmen / Öğrenci		
	Aynı mekânda	Bir kısmı aynı bir kısmı farklı mekânda	Tamamen farklı bir mekânda
Zamandan bağımsız			A
Zamandan yarı bağımsız	D	E	B
Zaman bağımlı			C

"A", eğitmen ve öğrencinin hiçbir şekilde karşılaşmadığı, bir başka deyişle eğitimin yer ve zamandan bağımsız olarak yürütüldüğü durumdur. Bu tür uzaktan öğretimin ders içeriğinin dağıtılması için World Wide Web (www), iletişim için ise e-posta kullanılabilir.

"B", öğretimin tamamen yerden bağımsız, fakat zamana yarı bağımlı olarak yürütüldüğü durumdur. Bu tür uzaktan öğretimde, karşılaşılan özel bir problemi çözmek ya da ders kapsamında yer alan bir soruyu cevaplandırmak için "İnternet Bağlantılı Sohbet" (İnternet Relay Chat - IRC) gibi etkileşimli web araçları kullanılabilir.

"C", öğretimin tamamen yerden bağımsız, ancak zamana tam bağımlı olarak yürütüldüğü durumdur. Karşılıklı olarak soruların sorulduğu ve cevaplandırıldığı video konferans sistemi bu tür uzaktan eğitim çalışmalarında kullanılabilir.

"D", öğretimin bir yerleşke içinde elektronik tartışma destekli olarak yüz yüze sınıf ortamında yürütüldüğü durumdur.

"E", öğretimin bir kısmının yüz yüze gerçekleştirildiği (yer/zaman tam bağımlı), bir kısmının ise tamamen uzaktan verildiği (yer/zaman bağımsız) durumdur. Genel olarak, programın başlangıç kısmı ve sonunda yer alan sınav aşamaları yüz yüze gerçekleştirilirken, ara aşamalar "A" durumundaki gibi yürütülmektedir.

3.3. Uzaktan Öğretimin Özellikleri

Keegan'ın (1998) yapmış olduğu çalışmaya göre, uzaktan öğretimin tipik özellikleri aşağıdaki gibi özetlenmiştir:

Kişiselleştirme: Doğu ve Batıdaki Geleneksel Eğitim sisteminin en belirgin özelliği eğitmen ve öğrencinin yüz yüze iletişim kurmasıdır. Bu tip eğitim genel olarak öğrencilerin değişik zekâ ve öğrenme yetenekleri yerine grubun genel seviyesine göre düzenlenmektedir. Ancak ideal olan, her öğrencinin kişisel özellikleri dikkate alınarak hazırlanmış ders içerikli eğitim sistemidir. "Geleneksel Eğitim" anlayışı ile gerçekleştirilmesi çok zor olan bu sistem, uzaktan öğretim sayesinde hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Özelleştirme: Uzaktan öğretim sistemi, öğrenciyi sınıf ortamından alarak bireysel olarak eğitilebileceği bir konuma taşır. Bu sistemde, kurumsal öğrenmenin yerini bireylere göre özelleştirilmiş öğrenme alır. Bu durumun sağlayacağı avantajların yanı sıra getireceği sosyolojik ve psikolojik dezavantajlar da halen tartışılmaktadır.

Endüstrileşme: Büyük bir kitlenin bir ürüne olan artan ihtiyacını karşılayabilmek için ilgili endüstrilerin kurulmasına benzer bir şekilde, insanların artan eğitim taleplerine hızlı ve etkin bir şekilde cevap verebilmek için uzaktan öğretim kurumlarının açılması kaçınılmaz duruma gelmiştir.

Geleneksel Eğitime Uygun Olmayan Öğrencilere Hizmet Verme: Uzaktan öğretim, dünya çapında her yıl milyonlarca kişi tarafından *tercih edilen* bir eğitim sistemidir. Bununla beraber ilgili eğitim kurumundaki ders saatlerine yer / zaman açısından katılma imkânı olmayanlar (tam zamanlı olarak çalışanlar - memurlar, askerler - farklı şehir / ülkede yaşayanlar gibi) için *beklenen* bir seçimdir. Bu eğitim sistemi hasta, özürlü ve suçlu insanlar için ise *tek* seçenektir.

Hareket Kabiliyeti: 1980'li yıllarda, uzak mesafeler arasında iletişim kurmak amacıyla sabit bilgisayar konferans sistemleri ve iki yönlü video konferans sistemleri kullanılmakta iken, günümüzde bunlara ilave olarak portatif bilgisayarlar ve cep telefonları önemli düzeyde kullanılmaya başlanmıştır. Yer / zaman bağımsız uzaktan öğretim sistemi, kablosuz iletişim imkânı sayesinde kişilere eğitim esnasında hareket özgürlüğü de sağlamıştır.

Hızlı Geri Besleme: Günümüzde uzaktan öğretim sayesinde öğrenciler, e-posta yolu ile dünyanın herhangi bir yerinden günün herhangi bir saatinde ödevlerini gönderebilmekte ve bu çalışmalarının değerlendirme sonuçlarını hemen aynı şekilde WWW üzerinden alabilmektedirler.

Diğer Eğitim Sistemlerine Göre Ucuz Olması: Altyapıya yönelik yatırımın çok yüksek düzeyde olması ya da öğrenci başına düşen ücretlendirmenin “Geleneksel Eğitime” göre daha yüksek olması veya yapılan yatırım maliyetini karşılayacak sayıda öğrencinin bulunamaması durumları hariç, genel anlamda uzaktan öğretim, eğitim sistemleri arasında en ucuz olanıdır.

Teknoloji ve Eğitim: Sanal sınıflar uydu veya sıkıştırılmış video kodlama ya da tam band genişliği kullanılarak birbirlerine bağlanabilmekte ve bu sayede kişiler uzak yerlerde olsalar bile yüz yüze eğitim alabilmektedirler.

Vergi Yükümlülerine Eğitim: Ulusal eğitim bütçeleri kullanılarak, ilköğretim, lise ve üniversite düzeyinde vatandaşların eğitim görmeleri sağlanmaktadır. Devlet bu bütçeyi çalışan kesimden topladığı vergiler ile oluşturmaktadır. Günümüzde profesyonel iş hayatı sürekli yenilenmeyi bir başka deyişle hayat boyu eğitimi gerektirdiğinden, uzaktan öğretim bu kişilerin işlerini devam ettirebilmeleri için vazgeçilmez olmaktadır. Bu sayede ulusal eğitim bütçesi için daima kaynak bulmak mümkün olacaktır

3.4. Sanal Sınıf Teknolojisinin Uzaktan Öğretimdeki Yeri ve Kullanım Alanları

Sanal sınıflar bir uzaktan öğretim uygulamasıdır. Yapılan çalışmaların sonuçlarında da sanal sınıflar temel alınarak geliştirilen uzaktan öğretim uygulamalarının geleneksel eğitim sistemleri ile karşılaştırıldığında başarılı sonuçlar verdiği görülmektedir (Franklin, 2001).

Yapılan araştırmalar insanların gördüklerinin % 30'unu, işittiklerinin % 20'sini, hem görüp, hem de işittiklerinin % 50'sini, bizzat söylediklerinin %70'ini, bizzat yaptıklarının ise % 90'nını hatırladıklarını göstermektedir (Uyar, 1997).

Sanal sınıf kurslarını kullanarak öğretmen öğrencileri ihtiyaç duydukları şekilde motive edebilir, görüntülü, sesli ve metin tabanlı öğrenenler ile toplantı yapma imkânına sahip olunabilir. Etkileşim araçları ile sorulara hızlıca yanıt verilebilir. Kursta bütün olaylar ile ilgili kapsamlı müfredat programı, aktiviteleri ve kurs ile ilgili okunacak materyalleri yayınlanabilir. Web sayfasına, formlara, listelere, yönergelere, talimatlara, tartışma forumlarına, derecelendirme kriterlerine ve diğer ihtiyaç duyulan kaynaklara bağlantı verebilir. Öğretici katılımcılarla direk, kurstaki program üzerinden ve toplu aktiviteleri yöneterek iletişim kurabilir (Gümüş, 2008).

Uzaktan öğretimin gerçekleşebilmesi için bir iletişim yolunun olması gerekir. Uydular, telefon hatları, fiber optik hatlar ve bu fiziksel yapıların üzerine tanımlanmış protokol ve yazılımlar grubu iletişimin temelini oluşturmaktadır. İnternet dünyada en çok kullanılan ve en yaygın iletişim aracıdır. Değişik

iletişim yollarını ve yazılımlarını desteklediği için oldukça esnek bir yapıya sahiptir.

İnternet temelli uzaktan eğitim, uzaktan eğitimin tüm faydalarını koruyup dezavantajlarını azalttığı için tercih edilmektedir. Ayrıca internet hem senkron hem de asenkron uzaktan eğitimi destekleyecek yazılım ve donanımsal altyapıyı sağlamaktadır (Başkömürçü ve Öztürk, 1996:58). İnternet temelli uzaktan eğitimde alt yapı eksikliği noktasında yönetici konumunda öğretmenlere ait rollerde unutulmamalıdır. Yine, uzaktan eğitim sistemlerinde öğeler açısından öğretmenlerin rolleri ile yüz yüze eğitimdeki uygulamacıların rolleri farklıdır (Yaşar ve Kaya, 1997: 29-33). Bu farklılığa rağmen günümüz akıllı sınıf ortamlarında, öğretmenlerin yaşadıkları pek çok zorluk en aza indirgenmiştir. Ayrıca, sanal sınıfların uzaktan eğitim uygulamaları içerisinde yer almasına rağmen, uygulamada yaşanan zorluk ve problemler nedeniyle birçok uygulama koşulu açısından mevcut uzaktan eğitim uygulamalarıyla pek çok noktada farklılıklar gösterdiği görülmektedir.

3.5. Uzaktan Öğretimle İlgili Emniyet Teşkilatında Yapılan Araştırmalar

Emniyet Teşkilatı'nda kullanılmakta olan uzaktan öğretim veya uzaktan öğretimin türlerine ilişkin yapılmış çalışmalar bulunmaktadır;

Zengin (2007) çalışmasında, orta ve üst seviye polis yöneticileri için internet üzerinden video konferans formatında hazırlanan kurslar hakkında polis yöneticilerinin görüşlerini analiz etmiş ve bu kursların nasıl geliştirileceğine ilişkin önerilerde bulunmuştur. Emniyet Teşkilatı, merkezi yönetim anlayışının bir gereği olarak, gerek yurt içinde, gerekse yurt dışında (BM, AGİT, AB, misyon koruma vb.) değişik amaçlarla elliden fazla ülkede görev yapan personelinin üst rütbeye terfi sınavlarını 2006 yılına kadar bütün aşamaları ile Ankara'da bir merkezde yapmakta, bu da kursiyerlerin Ankara'ya seyahat edip, bu süreci görev ve ikamet yerlerinden uzakta geçirmelerini neden olduğundan, yeni uygulama ile kursun başı ve sonunda yapılan sınavların Ankara'da olması kaydıyla, kurs müfredatının internet kanalıyla uzaktan takibi imkanının sağlandığı anlatılmıştır. Bu yeni sistemin kullanılmasından sonra uygulanan yeni teknolojinin başarı seviyesini ölçmek amacıyla Güvenlik Bilimleri Enstitüsü tarafından bir anket çalışması düzenlenmiştir. Bu çalışmada yeni sistemin zayıf yönlerini tartışmak amacıyla ikincil (secondary) data analizi kullanılmıştır. Polis yöneticileri için düzenlenecek olan internet üzerinden sunulan (online, e-learning) kurslarının kalite ve verimliliğini artırabilmek için bazı önerilerde bulunmuştur.

Semerci'nin (2008) yapmış olduğu çalışmada, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde e-öğrenme yöntemi ile düzenlenen yöneticilik eğitimlerinin eğitime katılan kursiyerlerin algılarına dayalı olarak değerlendirilmesi amaçlanmıştır. E-öğrenme yöntemiyle düzenlenen orta ve üst kademe yöneticilik eğitimlerinin 3,40 ortalama puanı ile iyi düzeyde ve pozitif olarak algılandığı görülmüştür. E-öğrenme sürecindeki en yüksek algılama düzeyi 3,56 ortalama ile portalın

tasarımı ve destek hizmetleri boyutunda, en düşük algılama düzeyi ise 3,13 ortalama değeri ile etkileşim boyutunda gerçekleşmiştir. Araştırma bulgularına dayalı olarak; e-öğrenme sürecindeki içeriğe, etkileşime, portal tasarımı ve destek hizmetlerine, idari uygulamalara ve bu alanda yapılması gereken araştırmalara ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Araştırma neticesinde; e-öğrenme yöntemi ile eğitime katılan kursiyerlerin % 68,5 gibi önemli bir bölümünün bu yöntemle öğrenmeyi olumlu algıladıkları, diğer hizmetiçi eğitimlerde de aynı yöntemle eğitim almak istedikleri sonucuna varılmıştır. Gerek iş yoğunluğu ve gerekse başka nedenlerle eğitimi takip edemeyen diğer kursiyer meslektaşları için endişe duydukları görülmüştür. Bu nedenle, kursiyerler eşit şartlarda eğitim almak istemektedirler. Mesai saatleri içerisinde çalışma ortamında, görevi esnasında hızlı internet bağlantısı olanağına sahip personelin bu eğitimi takip etmesi ile taşra teşkilatında görevli, internet bağlantısı bulunmayan/yavaş internet bağlantısı olan, eğitimi takip etmesi birim amirinin takdirine bırakılmış, yoğun iş temposu altında mesai gözetmeksizin çalışan personelin eşit şartlarda olmadığı hemen hemen tüm kursiyerler tarafından dile getirilmiştir. Araştırma neticesinde, kursiyerlerin eğitimlere eşit şartlarda katılmalarının sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır. Kursiyerlerin büyük bölümünün sunulan teknik yardım ve destek hizmetlerinden memnun oldukları anlaşılmıştır.

4. Problem Durumu

10.08.2001 tarih ve 24489 sayılı Resmi Gazete’de *Yayımlanan Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli Rütbe Terfileri ve Değerlendirme Kurullarının Çalışmalarına İlişkin Yönetmelik* ile, Başkomiser rütbesinden Emniyet Amirliğine, 3.Sınıf Emniyet Müdürü rütbesinden 2. Sınıf Emniyet Müdürlüğüne terfi edecek personelin, yapılacak olan “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu”nda başarılı olmaları durumunda, meslek içi yöneticilik eğitimi kurslarına katılmaları zorunlu hale getirilmiştir.

Yöneticilik eğitimleri ve hizmetiçi eğitimler için Ülkemizin farklı illerinden Ankara’ya çağrılan personele kurum tarafından seyahat ve konaklamalarına yüksek miktarlarda paralar ödenmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığı kaynaklarına göre, “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” için 15 günlüğüne Ankara’ya gelen yaklaşık 1.200 personel için yüksek miktarlarda paralar harcanmaktadır. Buna kursiyerler için kalacak yer bulma sorunları ve giderleri, eğiticilerin giderleri, eğitim materyallerinin hazırlanması, güncellenmesi ve dağıtılmasına ilişkin giderler eklendiğinde 15 günlük bir kursun maliyeti ciddi anlamda ekonomik bir külfeti beraberinde getirmektedir.

Yönetici konumundaki personelin çalışma ortamlarından ayrılarak, tek bir merkezde toplanması şeklinde gerçekleştirilen geleneksel yöneticilik eğitimi kurslarına her yıl yaklaşık 1.200 kişi katılmaktadır. Bu kadar personelin katılacağı bir eğitim için gerekli teknolojik donanımına sahip eğitim ortamı ayarlanamaması, bu ortamlarda yapılan eğitimin etkililik ve verimliliğine ilişkin endişeler, öğretim elemanı bulma zorlukları ile personelin işgücü kaybı, ailevi

yükümlülükleri gibi temel sorunlar, Emniyet Genel Müdürlüğü'nü yeni arayışlara yöneltmiştir.

Bilişim ve iletişim teknolojilerinin eğitim alanında yaygın bir şekilde kullanılmaya başlaması, e-öğrenmenin en az yüz yüze öğrenme kadar etkili olduğuna ilişkin araştırma sonuçları, bu yolla yapılan eğitimin maliyetleri düşürmesi, Emniyet Örgütü'nün sahip olduğu internet imkanları ile iletişim altyapısı güvenli veri, ses ve görüntü aktarımına uygun POLNET gibi sağlam kurumsal ağ yapısı olanakları kurum içerisindeki eğitim hizmetlerinde e-öğrenme uygulamalarının kullanılmasına yönelik isteği artırmıştır. Sahip olunan bu olanaklar, e-öğrenme uygulamalarının başlatılabilmesi için Emniyet Genel Müdürlüğü'nün yeterli potansiyele sahip olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir.

Türkiye'de ilk web temelli uzaktan eğitim projelerini başlatan, vizyonunu kamu kurum ve kuruluşları ile diğer üniversiteler ve özel sektör için teknoloji transfer etmek olarak ortaya koyan Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) (Özden, 2006: 28–29) ile 2004 yılı itibariyle e-öğrenme ile ilgili bir proje başlatılmıştır. Bu çerçevede, ODTÜ ile Emniyet Genel Müdürlüğü arasında 23.02.2005 tarihinde Uzaktan Eğitim / E-Öğrenme Protokolü imzalanmıştır (EGM Uzaktan Eğitim/E-Öğrenme Protokolü, 2005).

Emniyet Genel Müdürlüğü ile Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin birlikte yürütmeye başladıkları ve ismi "Uzaktan Eğitim E-Öğrenme Portalı Projesi" olan uygulama çerçevesinde, 2005 Nisan ayında, "Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu" internet üzerinden yapılmaya başlanmıştır. Bahse konu sanal sınıf uygulaması 2006 yılından itibaren, Tablo 2'deki kurs türü sayılarından da anlaşılacağı üzere, farklı hizmetiçi eğitim etkinliklerinde kullanılmaya başlanmıştır (EGM Eğitim Dairesi Başkanlığı Brifingi, 2007).

Tablo 2: Sanal Sınıftan Verilen Öğretimin 2006-2009 Yılları Arası Dağılımı

<i>Kurs yılı</i>	<i>Kurs gün sayısı</i>	<i>Katılımcı sayısı</i>	<i>Kurs türü sayısı</i>
2006	45	1294	3
2007	45	3126	5
2008	79	8927	11
2009	50	13569	8
Toplam	209	26916	

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı Brifingi, 2009, s.30.

Bunun yanında, EGM Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından düzenlenen hizmetiçi eğitim etkinlikleri, Tablo 3'de görüleceği gibi genel personel sayısı ile karşılaştırıldığında ve bazı personelin mükerrer eğitim aldığı hesaplandığında %50'lere dahi ulaşamadığı görülmektedir.

Tablo 3: 2006 Yılında Verilen Hizmetiçi Eğitimlerin Genel Listesi

Yıl	Amir	Memur	Bekçi/Yabancı/Diğer	Toplam	Toplam personel sayısı
2006	9085	81859	3735	94.679	179.193
2007	3326	46265	1464	51055	187.516

Kaynak: Eğitim Dairesi Başkanlığı Brifingi, 2006, s.5.

Kurum ve kuruluşlar için sürekli eğitimin ve personel niteliklerini geliştirmenin önem kazandığı bilgi çağında, hizmetiçi eğitim etkinliklerinin sürekliliğinin sağlanması da önem arz etmektedir. Emniyet Örgütü eğitim yöneticileri de bu durumun farkına vararak, kurulmuş olan sanal sınıfı farklı hizmetiçi eğitim etkinliklerinde kullanmak suretiyle mevcut tabloyu değiştirmeye çalışmaktadırlar.

İnsan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla başlatılan/kurulan “Uzaktan Eğitim E-Öğrenme Portalı Projesi” hem farklı hizmetiçi eğitim etkinliklerinde kullanılmaya başlanmış hem de kısa sürede eğitim verilen personel sayısının artışına neden olmuştur. Ancak Tablo 2’de, sanal sınıftan 2006 ile 2009 yılları arasında hizmetiçi eğitim verilen personel sayısına ve kullanım süresine bakıldığında, projenin amacında belirtilmiş olan yaygınlaştırılma planının yeterli olmadığı ve kullanım süresinin de 4 yılda toplam 209 gün olduğu görülmektedir.

Bunun yanında, Emniyet Örgütü’ndeki gelişmeler, uzaktan öğrenme teknolojilerini kullanmayı kaçınılmaz kıldığından, bu yöndeki çalışmalara devam edilmiştir. Ancak uzaktan öğrenmenin, kursiyerler tarafından nasıl algılandığına, kursiyerlerin mesleki gelişime ve bireysel performansa katkısının ne düzeyde olduğuna ve Emniyet Örgütü’nde uzaktan öğrenme teknolojilerinin kullanılmasının gerekli olup olmadığına ilişkin bir çalışma ise şu ana kadar yapılmamıştır.

Ayrıca, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, kullanımına 2005 yılında başlanılmış olan “Uzaktan Eğitim E-Öğrenme Portalı Projesi” nden daha sonra düzenlenecek benzer nitelikteki eğitimlerin kalite ve niteliğini yükseltmek, karşılaşılan problemlerle tekrar karşılaşmamak, kursiyerlerin uzaktan öğrenme algılarını şekillendiren faktörleri yine kursiyerlerin tecrübelerine dayanarak ortaya koymak ve bu çerçevede söz konusu eğitimlerin verimliliğini değerlendiren bir çalışmaya gereksinim duyulmuştur.

4.1. Alt Problemler

1. Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan uzaktan öğretim teknolojilerinden yararlanma gereksinimi;

a.birim

b.rütbe

c.eğitim durumuna, göre farklılık göstermekte midir?

2. Emniyet Örgütü'nde, uzaktan öğretim yöntemiyle alınan kurslar, katılımcıların mesleki gelişim beklentilerini hangi düzeyde karşılamaktadır?
3. Emniyet Örgütü'nde, uzaktan öğretim yöntemiyle alınan kurslar katılımcıların bireysel performansını hangi düzeyde etkilemektedir?

4.2. Araştırmanın Sınırlılıkları

1. Bu araştırma, Emniyet Örgütü'nde kullanılmakta olan uzaktan öğretim teknolojilerinden, “Sanal Sınıf” türünün, mesleki gelişime ve performansa katkısının ölçülmesiyle,
2. Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı işbirliği ile gerçekleştirilen, “Uzaktan Eğitim E-Öğrenme Portalı Projesi” üzerinde çalışan uygulamalarla,
3. Uzaktan öğrenme sürecine ilişkin olarak Emniyet Genel Müdürlüğü Sanal Sınıfında; 2006, 2009 ve 2010 yıllarında yapılan gözlemlerle sınırlıdır.

5. Araştırmanın Yöntemi

5.1. Araştırmanın Modeli

Bu araştırma, betimsel bir araştırma olup, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan uzaktan öğretim teknolojilerinden yararlanılmasının gerekliliği “birim”, “rütbe” ve “eğitim durumu” değişkenlerine göre farklılık gösterip göstermediği, sanal sınıf uygulamasının, katılımcıların mesleki gelişim beklentilerini hangi düzeyde karşıladığı ve alınan kursların katılımcıların bireysel performansını hangi düzeyde etkilediği konularını içermektedir.

5.2. Evren ve Çalışma Grubu

Bu araştırmanın evrenini, Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığı'nın sorumluluğunda kullanılan, sanal sınıf uygulamasından, “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” almış, 2006/2007/2008 ve 2009 yıllarda, başkomiserlik rütbesinden, emniyet amirliği rütbesine terfi eden personel ile 2009 yılında, 3.Sınıf emniyet müdürlüğü rütbesinden, 2.sınıf emniyet müdürlüğü rütbesine terfi eden personel oluşturmaktadır. Evrene ilişkin liste Tablo 4’de belirtilmiştir.

Tablo 4: Araştırmanın Evreni

Rütbe	Evren
Emniyet Müdürü	320
Emniyet Amiri	1630
Toplam	1950

Araştırmanın evrenini oluşturan 1950 emniyet müdürü ve emniyet amirinden, 77'si emniyet müdürü ve 283'ü emniyet amiri olmak üzere toplam 360 kişilik “gönüllü çalışma grubu” oluşturulmuştur.

5.3. Verilerin Toplanması

Araştırmada, veri toplama aracı, araştırmacılar tarafından alt problemler esas alınarak geliştirilmiştir. Bu amaçla konu ile ilgili yurt içi ve yurt dışı alan incelenmiş, yasa ve yönetmelikler taranmıştır. Alan yazının incelenmesi sonrasında insan kaynağının gelişiminde kullanılan, uzaktan öğretim teknolojilerine ilişkin bilgi kaynağı oluşturulmuştur. Alan uzmanları ile yapılan görüşmeler sonrasında bu havuz 67 maddelik bir veri toplama aracı taslağı haline getirilmiştir.

Veri toplama aracının (anket) geneli, emniyet amiri ve emniyet müdürleri için aynı soruları içermektedir. Dört bölümden oluşan anketin birinci bölümünü, araştırmanın bağımsız değişkenlerine ilişkin kişisel bilgilerini elde etmeye yönelik 14 sorudan oluşmuştur. İkinci bölüm, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, insan kaynaklarının geliştirilmesinde uzaktan öğretim teknolojilerinden yararlanılmasının gerekliliğine ilişkin 21 sorudan oluşmuştur. Üçüncü bölüm, Emniyet Örgütü'nde, uzaktan öğretim yöntemiyle alınan hizmetiçi eğitimlerin, katılımcıların mesleki gelişim beklentilerini hangi düzeyde karşıladığına ilişkin 11 sorudan oluşmuştur. Dördüncü bölüm ise, Emniyet Örgütü'nde, insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan uzaktan öğretim teknolojilerinin, katılımcıların bireysel performansını hangi düzeyde etkilediğine ilişkin 20 sorudan oluşmuştur.

Veri toplama aracının geçerlik ve güvenilirliğinin belirlenmesi için ön uygulama yapılmıştır. Bu doğrultuda anket taslağı, Emniyet Genel Müdürlüğü'nde çalışan ve yurtdışındaki farklı üniversitelerde doktora öğrenimini tamamlamış akademisyenlerden görüş alınarak yeniden düzenlenmiştir. Anket taslağı, uzaktan öğretim yöntemiyle “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” almış, 20 kişilik akademisyen ve yöneticiden oluşan kontrol grubuna uygulanmıştır. 20 anketin tamamı değerlendirmeye alınmıştır. Yapılan değerlendirmeler, alan uzmanlarının görüşlerine sunulmuş ve alınan görüşler doğrultusunda, veri toplama aracı taslağının bazı maddeleri açıklık, anlaşılabilirlik ve Türkçe kurallarına uygunluk gibi ilkeler dikkate alınarak yeniden yazılmıştır.

Veri toplama aracının, güvenilirliğini artırmak amacıyla veri toplama aracı, akademisyen ve yöneticilerden oluşan ikinci bir kontrol grubuna uygulamıştır. Deneklerden gelen önerilerde, aracın uygulanmasında, *SurveyMonkey* yönteminin kullanılmasının ve deneklerin görüşlerini ifade edebileceği açık uçlu bir sorunun eklenmesinin faydalı olacağı görüşü bildirilmiştir. Danışmanın da görüşleri alınarak veri toplama aracı, *SurveyMonkey* ortamına taşınmış ve “ÖNERİLERİNİZ” şeklinde 1 tane de açık uçlu soru eklenmiştir.

Veri toplama aracı, 20 Nisan - 20 Mayıs 2009 tarihleri arasında; 2006, 2007, 2008 ve 2009 yıllarında, uzaktan öğretim yöntemiyle “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” almış, emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin, devrelerine ait e-posta aracılığı ile uygulanmıştır. Veri toplama aracına toplam 360 gönüllü katılmıştır.

5.4. Verilerin Çözümlemesi

Araştırmada elde edilen verilerin çözümlemesinde aşağıdaki yollar izlenmiştir:

1- *SurveyMonkey* yönteminde, hazırlanan sorulara ilişkin katılımcılara tercih yapma zorunluluğu getirilmiş olması, soruların yanıtlarında boşluk oluşmasını engellemiştir. Bu nedenle, 360 katılımcı görüşünün tamamı değerlendirmeye dâhil edilmiştir.

Bazı katılımcılar, uzaktan öğretim yöntemiyle “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” almamış olsalar bile uzaktan öğretim yöntemiyle farklı hizmetiçi kursu almış olduklarından dolayı, ankete katılıp görüşlerini belirtmişlerdir. Görüşlerini belirten on (10) katılımcının görüşleri, alt problemlerin çözümüne yardımcı olamayacağı düşüncesinden dolayı değerlendirmeye dahil edilmemiştir. Elde edilen veriler bilgisayar ortamına aktarılmış ve *SPSS* programı kullanılarak çözümlenmiştir.

2. Ankette yer alan 66 maddeye ilişkin yanıtlar, dereceleme ölçeği kullanılarak sayısallaştırılmıştır. Ölçeğin ağırlığı, seçenekleri ve sınırları Tablo 5’de gösterilmiştir.

3. Araştırmanın birinci, ikinci ve üçüncü alt problemleri çözümlenirken; frekans, yüzde, ortalama ve standart sapma değerleri tespit edilmiştir. Ayrıca, ikili çok küme karşılaştırmalarında uygulanan, Tek Yönlü Değişkenlik Çözümlemesi F testi çözümlenmesi yapılmıştır. F Testi istatistiği sonucu anlamlı ise, farklılığın hangi gruptan kaynaklandığını belirlemek amacıyla “Scheffe Testi”, ikili karşılaştırmalarda ise, bağımsız gruplar “t-testi” yapılmıştır.

Tablo 5: Araştırma Sonuçlarının Değerlendirilmesinde Esas Alınan Değer Aralıkları

Ağırlık	Seçenekler	Sınırlar
1	Kesinlikle Katılmıyorum	1.00 – 1.80
2	Katılmıyorum	1.81 – 2.60
3	Kısmen Katılıyorum	2.61 – 3.40
4	Katılıyorum	3.41 – 4.20
5	Tamamen Katılıyorum	4.21 – 5.00

6. Araştırmanın Bulguları

6.1. Çalışanların Demografik ve Çalışma Yaşamı İle İlgili Özellikleri

Tablo 6: Araştırmaya Katılan Emniyet Amiri ve Emniyet Müdürlerinin Kişisel ve Çalışma Yaşamına İlişkin Bilgiler

Değişkenler	f	%
Cinsiyet		
Kadın	2	0,56
Erkek	358	99,4
Yaş		
30 – 39	296	82,22
40 – 49	64	17,78
Mesleki Kıdem		
11-15	280	77,8
16-20	67	18,6
21 ve üzeri	13	3,6
Birim		
Merkez	75	20,8
Taşra	218	60,6
Yurtdışı	67	18,6
Rütbe		
Emniyet Amiri	283	78,6
Emniyet Müdürü	77	21,4
Eğitim Durumu		
Lisans (Güvenlik Bilimleri Fakültesi)	188	52,2
Yüksek Lisans	129	35,8
Doktora	43	11,9
Bilgisayar teknolojilerini kullanma düzeyi		
Başlangıç düzeyinde	4	1,1
Orta düzeyde	64	17,8
Ortanın üstünde	169	46,9
İleri düzeyde	123	34,2
Bilgisayar teknolojilerini kullanmak için alınan eğitimin seviyesi		
Temel bilgisayar eğitimi	189	52,5
İleri bilgisayar eğitimi	62	17,2
Profesyonel bilgisayar eğitimi	62	17,2
Belirli bir programı kullanmaya yönelik	13	3,6
Herhangi bir eğitim almadım	34	9,4
Bilgisayar teknolojilerini günde kaç saat kullanıyorlar		
0-1 saat	8	2,2
2-4	134	37,2
5-7	144	40
8-10	54	15
11 saat ve üzeri	20	5,6

Tablo 7: Araştırmaya Katılan Emniyet Amiri ve Emniyet Müdürlerinin Kişisel ve Çalışma Yaşamına İlişkin Bilgiler

Değişkenler	f	%
Uzaktan öğretim teknolojileri ile yıllık alınan hizmetiçi eğitim süresi		
1-15 gün	230	63,9
16-30 gün	72	20,0
1-2 ay	14	3,9
2-3 ay	12	3,3
Hiç almadım	32	8,9
Uzaktan öğretim teknolojileri kullanılmadan yıllık alınan hizmetiçi eğitim süresi		
1-30 gün	76	21,1
1-2 ay	44	12,2
2-4 ay	99	27,5
4-6 ay	42	11,7
6 ay ve üzeri	99	27,5
Uzaktan öğretim teknolojileri kullanılarak yıllık alınan hizmetiçi eğitimin sayısı		
1	261	72,5
2	59	16,4
3	18	5,0
4	6	1,7
5 ve üzeri	16	4,4
Uzaktan öğretim teknolojileri kullanılmadan yıllık alınan hizmetiçi eğitimin sayısı		
1-3	58	16,1
4-6	87	24,2
7-9	57	15,8
10-12	40	11,1
13 ve üzeri	118	32,8
Uzaktan öğretim teknolojileri ile alınan eğitim türleri		
Rütbe Terfi Eğitimi (Üst Kademe Yöneticilik Eğitimi)	71	19,7
Rütbe Terfi Eğitimi (Orta Kademe Yöneticilik Eğitimi)	279	77,5
Diğer Eğitim Türleri	88	24,4

Araştırmaya, iki bayan katılmıştır. Araştırmaya katılan emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin yaş gruplarına göre dağılımları incelendiğinde; %82,22 oranındaki 296 katılımcının “30-39” yaş aralığında, %17,78 oranındaki 64 katılımcının da “40-49” yaş aralığında yoğunlaşmış oldukları görülmektedir.

Araştırmaya katılan emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin mesleki kідeme göre dağılımları incelendiğinde; %77,78 oranındaki 280 katılımcının “11-15” yıllık çalışma aralığında bulunurken, %18,61 oranındaki 67 katılımcının “16-20” yıllık çalışma aralığında, %3,61 oranındaki 13 katılımcının da “21 yıl ve üzeri” çalışma aralığında yoğunlaştığı görülmektedir.

Araştırmaya katılan emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin birime göre dağılımları incelendiğinde; %20,56 oranındaki 74 katılımcının “Merkez Örgütü”nde, %60,83 oranındaki 219 katılımcının “Taşra Örgütü”nde ve %18,61 oranındaki 67 katılımcının da “Yurtdışında” ki misyonlarda (Miyon Koruma, Yüksek Lisans ve Doktora eğitimine devam edenler, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği vb..) görev yapan Emniyet personelinden oluştuğu görülmektedir.

Araştırmaya katılan emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin rütbeye göre dağılımları incelendiğinde; %78,61’ini emniyet amirleri, %21,39’unu ise emniyet müdürleri, oluşturmaktadır. Sanal sınıftan, “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” almış, 360 katılımcı dikkate alındığında yaklaşık %50’sinin, yüksek lisans ve doktora programını bitirdiği anlaşılmıştır.

Emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin, %18,89’u yani 68’inin bilgisayarı, başlangıç ve orta düzeyde kullandıkları anlaşılmıştır.

Emniyet Örgütü’ndeki personelin bir kısmının, bilgisayar eğitimi almadan, bilgisayar kullandıkları belirlenmiştir. Emniyet Örgütü’nde çalışan personelin her birinin, günde en az bir saat bilgisayar kullandığı anlaşılmaktadır.

Emniyet Örgütü’nde “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” için 2004 yılında kullanılmaya başlanan “Sanal Sınıf” uygulamasından kurs alması gereken personelin bir kısmının çevrimiçi olarak bu kursa katılmadıkları veya katılmadıkları belirlenmiştir.

Araştırmaya katılan emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin, uzaktan öğretim teknolojileri kullanılmadan alınan toplam hizmetiçi eğitim sürelerinin dağılımını incelediğimizde; %21,11’inin “0-30 gün”, %12,22’ünün “1-2 ay”, %27,50’sinin “2-4 ay”, 11,67’sinin “4-6 ay” ve %27,5’inin de “6 ay ve üzeri” hizmetiçi eğitim aldıklarını görülmektedir.

Emniyet Örgütü’nde, uzaktan öğretim yöntemlerinin, hizmetiçi eğitimlerde yeterince kullanılmadığını anlaşılmıştır.

Emniyet Örgütü’nde, uzaktan eğitim teknolojileri kullanılmadan alınan hizmetiçi eğitimlerin toplamı ile uzaktan eğitim teknolojileri kullanılarak alınan hizmetiçi eğitimlerin toplamı karşılaştırıldığında, teknoloji kullanılmadan alınan kurs sayılarının toplamının, diğerine göre daha fazla olduğu görülmektedir.

Araştırmaya katılan emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin, % 19,7’sinin “Rütbe Terfi Eğitimi (Üst Kademe Yöneticilik Eğitimi)”, %77,5’nin “Rütbe Terfi Eğitimi (Orta Kademe Yöneticilik Eğitimi)” ve % 24,4’ünün de “Diğer Eğitim Türlerini” almış oldukları görülmektedir.

6.2. Birinci Alt Probleme İlişin Bulgular

Tablo 8: Katılımcıların Uzaktan Öğretim Teknolojilerinden Yararlanılmasının Gerekliliğine İlişkin Görüşlerinin Dağılımı

Madde No	Madde	Katılım Derecesi										\bar{X}	S
		Kesinlikle Katılıyorum (5)		Katılıyorum (4)		Kısmen Katılıyorum (3)		Katılmıyorum (2)		Kesinlikle Katılmıyorum (1)			
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%		
1	Emniyet Örgütü'nde, insan kaynaklarının geliştiril-mesinde uzaktan öğretim teknolojilerinin (sanal sınıf) kullanılması ile maliyet tasarrufu sağlanır.	156	43,3	114	31,7	58	16,1	14	3,9	18	5,0	4,04	1,1
2	Zaman tasarrufu sağlanır.	144	40,0	120	33,3	62	17,2	22	6,1	12	3,3	4,01	1,06
3	Aynı anda çok personele eğitim verilir.	178	49,4	120	33,3	40	11,1	10	2,8	12	3,3	4,23	0,98
4	İşitsel ve görsel tasarımlar yoluyla, öğrenmede artış sağlar.	79	21,9	100	27,8	105	29,2	56	15,6	20	5,6	3,46	1,16
5	Eğiticilerden, daha fazla kişinin yararlanması imkânı doğar.	131	36,4	141	39,2	52	14,4	20	5,6	16	4,4	3,98	1,06
6	Uygulama ağırlıklı konuların işlenmesi mümkün değildir.	49	13,6	157	43,6	114	31,7	32	8,9	8	2,2	3,58	0,91
7	Bilgi ve birikimlerin paylaşılmasına olanak sağlar.	69	19,2	148	41,1	70	19,4	47	13,1	26	7,2	3,52	1,15
8	Katılımcılar, çevrimiçi (çevrimiçi) teknoloji kullanımını yeterli düzeyde bilmemektedir.	39	10,8	114	31,7	142	39,4	57	15,8	8	2,2	3,33	0,94
9	Aktarılan bilgilerin, akılda kalma düzeyi yükseltilir.	26	7,2	99	27,5	144	40,0	71	19,7	20	5,6	3,11	0,99
10	Kendi kendine çalışma alışkanlığı olmayan bireyler için, planlama zorluğu yaşanır.	36	10,0	87	24,2	114	31,7	107	29,7	16	4,4	3,06	1,06
11	Sistem altyapısı, yetersiz kalmaktadır.	28	7,8	151	41,9	129	35,8	42	11,7	10	2,8	3,41	0,89
12	Yöneticiler tarafından, değişik nedenlerle (personel yetersizliği, kritik personel olma vs.) hizmetçi eğitime gönderilmek istenmeyen personelin, iş ortamından uzaklaşmadan gelişimine imkân sağlar.	106	29,4	113	31,4	103	28,6	30	8,3	8	2,2	3,49	1,26

Tablo 9: Katılımcıların Uzaktan Öğretim Teknolojilerinden Yararlanılmasının Gerekliliğine İlişkin Görüşlerinin Dağılımı

Madde No	Madde	Katılım Derecesi										\bar{X}	S
		Kesinlikle Katılıyorum (5)		Katılıyorum (4)		Kısmen Katılıyorum (3)		Katılmıyorum (2)		Kesinlikle Katılmıyorum (1)			
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%		
13	Uzaktan öğretimden, en üst düzeyde yararlanma, tamamiyle kişiye bağlıdır,	106	29,4	113	31,4	103	28,6	30	8,3	8	2,2	3,78	1,03
14	Kendini normal sınıf ortamında rahat hissetmeyenler için alternatif bir öğretimdir,	80	22,2	148	41,1	80	22,2	40	11,1	12	3,3	3,68	1,04
15	Uzaktan öğretimde, geleneksel yöntemlerle yapılan eğitimdeki, eğitici- katılımcı ilişkisine göre daha az etkileşim olmaktadır,	104	28,9	186	51,7	54	15,0	14	3,9	2	,6	4,04	0,80
16	Katılımcılar; sınıf ortamındaki ve kendi aralarındaki iletişimi; videokonferans, e-posta alışverişi ve telefon konferansı gibi metotlar kullanarak, gerçekleştirirler,	68	18,9	159	44,2	99	27,5	30	8,3	4	1,1	3,71	0,90
17	Kurum dışındaki uzman kişilerin birikimlerinden, herkesin kolaylıkla yararlanmasına imkân sağlar,	80	22,2	164	45,6	76	21,1	32	8,9	8	2,2	3,77	0,97
18	Katılımcı, internet bağlantısı olan her yerden, eğitim alabilme imkânına sahiptir,	132	36,7	160	44,4	44	12,2	12	3,3	12	3,3	4,08	0,96
19	Normal hizmetiçi eğitimlerde düzenlenen, farklı yerleri gezme ve görme etkinliği yapılamaz,	128	35,6	153	42,5	48	13,3	15	4,2	16	4,4	4,00	1,03
20	Eğitimde, fırsat eşitliği sunar,	58	16,1	122	33,9	110	30,6	50	13,9	20	5,6	3,41	1,09
21	Ağır çalışma şartları altında, kendini herhangi bir alanda geliştirmek isteyenlere, eğitim imkânı sunar,	76	21,1	142	39,4	94	26,1	32	8,9	16	4,4	3,64	1,05
												3,78	

Emniyet Örgütü'nde, insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan uzaktan öğretim teknolojilerinden yararlanılmasının gerekliliği konusunda, emniyet amiri ve emniyet müdürlerinin görüşlerinin dağılım düzeyinin genel ortalaması (\bar{X}) = 3,78 olarak belirlenmiştir (Tablo 9). Bu sonuca göre, emniyet amirleri ve emniyet müdürleri insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan, uzaktan öğretim teknolojilerinden yararlanılmasının gerekliliğini desteklemektedir.

Tablo 10: Emniyet Amiri ve Emniyet Müdürlerinin Uzaktan Öğretim Teknolojilerinden Yararlanılmasının Gerekliliğine İlişkin Görüşlerinin Farklılığı İçin T-testi

Madde	Rütbe	N	\bar{X}	S	t	P
1- Maliyet tasarrufu sağlanır.	E. Amiri	283	4,13	1,03	3,02	.003
	E. Müdürü	77	3,71	1,27		
2- Zaman tasarrufu sağlanır.	E. Amiri	283	4,06	1,03	2,00	.046
	E. Müdürü	77	3,79	1,14		
3-Aynı anda çok personele eğitim verilir.	E. Amiri	283	4,25	0,97	0,99	.325
	E. Müdürü	77	4,13	1,02		
4- İşitsel ve görsel tasarımlar yoluyla, öğrenmede artış sağlar.	E. Amiri	283	3,43	1,16	-0,60	.552
	E. Müdürü	77	3,52	1,15		
5-Eğiticilerden, daha fazla kişinin yararlanması imkânı doğar	E. Amiri	283	4,02	1,05	1,46	.145
	E. Müdürü	77	3,82	1,12		
6-Uygulama ağırlıklı konuların işlenmesi mümkün değildir.	E. Amiri	283	3,55	0,92	-1,09	.276
	E. Müdürü	77	3,68	0,87		
7- Bilgi ve birikimlerin paylaşılmasına olanak sağlar.	E. Amiri	283	3,51	1,16	-0,22	.824
	E. Müdürü	77	3,55	1,15		
8-Katılımcılar, çevrimiçi (çevrimiçi) teknoloji kullanımını yeterli düzeyde bilmemektedir.	E. Amiri	283	3,25	0,94	-2,97	.003
	E. Müdürü	77	3,61	0,91		
9-Aktarılan bilgilerin, akılda kalma düzeyi yükseltilir.	E. Amiri	283	3,07	0,96	-1,63	.105
	E. Müdürü	77	3,27	1,08		
10-Kendi kendine çalışma alışkanlığı olmayan bireyler için, planlama zorluğu yaşanır.	E. Amiri	283	3,08	1,05	0,89	.377
	E. Müdürü	77	2,96	1,08		
11-Sistem altyapısı, yetersiz kalmaktadır.	E. Amiri	283	3,40	0,93	-0,29	.776
	E. Müdürü	77	3,43	0,77		
12-Personelin, iş ortamından uzaklaşmadan gelişimine imkân sağlar.	E. Amiri	283	3,46	1,34	-0,91	.363
	E. Müdürü	77	3,61	0,91		
13-Uzaktan öğretimden, en üst düzeyde yararlanma, tamamıyla kişiye bağlıdır.	E. Amiri	283	3,77	1,07	-0,04	.968
	E. Müdürü	77	3,78	0,88		
14-Kendini normal sınıf ortamında rahat hissetmeyenler için alternatif bir öğretimdir.	E. Amiri	283	3,67	1,10	-0,22	.824
	E. Müdürü	77	3,70	0,83		
15-Eğitici- katılımcı ilişkisine göre daha az etkileşim olmaktadır.	E. Amiri	283	4,07	0,78	1,19	.235
	E. Müdürü	77	3,95	0,87		
16-Kendi aralarındaki iletişimi; videokonferans, e-posta alışverişi ve	E. Amiri	283	3,72	0,92	0,42	.674
	E. Müdürü	77	3,68	0,85		

telefon konferansı gibi metotlar kullanarak, gerçekleştirirler.						
17-Kurum dışındaki uzman kişilerin birikimlerinden, herkesin kolaylıkla yararlanmasına imkân sağlar.	E. Amiri	283	3,75	0,99	-0,53	.599
	E. Müdürü	77	3,82	0,90		
18-Katılımcı, internet bağlantısı olan her yerden, eğitim alabilme imkânına sahiptir.	E. Amiri	283	4,10	0,96	0,67	.504
	E. Müdürü	77	4,01	0,97		
19-Normal hizmetiçi eğitimlerde düzenlenen, farklı yerleri gezme ve görme etkinliği yapılamaz.	E. Amiri	283	4,02	1,06	0,55	.581
	E. Müdürü	77	3,95	0,93		
20-Eğitimde, fırsat eşitliği sunar.	E. Amiri	283	3,43	1,08	0,79	.431
	E. Müdürü	77	3,32	1,12		
21-Ağır çalışma şartları altında, kendini herhangi bir alanda geliştirmek isteyenlere, eğitim imkânı sunar.	E. Amiri	283	3,65	1,06	0,39	.696
	E. Müdürü	77	3,60	1,02		

Sanal sınıftan, “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” almış, emniyet amiri ve emniyet müdürlerin, “insan kaynaklarının geliştirilmesinde uzaktan öğretim teknolojilerinin gereksinimine” ilişkin görüşlerinin dağılım düzeyinin genel ortalaması; emniyet amirleri için (\bar{X}) = 3.68 ve emniyet müdürlerin için (\bar{X}) = 3.50 olarak belirlenmiştir (Tablo 10). Bu sonuçlar, Emniyet Örgütü’nde insan kaynaklarının geliştirilmesinde, uzaktan öğretim teknolojilerinin kullanılmasının gerekliliğini, emniyet amiri ve emniyet müdürleri olumlu değerlendirmektedir.

6.3. İkinci Alt Probleme İlişin Bulgular

Tablo 11: Uzaktan Öğretim Yöntemiyle Alınan Kursların, Katılımcıların Mesleki Gelişim Beklentilerini Hangi Düzeyde Karşılıdığına İlişkin Görüşlerin Dağılımı

Madde No	Madde	Katılım Derecesi										Σ	S
		Kesinlikle Katılıyorum (5)		Katılıyorum (4)		Kısmen Katılıyorum (3)		Katılmıyorum (2)		Kesinlikle Katılmıyorum (1)			
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%		
1	Uzaktan öğretim (sanal sınıf) uygulamasında, öğretim görevlilerinin ilginç, özgün, öncül kaynaklardan derlenmiş ve hazmedilmiş bilgileri sunmaları, mesleki gelişimimi artırdı.	28	7,8	125	34,7	121	33,6	62	17,2	24	6,7	3,20	1,03
2	Derste anlatılan materyallere her zaman ulaşma imkanının olması, mesleki gelişimimi artırdı.	48	13,3	128	35,6	96	26,7	74	20,6	14	3,9	3,34	1,07
3	Öğrenci (katılımcı) merkezli öğrenmeyi hedeflediği ve bu çerçevede, benim de öğrenime etkin katılımı sağlaması, mesleki gelişimimi artırdı.	24	6,7	115	31,9	114	31,7	85	23,6	22	6,1	3,09	1,03
4	Uzaktan öğretim sürecinde meydana gelen teknik sorunların çözümlenmesinde, sürekli yardım alabilmem mesleki gelişimimi artırdı.	32	8,9	110	30,6	94	26,1	90	25,0	34	9,4	3,04	1,14
5	Öğretilen bilgilerin kolaylıkla tekrarını yapabilmem, mesleki gelişimimi artırdı.	54	15,0	142	39,4	86	23,9	62	17,2	16	4,4	3,43	1,08
6	Bireysel gelişiminin, takip edilmesi ve değerlendirilmesi, mesleki gelişimimi artırdı.	32	8,9	134	37,2	78	21,7	94	26,1	22	6,1	3,17	1,10
7	Konunun uzmanlarıyla, soru-cevap oturumları düzenlenmesi, mesleki gelişimimi artırdı.	42	11,7	121	33,6	100	27,8	75	20,8	22	6,1	3,24	1,10
8	Katılmadığım eğitimleri, kayıtlardan izleme imkânının olması, mesleki gelişimimi artırdı.	78	21,7	150	41,7	70	19,4	42	11,7	20	5,6	3,62	1,11
9	Uzaktan öğretimi düzenleyenler, hedef kitlenin bireysel öğrenme biçimlerini, yeni bilgi ve beceri edinmedeki bireysel farklılıklarını göz önünde bulundurmadıkları için mesleki gelişimime katkısı olmadı.	32	8,9	89	24,7	126	35,0	95	26,4	18	5,0	3,06	1,03
10	Uzaktan öğretimim devam ederken, mesleki yoğunluğumun da devam etmesi, mesleki gelişimimi olumsuz etkiledi.	76	21,1	134	37,2	86	23,9	50	13,9	14	3,9	3,56	1,09
11	Bireysel bilgisayarımın olmaması ve işyerinde ki bilgisayarları da iş yoğunluğu nedeniyle kullanamamış olmam, mesleki gelişimimi olumsuz etkiledi.	46	12,8	126	35,0	72	20,0	98	27,2	18	5,0	3,23	1,13
											3,27		

Tablo 12: Uzaktan Öğretim Yöntemiyle Alınan Kursların, Katılımcıların Bireysel Performansını Hangi Düzeyde Etkilediğine İlişkin Görüşlerinin Dağılımı

Madde No	Madde	Katılım Derecesi										\bar{X}	S
		Kesinlikle Katılıyorum (5)		Katılıyorum (4)		Kısmen Katılıyorum (3)		Katılmıyorum (2)		Kesinlikle Katılmıyorum (1)			
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%		
1	Emniyet Örgütü'nde insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan, uzaktan öğretim teknolojileri(sanal sınıf) ile kendi eğitimimde sorumluluk almam, performansımı artırdı,	26	7,2	108	30,0	148	41,1	64	17,8	14	3,9	3,19	0,74
2	Merak ettiğim konularda, çevrimiçi (çevrimiçi) danışmanlık verilmesi,	34	9,4	132	36,7	96	26,7	84	23,3	14	3,9	3,24	1,04
3	Anında test ve anket yapılarak, tartışılan konuyla ilgili görüş toplanması,	46	12,8	112	31,1	94	26,1	90	25,0	18	5,0	3,22	1,11
4	Yüksek oranda katılım ve tartışma ortamı sağlanarak, konuya ilişkin politika geliştirmeye yardımcı olunması,	34	9,4	83	23,1	114	31,7	103	28,6	26	7,2	2,99	1,09
5	Fiziksel ya da sosyal bazı engellerden dolayı, kursa katılamadığım zaman, kursu tekrar alma imkânının sağlanması,	64	17,8	138	38,3	92	25,6	58	16,1	8	2,2	3,53	1,03
6	Sanal sınıf uygulaması ile aldığım kursları, daha önce yapılmış olan bir tartışmada neler söylendiğine göz atabilmem ve ortaya konan fikirleri, anlamaya çalışmam,	48	13,3	156	43,3	76	21,1	70	19,4	10	2,8	3,46	1,04
7	Eğiticilerin, sanal sınıf uygulamasında, iletişimi en üst seviyede kullanmaya çalışmaları,	38	10,6	116	32,2	112	31,1	80	22,2	14	3,9	3,23	1,03
8	Sanal sınıf uygulamasında, kendimi, en az dersi sunan eğiticiler kadar derse katılma ve iletişim kurma zorunda hissetmem,	34	9,4	73	20,3	94	26,1	131	36,4	28	7,8	2,87	1,11
9	Sanal sınıf uygulamasında, çevrimiçi (çevrimiçi) görüşmelerde, konuşmadan önce düşünme ve hazırlık yapma fırsatının olması,	42	11,7	113	31,4	106	29,4	87	24,2	12	3,3	3,24	1,05
10	Görev yaptığım, il veya ilçe merkezinin dışındaki bir eğitim merkezine gitmeden, eğitime katılma imkânı sunması,	66	18,3	128	35,6	84	23,3	64	17,8	18	5,0	3,44	1,13
11	Utangaç ve toplumda konuşmayı sevmeyen bir insan olduğum için, sanal sınıf uygulamasında daha rahat davranabilmem,	30	8,3	62	17,2	90	25,0	132	36,7	46	12,8	2,72	1,14

Sanal sınıftan kurs alan, emniyet amiri ve emniyet müdürlerin uzaktan öğretim yöntemiyle alınan kursların, katılımcıların mesleki gelişim beklentilerini hangi düzeyde karşıladığına ilişkin görüşlerinin dağılım düzeyinin genel ortalaması (\bar{X}) = 3,27 olarak belirlenmiştir (Tablo 11). Emniyet amirleri ve emniyet müdürleri insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan, uzaktan öğretim yöntemiyle alınan kursların, katılımcıların mesleki gelişimlerini kısmen karşıladığı görüşünde yoğunlaşmışlardır.

6.4. Üçüncü Alt Probleme İlişin Bulgular

Tablo 13: Uzaktan Öğretim Yöntemiyle Alınan Kursların, Katılımcıların Bireysel Performansını Hangi Düzeyde Etkilediğine İlişkin Görüşlerinin Dağılımı

Madde No	Madde	Katılım Derecesi										\bar{X}	S
		Kesinlikle Katılıyorum (5)		Katılıyorum (4)		Kısmen Katılıyorum (3)		Katılmıyorum (2)		Kesinlikle Katılmıyorum (1)			
		f	%	f	%	f	%	f	%	f	%		
1	Sanal sınıf uygulamasından, eğitim almadan önce, sanal sınıfın kullanımına ilişkin eğitimin verilmesi, performansımı artırdı.	46	12,8	94	26,1	108	30,0	80	22,2	32	8,9	3,11	1,16
2	Öğrenme sürecinde karşılaştığım, öğrenme güçlüklerinin anında çözümlenememesi ve bu durumun ardından gelişen davranışlarım, performansımı düşürdü.	28	7,8	82	22,8	140	38,9	90	25,0	20	5,6	3,02	1,00
3	Kursiyerlerin sayısındaki fazlalık nedeni ile iletişimdeki sınırlılıklar, performansımı düşürdü.	30	8,3	75	20,8	116	32,2	129	35,8	10	2,8	2,96	1,00
4	Sanal sınıfta ders veren eğiticilerin sanal sınıfın kullanımını yeterince bilmemesi,	30	8,3	75	20,8	120	33,3	121	33,6	14	3,9	2,96	1,02
5	İhtiyacım olan konuların, yeterince tartışılmaması ve doyurucu cevaplar alamamam,	30	8,3	95	26,4	138	38,3	91	25,3	6	1,7	3,14	0,95
ZZ6	Sanal sınıf uygulamasında e-posta, telekonferans ve telefon kullanımından yeterince yararlanamamam,	34	9,4	91	25,3	126	35,0	103	28,6	6	1,7	3,12	0,99
7	Uzaktan öğretimim devam ederken, mesleki iş yükümün de aynı yoğunlukta devam etmesine, amirlerimin (yöneticilerimin) duyarsız kalması,	106	29,4	102	28,3	104	28,9	42	11,7	6	1,7	3,72	1,06
8	Öğrenme ortamlarında önemli görülen, yüz yüze etkileşim ortamı ve olanaklarının kaybolması,	62	17,2	100	27,8	140	38,9	50	13,9	8	2,2	3,44	1,00
9	İşyerindeki fiziki şartların uygun olmaması, performansımı düşürdü.	66	18,3	117	32,5	116	32,2	51	14,2	10	2,8	3,49	1,03
											3,20		

Sanal sınıfın, kursiyerlerin bireysel performansını hangi düzeyde etkilediğine ilişkin görüşlerin dağılım düzeyinin genel ortalaması (\bar{X}) = 3,20 olarak belirlenmiştir (Tablo 13). Emniyet amirleri ve emniyet müdürleri insan kaynaklarının geliştirilmesinde kullanılan, uzaktan öğretim yöntemiyle alınan kursların, katılımcıların bireysel performansını kısmen etkilediği görüşünde yoğunlaşmışlardır.

Değerlendirme ve Sonuç

Emniyet amiri ve emniyet müdürlerinden her birinin günde en az bir saat bilgisayar kullandığı; yıl içerisinde dörtte birinin “0-30 gün” arasında hizmetiçi eğitim aldığı; bir kısmının, bilgisayar eğitimi almadan bilgisayar kullandığı, sanal sınıftan “Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu” alması gereken personelin bir kısmının çevrimiçi olarak kursa katılmadığı, Emniyet Örgütü’nde hizmetiçi eğitimlerde, uzaktan öğretim yöntemlerinin yeterli oranda kullanılmadığı ve teknoloji kullanılmadan alınan kurs sayılarının toplamının, uzaktan öğretim teknolojileri kullanılarak alınan kurslara göre daha fazla olduğu anlaşılmıştır.

Emniyet Örgütü’nde insan kaynaklarının geliştirilmesinde, uzaktan öğretim teknolojilerinin kullanılmasını, farklı birimlerde çalışan farklı rütbe ve farklı eğitim düzeyine sahip personel olumlu değerlendirmektedir. Sanal sınıfın kullanımı ile maliyet ve zaman tasarrufu sağlanacağı, işitsel ve görsel tasarımlar yoluyla, öğrenmede kısmen artış sağlayacağı, eğiticilerden daha fazla kişinin yararlanmasına olanak sağlayacağı, aynı anda çok personele kurs verebilmeyi mümkün kılacağı, kursiyerlerin çevrimiçi teknolojiyi yeterli düzeyde kullanamadıkları, sistem altyapısında sorunların yaşandığı ve yeterli teknik desteğin sağlanamadığı, personelin işbaşında gelişimine yardımcı olduğu, kurstan en üst düzeyde yararlanmanın tamamıyla kişinin kendisine bağlı olduğu, kendini normal sınıf ortamında rahat hissetmeyenler için alternatif bir öğretim yöntemi olduğu, geleneksel yöntemlerle yapılan eğitimdeki, eğitici-katılımcı ilişkisine göre daha az etkileşim olduğu, kurum dışındaki uzman kişilerin birikimlerinden, herkesin kolaylıkla yararlanabileceği, normal hizmetiçi eğitimlerde düzenlenen, farklı yerleri gezme ve görme etkinliğinin yapılamayacağı, ağır çalışma şartları altında kendini herhangi bir alanda geliştirmek isteyenlere, eğitim imkânı ve fırsat eşitliği sunduğu ve uygulama ağırlıklı konuların işlenmesinin mümkün olamayacağını ortaya koymuştur.

Ayrıca, insan kaynaklarının geliştirilmesinde uzaktan öğretim teknolojilerinin kullanılmasına;

Birimler alt boyutunda olumlu bakılmakla birlikte, “Yurtdışı”nda görev yapan personel, “Taşra” ve özellikle de “Merkez” de görev yapan personele göre daha olumlu değerlendirme yaptıkları görülmektedir.

Rütbeler alt boyutunda olumlu bakılmakla birlikte, “maliyet ve zaman tasarrufu sağlaması ve kursiyerlerin teknolojiyi çevrimiçi olarak yeterli düzeyde bilmedikleri” konularına emniyet amirleri ve emniyet müdürlerinin farklı yaklaşımları anlaşılmıştır.

Eğitim düzeyleri alt boyutunda olumlu bakılmakla birlikte, “uygulama ağırlıklı konuların işlenmesinin mümkün olmayacağı, aktarılan bilgilerin akılda kalma düzeyinin yükseltilebileceği, kendi kendine çalışma alışkanlığı olmayan

bireyler için planlama zorluğu yaşanabileceği, personelin iş ortamından uzaklaşmadan gelişimine imkân sağlayacağı, eğitimde fırsat eşitliği sunacağı ve ağır çalışma şartları altında kendisini herhangi bir alanda geliştirmek isteyenlere, eğitim imkânı sunacağı” maddelerine ilişkin Lisans, Yüksek Lisans ve Doktora eğitimi almış emniyet amirleri ve emniyet müdürlerinin farklı yaklaşım sergiledikleri görülmektedir. Ayrıca “aktarılan bilgilerin akılda kalma düzeyinin yükseltilebileceği” maddesi dışındaki maddelere ilişkin olarak doktora eğitimi almış olanların lisans ve yüksek lisans eğitimi almış olanlara göre daha olumlu görüş bildirdikleri sonucuna varılmıştır.

Öğretim görevlilerinin; ilginç, özgün, öncül kaynaklardan derlenmiş ve hazmedilmiş bilgileri kısmen sunabildikleri, derste anlatılan materyallere her zaman ulaşma imkânına sahip olmalarına rağmen bunun mesleki gelişimlerini kısmen artırdığı, öğrenci-merkezli öğrenmeyi hedeflediği ve öğrenimde etkin katılımı sağlayarak mesleki gelişimde biraz artış sağladığı, bireysel gelişimin takip edilmesi ve değerlendirilmesinin zaman zaman yapıldığı, konunun uzmanlarıyla bazen soru-cevap oturumlarının düzenlendiği belirlenmiştir. Kurs sürecinde meydana gelen teknik sorunların çözümlenmesinde sürekli yardım alamadıkları, hedef kitlenin bireysel öğrenme biçimlerini yeni bilgi ve beceri edinmedeki bireysel farklılıklarını göz önünde bulundurmadıkları, uzaktan öğretim devam ederken mesleki yoğunluğun da devam etmesi ve bazı kursiyerlerin bilgisayarının olmaması, bazılarının da iş yerindeki bilgisayarları iş yoğunluğundan dolayı kullanamaması nedeniyle mesleki gelişimlerinin olumsuz etkilendiği anlaşılmıştır. Ancak, sanal sınıftan öğretilen bilgilerin, kolaylıkla tekrarını yapabilmeleri ve katılamadıkları kursların tekrarını kayıtlardan izleyebilmeleri, mesleki gelişimlerini artırdığı sonucuna varılmıştır.

Sanal sınıftan verilen kurslarda, kursiyerlerin kendi eğitimlerinde sorumluluk almaları; merak edilen konularda, yeterli düzeyde çevrimiçi danışmanlık hizmetinin verilmemesi; yüksek oranda tartışma ortamı sağlanamaması ve konuya ilişkin politika geliştirilememesi; kendilerini en az dersi sunan eğiticiler kadar derse katılma ve iletişim kurma zorunda hissetmemeleri; çevrimiçi görüşmelerde konuşmadan önce düşünme ve hazırlık yapma fırsatının olması; utangaç ve toplumda konuşmayı sevmeyen kursiyerlerin, sanal sınıf öğretimlerinde daha rahat hareket edebilmeleri; sanal sınıftan kurs almadan önce sanal sınıfın kullanımına ilişkin kurs verilmesi; sanal sınıftaki öğrenme sürecinde karşılaşılan öğrenme güçlüklerinin anında çözümlenememesi ve bu durumun ardından gelişen davranışlar; kursiyerlerin sayısındaki fazlalık nedeni ile iletişimdeki sınırlılıklar; eğiticilerin sanal sınıfın kullanımını yeterince bilmemeleri; kursiyerlerin ihtiyacı olan konuların yeterince tartışılmaması ve doyurucu cevaplar alınamaması ve e-posta, telekonferans ve telefon kullanımından yeterince yararlanılamaması durumunda kursiyerlerin performansının kısmen düşeceği anlaşılmıştır. Ayrıca, sanal sınıftan verilen kurslarda kursiyerlere anında test ve anket yapılmaması; tartışılan konuyla ilgili görüşlerinin alınmaması; iletişimin en üst seviyede kullanılamaması; kurslar devam ederken, mesleki iş yükünün de aynı yoğunlukta devam etmesi ve yöneticilerin bu duruma duyarsız kalması; öğrenme ortamlarında önemli

görülen yüzyüze etkileşim ortamı ve olanaklarının kaybolması ve işyerindeki fiziki şartların uygun olmamasının kursiyerlerin performansını düşüreceğini göstermiştir. Ancak, fiziksel ya da sosyal bazı engellerden dolayı, sanal sınıftaki kursa katılamadığı zaman, kursu tekrar alma imkânının sağlanması, sanal sınıftan alınan kurslarda, geriye dönüp daha önce geçmiş olan bir tartışmada neler söylendiğine göz atılabilmesi ve ortaya konan fikirlerin, anlaşılmasına imkân sağlanması, görev yapılan il veya ilçe merkezinin dışındaki bir eğitim merkezine gitmeden, kursa katılma imkânı sunmasının ise kursiyerlerin performansını artıracığı sonucuna varılmıştır.

Öneriler

Emniyet Örgütü'nde kullanılan sanal sınıf uygulaması, ağır çalışma şartları altında, kendisini herhangi bir alanda geliştirmek isteyen personele eğitim imkânı sunduğundan ve işbaşında gelişime yardımcı olduğundan dolayı daha sık kullanılması ve personelin yoğun olduğu bölgelerde yaygınlaştırılması yararlı olabilir.

Emniyet Örgütü'nde, uzaktan öğretim teknolojilerini kursiyerlerin yeterince kullanamamasından dolayı bazı sorunlar yaşanmaktadır. Bu sorunlar, kurslardan istenilen verimin alınmasını, etkileşimi, eğitici-katılımcı ilişkisinin geliştirilmesini, kurs materyallerinden istenilen düzeyde yararlanılmasını ve sorunların kurs ilgisine ulaştırılmasını engellemektedir. Kursiyerler sanal sınıf araçlarını kullanma yerine, Merkez Örgütü'nde kursa katılan katılımcılara cep telefonu ile ulaşılarak bilgi alma yoluna gitmektedirler. Bu sorunun çözümü için, sanal sınıfın nasıl kullanılacağına ilişkin yardım masasının oluşturulup "E-Öğrenme Portalı"na eklemenin dışında, ders görevlisi veya sanal sınıfın sorumlusu tarafından, kursun başında sanal sınıfın nasıl kullanılacağına ilişkin bilgilendirme yapılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Kursiyerlerin; moral, motivasyon ve performansı açısından çok önemli olan farklı yerlerde kurs alma ve bu vesileyle farklı yerleri gezme-görme ve meslektaşlarını ziyaret etme etkinliği, sanal sınıftan kurs alırken yapılamamaktadır. Uzaktan öğretim teknolojileri ile verilen hizmetiçi eğitimlerde yapılamayan farklı yerleri gezme-görme etkinliği, yıl içinde düzenlenen farklı hizmetiçi eğitim etkinlikleriyle telafi edilebilir. Ancak eğitim işlerinden sorumlu Eğitim Dairesi Başkanlığı ile İl Eğitim Şube Müdürlükleri yöneticileri, personelin hizmetiçi eğitimin planlamasını yaparken kursiyerlerin daha önce ne şekilde (uzaktan öğretim veya geleneksel) kurs aldığını göz önünde bulundurmaları yararlı olabilir.

Sanal sınıfta verilen kurslarda; kursiyerlerin, bireysel gelişimlerinin takip edilebilmesi ve değerlendirilebilmesi için çeşitli testler ve görüşmeler yapılabilir. Ayrıca konunun uzmanlarıyla, soru-cevap oturumları düzenlenebilir. Özellikle 15 günlük hizmetiçi eğitim süresi bittikten sonra yeterlilik sınavı için Ankara'ya geldiğinde her ilden birer temsilcinin katılacağı bir değerlendirme

toplantısı yapılabilir. Ayrıca İl Eğitim Şube Müdürlüklerince, kursiyerlerin görüş, öneri ve şikâyetlerini içeren rapor sorumlu Birim'e gönderilebilir.

Öğretim görevlilerinin, sanal sınıfın etkin ve verimli kullanımına ilişkin kendilerini geliştirmeleri, kursiyerlerin mesleki gelişim beklentilerini karşılama açısından yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca bu tür eğitimler için eğiticilerin, PEGU eğitimini almalarını sağlamak yararlı olabilir.

Sanal sınıftan verilen kurslara ilişkin materyallerin zenginleştirilmesi ve sistemde bulunma süresinin uzatılması faydalı olabilir. Buna ilave olarak, sanal sınıf kullanıcı şifresi olan personelin yetki sürelerinin uzatılabilmesi veya sürekli hale getirilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Kurslar, bazı polis yöneticileri tarafından gereksiz görülebilmekte, ancak personelden eğitim almaksızın kaliteli iş üretmesi beklenmektedir. Sanal sınıf kurslarının, yöneticiler tarafından, mesai sorunu ve iş yoğunluğu bahanesiyle engellendiği düşünülmektedir. Polis yöneticilerin, uzaktan öğretim konusunu önemsemeleri, personeline gerekli imkânları tanımaları ve onların derslere katılım ve ilgilerini takip etme konusunda desteklemeleri ve kurslara da yapılan iş kadar değer vermeleri, onların mesleki gelişimleri ve performansları açısından yararlı olacağı değerlendirilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından, polis yöneticilerine, "uzaktan öğretime katılacak herkesin iznli olması, görevleri ile ilgili başka bir iş ile ilgilenmemeleri ve görevlendirilmemeleri" konusunun, hatırlatılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Aksi takdirde, personelin meslek hayatında önemli bir yeri olan, "Orta ve Üst Kademe Yöneticilik Kursu"nun hafife alınması ve göstermelik yapılması hayal kırıklığı yaratabilir.

Kursiyerlerin, performansını artırmak için sanal sınıftan verilen kurslarda, kursiyerlerin, merak ettikleri konularda, yeterli düzeyde çevrimiçi danışmanlık hizmetinin verilebilmesi; anında test ve anket yapılabilmesi, tartışılan konuyla ilgili görüşlerinin alınabilmesi ve konuya ilişkin politikalar geliştirilmesi yararlı olabilir. Ayrıca eğiticilerin, kursiyerlerin İl düzeyindeki dağılımının belirlenmesi ve İl düzeyinde belirlenen katılımcılara soru sorma ve tartışmaya katılma fırsatı vermesi yararlı olabilir.

Gerçek sınıf ortamında öğrenci (kursiyer), öğretim üyesi ve diğer sınıf arkadaşları ile rahatlıkla iletişim kurabilmektedir. Özellikle, sosyal yönü zayıf kursiyerler, fikirlerini yazılı olarak rahatça dile getirebilmektedir. Ancak sanal sınıfta, bu ortamın sağlanabilmesi için internet teknolojisi içinde yer alan bileşenlerin etkin ve yeterli düzeyde kullanılması gerekmektedir. Çünkü uzaktan öğretimin en önemli parçası olan iletişim, e-posta, forum, sohbet odaları gibi özellikler sayesinde eşzamanlı veya eşzamansız olarak ve günün her saatinde gerçekleşebilmektedir. Öğrencilerin (kursiyerler), kendi aralarında ve öğretim üyesi ile sesli veya görüntülü olarak sohbet edebilmesi, çeşitli konularda tartışabilmesi ve sorularına çözüm bulabilme imkânının sağlanması faydalı olabilir.

KAYNAKÇA

- ANTONELLI, C. (1999). The evolution of the industrial organization of the production of knowledge. *Cambridge Journal of Economics*, 23(2), 243-260.
- ARMENAKIS, A. and BEDEIAN, A. (1999). Organizational change: A Review of theory and research in the 1990's. *Journal of Management*, 25(3), 293-315.
- BAŞKÖMÜRÇÜ, Gamze ve ÖZTÜRK, Yusuf (1996), Uzaktan eğitim sistemlerinin tasarımı. *Türkiye 1.Uluslararası Uzaktan Eğitim Sempozyumu*, Ankara.
- CALLAN, V. (1993). Individual and organizational strategies for coping with organizational change. *Work and Stress*, 7(1), 63-75.
- ÇAKIRER, Mehmet Akif (2002), Bilgi Toplumunda E- Öğrenim (E-Learning) ve Türkiye'de Uygulamasının Avantajları. VIII. "Türkiye'de İnternet" Konferansı, İstanbul.
- ÇETİNER, Hakan; GENÇEL, Çiğdem ve ERTEN, Murat (2007), İnternete Dayalı Uzaktan Eğitim ve Çoklu Ortam Uygulamaları. ODTÜ Enformatik Enstitüsü, Ankara.
- EGM EĞİTİM DAİRESİ BAŞKANLIĞI (2007), E-Öğrenme Proje Önerisi Şube Brifing, Ankara.
- FRANKLİN, David (2001), *The intelligent classroom: competent assistance in the physical world*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Northwestern University, IL, USA.
- GHANI, A. and JAYABALAN, V.(2000). Advanced manufacturing technology and planned organizational change. *Journal of High Technology Management*, 11(1), 1-18.
- GUTHRIC, D. (1999, winter). A sociological perspective on the use of technology: the adaptation of internet technology in US. Organizations. *Sociological Perspective*, 42(4), 583-603.
- GÜMÜŞ, Salih (2007), *Çevrimiçi işbirliği ekiplerinde öğrenenlerin sorun çözerek öğrenmeyle ilgili tutum ve görüşleri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- HOPLIN, H. P. (1994). Integrating advanced information systems and technology in future organizations. *Industrial Management & Data Systems*, 94(8), 17-20.
- KEEGAN, Desmond (1998), Distance Education: The World's First Choice for Lifelong Learning. Open Education Research Institute. Shanghai, China.
- KENNETH, P. (1999). Information System. *Management*, 16(1), 171-177.

- LAWHEAD, Pamela, B. (1997), The Web and Distance Learning: What is Appropriate and What is not. *Report of the ITICSE'97 Working Group on the Web and Distance Learning*, Cilt: 25, Sayı: 14, ss. 27-37.
- MCCLEARY, K. and PATRICH, A. (1995). The effects of advanced information technology on organizational design. *Health Manpower Management*, 21(2), 20-23.
- MCCOLE, P. and SHARON, P. (2001). The potential training impact of technology on SMEs in Northern Ireland. *Journal of European Industrial Training*, 25(4), 90-97.
- OKTAL, Özlem (2002), "İşletmecilik Eğitiminde İnternet Kullanımı Yönetim ve Organizasyon Dersine Yönelik Bir Uygulama", 19. Ulusal Bilişim Kurultayı'nda sunulan bildiri, Bilişim Zirvesi'02, İstanbul.
- ÖNDOĞAN, H. (1996). Koç grubunda finansal süreçlerin yeniden tasarımı ve yönetim bilişim sistemleri. *Bilgi Teknolojilerinin Toplam Kalite ve Organizasyon Yapısındaki Yeri*, Kalder Yayıncılık.
- ÖZDEN, Mehmet Yaşar (2006), Uzaktan eğitimle dünyayı daha da küçültüyoruz. *Eğitim.com*, Cilt: 1, Sayı: 6, ss. 28-29.
- SEMERCİ, Ali (2008), *E-öğrenme yöntemi ile düzenlenen yöneticilik eğitimlerinin kursiyer algılarına dayalı olarak değerlendirilmesi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- SONNTAG, V. (2003). The role of manufacturing strategy in adapting to technological change. *Integrated Manufacturing Systems*, 14(4), 312-323.
- TINAR, Y. M; GÜRÇAY, Y. C. (1995, June 4-7). Effect of the experiences gained by the usages of high technology in workplaces upon attitudes of workers against technology in the work life, result of two researches made in 5 years interval on the workers at the service sector. *New Visions and Strategies for the Next Century: People, Technology and Productivity*, Vol.2 Ninth World Productivity Congress, İstanbul.
- TÜRKİYE BİLİŞİM VAKFI (2003), e-Öğrenme Kılavuzu. <http://bt.baskent.edu.tr/ebooks/UzaktanEgitimKlavuzu.pdf> (03 Eylül 2011)
- TÜRKOĞLU, Recep (2001), On-Line eğitim. *TBD Bilişim Kültür Dergisi*, Cilt:77, Sayı: 3. <http://www.turkoglu.name.tr/onlineegitim.asp> (01 Eylül 2011).
- UYAR, Meral (1997), Özel Yabancı Dil Kursları Örneğinde Video Destekli Almanca Öğretimine Eleştirel Bir Bakış, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

YAŞAR, Şefik ve KAYA, Zeki (1997), Uzaktan eğitimde program değerlendirme. *Uzaktan Eğitim Dergisi*, C. 1, S.1, ss. 29-33.

ZENGİN, Selçuk (2007), *Türk polis teşkilatında polis yöneticilerinin eğitimi için konstruktivist teori kullanılarak uzaktan eğitim sistemi oluşturulması*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, University Of North Texas, TX, USA.



XIV. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Levin ÖZGEN

Kamu Yönetimi Disiplininde Planlamanın Konumu

Dr. Esra ERGÜZELOĞLU KİLİM

Planlama İşlev ve Yönetiminde Dönüşüm: Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na

Arş.Gör. Esra DİK ve Arş.Gör. Aslı YILMAZ

Belediyelerde Stratejik Planlama Deneyimi: Dönemsel Bir Karşılaştırma

Doç.Dr. Yakup ALTAN, Doç.Dr. Uysal KERMAN, Sezai ÖZTOP

Gün : 21 Ekim 2011 Cuma

Saat : 10:30 - 12:15

Salon : Yeni Seminer Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE PLANLAMANIN KONUMU

*Esra Ergüzelöglü Kilim**

Özet

Ekonominin ve toplumsal yaşamın yönetiminde planlama 20. yüzyıla özgü bir araç olarak ortaya çıkmıştır. Beş yıllık plan deneyimi ilk kez Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde 1928-1929 yıllarında başlatılmıştır. 1929 krizinin ardından planlama kapitalist batı toplumlarının da yardımına yetişmiştir. Ancak batı, Sovyetlerin planlama mekanizmasını, piyasa odaklı olarak yeniden tanımlamıştır. Böylelikle merkezi planlama ile piyasa merkezli planlama birbirine karşıt iki uçta konumlanmıştır. Piyasaya planı katan “düzenlenmiş piyasacılar” ve merkezi planlamaya piyasayı katan “piyasa sosyalistleri” bu ikisine göre konumlanmıştır. Plana bakıştaki bu çeşitlilik nedeniyle geçmiş planlama deneyimlerini savunan ya da eleştirenlerin hangi planlama anlayışını temel aldıklarını ve nereden bakarak düşüncelerini kurduklarının anlaşılması gerekmektedir.

Kamu yönetimi disiplininde POSDCoRB olarak kodlanan yönetim sürecinin bir unsuru olan planlama ile bir yönetim biçimi olarak planlama birbirinden oldukça farklı iki ayrı toplumsal dünyanın iki farklı gerçekliğidir. Kamu yönetimi disiplini, yönetim olgusunu kapitalizmin merkezi ülkelerinden özellikle ABD'nin hegemonyasında inceleyen bir akademik disiplindir. Bu nedenle sadece piyasa mekanizmasına uydurulmuş planlamayı incelemelerin odağına alarak yanlı bir tutum sergiler. Onca tarihsel deneyimin zenginliğini görmezden gelerek bazen “amaca ulaşmak için izlenen yol” basitliğinde bir soyutlama ile planlamayı tanımlar. Planlamayı bireyci varsayımlara uydurarak girişimcinin ya da yöneticinin basit teknik aracına indirger. Piyasa olgusunu veri kabul ederek özel mülkiyet ile planlamanın uyumu gibi can alıcı soruları sormaktan kaçınır.

Bu bildiriye kamu yönetimi disiplininin planlama tartışmalarındaki konumu araştırılmaktadır. Kamu yönetimi disiplinin bu konuda sormaktan kaçındığı temel bazı soruların ortaya çıkarılması ve planlama tartışmalarına bu disiplinden gelebilecek katkıların gösterilmesi için öncelikle lisans ders kitaplarındaki planlama bilgisi içerik çözümlemesi yapılarak açıklanacaktır. Ardından bu içeriğin planlama tartışmalarında nereye denk düştüğüne bakılacaktır. Bu bildiri ile planlamanın nasıl olması ya da olmaması gerektiği tartışmalarına, disiplin içinden bir katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Merkezi Plan, Piyasa, Programlama, POSDCoRB

* Dr., Mersin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Araştırma Görevlisi, esrakilim@gmail.com

POSITION OF PLANNING IN PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE

Abstract

Planning of economics and public administration emerged as an instrument, peculiar to 20. century. Experience of five-year- planning first started in Union of Soviet Socialist Republic in the year, 1928 and 1929. After the 1929 depression, planning rescued to western capitalist societies. However The West, redefined the mechanism of Soviet planning as the market centered view. Thus, central planning and market centered planning positioned in opposite directions. And so the “regulated marketers” who integrate planning to market and the “market socialists” who integrate market to central planning positioned themselves according to this two edges. An understanding is required as the variety of aspect to whom advocating and on controversy criticising the former planning experiences on which basis of comprehension they are taking and instituting their opinion.

The planning as an element of management process which encoded as POSDCoRB in public administration and the planning as a government are quite different facts of asunder social opinions. The discipline of public administration is an academic discipline which researches the fact of administration from the central capitalist states, especially under USA's hegemony. For this reason only by taking the planning made up for market in pivotal position in its research, it exposes a sided manner. By ignoring the prosperity of formal experiences, sometimes it describes planning “as an instrument for achieving goal” which is a simple abstraction. By adapting to individualistic hypothesis it demotes planning to a simple instrument for entrepreneur or administrator. It avoids asking vital questions about the consistence of private property and planning by accepting the market fact as a data.

In this article, the position of public administration in debate for planning will be argued. For revealing some of the fundamental questions which public administration discipline avoids in this matter and for indicating the contributions to this discipline can make in debate for planning, the information about planning in undergraduate text books will be clarified by using content analysis. Afterwards, it will be contemplated where this information corresponds in debate for planning. It is aimed with this article to contribute, from inside the discipline, to discussion about how the planning should or should not be.

Keywords: Planning, Central Plan, Market, Programming, POSDCoRB

GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplininin planlama konusunu nasıl bir yoğunlukta ve hangi içerikle ele aldığı, onun planlama tartışmalarındaki konumunun göstergesidir. Konum ve konumlanma, tutulan yerin ötesine tavır alış, duruş gibi bilinçli eyleme gönderme yapan anlamı içerir. Bu nedenle çalışmanın başlığı, kamu yönetimi disiplininde planlamanın sadece yerine değil, konumuna da vurgu yapmıştır. Sorulan ve sormaktan kaçınılan temel sorular, epistemolojik yönelişin aynası olduğu gibi, ideolojik konumlanışı da belirler. Kamu yönetiminin plan tartışmalarına yaptığı katkının niteliği araştırılırken, bazı soruların uzun yıllar disiplinin gündemine neden girmediği sorgulanmalıdır. Böyle bir çaba, planlama düşüncesi ve pratiğine yeniden bakılmasını sağlayarak kamu yönetimi disiplininin plana bakışını canlandırmaya yardımcı olabilir.

Disiplinin plana bakışını gösteren kaynaklardan biri alanın süreli yayınlarıdır. Süreli yayınlarda planlama konusunun incelenme yoğunluğuna bakıldığında konuya ilginin oldukça yüzeysel kaldığı görülmektedir. Ekiz ve Somel'in hazırladığı planlama bibliyografyasında (2008) yapılan bir taramada planlama konusu Amme İdaresi Dergisi'nde sadece beş makalede incelenmiştir ve bu makalelerin hemen hepsi Türkiye özelinde uygulama sorunlarına ilişkindir. Kamu yönetimi disiplinine özgü bir dergide planlamanın bu kadar az sayıda ve sınırlı kapsamda yer almış olması dikkat çekmektedir.

İktisat, maliye gibi disiplinlerden gelen katkıların olduğu fakülte dergilerinde durum biraz daha farklılaşmakta ve planlama ile ilgili makale sayısı artmaktadır. Örneğin ODTÜ Gelişme Dergisi planlamaya en çok önem veren dergilerdendir. Burada yirmisekiz adet makale yayınlanmıştır. Mülkiye Dergisi yirmiiki planlama makalesine yer vermiştir. Bu iki dergide makale sayısını artıran etkenlerden birisi de konuyu özel sayı yaparak incelemeleridir. SBF Dergisinde ise dokuz adet makale vardır. Konuyla ilgili yazarlar içinde iktisat disiplininin araştırmacıların ağırlığı vardır.

Kamu yönetimi disiplini içinden yazılan makaleler çoğunlukla kalkınma planlılığının Türkiye uygulaması ve sorunları üzerinedir. Bu konu disiplin ayrımı gözetmeksizin iktisatçılar, hukukçular, siyaset bilimcilerin de aynı düzeyde ilgisini çekmiştir. Genel olarak planlama konusu ekonomik alana özgülenmiş bir çalışma görünümü kazanmıştır. Plan nedir, neden yapılır, nasıl uygulanmıştır, nasıl olmalıdır gibi temel sorular iktisat içinden tartışılır. Diğer disiplinlere, daha çok planlamanın kıyısında duran ikincil konular kalmıştır. Örneğin planlama uzmanları ile siyasal iktidarı elinde tutanların ilişkisi siyaset bilimcileri, kalkınma planlarının hukuki nitelikleri ve uygulamadaki hukuki araçlarını anayasa ve idare hukuku incelemiştir. Yönetim bilimcilere ise planlamadan sorumlu kurumların örgütsel sorunlarını incelemek kalmıştır (Tan, 1976:6).

Disiplinin planlamaya bakışını ortaya koyan ikinci kaynak, disiplin içinden doğrudan planlama ile ilgili çalışmalara yoğunlaşan akademisyen sayısı ve

yaptıkları çalışmalardır. Bu konuda da sınırlı sayıda araştırmacı ile karşılaşmaktadır. Bu araştırmacıların çalışmaları, planlama konusunun disiplin kapsamında daha ayrıntılı yer almasını sağlayarak önemli bir işlev görmüştür. Ancak alanyazınında tartışmalar yeterince çeşitlenememiştir (Kaynakçada disiplin içi yazarlardan Tayfur Özşen, Seriyeye Sezen, Barış Övgün'ün eserlerine yer verilmiştir).

Kamu yönetimi disiplinin plana bakışını gösteren kaynaklardan en önemlilerinden biri lisans düzeyinde okutulan ders kitaplarıdır. Yöneticilik mesleğine hazırlanan öğrencilere ilk önce bu kitaplar yol gösterir. Akademide planla doğrudan ilgilenmeyen araştırmacılar için de bu kitaplar ilk elden bilginin edinildiği önemli kaynaklardır. Alanında yetkinleşen akademisyenler, yılların süzgecinden geçmiş bilgilerini bu kitaplara yansıtır. Bu bildiri kapsamında ders kitaplarında planlama konusunun nasıl ele aldığı araştırılacaktır. Süreli yayınlar ve diğer çalışmaların çözümlemesi ise başka bir çalışmaya bırakılacaktır. Araştırmada kitaplarda aktarılan planlama bilgisinin içeriği çözümlenerek neleri kapsadığı ve neleri dışarıda bıraktığı sorularına yanıt aranacaktır. Daha sonra bu içerik, planlama tartışmalarında konumlanma sorununa açıklık kazandıracaktır.

D) POSDCoRB FORMÜLASYONUNA BAĞLILIK

Kamu yönetimi alanyazınında “Fayol ve Gulick’in adıyla özdeşleşen yöneticilik işlevleri ya da yönetme süreçleri, yaygın olarak POSDCoRB (PÖPaYED-B)” formülasyonu ile açıklanmıştır (Güler, 2011:28). Formülasyon asıl olarak işletme yönetimi alanında özel sektör örgütleri için geliştirilmiştir. İki disiplin arasındaki yakınlaşma sonucunda kamu örgütleri düzleminde ve genel devlet düzlemindeki kuruluş ve işleyiş özellikleri bu formüldeki harflerin temsil ettiği; planlama (planning), örgütlenme (organizing), personel alma (staffing), yöne(l)time/yürütme (directing), eşgüdüm/koordinasyon (coordinating), denetim/rapor verme (reporting), bütçeleme/mali yönetim (budgeting) kavramları ile açıklanmaya başlamıştır. Formülün en birinci harfi planlamayı temsil eder.

POSDCoRB'un yaratıcıları ve kullanıcıları, bu kavramlardan her birinin evrensel olduğunu iddiasını ileri sürmüştür. Bu evrenselliğin hem zaman hem mekan bakımından sorgulanması, planlama kavramı aracılığı ile kolaylıkla yapılabilir. Planlama 20. yüzyılda sosyalist bir ülkede ortaya çıkmıştır. Beş yıllık plan deneyimi ilk kez Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde 1928-1929 yıllarında başlatılmıştır. Bazı yazarlar planlamanın tarihini en erken Birinci Dünya Savaşı Almanya'sında ordunun yönetim biçimine dayandırır. Kapitalist ülkelerde gerçek anlamda planlamanın olmadığını düşünenler de vardır. Bir yönetici işlevi ya da yönetim sürecinin evrensel ögesinden söz ediliyorsa, bunun üretim biçimine ve toplumsal yaşamın bütününe sirayet etmesi beklenir. Böyle bir işlev, ancak Sovyet deneyimi ile elde edilmiştir. Planlama böylesine belirgin doğuş tarihinden soyutlanarak, bireylerin ya da örgütlerin işlerini sıralaması anlamında kullanıldığında, sıralamanın öğrenildiği

ilk çağlara kadar götürülecek bir öyküye konu olması beklenir. Ancak tarihte böyle bir öykü yoktur. Kamu yönetimi kitapları da evrensellik iddiasını ileri sürdükten hemen sonra Türkiye’de ilk planlama deneyimini yılını 1933 (Öztekin, 2005:60), ABD’de ilk planlama birimleri kurulması yılını 1930 (Simon vd., 1968: 414) olarak verebilmektedir.

Yönetim sürecinin (POSDCoRB’un) bir parçası olarak planlama ile bir yönetim biçimi olarak planlama iki farklı dünyanın ayrı ayrı tarihsel deneyimlerinden doğmuştur. Bunlardan ilki örgüte, örgüt içi süreçlere, bir yöneticinin eylemine odaklanırken diğeri bütün bir ulusal toplumun üretim ve bölüşüm ilişkilerini konu alır. Toplumsal kaynaklar nasıl bölüşülecek, kim ne üretecek, üretilenden edinilenler toplumda nasıl dağıtılacak, nasıl tüketilecek gibi sorular yönetim biçimi olarak planlamaya özgü sorulardır. Bunların yanıtı devlet örgütlenmesinde, yani siyasal düzlemde aranır. Bu sistemde kurumların amacı, personeli ve ne üreteceği gibi POSDCoRBcu sorular, planlama hiyerarşisi içinde ikincil düzeyde sorulacak daha teknik sorulardır.

İncelenen kamu yönetimi ders kitaplardan Örnek ve Versan’ınki dışındakilerin hepsi POSDCoRB’a bağlı kalmıştır. Bazıları plan tanımını bu formülasyona uydururken, diğerleri bölüm içi başlıklandırma sistematüğini buna göre yapmıştır.

Öztekin de olduğu gibi “örgütler oluşturulmadan yani yönetim fonksiyonu başlamadan planlama olgusu, örgütü kuracakların kafalarında oluşur” (2005:42) denildiğinde yönetim olgusunun ancak örgüt içi bir süreç olduğu düşünülür. Örgüt olmadan yönetim olmaz ancak örgütün nasıl olacağı planlanabilir. Bu tarz planlama ile açıklığa kavuşturulacak sorular: “nasıl bir şirket, nasıl bir kamu kuruluşu kuralım? Örgütün amacı ne olsun? Ne kadar ve ne tür personel çalıştıralım? Hangi hizmeti ya da malı ne zaman, ne kadar üreteceğiz? Bu mal ya da hizmeti kimlere sunacağız, pazarlayacağız? Tüm bu çabalarımızdan ve çalışmalarımızdan nasıl sonuçlar alabiliriz?” (2005:42) daha çok bir şirket sahibinin soracağı tipten sorulardır. Kamu kurumları söz konusu olduğunda yürütme organının uyguladığı politikalar içinde bu sorular yanıtlanır. Kamu bürokrasinin çeşitli düzeylerinde de uygulanır.

Kamu yönetimi ders kitaplarının hiç birinde bir yönetim biçimi olarak planlama bakış açısına uygun bir yaklaşım bulunmamaktadır. Disiplinin kurucuları toplumsal kaynakların üretimi ve bölüşümü ile ilgili kararlar alınması konusunu daha başından ilgi alanlarının dışında bırakmıştır. Kamu yönetimi disiplini siyasetçilerin aldığı kararları uygulayan yürütme mekanizması içindeki ikincil karar ve teknik planlarla uğraşmıştır. Dimocklar “idarenin planlaştırma görevi o derece lüzumludur ki, bu terim ancak sosyalist bir manada kullanılınca, doğurabileceği siyasi neticeler bakımından endişe uyandırmaya başlar” (1954:74) derken bu gerçeği göstermektedir.

II) PLANLAMA ÖNEMLİ AMA BİLGİSİ NEREDE?

Kamu yönetimi ders kitaplarının bir kaçında planlamaya birkaç satır ya da birkaç paragraflık yer verildiği saptanmıştır. İlginç olan bu yazarlardan bazılarının planlamanın yönetim sürecinin ilk unsuru olduğunu belirten POSDCoRB formülasyonunu kabul etmelerine karşın planlamaya yer vermemesidir. Ayrıca genelde bu kitaplar okuyucuyu planlama ile ilgili temel birkaç kaynağa yönlendiren dipnotlara da yer vermemiştir.

Örneğin Eryılmaz, planlama ile ilgili doğrudan başlık açmamış ve bu konuya sadece birkaç satırla değinmiştir. “Bir süreç olarak yönetim, planlama, örgütlenme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyet ya da ögelerden meydana gelir” diyerek yönetim kavramını POSDCoRB’la açıklayan Eryılmaz, planlamayı “amaçların tanımlanması, politikaların saptanması, bunların gerçekleştirilmesinde izlenecek yöntem ve işlemlerin kararlaştırılması” olarak tanımlamıştır (2001:4). Eryılmaz, merkezdeki yardımcı kuruluşlar başlığı altında Türk planlama deneyiminin önemli kurumu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının hukuki yapısından kısaca söz ederek (2001:95-97) planlama ile ilgili görüşlerini noktalamıştır.

Öztekin ise *yönetim bilimine giriş* kitabında idare ya da yönetim (kamu idaresi) kavramını açıklarken bu kavramın eylem, işlem ve yönetsel etkinlikler anlamında kullanılırsa, “belli bir amaç için örgütlenmiş (bir araya gelmiş) insanların belirlenen amaçlara ulaşmak için yaptıkları çabalar ve çalışmalar” olduğunu ve bu anlamda yönetimin örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak planlama, yöneltme, eşgüdüm, denetim gibi yönetim fonksiyonlarını içerdiğini” belirttikten sonra bir planlama tanımı yapmıştır. Buna göre “örgütün belirlenen amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan para, insangücü ve malzeme gibi araçların saptanması, bunların nerede, nasıl ve ne zaman kullanılacağına ilişkin ilkelerin belirlenmesi ve bu ilkelerin yazılı olarak konmasına planlama denir” (1997:6). Öztekin plan süreleri ile ilgili bir iki satırlık açıklamadan sonra planlama ile ilgili açıklamalarını noktalamıştır. Öyle ki devlet örgütlenme şemasında DPT’ye bile yer vermemiştir (1997:35). Öztekin planlama ile ilgili görüşlerini sonradan yayınladığı *yönetim bilimi* başlıklı kitabında biraz daha geliştirecektir (2005:41-59).

Polatoğlu da yöneticinin görevleri başlığı altında iki paragraf planlama olgusunu tanımladıktan sonra (2001:22) DPT müsteşarlığını tanıtarak bu konudaki görüşlerini noktalamıştır (2001:101-102). Polatoğlu’nun yönetici görevlerini sınıflandırma mantığı da yine POSDCoRB’a dayanmıştır.

Yönetim sürecinin ilk unsuru ya da yöneticinin en birinci işi olduğu söylenmesine karşın, planlamanın kavramsal düzeyde üstüne üstük sadece tanım verilerek anlatılması, tarihsel özellikler ya da toplumsal farklı uygulama biçimlerinden söz edilmemesi, olgunun gerçeklikle hiçbir bağın kurulmaması dikkat çekmektedir.

Örnek de planlama konusunu ele almayan yazarlardandır ancak o, POSDCoRB formülünü düşüncelerinin temeli yapmaması ile diğer yazarlardan ayrılmaktadır. Planlamaya devletin müdahale araçlarından biri olarak sadece

değininip geçmiştir (1988:239). Aynı şekilde Versan'da POSDCorB'a göre düşünmediğinden olsa gerek planlama olgusuna hiç yer vermemiştir (1974).

III) ŞEMATİZE ANLATIM İLE KAYBOLAN GERÇEKLER

Tortop, İsbir ve Aykaç'ın anlatımı planlamanın tarihsel gelişim süreci içindeki öyküsünün nasıl soyutlandığını gösteren en iyi örneklerdendir. Planlamanın anlam ve önemi, yararları, özellikleri ve ilkeleri, aşamaları ve türleri gibi başlıklar aracılığı ile planlama anlatılır ama yine gerçeklikle bağlantısı kurulmaz ya da bu bağ yeterince açıklayıcı olmaz. Örneğin Sosyalist ve kapitalist ülkelerin planlama deneyimleri, plan türleri başlığı altında zorlayıcı planlar ve demokratik planlar başlıkları altında aktarılır. (Tortop vd., 1999:51-70; Tortop,1990:51-70).

Anlatım biçimine şöyle bir örnek verilebilir:

“Zorlayıcı planlar, planların hazırlanmasında ve uygulanmasında demokratik yöntemlerin uygulanmaması anlamına gelir. Bu tür planlar bütün sektörler için emredicidir. Demokratik kuruluşların görüşleri alınmadan hazırlanan ve uygulanmasında otoriter bir tutum izlenen planlardır. Halkın ve demokratik kuruluşların plan hazırlanmasına ve uygulanmasına katkıları yoktur. Yöneticiler katı emirler vermek eğilimindedirler. Bunların tartışılması ve tek yönlü alınmış olan kararların değiştirilmesi olanağı yoktur. Bu tür planlara örnek olarak, otoriter yönetime sahip olan ülkelerde ve Rusya ve Demirperde gerisinde bulunan ülkelerde hazırlanan ve uygulanan planları gösterebiliriz.”

Onlarca ülkenin, uzun yıllara dayanan deneyimlerinin bir paragrafta bu şekilde özetlenerek şemalaştırılması, gerçekliğin aşırı basitleştirilmesidir. Bu da bazen bilginin çarpıtılmasına yol açabilir. Örneğin, Sovyet plancılığını -komünist ve faşist devletleri aynı başlık altında sınıflandıran Amerikalı liberal yazarlardan aktardığı bilgilere dayanarak- açıklayan Soysal, bu planlamanın “teknik ve idari demokrasi” olarak adlandırılabilir başka bir demokratik modele dayandığını henüz 1950’li yılların sonlarında yaptığı araştırmasında göstermiştir (Soysal, 1958: 26-32).

Ayrıca 1970 öncesinde emredici nitelikte olmayan göstergelere planlama denilip, denilemeyeceği konusunda genel bir anlaşmanın bulunmadığı da hatırlanmalıdır. Örneğin Stainov, batı Avrupa ülkelerinde uygulanan emredici nitelikte olmayan göstergeler (indications) ve genel direktiflerden ibaret “programlama” olduğu halde; bunlar için emredici nitelikte olması gereken “planlama” deyiminin kullanıldığı kanısındadır (Aktaran Tan, 1976:30-31).

Anlatımını şematize eden yaklaşım çeviri kitaplarda da görülebilir. Örneğin Simon, Smithburg ve Thompson planın dostu ve düşmanlarından söz etmekte ama bu dostluk ve düşmanlığın neden kaynaklandığı konusunda bir açıklama getirmemektedir. “Planlama çağımızın büyük bireycilik-kollektivizm

tartışmasında temel bir sembol (ve birçoklarının zihninde temel bir klişe) haline gelmiştir”, “...planlama terimini geniş ve tarafsız anlamda kullanacağız” (Simon vd; 1968:394) diyerek bu konuda verilen kavgaları bir çırpıda es geçmektedir.

Plana dost olmak ya da düşman olmak, planların bir kısmını demokratik bir kısmını despotik ilan etmek basit kişisel değer yargılarının ötesinde bir anlam taşır. Plan tartışmaları sınıfsal çıkar kavgalarının, üretim biçimi mücadelelerinin bir yansımasıdır. Planlama, piyasa kategorilerini ortadan kaldırarak üretim biçiminin bütünüyle dönüştürülmesi beklentisi yaratır. Liberalizmin en önemli kuramcılarında Hayek, rekabet’e yani piyasaya dayanan ekonomilerin hürriyete, plana dayananların ise köleliğe doğru ilerlediğini söylediği çalışmasında, plancılığın yalnızca rekabeti kaldırmaya ve onun yerine geçmeye çalışan biçimine itiraz etmiştir. Rekabeti gerçekleştirmek yolunda yapılacak türden planları ise zorunlu görmüştür (2004:56). Yani planlamayı ancak piyasayı sönmümlendirerek kapitalist üretim biçimini dönüştürmeye yöneldiğinde tehlikeli bulmaktadır. Tarihsel gerçeklikte ise plan, piyasanın anti-tezidir. Piyasaya karşı olmayan, piyasanın basit bir düzenleyici aracından öteye gitmeyen düzenlemelere de “plan” denilmesi, onun gerçek anlamını bulanıklaştırmıştır.

Ekonominin bütününe planlanması genellikle tek bir otoritenin, keyfi bir şekilde bütün insanların tercihlerini ortadan kaldırması olarak yansıtılmaktadır. Burada göz ardı edilen en azından iki önemli durum vardır. Birincisi plan kararının katılımcı ve demokratik yollarla alınabilme olanağıdır. Yani kaynak dağılımın, üretim ve bölüşüm kararların katılımcı bir şekilde merkezi bir plana bağlanması ve planın yine katılımcı bir yöntemle uygulanması seçeneği görmezden gelinir. İkinci durum ise kapitalist ülkelerde kaynak dağılımı, üretim ve bölüşüm kararlarının girişimciler ve sermayedarlar tarafından ya da onların lehine alınması ve halkın çoğunluğunun emekçilerin, işsizlerin burjuva demokrasisinin sınırları içinde bu kararlara hiçbir şekilde katılamamasıdır.

Merkezi planı otoriterliği nedeniyle red edip, özel sektöre yol gösterici nitelikteki planlamayı demokrasi olarak savunmanın arkasında yatan sınıfsal mantık, “otoriterliğin” ancak sermayedara dokunmadığı sürece kabul edilebilmesidir. Şirket içinde yapılan örgütsel planlama aracılığı ile patronun üretim sürecindeki işçilere karşı kullandığı zor meşru kabul edilmektedir. Kararlar uzman plancıların hesapları doğrultusunda alınıyorsa zorbalık, sermayedar ya da girişimci hesaplarına göre alınıyorsa akılcılık ve basiretli davranış olmaktadır.

Kamu yönetimi ders kitaplarının hiç birinde, neden bazı planların demokrasinin akılcılığın gereği, bazılarının ise otoriterliğin, despotizmin kaynağı olarak görüldüğü ya da kimin hangi amaçla planları bu şekilde sınıflandırdığına ilişkin bilgi bulunmamaktadır. Yalnızca Simon, Smithburg ve Thompson bir dipnot aracılığı ile 1940 öncesinde ABD’de bu tartışmaları yürüten Hayek’in ve birkaç başka kaynağın adını anmıştır (Simon vd., 1968:394).

IV) DÜZEYLER ARASINDA İLİŞKİSİZLİK

Girişimcinin ya da yöneticinin basit teknik aracı olarak plan anlayışı ders kitaplarında belirgindir. Güler'in saptamasına göre bir yönetici işlevi olarak planlama, örgüt düzleminde mikro açıdan ele alınmıştır. Planlama sürecinin kuramsal açıklaması mikro düzey temel alınarak verilmiş ardından devlet genelindeki makro uygulamalar anlatılmıştır. Mikro-makro düzlemler arasında ilişkinin kurulmadığı görülmektedir (Güler, 2011: 29). Gerçekten de planlama ilgili genel bilgilerin verildiği satırlarda birey ya da örgüt düzleminde planın ne demek olduğu anlatılır ve hemen ardından Türkiye'de planlama uygulaması devlet düzeyinde planlama deneyiminin örgütlenmesi olan DPT örneği ile aktarılır.

Kamu yönetimi ders kitaplarında kamu ya da özel örgütlerin uygulama örneklerinden türetilen soyut bir planlama kavramı sözkosudur. Genelde özel sektörden alınan bilgiler kamu yönetimine taşınmakta ve oraya uyarlanmaktadır (Güler, 2011:29): “Önce şu bilgiler verilir: Planlama ussal yönetimin temelidir; planın dili anlaşılır olmalıdır; plan bilgi toplama, tahmin, eşgüdüm, uygulama aşamalarından oluşur; plan zorlayıcı ya da demokratik olabilir; şekil yönünden yazılı ya da yazılı olmayan olabilir; süresine, kullanımına, biçimine göre plan çeşitleri; kamusal ve özel örgütlerde planlama, vb....Ardından Türkiye'de planlama anayasal hükümler; DPT'nin görevleri..Başka bir örnekte önce plan hazırlama adımları ve biçimsel bir planın hangi alanlardan bilgileri içereceği anlatılmakta, sonra yönetsel planlama; ulusal kalkınma planlaması; kent planlaması türleri...” (Güler, 2011: 29).

Devlet düzlemini birey ve örgüt düzlemindeki planla eşitleme mantığının arkasında devleti herhangi bir örgüt, DPT gibi kurumları bu örgütün en üst yöneticisine -hükümet ya da başbakana- plan konusunda uzmanlık desteği veren danışma işlevi olan bir birim gibi değerlendiren işletmecî yaklaşım vardır. Planlama hükümetin ya da hükümetin başının sorumluluğunda, ona bağımlı işleyen bir süreç olarak algılanmaktadır. Oysa devlet düzeyinde plan yürütmenin niteliğini ve yasama-yürütme dengesini değiştiren özelliklere sahiptir. Örneğin planlama örgütü yasama faaliyetine katılarak yürütmenin düzenleyici gücünü artıran bir etki yapabilir (Tan, 1976:22). Ya da hükümetlerin gündelik kararları yerine sürekliliğin sağlanması amacıyla uzmanların bilgisi ile oluşturulan plan kararları geçirilerek yürütmenin gücü kırılabilir.

Kamu yönetimi ders kitapları, planlamanın devletin işleyişi üzerindeki etkisine bakmadığı gibi, planlama örgütlenmesinde DPT'den başka türden seçenekleri de tartışmamıştır. Planlama örgütünün özerklik derecesi, bu örgütün nereye ve kime bağlandığı, bir bakanlık ya da başka bir türden bir örgüt biçiminin planlamanın niteliğini nasıl etkileyeceği soruları boşlukta kalır.

V) AMAÇ-ARAÇ DİKOTOMİSİ: KARAR MI? EYLEM MI? YOKSA HEPSİ Mİ?

Ders kitaplarında planın tanımı konusunda birkaç farklı yaklaşım göze çarpar. Bunlardan biri Simon, Smithburg ve Thompson'u izleyen ve planı karara eşitleyen yaklaşımdır. Buna göre bir futbol maçına bilet almak gibi çok basit bireysel kararlardan yasa tasarısı hazırlamaya kadar her karar aynı zamanda bir plandır (Simon vd, 1968:395). İlk bakışta planı sadece bir teknik ya da yöntem olarak görmemesi ve örgütsel süreçlere sıkıştırılmaması nedeniyle kapsayıcı bir yaklaşım izlenimi veren bu tanımlama, genellemede aşırıya kaçması sonucunda konunun özünün kaybedilmesine yol açmıştır. Bireysel gündelik yaşamın her anından, bir toplumun bütününe yönelik kararlara kadar her şeyi plan olarak görmek anlamı bulanıklaştırmakta ve plan konusunda yapılacak bir araştırmanın evrenini başkalaştırmaktadır.

İkinci yaklaşım, önce amaç-politika belirlenir, ardından plan gelir diyerek, planı daha çok bir uygulama aracı ya da uygulama yöntemi olarak görmektedir. Dimock ve Dimock, bir kurumun amaçları belirlendikten sonra sıranın planlamaya geleceğini, planlamanın rasyonel hareketin önceden kararlaştırılması olduğunu belirtir. Bu düşünceye göre de plan karardır ancak, bu karar amacı belirlemeye yönelik değil, eylemin yöntemini, hareket tarzının seçimini gösteren bir karardır (1954:74). Böyle bir tanım plan kavramını asıl karardan, amaç belirleme politika saptamadan uzaklaştırır. Kararı verenler ile uygulamayı yapacaklar yani siyasetçiler/teknokratlar arasında bir ayrım yaratır. Simon ve diğerlerinin aksine plan ancak uzmanlarının bildiği çeşitli tekniklerden oluşan bir sürece dönüşür. Dimockların plan tanımı, planlamayı sadece örgüt içi bir süreç olarak görmesi ile de bir önceki tanımdan farklılaşır.

Bir üçüncü yaklaşım ise Fişek'in tanımlamasında ortaya çıkar:

“Tüm kaynakların tek amaca yöneltilmesi, kıt kaynakların ikincil alanlara kaymasını önleyecek biçimde kaynak kullanımının denetim altına alınması, yönetsel önceliklere göre belli kaynakların belli karar merkezlerinin buyruğuna girmesi ve emek verimliliği ile çalışma disiplinini en yüksek düzeyde tutacak parasal ve parasal olmayan özendiricilerin yönetsel yapıyla bütünleştirilmesi çabalarına düzen ve örgütlülük getiren bir yazılı belge, örgütü adım-adım amaçlarına götüren bir yol göstericidir.” (Fişek, 2005:262)

Bu tanım planı örgüt içi bir süreç gibi görmesi ile ikinci yaklaşıma yakındır. Fişek'in yaklaşımını farklılaştıran planlamayı “amaç belirleme” yerine “kaynak kullanımının denetlenmesi” olarak tanımlamasıdır. Burada plan bireysel idealler, hayaller yerine, materyalist bir varlık nedenine bağlanmıştır: Kim hangi kaynaktan ne kadar alacak, kim ne üretecek gibi. İktisat disiplini de planı daha çok kaynak dağılımı meselesi olarak tanımlamaktadır.

Ders kitabı yazarları bu ayrımlar üzerinde durmaksızın bazen ardı ardına tanım sıralaması yaparak veya bunları eklektik biçimde bir araya getirerek kullanmıştır.

Öztekin planlamanın farklı tanımları olduğunu söyler ve verdiği tanımların hepsini birden kabul eder: “örgütlerin planlanan amaçlara ulaşmak için uyguladıkları yöntemler bütünü”, “örgütün önceden yazılı ya da yazısız olarak saptanmış amaç ve hedefleri” (2005:41,42) gibi.

Ergun ve Polatoğlu “çayın kahveden daha lezzetli olmasına karar vermek” gibi bazı kararların geleceğe yönelik olan bir etkinlik içermemesi nedeniyle plan sayılmayacağını belirterek plan ve karar özdeşliğine önce itiraz etmiştir (Ergun ve Poatoğlu, 1992: 221). “Planlama seçilen bir amaca ulaşabilmek için en uygun yöntem ve araçların seçilmesidir” diyerek Dimockların yaklaşıma denk düşen bir tanım yapmışlardır. Ergun daha sonraki kitabında “ planlama en basit tanımıyla ne yapılacağına karar vermektir. Planlama amaçların ortaya konması, siyasaaların oluşturulması, programların ve kampanyaların yerlerinin ve zamanlarının belirlenmesi, yöntemlerin saptanması ve günlük zaman çizelgelerinin çıkarılmasını da kapsayacak biçimde pek çok kararı içerir” demiştir (Ergun, 2004: 64). Planlamayı yöntem ve araçtan çok amaç belirleme sorunu olarak görmüştür. Polatoğlu ise sonraki kitabında “geleceğe yönelik öneriler geliştirilmesi, çeşitli önerilerin değerlendirilmesi ve önerilerin başarılması için gerekli yöntemler ile ilgili bir etkinliktir...Örgütsel bir bakış açısından, örgütlerin amaç ve hedeflerinin ve bunlara nasıl ve hangi yöntemlerle ulaşılacağıının belirlenmesi” diyerek planlamayı hem amacı hem de amaca ulaşma yöntemini belirleme olarak tanımlamıştır (Polatoğlu, 2001:22).

Mihçioğlu “yönetimde amaçlar belirlendikten sonra sıra bu amaçların gerçekleştirilmesi için yapılması gereken işlerde kullanılması gereken yöntemlerin saptanmasına, bir başka deyişle tasarlamaya gelir” diyerek Dimockların yolundan gitmiştir (Mihçioğlu, 1989:19). Tortop, İsbir ve Aykaç da Dimockların yaklaşımı izler: “Planlama ileriye önceden görmek, bir başka deyimle belirli bir hareketi, yürütme sırasında değil, önceden kararlaştırmaktır. Örgütlerin yönetilmesi için önce amaçların saptanması, izlenen politikaların geliştirilmesi ve bir yürütme planının hazırlanması zorunludur” (Tortop, 1990:51;Tortop vd,1999:51). Görüldüğü gibi plan amaç belirlemeden sonra gelen bir yöntem olarak kabul edilir.

Gournay, amaç mı? araç mı tartışmasına bir başka açıdan katılmaktadır. Bu tartışmaya katıldığı bölümün başlığı “programların hazırlanması”dır. Kapitalist devlette yürütülenin planlama değil aslında bir programlama olduğunun farkındadır. Programlama anlamına gelen bir planın “birbirini tamamlar nitelikte amaçların ve bunları gerçekleştirmek için kullanılacak araçların ahenkli bir bütünü olduğunu” söyledikten sonra planlama çalışmalarının ilk aşamalarında teknisyenlerin mevcut durumun tahlili, bilgi toplanması ve değerlendirmesini yaptığını, politikacıların belirlenen hedefler arasından karar vererek uygun planı seçtiğini anlatır. Ardından uzmanlarla politikacıların böyle

belirlenmiş karşılıklı rollerini tam olarak neden oynayamayacaklarını gösteren kısıtları ortaya koyar (Gournay, 1971:83-84).

VI) PLAN DEMOKRATİK AMA KİM KATILACAK?

Planlamaya kimler nasıl katılıyor sorusuna kamu yönetimi kitaplarında birkaç farklı yanıt vardır. Katılım konusuna yer veren yazarlardan Tortop, ilgili kuruluşların ve halkın görüşlerinin değerlendirilerek hazırlanan ve uygulanan planlara demokratik planlama demiştir. Katılımın derecesi plan hazırlığı aşamasında görüş ve düşünce alma, plan uygulaması sırasında amaçlarının benimsenmesi ve halkın desteğinin sağlanması biçimindedir. Özel girişimin plan amaçlarına yönelmesi yani plana katılması için vergi ve kredi usullerinden söz etmiştir (Tortop, 1990:59). Burada katılan öznelere baktığımızda “kuruluş”, “halk”, “özel girişim” gibi kategoriler göze çarpmaktadır.

Simon, Smithburg ve Thompson için plana katılım meselesi “müşterilere ya da iş sahiplerine danışma” ile sınırlıdır (1968:432). Ama yazarlar katılmanın önemli bir handikabını keşfetmiş, katılma mekanizmaları içinde yer almanın onay verilmese de bazı kararların sorumluluğunu paylaşma anlamına gelebileceğinden söz etmiştir (1968:435). Katılma yöneticilere bilgi sağlama ya da planlara direnişi azaltma yöntemi olarak önerilmiştir (1968:436).

Fişek, örgüt içi süreç içinde aşağıdan yukarıya bilgi ve öneri, yukarıdan aşağıya da ilke ve yönerge (buyruk da olabilir) akışının sonul ürününün planlama olduğunu söylemektedir (2005:267). Burada planın hazırlanması aşamasında örgütün astlarının katılımı vardır. Katılım derecesi ise üstlere bilgi verme ve görüş alışverişidir. Böylesine bilgi toplama işlemine Ergun ve Polatoğlu'nun ortak çalışmasında da değinilir (1992:223).

Dimock ve Dimock'da planlama “herkesin işidir” der, ancak burada her kademenin kendine özgü planı anlatılır: Yüksek kademeler için stratejik planlama, orta kademe için taktik planlar, uygulama düzeyinde proje planlaştırması ve işçinin iş başında yaptığı plan.

Bu anlatılarda görüldüğü gibi Planı yapan organ ile ona katılan arasında özsel bir ayırım kurulmuştur. Bürokratik hiyerarşiye oldukça bağımlı bir kurgu ile planlama yönetici görevi sayılmış, diğer öznelerin plana katıldığı söylenmiştir. Bu katılımın niteliği, yöntemi, derecesi gibi konular aydınlatılmamıştır. DPT'nin plan yapım sürecinde katılım mekanizması olarak kullanmış olduğu özel ihtisas komisyonları örneği bile incelenen kitaplarında aktarılmamıştır.

Kamu yönetimi lisans ders kitaplarından çok azı katılım konusuna değinmiştir. Bunların içinde halk, emekçi gibi özne kategorileri bulunmamaktadır. Katılım yöntemi olarak bilgi alış-verişi üzerinde en çok durulan konudur. Sosyalist planlama yönteminin katılımcı planlama metoduna bu kitaplarda hiç yer verilmemiştir. Sosyalist planın uygulamada olmasa bile kuramda toplumda emekçilerden başka toplumsal sınıf olmaması nedeniyle emekçilerin kendi planını yaptığı düşüncesi vardır. Boratav'ın ayrıntısı ile açıkladığı gibi, plan

inşasına etkili biçimde katılan çeşitli karar düzeyleri hiyerarşik biçimde birleştirilerek, bilgi ve plan taslakları karşılıklı akışır (Boratav, 1982:51). Merkezi devlet düzeyinden, sektörlerle ve işletmelere ya da bölgelere akış ve aynı silsilenin tersi yönde akışla yapılan planlama burada planlama hiyerarşisi olarak kodlanmıştır.

VII) MÜLKİYET SORUNU

Kamu yönetimi ders kitaplarından hiçbirinde mülkiyet biçimini tartışması yoktur. Oysa planlamanın özel mülkiyet ile bağdaşamayacağını düşünenlerden Küçük'e göre "özel mülkiyet olduğu sürece değişim için üretim ve dolayısı ile kâr motifine göre karar vermek kaçınılmazdır). Kâr motifi olduğu sürece de sosyalizasyon hangi kerteğe ulaşmış olursa olsun o üretim düzeninde anarşi vardır..rekabet vardır..kapitalistler arası çatışma vardır". Bunlar varsa "planlama söz konusu olamaz" (Küçük, 1985:27-33).

Bu düşünceye göre planlamanın ilk şartı sosyalizasyon yani toplumsallaşmış üretimdir. Bu üretimin birbirine bağımlı insan faaliyetleri ile yapılması nedeniyle karmaşık ve kademeli bir işbirliği şeklini alması anlamına gelir (Sabuncu, 1985:3). Planlamanın ikinci şartı ise değişime son verilmesidir. Değişim kaldırılırsa ekonominin yönetilmesinde fiyatların yerini planlamaya bırakması olanaklı olur. Değişimin kaldırılması ise ancak toplumsal mülkiyetle mümkündür (Küçük, 1985:21). Mülkiyet biçiminin toplumsal mülkiyete dönüştürülmez ise, üretim toplumsallaşmış olsa bile, üretimden edinilenler özel ellerde kaldığı için planlama söz konusu olamamaktadır. Kapitalist ekonominin temelini oluşturan böyle bir düzende mülk sahiplerinin, sermayedarların çıkar çatışmaları aracılığı ile yönlendirilen bireysel kararları egemen olur.

Marksistler olmaz dese de 1946-47 yıllarından beri kapitalist ülkeler plan yapmaktadır. Bettelheim'e göre üretim araçlarında özel mülkiyetin egemen olduğu bu ülkelerde; devlet üretim araçları sahiplerinin çıkarlarını gözetir ve onlar tarafından denetlenir. Gerçekte bu kapitalist ülkelerin ekonomileri planlı ekonomi haline getirilmez; çünkü onların yaşamsal nitelikteki kararları toplumsal gereksinmelere göre değil sadece kendi kârlarını artırmayı düşünen üretim araçları sahiplerinin çıkarlarına göre alınmaktadır. Bu ekonomiler kârın imtiyazlı bir sınıf yararına olduğu ve sermayenin tekrar üretimi kanunlarına göre davranan piyasa ekonomileridir. Bu ekonomilerde plan, planlamaya yabancı ekonomik kanun ve mekanizmalar üzerine yamanmış olur. Bazı gelişmeleri hafifçe etkilese de, kapitalist ekonomilerde plan tayin edici bir rol oynayamaz (Bettelheim, 1965:4-5).

Kamu yönetimi ders kitaplarında Marksist kurama dayanan böylesi önermelerin aksine, özel sektörü bağlamayan, ona yol göstermekten öteye geçmeyen planlama düşüncesi vardır. Ekonominin ve toplumsal yaşamın yönetiminde planlama özel sektörün girmediği alanlara özgülenmiştir. Mülkiyeti toplumsallaştırarak planlama söz konusu değildir. Kapitalist topluma özgü yol gösterici planlama denilen kapitalist programlamanın, yeniden üretimin ve

üretilen şeylerin toplum içindeki bölüşülmesinin şartlarında esaslı bir değişiklik yapmadığı, üretim ilişkilerini, mülkiyet ilişkilerini olduğu gibi bıraktığı ölçüde ne kadar belirleyici olabileceği ise aydınlatılmamıştır.

VIII) PİYASA OLGUSUNUN VERİ KABUL EDİLMESİ

Kamu yönetimi lisans ders kitapları, piyasa olgusunu tartışma konusu yapmamış ve bu olguyu veri kabul etmiştir. Oysa farklı disiplinlerden planlama ile ilgilenen akademisyenler 1970'lerden beri sosyalist planlama deneyiminde piyasa kategorilerini kullanma yönünde reform tartışması yürüten sosyalistlerden haberdar olmuş ve bu tartışmalara katılmıştır. Plan ve piyasanın birbirine zıt konumlanışının gösterildiği bu tartışmaların en önemli meselesi bunların birbiriyle bağdaşıp bağdaşmayacağı, bağdaşırsa hangi ölçüde plan ve piyasa olması gerektiğidir.

Plan tanımı piyasaya göre yapanlar bulunmaktadır. Savran'ın tanımıyla planlama "karmaşık bir sosyo-ekonomik bütünün parçaları olan tekil üreticilerin faaliyetlerini, piyasanın dolayımından geçmeksizin, bilinçli biçimde toplumsallaştıran bir ilişkidir". Buna göre planlama bir üretim ilişkisidir ve bu ilişki üreticilerin faaliyetlerinin kendiliğinden biçimde, piyasa aracılığı ile bütünleştirilmesinden farklıdır (1991:13). Mandel de planı piyasa karşıtlığına göre konumlandıran bir tanım yapar: "Planlama doğrudan dağılım ex ante demektir, o kadar. Bu haliyle ex post olan piyasa dağılımının karşıtıdır. Bunlar kaynakları dağıtmanın iki temel yoludur ve birbirlerinden –bazen kendilerini otomatik olarak yeniden üretmeyecek eğreti ve melez geçiş biçimleri içinde birleşeler bile-temelde farklıdır. Özünde farklı birer içsel mantıkları vardır. Ürettikleri hareket yasaları ayrı ayrıdır" (1992:68).

Sosyalist planlamaya dayanan ülkelerde önceden beri fiyatlar sistemi, para, milli muhasebe, kredi sistemi, mali gibi piyasa kategorileri ülkeden ülkeye değişen oranlarda kullanılmıştır (Bettelheim, 1965:22). Bu durum önceleri geçiş toplumu olma ile açıklanmıştır. Piyasa kategorilerinin kullanılması arızı ve geçici bir durum olarak görülmüştür.

Sosyalist planlama deneyimine "bürokratik merkeziyetçiliği" nedeniyle karşı çıkan sosyalistler, plana piyasa kategorilerini çeşitli oranlarda katan planlama modellerini gündeme getirmiştir. Merkezden yönlendirilen emir ve direktifler yerine piyasanın dolaylı bağlantılarının kullanılacağı bu planlara adem-i merkeziyetçi planlama denilmektedir (Samarry, 1992:101). Arın sosyalist ülkelerde 1950'lerin ikinci yarısından sonra ortaya çıkan reform modellerini incelediği çalışmalarında planla piyasanın hangi oranlarda eklenilebileceğine dair çeşitli görüşleri derleyip sınıflandırmıştır (1990). Samarry'nin çalışması ise sosyalist devletlerde plan-piyasa uygulama örneklerini göstermiştir (1992). Bu çalışmaların incelenmesi plan tanımı, içeriği, uygulanması konusundaki fikirlerin yenibaştan düşünülmesine yetecek düzeydedir.

SONUÇ

Planlama devlet siyaseti olarak uygulanan sistemli bir araçtır. Toplumun seçtiği özelemler doğrultusundaki ilerleyişini hızlandırmak için izlenecek ekonomik, sosyal, kültürel politikaların tümü anlamına gelen böyle bir planlama anlayışını (Aytür, 1970:161) Türkiye’de okutulan kamu yönetimi disiplini lisans ders kitaplarında bulmak çok kolay değildir. Kitapların çoğu rasyonel sıralama ve programlama anlamına gelen örgütsel ya da bireysel planlara odaklanmaktadır. Planların hem zaman hem mekan bakımından evrensel olduğu iddiası, yerel ve tarihsel açıklamalar dışında anlaşılması olanaklı olmayan devlet planlama deneyimlerini ilgi alanı dışına atmıştır. Yine de devlet planlılığının Türkiye’deki örgütü Yüksek Planlama Kurulu ve DPT Müsteşarlığı bir örgüt biçimi olarak mevcut hukuki yönleriyle bu kitaplara konu olabilmıştır. Ancak bu örgütlenmenin planlama içindeki rolü ve işlevi açıklanmamış, planlamaya özgü uygulanan başka örgütlenme biçimleri tartışılmamıştır.

Planlamayı kalkınma planlılığı uygulamasını göz önünde tutarak aktaran kitaplarda ise konuya kapitalist devlet sistemlerinin penceresinden bakılmıştır. Liberal düşüncenin piyasa odaklı yaklaşımları veya piyasanın aksaklıklarını düzeltme taraftarı olan devletçilik düşüncesinin varsayımları planlamanın temel felsefesini oluşturmuştur. Plan özel sektör için yol gösterici niteliktedir, piyasa kuralları içinde plan yapılı ve kâr, faiz, rant, fiyat, kredi, rekabet gibi piyasa kategorilerinin sakatlanmaması onların desteklenmesi arzulanır.

Sosyalist devlet planlama deneyimi ya da bu planlılıkta piyasa yönelimli reformlar isteyen piyasa sosyalistlerinin plan anlayışları tanıtma amacıyla da olsa ders kitaplarına yansıtılmamıştır. Böylesine seçmeci tutum planın özel mülkiyet ile uyumu, plan-piyasa ilişkisi, farklı planlama uygulamaları karşılaştırması ve farklı örgütlenme modelleri gibi konuların disiplin kapsamına alınmamasına yol açmıştır. Bu tutum disiplin içinde tartışılan bazı konular söz konusu olduğunda -katılım ve demokratik nitelikleri açısından planlama gibi- tek yanlı, taraflı bir anlatıma yol açmıştır.

KAYNAKÇA

- ARIN, Tülay (1990), “Sosyalizmde İktisadi Reorm Modelleri: Merkezi Planlamadan Özel Mülkiyete, 11. Tez Kitap Dizisi 10, ss.42-62.
- ARIN, Tülay (1992), “Sunuş”, Piyasa Sosyalizmi Tartışması, (Der.) Osman Akinhay, Belge Yayınları, İstanbul, ss.7-35.
- AYTÜR, Memduh (1970), Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Bilgi Yayınevi, Ankara.

- BETTELHEIM, Charles (1965), Sosyalist Planlama, (Çev) Kenan Somer, Evren Yayınları, İstanbul.
- BORATAV, Korkut (1982), Sosyalist Planlamada Gelişmeler, 2. Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.
- DIMOCK, Marshall Edward, DIMOCK Gladys Ogden (1954), Amme İdaresi Prensipleri, (Çev. Nermin Abadan vd.) TODAİE, Ankara.
- ERGUN, Turgay (2004), Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama, TODAİE, Ankara.
- ERGUN, Turgay, POLATOĞLU, Aykut (1992) Kamu Yönetimine Giriş, 4. Yayım, TODAİE, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2001), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- FİŞEK, Kurthan (2005), Yönetim, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- GENÇ, Turan (1998), Kamu Yönetimi, Ankara.
- GOURNAY, Bernard (1971), Yönetim Bilimine Giriş, Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi, (Çev.) İhsan Kuntbay, TODAİE, Ankara.
- GÜLER, Birgül A. (2011), “Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yöntembilimsel Özellikler Üzerine” Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, (Ed.) Filiz Kartal, TODAİE, Ankara, ss.1-40
- HAYEK, Friedrich A.(2004), Kölelik Yolu, (Çev.) Turhan Feyzioğlu ve Yıldırım Aslan, Liberte Yayınları, Ankara.
- KÜÇÜK, Yalçın (1984), Planlama, Kalkınma ve Türkiye, 4. Basım, Tekin Yayınevi, İstanbul.
- MANDEL, Ernest (1992), “Sosyalist Planlamanın Savunusu” Piyasa Sosyalizmi Tartışması (Der.) Osman Akınhay, Belge Yayınları, İstanbul, ss.66-110.
- MIHÇIOĞLU, Cemal (1989), Yönetim Bilimine Giriş (Ders Notları), AÜ SB ve Basınyayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara.
- NEWMAN William H., (1979), İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare, (Çev. Kenan Sürgit), TODAİE, Ankara.
- ÖRNEK, Acar (1988), Kamu Yönetimi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, İstanbul.
- ÖZTEKİN, Ali (1997), Yönetim Bilimine Giriş, Turhan Kitabevi, Ankara.
- ÖZTEKİN, Ali (2005), Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖVGÜN, Barış (2010), Devlet ve Planlama, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖZŞEN, Tayfur (1987) Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması), İçişleri Bakanlığı, Ankara.

- ÖZUĞURLU, H. Yasemin (2001), Merkezi Planlamada Dönüşüm ve İstikrar Sorunu: Rusya Örneği, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- POLATOĞLU, Aykut (2001), Kamu Yönetimi; Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayını, Ankara.
- SABUNCU, Yavuz (1985), Sosyalist Ülkelerde Yönetime Katılma; Alman Demokratik Cumhuriyeti Örneği, Birey Toplum Yayını, Ankara.
- SAMARRY, Cathrine (1992), Plan, Piyasa ve Demokrasi (Çev.) D. Işık, Yazın Yayıncılık, İstanbul.
- SAVRAN, Sungur (1991), “Piyasa Sosyalizmi’nin Yükselişi ve Düşüşü” 11. Tez Kitap Dizisi, 11, İstanbul, ss.9-56.
- SEZEN, Seriya (1999), Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama, TODAİE, Ankara.
- SIMON, H. A., SMITHBURG, D. W., THOMPSON V. A., (1968), Kamu Yönetimi (Çev. Cemal Mihçioğlu), TODAİE Yayını, Ankara.
- SOYSAL, Mümtaz (1958), Demokratik İktisadi Planlama İçin Siyasi Mekanizma, AÜ SB ve TODAİE Yayını, Ankara.
- TORTOP, Nuri (1990), Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE, Ankara.
- TORTOP, Nuri, İSBİR Eyüp G., AYKAÇ, Burhan (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınevi, Ankara.
- VERSAN, Vakur (1974), Kamu Yönetimi; Siyasi ve İdari Teşkilat, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, İstanbul.

TÜRKİYE'DE PLANLAMA YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM: DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NDAN KALKINMA BAKANLIĞI'NA

Esra Dik Aslı Yılmaz***

Özet

Türkiye'de kalkınma için bütüncül iktisadi, sosyal ve kültürel planlama işlevi 1960 yılında kurulan Yüksek Planlama Kurulu ile Merkez Teşkilatından oluşan planlama teşkilatına verilmiştir. Merkez Teşkilat teknik bilgiyi temsil etmekte; YPK ise Hükümetin siyasi sorumluluğu ile Merkez Teşkilatın teknik bilgisini bir araya getirmektedir. Bu yapı idari teşkilatta, Hükümetin genel siyasetini yürütmek ve Bakanlıklararası koordinasyonu sağlamakla görevli Başbakanlığa bağlanmıştır çünkü planlama faaliyetinin kendisi de genel siyaseti temsil etmekte ve Bakanlıklararası koordinasyonu gerektirmektedir. Söz konusu yapı ve idari bağlılıkta günümüze kadar geçen zaman içerisinde niceliksel ve niteliksel dönüşümler yaşanmış, 2011 yılında ise köklü bir değişikliğe uğramıştır. 6223 sayılı Yetki Kanunu ile Merkez Planlama Teşkilatı yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına devredilmiştir. Bu devir, planlama örgüt ve yönetiminde öne çıkan iki yönetsel biçim arasında bir devir teslimi işaret etmektedir: Başbakanlığa bağlı bir örgüt olarak ya da bakanlık olarak örgütlemek. Ulusal kalkınma planlılığının üzerinde yükseldiği Başbakanlığa bağlı örgütün tasfiyesi, ulusal kalkınma planlılığının da terki ve planlamada yeni bir dönemin başlangıcını işaret etmektedir. DPT'nin kuruluşunda gözetilen yönetsel ilke ve gerekçelerinin açıklanması, yeni dönemin tasfiye ederek üzerinde yükseldiği yapıyı açıklayıcı niteliktedir. Bu nedenle, DPT'nin kuruluşu yönetsel ilkeler ve gerekçeleri ele alınarak birincil kaynaklar aracılığı ile incelenmiştir.

Yapılan çalışma sonucunda, Kalkınma Bakanlığı olarak örgütlenen planlamada şu sonuçlar ortaya çıkmıştır. Planlama, tamamen siyasallaşmıştır. Merkez Teşkilatın siyaseten görece bağımsız teknik bilgi temsiliyeti ortadan kaldırılmış, Yüksek Planlama Kurulu'nun günümüze kadar iç kabine haline getirilmesi siyasilerin lehine çoktan bozulmuştur. Ayrıca, planlama faaliyetinin bir hizmet alanına, Bakanlığa sıkıştırılması ile planlama, Hükümetin genel siyasetini temsil yeteneğini ve farklı hizmet alanları arasındaki koordine edici özelliğini yitirmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nın görev alanına dair yapılan açıklama ve yasal düzenlemeler de yeni dönemde planlamanın proje-sektör üzerinden değil sektörleri kesen bölgesel ölçüğe göre yeniden yapılandırılacağını göstermektedir. Bu değişim aynı zamanda, Bakanlıkların hizmet alanı üzerine kurulan örgütlenmesinde de istisnai bir durum yaratmış, koordinasyon ve danışmanlık işlevi ile sınırlı bir Bakanlık kurulmuştur. Bu doğrultuda, yeni yapılanma hem planlamanın işlevinde hem de Bakanlık teşkilatında bir dönüşümü beraberinde getirmiştir.

Anahtar Kelimeler: Devlet Planlama Teşkilatı, Kalkınma Bakanlığı, planlama yönetimi, planlama örgütü, 6223 sayılı Yetki Kanunu

* Arş.Gör., Ankara Üniversitesi SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, esra.dik@hotmail.com

** Arş.Gör., ODTÜ, Rektörlük Araştırmalar Koordinatörlüğü, yasli@metu.edu.tr

THE CHANGE IN ADMINISTRATION OF PLANNING IN TURKEY: FROM STATE PLANNING ORGANIZATION TO MINISTRY OF DEVELOPMENT

Abstract

The function of economic, social and cultural planning for development was institutionalized as Planning Administration in 1960 in Turkey. There is the Central Organization (CPO) and the Higher Planning Council (HPC) under the administration, in which the former represents the technical knowledge and the later, represents the balance between the political responsibility of the Government and the technical knowledge of the Central Organization. The Administration is attached to the Prime Ministry since planning function intersects ministries so that planning should coordinate the related functions of ministries and also forms the backbone of the politics of Government so that the political responsibility should lie on the head of the Government. Already said structure has been under quantitative and qualitative change so far. Nevertheless the structure has been severely changed in 2011 with the 6223 numbered Authorization Bill. According to the Law, a new Ministry called Ministry of Development has been established and CPO and HPC transferred to the new Ministry. This transformation is an alteration among the two organizational forms of the planning administration and organization: Central Planning Organization attached to the Prime Ministry and administration of planning as a ministry. Central Planning Organization upon which national development planning is structured has been abandoned and a new era of planning is started. For this reason, principles and explanations of the previous form are analyzed for the sake of explaining the new era of planning and its administration. In this regard, by the help of the first hand sources principles and explanations of CPO is analyzed.

According to the analysis, these results should be indicated: Planning has become a pure political process since new structure abolishes the relative autonomy of the technical knowledge and the balance between politics and bureaucracy in HPC has already changed in favor of the politics. Furthermore, planning has been narrowed as a sole function of a ministry that planning does not ever coordinate ministries and represent the backbone of the Government politics. Also, in following era, planning will be built on the regional planning not on project – sectoral planning. This reform has a dual function, both shapes the function of planning and the organization of Ministries that the Ministry of Development is a unique example of a ministry of coordination and assistance to the Government.

Keywords: State Planning Organization, Ministry of Development, planning administration, organization of planning, 6223 numbered authorization bill.

GİRİŞ

6 Nisan 2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen 6223 sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” (RG:3.5.2011/27923) ile Bakanlar Kurulu'na altı ay içinde kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında yeniden dağıtılması, yeni bakanlık kurulması, bakanlıkların ilgili ve bağlı kuruluşlarının hiyerarşik bağlılığında değişiklik yapılması hakkında düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.

Bu yetkiye dayanarak 3 Haziran 2011'de Bakanlar Kurulu'nda kabul edilen 641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG:8.6.2011/27958) ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuş ve Devlet Planlama Teşkilatı yeni kurulan Bakanlığa devredilmiştir. Bu devir ile 30 Eylül 1960'dan bu yana kalkınma için iktisadi, sosyal ve kültürel planlama işlevini yerine getiren Devlet Planlama Teşkilatı kapatılmış (RG:5.10.1960/10621); örgütü, personeli ve görevleri ile yeni kurulan Bakanlığa devredilmiştir.

Söz konusu devir, planlama işlevinin bir bakanlık olarak örgütlendiği yeni bir dönemi başlatmıştır. Bu başlangıç, “planlama işlevi neden Başbakanlık'a bağlı bir Müsteşarlık olarak örgütlenmişken günümüzde bir bakanlığa devredilmektedir?” sorusunu akıllara getirmektedir. Genel olarak ise “planlama işlevinin yönetimi / örgütlenmesi nasıl olmalıdır?” sorusunu ortaya çıkarmaktadır.¹

Sorunsal, 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluş döneminde de gündemdedir. Devlet Planlama Teşkilatı'nı kuran 91 sayılı Kanun çıkmadan önce hazırlandığı ve TODAİE'nin Görüş Raporu olduğu anlaşılan, 1961 yılında yayımlanan rapora göre, Devlet Planlama Teşkilatı'nın yapısına ilişkin iki öneri akla gelmektedir: “Başvekâlete bağlamak ya da ayrı bir vekâlet teşkili cihetine gitmek” (TODAİE 1961b, s.25).

Sadece söz konusu dönem ve coğrafyada değil, planlama işlevinin merkezi örgütlenmesinde öne çıkan iki *yönetimsel biçim*den bahsedilmektedir:

1. Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Planlama Teşkilatı (Müsteşarlık ve Yüksek Planlama Kurulu)
2. Kalkınma Bakanlığı (Koordinatör Bakanlık)

2011 yılı Temmuz ayı itibarıyla 1960 yılında yapılan tercihten geri dönülmüş ve yeni bir dönem başlatılmıştır. Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın son dönemde Bakanlık olarak yeniden yapılanmasına

¹ Aynı sorunsal üzerine erken tarihli bir makale, çalışmanın sorunsalı açısından yönlendirici olmuştur: Bunbury, 1938.

geçiş, bu nedenle iki ayrı yönetsel şekil arasında 51 yıl sonra yaşanan devir teslimine işaret etmektedir. Peki bu devir nasıl açıklanabilir?

Bu soru ile yolan çıkılan çalışmada, 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluş *özellikleri* ve *gerekçelerini* açıklayarak, tasfiye edilene açıklamak ve 2011 yılında yönetsel biçimleri belirleyen toplumsal ve ekonomik yönetim süreci olarak *planlama işlevinin* dönüşümünü çözümllemek amaçlanmaktadır.

I. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI'NIN KURULUŞU VE YÖNETSEL YAPIDAKİ YERİ

Türkiye'de kalkınma için iktisadi, sosyal ve kültürel planlama işlevi 30 Eylül 1960'da Milli Birlik Komitesi'nde kabul edilen 91 sayılı Kanun ile Devlet Planlama Teşkilatı ile kurumsallaşmıştır (RG:5.10.1960/10621). Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasına ilişkin Tasarı Milli Birlik Komitesi'nin gündemine geldiğinde Tasarı'nın gerekçesini açıklama işi Milli Birlik Komitesi'nin bir planlama teşkilatı kurmakla görevlendirdiği Şinasi Orel'e düşer. Şinasi Orel teşkilatın yapılanması sürecine katkı sağlayanları ve tasarının hangi kesimlerin elinden geçerek meydana çıktığını açıklayarak sözlerine başlar. Orel'in aktardığına göre, "15 Haziran 1960 tarihinde Başvekâlet, bir Devlet Plânlama Dairesi kurulması hakkında bir kanun tasarısı hazırlanması emrini verir. Bu emir üzerine Âmme Enstitüsünden ve Siyasal Bilgiler Fakültesinden profesörler ve doçentler bir araya gelmek suretiyle bir kanun tasarısı gerekçesi ile birlikte hazırlanır. Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Hocası Atillâ Karaosmanoğlu, Prof. Reşat Altan, Doç. Nuri Yalman, Cemal Mihçioğlu, Âmme Enstitüsünden Nejat Bengül'ün de aralarında bulunduğu komisyon tasarımı hazırlar" (TBMM ZC, B:9, O:2, 10.9.1960).

30 Eylül 1960'da Milli Birlik Komitesi'nde kabul edilen 91 sayılı Kanun ile *Devlet Planlama Teşkilatı*, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve Merkez Planlama Örgütü'den oluşmaktadır (md.3). *Merkez Planlama Örgütü*, siyasal sorumluların tercihlerinin şekillenmesinde ve planın hazırlanmasında teknik girdiyi sağlayan danışma niteliğinde merkez örgüttür ve Müsteşarlık olarak örgütlenerek Başbakanlığa bağlanmıştır. *Yüksek Planlama Kurulu* (YPK) ise Başbakan (veya Başbakan yardımcısı), Bakanlar Kurulu'nca seçilecek üç bakan ile Planlama Müsteşarı ve Müsteşarlığın üç daire başkanından (iktisadi planlama, sosyal planlama ve koordinasyon) oluşmakta (md. 4) ve YPK bu yapısı itibariyle atanmışlar ile seçilmişler ya da teknik bilgi ile siyasal rasyonaliteyi bir araya getiren bir yapı olarak kurulmuştur (Ünay 2006, 124). Bu yapı bir bütün olarak Başbakanlığa bağlanmıştır.

Planlama merkezi bir örgüt eliyle yapılmalıdır, ancak bu teşkilat *devletin yönetsel yapılanmasında nerede konumlanacaktır?*

Planlama, kuvvetler ayrılığını simgeleyen üç kuvvete ek olarak dördüncü bir kuvvet olarak tasarlanmamalıdır. DPT'nin 1961 yılında "Planlama Nedir, Niçin

Planlama Yapıyoruz” başlıklı resmi yayınında öne sürdüğü görüş şöyledir (vurgular bize ait, Savaş, 1966, s.4):

“Şüphesiz demokratik bir düzende planlama devlet bünyesi içinde dördüncü bir kuvvet olarak yer alamaz. Planları hazırlayacak olan teşkilat; teşri, kaza ve icra organları yanında bir dördüncü unsur değildir. Demokratik memleketlerde iktisadi ve sosyal politikanın ve hedeflerin tayini hükümete ve parlamentoya aittir. Planlama Teşkilatı bu konuda sadece *teknik çalışmalar* yapmakla görevlidir.”

Merkez Örgüt, siyasi iktidarın emrindeki *teknik danışma kurulu* niteliğindedir. Ekonominin hangi hedeflere ulaştırılacağı teknik deyim ile iktisadi hedeflerin tespiti, siyasi iktidara ait bir fonksiyondur. Planlama örgütüne düşen görev siyasi iktidar tarafından tespit edilen hedeflere ulaşmayı mümkün kılacak alternatif çözüm tarzlarını belirlemektir (Savaş, 1966, s.4). Siyasal iktidarın “hedeflerin tespiti için gerekli bilgiye sahip olması” beklenemez, bu nedenle DPT “[m]emleketin tabii, beşeri ve iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tam bir şekilde tespit ederek takip edilecek iktisadi ve sosyal politikayı ve hedefleri tayinde Hükümete yardımcı ol[acak]” (91 sayılı Kanun, 2/a md.) ve daha sonra “Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planları hazırlayacaktır” (91 sayılı Kanun, 2/c md.) (DPT Nisan 1996).

Bu nedenle, planlama işlevi *yürütmenin içerisinde* yer almalıdır. DPT Tasarısı görüşülürken Suphi Gürsoytrak’ın “Başbakanlığa bağlı bir Devlet plânlama teşkilâtı kurulacağı yerde Anayasa mahkemesi gibi müstakil bir teşkilâtın kurulması mevzuubahis edilse. Acaba bunun fayda ve mahzurları hakkında bir mütalâaları var mı?” önerisi kabul edilmeyecektir (TBMM ZC, B:9, O:2, 10.9.1960).

Teknik girdi ile siyasal sorumluluk arasındaki iletişimi sağlayacak bir örgütsel yapılanmanın gereksinimi bu noktada ortaya çıkmaktadır: Yüksek Planlama Kurulu.

Kanun, YPK’nın üyelerini “Başbakan (veya Başbakan Yardımcısı), Bakanlar Kurulunca seçilecek üç bakan, Planlama Müsteşarı, İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı ve Koordinasyon Dairesi Başkanı” ile sınırlı tutmuştur (91 sayılı Kanun, 4 md). Kurul’un “iktisadi ve sosyal hedeflerin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, tayin edilen hedeflere uygunluk ve kifayet derecesi bakımından incelemek” (91 sayılı Kanun, 4 md) görevi teknik bilginin tutarlığı ve siyasi hedeflerin uyumlaştırılmasını işaret etmektedir.

Gerçekten, planın Hükümet programından öte bir anlamı olmalıdır. Tüm halkın geleceğini belirleyen hedeflerin hem piyasalar hem siyasiler için bağlayıcı olabilmesi gereklidir. Bu doğrultuda, planlamanın toplumsal kesimleri temsil edebilmesi ve siyasal iktidardan görece özerk durabilmesi de gerekmektedir. Görece özerklik doğrultusunda, Yüksek Planlama Kurulu’nun daha katılımcı bir yapıda olmasının gündeme geldiği 1961 tarihli TODAİE Raporu’nda açıktır.

Rapor'da "parlamento temsilcileri ile ilgili bakanlar, planlama dairesi başkanı, üniversite temsilcileri ile meslek grupları temsilcileri"nin de yer alması önerilmiştir (TODAİE 1961b, s. 23). Kanun'da böyle bir yapı kurulmamışsa da, özel ihtisas komisyonları ile uzmanların, akademisyenlerin ve özel sektör temsilcilerinin katılımının sağlanması kabul edilmiştir. Yüksek Planlama Kurulu'nun teknik girdi ile politik rasyonaliteyi bir araya getiren yapısı fazla uzun sürmemiştir Turgut Özal iktidarı döneminde çıkarılan 223 sayılı KHK ile YPK'daki bürokratlar çıkartılmış, sadece Müsteşar kalmıştır. Dahası, 1987'de gelen 304 sayılı KHK ile Müsteşar da YPK'dan çıkartılmıştır (Ünay 2006, 125). Bu doğrultuda, YPK'nın bu yapısı günümüze kadar aşama aşama erimiş ve YPK sadece siyasilerden oluşan bir *iç kabine* özelliğini almıştır. Bu doğrultuda, planlama örgütünden beklenen teknik bilgi – siyasal temsiliyet uyumunun da başarılacağı görülmüştür.

Yürütme organı içerisinde yer alacak olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın yönetsel bağlılığında hangi ilke ve gerekçelere göre hareket edilecektir?

Tasarı görüşmesi sırasında merkezi planlama örgütünün Başbakanlığa bağlı olması kabul edilmiştir. Tasarı görüşmesinde, Kanun Gerekçesi'ne ek olarak Atilla Karaosmanoğlu'nun yaptığı konuşmada ilke ve gerekçeler seçilebilmektedir (vurgular bize ait, TBMM ZC, B:9, O:2, 10.9.1960):

Gerek plânlama için toplanacak bilgilerin ve gerekse yapılacak plânın doğrudan doğruya, icra uzvunun hareketlerini tahdid edecek bir vazife olması itibariyle bunun doğrudan doğruya *Başbakanlığa bağlanması* uygun mütalâa edilmiştir. Zaten hemen hemen plânlamayı tatbik eden her memlekette bir icra uzvuna bağlanmıştır. Ancak icra uzvu içinden Başbakanlığa mı bağlanmalı, yoksa ayrı bir şekli hâl bulunabilir mi suali hatıra gelir. Bu durumda *plânlama ile ilgili bir bakanlık kurulması* ve kabine âzasından birisinin bu işle alâkadar olması düşünülebilir. Ortaya çıkan mesele şu, *plânlama işi bakanlar üstü bir karar vermeyi* icabettirir. Onun için icra organının en yüksek uzvu olan Başbakanlığa bağlanmasında fayda mütalâa edilir. Ancak bu suretle bâzi problemlerin de ortaya çıkacağı muhakkaktır, Bakanlar Kuruluna giren kimselerden, birisi olması ve âzami otoritesini bugünkü düzen içinde meselâ bir maliye bakanının otoritesinin üzerine çıkmaması ve bunun daha yukarı bir otoritesi olan bir kimseye bağlanması zaruretini doğurmuştur. Ancak Başbakanlığa bağlandığı takdirde, Başbakan plânlama işleriyle ilgilenmek arzusunda değilse ve bu vazifeyi bir başka kimseye yaptırmak gerekirse, Başbakan doğrudan doğruya ilgili olmayacaksa, o zaman bir Başbakan yardımcısının ilgilenmesi düşünülmüş ve kanunun birinci maddesine bu hususta bir hüküm konulmuş bulunmaktadır.

Atilla Karaosmanoğlu *bakanlar üstü karar vermeyi* gerektirdiği için planlamanın bir bakanlık olarak örgütlenmesini uygun bulmadığını belirtmiştir.

Planlamanın bakanlıkların hizmet alanlarını kesen karakteri yanında, planlamanın *koordinasyon* işlevinin bir gereği olarak da ayrı bir bakanlık olmaması ve Başbakanlığa bağlanmasında karar kılınmaktadır. Planlama

Başbakanlığa bağlanmalıdır çünkü “muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak” (91 sayılı Kanun md.2/b) görevi Merkez Teşkilatı’na verilmektedir.

Genel olarak bakıldığında, bakanlıkların “hepsinin sorumluluk alanlarını aşan, geniş bir görüşe sahip” olması hem de “koordinasyon merkezi” olmasından dolayı Merkez Planlama Teşkilatı’nın Başbakanlığa bağlanması kabul edilmiştir (TODAİE 1961b, s.25).

Söz konusu tartışmalar *Türkiye’ye özgü ve özgün* değildir. Türkiye “artık bir memlekette plânlamanın uygulanıp uygulanmayacağı meselesi bir tartışma konusu olmaktan çıktı[ğı]” ve “..devlet faaliyetlerinin ilmî anlamda bir plân dahilinde yürütülmesi[nin] bir gerçek olarak kabul edil[diği]” (TODAİE 1961b, s.5) bir dönemde planlamaya geçmektedir.

Planlama ve paralel olarak planlama örgüt / yönetimi üzerine tartışmaların başlangıcı İkinci Dünya Savaşı ertesine denk gelmektedir. Söz konusu tartışmalar bir on yıllık aradan sonra Türkiye’ye gelmiştir. Planlama ve planlama örgütü üzerine dönem içerisinde yabancı uzman raporları girişimlerin dayanağıdır.

İlk planlama nüveleri 1951 tarihli Barker Raporu’nda görülmektedir. Barker Raporu’nda, Türkiye için kapsayıcı bir planlama tavsiye edilmemekle beraber “kamu yatırımlarının denetlenip yönlendirilmesi doğrudan” ve “özel yatırımların etkilenmesi ise daha dolaylı” şekilde gerçekleştirmek üzere bir “yatırım programı” ve iktisadi işlerde Başbakan adına nihai yetki sahibi bir “iktisadi koordinasyonla görevli başbakan yardımcılığı”nın kurulmasını tavsiye edilmektedir. Başbakan Yardımcısı, onaylanmış yatırım programı dışında önemli yatırımların yapılmasına engel olacak ve yatırım programı kapsamındaki yatırımları eşgüdümleyecektir. Böyle bir Başbakan Yardımcılığı kurulduğu takdirde, buna bağlı olarak bir de “iktisadi koordinasyon kurulu” meydana getirilecektir. Kurul, kamusal ve özel kesim temsilcilerinin yararlanabilmesi için kurulacaktır. Kurul’da, TBMM, bütçe örgütü, Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı ile kamu kuruluşların temsilcilerinden oluşacaktır (Mihçioğlu, 1988:116-118). Bu doğrultuda, Barker Raporu’nda bir örgütten değil ama *Başbakanlığa bağlı bir koordinasyon merciinin* kurulması gündeme gelmektedir.

Soysal’ın aktardığına göre, 1951 yılında yabancı uzmanlar tarafından Maliye Bakanlığı hakkında yapılan bir incelemede de nihai sorumluluğun Bakanlar Kurulu’nda olmasına dikkat edilmekle beraber az çok Barker Raporu’nun ileri sürdüğü şekilde Başbakanlığa bağlı bir kurulun faydalı olacağı söylenmektedir (Soysal, 1958:131). Aynı görüş, Türkiye’de iktisadi planlamaya taraftar bulunan dönemin siyasi partilerinde de bir eğilim olarak belirmiştir. 1958 Bütçe görüşmeleri sırasında CHP Genel Sekreteri “bakanlıkların tesirinden uzak, memleketin iktisadını yukarıda gören bir milli iktisat dairesi”nden bahsetmektedir. Hürriyet Partisi’nin hazırladığı beş yıllık plan tasarısında ise başbakanlığa bağlı bir plan komitesi teklif edilmektedir (Soysal, 1958, s.131).

Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan “İktisadi Kalkınma İçin Planlama” başlıklı raporda da hükümetin önemli bir organı olarak planlama örgütünün “yeterli bir statü ile kurulması ve geniş ölçüde benimsenmesi etken bir planlama faaliyetinin gelişmesi için zorunlu birer şart olmuştur” (Serin, 1967). Bazı ülkelerde planlama kurumu Maliye veya İktisat Bakanlığı gibi bir bakanlığa bağlanmıştır. Planlama örgütünün Maliye Bakanlığına bağlanmasının mantığı, özel faaliyet dalının yatırımlarına etki eden para ve maliye siyasetinin bu bakanlıkça yürütülmesi kadar, kamusal yatırımların finansmanı için gerekli mali kaynakların harekete geçirilmesi işinin de çok kere maliye bakanlığının yüklenmiş olmasına da dayanır. Diğer bazı ülkelerde kalkınma planlaması için özel bakanlıklar veya kurullar meydana getirilmiştir. Ne var ki, planlama örgütünün “başbakanlığa bağlı bir uzuv olduğu zaman tatminkar sonuçların elde edildiği sık sık görülmüştür” diyerek planlama örgütünün Başbakanlığa bağlanmasının altı çizilmiştir (Serin, 1967, 120-121).

Nitekim, 1958 yılında Konsolidasyon Anlaşması ile Türkiye'nin planlı ekonomi düzenine girmesi de kaçınılmaz bir zorunluluk haline gelmiştir (Mihçioğlu, 1988, 121). Bu zorunluluk doğrultusunda, planlama örgütü kurulması ve planın hazırlanması için Tinbergen (Hollanda) Türkiye'ye davet edilerek Koopman ile birlikte (Hollanda, milletvekili) örgütün kuruluş çalışmalarını yürütmüşlerdir. Çalışmaların gizli olduğu, daha sonra Planlama Örgütü Kuruluşu ile görevlendirilen Komisyon üyelerinin açıklamalarından anlaşılmaktadır (Mihçioğlu, 1983). Tinbergen'in 24 Haziran 1960 tarihinde kaleme aldığı “Bir Merkezi Planlama Örgütü Kurulmasına İlişkin Muhtıra”da merkezi planlama örgütünün Başbakanlığa bağlı, planlamadan sorumlu Devlet Bakanı'nın gözetimi altında bulundurulmasının gerekliliği belirtilmektedir (Mihçioğlu, 1983, 252).

1960 yılında DPT kurulmuştur ama müzakereler uluslararası alanda devam etmektedir. Bağdat Paktı'nın himayesinde Birleşmiş Milletler tarafından organize ve finanse edilen 28 Mayıs 1962'de Tahran, İran'da toplanan “Kalkınma Planlaması” Konferansı'nda da planlama örgütünün idari yapılanmadaki yerine dair ortak kararlar alınmıştır. Konferans'ta Türkiye², İran, Pakistan, Amerika ve İngiltere temsil edilmektedir (CENTO 1962). Bölge ülkeleri arasında benzer sorunlara işaret etmek ve çözüm üretmek ve bilgi paylaşımında bulunmak üzere toplanan Konferans'ta, planlama örgütünün idari yapılanmadaki yeri, karma ekonomilerde hükümetlerin kamu ve özel sektörün büyüklüğünü belirlemesi, planlamada kaynakların dağılımı süreci ve sermayenin dağılımında yatırım kriteri, vb. başlıklarda deneyimler paylaşılmıştır (CENTO 1962, 10-20). Planlama örgütünün idari yapı içerisindeki yerine dair Dr. Barnett tarafından dört özellik dile getirilmiş, bu özellikler Konferans tarafından kabul edilmiştir. Buna göre, “yapısı ne olursa olsun, *Teşkilatın Hükümetin başındaki kişiye bağlı olması*, planlamanın

² Türkiye'den Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi Fakültesi Dekanı Prof. Dr. Bedri Gürsoy, Devlet Planlama Teşkilatı Genel Sekreteri Haydar Aytekin, Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi Fakültesi İktisat Enstitüsü'nden Prof. Aydın Yalçın, Türkiye'nin İran Büyükelçiliği 1. Katibi Nejat Şahin katılmıştır.

bütçeleme sürecinin ayrılmaz bir parçası olması, Teşkilatın projeler başladıktan sonra yürütme sürecine dahil olmaması, ama değerlendirme sürecinde bulunacak bir yerde olması ve planın işleyişi için önemli kararlarda sistematik olarak bilgilendirilmesi”nin (vurgular bize ait, CENTO 1962, 10-11) gerektiği konusunda ortak karara varılmaktadır. Bölge ülkeleri, planlamanın yasama ile ilişkisinde asıl sorumluluğun da Hükümet başkanında (Başbakan ya da her kimse) olması gerektiği ve yasama önünde planlamanın sponsoru ve sorumlusu olarak Başbakan’ın durması gerektiğini kabul edilmiştir (CENTO 1962:11). Bunların yanında, bütçe – plan ilişkisine dair ayrı bir kalkınma planı bütçesi oluşturulması ya da bütçenin planlama örgütüne bırakılması gibi öneriler de dile getirilmiştir. Buna karşın, çoğunluk bütçenin Ekonomi Bakanlığı’nın sorumluluğunda olması ama bütçe hazırlanmasında planlama örgütü ile Bakanlık arasında yakın bir ilişki kurulmasının zorunlu ve istenen bir şey olduğunu kabul etmiştir (CENTO 1962:11).

Planlama Merkez Örgütü, Başbakanlığa bağlanmalıdır gerekçesi, Bakanlık olmamalıdır tezini de içermektedir. Merkez örgüt bakanlığa bağlı ya da bakanlık olarak örgütlenmemelidir, çünkü; Bakanlıklar arasındaki denge planlamadan sorumlu bakan lehine bozulacaktır. 1961 tarihli TODAİE Raporunda da bakanlık olarak örgütlenmeye karşı çıkmaktadır çünkü “planlamadan başka hiçbir vazifesi olmayan bir vekilin diğerlerinin sorumluluk alanına tecavüz etmek temayülleri göstermesi muhtemeldir” (TODAİE 1961b, 25).

Ayrıca, koordinasyon işlevinin bir bakanlık olarak örgütlenmesi deneyimi etkisizliği görülerek yakın zamanda terk edilmiştir.

“18 Ocak 1940 tarih ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu’nun 4. Maddesine dayanılarak “hükümet programının umumî esasları dahilinde iktisadî politikayı tanzim etmek iç ve dış kaynak ve imkânların en müessir ve memleket ekonomisine en yararlı şekilde kullanılmasını temin etmek ve vekâletlerin bu politikaya temas eden tatbikatını koordine etmek” üzere *Koordinasyon Heyeti* kurulmuştur. Heyet, Başbakanın teklifi üzerine ilgili bakanlardan oluşturulacaktır. Ayrıca, İktisadi Koordinasyon Heyeti’nin işlerini verimli kılmak ve yürütmek üzere 28 Aralık 1940 tarih ve 3954 sayılı Kanunla *Koordinasyon Bürosu* kurulmuş ve Başbakanlığa bağlanmıştır (TODAİE 1961a, 10).

13 Eylül 1958 tarih ve 4/10715 sayılı Kararname ile Koordinasyon, Dışişleri, Maliye, Ticaret ve Sanayi Bakanlıklarından müteşekkil bir “İktisadi Koordinasyon Heyeti” kurulmuştur (RG: 13.09.1958/20140). Heyete sonradan İmar ve İskân Bakanı da dahil edilmiştir.

4951 sayılı Kanunu’nun 1. Maddesine istinaden “9954 sayılı Resmi Gazete’de [14.07.1958] “Koordinasyon Bakanlığının İhdası Hakkında Muamele” ile *Koordinasyon Bakanlığı* kurulmuştur. Bu Bakanlık, İktisadi Koordinasyon Heyeti’nin alacağı kararların iptidai tasarılarını hazırlayan ve Heyete ve Teknik Komitece alınan kararların tatbikatını sağlayan bir teşekkül olacaktır (TODAİE 1961a, 11). Koordinasyon Bakanına diğer bakanlardan daha üstün bir yetki

verilecektir. Ne var ki, “Başbakanın yanında diğer üyelerinden üstün bir bakanın olamayacağı yapılan tatbikat neticesinde anlaşılmıştır. Bu bakanın vazifesini yapması Başbakanın yanında kuvvetli bir nüfuza sahip olan bir şahıs ise mümkün ol[muştur].” (TODAİE 1961a:11).

Bu nedenle, 1960 Askeri Darbesinden hemen sonra hem Bakanlık hem Heyet kapatılmıştır.

Sonuç itibarıyla DPT belli bir müzakere süreci sonucunda akademik çevrenin ve siyasilere hemfikir olduğu bir örgütlenme tarzı ile kurulmuştur. Bu örgütlenme tarzında,

- planlama faaliyetinin genel siyasetin ana eksenini oluşturması nedeniyle siyasal sorumluluğun Hükümetçe taşınması,
- bakanlıklar üstü karar verme ve yürütmeyi gerektirici karakteri,
- özünde koordinasyon işlevi olması

itibarıyla Başbakanlığa bağlı bir Müsteşarlık olarak kurulması kabul edilmiştir. Ancak planlamanın niteliği ile birlikte planlama teşkilatının da niteliği ve yapısında süreç içerisinde değişiklikler yaşanmıştır. Fakat temel kopuş 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'nın kuruluşu ile yaşanmıştır.

II. KALKINMA BAKANLIĞI'NIN KURULMASI ve PLANLAMADA YENİ DÖNEM

Kalkınma Bakanlığı'nın planlama örgüt ve yönetimindeki ilke ve gerekçeleri incelemek bazı sınırlamalara tabiidir. Öncelikle, Kalkınma Bakanlığı, Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Bu nedenle, bir Kanun Gereğesine sahip değiliz. Diğer taraftan, Kalkınma Bakanlığı, DPT mevzuatını neredeyse değişiklik yapılmadan alınması ile kurulmuştur. 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı'nda DPT'den farklı olarak üç yeni birim kurulmuştur: Yatırımlar İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kalkınma Araştırmaları Merkezi ile DAP Bölge Kalkınma İdaresi ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi. Bu nedenle, Kalkınma Bakanlığı yeni bir yapı olmaktan çok yapının yönetsel bağlılık ve yönetsel örgütlenmedeki yerinin değiştirilmesi ile kurulmuştur.

Söz konusu kısıtlar nedeniyle, Bakanlık hakkında yeni döneme dair öngörüler, basın açıklamaları ile ilgili yeni düzenlemeler ışığında yapılabilmektedir.

Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz, Haziran 2011'de Erzurum'da 26 Bölge Kalkınma Ajansının katılımıyla gerçekleştirilen 1. Kalkınma Ajansları Konferansı'nda Bakanlığın ana görevini şöyle tanımlamaktadır: “Kalkınma Bakanlığı, bütün bu kalkınma ajanslarının bir anlamda şemsiye organizasyonudur” (Yeni Şafak, 20.06.2011). Bakan Yılmaz, DPT'nin varolan teşkilatının yetersiz kalacağı endişesiyle, DPT'den Kalkınma Bakanlığı'na geçerken üç yeni unsurun da ilave edilerek Bakanlığın örgütlendiğini ilave

etmektedir. Bu üç birim: Yatırım faaliyetlerini izleyecek Yatırımlar İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, uzun vadeli strateji geliştirecek Kalkınma Araştırmaları Merkezi ile DAP Bölge Kalkınma İdaresi ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi'dir. Yılmaz, Kalkınma Bakanlığının diğer misyonunun, ülkenin kalkınma tecrübesini komşu ve çevre ülkelerle paylaşmak ve diğer ülkelerdeki reform sürecine destek olmak şeklinde tarif edilebileceğini söyleyerek sözlerini tamamlamıştır (Yeni Şafak, 20.06.2011).

Temmuz 2011'de yayınlanan *İşveren Dergisi*'ne verdiği röportajda Cevdet Yılmaz "Bilhassa bölgesel kalkınma çalışmalarını hızlandırmak ve bölgesel kalkınmaya yönelik kamu yatırımlarını yerinden ve daha koordineli şekilde yürütmek amacıyla, Güneydoğu Anadolu (GAP) İdaresine ilave olarak, Kalkınma Bakanlığına bağlı Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesi Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) için üç ayrı bölgesel kalkınma idaresi kurul[duğu]"nu belirtmiştir (TİSK 2011).

641 sayılı KHK'da Bakanlığın merkez ve yurtdışı teşkilatından oluştuğu belirtilmesine rağmen (3 md), Bakanın bu açıklamasından yola çıkarak, Kalkınma Bakanlığının "bölge düzeyinde yatırımların izlenmesi ve koordinasyonun Kalkınma Ajansları aracılığıyla sağlanması" ile görevli olduğu, Kalkınma Ajanslarının bir çeşit taşra teşkilatı olarak ele alınacağı görülmektedir. Diğer taraftan, taşra teşkilatsız bir bakanlığın hizmet alanına sahip olmadığı yalnızca bir koordinasyon merkezi olacağı da anlaşılmaktadır.

Bakanlık, bölgesel kalkınma ajanslarını ve bölge planlarını koordine edecektir. Bu dönüşüm, ulusal kalkınmadan bölgesel kalkınmaya geçildiğini, ulusal merkezi örgütün (önce DPT şimdi Kalkınma Bakanlığı) yalnızca bölge planlarının koordinasyonu ile ilgileneceğini göstermektedir (5449 sayılı Kanun, 4 md.). Artık, kalkınma birimi kalkınma ajansları ve kalkınma ölçeği bölgelerdir.

7 Temmuz'da Kuruluşların Bağlı ve İlgili Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi hakkında Başbakanlık kararı Cumhurbaşkanının onayına sunarak tüm bakanlıklar için bir liste oluşturuldu. Karar 3046 sayılı Kanuna 3 Haziran 2011 tarihli 643 sayılı KHK ile eklenen ve Türkiye'de uygulanan bağımsız üst kurulların özerkliklerine son veren 19/A maddesine dayanarak hazırlanmıştır.

Madde 19/A- (Ek : 3/6/2011 – KHK-643/2 md.) Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dahil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir. **(Ek cümle: 8/8/2011-KHK-649/45 md.)** Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir.

Düzenleme ile TÜİK, GAP Kalkınma Bakanlığına bağlanmıştır. 642 sayılı KHK ile kurulan Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi ile Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi ve Doğu Karadeniz (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi 649 sayılı Bazı KHK'larda değişiklik yapan KHK ile Kalkınma Bakanlığına bağlanmış, Kalkınma Ajansları ise bakanlığın ilgili kuruluşu olmuştur.

Bölgeselleşme alanında son adım, DPT altında kurulan *Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu* ile *Bölgesel Gelişme Komitesi*'dir. Söz konusu komite ve kurul, Türkiye 2011 İlerleme Raporu'nda yer almış (Turkey 2011 Progress Report 2011, s.82), 641 sayılı KHK'da yer almamış, 649 sayılı KHK ile sonradan düzenlenmiştir (RG: 17.08.2011/28028). Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu, Başbakan ve Kalkınma Bakanı ile Başbakan'ın belirleyeceği bakanlardan oluşmaktadır. Kurul'un bölgesel kalkınmaya ilişkin konularda karar organı olduğu belirtilmekte ve "Bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin etmek, bu kapsamda bölgesel gelişme ulusal stratejisini onaylamak"la görevlidir (646 sayılı KHK, 23/A md). Genel olarak Kurul, sektörel, tematik ve bölgesel politikaların merkezi düzeyde planlanması, uygulanması ve izlenmesi ve bölgesel planların merkez stratejilere uyumunu sağlayacaktır (Turkey 2011 Progress Report 2011, s.82). Bölgesel Gelişme Komitesi, Müsteşarın başkanlığında, Maliye Bakanlığı ve Hazine müsteşarları ile Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunda temsil edilen bakanlıkların müsteşarlarından oluşmaktadır. Komitenin gündemine göre kamu kesimi, özel kesim veya sivil toplum kuruluşu temsilcileri de Komite toplantılarına davet edilebilmektedir. Bölgesel Gelişme Komitesi, bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde politika önerileri geliştirmekle görevlidir (646 sayılı KHK, 23/A md).

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Programdaki hedefleri arasında da "merkezi politikalar ile bölgesel gelişme politikaları arasında planlama, uygulama ve izleme bakımından uyum ve koordinasyonu sağlayarak yönetimi geliştirmek amacıyla" kurulan Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin faaliyete geçirilmesi yer almaktadır.

Bununla birlikte, Bakanlık "Kalkınma alanında ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği program ve projelerini hazırlamak, koordine etmek ve gerektiğinde yürütmek, ülke dış politikasını destekleyecek şekilde dünya ekonomisi, ülke ekonomileri hakkında analitik ve stratejik çalışmalar yapmak, bu görevlerin gerektirdiği üst düzey koordinasyonu sağlamak"la da görevlidir (641 sayılı KHK, 12/c md). Bu nedenle, Bakanlık hem bölgesel kalkınma birimlerinin hem de kalkınma birimlerine hibe sağlayan uluslararası kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlayacaktır. Nitekim, Kalkınma Ajansları da "bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonları" (5449 sayılı Kanun, 4/2/c md.) "bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak"la görevlidir (5449 sayılı Kanun, 5/f md). Bu nedenle, planlama bölgesel ölçüğe kaydırıldığı gibi planlamanın finansmanında ulusüstü fonların egemenliği ilan edilmiştir.

Kalkınma Ajanslarının finansman kaynaklarının başında Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) gelmektedir. 2007 yılında Avrupa Birliği'nden aday ve potansiyel aday ülkelere aktarılan kaynaklar, IPA adı altında toplanmıştır. Bu kapsamda, 2007 – 2013 yılları arasında 10,1 milyar Euro ayrılmıştır. Türkiye nüfus ve yüzölçümü itibarıyla bu kaynağın 4,9 milyar Euro'sunu alabilecektir. Kaynak, proje karşılığında hibe olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, mümkün olduğunca fazla miktarda projenin üretilmesi gereklidir. Söz konusu projeler, IPA bileşenlerini oluşturan beş başlık altında toplanmaktadır:

- Geçiş Dönemi Desteği ve Kurumsal Yapılanma
- Sınır Ötesi İşbirliği
- Bölgesel Kalkınma
- İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi
- Kırsal Kalkınma

2007 – 2009 yılları arasında kurumsal yapılanma projelerine destek sağlanmıştır, 2009 sonrasında ise *bölgesel kalkınma* projelerine ağırlık verilecektir (www.abgs.gov.tr). Büyük yatırımlar içeren bu bileşen, aday ülke için bir anlamda üyelik sonrası *yapısal fonlara* hazırlık niteliğini taşır (www.abgs.gov.tr).

Yapısal fonlar, üye ülkelerin yararlanabildikleri, dört ana kaynaktan oluşmaktadır: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Sosyal Fonu (ESF), Avrupa Tarım Garanti Fonu (EAGGF) ile Avrupa Balıkçılık Fonu (FIFG). Fonların bölge düzeyinde verilmesi nedeniyle, bölgelerin siyasi ve idari otoriteye sahip olması gereklidir. Bu doğrultudaki hazırlık da belirtildiği gibi IPA bölgesel kalkınma bileşeni kaynağı ve kalkınma ajansları yönetiminde gerçekleştirilmektedir. Amaç, Avrupa Birliği merkezine bağlı bölgelerin ulusal sınırlardan bağımsız olarak gelişmişlik düzeylerinin takip edilebilmesi ve kaynak kullanılabilirliğidir. Bölgelerin siyasi temsil mercii de 1991'de Maastricht anlaşma ile kurulmuştur: Bölgeler Konseyi. Konsey'de bölgeler temsil edilmektedir.

Orta Vadeli Program'da da belirtildiği üzere kalkınma ajansları AB fonlarının kullanımında aracı kurum rolü üstlenmektedir. AB ile mali işbirliği kapsamında sağlanacak fonların kullanımındaki etkinliği arttıracak kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ise Kalkınma Bakanlığının en temel görevlerinden biri olacaktır.

Sonuç olarak, Ulusal Program, İlerleme Raporları ve Eylem Planlarının ortaya koyduğu hedeflerin uygulanması için bölgede Kalkınma Ajansları ile merkezde Kalkınma Bakanlığı ile ilgili kurul ve komiteler görev yapacaktır.

III. PLANLAMADA VE BAKANLIKLARDA YENİDEN YAPILANMA

Yukarıda, planlama işlevinin 1960'larda örgütlenmesinin ilke ve gerekçeleri ışığında tarihsel bir sıçrama ile günümüzde yaşanan dönüşüme dair ipuçları yakalanmaya çalışılmıştır. Söz konusu dönüşüm planlama işlevinde yaşanan yeniden yapılanmanın sonucu olarak örgütsel alandaki yansımadır. 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (RG:8.6.2011/27958) ile Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olan ve yukarıda kısaca kuruluş itibarıyla incelediğimiz Devlet Planlama Teşkilatı kapatılarak, Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Bu değişiklik, 1960'lı yıllarda gündeme gelen planlama işlevinin örgütlenmesine ilişkin iki yönetsel biçim arasındaki devir teslimi göstermesi bakımından önemlidir: Bakanlık olarak kurulması, Başbakanlığa bağlı ayrı bir teşkilat.

Devlet Planlama Teşkilatı kapatılmıştır, kurum ile birlikte merkezi planlama örgütünün bakanlık olarak örgütlenmeyen ve başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak örgütlenen yapısı da tasfiye edilmiştir. Bu tasfiye ile kuruluş aşamasındaki temel dokümanlardan yukarıda aktarılan örgütsel özellikleri de tarihe karışmıştır. Tasfiye ile yaşanan planlamanın örgütsel özelliklerindeki dönüşüm şu şekilde sıralanabilir.

Öncelikle, merkez planlama örgütünün bakanlık altına alınması ile örgütün teknik girdi sağlayan, siyaseten görece özerk karakteri ortadan kaldırılmıştır. Bu doğrultuda, planlama örgütü Bakanın emir ve direktifleri doğrultusunda hareket eden memurlar haline gelmiştir. Planlama uzmanlarının görece özerk karakterleri kaybolmuştur. Bu doğrultuda, planların hazırlanması tamamen siyasal bir süreç haline gelmiş, planlama örgütünün siyaseten görece özerk karakteri ortadan kalkmıştır.

YPK'nın kuruluşundan günümüze yeniden yapılandırılarak salt siyasi temsiliyete sahip bir Kurul haline geldiği, merkez örgütün teknik bilgisinin temsiliyetine artık yer vermediği görülmektedir. YPK varlığını Kalkınma Bakanlığı içinde de sürdürmektedir. Ancak yapısında bir değişiklik görülmemektedir. Hatta, varolan yapısı ile Başbakan başkanlığında toplanan Kurul'un bir bakanlık altına alınması ile yeni bir çelişki yaratılmaktadır. Aynı çelişki, Kalkınma Bakanlığı altında Para Kredi Koordinasyon Kurulu için de geçerlidir, ki Kurul bakanın başkanlığında toplanmasına karşın Başbakanın belirleyeceği bakanlardan oluşmaktadır.

Diğer taraftan, planlama etkinliğinin tek bir bakanlık altında örgütlenmesi, planlamanın genel siyaseti temsil etmemesi ve artık farklı bakanlıkların hizmet alanlarını kesen bu nedenle koordinasyonu gerekli kılan özelliğinin de kaybolması demektir. Diğer bir deyişle, planlama etkinliğinin bakanlıklarüstü karakteri kaybolmuştur. Gerçekten, Kalkınma Bakanlığı ve bölgesel planlama üzerinde durulan bir önceki bölümde söz konusu dönüşüm gözler önüne serilmiştir. Planlama artık ulusal bakanlıklararası koordinasyon işlevi değil, ulusüstü ve bölgesel ölçekli planların ulusal düzeyde koordinasyonundan ibaret bir karakter kazanmıştır.

Bununla beraber, söz konusu dönüşüm bakanlıklarda da bir yeniden yapılanmayı işaret etmektedir. Hizmet alanları temelinde teşkilatlanan bakanlıklar artık koordinasyon mercileri haline gelmiştir. Kalkınma Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı buna örnek gösterilebilir. Planlama ve politika üreten (karar alan) bakanlıklar (Ekonomi, Kalkınma, AB) ile AB ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) fonlarının sektörel olarak dağılımını esas alan eğitim, sağlık, tarım gibi temel hizmet bakanlıklarını yeniden örgütlemiştir. Bu anlamda Kalkınma Bakanlığı'nın icracı değil düzenleyici olduğu ve görevini tamamladıktan sonra varlığına da son verilebilecek bir örgüt olduğu anlaşılmaktadır. Bu girişim planlamanın merkezileşmesi değil, merkezin planlanması ve piyasaya göre stratejik karar alınmasına hizmet etmektedir.

Diğer taraftan, Kalkınma Bakanlığı örneğinde görüldüğü gibi “ülkenin doğal, beşeri, iktisadi her türlü kaynak ve imkanlarını tespit ederek takip edilecek iktisadi, sosyal ve kültürel politika ve hedeflerin belirlenmesinde Hükümete müşavirlik yapmak” (641 sayılı KHK, 2/a) görevi verilmektedir. Ne var ki, eşitler arası bir yapıda kurulan Bakanlar Kurulu'na bir bakan tarafından müşavirlik verilmesi olağan yapının dışına çıkıldığını göstermektedir.

Son olarak, Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen 3046 sayılı Kanun ile Bakanlık Teşkilatının Anahizmet, Danışma ve Denetim Birimleri ile Yardımcı Birimlerden oluştuğu belirtilmesine rağmen (5449, 6 md) Kalkınma Bakanlığı'nda söz konusu birimler kaybolmuştur. İlgili KHK'da Hizmet Birimleri başlığı altına DPT'den aynen aktarılan tüm birimler yerleştirilmiştir.

SONUÇ

Proje - sektörler üzerinden hazırlanan ulusal kalkınma plancılığının sembolü olarak Devlet Planlama Teşkilatı tarihe karışmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı, içi çoktan boşaltılmış olmakla birlikte, 2011 yılında somut olarak tasfiye edilmiştir. Bu anlamda, planlamadaki değişiminin somut göstergesi söz konusu yönetsel değişiklikle görülebilir hale gelmiştir. Planlama yönetimi, planlamanın niteliğinin somutlaşmış biçimi olarak, planlamanın niteliğindeki değişimin ana göstergesi sayılabilir. Bu nedenle, ulusal kalkınma plancılığı Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte tasfiye edilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı ile Türkiye'nin planlama anlayışı yeni dönemde yeniden yapılandırılacaktır. Yeni dönem planlamanın bölgesel planlar üzerinden yükseleceği ve ulusüstü karakterin baskınlığını taşıyacağı tahmin edilmektedir. Bu doğrultuda, planlama yönetimi de kaynak ve amaçlara göre yeniden düzenlenecektir.

KAYNAKÇA

- BUNBURY, Henry N. (Oct. 1938), "Governmental Planning Machinery", **Public Administration**, C.16, S.4.
- CENTO (1962), Conference on Development Planning, Lübnan: Catholic Press.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (Nisan 1996), Devlet Planlama Teşkilatı ile ilgili Mevzuat, DPT, Ankara.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (1973), Planlama Nedir, Niçin Planlama Yapıyoruz?, DPT Yayın No:3, Ankara.
- Cemal Mihçioğlu (1983), Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri, Fadıl H. Sur'un Anısına Armağan içinde, AÜ SBF Yayın No: 522, Ankara, s.229-259.
- Cemal Mihçioğlu (1988), "Yine Devlet Planlama Örgütünün Kuruluşu Üzerine", **SBF Dergisi**, 43/1-2, Ankara, s.113-146.
- Tayfur Özşen (1987), Planlama Yönetimi, TC İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.
- SAVAŞ, Vural (1966), "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", 1965-1966 Dönemi Seri Konferansları, İstanbul: İktisadi Araştırmalar Tesisi: X.
- SERİN, Necdet (Çev.) (1967), İktisadi Kalkınma için Planlama BM Uzmanlar Kurulu Raporu, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF.
- SEZEN, Seriyeye (1999), Türkiye'de Planlama: Devletçilikten Özelleştirmeye, Ankara: TODAİE.
- SOYSAL, Mümtaz (1958), Demokratik İktisadi Planlama için Siyasi Mekanizma, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF ve TODAİE Ortak Yayını.
- TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ, Zabıt Cerideleri (ZC), B:9, O:2 (10.9.1960)
- TODAİE (1961)a, Planlama Teşkilatı İncelemeleri, Ankara: TODAİE.
- TODAİE (1961)b, Plânlama ve Türkiye'de Uygulaması, Ankara: TODAİE.
- ÜNAY, Sadık (2006), Neoliberal Globalization and Institutional Reform: The Political Economy of Development and Planning in Turkey, New York: Novel Publishers.
- 2011 Turkey Progress Report
- 2010-2011 Eylem Planı

BELEDİYELEDE STRATEJİK PLANLAMA DENEYİMİ: DÖNEMSEL BİR KARŞILAŞTIRMA

Yakup Altan Uysal Kerman** Sezai Öztop****

Özet

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de toplam nüfusun % 30’una belediye hizmeti sunan Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin hazırlamış oldukları birinci ve ikinci stratejik planları inceleyerek, belediyelerin stratejik planlama deneyimlerinin değerlendirilmesidir. Bu kapsamda, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik ve Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuz’u esas alınarak 50 kriter belirlenmiştir. Bu kriterler Hazırlık, Durum Analizi, Geleceğe Bakış, Maliyet ve İzleme/Değerlendirme başlıkları altında gruplandırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin iki ayrı dönem için hazırlamış oldukları stratejik planlar, belirlenen kriterlere dayalı olarak incelenmiş ve iki döneme ilişkin stratejik planların bu kriterleri karşılama düzeylerindeki değişim belirlenmiştir. Ortaya çıkan bulgular, halen bazı eksiklikler bulunmasına rağmen, büyükşehir belediyelerince hazırlanan ikinci dönem stratejik planların, yönetmelikte belirtilen gerekleri birinci dönem stratejik planlara kıyasla daha yüksek ölçüde karşıladıklarını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Plan, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Yönetim, Kamu Yönetimi.

*Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
yakupaltan@sdu.edu.tr

**Doç.Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
uysalkerman@sdu.edu.tr

** Süleyman Demirel Üniversitesi, SBE, Kamu Yönetimi Doktora Programı,
sezaioztop@hotmail.com

STRATEGIC PLANNING EXPERIENCE IN THE MUNICIPALITIES: A PERIODICAL COMPARISON

Abstract

In this study, it has been aimed that the first and second strategic plans of Ankara, Istanbul and Izmir metropolitan municipalities which provide municipal service to 30 % of the total population in Turkey are analyzed and the development in strategic plan experience in the municipalities are evaluated. For this reason, the evaluation criteria consisting of 50 questions are determined with respect to existing laws, regulations and guidelines for strategic planning in Turkish Public Organizations. Those criteria are grouped under five different titles as preparation, situation analysis, future outlook, cost-analysis and control/evaluation process. Metropolitan municipalities' strategic plans for two terms are examined based on the criteria and evaluated whether there is a change in the extent that they meet the requirements in the strategic plans for two terms. The findings obtained in this study indicate that the metropolitan municipalities' second strategic plans meet the requirements substantially better than the first strategic plans, although there are still few missing points.

Keywords: Strategic Plan, Metropolitan Municipality, Local Government, Public Administration.

GİRİŞ

Kısaca, “yarına sahip olmak için bugün ne yapılması gerektiğine karar verilmesi” olarak tanımlanan stratejik planlama (Tümer, 1993: 90), belli koşullar dahilinde örgütsel ve yönetsel faaliyetlerin niteliğini ve yönünü belirleyen köklü kararların ortaya konulması için disipline edilmiş çabalar olarak görülmektedir (Çevik, 2010: 144). Bu açıdan stratejik planlama; bir örgüt veya kurumun mevcut pozisyonu ile gelecekte olmak istediği pozisyon arasındaki farkları belirleyen, planlanan bir süre içinde bu farkları giderecek faaliyetleri uygulayan ve gelişmeyi sağlayan bir yol haritası olup, sonuç odaklı yönetsel bir araç niteliği taşımaktadır.

Stratejik kavramların işletme yönetiminde ortaya çıkışı İkinci Dünya Savaşı sonrasına rastlamaktadır. Planlama olarak başlayan süreç, bütçe ve mali kontrol, uzun dönemli planlama, ticari stratejik planlama, ortak stratejik planlama ve stratejik yönetim olarak devam etmiştir (Çevik, 2010: 138-139; Parlak ve Sobacı, 2010: 300-301).

Hızlı değişimin yaşandığı 20. yüzyılın sonlarında, hem özel sektör hem de kamu sektörü örgütleri artan oranda stratejik planlamaya yönelmişlerdir. Türkiye’de de, 12 Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile 1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması’nın (PEPSAL-1) imzalanması ile kamu sektöründe stratejik planlama gündeme gelmiştir (Yılmaz, 2002: 77). Stratejik planlamanın mevzuata girişi ise 24 Aralık 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile olmuştur.

5018 sayılı Kanun’un 3. maddesinde stratejik plan “*kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan*” olarak tanımlanmıştır. Üçüncü bölümde ise stratejik planlama; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ve performans bütçeleme ile birlikte kamu kaynağı kullanımının genel esasları arasında sayılmıştır (madde 7, 8, 9). Kanun’un 9. maddesi, kamu idarelerine geleceğe ilişkin misyon ve vizyon oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda performans ölçümü yapmak ve bu süreci izleme ve değerlendirme amacıyla stratejik plan hazırlamak ve kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmek için bütçelerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırma zorunluluğu yüklemiştir.

5018 sayılı Kanun ayrıca, kamu idarelerinin stratejik planlama sürecine ilişkin usul ve esaslarını belirlemek için Devlet Planlama Teşkilatı'nı yetkilendirmiştir. DPT, kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine yardımcı olmak ve yol göstermek amacıyla 2003 yılında bir "Stratejik Planlama Kılavuzu" hazırlamıştır. Kılavuz stratejik planlamanın dört temel amacını; "makro düzeyde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmek" olarak belirtmektedir (DPT, 2003: 2). 26 Mayıs 2006 tarihinde ise "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Yönetmelikle, stratejik planlamaya geçiş sürecine ilişkin bir takvim belirlenmiş ve kamu idarelerinin stratejik plan hazırlarken, bu yönetmeliğe, 5018 sayılı Kanun'a ve bu maksatla çıkarılan ilgili rehberlere uymaları zorunlu hale getirilmiştir.

2003/14 ve 2004/37 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları uyarınca, 2006 yılında 8 kamu idaresinde (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi) pilot uygulama olarak ilk stratejik planlar hazırlanmıştır.

Stratejik planlama yaklaşımı 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yer almıştır.

Belediyeler açısından stratejik planlama, kentin belli bir dönem için hizmet önceliklerinin ve bunları karşılayacak kaynakların belirlenmesi, kaynakların etkin kullanımı ve gündelik hizmetlerin en az maliyetle yerine getirilmesinde önemli görülmektedir (Yüksel, 2002: 32-36). Bu düşünce, belediyelere ilişkin olarak çıkarılan son yasal düzenlemelere de yansıtılmıştır.

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri arasında stratejik planın hazırlanması (madde 7/a) ve başkanın görevleri arasında ise belediyenin stratejik plâna uygun olarak yönetilmesi (madde 18/b) yer almaktadır. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu belediye meclisini stratejik plâna görüşmek ve kabul etmekle (madde 18/a); belediye encümenini stratejik plâna inceleyip belediye meclisine görüş bildirmekle (madde 34/a); belediye başkanını ise stratejik planı hazırlamakla (madde 41) ve belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmekle (madde 38/b) görevli kılmıştır. Kanun'da, belediyenin faaliyet raporlarının ve bütçesinin stratejik plana uygun olması gerektiği belirtilirken (madde 56 ve 61), nüfusu 50.000'i aşan belediyelere stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir (madde 41).

Geçen süreçte, 2006 yılında başlayan birinci beş yıllık periyoda ilişkin stratejik planların uygulamasını tamamlayan belediyeler, 2010 yılından başlayarak ikinci stratejik planlarını yapmış ve uygulamaya koymuşlardır.

I- ANKARA, İSTANBUL VE İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE- LERİNİN I. VE II. STRATEJİK PLANLARINDAKİ GELİŞMENİN İNCELENMESİ

a) Çalışmanın Amacı, Kapsamı ve Yöntemi

Bu çalışmanın amacı; Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin¹ birinci ve ikinci dönem stratejik planlarını, tespit edilen kriterler çerçevesinde incelemek ve stratejik planlama açısından sağlanan gelişmeyi değerlendirmektir.

İlgili büyükşehir belediyelerine ait stratejik planlar DPT'nin ve belediyelerin web sitelerinden temin edilmiştir. Stratejik planların dönemleri ve süreleri, stratejik planlama ekiplerinin üye sayıları ve ekip başkanlarının görevleri Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: İncelen Stratejik Planlara İlişkin Genel Bilgiler

Belediye	I. Dönem Stratejik Planı				II. Dönem Stratejik Planı			
	Dönemi	Süresi (Yıl)	Ekip Başkanı	Üye Sayısı	Dönemi	Süresi (Yıl)	Ekip Başkanı	Üye Sayısı
Ankara	2007-2011	5	Belirsiz	Belirsiz	2010-2014	5	Gen. Sek.	15
İstanbul	2007-2011	5	Bld. Bşk.	Belirsiz	2010-2014	5	Belirsiz	Belirsiz
İzmir	2006-2017	12	Bld. Bşk.	12	2010-2017	8	Bld. Bşk.	16

Çalışmada, *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik* ve *Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuz'u* esas alınarak 50 kriter belirlenmiş ve bunlar *Hazırlık, Durum Analizi, Geleceğe Bakış, Maliyet ve İzleme/Değerlendirme* başlıkları altında gruplandırılmıştır (Tablo 2).

¹ İnceleme için, Türkiye'de en fazla nüfusa hizmet veren üç büyükşehir belediyesinin stratejik planları seçilmiştir. 2010 yılı nüfus sayımı verilerine göre, toplam nüfusun % 18'i İstanbul'da, % 6,5'i ile Ankara'da ve % 5,4'ü ise İzmir'de ikamet etmektedir (TÜİK, 2010). Bu üç büyükşehir belediyesinin hizmet verdiği toplam nüfus, Türkiye nüfusunun yaklaşık % 30'unu oluşturmaktadır.

Tablo 2: Kriter Dağılım Tablosu

KRİTER GRUPLARI	KRİTER SAYISI
HAZIRLIK SÜRECİ	6
DURUM ANALİZİ	5
- Kuruluş İçi Analiz	4
- Çevre Analizi	4
GELECEĞE BAKIŞ	
- Misyon	4
- Vizyon	4
- Temel Değerler	4
- Amaçlar	4
- Hedefler	4
- Stratejiler	3
MALİYETLENDİRME	4
İZLEME VE DEĞERLENDİRME	4
TOPLAM KRİTER	50

Oluşturulan kriterler, evet/hayır şeklinde cevaplanabilecek kısa sorular haline dönüştürülmüştür. Stratejik planlarda yer alan veriler, bu çalışma için oluşturulan değerlendirme formuna dayalı olarak incelenmiş ve planlarda yer alan hususların formdaki kriterleri karşılayıp karşılamadıkları tespit edilmiştir.

Stratejik planları incelemek için oluşturulan tablolarda (Tablo 3-9), satırlar değerlendirme kriterlerini, sütunlar ise değerlendirilen belediyeler temelinde birinci ve ikinci dönem stratejik planları göstermektedir. İlgili kriteri karşılayan stratejik plan için (+); karşılamayan stratejik plan için (-) işareti kullanılmıştır.

a) Araştırma Bulguları

1- Hazırlık Sürecine İlişkin Bulgular

Hazırlık sürecine ilişkin bulgular incelendiğinde; Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planda eksik olan birçok hususu gidererek bu alandaki tüm kriterleri karşılamış olduğu; İstanbul Büyükşehir Belediyesinin her iki stratejik planında, planları hazırlayan ekip üyelerine ilişkin bilgilerin eksik olduğu ve İzmir Büyükşehir Belediyesinin her iki stratejik planında, kapsanan sürelerin beş yıldan uzun olduğu (birincisi 12 yıl; ikincisi 8 yıl) görülmektedir (Tablo 3).

Tablo 3: Hazırlık Sürecine İlişkin Kriterlerin Karşılanma Durumu

		<i>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</i>					
		Ankara		İstanbul		İzmir	
		Dönem		Dönem		Dönem	
<i>HAZIRLIK SÜRECİ KRİTERLERİ</i>		I.	II.	I.	II.	I.	II.
1	Planın kapsadığı dönem 5 yıl mıdır?	+	+	+	+	-	-
2	Stratejik Planlama görevlendirmeleri yapılmış mıdır?	-	+	+	-	+	+
3	Stratejik Planlama Ekibi Başkanı üst yöneticiler arasından mı seçilmiştir?	-	+	+	-	+	+
4	Üyelerin farklı uzmanlık alanından seçilmesine dikkat edilmiş midir?	-	+	-	-	+	+
5	Ana hizmet birimlerinin yeterli temsiline dikkat edilmiş midir?	-	+	-	-	+	+
6	Hazırlık süreci safhalara ayrılmış ve bunların hangi tarihlerde sonuçlandırılacağına ilişkin planlama yapılmış mıdır?	-	+	+	+	+	+

2- Durum Analizine İlişkin Bulgular

Tablo 4: Durum Analizine İlişkin Kriterlerin Karşılanma Durumu

		<i>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</i>					
		Ankara		İstanbul		İzmir	
		Dönem		Dönem		Dönem	
<i>A. DURUM ANALİZİ KRİTERLERİ</i>		I.	II.	I.	II.	I.	II.
1	Belediyenin tarihçesi, bugüne kadar geçirdiği kritik aşamalar ve önemli yapısal dönüşümlere ilişkin bilgi sunulmuş mudur?	-	+	+	+	+	+
2	Belediyenin yükümlülükleri ve bunların kaynakları (mevzuat analizi) belirtilmiş midir?	-	+	+	+	+	+
3	Kurumun paydaşları belirlenmiş midir?	-	+	+	+	+	+
4	Paydaşlar sınıflandırılmış mıdır?	-	+	+	+	-	+
5	Paydaş görüşlerinin alınmasında yöntem, zamanlama, sorumlular, raporlama ve değerlendirmeye ilişkin çerçeve oluşturulmuş mudur?	-	+	+	+	+	+

Durum analizi kapsamında temel hususlardaki bulgular incelendiğinde; Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planında eksik kalan hususların tamamının ikinci stratejik planda giderilmiş olduğu; İstanbul Büyükşehir Belediyesinin her iki stratejik planında bu kriterlerin tam olarak karşılanmış olduğu ve İzmir Büyükşehir Belediyesinin birinci stratejik planında “paydaşların sınıflandırılması” (iç paydaş, dış paydaş ve müşteriler) hususundaki eksikliğin ikinci stratejik planda giderilmiş olduğu tespit edilmiştir (Tablo 4).

Tablo 5: Kuruluş İçi Analiz ve Çevre Analizine İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

		<i>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</i>					
		Ankara		İstanbul		İzmir	
		Dönem		Dönem		Dönem	
<i>B. DURUM ANALİZİ KRİTERLERİ</i>		I.	II.	I.	II.	I.	II.
B.1. Kuruluş içi Analiz							
1	Belediyenin örgütsel yapısı, yapılan önemli değişiklikler, gündemdeki değişim ihtiyaçları, izleme ve değerlendirme sistemi dikkate alınmış mıdır?	-	+	+	+	+	+
2	Belediye personelinin sayısı ve dağılımı, eğitim düzeyi, yetkinliği ve deneyimleri dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	+	+	+
3	Belediyenin teknolojik alt yapısı, teknoloji kullanma düzeyi dikkate alınmış mıdır?	-	+	+	+	+	+
4	Mali kaynaklar, bütçe büyüklüğü, araç, bina envanteri ve diğer varlıklar dikkate alınmış mıdır?	-	+	+	+	+	+
B.2 Çevre Analizi							
1	Belediyenin faaliyet alanında Dünyadaki ve Türkiye'deki durum ve gelişmelere yer verilmiş midir?	-	+	+	+	+	+
2	Belediye çevresindeki temel eğilimler ve sorunlardan Belediyeyi yakından ilgilendirenler belirlenmiş ve Belediyeye etkileri dikkate alınmış mıdır?	-	+	+	+	+	+
3	Ulusal Ölçekli Programlar (Kalkınma Planları, Orta ve Uzun Vadeli Programlar) dikkate alınmış mıdır?	-	+	-	+	+	+
4	Belediyenin güçlü ve zayıf yanları ile, karşılaşılabileceği riskler ve belirsizliklere yer verilmiş midir?	+	+	+	+	+	+

Durum analizi kapsamında kuruluş içi analiz ve çevre analizine ilişkin bulgulara göre; Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planında eksik olan altı kriteri ikinci stratejik planda gidermiş olduğu; İstanbul Büyükşehir Belediyesinin birinci stratejik planında “uzun ölçekli programların dikkate alınması” hususundaki eksikliğin ikinci stratejik planda giderilmiş olduğu ve İzmir Büyükşehir Belediyesinin her iki stratejik planlarında ise bu alandaki tüm kriterlerin eksiksiz olarak karşılanmış olduğu görülmektedir (Tablo 5).

3- Geleceğe Bakışa İlişkin Bulgular

Tablo 6: Vizyon, Misyon ve Temel Değerlere İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

		<i>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</i>					
		Ankara		İstanbul		İzmir	
<i>GELECEĞE BAKIŞ KRİTERLERİ (A)</i>		Dönem		Dönem		Dönem	
		I.	II.	I.	II.	I.	II.
A.1. Misyon Bildirimi							
1	Misyon Belediyenin var oluş nedenini belirtiyor mu?	+	+	+	+	+	+
2	Belediyenin faaliyet alanı belirtiliyor mu?	+	+	+	+	+	+
3	Belediyenin sunduğu hizmet ve/veya ürünler belirtiliyor mu?	+	+	+	+	+	+
4	Misyon ifadesi özlü, açık ve etkileyici midir?	-	+	+	+	+	+
A.2. Vizyon Bildirimi							
1	Kısa ve akılda kalıcı mıdır?	-	+	+	+	+	+
2	Özgün müdür?	+	+	+	+	+	+
3	İlham verici ve iddialı mıdır?	+	+	+	+	+	+
4	Gelecekteki başarıları ve idealleri tanımlamakta mıdır?	+	+	+	+	+	+
A.3. Temel Değerler Bildirimi							
1	Temel ilke ve inançlar açık ve kesin bir dille ortaya konulmakta mıdır?	+	+	+	+	+	+
2	Belediyenin vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemekte midir?	+	+	+	+	+	+
3	Belediyenin çalışma felsefesini açıklamakta mıdır?	+	+	+	+	+	+
4	Belediyenin temel ilkeleri, standartları ve ideallerine yer verilmiş midir?	+	+	+	+	+	+

Geleceğe bakış kapsamında misyon ve vizyon bildirimine ilişkin kriterler açısından; İstanbul ve İzmir Büyükşehir belediyelerinin her iki stratejik planlarının da eksiksiz olduğu ve Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planında eksik olan “misyon ifadesinin özlü, açık ve etkileyici olması” ile “vizyon bildiriminin kısa ve akılda kalıcı olması” kriterlerini ikinci stratejik planda giderdiği tespit edilmiştir (Tablo 6).

Tablo 7: Amaç, Hedef ve Stratejilere İlişkin Kriterlerin Karşılanma Durumu

		<i>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</i>					
		Ankara		İstanbul		İzmir	
		Dönem		Dönem		Dönem	
<i>GELECEĞE BAKIŞ KRİTERLERİ (B)</i>		I.	II.	I.	II.	I.	II.
B.1. Amaçlar							
1	Belediye misyonuna katkısı var mıdır?	+	+	+	+	+	+
2	Belediyenin misyonu, vizyonu ve temel değerleri ile uyumlu mudur?	+	+	+	+	+	+
3	Ulaşılması hedeflenen sonuçlar açık bir şekilde ifade edilmekte midir?	+	+	+	+	+	+
4	Amaçlar orta vadeli bir zaman dilimini kapsamakta mıdır?	-	+	+	+	+	+
B.2. Hedefler							
1	Yeterince açık ve anlaşılabilir midir?	+	+	+	+	+	+
2	Ölçülebilir midir? (miktar, zaman, kalite veya maliyet)	+	+	+	+	+	+
3	Sonuç odaklı mıdır?	+	+	+	+	+	+
4	Zaman çerçevesi belli midir?	-	-	+	+	+	+
5	Vizyon, misyon, temel değerler ve amaçlar ile uyumlu mudur?	+	+	+	+	+	+
B.3. Stratejiler							
1	Strateji ve hedeflerin karşılıklı uyumları dikkate alınmış mıdır?	+	+	+	+	+	+
2	Amaç ve hedeflere ulaşmakta karşılaşılan sorunları en aza indirmeye yönelik stratejiler geliştirilmiş midir?	-	+	+	+	+	+
3	Stratejiler amaç ve hedeflere ulaşmak için yapılması gerekenleri cevaplamakta mıdır?	-	+	+	+	+	+

Geleceğe bakış kapsamında amaçlar, hedefler ve stratejilere ilişkin bulgular incelendiğinde; Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planında eksik olan “amaçların orta vadeli bir zaman dilimini kapsamaları”, “amaç ve hedeflere ulaşmakta karşılaşılan sorunları azaltmaya yönelik stratejiler geliştirilmesi” ve “stratejilerin amaç ve hedeflere ulaşmak için gerekenleri cevaplaması” kriterleriyle ilgili birinci plandaki eksiklerin giderilmiş olduğu; “hedeflerin zaman çerçevesinin belirlenmesi” hususundaki eksikğin sürdüğü anlaşılmaktadır. İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında ise bu alanda eksiklik bulunmamaktadır (Tablo 7).

4- Maliyetlendirmeye İlişkin Bulgular

Tablo 8: Maliyetlendirmeye İlişkin Kriterlerin Karşılama Durumu

		<i>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</i>					
		Ankara		İstanbul		İzmir	
		Dönem		Dönem		Dönem	
<i>MALİYETLENDİRME KRİTERLERİ</i>		I.	II.	I.	II.	I.	II.
1	Hedefi gerçekleştirecek alternatif faaliyetler/projeler ortaya konulmuş mudur?	+	+	+	+	+	+
2	Hedefin yerine getirilmesi sürecinde faaliyetin/projenin rolü ve önemi belirlenmiş midir?	-	+	+	+	+	+
3	Her bir hedef/amaç için maliyetler belirlenmiş midir?	+	+	-	-	-	-
4	Amaç maliyetleri toplanarak stratejik planın yıllık ve beş yıllık toplam maliyeti belirlenmiş midir?	+	+	-	-	-	-

Maliyetlendirmeye ilişkin bulgular açısından; Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planında, “hedeflerin yerine getirilmesi sürecinde faaliyetin/projenin rolü ve öneminin belirlenmesi” hususundaki eksikliğin ikinci planda giderilmiş olduğu ortaya çıkmıştır. İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin stratejik planlarında ise “her bir hedef/amaç için maliyetler belirlenmesi” ve “amaç ve maliyetlerin toplanarak stratejik planın yıllık ve beş yıllık toplam maliyetlerinin belirlenmesi” hususlarındaki eksikliklerin devam ettiği görülmektedir (Tablo 8).

5- İzleme ve Değerlendirmeye İlişkin Bulgular

Tablo 9: İzleme/Değerlendirme Kriterlerinin Karşılama Durumu

		<i>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</i>					
		Ankara		İstanbul		İzmir	
		Dönem		Dönem		Dönem	
<i>İZLEME VE DEĞERLENDİRME KRİTERLERİ</i>		I.	II.	I.	II.	I.	II.
1	Planda yer alan amaç ve hedeflere yönelik proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğu belirlenmiş midir?	+	+	-	-	+	+
2	Sorumlu olunan faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceği belirtilmiş midir?	-	-	+	-	+	+
3	Performans göstergeleri ile ilgili verilerin düzenli olarak toplanması ve değerlendirilmesine dikkat edilmiş midir?	-	+	+	+	+	-
4	İzleme ve değerlendirme faaliyeti sonucunda toplanan bilgiler değerlendirilerek stratejik planın gözden geçirilmesine dikkat edilmekte midir?	-	+	+	+	+	-

İzleme ve değerlendirmeye ilişkin kriterler incelendiğinde; Ankara Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planında, “performans göstergeleriyle ilgili verilerin düzenli olarak toplanması ve değerlendirilmesine dikkat edilmesi” ile “izleme ve değerlendirme sonucunda toplanan bilgilerin değerlendirilerek stratejik planın gözden geçirilmesi” hususlarındaki eksikliklerin ikinci planda giderildiği, “sorumlu olunan faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceğine ilişkin zaman belirlenmesi” hususundaki eksikliğin ise sürdüğü görülmektedir (Tablo 9).

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin stratejik planlarında ise “amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğunun belirlenmesi” hususundaki eksikliğin sürdüğü, ayrıca ikinci planda, “sorumlu olunan faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceğinin belirtilmesi” hususunda bir eksiklik ortaya çıktığı tespit edilmiştir (Tablo 9).

İzmir Büyükşehir Belediyesinin birinci stratejik planında tam olarak karşılanmış olan “performans göstergeleri verilerinin düzenli olarak toplanarak, değerlendirilmesi” ve “değerlendirme sonucunda elde edilen bilgilerin incelenmesiyle stratejik planın yeniden gözden geçirilmesi” hususlarında, ikinci stratejik planda eksiklikler ortaya çıktığı görülmektedir (Tablo 9).

SONUÇ

Artan toplumsal gereksinimler, kentsel alanlardaki nüfus artışı ve yerleşme eğilimi gibi nedenler, hizmet sunumunda belediyeleri ön plana çıkarmış ve yeni arayışlara yöneltmiştir. Stratejik planlama yaklaşımı da bu arayışlara yanıt veren uygulamalar arasında yer almaktadır.

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun’la yasal zemine kavuşan stratejik planlama yaklaşımına, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler de dahil edilmiştir.

Nüfusu 50.000’i aşan belediyelerce hazırlanan birinci dönem stratejik planların uygulaması 2006 yılında başlamış ve 2010 yılından itibaren ise ikinci dönem stratejik planların uygulamasına geçilmiştir. Bu çalışmada, belediyelerdeki stratejik planlama deneyimini değerlendirmek amacıyla, Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri tarafından hazırlanan birinci ve ikinci dönem stratejik planlar, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkındaki Yönetmelik ve Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuz’u esas alınarak oluşturulan kriterler vasıtasıyla karşılaştırılmış ve Belediyeler temelinde şu bulgular tespit edilmiştir:

Ankara Büyükşehir Belediyesinin birinci stratejik planındaki çok sayıda eksikliğin giderilmiş olduğu, ancak izleme ve değerlendirme alanında, aşağıdaki eksikliklerin devam ettiği görülmektedir:

- Gerçekleştirilecek hedeflere ilişkin olarak zaman çerçevesi belirlenmemiştir,
- Stratejik planın izleme ve değerlendirilmesi amacıyla yönelik olarak, birimlerin sorumlu olduğu faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceğine ilişkin planlama/yönlendirme veya öngöründe bulunulmamıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin ilk stratejik planında yer alan eksikliklerin ikinci stratejik planda giderilmiş olduğu, ancak aşağıdaki eksikliklerin devam ettiği görülmektedir:

- Planları hazırlayan ekibe ilişkin yeterli bilgi bulunmamaktadır,
- Her bir hedef/amaç için maliyetler belirlenmemiştir,
- Amaç ve maliyetleri toplanarak stratejik planın yıllık ve beş yıllık toplam maliyeti belirlenmemiştir,
- Amaç ve hedeflere yönelik proje ve faaliyetlerin uygulanabilmesi için amaç, hedef ve faaliyetler bazında sorumluların kimler/hangi birimler olduğu belirlenmemiştir,
- Planlanan faaliyetlerin ne zaman gerçekleştirileceği belirlenmemiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin birinci stratejik planında yer alan eksikliklerden bir tanesinin ikinci stratejik plan döneminde giderilmiş olduğu, ancak aşağıdaki eksikliklerin sürdüğü görülmektedir:

- Planın kapsadığı dönem beş yıl değil 8 yıl olarak belirlenmiştir,
- Her bir hedef/amaç için maliyetler belirlenmemiştir,
- Amaç ve maliyetleri toplanarak stratejik planın yıllık ve beş yıllık toplam maliyetleri belirlenmemiştir,
- Performans göstergesi verilerinin düzenli olarak toplanarak değerlendirilmesine ilişkin planlamaya yer verilmemiştir,
- Değerlendirme sonucunda elde edilen bilgiler vasıtasıyla stratejik planın tekrar gözden geçirileceğine ilişkin planlama yapılmamıştır.

Ortaya çıkan bulgular, Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyelerinin, ilk stratejik planlarda eksik kalan hususların çoğunu ikinci stratejik planlarda önemli ölçüde giderdiklerini göstermekle birlikte, özellikle stratejik planların maliyetlendirme boyutunun planlanması ve izleme/değerlendirmeye ilişkin yöntemlerin tespiti alanında bazı eksiklikler bulunduğunu ortaya çıkarmaktadır. Tespit edilen eksikliklerin giderilmesi ve artan stratejik plan deneyimi sayesinde, ileriki dönemlerde daha iyi stratejik planlar hazırlanması mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- ÇEVİK, Hüseyin (2010), Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2003), Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT Yayınları, Ankara.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (2006), Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT Yayınları, Ankara.
- PARLAK, Bekir ve SOBACI, Zahit (2010): Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, 3.Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- TÜMER, Sumru (1993), “Neden Stratejik Yönetim”, Verimlilik Dergisi, Sayı:1, 1993/1, Ankara.
- YILMAZ, Kutluhan (2002), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Uygulaması”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, Ankara, s.67-86.
- YÜKSEL, Fatih (2002), ”Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002, s.31-41.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kabul Tarihi: 10 Aralık 2003, Resmi Gazete, Sayı: 25326, 24 Aralık 2003.
- 2003/14 no’lu ve “2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Hazırlık Çalışmaları” konulu Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 4 Temmuz 2003.

- 2004/37 no’lu ve “2005 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı” konulu Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 19 Temmuz 2004.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 10 Temmuz 2004, Resmi Gazete, Sayı: 25531, 24 Temmuz 2004.
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Kabul Tarihi: 22 Şubat 2005, Resmi Gazete, Sayı: 25745, 4 Mart 2005.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3 Temmuz 2005, Resmi Gazete, Sayı: 25874, 13 Temmuz 2005.
- Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete, Sayı: 26179, 26 Mayıs 2006.

Web Kaynakları:

- DPT, <http://www.sp.gov.tr> (01.07.2011).
- Ankara Büyükşehir Belediyesi, <http://www.ankara.bel.tr> (01.07.2011).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi, <http://www.ibb.gov.tr> (01.07.2011).
- İzmir Büyükşehir Belediyesi, <http://www.izmir.bel.tr> (01.07.2011).
- Türkiye İstatistik Kurumu, <http://tuik.gov.tr> (01.08.2011)



XV. OTURUM: KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Muhammet KÖSECİK

Üniter Yönetim Yapılarında Yeni Kademe Arayışları: Bölge ve İtalya Örneği

Yrd.Doç.Dr. Aziz TUNCER ve Yrd.Doç.Dr. F. Bilal ALODALI

Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Çalışmaları Özelinde Bir Değerlendirme: Polonya Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye

Yrd.Doç.Dr. Süleyman Yaman KOÇAK ve Doç.Dr. Fatma Neval GENÇ

Türkiye’de Çevre Politikalarının Oluşturulmasında Küresel ve Bölgesel Örgütlerin Rolü: BM-AB Örneği

Arş.Gör. Hayriye SAĞIR ve Dr. Hatice ÖZKAN SANCAK

Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikaları

Prof.Dr. Ali ACAR ve Arş.Gör. Mustafa Burak ÇELEBİ

Gün : 21 Ekim 2011 Cuma

Saat : 10:30 - 12:15

Salon : 100.Yıl Konferans Salonu

Yer : Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

ÜNİTER YÖNETİM YAPILARINDA YENİ KADEME ARAYIŞLARI: BÖLGE VE İTALYA ÖRNEĞİ

Aziz Tuncer M. Fatih Bilal Alodalı***

Özet

Anavatanı Fransa olan, üniter yönetim yapıları ve il kademesinin, en istekli uygulamalarından biri farklı yönetim geleneklerini barındıran İtalya'da yaşanmıştır. Ancak İtalya'daki prensliklerin bütünleşmesinden sonra bu farklılıklar tamamen silinemediği gibi zamanla ekonomik ve kültürel talepler, birlik öncesi bölge kademesi için güçlü bir zemin oluşturmuş ve bir asır bile geçmeden bu kademe İtalyan Anayasası ve yönetim yapılarında tekrar kendine yer bulmuştur.

Bu çalışmada, İtalya örneği üzerinden il'in üniter yönetim yapılarında tek kademe oluşu ve ortaya çıkan ekonomik ve idari yeni şartlara cevap vermekte zorlanması ile bölgenin bir kademe olarak üniter yönetim yapılarına girişi anlatılmaya çalışılacaktır.

Çalışma, "literatür taraması" yöntemiyle yapılmış ve genellikle ikincil kaynaklardan, kısmi olarak da AB karar metinleri ve raporları gibi birincil kaynaklardan faydalanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Yönetim, Avrupa Birliği, Merkezîyetçilik, Üniter Yönetim

Abstract

The unitary structures as a French invention were imported and applied in Italy in a very determined manner. On the other hand, Italy is composed of Principalities whose administrative traditions differed greatly. During the formation of Italian state, those differences continued to exist to some extent and in time there was a increasing demand for regions on the basis of economic and cultural values. After a century long period of the exclusion, region regained its place in the administrative structure and became a constitutional level of administration in Italy.

The aim of this study is to reveal the existence of department as the sole level of administration in the unitary states (Italy) and to point out the emergence of regional level in the course of time during which the level of department had plenty of difficulties related to changing economic and administrative novelties. This study is

*Yrd.Doç.Dr., Kırklareli Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü,
mvpazirtuncer@gmail.com

**Yrd.Doç.Dr., Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü,
mfbal_70@hotmail.com

mainly based upon secondary sources while primary sources such as European Union reports are also regarded.

Keywords: Regional Administration, European Union, Centralisation, Unitary State

GİRİŞ

Bölgesel yönetimler Avrupa yönetim geleneğinde önemli yeri olan bir kademedir. Fransız Devriminden sonra pek çok ülkenin yönetim şemasındaki yerini kaybetmesine rağmen varlığını farklı boyutlarda sürdürmeyi başarmıştır. II. Dünya savaşından sonra uygulamada çok etkili olmasa bile, ilk önce İtalya olmak üzere Avrupa ülkelerinin yönetim yapısındaki yerini almaya başlamıştır.

Üniter yönetimlerin asli amaçlarından biri imparatorluk döneminde var olan derin farklılıkların törpülenerek aynı yönetim çatısı altında bütünleştirmektir ki bu süreç İtalya için de geçerlidir. İtalya bütünleşme öncesinde farklı yönetim gelenekleri olan prensliklerden oluşmaktaydı ve bütünleşme çabaları sonucu ortaya çıkan yapı bile hala uyumlu bir bütün olmaktan uzaktı ki Loughlin bu durumu “farklı İtalya’ların birliği” olarak adlandırmaktadır (Loughlin, 2001: 211).

I. İTALYA’NIN BÜTÜNLEŞME SÜRECİ (RISORGIMENTO) VE ÜNİTER YÖNETİM YAPILARININ OLUŞUMU

Farklı yönetim geleneği olan kurucu birimlerin aynı yönetim yapısı altında toplanması kolay değildir. İtalya’da diğer prenslikleri istediği doğrultuda yönlendirebilecek güçlü bir alt merkez vardı. Piedmont, diğer İtalyan bölgeleri arasında daha güçlü olmasıyla ön plana çıkmıştı ve zamanla ülkenin sınırlarını bütün İtalyan yarımadasını kapsayacak şekilde genişletmeyi ve diğer bölgeleri üniter bir yapı altında toplamayı başarmıştı (Zariski, 1983: 2).

İtalyan yönetim yapısını şekillendiren alt merkez olan Piedmont, Risorgimento sürecinde Carlo Cattaneo ve Vincenzo Gioberti gibi düşünürlerin federalizm yönündeki önerilerine rağmen (Kogan, 1975: 384), ülkenin yönetim modeli tercihinin kesinlikle federalizm yönünde olmayacağını kabul ettirmişti ve üniter yapılar katı bir şekilde uygulanmaya başlanmıştı.

Dönemin İçişleri Bakanları olan Farini ve varisi Minghetti meclise ülkenin idari olarak bölgelere ayrılmasını ve her bölgenin başına yönetici olarak merkezden bir vali atanmasını tavsiye eden bir kanun tasarısı verdiler fakat daha sonra bakanların adlarıyla Farini ve Minghetti tasarısı olarak anılacak ve merkezi temayülleri göz önünde bulunduran bu tasarı bile reddedilmiştir (Bull, 1999: 143).

Bu tasarının reddedilmesi İtalya’da merkeziyetçilik yönündeki taleplerin ne kadar güçlü olduğunu göstermesi açısından oldukça anlamlı bir işaret olmuş ve yönetim yapısına yönelik tercihin merkeziyetçilik lehine olduğu açıkça ortaya çıkmıştı. 1862’ye kadar olan bu süreçte yönetim yapısının üniterizm yönünde olacağı artık ciddi bir muhalefet görmeden, geniş bir kesim tarafından benimsenmeye başlanmıştı. Ülkede bugün bile yönetimde farklılık arayışlarına öncülük eden Lombardiya, 1859’da ilhak edildikten sonra yayınlanan Ratazzi yasası ile ülkenin diğer kısımlarda geçerli olan yerel yönetim mekanizmaları Lombardiya’da yürürlüğe sokulmasıyla bu yöndeki tercih çok kesin bir şekilde zaten gösterilmişti (Zariski, 1983: 2).

Çünkü Lombardiya’nın Avusturya yönetimi altında oldukça farklı bir yönetim geleneği vardı ve bu köklü farklılığının yok sayılarak merkezi yapıların inşa edilmesi, Fransa’ da Alsas’ın, Alman yönetimi altında sahip olduğu özerklik haklarının ilga edilerek üniter Fransız yapılarının inşa edilmesi ile kıyaslanabilecek derecede ileri merkeziyetçi bir adımdır denilebilir. Bu doğrultuda daha ileri bir adım ise 1865’de çıkarılan bir yasayla eğitim ve hukuk alanlarında bile geniş yetkileri olan Fransız valilik modelinin ihdas edilmesi ile atılmıştır.

Üniter yönetimde Merkezin hedeflerini taşrada hayata geçiren ve merkeziyetçi Napolyon bürokrasisinin en asli unsuru 17 Şubat 1800 tarihli yasayla yeniden tesis edilen valiliktir. Valilik ile elde edilmek istenen amaç merkezin aldığı kararların ve yapacağı uygulamaların çevrenin en uç noktalarına bile hızlı bir şekilde ulaşmasını sağlayacak kesintisiz bir yürütme kanalı kurulmasıdır. Yürütme faaliyetlerinin merkezi yapılar vesayetinde bir araya getirildiği bu yapıda katı hiyerarşi temelinde örgütlenmiş yürütme zinciri çok belirgindir ve bu hiyerarşik anlayış doğrultusunda devrim yönetiminin özel alanın uzantısı gördüğü belediyeler bile merkezi yönetime bağlanmıştır (Garner,1919: 19).

Merkeziyetçi yapılardaki yeni arayışlar ve dönüşümü değerlendirmek için bu modelin asli kademesi olan il ve onun yöneticisi olan valiye değinmek gerekmektedir.

II. MERKEZİYETÇİ YÖNETİMİN ASLİ KADEMESİ OLARAK İL

Fransa’da şekillenen ve diğer bütün üniter yönetimlerin ithal ettiği il vasıtasıyla en çok iç içe geçmiş farklı yapılara son verilerek tarihi imtiyazlardan arındırılmış (Kaiser, 1979: 213) daha sade ve standart bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır.

Üniter yönetimlerde, yerel şartlardan kaynaklanan farklılıklar ve eski rejimin parçalı idari yapısı terk edilerek eşit vatandaşlar üzerine kurulu bütüncül ve merkezi bir yapı kurulmak istenmiştir. Yani üniter model ekseninde oluşan yeni idari birimler, etnik kültürel özgünlükler üzerine inşa edilmiş sosyal kademe

olmak yerine merkezi yönetim hizmet çevresi şeklinde idari bir kademe olarak tasarlanmıştı ve eski rejimde olduğu gibi iç içe geçmiş farklı kültürel aidiyetler ve idari bölümlenmeler yerine eşit vatandaşlardan müteşekkil tek ve standart bir idari bölümlenme amaçlanmıştı.

Başta il kademesi olmak üzere pek çok üniter yapı Fransa'da şekillenmiş ve Fransız devriminden sonra kurumsallaşmasını önemli oranda tamamlanmıştır. Devrim sonrası dönemde üniter anlayış bağlamında ülkenin idari bölümlere ayrılması ayrı bir anlam ve önem kazanmıştır. Çünkü üniter model temelinde idari bölümlenme problemleri bir alan teşkil etmesi ve bunun nasıl çözümleneceği merak konusu olmuştu. İdari örgütlenme bölgeler ekseninde olmadı. Çünkü bölgelerin tarihi, etnik ve kültürel aidiyetler temelinde oluşmuş eski rejime ait bir idari birim olduğu kanaati mevcuttur (Young, 1898: 24).

Jakobenler, Brittany örneğinde olduğu gibi özellikle kültürel ve etnik farklılıklar etrafında şekillenmiş eyaletlerin merkezî yönetime muhalefet için doğal zemin olduğunun farkındaydılar (Meadwell, 1991: 403) ve yeni idari bölümlenme ile eski rejim elitlerine dayanak temin eden bazı kademeler ilga edilerek (Kaiser, 1979: 213) bu muhalefet odaklarının dağıtılması umulmuştur. Bölgelerin doğal, tarihi ve kültürel sınırları vardı, oysa üniter model homojen toplum anlamında bu farklılıkları kabul edemezdi, dolayısıyla yeni bölümlenme ile bu farklılıklar yok sayılarak tamamen idari verimlilik üzerine kurularak devletin üniter temelleri sağlamlaştırılmalıydı. İşte bu noktada 8 Ocak 1790 tarihli kararname ile bu amaca ulaşılması yönünde çok ileri bir adım atıldı ve tarihi, kültürel, ekonomik ve etnik farklar göz atılmaksızın merkez tarafından tesis edilen ve bir bütünün parçaları olarak tanımlanan il bölümlenmesi yürürlüğe kondu.

Bir Fransız icadı olan il merkezî Fransız yönetim modelini sembolize eden en asli yapıdır. Tamamen idari kaygılarla şekillenen il bölümlenmesi ile amaçlanan önceki dönemlerde etkin olan kültürel ve etnik aidiyetler etrafında oluşmuş bölgesel yapıları sistemin dışına atmaktı (Young, 1898: 35).

İl yapılanması oluşturulurken Saint Just gibi bazı düşünürler her türlü farklılığın göz ardı edilerek ülkenin 80 eşit parçaya bölünmesini bile önermiştir. Sonuçta gerçekleştirilen il bölümlenmesi bu kadar mekanik olmasa bile kültürel ve etnik farklılıkları yok sayarak coğrafi özellikler ve idari verimlilik ekseninde yapılmıştır. İllerin adlandırılmasında tarihi ve etnik bağlılıkların çağrıştırılmamasına dikkat edilmiş ve genellikle il dâhilindeki dağ, nehir, ova ve özgün bitki türleri gibi coğrafya kökenli isimler konmuştur. İllerin genişliği insanların at sırtında bir günde valinin ikamet ettiği yere ulaşabilmeleri temelinde belirlenmiştir (Loughlin, 2001: 36).

Devrim sonrası idari bölümlenme nihai bütünleşme amacı doğrultusunda imtiyaz ve aidiyetlerin ilga edilmesiyle standart yapılar üzerine ve çevre birimleri kontrol etmek için inşa edilmişti. Zaten illerin en üst yürütme mevkii

olan vali (prefét, prefect) kelimesi Latince *praefectus-praeficere* kökünden gelmekte ve kontrol etmek, teftiş etmek anlamlarını taşımaktadır (Elazar, 1995: 4).

İl modern üniter devlette çevreyi kontrol edebilmek için Fransız yönetim modelinin icat ettiği idari aygıtlar arasında birincil öneme sahip olanıdır ve amacını en açık şekilde Philip the Fair'in "*biz aynı anda her yerde olamayız, bu yüzden illere valilerimizi gönderiyoruz*" cümlesi anlatmaktadır (Fesler, 1962: 76).

Bölge gibi daha geniş çevreli, kontrol edilmesi zor, ve kendi kültürel farklılıklarını barındıran yönetim birimleri ilga edilerek daha homojen iller tesis edilmiştir. Yani devrim öncesinde güçlü hatta imtiyazlı bir konumu olan ve Le Play'in doğal düzenin ve Hristiyan ahlakın bir unsuru olarak gördüğü bölge (Greilsammer, 1975: 89), Fransız yönetim modelinden silinmiş ve onun yerini il almıştır.

Bir kademe olarak merkezin mekanik aygıtı gibi çalışmakta olan il, çevrede kendinden beklenen çalışmalarını merkezde alınan kararlar doğrultusunda yerine getirmekte ve merkez bu kademenin yetki sınırları üzerinde gerekli gördüğünde değişiklik yapabilmekte, hatta ilga edebilmektedir. Temel görevleri merkezin yasaları dahilinde merkezi yürütme organının otoritesi altında merkezi hizmetleri yürütmek olan il yönetimlerinin başlangıçta tüzel kişiliği yoktu. Tüzel kişiliğe ancak 1833'de kavuşan iller 1871 tarihli yasa ile genel yetki sahibi olmuştur (Nalbant, 1997: 96).

Hobbes'un taraftar olduğu bu modelde yönetim bir vücut gibidir ve merkezi yönetim beyin iken, çevredeki birimler ise el ve ayak gibidir ve kendi başlarına harekete edemezler aksine beyinden gelen emir ile çalışırlar. Bu kademedeki faaliyetler merkezin direktifleri doğrultusunda yürütüldüğü sürece vatandaşlar itaat etmek zorundadırlar (Treisman, 2007:9).

Fransa merkezîyetçi yönetim yönünde kurumsallaşmasını tamamlarken sadece çevrenin geleneksel dokusunu tahrip etmekle kalmamış daha sonra çevreyi kendi istekleri doğrultusunda yeniden şekillendirmiş ve merkezi yönetime meczederek kendi özgün yönetim modelini oluşturmuştur. Zamanla hem toplumdan yükselen muhalefet hem de yönetimin katılımını esnetmek amacıyla yönetim yapıları üzerinde belli düzenlemeler yapılmasına rağmen il kademesinin asli öneme sahip olduğu ana çerçeve 1982 reformlarına kadar genel hatlarıyla varlığını devam ettirmiştir. (Loughlin& Seiler, 2001:186).

İl yapılanmasının istenilen amaca ulaşmasını sağlamak için Napolyon döneminde yönetimde kendisine oldukça büyük bir önem atfedilen bürokrasi ve bürokrasi sınıfının en mümtaz üyesi olan valiye büyük bir görev düşmüştür. Merkezîyetçi yönetimin, merkezîyetçi emellerini temsil eden vali merkezi bir görevlidir ve illerin yürütme organıdır. Merkezdeki bakanların taşra temsilcisidir ve onlarla yakın temas halindedir. Bulunduğu kademenin en üst

yürütme mevkiindedir ve sadece merkezin taşra yönetim uzantısı olan ilçe yöneticileri değil belediye başkanları bile hiyerarşik olarak valiye bağlıdırlar. Büyük belediyelerin başkanları valinin önerisiyle içişleri bakanı tarafından atanırken, küçük belediyelerin başkanları doğrudan vali tarafından atanıyordu. Valinin doğrudan merkez tarafından atandığı göz önünde bulundurulduğunda, merkezin idari mekanizmaya artık en uç noktalara kadar nüfuz ederek il bölümlenmesiyle hedeflediği amaca ulaştığı açıkça görülür. Devrim sonrası oluşturulan il dahilindeki heyetler idari yetkilerden arındırılarak istişare bir konuma getirilirken, belediye ve idari meclislerin oluşumu artık seçim temelinde değil de atama temelinde yapılmakta ve atamaların bazılarını valiler yapmaktaydı. Kısacası Napolyon devrinde valilerin yetkilerinde yapılan düzenlemeler ile bütün çevreye hâkim olan merkezileşme en ileri noktaya varmıştır denebilir (Spitzer, 1965: 380).

İl yapılanmasıyla umulan merkezileşme projesine büyük katkıları olan valilik makamı devrimin hemen sonrasında monarşi dönemindeki yetkileriyle despotluğu andırdığı için kaldırılmış ve valilik makamına tekrar dönüşün önüne geçmek için İl Meclisi üyeleri arasından seçilen İl Genel Temsilcisi, valiliğin yerine tesis edilmiştir. Devrim yıllarında valiliğe karşı güçlü önyargılar olmasına rağmen problemleri idari birimlere valileri andıran geniş yetkilerle donatılmış merkezi görevliler gönderilmiştir. Bu istisnai görevlilerle taşrada istenilen denetim sağlanamayınca 4 Aralık 1793 tarihli yasayla tekrar merkezden görevliler atanmaya başlanmıştır.

Cumhuriyet Komiseri olarak adlandırılan ve vazifeleri yasaların uygulanması sürecinde ortaya çıkan problemleri merkeze rapor etmek olan bu görevliler vasıtasıyla aslında çevre üzerindeki kontrol yoğunlaştırılmak istenmiştir. Cumhuriyet Komiserleri il, ilçe ve belediyelerde bulunacak ve birincil vazifeleri yasaların uygulanma sürecini izlemek ve sorunlu aşamaları merkeze bildirmek olacaktır ki, bu konumlarıyla tüzel kişiliği olmayan Sosyal Yardım Komitelerinin üyelerinin atanması için bile onayı gerekli olan (Weiss, 1983: 49) sistematik Napolyon valiliğine geçişte bir aşama teşkil etmekteydi.

Valilik makamının 1700'lerden beri Fransız tarihinde olmadığı bu kısa dönem 1800 yılına kadar yaklaşık on yıl sürdü ve valinin yokluğunda, Paris illerde istediği denetimi sağlayamadı. İllerde istenen denetimin sağlanabilmesi için Napolyon döneminde valilik, yetkileri önceki dönemlere göre daha sistematik olarak düzenlenmiş olarak sistemdeki yerini yeniden almıştı.

17 Şubat 1800 tarihli yasayla meslek olarak kabul edilen valilik, taşrada idarinin tek sorumlusu olarak tanınmıştır. Paris'in merkezîyetçilik yönündeki iradesini temsil eden valilerin, belediyeler üzerindeki yetkileri merkezileşme temayülünü göstermesi bakımından özel öneme sahiptir. Çünkü vali artık belediye yöneticilerini atamakta, atamasını onaylamakta hatta görevden alabilmektedir. İl idaresinin en üst merci olarak İl Genel Meclisi'nin gündemini belirleyen vali, yasalar ve kararnamelerin yürürlüğe konmasından da sorumludur. Bu asli

gövlere ek olarak valinin vergi ve kolluk vazifeleri de vardı (Spitzer, 1965: 377).

Valinin atanması ve görevden alınmasını tamamen kendi uhdesine alan merkez, yerel yönetimlerin karşısında kendisine bağlı bir makamla otoritesini hissettirmekle yetinmemiş daha önce seçimle işbaşına gelen il genel meclis üyelerini artık atama yoluyla belirlemeye başlamıştır. İl genel meclislerinin geniş yetki alanları daraltılarak mevcut şartların değerlendirilmesi ve ihtiyaçların tespit edilerek İçişleri Bakanlığına bildirilmesi şeklinde belirlenmiştir. Valiler, il meclislerinin bütün karar verme faaliyetlerine katılıyordu ve valinin onayı olmadan karar alınması çok zordu. Bu haliyle il genel meclisleri asıl yetkili olan valinin yanında yönetilenlerin çıkarları ekseninde teşekkül etmiş bir danışma organı olarak şekillendirilmiştir (Diamant,1954: 472).

Ana hatlarıyla böylece şekillenen il kademesi ve onun yöneticisi olan valilik Fransa'da kurumsallaşmasından sonra bütünleşme sürecine giren gibi pek çok üniter ülkede uygulanmaya çalışılmıştır ki başarıyla uygulanan ülkelerden bir de İtalya olarak kabul edilebilir.

İtalya, toplumsal farklılıklar ve Piedmont, Lombardiya, Toskana ve Sicilya gibi değişik yönetim gelenekleri olan prenslikleri barındırması bakımından Almanya ile benzerlik gösterirken, inşa edilen idari yapılar ve bu yapıların tesis edilmesi sürecinde karşılaşılan zorluklar açısından Fransa ile benzerliği ön plana çıkmaktadır. Şöyle ki merkezîyetçi yapıları inşa etme sürecinde tavizsiz bir yol izleyen İtalya'da Toskana şivesi üzerine inşa edilen İtalyanca toplumun sadece % 2.5 gibi çok küçük bir kesimi tarafından konuşulmaktaydı. Yine Fransa ile benzer şekilde Cavour gibi İtalyan yönetim yapılarının henüz oluşum süreçlerinde önemli rolü olan liderler bile ademi merkezîyetçi yapılara olan ihtiyacın farkında olmasına rağmen ülkenin bölünme korkusundan dolayı bu fikirlerini uygulamaya geçirmeye yönelik en küçük adımların atılması konusunda bile tereddüt etmiştir. Bütün bu tedirginlikler altında yerel yönetimlerin faaliyetlerine karşı derin şüphelerin beslendiği bir yapı şekillenmiştir (Dente, 1985: 127).

Ancak Fransız modeli üzerine inşa edilen bu yapının toplumun tamamı tarafından ve hiç muhalefet edilmeden inşa edildiği düşünülmemelidir. İtalyan birliğinin oluşum süreçlerinde bile katı merkezîyetçi yapılara muhalefet eden bir damar olmasına rağmen merkezi temayüller bu damarları sistemin çeperlerinde tutarak marjinalleştirmeyi başarmıştır. Ancak II. Dünya savaşıdan sonra pek çok Avrupa ülkesinin yönetim yapılarında değişiklikler olduğu gibi Mussolini döneminde katı merkezîyetçilik yaşamış olan İtalyan yönetim yapılarında da aynı tecrübelerin tekrarlanmaması için ademi merkezîyetçilik yönünde belli düzenlemeler kaçınılmaz olmuştur.

III. 1948 ANAYASASI VE BÖLGESEL YÖNETİM KADEMESİNİN YÖNETİM YAPISINA GİRİŞİ

1861’de yasa tasarısı olarak Meclis gündemine gelmiş olmasına ve Cavour gibi çok sayıda yöneticinin gerekliliği yönünde olumlu kanaatlerine rağmen, İtalya’da bölgesel yönetimlerin yönetim şemasına dahil olabilmesi için 1948’e kadar beklenmesi gerekmiştir.

İtalya’da bölgeler arasında başlangıçtan beri derin farklılıklar vardı ve merkezîyetçi yapıların gevşetilmesi söz konusu olduğunda, hep bu ayrılıklar ekseninde bir bölünmeden çekinilmiş ve bu ayrılık noktalarının kapatılması ve uyumlu bir bütüne dönüştürülmesi amacıyla yönelik olarak merkezîyetçi yapıların daha nüfuz edici olarak yaygınlaştırılması yönüne gidilmiştir. Yalnız ilerleyen zamanda bu ayrım noktaları yönetim geleneği ve kültürel farklılıklardan daha çok kuzey, güney ve orta İtalya olmak üzere ekonomik gelişmişlik ekseninde şekillenmeye başlamıştır ki bu idari yapılarla üstesinden gelinmesi daha kolay bir durum arz etmekteydi.

Diğer üniter Avrupa ülkelerinde olduğu gibi İtalya’da da, yönetim yapılarında toplumun talep ettiği düzenlemelerin yapılabilmesinde II. Dünya Savaşı’nın ortaya çıkardığı yeni şartlar etkili olmuştur. İtalya’da yönetim yapıları tasarlanırken, savaşın ortaya çıkardığı ekonomik durum kadar savaş öncesi dönemde başlayan totaliter yönetimin tekrarından kaçınmak için daha esnek yapılardan müteşekkil bir yönetim modeli tasavvur edilmekteydi (Schmidtke, 1993: 142).

Bu öncelikler doğrultusunda 1947 yılı boyunca uzun uzadıya müzakere edilen ve 1 Ocak 1948’de ilan edilen anayasa ile bölgesel yönetimler İtalyan yönetim şemasında uzun bir aradan sonra yeniden yer almıştı. 1861’de önerilen Farini-Minghetti tasarısından çok ileri bir noktayı teşkil etmeyen ve sayıları 5’i özel olmak üzere 20 olan bölgesel yönetimleri (Kogan, 1975: 383) İspanya ile kıyaslandığında yok denecek kadar az yasama yetkisi vardı ki bu yetki merkezi tercihlerden farklı alanlarda kullanılmaktan ziyade merkezi kararların yorumlanması şeklinde kullanılmaktaydı. Bu yetkiler genellikle tarım ve ormancılık, yerel ulaşım, sağlık hizmetleri gibi daha çok vatandaşlara doğrudan hizmet sunulan alanlarda yoğunlaşıyordu.

Yasama yetkileri daha geniş olan özel statülü bölgelerin Sicilya, Sardinya, Trentino Alte Adige ve Valle d’Aostanın statüleri kısa zaman sonra onaylanmasına rağmen uygulamaya geçirilmesi için birkaç yıl beklenmesi gerekmiştir. Beşinci özel statülü bölge Friuli-Venezia Giulia ise bu statüye ancak 1963 yılında kavuşabilmiştir. Özel statüsü olmayan bölgeler ise anayasanın kendilerine verdiği sınırlı yetkileri tam anlamıyla kullanabilmek için biraz daha beklemeleri gerekmiş ve yetkilerin uygulamaya geçirilmesi ancak 1970’li yıllarda gerçekleşmiştir. Daha esnek yönetim yapılarının tesis edilmesi doğrultusunda, ülke içindeki belli grupların ve galip devletlerin taleplerine

rağmen merkezîyetçi yapıların varlığını devam ettirme yönündeki ısrarı ve bölgesel yönetimlerin anayasal konumlarına rağmen pratikte bu konumlarının içini doldurmak konusundaki karşılaştıkları zorluklar, İtalya merkezîyetçi yapıların ne kadar güçlü olduğu konusunda önemli ipucu vermektedir.

II. Dünya Savaşı sonrasında başlayan Avrupa'daki ekonomik kalkınma dalgası İtalya'yı da etkilemiş ve 1960'ların sonlarında mevcut merkezîyetçi idari mekanizmalar ekonomik gelişmelere eşlik etmekte zorlanmaya başlamıştır. Bütün Avrupa'da güçlü olarak beliren ve kültürel farklılıkların yaşanması yönünde kökler temelindeki hakların çok güçlü ve geniş bir zeminde dile getirilmesinin de etkisiyle, İtalya 1948'de anayasası ile belirlenen fakat kuşkuolu olduğu ileri adımları atmanın kaçınılmazlığının farkına varmış ve bu yönde somut adımlar atılmaya başlanmıştır ki özel statüsü olmayan bölgelerin sahip olduğu yetkileri kullanmaya başlamaları bu döneme denk gelmiştir. Yani İspanya'daki kesintiye uğrayan 1931- 1939 dönemi hariç tutulduğunda, Fransız Devrimi sonrasında üniter yönetimler arasında bölgesel yönetimleri 1948 anayasası ile yönetim yapısına dahil eden ilk ülke olmasına rağmen somut adımlar için 1970'lerin beklenmesi gerekmiştir (Ciaffi, 2001: 117).

Şartların gerekli kılmasına rağmen bölgesel yönetimler yönündeki ilerlemelerin oldukça temkinli ve *yukarıdan aşağıya* yapılmış olması (Bullman, 1996: 8) merkezîyetçi teamüllerin gücünü göstermesi açısından önemlidir.

Bölgesel yönetimler konusu İtalya'da 1950'lerde genellikle bölgeler arasındaki ekonomik gelişmişlik farklılıkları bağlamında gündeme gelmiştir. Yani bölgesel yönetimler, üniter devletlerde Fransa örneğinde de olduğu gibi, ilk aşamada ekonomik alanda başlamıştır, 1970'lerde ekonomik düzlemde Avrupa'nın hasta adamı olarak görülen İtalya (Radelli & Bruni, 1998: 35) bölgesel yönetimleri ekonomik gelişme ivmesi yakalamak için bir fırsat olarak görmüştür. Bölgesel yönetimlere yönelik ekonomik beklentilere rağmen, hala Fransız valilik sistemi İtalyan yönetim sisteminde çok önemli bir yer tutmaktaydı. Mali kaynakları yetersiz olan bölgesel yönetimlerde valinin baskın konumu da göz önüne alındığında, bölgesel yönetimlerin konumunun oldukça zayıf olduğunu fark etmek zor olmayacaktır. Eğitim ve güvenlik gibi faaliyetler tamamen merkezi yönetim tarafından yürütülürken, sağlık hizmetleri büyük oranda merkezi yönetim tarafından sunulmaktaydı. Ulusal yönetim kademelerinin birincil olarak sunduğu hizmetlerin sayısı fazla değildi ve bu hizmetler genellikle merkezi yönetim tarafından sunulması çok zor ve verimsiz olan yerel konut hizmetleri gibi alanlardı. Merkezi yönetim yetkilerini uygulamada yerel ve bölgesel yönetimler ile paylaşmak konusunda oldukça isteksizdi, anaokulu gibi tamamen yerel bazda yürütülebilecek hizmetlerin bile sunulabilmesi için yerel ölçekte tasarlandıktan sonra, merkezi yönetim tarafından onaylanması ve tahsisat ayrılması gerekmektedir.

1970'lerde bölgesel yönetimler yönünde ileri adımlar atılmasına rağmen (Schmidt, 1999: 37) hala ülke çapında bu konuda genel bir uzlaşmadan

bahsedilmesi mümkün değildi. Bölgesel yönetimlerin, hızla sanayileşen ülkenin idari yapılarını daha etkin hale getireceğini ve yönetim mekanizmasına dahil edilecek yeni kademe ile yönetimin demokratik boyutunun güçlendireceğine inanan tarafların karşısında zaten mevcut illere ilaveten bölgesel yönetimlerin yönetimde yeni bir kademe oluşturarak daha karmaşık hale getireceğine ve yerel taleplerin merkeze ulaşmasını biraz daha zorlaştıracığına inanan muhalifler varlığını hala koruyordu. Bu yıllarda merkezi yönetimin istihdam ettiği 2 milyondan fazla personelin yanında bölgesel yönetimlerde sadece 80 bin personel istihdam edildiği bilindiğinde, (Desideri, 2003: 67) tüm gelişmelere rağmen merkezi yönetim karşısında bölgesel yönetimlerin konumu daha rahat değerlendirilebilir. 1970'ler bölgeselleşmesi aşağıdan ve demokratik talepler üzerine kurulu olmaktan çok, merkezin inisiyatifinde yürütülen ve bölgesel yönetimlerin özellikle mali anlamda çok büyük oranda merkezi yönetime tabi olduğu bir bölgeselleşmeydi (Schmidtke, 1993: 143)

1970'lerde AB fonlarının etkisiyle hemen bütün üye ülkelerde bölgesel yönetimler doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır ki İtalya bu teamülün dışında değildir. İtalya 1970'de bölgesel yönetimlere yönelik bazı yasalar çıkardıktan sonra, aynı yıl içerisinde ilk bölgesel ölçekli seçimler yapılmış ve bölgesel yönetimlerin sınırlı yasama yetkilerini kullanmalarının önü açılmıştır (Ieraci, 1998: 22).

Bölgesel yönetimlerin yasama yetkileri yönündeki ikinci adım 1975 yılında anayasanın genel çerçevesi içinde kalmak şartıyla daha geniş yasama yetkilerinin verilmesiyle atılmıştır. Bu dönemdeki üçüncü ve daha ileri adım ise 1977 yılında ülke bütçesinin yaklaşık dörtte birinin bölgesel yönetimlere ayrıldığı ve bölgesel yönetimlerin karar verme süreçlerinde aktif katılımcı konumunun kurumsallaştırılması ile atılmıştır. Bölgesel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı 1974'de % 4.2 iken bu 1977'de % 9.8'e çıkmıştır (Dente, 1985: 126). Bölgesel yönetimler mali serbestilerini anayasada belirlenmiş sınırlar dahilinde ve maliye bakanlığı ile koordinasyon halinde kullanabileceklerdi. Söz konusu olan serbestilerin daha çok özel statülü bölgeler için geçerli olduğunu ve diğer bölgelerin mali serbestiler dahil hala kullandığı yetkilerin sınırlı olduğu bilinmelidir. Başka bir anlatımla bu bölgelerin mali serbestisi kendilerine tahsis edilen miktarın doğrudan harcanması serbestisidir. Mesela özel statüsü olmayan bölgeler vergi koyamadıkları gibi, merkezi yönetimden tahsis edilen ödenekleri de daha önce belirlenmiş alanlarda kullanmaları gerekmektedir. Bölgesel yönetimlerin geniş serbestileri yerine merkezi yönetimin hala baskın olduğu bu dönemde, bölgesel kalkınma ajansları kurulmuş ve bütçesi merkezi yönetim tarafından tedarik edilmiştir.

Avrupa genelindeki konjonktür bölgesel yönetimler lehineydi ve doğal olarak İtalya da bu güçlü dalgadan etkileniyordu ki 1990'lara kadar bölgesel yönetimlerin yetki alanları sürekli olarak genişlemeye devam etmiştir (Ciaffi, 2001: 120). Mesela daha önce il yönetimine ait yetkilerin önemli bir kısmı

bölgesel yönetimlere devredildiği gibi ekonomik kalkınmanın merkezi yönetimin tercihleri doğrultusunda şekillendirilmesi amacıyla kurulan ve bu ekseninde faaliyetler yürütülen *Cassa* 1984 yılında lağvedilmiş ve 1986'da çıkarılan bir yasayla yetkilerin önemli bir kısmı bölgesel yönetimlere aktarılmıştır. Yani 1980'lerin sonlarından itibaren İtalyan bölgesel yönetimleri eğitim, sağlık, ulaşım, konut, çevre ve altyapı hizmetlerine belli ekonomik faaliyet alanlarının da eklenmesiyle anayasal çerçevede geniş serbestisi olan AB bölgeleri arasına girmeye başlamıştır. Bölgesel yönetimlerin konumunun güçlenmesinde merkezi yönetimin başarısız olduğuna dair yaygın kanaatlerin beslediği hoşnutsuzluğun önemli payı vardı (Bullmann, 1996: 7).

1990 yılında ise yerel ve bölgesel yönetimler bağlamında yeni bir yasa çıkarılmıştır. Bu yasayla vatandaşların daha aktif katılımının önü açılarak (Loughlin, 2001: 223), bölgesel kademe güçlendirildiği gibi merkezi yönetim ile bu kademe arasındaki ilişkilerin verimli olarak yürütülmesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu düzenlemeler ile bölgesel yönetimlerin sadece merkezi yönetim karşısındaki konumu değil yerel yönetimler karşısındaki konumu da güçlendirilmiştir. Bu meyanda yerel yönetimlerin yasalar dahilinde belirlenen yetkilerini kullanırken serbest olduğunun beyan edilmesine rağmen, sosyo-ekonomik ve toprak planlaması alanlarında öncelik ve üstünlüğün bölgesel yönetimlere verilmesi dikkati çekmektedir.

Ayrıca bölge çapında genel politikaların belirlenmesi sürecinde yerel yönetimlerin kararların şekillenmesi sürecine katılımını kolaylaştıran kanalların mevcut olmasına rağmen asıl yetkinin bölgesel yönetimlere ait olduğu kabul edilmiştir. 1991'de Androetti hükümeti döneminde İtalyan Meclisi, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan raporla merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler arasındaki yetki karmaşasının giderilmesi için merkezi yönetimin yetkilerinin listelenmesi ve geriye kalan yetki alanlarının bölgesel yönetimlere ait olduğunun beyan edilmesini öneren bir rapor sunmuştur. Bu önerinin gerçekleştirilmesi yönünde somut adımlar 1993'te atılabilmektedir (Desideri, 2003: 73).

AB dahilindeki temayüller ve muadil AB bölgelerindeki gelişmelerden haberdar olan İtalyan bölgelerin yeni konumlarından tatmin olmayacağını tahmin etmek zor değildir. Zaten henüz komisyon raporunu sunmadan, özel statülü bölgelerden Friuli-Venezia Giulia bölge meclisi başta Hıristiyan Demokrat ve Sosyalist Parti olmak üzere genellikle sol partilerden aldığı destek ile İtalyan yönetim yapısında federalizm yönünde düzenlemeler yapılması için öneride bulundu.

Bunu müteakiben bir yıl içerisinde özel statülü bölgelerden Trentino-Alto Adige ve Vallo d'Aosta aynı talebi dile getirdi. Fakat İtalya'da bölgesel yönetimlerin yönündeki ilerlemelerin, bölgesel yönetimlerin beklentilerini karşılamadığını

gösteren en kaydadeğer hamle özel statüde olmayan bölgelerden Emilia-Romagna'nın daha geniş serbestiler istemesi ve yeni yasadaki bölgesel yönetimler üzerindeki sınırlamaların kaldırılması yönündeki önerisi olmuştur.

IV. 1993 REFERANDUMU SONRASINDA İTALYAN BÖLGESEL YÖNETİMLERİ

Merkezi yönetim, bu önerilerin sadece bölgesel yönetimlere ait olup vatandaşlar bazında destek görmediği kanaatini taşımaktaydı. Merkezi yönetimin bu kanaati doğrultusunda, Nisan 1993'te referanduma gidildi ve referandumda bölgesel yönetimlerin taleplerinin halkın çoğunluğu tarafından desteklendiği görülmüş oldu. Referandum sonucunda faaliyetlerini merkezi yönetime bağlı olarak yürüten Turizm Bakanlığı ve Tarım Bakanlığı ilga edilerek yetkileri bölgesel yönetimlere devredildi ki bu bölgesel yönetimlerin beklentilerini tam olarak karşılamasa bile oldukça ileri bir adım sayılırdı. Ayrıca referandumda meclisin oluşumu gibi yönetimi yakından ilgilendiren konularda kabul edilen değişimler o kadar büyük idi ki bu İtalyanların artık birinci cumhuriyetten ikinci cumhuriyete geçmesi şeklinde değerlendirildi. Bassanini yasaları olarak bilinen ve 1997'de Meclis'te kabul edilen iki yeni yasa ile bu değerlendirmelerin haksız olmadığı açıkça görülmüş oldu.

Bassanini yasaları bölgeselleşme taraftarlarınca üniter temayüllere sadık kalınarak yapılmakla eleştirilmesine rağmen, bölgesel yönetimler lehinde köklü değişiklikler barındırıyordu içinde. Bölgesel yönetimlere yetki devirlerinden sonra bu yetkilerin kullanılması esnasında karşılaşılan en büyük engel yetki kullanımındaki karmaşadır. Bu yasayla merkezi yönetimin yetkileri sayıldıktan sonra bunun dışında kalan bütün yetkilerin bölgesel yönetimlere ait olduğu yasada belirtilmiştir. Yetki alanlarının net ayrımına ilaveten yerinden yönetim kavramının İtalyan yönetim yapısına girdiği ve yerel ve bölgesel yönetim kademelerinde ortaya çıkan somut ihtiyaçlar ve yönetim birimlerinin kapasiteleri temelinde uygulamada farklılaşmalara da yer verilen 1997 yasaları bölgesel yönetimlerin güçlenmesi yönünde oldukça ileri bir nokta olarak kabul edilebilir (Bull, 1999: 152).

Bölgesel yönetimler yönündeki ilerlemeler durmak bilmiyordu ve yine 1997 yılında kuzey bölgeler, federalizm hatta bazen ayrılık taleplerini yeniden dile getirmeye başlarken, diğer bölgelerin bölgesel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmesi yönündeki talepleri sonucunda kurumsal reformlar için bikameral komite oluşturuldu. Komite'nin hazırladığı ilk raporda, merkezi yönetime sadece bölgeler arası faaliyetlerin organizasyonu bırakılırken, bölgesel yönetimler için mali serbestiye ilaveten kendi sınırları içinde hemen her alanda etkin olabileceği bir alan açılması önerilmekteydi. Nisan 1998'de İtalyan Temsilciler Meclisi, Komitenin raporunu da göz önünde bulundurarak 1997 Bassanini yasaları ile merkezi yönetime bırakılan yetki alanlarının sayısını

20'den 10'a düşürerek merkezi yönetimin yetkilerini önemli oranda daraltmıştır (Loughlin, 2001: 225).

Merkezi yönetim, bölgesel yönetimin nitelikli çoğunlukla onayladığı yasaları onaylamadan yeniden gözden geçirmesi için iade edebilir ki bu durumda bölgesel meclis geri gönderilen yasa üzerinde değişiklik yapmayabilir. Bölgesel meclisin gözden geçirilmesi iade edilen yasa üzerinde değişiklik yapmaması halinde, merkezi yönetim yasayı 15 günlük süre içinde Anayasa Mahkemesine götürebilir. Bölgesel yönetimlerde kendi yetki alanlarının ihlal edildiğini düşündükleri hallerde merkezi yönetim aleyhine anayasa mahkemesine başvuruda bulunabilirler. Ama üniter devletlerde, Fransa örneğinde de olduğu gibi, bu davaların genellikle devlet lehine sonuçlandığı için bölgesel yönetimler anayasa mahkemesine gitmek yerine hükümet ile uzlaşma yoluna gitmeyi daha çok tercih etmektedirler. 1980'lerde İtalyan Anayasa Mahkemesinin kararlarında bölgesel yönetimlere karşı olan olumsuz tavırlarında bir değişim gerçekleşmiş ve merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasında bir uzlaşma zemini oluşturacak yönde kararları ön plana çıkmaya başlamıştır (Bull, 1999: 145).

Bölgesel yönetimler özellikle mali konularda merkezi yönetimin zaafalarını aşarak yönetime yeni bir nefes katmamıştır. Başka bir ifadeyle, bölgesel yönetimler, merkezi yönetim karşısında kendilerini oldukça güçlendirebilecek bu fırsatı değerlendirememişlerdir. İtalya'da merkezi yönetimin özellikle mali konularda yetersizliği noktasında yaygın bir hoşnutsuzluk mevcuttu ki bölgesel yönetimlerin bu alanda elde edeceği başarılar bölgesel yönetimlere önemli ivme kazandırabilirdi, oysa 1980'lerde bölgesel yönetimler sınırlı mali serbestilerine rağmen önemli bütçe açığı vererek, merkezi yönetimden çok farklı olmadıkları kanaatinin oluşmasına katkıda bulunmuşlardır.

İtalyan bölgesel yönetimlerinin merkezi yönetim karşısında yeterince güçlü olmamasının sebeplerinden biri de, kuzey bölgeler ile güney bölgelerin merkezi yönetime olan bakışlarındaki derin farklılıkların olmasıdır. Daha fakir olan ve merkezi yönetimden aktarılan gelirlere önemli oranda bağlı olan güney bölgeler mevcut durumdan çok tedirgin değilken, daha zengin olan ve bölgede toplanan vergilerin önemli bir kısmının fakir bölgelere aktarılmasından şikayetçi olan zengin kuzey bölgeler ise, merkezi yönetimin gelirleri paylaştırıcı rolünden rahatsız olduğuna açıkça beyan etmektedir (Gallagher, 1993: 67).

Bölgesel yönetimlerin, merkezi yönetim ile farklı mali bağlantıları sebebiyle merkezi yönetime karşı tavırları büyük farklılık göstermektedir ki bu merkezi yönetime bölgeselleşme süreçlerinde geniş bir hareket alanı sağlamak ve bu süreç hiyerarşik bölgeselleşme olarak adlandırılmaktadır (Ciaffi, 2001: 118).

Merkezi yönetimin bölgesel yönetimler üzerindeki bu nüfuzunun kurumsal kökenleri Ağustos 1950'da az gelişmiş bölgelerde ekonomik alanda ilerleme kaydetmek için kurumun kurulmasını öngören yasanın meclisten geçtiği tarihe

kadar uzamaktadır. *Cassa Per il Mezzogiorno* olarak adlandırılan, ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesi için bakanlıkların sahip olduğundan daha fazla hatta olağanüstü yetkileri olan kurum, faaliyetlerini Hükümetin denetimine tabii olarak yürütmekteydi ve çalışmalarını tarımın modernleşmesi konusunda çalışmalar yoğunlaştırmıştır. Kuruluşundan sonra güney bölgelerin ekonomik kalkınmasına önemli katkıda bulunacağına yönelik büyük beklentilere kaynaklık eden Cassa 1970'lerde aşırı bürokrasi, planlama ve koordinasyon süreçlerindeki eksikliğinden dolayı ciddi eleştirilerin odağı haline gelmiştir. 1980'lerde ise bölgesel yönetimler AB dahilinde hemen bütün üye ülkelerde önemli bir güçlenme dalgası yaşamıştır ki bu bağlamda *Cassa* 1984'de ilga edilmiş ve yetkilerinin önemli kısmı bölgesel yönetimlere devredilmiştir (Desideri, 2003: 65).

V. KUZEY-GÜNEY AYRIMI VE EKONOMİK SEBEPLER EKSENİNDE İTALYAN BÖLGESEL YÖNETİMLERİ

İtalyan bölgelerinin merkezi yönetim karşısında tutumlarını farklılaştıran ve aralarındaki en derin ayrım hattı, kuzey ve güney bölgeleri arasındaki ekonomik gelişmişlik farkıdır. Bu ayrımda kuzey bölgelerini tanımlayan özellikler sanayileşmişlik, şehirleşme ve nüfus yoğunluğu olurken, aynı hızda ekonomik gelişme kaydedemeyen güney bölgelerde ekonominin tarıma dayanması ve kalifiye nüfusun göç etmesi sonucu ortaya çıkan düşük nüfus yapısı bölgeleri tanımlayıcı özellikler olarak göze çarpmaktaydı.

Ülkede ilk olarak 1900'ün başından I. Dünya savaşına kadar geçen sürede ilk kez gerçekleşen ve özellikle tarımsal gelişme ve alt yapı üzerine yoğunlaşan yatırımlardan yeterince faydalanamayan güney bölgeler 1980'lerde kısmi ekonomik kalkınma ile ilerleme kaydetmesine rağmen hala kuzey ile karşılaştırıldığında toplumsal yapı yarı kırsaldır ve büyük sanayi tesislerine ev sahipliği yapacak gelişmiş alt yapı ve kapasiteye sahip olmaktan uzak bir noktadır (Bull, 1999:147).

Bölgesel yönetimler yönündeki ileri adımların çoğu kuzey bölgelerin öncülüğünde gerçekleşmiştir. Bu bölgelerin 1991'de hazırladığı bir raporda talep ettikleri merkezi yönetim ve bölgesel yönetimler arasındaki yetki karmaşasının giderilmesi ve bölgesel yönetimlerin karar verme süreçlerine daha etkin olarak katılma yönündeki talepleri daha sonraki yıllarda uygulamaya geçirilmiştir. 1992'de gelişmiş kuzey bölgelerin bir araya gelerek kendi ekonomik çıkarları doğrultusunda taleplerin dile getirildiği Kuzey Ligi Partisinin (Lega Nord) seçimlerde % 8.7 oy almasıyla İtalyan bölgeselleşmesi yeni bir boyut kazanmıştır (Woods,1995: 187).

Kuzey Ligi Partisi'nin kurulması ile İtalyan bölgeselleşmesi artık Fransız bölgeselleşmesi gibi idari kurumsal boyutu aşarak bir anlamda tarihi İspanyol bölgeleri gibi siyasal serbesti hatta bazen ayrılma noktasına vararak, İtalya'nın

kurucu iradesinin tasavvur ettiği merkeziyetçi İtalyan idealinin dışına çıkmıştır. Partinin 1992 seçimleri öncesi dile getirdiği ülkenin ekonomik gelişmişlik seviyelerinin benzerliği ekseninde kuzey, güney ve orta olmak üzere üç ana bölgeye ayrılması ve federal yönetim yapılarının tesis edilmesi yönündeki önerisi gelinen noktayı göstermesi açısından önemli bir işarettir.

Bu ayırımı kuzey ligi Piedmont, Lombardiya, Venetia, Toskana ve Liguria Emilia-Romagna gibi ülkenin ekonomik bağlamda en gelişmiş ve güney bölgelerin baskın olduğu merkezi bürokrasinin uygulamalarından hoşnut olmayan bölgelerden oluşmaktaydı ve güney ve orta bölgelerin de aynı çatı altında olacağı mutasavver İtalyan merkezi yönetimi savunma, adalet, dış politika gibi makro alanlarda sorumluluk sahibi olacaktı.

Kuzey Ligi Partisinin önerdiği ana bölgelerin oluşması İtalyan anayasasına göre oluşturmak istenen bölgenin en az üçte biri oranında nüfusu içinde barındıran belediyelerin, belediye meclisleri aracılığıyla talep edilmesi sonucu referanduma gidilir ve söz konusu nüfusun salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi halinde gerçekleşebilir. Bu yönde henüz somut bir adım atılmamıştır ama Kuzey Ligi Partisinin 1987'de % 0.5 olan oy oranının 1992'de % 8.7'e çıkarmış olması (Gallagher, 1993: 66) ve 1993 yerel seçimlerinde elde etmiş başarılı sonuçlar bu doğrultuda somut ilerlemelerin olacağı yönünde güçlü beklentiler oluşturmuştur. Ama güçlenen bu temayül karşısında, İtalya'daki merkeziyetçi refleksler 1994'de kurulan ve İtalya'da üniter yönetim yapılarını savunan Forza Italia Partisi'nin iktidarı oluşturan koalisyonun büyük ortağı olmasıyla kendini dışa vurmuştur. İlginç olan nokta ise bu koalisyonun başlangıç sürecinde Kuzey Ligi Partisi'nin yer alması ve koalisyonda birkaç ay da olsa bulunmuş olmasıdır.

1996'daki seçimlere kadar iktidarda kalan ve merkeziyetçilik yönünde uygulamalarda bulunan koalisyonun yerini merkez sol koalisyona bırakmasıyla, Kuzey Ligi Partisi zamanla ayrılıkçı taleplerin yerine bölgesel yönetimlere yönelik geniş serbesti taleplerini ön plana çıkarmaya başlamıştır ki bunun bölgesel yönetimlerin geleceği açısından daha kalıcı etkilerde bulunacağı tahmin edilmektedir.

SONUÇ

Ortaçağın sonlarından itibaren, ulaşım ve iletişim vasıtalarındaki ilerlemelerin de katkısıyla artık merkezde bulunan ve genellikle diplomasi ve savunma gibi üst faaliyetlerle ilgilenen merkezdeki devlet anlayışından, ülkenin her alanına nüfuz eden ve gittikçe vatandaşların günlük ihtiyaçlarına yönelik her tür hizmeti sunmaya çalışan merkezi devlete geçiş aşamaları yaşanmaktaydı. Bu geçiş

aşamasının öncesinde devlet tek yapılı olmaktan çok parçalı yapılardan teşekkül ettiği için, bu birimlerin sahip olduğu yönetim geleneklerinin aynı pota içinde eritilip eritilemeyeceği yeni yönetim yapılarının şekillenmesini etkileyen önemli unsurlar arasında yer almıştır.

İtalya, AB'nin en fakir bölgelerinin bir kısmını sınırları içinde bulundurmaktadır. Bütün üniter AB ülkelerinde il dışında daha geniş yönetim kademeleri yönündeki arayış, AB'nin kurucu üyeleri arasında yer alan İtalya'da da yaşanmış ve bu doğrultuda yeni yapılanmalara gidilmiştir.

1997 yasaları ile yerinden yönetim ve yönetimde farklılaşma kavramlarının İtalyan yönetim anlayışına dahil olmasıyla bölgesel yapıların faaliyetleri için sağlıklı ve kalıcı yasal bir zemin sunulmuştur. Bu yöndeki ilerlemelere İtalya'nın özgün şartları kadar, AB'nin 1970'lerin sonlarından itibaren bölge kademesi konusundaki teşvik edici katkıları önemli ivme kazandırmıştır.

Ancak AB'nin 2000'lerde bölgenin ulus devlet ile denk bir konumda temsil edilmesini talep eden "Bölgeler Avrupası" yaklaşımına mesafeli durması bölgelerin AB içinde yükselen statüleri için bir set teşkil etmiştir.

İtalya gibi pek çok üniter AB ülkesinde bölge kademesinin geleceği ülkelerin özgün şartları kadar AB politikalarının etkisiyle şekillenecektir ve bölge kademesini daha güçlü konuma taşıyacak politika değişikliği yönünde AB'nin somut adımlardan bahsetmek söz konusu değildir.

KAYNAKÇA

- BULLMANN, U. (1996), *The Politics of the Third Level, Regional and Federal Studies*, Vol.6, No.2, pp.3-19.
- BULL, Anna (1999), "Regionalism in Italy", *Regionalism in Europe*, Peter Wagstaff Intellect Boks, ss.141-157.
- CIAFFI, A.(2001), "Multi-Level Governance in Italy: The Case of Marche", *Regional & Federal Studies*, Vol: 11:2, ss.115-146.
- DENTE, Bruno (1985), "Central Local Relations in Italy: The Impact of the Legal and Political Structures", *Center- Periphery Relations in Western Europe*, Yves Meny and Vincent Wright George Allen, Unwin , London
- DESIDERI, Carlo (2003), "Italian Regions in the European Community", *The European Union and The Regions*, Ed: Barry Jones and Michael Keating, Clarendon Press Oxford
- DIAMANT, Alfred (1954), "The Department, The Perfect, and Dual Supervision in French Administration: A Comparative Study", *The Journal of Politics*, Vol. 16, No. 3, ss. 472-490

- ELAZAR, Daniel J. (1981), "Is Federalism Compatible with Prefectorial Administration?", *Publius*, Vol. 11, No. 2,
- FESLER James W. (1962), French Field Administration: The Beginnings : Comparative Studies in Society and History, Vol. 5, No. 1 (Oct., 1962), pp. 76-111 Published by: Cambridge University Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/177770>
- GALLAGHER, Tom (1993), "The Rise of The Regional Leagues in Italy", *Regional & Federal Studies*, 3: 2, ss. 65 -87.
- GARNER James W. (1919), Administrative Reform in France. The American Political Science Review, Vol. 13, No. 1 (Feb., 1919), pp. 17-46 Published by: American Political Science Association Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1945795>
- GREILSAMMER, Ilan (1975), "The Ideological Basis of French Regionalism", *Publius*, Vol. 5, No. 3, ss. 83-100
- IERACCI, Giuseppe (1998), "European Integration and the Relationship Between State and Regions in Italy: The Interplay Between National and Common Agricultural Policies", *Regional & Federal Studies*, Vol.8: 2, ss. 21-33
- KAISER, Robert and Heiko Prange (2004), "Managing Diversity in a System of Multilevel Governance: The Open Method of Co-ordination in Innovation Policy", *Journal of European Public Policy*, Vol.11: 2, ss. 249-266.
- KOGAN, Norman (1975). Impact of new Italian Regional Governments on the Structure of Power within the Parties. *Comparative politics*, vol 7 no 3 (apr 1975), pp. 383-406
- LOUGHLIN, John (2001) . Italy: The Crisis of the Second Republic *Subnational Democracy in the European Union-Challenges and Opportunities* by John Loughlin With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström, Daniel-L. Seiler. Oxford University Press, pp. 211-229
- LOUGHLIN, John & Seiler Daniel (2001) .France: Between Centralization and Fragmentation 185-211 *Subnational Democracy in the European Union-Challenges and Opportunities* by John Loughlin With the collaboration of Eliseo Aja, Udo Bullmann, Frank Hendriks, Anders Lidström, Daniel-L. Seiler.
- MEADWELL, Hudson (1991), "A Rational Choice Approach to Political Regionalism" *Comparative Politics*, vol 23, no.4 ss. 401- 421.

- NALBANT, Atilla (1997). *Üniter Devlet, Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. Yapı Kredi Yayınları
- RADELLI, Claudio M. and Marcello G. Bruni (1998), "Beyond Charlemagne's Europe: A Sub-national Examination of Italy Within the EMU", *Regional & Federal Studies*, Vol:8: 2, pp.34 -51.
- SCHMIDTKE, Oliver (1993), The Populist Challenge to the Italian Nation-State: The Lega Lombarda/Nord. *Regional Politics and Policy*.1993 sy140-162
- SCHMIDT, Vivien (1999), The European Union and Its Member-States: Institutional Contrasts and Their Consequences. *Mpifg working paper 99/7*, mai 1999
- SPITZER, Alan B. (1965). The Bureaucrat as Proconsul: The Restoration Prefect and the Police Generale. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 7, No. 4 pp. 371-392. Cambridge University Press
- TREİSMAN, Daniel (2007), The architecture of government: rethinking political decentralization. Cambridge: Cambridge University Press
- WEISS, John H. (1983), Origins of the French Welfare State: Poor Relief in the Third Republic, 1871-1914. *French Historical Studies*, Vol. 13, No. 1 (Spring, 1983), pp. 47-78
- WOODS, Dwayne (1995), The Crisis of Center-Periphery Integration in Italy and the Rise of Regional populism: The Lombard League. *Comparative politics* vol 27 no.2 (jan 1995) pp 187-203
- YOUNG, James T. (1898), Administrative Centralization and Decentralization in France. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 11 (Jan., 1898), pp. 24-43 Published by: Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science 2005. 'Reshaping the state? Administrative and decentralization reforms', in Cole, A., Le Gale's, P. and Levy, J. (eds.) *Developments in French Politics 3*. Basingstoke: Palgrave, 122–37. *Regions in Europe*. Edited by Patrick Le Galès and Christian Lequesne. London and New York: Routledge, 1998.
- ZARISKI, Raphael (1983), "The Establishment of the Kingdom of Italy as a Unitary State: A Case Study in Regime Formation" *Publius*, Vol. 13, No. 4 ss. 1-19.

KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞMALARI ÖZELİNDE BİR DEĞERLENDİRME: POLONYA YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ VE TÜRKİYE

Süleyman Yaman Koçak Fatma Neval Genç***

Özet

Bu bildirinin konusu, ülkemizde yapılan karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarına katkı sağlamak amacıyla hem mevcut karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları hakkında genel bir değerlendirme yapmak hem de ülkemizde son zamanlarda daha sık olarak gündeme gelen Anayasa değişikliği ve Başkanlık sistemi tartışmalarını zenginleştirmektir. Bu eksende, bildiride Avrupa Birliği'ne aday ülke olduğu yıllarda Anayasası'nı değiştirerek Yarı-Başkanlık sistemine geçen Polonya ile Türkiye'de Kamu Yönetimi sistemindeki Cumhurbaşkanı'nın mevcut görev ve yetkilerinin karşılaştırılması amaçlanmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi, Yarı-başkanlık Sistemi, Polonya, Yeni Anayasa

Abstract

The subject of this paper is to make a general assessment of the existing comparative public administration studies in order to contribute the comparative public administration studies but also to enrich the debate over constitutional amendment and the presidential system which are more often in the agenda of our country. In this case, it is aimed to compare the presidents' duties and power in Turkish Public Administration system with Poland which moves to the semi-presidential system by changing its constitution during the European Union candidacy years.

Keywords: Comparative Public Administration, Public Administration, Semi-Presidential System, Poland, New Constitution

* Yrd.Doç.Dr., Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü syamankocak@pau.edu.tr

** Doç.Dr., Adnan Menderes Üniversitesi İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi Bölümü fatmanevalgenc@gmail.com

GİRİŞ

Günümüz akademik yazınında ülkemizdeki “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi” eserlerinin üç temel özelliğe sahip oldukları görülmektedir. Bunların ilk özelliği karşılaştırma yapılan ülkeler hakkında temel bilgiler verilmesidir. Bu bilgiler arasında yüzölçümü, dili, dini, coğrafyası gibi ansiklopedik bilgiler olmakla birlikte, genellikle eserlerin yabancı ülkelerin yönetim sistemlerini başta yasama, yürütme ve yargı organları olmak üzere inceleyerek, Türkiye ile benzerliklerini ve farklılıklarını ortaya koyma çabasını okuyucuya bırakarak çeşitli genel çıkarımlar yapmak suretiyle elde edilen bulguların değerlendirilmesi üzerine oturtulduğu görülmektedir. Bunun sonucunda eserlerde genellikle bir karşılaştırma yapılmadığı ve ülkelerin tek başına kendi sistemlerinin ayrı ayrı bölümlerde anlatıldığı birer kaynak yazınına dönüştüğü gözlemlenmektedir.

Ülkemizdeki karşılaştırmalı kamu yönetimi yazınlarının ikinci özelliği karşılaştırılan sistemi bir bütün olarak görmeden, sadece bir açıdan karşılaştırma yapmakla yetinilmesidir. Aslında karşılaştırma ülkeler arasında yapıldığında, karşılaştırma yapılan ülkenin sistemini bütüncül olarak görmek ve kamu yönetiminin genel işleyişine dikkat etmek gerekirken, genellikle ülkemizde bu önemli husus gözden kaçırılmakta ve bu da Türk Kamu Yönetiminin sürekli olarak yeni düzenlemelere ihtiyaç duyması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Çünkü bir kurumun yapısını değiştirdiğinizde ve sistemin geneline dokunmadığınızda, artık kendi sisteminiz ne eski haline dönebilmekte ne de işleyişi alıntıladığınız ülkeye benzemektedir. Örneğin 2007 Anayasa değişikliği sonrasında ortaya çıkan sistem bir parlamenter sistem değildir, çünkü devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir; bir yarı-başkanlık sistemi de değildir, çünkü Cumhurbaşkanının mevcut yetkileri yarı-başkanlık sistemindeki bir Cumhurbaşkanı kadar fazla değildir. Bu sistemi farklı biçimde tanımlamamız ve değerlendirmemiz gerekir. Bu tanımlamada da bizlere Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi çalışmaları yardımcı olmalıdır.

Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi çalışmalarının bir diğer özelliği de sürekli olarak ilgilenilen ve çalışılan bir dal olmamasıdır. Türk Kamu Yönetimi sisteminin, Tanzimat Fermanı ile başlayan Batı ülkeleri ve kurumlarından kendi sistemini reforme ederken yararlanma ve halen de yararlanmaya devam etme süreci son Anayasa değişikliklerinde Anayasa Mahkemesi ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)’nın yapısının değiştirilmesi sırasında da gözlemlenmiş, yeni düzenlemelere Batı ve Avrupa Birliği ülkelerinden atıflar verilmiş ve bu sayede kamuoyundaki muhalifler ikna edilmeye çalışılmıştır. Bu konuda o tarihlerde çok sayıda eser yazılmış hatta Anayasa ve Başkanlık sisteminin tartışıldığı şu günlerde TBMM Anayasa Komisyonu eski Başkanı’nın konuyla ilgili kitabı yayımlanmıştır. Yani Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi çalışmaları konjonktürel olarak parlamakta daha sonra bu konular

gündemden düşünce bu alandaki çalışmalar da azalmaktadır. Bu durum da karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarının çoğu zaman ihmal edilmesine, ayrı bir bilim dalı haline gelememesine ve çoğunlukla ülkemizde siyasiler tarafından yeni bir uygulama öngörüldüğü ya da açıklandığı zaman başvuru ve önemi hatırlanan bir çalışma alanı olarak kalmasına sebep olmaktadır.

1. BİLDİRİDEKİ KARŞILAŞTIRMANIN KONUSU VE KAPSAMI

Bu çalışmada üste bahsi geçen ülkemizdeki Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi çalışmalarının üç karakteristiğinin de yer aldığı bir karşılaştırma yapılması hedeflenmiştir. Belirtilen bu genel amaçtan hareketle, gündemdeki bir tartışma konusunun seçilmesine ve Türkiye'nin şimdiki durumunu geçtiğimiz yıllarda yaşamış olan bir ülkeden çıkarımlar yaparak, konuyu çalışanlara ve ilgi duyanlara farklı bir perspektif sunulması amacıyla karşılaştırma nesnesi olarak Polonya seçilmiştir.

Polonya, tıpkı Türkiye gibi Avrupa Birliği'ne aday ve müzakereye başlamış bir durumda iken 1997 yılında yaptığı yeni Anayasa ile yarı-başkanlık sistemine geçmiş, müzakerelerde ivme kazanmış ve birçok yönetsel sorununu da bu yeni Anayasa ile ortadan kaldırmıştır. Bu çalışmada da öncelikle yarı-başkanlık sistemi ve Polonya hakkında genel bilgiler verilecek, daha sonra Polonya'da uygulanan yarı-başkanlık sistemi ile Türkiye'deki mevcut Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri karşılaştırılacak ve son olarak da yarı-başkanlık sisteminin Türkiye'de uygulanabilirliği tartışmalarına katkı sağlamaya çalışılacaktır.

Çalışmada Başkanlık sistemi yerine yarı-başkanlık sisteminin irdelenecek olmasının başlıca nedenleri; Kamu Yönetimi sistemimizin genelde yarı-başkanlık sistemi uygulayan Fransız sisteminden etkilenmesi, 12 Haziran 2011 seçimlerinin sonucunun iktidar partisine yeni Anayasayı tek başına yapacak ya da Cumhurbaşkanı onayıyla referanduma götüreceği çoğunluğu sağlamayı ve özellikle 2007 ile 2010 Anayasa değişiklikleriyle mevcut sistemimizin yarı-başkanlığa benzer özellikler göstermekte olması sayılabilir. Yarı-başkanlık sistemine ilişkin olarak ünlü Fransız siyasal bilimci Maurice Duverger 1980 yılında kaleme aldığı makalesinde yarı-başkanlık sisteminin üç temel esasa dayanması gerektiğini vurgulamıştır. Bu esaslar; Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan ve genel oyla seçilmesi, Cumhurbaşkanına Anayasa ile oldukça güçlü yetkilerin tanınması ve Parlamentonun güvenine dayanan bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı olarak özetlenmiştir (Duverger, 1980: 167-168). Bu açıdan bakıldığında artık ülkemizde Cumhurbaşkanını halkın seçecek olması, 1982 Anayasası'nın halihazırda Cumhurbaşkanına güçlü yetkiler tanınması ve Parlamentodan güvenoyu almak zorunda olan bir parlamenter sistem bulunması, yarı-başkanlık sisteminin karşılaştırma konusu olmasında etken olmuştur.

1958 Anayasasından bu yana yarı-başkanlık sistemi uygulayan Fransa ya da 1993 Anayasası ile birlikte yarı-başkanlık sistemine geçen Rusya gibi örnekler yerine Polonya'nın tercih edilmesinin sebepleri ise; Polonya'nın Avrupa Birliği sürecinde yarı-başkanlık sistemine geçmesi nedeniyle güncel bir örnek olması, bu sistemi uzun yıllardan beri değil yeni Anayasanın 1997'de kabul edilmesiyle birlikte uygulamaya başlaması ve federal değil üniter bir yapıya sahip olması olarak sıralanabilir. Doğu Avrupa'daki sosyalist yapının çökmesiyle Polonya'da anayasacılık hareketleri hız kazanmış ve 1952 yıllı Stanilist Anayasa'nın değiştirilmesi gündeme gelmiştir. Polonya sosyalist bloktan ilk kopan ülkelerden olmasına ve hemen bir anayasa hazırlama sürecine girmesine rağmen, çabuk biçimde yeni anayasasını hazırlayamamıştır. Bir süre daha 1952 Anayasası yürürlükte kalmış, ardından 1992 yılında "Küçük Anayasa" diye adlandırılan bir geçiş anayasasıyla yola devam edilmiştir. Uzun çalışmalardan sonra 1997 yılında bugün yürürlükte olan nihai anayasa kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 1992'den 1997'ye kadar geçen sürede de Avrupa Birliği'ne aday ülke olmuş ve yeni Anayasa çalışmalarına AB üyelik perspektifi damgasını vurmuştur (Gorzalak, 2001). Sürekli olarak değiştirilen yasa ve yönetmeliklerle entegrasyonu tamamlayamayacağına inanan Polonya, yeni Anayasa'nın 1997'de kabulüyle müzakere başlıklarını hızlıca tamamlamış ve 2004 yılında AB'ye tam üye olmuştur. 1982 Anayasasını sekiz adet AB uyum paketiyle yenileyen Türkiye'nin de yeni Anayasa istemesinin en önemli sebeplerinden biri de AB müzakerelerinin tıkanma noktasına gelmiş olmasıdır. Bu sebeplerden dolayı, Polonya ile karşılaştırma yapılması Türkiye açısından yararlı olacaktır.

2. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

Değişik şekillerde tanımlanması yapılmış olan yarı-başkanlık sistemi, "Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sisteme yarı başkanlık sistemi denir" şeklinde özetlenebilir (Gözler, 2006). Sisteme "yarı-parlâmenter sistem" denilmesi genel kabul görse de, "yarı-başkanlık sistemi" genel olarak ifade görmektedir. Bu sistemlerin, "devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile bakanların siyasi sorumluluğunun kaynaştırılması ile oluşturulduğu" ifade edilebilmektedir (Teziç, 1998: 430). Bu sistemle ilgili görüşler de yazarlar arasında farklılaşmakta ve sistemin ismi dahi düşüncelerin yöneldiği tercihlere göre değişiklik göstermektedir (Yazıcı, 2002: 91).

Başkanlık sistemiyle parlamenter sistemin bazı unsurlarını birleştiren bir ara ya da melez sistem olarak kabul edilen yarı-başkanlık sistemi, yeni bir siyasal sistem olarak siyaset bilimi literatürüne 1958'deki V.Fransız Cumhuriyeti Anayasa'sından sonra girmiştir. Duverger'e göre bir siyasal sistemde; Cumhurbaşkanı genel oyla seçilir, oldukça geniş yetkilere sahip olur ve bununla birlikte karşısında parlamentonun kendilerine muhalefet etmediği sürece iş başında kalabilen yürütme ve hükümet etme iktidarına sahip başbakan ile

bakanlar bulunursa yarı başkanlık sisteminden söz edilebilir (Tosun ve Tosun: 1999)

Yarı başkanlık sisteminde güçlü ve iki başlı bir yürütme organı; güçsüz bir yasama organı ve tabii ki bağımsız yargı organı bulunmaktadır. Yarı başkanlık rejiminde asıl unsur devlet başkanıdır. Rejimin işleyişi devlet başkanına endekslidir. Devlet Başkanı, Anayasanın bekçisidir, kamu düzenini sürdürülmesini, ülke bütünlüğünü ve devletin sürekliliğini sağlar. Uyuşmazlıklarda güvencedir ve bir hakem rolündedir. Özellikle meclis ile uyumlu olan bir devlet başkanı siyasi politikalarda etkili olabilir. Devlet başkanının seçilmesi, yetkileri ve diğer organlarla ilişkileri onun konumunu açığa kavuşturmaktadır (Bayındır, 2007: 123).

Doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanının hukuki yetkileri geniş olduğu gibi bu yetkileri kullanmakta daha rahattır. Devlet başkanının seçilmesinde en az % 50 oy alınması zorunluluğu vardır. Görevden uzaklaştırılması hemen hemen imkânsız olan ve devleti temsil edecek bu organın halkın büyük çoğunluğunun desteğine sahip olması gereklidir. Yarı başkanlık rejiminde görülen en önemli sakınca, seçmene karşı sorumlu devlet başkanı ile parlamentoya karşı sorumlu olan başbakanın yürütme içinde karşı karşıya getirilmesidir. Birbirine üstünlük sağlayamayan bu güçler sistemi sıkıntıya sokabilmektedir. Klasik parlamenter rejimde yürütme iki başlı fakat bunlardan yalnızca biri siyasi niteliktedir. Oysa yarı başkanlık rejiminde seçimle gelen devlet başkanı da siyasi niteliğe dönüşmektedir. Böylece yürütme erkinin her iki kutbu da siyasi tercihleri kullanan organlar olarak tasarlanmıştır (Bayındır, 2007: 125).

Bu anlamda her türlü yarı-başkanlık sisteminde bulunması gereken tek nitelik, ikili bir otorite yapısı olup, devletin başı olan başkanla, hükümetin başı olan başbakan arasında bir çeşit diyalog kurulması zorunluluğudur (Özbudun, 2000). Yarı başkanlık sisteminin temel özelliklerini listelemek istersek:

- Devlet başkanı doğrudan veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçildiği,
- İkili otorite yapısının olduğu yani devlet başkanının yürütme yetkisini bir başbakanla paylaştığı,
- Başkanın parlamentodan bağımsız olduğu, fakat tek başına veya doğrudan hükümet etme yetkisinin olmadığı,
- İradesinin, hükümet yoluyla açıklandığı ve işlem gördüğü parlamentonun güvenoyuna veya güvensizlik oyuna ya da her ikisine tabi ve her iki durumda da bir parlamento çoğunluğunun desteğine muhtaç olduğu,
- İkili otorite yapısının yürütme organının içinde farklı dengelere ve aynı zamanda değişken üstünlüklere olanak sağladığından dolayı yürütmenin

yapıcı birimlerinden her birinin özerklik potansiyelinin devam ettiği sistemlere yarı-başkanlık sistemi denilmektedir (Becerem ve Kalağan, 2007: 170).

3. POLONYA

Polonya Devleti, 10. yüzyılın ortalarında ortaya çıkmış ve 963 yılı ülke tarihinin başlangıcı olmuştur. Polonya ve Vistula nehirleri arasında yaşamış olan Slav kabilelerinin kurmuş olduğu bir devlettir. Polonya 14. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar geçen süre içinde Avrupa'da güçlü bir devlet halindeydi. Polonya 1772 tarihine kadar çeşitli hanedanlıklar idaresindeydi. Bu tarihten itibaren Polonya'nın çöküş dönemi başladı. 1772 tarihinde Prusya, Rusya ve Avusturya, ülke topraklarını aralarında paylaştılar. Bunu 1793 ve 1795 paylaşımları takip etti. Polonya'nın elinde sadece doğu Prusya civarı kaldı. Birinci Dünya Harbinden sonra uzun mücadele ve sıkıntılardan sonra 1918 yılında Versay Antlaşmasıyla bağımsızlığı sağlandı. 1939 yılında aynı anda hem Nazilerin hem de Rusya'nın işgaline uğradı. Savaş boyunca altı milyon Polonyalı öldürüldü. İşgal sırasında kurulan sürgündeki Polonya hükümeti işbaşına geldi. 1947 yılında yapılan seçimlerde komünistler hükümeti kurdular ve ülkeyi Rusya'nın uydusu durumuna soktular. Polonya idaresine komünistlerin gelmesiyle, özel mülkiyet kaldırıldı, endüstriler millileştirildi, okullardaki eğitim sistemleri komünistleştirildi ve bütün üretim araçları devletleştirildi. 1970 yılında yeni ağır vergiler ve aşırı fiyat yükselmeleri isyanlara yol açtı. 1980 yılında olaylar daha şiddetlendi. Tersanelerde gelişen grevler sonucunda, işçinin yanında olduğunu söyleyen komünist idare çeşitli imtiyazlar vermek mecburiyetinde kaldı. Gdansk grevleri adıyla bilinen bu isyanlar sonunda, bağımsız işçi sendikaları kurma hakkı serbest bırakıldı (Republic of Poland, 2001:11).

Olayların gidişinden ürken Rusya'nın tehditleri ülkede sıkıyönetim ilanına sebep oldu. İşçi ayaklanmalarını organize eden Dayanışma Sendikası liderleri tutuklandı. 1983 yılında yine Gdansk'ta tersanelerde hükümet aleyhtarı gösteriler yapıldı. Bunun üzerine, Askerî idare işçilere bazı haklar verdi. 1985 seçimlerinden sonra başa geçen Jaruzelski, Batıyla ilişkilerini geliştirmeye çalıştı. Dayanışma Sendikasına karşı takip edilen sert politika 1986'da yumuşamaya başladı. Artan ekonomik problemler 1988'de büyük bir grev dalgasına sebep oldu. Tüm ülkeye yayılan bu grevler sonucunda Polonya'da tek partili sisteme dayalı sosyalist rejim, 1989 yılında yerini çok partili sisteme bıraktı. 1989 Haziranında yapılan seçimlerde, o tarihe kadar iktidarda olan Birleşik İşçi Partisi ağır hezimete uğradı. Dayanışma Sendikasının ağırlıklı olduğu bir hükümet kuruldu (Jewtuchowicz ve Czernielewska, 2003: 7).

1989 yılına kadar Dayanışma Hareketi ile sosyalist yönetim arasında süregelen siyasi mücadele sonunda mücadeleyi kazanan muhalefet yine kendi desteğiyle Jaruzelski'yi devlet başkanı seçmiştir. Bundan sonra ise Polonya'da anayasacılık hareketleri hız kazanmış ve 1952 yılı Stanilist Anayasa'nın değiştirilmesi gündeme gelmiştir. Polonya sosyalist bloktan ilk kopan ülke olmasına ve belli bir olağanlaşma sürecine girmesine rağmen, çabuk biçimde yeni anayasasını hazırlayamamıştır. Bir süre daha 1952 Anayasası yürürlükte kalmış, ardından 17 Ekim 1992 tarihinde "Küçük Anayasa" diye adlandırılan bir geçiş anayasasıyla yola devam edilmiştir. Uzun çalışmalarından sonra 1997 yılında bugün yürürlükte olan nihai anayasa kabul edilerek yürürlüğe sokulabilmiştir (Hausner ve Marodny, 2000).

4. POLONYA YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ İLE TÜRKİYE CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın nitelikleri, seçimi, görev ve yetkileri Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 101, 102, 103, 104, 105, ve 106. maddelerinde, Polonya Cumhurbaşkanı'nın nitelikleri, seçimi, görev ve yetkileri ise Polonya 1997 Anayasası'nın 126 ila 145. maddelerinde belirtilmiştir.

a) Nitelikleri ve Seçimi

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanı'nın görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında % 10'u geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir (1982 Anayasası/md.101).

Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer. Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya

göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder (1982 Anayasası/md.102-103)

Polonya Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan, eşit ve genel oy ilkeleri çerçevesinde gizli oyla seçileceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıldır ve bir kez daha seçilebilir. Polonya yurttaşlarının cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olabilmek için 35 yaşını doldurmuş olmaları ve meclis seçimlerinde oy kullanabilecek haklara sahip olmaları gerekir. Yine adayın, oy hakkı olan en az 100.000 vatandaşın imzası ile desteklenmesi gereklidir. Polonya'da da oylama iki turlu olarak öngörülmüş ve ilk turda aranan çoğunluğa ulaşamazsa ikinci tura ilk turda en çok oy alan iki adayın katılabileceği düzenlenmiştir. İkinci tur oylaması Polonya Anayasası'na göre iki hafta sonra yapılmaktadır. Polonya'da Yüksek Mahkeme Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin geçerliliğine ilişkin olarak karar verme yetkisine sahiptir. Ayrıca seçmenlerin cumhurbaşkanı seçimleriyle ilgili ilkeleri belirten statü hakkında Yüksek Mahkeme'ye başvurma hakkı vardır (Polonya 1997 Anayasası/md.127-129)

b) Görev ve Atama Yetkileri

Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milleti'nin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Bu amaçlarla Anayasa'nın ilgili maddelerinde gösterilen koşullara uyarak yapacağı görev ve kullanacağı yetkiler şunlardır:

1) Yasama ile İlgili Olanlar:

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni gerektiğinde toplantıya çağırarak, Yasaları yayımlamak, Yasaları yeniden görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri göndermek, Anayasa değişikliklerine ilişkin yasaları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, Yasaların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün, tümünün ya da belirli kurallarının Anayasa'ya biçim ya da esas yönünden aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermek,

2) Yürütme ile İlgili Olanlar:

Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın önerisi üzerine Bakanları atamak ve görevlerine son vermek, Gerekli gördüğünde Bakanlar Kurulu'na Başkanlık etmek ya da Bakanlar Kurulu'nu Başkanlığı altında toplantıya çağırarak, devletlere Türk Devleti'nin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, Uluslararası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Başkomutanlığını temsil etmek, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar vermek, Genelkurmay Başkanı'nı atamak, Milli Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırarak, Milli Güvenlik Kurulu'na Başkanlık etmek, Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim ya da olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, Kararnameleri imzalamak, Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek ya da kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve Başkanını atamak, Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak, Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek, Üniversite rektörlerini seçmek.

3) Yargı ile İlgili Olanlar:

Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcivekilini, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

Polonya Cumhurbaşkanı ise Hükümetin oluşturulması sürecinde cumhurbaşkanı güçlü yetkilerle donatılmıştır. Ancak, kendisine hükümeti ya da başbakanı ve diğer bakanları görevden alabilecek bir anayasal yetki de verilmemiştir. Cumhurbaşkanı Sejm (Polonya Meclisi)'den güvenoyu almayan bir bakanı azledebileceği gibi başbakanın istemi üzerine hükümetin kompozisyonu üzerinde değişiklik yapabilecektir. Bunun dışında yine başbakanın karşı imzasıyla Genelkurmay başkanını da görevden alabilecektir. Aşağıda Polonya Cumhurbaşkanı'nın görev, yetki ve hangi pozisyonlara atama yapabileceği sıralanmıştır.

Madde 133. 1. Cumhurbaşkanı, Devletin dışişlerinde temsilcisi olarak: 1) Uluslararası anlaşmaları onaylar veya fesheder ve bunları Sejm (Meclis) ve Senato'ya bildirir; 2) Diğer devletlere ve uluslararası kuruluşlara Polonya Cumhuriyeti'nin tam yetkili temsilcilerini atama ve geri çağırma; 3) Güven Mektuplarını kabul eder ve diğer devletler kendisine akredite uluslararası örgütlerin temsilcilerini geri çağırır. 2. Cumhurbaşkanı, bir uluslararası

anlaşmayı imzalamadan önce, Anayasaya uygunluk görüşü almak için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. 3. Cumhurbaşkanı, dış politika açısından Başbakan ve ilgili bakanla işbirliği yapar. Madde 134. 1. Cumhurbaşkanı Polonya Cumhuriyeti Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanıdır. 2. Cumhurbaşkanı, barış zamanında, Silahlı Kuvvetlerin komutasını Milli Savunma Bakanı üzerinden yerine getirir. 3. Cumhurbaşkanı belirli bir süre için, Genelkurmay Başkanı ve kuvvet komutanlarını atar. Komutanların görev sürelerinin uzunluğu, görev sürelerinin sonuna gelmeden görevden alınma usul ve şartları kanunla belirlenir.

Madde 135. Devletin iç ve dış güvenliğiyle ilgili olarak Cumhurbaşkanının danışma organı Milli Güvenlik Kurulu'dur. Madde 136. Devlete dışarıdan doğrudan bir tehdit durumunda, Cumhurbaşkanı, Başbakan'ın talebi üzerine, Polonya Cumhuriyeti'nin savunması için Silahlı Kuvvetlere genel veya kısmi seferberlik ve tertiplenme emri verir. Madde 137. Cumhurbaşkanı Polonya vatandaşlığı verir ve Polonya vatandaşlığından vazgeçme için muvafakat verir. Madde 138. Cumhurbaşkanı paye ve nişan verir. Madde 139. Cumhurbaşkanının af yetkisi vardır. Af yetkisi Yüce Divan tarafından mahkum edilen kişileri kapsamayabilir. Madde 140. Cumhurbaşkanı Sejm (Meclis), Senato veya Ulusal Meclis'e seslenebilir. Bu tür mesajlar tartışma konusu edilemez. Madde 141. 1. Cumhurbaşkanı, belirli konularla ilgili olarak, Kabine'yi toplar. Kabine, Bakanlar Kurulu üyelerinden oluşur ve Cumhurbaşkanı tarafından başkanlık edilir. 2. Kabine, Bakanlar Kurulunun yetkilerine sahip değildir.

Madde 144. 1. Cumhurbaşkanı, anayasal ve yasal yetkisini kullanarak, Resmi Kararlar yayınlar. 2. Cumhurbaşkanı'nın Resmi Kararları'nın geçerli olması için, imzasıyla Sejm'e karşı sorumluluğu kabul eden Başbakanın imzası gereklidir. 3. Yukarıdaki 2'nci fıkra hükümleri aşağıdakileri kapsamaz: 1) Sejm (Meclis) ve Senato seçimlerinin ilânı; 2) Yeni seçilen Sejm (Meclis) ve Senato'yu ilk oturumunu yapmaya çağırma; 3) Anayasada belirtilen durumlarda Sejm'in (Meclis) görev süresinin kısaltılması; 4) Kanun koyma sürecini başlatma; 5) Ülke genelinde halkoylaması ilân etme; 6) Bir kanun tasarısını imzalama veya imzalamayı reddetme; 7) Bir kanun veya uluslararası bir anlaşmayı Polonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi'nde (Dziennik Ustaw) yayımlatmak; 8) Sejm (Meclis), Senato veya Ulusal Meclis'e seslenmek; 9) Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunma; 10) Denetim gerçekleştirmesi için Yüksek Denetleme Kurulu'nu görevlendirme; 11) Başbakanı aday gösterme ve atama; 12) Bakanlar Kurulunun istifasını kabul ve geçici olarak görevini devam ettirmelerini yükümlü kılma; 13) Bir Bakanlar Kurulu üyesinin Yüce Divan önüne çıkarılması için Sejm'e (Meclis) başvurma; 14) Sejm'in (Meclis) hakkında gensoru önergesini kabul ettiği bir bakanı görevden alma; 15) Kabinayı toplam; 16) Paye ve nişan verme; 17) Hâkimleri atama; 18) Af yetkisini kullanma; 19) Polonya vatandaşlığı verme ve vatandaşlıktan çıkmaya izin verme; 20) Yargıtay Birinci Başkanı'nı atama; 21) Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Başkan Yardımcısı'nı atama; 22) Danıştay Birinci Başkanını atama; 23) Yargıtay ve

Danıştay başkan ve başkan yardımcılarını atama; 24) Sejm'den (Meclis) Polonya Ulusal Bankası Başkanını atamasını talep etme; 25) Para Politikası Kurulu üyelerini atama yetkisi vardır.

Polonya Anayasasıyla cumhurbaşkanına yasama sürecine katılma yetkisi verilmiştir. Yetki, yasama meclisleri üyeleri ve hükümetten başka Cumhurbaşkanına da tanınarak cumhurbaşkanının sistem içerisinde belirleyici olabilmesinin önü açılmıştır. Cumhurbaşkanı, bir kanunu imzalayıp yürürlüğe sokmadan önce kanunun anayasaya uygunluğunun denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir. Eğer, Anayasa Mahkemesi kanunu anayasa uygun bulmuşsa cumhurbaşkanı kanunu imzalamayı reddedemez. Yani Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya uygun bulmadığı kanunu imzalayamaz Eğer kanunun bazı maddelerinin anayasaya aykırılığı söz konusu ise ve Anayasa Mahkemesi de bu yönde karar vermişse, Cumhurbaşkanı kanunu kısmen veto edilerek imzalar ya da anayasaya aykırılığın giderilmesi için Sejm'e geri gönderir (Polonya 1997 Anayasası/md.122)

Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne gitmeksizin de kanunu veto ederek Sejm'e geri gönderebilir. Bu durumda Sejm'in, Cumhurbaşkanı vetosunu aşarak kanunu yeniden kabul edebilmesi için, üye tamsayısının en az yarısının hazır bulunduğu oylamada 3/5 çoğunluğuna ulaşabilmesi gereklidir. Sejm bu çoğunlukla kanunu yeniden kabul ettiğinde artık cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne gitmek hakkı kalmaz ve kanunu imzalayarak 7 gün içinde yürürlüğe sokması gereklidir (Çınar, 2009: 559). Anayasanın 188. ve 189. Maddelerdeki konularda da cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesi'nde dava açma yetkisi tanınmıştır. Bu hükümler çerçevesinde, Polonya Anayasasıyla cumhurbaşkanına yalnızca önleyici anayasaya uygunluk denetiminde bulunabilme imkanı tanınmamış, aynı zamanda yürürlüğe girmiş olan kanunlar hakkında da Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi verilmiştir. Anayasayla Polonya Cumhurbaşkanı'na referanduma gitme yetkisi de verilmiştir (Polonya 1997 Anayasası/md.125)

	Seçilme Yeterliliği	Seçilme Usulü	Yetkileri		
			Hükümet ile ilgili yetkileri	Yasama ile ilgili yetkileri	Atama ile yetkileri
POLONYA (yarıbaşkanlık)	* 35 yaşını doldurmuş olmalıdır.	*Doğrudan halk tarafından seçilmektedir. *İki kez üst üste seçilebilmektedir. *Seçimler 2 türlü yapılmakta, ilk turda seçilemezse ikinci turda en fazla oyu almış iki adaydan biri seçilir.	*Hükümeti, başbakanı ve diğer bakanları görevden alma yetkisine sahip. *Sejm'den güvenoyu almadan bir bakanı azledebilir. *Sejm'i feshetme yetkisi vardır. (güvenoyu alamama-bütçe yasasının hazırlanamaması)	* Anayasa değişiklikleri için kanun teklif etme yetkisi var. *Yönetmelik ve yürütme emirnameleri çıkartabilir. *Kanunu onaylamadan Anayasa Mahkemesine anayasaya uygunluğu için başvurma hakkına sahiptir. *Anayasa mahkemesine başvurmadan veto etme hakkı vardır. * Yürürlüğe girmiş kanun için Anayasa mahkemesine başvurabilir.	Karşı imza olmadan; *Başbakan *Yargıçlar Yüksek mahkeme başkanı *Anayasa mah. Başkanı *Danıştay'ın Başk. Yard. Merkez Bankası başkanı *Başbakanın önerdiği bakanlar
TÜRKİYE (parlamentar)	*40 yaşını doldurmuş olmalı *Yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip	* 5 yıllık süre için seçilmektedir. * İki kez seçilebilir. *doğrudan halk tarafından seçilmektedir. *Seçimler 2 türlü yapılmakta, ilk turda seçilemezse ikinci turda en fazla oyu almış iki adaydan biri seçilir.	*Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek *Genelkurmay Başkanını atamak *Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek	*Kanunları tekrar görüşülmek üzere Meclise geri göndermek, *Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları halkoyuna sunmak, *Anayasaya şekil veya esas bakımından Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak.	*Anayasa Mahkemesi başkanı *Merkez Bankası başkanı * RTÜK başkanı * Üçlü kararname ile Büyükelçi ve Vali atar

5. TÜRKİYE'DE YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNİN UYGULANABİRLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yarı-başkanlık sisteminin en çok kabul gören tanımlarından birinin Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem olmasıdır. 21 Ekim 2007 referandumu ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda değişiklik yaparak Cumhurbaşkanı'nın seçim usul ve esaslarını yeniden düzenlemiş ve Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Yeni Anayasa tartışmalarının temel başlıklarından biri de Türkiye'nin yeni bir sisteme geçip geçmeyeceğidir. Türkiye'de özellikle güçlü başbakanların bulunduğu dönemlerde başkanlık, yarı-başkanlık ya da genel manada Türk parlamenter sisteminde değişiklik tartışmalarının yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Turgut Özal, Süleyman Demirel gibi liderler bu konuda tartışma açmışlar ancak bu tartışmalar anayasal bir sistem değişikliğine yol açmamış ve bu liderler siyasi partilerini bırakıp, Cumhurbaşkanlığı makamının görev ve yetkilerini 1982 Anayasası'nın çizdiği çerçeve içerisinde kullanmışlardır.

Bir ülkenin geçirdiği tarihsel süreç ve sahip olduğu siyasi kültür o ülkenin seçeceği sistemi doğrudan etkilemektedir. ABD'nin Başkanlık sistemi uygulamasında oradaki güçlü eyalet yapısının varlığı göz ardı edilemez ya da Almanya'daki federal yapının güçlü derebeylik sisteminin bir sonucu olduğunu yadsıyamayız. Karşılaştırma ülkesi Polonya'da, 1989'da Varşova Paketi'nin çözülmesinden çok kısa bir süre sonra, diğer Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yeni anayasa yapma süreci başlamıştır. Bu süreçte sosyalist bloktan ilk ayrılan ülkelerden biri olarak Polonya, uzun çalışmalar neticesinde 1997 Anayasasını, gerçekleştirdiği referandumla kabul ederek, yürürlüğe sokmuştur. Polonya'nın yeni anayasasını incelediğimizde karşılaştığımız sonuç; Fransa yarı-başkanlık sistemine benzer bir sistemin oluşturulduğudur. Özellikle, Fransa'daki yarı-başkanlık sisteminin aksaklıkları göz önüne alınarak doğabilecek kilitlenmelerin önüne geçmek için parlamenter sisteminin araçlarından yararlanılmıştır. Anayasada yer alan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm kurumlarıyla bu amaca yönelik önlemler alınmaya çalışılmış, böylece saf parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanından daha güçlü ve fakat klasik yarı-başkanlık sistemindekinden daha zayıf bir cumhurbaşkanı üzerine kurulmuş hükümet sistemi kurumsal olarak geliştirilmiştir. Bir başka deyişle; Polonya'nın hükümet sistemi, parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemi arasında yer alan bir hükümet sistemidir. Çünkü bir yandan meşruluk sorunu ve cumhurbaşkanının yetkileri bakımından yarı-başkanlık sistemine; öte yandan rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarıyla yarı-başkanlığın doğuracağı siyasal kilitlenmelerin giderilmeye çalışıldığı parlamenter sisteme benzeyen yönler taşımaktadır (Yücel, 2003: 359). Ancak Polonya açısından hükümet sistemine asıl vurguyu yapan cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesidir ki; bu da Polonya'daki sistemi parlamenter sistemden ayıran en önemli özelliktir.

Parlamenter sistemin en temel esaslarını bünyesinde barındıran Türkiye'de sistemin sorunlarını çözmek için yalnızca Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından

doğrudan seçilmesinin yeterli bir çözüm olmayacağı bilinmektedir. Bu haliyle, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi beraberinde çifte meşruluk sorununu ortaya çıkaracaktır. Çünkü 2007 Referandumu ile Cumhurbaşkanı'nın sadece seçilme usul ve esasları düzenlenmiş, görev ve yetkilerine dokunulmamıştır (Öz, 2009). Böylece seçilme usulü olarak Türkiye Cumhurbaşkanı'nın yarı-başkanlık sistemine benzemekte ama yapı olarak varlığını parlamenter sistem ile sürdürmektedir. Bu durumun yeni Anayasa süreci ile, Polonya örneğinde olduğu gibi tüm sistem ile beraber düzenlenmesi yerinde olacaktır. Bu yapılmadığı takdirde ülkemizde 2014'te yapılması öngörülen Cumhurbaşkanlığı seçimiyle birlikte hem Cumhurbaşkanı'nın hem de Başbakan'ın seçimle iş başına geldiği bir ortamda Türk idari sisteminin kilitlenmesine kadar gidebilecek sorunlar ortaya çıkabilir. Bunun önlenmesi için gerekli değişikliklerin önceden yapılması büyük önem arz etmektedir.

Çünkü seçimle iş başına gelen cumhurbaşkanı, eğer güçlü anayasal yetkilere sahip değilse bunun temini için bütün siyasi olanaklarını kullanacak ve girişimlerden kaçınmayacaktır (Gönenç, 2011: 5). Bunun temelinde yatan neden ise cumhurbaşkanının seçimle gelirken gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği bir programın olmasıdır. Seçilmeyi sağlamak için seçmene sunulan böyle bir programın varlığının bulunduğu unutulmamalıdır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve anayasal olarak güçlü yetkilere sahip kınlanması, sistemi parlamenter sistemden uzaklaştıracak ve Türkiye belki de iki başlılık ile karşı karşıya kalacaktır. Bu noktada istikrar uğruna etkinlikten vazgeçmek, üzerinde tartışılması gereken asıl konudur. Çünkü her istikrarlı yönetim beraberinde etkinliği getirmeyebileceği gibi istikrarı ortadan kaldırdığı ileri sürülen çok partili hükümetlerin var olduğu parlamenter sistemlerde de etkinlik sağlanabilmektedir (Yücel, 2003: 360).

Parlamenter sistemin istikrarsızlık dolayısıyla ortaya çıkan bunalımlarının giderilmesi için Polonya'nın yeni anayasasında da görüleceği üzere parlamenter sistemi bazı anayasal mekanizmalarla rasyonelleştirme çabaları, bunalımları çözmek anlamında daha ekonomik olduğu açıktır. Çünkü bütün bir hükümet sistemini değiştirmek, siyaseten büyük bir riski göze almak demektir ki; kurulu iktidarlar için bu riski göze almak mantıklı bir yaklaşım olmaktan ötedir. Bunun yerine, sistemin işleyişine akıcılık kazandıracak akılcı düzeltmeler; hem oluşabilecek ciddi tıkanmaları engelleyebilecek hem de siyaseten büyük bir kaosa ya da daha yumuşak bir ifadeyle hüsrana uğranılmasına imkân tanımayacaktır (Yücel, 2003: 361). Bu süreci iyi bir şekilde kullanan Polonya yeni Anayasa ile birlikte gerek Avrupa Birliği'nin istediği yönetsel ve mali reformları yapmış gerekse de sisteminin aksayan yönlerini düzeltmeye çalışmıştır. Avrupa Birliği ile ilişkilerin durma noktasına geldiği günümüzde benzer bir sürecin Türkiye'nin Avrupa Birliği sürecine katkı sağlayacağı açıktır. Yerleşik bakanlıkların adının değiştirilerek ya da bakanlıkların teşkilat kanunlarını yenileyerek kazandırılmaya çalışılan yeni görünüm maalesef Türk idari yapısını yamalı bohça bir hale getirmiştir. Türkiye'de yeni bir anayasa çalışması ile yapılacak idari reformlarla sistemin topyekün yenilenmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

SONUÇ

Bu bildiri çalışmasında Türkiye'deki Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi çalışmalarının üç temel karakteristiği çerçevesinde, Polonya ve Türkiye'nin mevcut durumları karşılaştırılarak, yeni Anayasasının Avrupa Birliği yolunu açtığı Polonya'nın sisteminde ne gibi değişiklikler yaptığı irdelenmeye çalışılmış ve Türkiye'nin Polonya'dakine benzer bir değişiklik yapip yapamayacağı değerlendirilmiştir. Bütün bu hususlar anlatılırken, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Çalışmaları teması merkezinde kalınmaya özen gösterilmiş ve bu çerçevede çıkarımlar yapılmıştır.

Sistem tartışmaları 2011 genel seçimlerinin öncesinde ve sonrasında yeniden gündeme gelmiştir. Yaklaşık dokuz yıldır başbakanlık yaparak İsmet İnönü ve Adnan Menderes'ten sonra en fazla başbakanlık görevi yapan siyasi olan Recep Tayyip Erdoğan mevcut parlamenter sistemin reforme edilmesine dönük isteğini birçok defa dile getirerek, Türkiye'deki mevcut sistemi yeniden sorgulanmasını sağlamıştır. Yalnız bu tartışmanın önceki dönemlerden farkı, Türkiye Cumhuriyeti için yeni bir Anayasa çalışmasının arifesinde bu konunun gündeme gelmiş olmasıdır. Karşılaştırma yaptığımız sistem ve ülkede de işaret ettiğimiz üzere, Polonya Avrupa Birliği adaylığı sırasında başardığı yeni Anayasa yapma sürecinde birçok sistemi ve ülkeyi incelemiş sonuçta kendi yapısına uygun olarak, Türk Parlamenter sistemi ile Fransız yarı-başkanlık sistemi arasında bir sistemi benimsemiştir. Ancak Polonya sistemi Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri bakımından Fransız sistemine daha yakın olduğu için yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır.

21 Ekim 2007 referandumu ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda değişiklik yaparak Cumhurbaşkanı'nın seçim usul ve esaslarını yeniden düzenlemiştir. Ancak bu değişiklikte Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri ile ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Yani sistemdeki Cumhurbaşkanı'nın seçimi yarı-başkanlık sistemine benzemiş ancak görev ve yetkileri açısından Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın durumu yarı-başkanlıktaki Cumhurbaşkanlarına göre zayıf kalmıştır. Buradaki temel soru şu olmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti yeni Anayasa sürecini kullanıp sistemini yarı-başkanlık ya da daha ileri giderek Başkanlık sistemine mi evriltecektir yoksa Cumhurbaşkanı görev ve yetkileri bakımından mevcut halini koruyacak mıdır?

Yaptığımız karşılaştırma neticesinde görülmektedir ki bir makamın tek başına değiştirilmesi yeterli değildir. Sistem değiştiren Fransa, Rusya, Polonya gibi ülkeler bunları hep Anayasalarını değiştirerek başarmışlardır. Kuvvetler ayrılığı prensibini benimseyen her devlet için aslında bu bir zorunluluktur. Çünkü sistemin bir parçası değiştiğinde sistemin diğer parçaları ona uymakta zorlanmakta ve bu da ülke yönetiminde zafiyete neden olabilmektedir. Ortaya yetki karmaşaları, siyasi bunalımlar çıkabilmekte, bunlar da ülke siyasetini meşgul ederek ülkenin gündemini gereksiz tartışmalar içinde bırakmaktadır. Oysa ki, başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde bu sisteme neden geçildiği değerlendirildiğinde daha çok siyasal istikrarsızlıkları

önlemek amacının olduğu görülmektedir. Bundan dolayı Türkiye’de yeni sistemlerinin uygulanabilirliği ile ilgili tartışmaların öncesinde bu sistemlerin uygulandığı ülkelerin toplumsal, siyasal yapıları dikkate alınmalıdır. Uzun bir sürecin sonucunda oluşmuş, siyasi-idari altyapıya sahip ve siyasal istikrarsızlık gidermeye yönelik olarak kullanılan bu sistem, en başta uygulanacağı ülkede demokratik bir yapıya ihtiyaç duymaktadır.

Türkiye’de sistem ile ilgili bir değişiklik yapılacaksa bunun sadece Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkilerinin genişletilmesinde ya da daraltılmasıyla olamayacağı açıktır. Bunun çeşitli diğer yasa ve Anayasa düzenlemeleriyle desteklenmesi gerekmektedir. Örneğin Siyasi Partiler Kanunu’nu yenilenmesi, siyasal partilerin mecliste temsil edebilirliğini sağlayacak düzenleme yapılması, kuvvetler ayrılığı sisteminin düzgün işlemesi ve sadece teorikte değil uygulamada da birinin diğerinin üstünde olmaması önemli başlıklar olarak sayılabilir. Türkiye’deki sistem tartışmaları sadece Cumhurbaşkanlığı makamının özelinde değil, yukarıda sayılan benzeri düzenlemeler ile birlikte sona erebilir.

KAYNAKÇA

- BECEREN, Ertan ve KALAĞAN, Gökhan (2007) “Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi: Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl:6 Sayı:11 Bahar 2007/2 s.163-181.
- BAYINDIR, M. Savaş (2007) “Kıt’a Avrupasında Yarı Başkanlık Rejimi Örnekleri ve Bir Değerlendirme”, Ankara.
- ÇINAR, Tayfun, (2009) “Polonya’da Kamu Yönetimi”, Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri içinde, İmge Kitabevi, Ankara, 2. Baskı, 545-593
- DUVERGER, Maurice (1980) A New Political System Model: Semi-Presidential Government, European Journal of Political Research, (8) 2, pp. 165–187.
- GORZELAK, G., (2001) Polish Regionalism and Regionalization, Polish Statistical Review, Warsaw.
- GÖNENÇ, Levent (2011) Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
- GÖZLER, Kemal (2006), Anayasa Hukukuna Giriş, Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, Bursa
- HAUSNER, J. and MARODNY, M. (2000), The Quality of Governance: Poland Closer to the European Union, Kracow, Kracow University of Economics

- JEWUCHOWICZ, A., CZERNIELEWSKA, M., (2003) Social Network Analysis, Regional Policy: Lodz Voivodeship, European Institute, Lodz 2003, ADAPT document.
- ÖZ, Muammer (2009), Türk Anayasa Hukukunda Cumhurbaşkanının Yürütmeye İlişkin Yetkilerinin Parlamenter Hükümet Sistemi ve Hukuk Devleti Açısından Durumu, Kırıkkale Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi
- ÖZBUDUN, Ergun (2000) Türk Anayasa Hukuku, 6. Baskı, Ankara.
- POLONYA ANAYASASI (1997) Erişim Tarihi 21 Eylül 2011 <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/12-POLONYA%20385-438.pdf>
- REPUBLIC OF POLAND (2001) National Program for the Preparation of Membership in the European Union, 12 June, Warsaw: Council of Ministers of Republic of Poland.
- TEZİÇ, Erdoğan (1998) “Anayasa Hukuku”, 5. Bası, İstanbul.
- TOSUN, Gülgün Erdoğan ve TOSUN, Tanju; “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye’nin Siyasal İktidar Arayışı”, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999
- TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI (1982) Erişim Tarihi 21 Eylül 2011 http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf
- YAZICI, SERAP (2002) Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, 1. Baskı, İstanbul.
- YÜCEL, BÜLENT (2003) “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, Ankara Üniversitesi Dergisi, c.52 s.14.

TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASINDA KÜRESEL VE BÖLGESEL ÖRGÜTLERİN ROLÜ: BM – AB ÖRNEĞİ

Hayriye Sağır Hatice Özkan Sancak***

Özet

Başlangıçta belirli bir alan yada en fazla bölge ölçeğinde sınırlı kalan çevre sorunları günümüzde artık küresel bir niteliğe kavuşmuştur. Özellikle kentleşme ve endüstrileşmenin hız kazanması çevre sorunlarının ölçeğini genişletmiş ve bu nedenle de ülkeler arasında küresel bir işbirliğini zorunlu hale getirmiştir. Devletler tek başlarına çözüm üretemeyecek bölgesel veya küresel işbirliğini zorunlu kılan sorunlara karşı örgütlü hareket etme gereksinimi duymaktadırlar. Uluslar arası örgütlerin temel amaçları da burada ortaya çıkmaktadır.

Çevre alanındaki başlıca aktörler ulus-devletler, uluslararası örgütler ve bölgesel örgütlerdir. Bu aktörler, çeşitli şekillerde uluslararası çevre politikalarının şekillenmesinde rol oynamaktadır. Özellikle son yıllarda, bu politikaların oluşmasında uluslararası örgütlerin ve hükümet-dışı örgütlerin katkısı artmaktadır. Uluslararası örgütlerin çevre politikaları üzerindeki etkisi 1970’li yıllar itibari ile hissedilir boyutlara ulaşmıştır. Uluslararası çevre hukukunun oluşum sürecinde bu örgütler kilit bir rol oynamaktadırlar. Bu doğrultuda çevre sorunları konusunda evrensel olarak ilk adımı Birleşmiş Milletler Örgütü 1972 yılında Stockholm’de düzenlediği Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı’yla atmıştır. Konferansla devletler çevre için ilk kez toplanmışlardır. Konferans sonucunda yayınlanan bildirmede; çevre-insan ilişkilerine, insan faaliyetlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerine, ülkelerin ekonomik gelişme sorunlarına, yaşam koşullarının iyileştirilmesine değinilerek uluslar arası örgütlere ve hukuka vurgu yapılmış özellikle uluslar arası işbirliği ve dayanışmanın altı çizilmiştir.

BM özellikle çevre programının kurulmasının ardından çevre konusunda oldukça ciddi çalışmalar yapmış, çok sayıda belge ve rapor yayınlamıştır. Yapılan çalışmalar doğrultusunda da devletler yayınlanan belgelere yönelik olarak politika geliştirmek durumunda kalmışlardır.

Bölgesel örgütler de çevre alanında faaliyette bulunmaktadırlar. Ulusal çevre politikalarında etkili olan bölgesel aktörlerden biri de Avrupa Birliği’dir. Avrupa Birliği aday ülkelerde politika belirlemede etkin bir aktör konumundadır. 2005 yılından günümüze Türkiye’de çevre politikalarına yön veren örgütlerden biri de Avrupa Birliği’dir.

Yapılan bu çalışmada çevre politikasının uluslar arası boyutlarının Türkiye’deki çevre politikalarına yansımaları, resmi belgelerin incelenmesi, konuya ilişkin yerli ve yabancı

* Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, hayriyesamur@selcuk.edu.tr

** Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, haticesancak@hotmail.com

literatür taramasının yapılması ve elde edilen bilgilerin kuramsal çerçevede değerlendirilmesi yöntemiyle incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Çevre, Uluslar arası Çevre Politikası, BM Konferansları, Avrupa Birliği

Abstract

At first, environmental problems remaining limited in the scale of region one or a several attained to a global qualification in our days. Especially, that urbanizing and industrialization gain acceleration has enlarged the scale of environmental problems and therefore, made obligatory a global cooperation between the nations. The governments need to act in an organized way against the problems, which makes obligatory the regional and global cooperation, that they can't find any solution on one's own. The main aims of international organizations also emerge here.

The major actors in the environmental field are international organizations and regional organizations. These actors play role in various ways in shaping international environmental policies. Especially, in the recent years, informing these policies, the contributions of international organizations and non-governmental organizations, the effect of international organizations on the environmental policies reached the sensible dimension in respect with 1970s. Informing process of international environmental law, these organizations play a main role. In this direction, the first step on environmental problem was taken by United Nations Organization in the United Nations Environmental Conference hold in 1972 by it. With this conference, the governments were met for the environment first time. In the declaration brought out at the end of conference, addressing to the relationship of environment –human, the negative effects of human activities on environment, the problems of countries on economic developments, and improving the living conditions, the emphasize is made on international organizations and law and especially, the international cooperation and solidarity is underlined.

United Nations, especially following the environmental program, made carried out serious studies on the environment and polished a number of documents and reports. In the direction of studies carried out, the governments needed to develop policies toward the documents published.

Regional organizations are also in active in the environmental field. One of the regional actors being effective on national environmental policies is also European Union. European Union is in an active position in determining policy in the applicant countries. From 2005 to the present days, one of the organizations giving direction to the environmental policies in Turkey is also European Union.

In this study carried out, the reflection of international dimensions of environmental policy to the environmental policies in Turkey will be investigated via the method of examining the official document, reviewing the relevant domestic and foreign resources, and of evaluating the obtained information in an institutional frame.

Keywords: Environment, International Environmental Policy, UN Conferences, European Union.

GİRİŞ:

İnsan faaliyetlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkileri özellikle 20. Yüzyılın ikinci yarısından sonra anlaşılmaya başlanmıştır. Kentleşme ve sanayileşmenin artış göstermesi bununla birlikte uygulanan ne pahasına olursa olsun kalkınma politikaları çevrenin ciddi boyutlarda tahrip edilmesine yol açmıştır. Söz konusu insan müdahaleleri sonucunda çevre kendi kendini yenileyebilme özelliğini kaybetmiştir.

20.yy'a gelindiğinde insan doğayla ilişkileri konusunda yeniden düşünmek zorunda kalmıştır. İnsan-doğa ilişkisinin irdelenmesi sonucunda ise dünyada yalnızca belirli bölgelerde bozulma, yok olma ile karşılaşmadığı, çevresel sorunlardan bazılarının dünyanın tümünü etkileyebildiği tespit edilmiştir. Nitekim dünyanın tek bir geleceği vardır ve insanlar bu ortak geleceği birlikte paylaşacaklardır (Keleş&Hamamcı&Çoban, 2009;s.431). Çevrenin bu şekilde bozulması dünya üzerinde küresel boyutlara ulaşan bir takım sorunlara yol açmıştır. Bu sorunları dört başlıkta toplamak mümkündür (Nebel&Wright, s;9-13):

- a)Hızlı nüfus artışı ve kişi başına düşen tüketim miktarının artması
- b)Toprakta meydana gelen bozulma ve erozyon
- c)Küresel atmosferde meydana gelen değişiklikler
- d)Biyolojik çeşitlilikte yaşanan tür kaybı

Yaşanan sorunlara paralel olarak yapılan akademik çalışmalarda da çevre sorunlarının bütünselliğine ve küreselliğine vurgu yapılmakta ve sorunların çözümlerinin de küresel olması gerektiği belirtilmektedir. Bu doğrultuda sorunların ele alındığı ölçek yerelden küresel bir düzeye taşınırken, sorunların çözüm araçlarını sunan çevre politikaları da ulusallıktan uluslar arası bir niteliğe kaymıştır. Bu aşamada çevre, yalnızca bireylerin ve devletlerin ilgi alanı olmaktan çıkmış, uluslar arası örgütlerin ve uluslar arası uzmanlık kuruluşlarının temel uğraş alanı olmuştur.

Çevresel sorunların temelinde üretim ve tüketim ilişkileri bulunmaktadır. Üretim yapıldığı zaman az yada çok çevre kirliliği meydana gelecektir, yine üretilen ürünlerin tüketimleri esnasında da çevre kirliliği ortaya çıkacaktır. Bu noktada devreye devletler girmektedir. Sosyal devlet olmanın bir gereği olarak çevre koruma ile üretim ve kalkınma arasında devletler belirli tercihler geliştirmek zorundadırlar. Çevresel değerleri yok etmeden insanların refahlarını bununla birlikte gelecek kuşaklarında yaşam alanlarını güvence altına alarak, üretime ve büyümeye devam etmek belirli bir politikanın saptanmasını ve bu politika doğrultusunda hareket etmeyi gerektirmektedir bu hareket çevre politikası olarak adlandırılmaktadır (Budak,2000; s.22)

Devletler tek başlarına çözüm üretemeyecek bölgesel veya küresel işbirliğini zorunlu kılan sorunlara karşı örgütlü hareket etme gereğini duyarlar. Uluslar arası örgütlerin temel amaçları da burada ortaya çıkmaktadır. Uluslar arası örgütlerin temel amacı, belirli bir eylem alanında ulusların uyacağı kurallar, süreçler, usuller, işlevler ve davranış kalıpları ortaya koymak kısaca, rejim oluşturmaktır (Çevre ve Orman Bak., 2011).

Çevre alanındaki başlıca aktörler ulus-devletler, uluslararası örgütler ve bölgesel örgütlerdir. Bu aktörler, çeşitli şekillerde uluslararası çevre politikalarının şekillenmesinde rol oynamaktadır. Özellikle son yıllarda, bu politikaların oluşmasında uluslararası örgütlerin ve hükümet-dışı örgütlerin katkısı artmaktadır.

Ulus-devletler çevre sorunlarının sonuçlarını belirleyen temel aktördürler. Devletler, çevreyi doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen ulusal ve uluslar arası politikaları belirleyerek, küresel toplum tarafından hangi konuların ele alınacağına doğrudan veya dolaylı olarak katkı sağlamaktadırlar (Yearley, 1996; ss.94-95).

Çevre politikaları ülkeden ülkeye farklılık göstermesine rağmen, söz konusu politikaların ortak bir takım hedefleri bulunmaktadır; ilk olarak bireylerin sağlıklı bir çevrede yaşamalarının sağlanması temel hedeftir. İkinci olarak toplumun sahip olduğu çevresel değerlerin korunması ve geliştirilmesi gerekmektedir. Üçüncü ve son olarak ta çevresel kirlilikle ilgili yük paylaşımında toplumsal adalet ilkesinin uygulanan politikalarda gözetilmesinin gerekli tutulmasıdır (Keleş&Hamamcı&Çoban, 2009; s.336)

Çevre alanındaki aktörlerden biri de uluslar arası örgütlerdir. Uluslararası örgütlerin ilk çağdaş yapılanması, 19. yüzyılın ikinci yarısında görülmeye başlanmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bu örgütler uluslararası politikada günümüzde görüldüğü gibi etkin bir şekilde yer almaya başlamışlardır. Uluslararası örgütlerin çevre politikaları üzerindeki etkisi 1972 yılından itibaren hissedilir boyutlara ulaşmıştır. Uluslararası çevre hukukunun oluşum sürecinde bu örgütler kilit bir rol oynamaktadır. Bu örgütlerin çalışanları çeşitli ülke yurttaşlarından oluşmaktadır. Uluslararası örgütler küresel çevre sorunlarının sonuçlarını; küresel eylem için gündem belirleme, küresel çevre sistemleri üzerine müzakereler düzenleme, normatif kurallar düzenleme ve ülke politikalarını doğrudan etkileme olmak üzere dört şekilde etkileyebilirler (Yearley, 1996; ss.94-95)

Bu doğrultuda çevre sorunları konusunda evrensel olarak ilk adımı Birleşmiş Milletler Örgütü 1972 yılında Stockholm'de düzenlediği Birleşmiş Milletler Çevre Konferansı'yla atmıştır. Konferansla devletler çevre için ilk kez toplanmışlardır. Konferans sonucunda yayınlanan bildirmede; çevre-insan ilişkilerine, insan faaliyetlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerine, ülkelerin ekonomik gelişme sorunlarına, yaşam koşullarının iyileştirilmesine değinilerek uluslar arası örgütlere ve hukuka vurgu yapılmış özellikle uluslar arası işbirliği ve dayanışmanın altı çizilmiştir (Keleş&Ertan, 2002; s.213). Çevre sorunlarının sınır tanımama özelliği nedeniyle hiçbir devlet bu sorunlardan kendisini soyutlayamamaktadır, bu nedenle çevresel sorunların çözümünde uluslar arası işbirliği oldukça büyük önem taşımaktadır. BM özellikle çevre programının kurulmasının ardından çevre konusunda oldukça ciddi çalışmalar yapmış, çok sayıda belge ve rapor yayınlamıştır. Yapılan çalışmalar doğrultusunda da devletler yayınlanan belgelere yönelik olarak politika geliştirmek durumunda kalmışlardır.

Bölgesel örgütler de çevre alanında faaliyette bulunmaktadırlar. Ulusal çevre politikalarında etkili olan bölgesel aktörlerden biri de Avrupa Birliği'dir. Avrupa Birliği, ülkelerin kendi öz değerleri saklı kalmak koşulu ile belirli alanlarda egemenliklerini devrederek ortak alanda egemenlik oluşturan ve Avrupa kıtasında sürdürülebilir bir barışın tesisi, ekonomik entegrasyonun ve siyasi bütünleşmenin sağlanması hedefi ile kurulan uluslar üstü bir kurumdur. Birliğin üye ülkeleri ulusal egemenliklerinin bir kısmını AB kurumlarına aktarmaktadırlar. Bu kurumlar; üye ülkeleri temsil eden AB Konseyi, yurttaşları temsil eden AB Parlamentosu, ortak Avrupa çıkarlarını gözeten siyasi olarak bağımsız bir organ olan AB Komisyonudur. Komisyon, AB'nin birçok günlük işini yerine getirmektedir. Komisyon, AB kararlarının uygulanmasını ve ortak ilkelere uyulmasını da takip etmektedir. Komisyon üye ülke hükümetlerinden bağımsız olarak hareket etmektedir (Kaplan, 1997; s.150). Bu özelliği Avrupa Birliği'ni aday ülkelerde politika belirlemede etkin bir aktör konumuna getirmektedir. Topluluk kurumlarına, çevre sorunları ile ilgili girişimde bulunmak konusunda açık biçimde yetki tanınması ile ilgili maddelerin Kurucu Antlaşmalara dahil edilmesi 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile gerçekleşmiştir. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile *ekonomik büyümenin çevre ile uyum içinde gerçekleşmesi* gerektiği vurgulanarak çevrenin korunması ilkesi ilk kez 16. başlık altında düzenlenmiş ve çevre açık olarak birlik hedefleri içine dâhil edilerek birliğe çevre politikaları geliştirme konusunda yetki tanınmıştır (Budak, 2000; ss.27-28).

2005 yılından günümüze Türkiye'de çevre politikalarına yön veren örgütlerden biride Avrupa Birliği'dir. Avrupa Birliği'nin yürürlükte olan müktesebatında yer alan ve uyum çalışmaları sırasında ülkemizce ele alınması gereken pek çok önemli ana başlık bulunmaktadır, başlıklardan birini de "Çevre" oluşturmaktadır. Çevre alanında katılım öncesi çevresel tehditlerle ortak mücadele edebilmek amacıyla yeni bir bölgesel işbirliği mekanizması geliştirilmektedir (Mazı&Yıldırım, 2011).

Yapılan bu çalışmada çevre politikasının uluslar arası boyutlarının Türkiye'deki çevre politikalarına yansması, resmi belgelerin incelenmesi, konuya ilişkin yerli ve yabancı literatür taramasının yapılması ve elde edilen bilgilerin kuramsal çerçevede değerlendirilmesi yöntemiyle incelenecektir.

1)BİRLEŞMİŞ MİLLER ÖRGÜTÜ

Birleşmiş Milletler (BM), korkunç bir tahribat yaratan 2. Dünya Savaşı sonrasında uluslar arası ilişkileri istikrara kavuşturmak ve barışı daha sağlam temeller üzerine oturtmak amacıyla 1945 tarihinde kurulmuştur. Örgüt, günümüzde söz konusu faaliyetlerine ek olarak çocuk gelişimi ve sağlığı, çevre koruma, insan hakları, yoksullukla mücadele ve ekonomik kalkınma, tarımsal kalkınma, eğitim, kadın hakları, doğal afet yardımı, atom enerjisinin barışçıl amaçlar için kullanılması, iş ve işçi hakları gibi birçok alanda çalışmalarını sürdürmektedir (BM, 2011).

Hukuksal ve siyasal olarak, 1. Dünya Savaşı ardından kurulan Milletler Cemiyeti'nin devamı olan örgütün merkezi New York kentinde bulunmaktadır. Başlangıçta 51 devletle kurulan örgütün günümüzdeki üye sayısı ise 192'dir. Çevre sorunlarının küresel bir nitelik kazanmasına katkı sağlayan en önemli kurum BM'dir. Örgüt tarafından çevre konusunda alınan kararların ülkeler açısından herhangi bir yaptırım yetkisi bulunmamaktadır (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2011). Her ne kadar alınan kararların yaptırım yetkisi bulunmasa da çevre sorunlarının evrensel bir nitelik kazanmasında ve çevrenin devlet politikalarında yer almasında ve uluslararası bir çevre mevzuatının oluşturulmasında BM rolü oldukça büyüktür.

II) ULUSLAR ARASI ÇEVRE POLİTİKALARININ OLUŞUMUNDA BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ÖRGÜTÜNÜN ROLÜ

Moderniteyle birlikte bireyciliğin ortaya çıkmasıyla, birey kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışırken, toplumun ve gelecek kuşakların haklarını ve ihtiyaçlarını göz ardı etmiştir. Sanayileşme ve iktisadi gelişmenin, moderniteyle birlikte evrensel bir form haline gelmesi sonucunda Batı ekonomik bir üstünlük kazanmıştır ve tabiatın fethi anlamını taşıyan bir model oluşturmuştur. Teknolojik gelişmeye birlikte tabiat insan tarafından denetim altına alınmıştır (Görmez, 2003; s.33). Sanayileşme ve kentleşme faaliyetleri nedeniyle yoğun enerji kullanımı, çevre sorunlarının tehlikeli boyutlara ulaşmasında en önemli etken olmuştur.

Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra, ekonomik aktivitelerde meydana gelen gelişmelerle ekonomik büyüme ciddi bir ivme kazanmıştır. Enerji kullanımının artması, ekonomik sistemlerde meydana gelen değişim sonucu artan savurganlıkla çevre hızla tahrip edilmiştir (Booth, 1998; s.8) Savaş sonrasında yaşanan ekonomik gelişme, endüstriyalizm ve teknolojinin baş döndürücü bir şekilde ilerlemesi çevre değerlerini büyük bir kıyıma uğratmıştır (Çukurçayır, 1998; s.37). 21. yüzyılın ikinci yarısında, çevre sorunları insanlığın geçmişte tanık olmadığı boyutlarda şiddetlenerek küresel bir nitelik kazanmıştır. Bugün sık sık söz edilen, “küresel iklim değişimi”, “biyolojik çeşitliliğin yok olması”, “tarım ve gıda güvenliği”, “su kıtlığı”, “toksik kimyasallar” gibi sorunlar tüm dünya üzerinde etkili olan ve benzer dinamikler sonucunda ortaya çıkan problemlerdir. Bunlara benzer sorunların tarihteki nitelikleri ise, oluşumları ve etkileri itibarıyla yerel ve bölgesel ölçeklerle sınırlı kalmış olmalarıdır. Örneğin, Pasifik Okyanusu'nda Easter Adası'nda yaşayan Polinezyalılar orman kaynaklarını tükettiklerinde sadece kendi uygarlıklarının sonunu getirmişlerdir. Fakat bu olay uzak coğrafyalarda sistemik bir etki oluşturmamıştır. Kuzey Mezopotamya'nın toprakları sulamanın etkisiyle tuzlanıp verimsizleştiği zaman bundan sadece Sümer Uygarlığı etkilenmiştir (Saysel, 2005).

BM sistemi içindeki, çevresel faaliyetler konusunda eşgüdümü sağlayan ve bu faaliyetlerde odak noktası olan BM Çevre Programı (UNEP), çevre politikalarında gündem belirlemede etkin bir organdır. 1972 yılı Stockholm Konferansı'nın ardından kurulan UNEP, Yönetim Konseyi kararları aracılığıyla,

uluslararası işbirliği gerektiren ozon tabakasının incelenmesi gibi önemli çevresel tehditleri tanımlamaktadır. UNEP, çevrenin durumunu değerlendirerek ve gözlemleyerek küresel çevre gündeminin şekillenmesini sağlamaktadır ve bu bilgileri hükümet ve hükümet-dışı örgütlere vermektedir. BM, çevre politikalarında çevresel konulardaki ülke eylemlerini etkilemek için bağlayıcı hukuki etkileri olmayan ortak normların ve davranış kurallarının müzakerelerini gerçekleştirmektedir. BM'ye üye ülkeler, temsilcileri yoluyla, uluslararası çevre hukuku ile ilgili olan birçok kararı kabul etmişlerdir. Uluslararası çevre hukukunda en önemli esnek hukuk kuralları Stockholm ve Rio Deklarasyonları'dır.

Ayrıca BM, ülkelerin kalkınma stratejilerinin şekillenmesine yardımcı olmak için destek temin etmekte, kalkınma projelerinin finansmanını sağlamakta ve devlet görevlilerini, belirli politikaların kabulü konusunda ikna etme amacı olan araştırmalar yapmaktadır.

BM Örgütü çevre konusunda ilki 1972 yılına Stockholm'de, ikincisi 1992 yılında Rio de Janeiro'da ve sonuncusu da 2002 yılında Johannesburg'da olmak üzere çevre alanında üç büyük dünya zirvesi gerçekleştirmiştir (Uğurlu, 2009; s.39). Önümüzdeki yıl ise BM dördüncü dünya zirvesini Rio+20 Sürdürülebilir Kalkınma Konferansını gerçekleştirmeyi planlamaktadır. Konferansın hazırlık çalışmaları hızla devam etmektedir. Ayrıntılı bilgiye www.uncsd2012.org adresinden ulaşılabilir.

II.a. Stockholm Konferansı

1970'li yılların başlarında, çevre sorunlarının yoğun bir biçimde gündemde yer almaya başlaması kirliliğin sınır ötesi boyutlara ulaşip küreselleşmesi, ülkeler arasında çevreyle ilgili üst düzey toplantılar yapılmasına ve bağlayıcı kararlar alınmasına neden olmuştur.

Sorunlarının ülkelerin yalnız başlarına çözemeyecekleri kadar kapsamlı hale gelmesi ve asit yağmurları, küresel ısınma, ozon tabakasının delinmesi gibi kirliliğin sınır tanımaması, 1972 Stockholm Konferansı'nın ilk uluslararası faaliyet olarak toplanmasına neden olmuştur (İzmir Ticaret Odası, 1998;s.42).Toplantının ev sahipliğini ise BM örgütü yapmıştır.

1972 Stockholm Konferansı çevre bilincinin gelişmesi konusunda evrensel bir çabanın ürünü olarak ortaya çıkmıştır ve uluslararası düzeyde yapılan ilk küresel toplantıdır (Keleş&Ertan, 2002;s.212). Konferans uluslararası çevre politikalarının oluşturulmasında ve dünya çapında doğal yaşam temellerinin korunmasında çok taraflı görüşmelerin başlamasına öncülük etmiştir (Kaplan, 1997; s.121). Stockholm Konferansı'nda çevresel sorunların çözümünde devlet merkezli önlemlere ağırlık verilerek "kirliten öder" prensibi benimsenmiştir (Tekeli, 2009; s.6). Böylece çevre alanında dünyada yapılan ilk küresel mücadele olarak tarihteki yerini almıştır. Konferansın en önemli çıktılarından biri ise BM Çevre Programı'nın (UNEP) kurulmuş olmasıdır.

Stockholm Konferansı ile BM, uluslar arası alanda çevre koruma konusunda ilk kalkış ivmesini vermekle kalmamış 1972 yılından sonra her on yılda bir yaptığı uluslar arası konferanslar yolu ile çevrenin genel durumu ve verilen taahhütlerin yerine getirilip getirilmediğini de sorgulamıştır (Budak, 2004; s.389)

II.b. Rio Konferansı

Stockholm Konferansı'ndan sonra gerçekleştirilen ikinci önemli konferans ise 1992 Rio Dünya Zirvesi'dir. Stockholm'den farkı ise konferansa sadece hükümet ve devlet yetkililerinin değil toplumun her kesiminden insanların ve özellikle de sivil toplum kuruluşlarının yoğun olarak katılmasıdır. Konferans sonucunda, Rio Bildirgesi, Gündem 21, Orman İlkeleri, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi olmak üzere beş temel belge yayınlanmıştır.

İnsan, çevre ve kalkınma üçgeninde ilk akla gelen kararlar olan Rio Kararları ve Gündem 21, Rio'dan önce ve Rio'dan sonra olmak üzere belli bir dönemin referans noktalarını oluşturmaktadır. Nedeni ise konferansta çevre ve kalkınma stratejilerinin tüm alt başlıklarıyla ele alınmış olması ve bunların karşılıklı etkileşimlerinin sorgulandığı bir 21. yüzyıl gündemi belirlenmesidir. Böylece kabul edilen belgeler ve bunların içinde en önemlisi olan Gündem 21 ülkelerin gündeminde hak ettiği veya hak etmediği yeri almıştır (Arat, 1998; s.15).

II.c. Johannesburg Konferansı

Rio zirvesinden 10 yıl sonra 2002 yılında Johannesburg'da bir dünya zirvesi daha gerçekleştirilmiştir. Zirve esnasında hükümetler konferansta tartışılmak üzere beş öncelikli alan belirlemişlerdir bunlar; su, enerji, tarım, sağlık ve biyolojik çeşitlilik. Zirvenin iki resmi sonuç belgesi bulunmaktadır: İlki "Uygulama Planı"dır ve ulusal, bölgesel ve küresel ölçeklerde eylem önerilerinden oluşmaktadır. İkincisi ise devlet ve hükümet başkanlarınca imzalanan "Siyasi Bildiri"dır.

Uygulama Planı, ortak ilkeler ve farklılaştırılmış sorumluluk prensibi çerçevesinde somut girişim ve eylem alanları belirlemektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın hayata geçirilmesi ve Gündem 21 uygulamalarının hız kazanması için aktörler arasında oluşturulacak eyleme yönelik anlaşma hükümlerinden oluşmaktadır. Siyasi Bildiri ise, yerel, bölgesel ve küresel ölçekte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için ülkelerin ortak sorumluluklarını vurgulayarak, eylem planı konusundaki kararlılıklarını teyit etmektedir. Bildiri, bununla birlikte çevrenin korunması konusundaki yükümlülüklerinde altını çizmektedir.(Ertürk, 2009; s.353).

BM Genel Kurulu 24 Aralık 2009 tarihinde Rio Konferansı'nın 20. yıl dönümünde bir Yeryüzü Zirvesi daha gerçekleştirmeyi kararlaştırmıştır. 4-6 Haziran 2012 yılında gerçekleştirilecek olan yeni zirvenin odaklanacağı konular şu başlıklardan oluşmaktadır (Dış İşleri Bakanlığı, 2011):

- a) Taahhütlerin gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi
- b) Yeni ortaya çıkan sorunların tartışılması,
- c) Yoksullukla mücadele ve sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde “Yeşil Ekonomi”nin tartışılması,
- d) Sürdürülebilir kalkınma için oluşturulacak kurumsal çerçeve

III. AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKALARI

AB'nin kurucu anlaşmaları olan Paris ve Roma Antlaşmalarında çevre konusu ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Bunun nedenleri arasında, savaşın getirdiği sorunlarının öncelik taşıması, ekonomik bir birlik kurmanın daha elzem görülmesi ve çevre bilincinin bugünkü anlamıyla henüz ortaya çıkmaması sayılabilir (Budak, 2000; s.24). Avrupa Birliği gündemine çevre, 1972 yılında yapılan Stockholm Konferansı'yla girmiştir. Avrupa Topluluğu Ortak Çevre Politikası, 1972 yılında düzenlenen Paris Zirvesi ile belirlenmiş ve çevre sorunlarının çözümüne yönelik Topluluk Eylem Programı'nın hazırlanmasına karar verilmiştir. İlerleyen zaman içerisinde de Topluluk çevre politikası, bir dizi “çevresel eylem programları” yoluyla geliştirilmiştir. Küresel çevre sorunları alanında da birlik diğer ülkelerle işbirliği içerisinde. AB, Rio Konferansı'nda kabul edilen Gündem 21'i kabul etmiştir. BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine taraf olan AB, 1998 yılında Kyoto protokolünü de imzalamıştır. AB çevre politikasının temel uygulama alanları havanın korunması, yaşamın korunması, suyun korunması, atık yönetimi, endüstriyel kirlilik kontrolü ve risk yönetimi, kimyasallar, radyasyondan korunma, iklim değişikliği ve gürlüdür.

AB çevre hukukunun kaynakları, kurucu antlaşmaların ve eylem programlarının dışında, Topluluk kurumlarının tasarruflarından ve uluslararası anlaşmalardan meydana gelmektedir. Topluluk kurumlarının tasarrufları ise bağlayıcı nitelik taşıyan tüzük, direktif ve kararlar ile bağlayıcı niteliği olmayan görüş ve tavsiyeler oluşmaktadır.

AB çevre hukukunun çoğu direktiflerden oluşur. Direktifler tüm üye devletler için bağlayıcıdır bununla beraber her üye devletin farklı çevre ve ekonomik şartlarını dikkate alan yükümlülükler içerebilmektedir. AB çevre hukukunun bir başka unsuru da yönetmeliklerdir. Yönetmelikler üye devletlerde doğrudan bağlayıcıdır ve çelişen ulusal düzenlemelerin yerine kullanılmaktadır. AB Çevre Mevzuatında bir diğer bağlayıcı husus “Kararlar”dır. Kararlar hitab ettikleri taraflar üzerinde tümüyle bağlayıcı olan özel hukuki tasarruflardır. Çevre mevzuatında kararlar diğer AB mevzuatlarına oranla daha az kullanılmaktadır (Köktaş, 2008; ss.8-9).

AB'nin çevreye yönelik finansal destek mekanizmalarının en önemlisi, sırf çevre politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması amacıyla 1992 yılında oluşturulmuş bir araç olan “LIFE” programıdır. Program, AB aday ülkeleri ve Akdeniz ve Baltık Denize kıyısı olan, yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri dışında, bazı ülkelerdeki çevreyle ilgili faaliyetlerin finansmanını da sağlamaktadır (AB Derleme, 2005; s.7).

Topluluk çevre politikası, “çevresel eylem programları” yoluyla geliştirilmiştir. İlk programlar, su kirliliği ve hava kirliticilerinin kontrol edilmesi konuları üzerinde yoğunlaşmış olup, 1970’lerden 1980’lere kadar çıkartılan direktiflerin çoğu da Avrupa’nın kendi yurttaşlarının yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme yönündeki öncelikli taahhütleri ile bağlantılı olarak hazırlanmıştır. Ancak önleyici politikaların yeterli olmadığı görülüp 1987’de Tek Avrupa Senedi, büyümekte olan bu çevre mevzuatı yığınının resmi bir hukuksal temel sağlamış ve *çevrenin korunması, insanların sağlığı ve doğal kaynakların basiretli ve akılcı bir biçimde kullanımı* alanlarında olmak üzere ortaya üç temel hedef koymuştur (Bezirci, 2005; ss.10-11).

1990 yılının başlarına kadar Topluluk, önleyici politikalarla hükümeti ve endüstri sektörünü içeren mevzuat ve denetimlere öncelik vermiştir. 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği, hukukunda sürdürülebilir gelişme kavramını resmen oluşturmuş, daha sonra, 1997’de de Amsterdam Antlaşması ile sürdürülebilir gelişme Avrupa Birliği’nin ağırlıklı hedeflerinden birisi haline gelmiştir. Yeni Antlaşma Avrupa Birliği’nin gelecekteki gelişmesinin sürdürülebilir gelişme ve çevrenin yüksek düzeyde korunması ilkesine dayandırılması gerektiği şeklindeki ilkeye bağlılığını önemli ölçüde pekiştirmiştir. Eylem programlarında önleyici politikaların yanında ayrıca çevre konusunun kamu, özel işletmeler ve halk arasında sorumluluk paylaşımına vurgu yapılmıştır.

IV. TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKALARI

Türkiye’de çevre politikaları 1970’lerde başlasa da bu yıllardan önce de çevre ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 1950’lerden sonra başlayan sanayileşme sürecinde çevre sorunları ortaya çıkmaya başlamıştır. Sanayileşmenin geliştiği bölgelerde plansız ve politikasız kentleşme ve kalkınma çabaları çevre kirliliğini de beraberinde getirmiştir (Görmez 2003; s.51). Çevre sorunlarının sınır tanımayarak tüm dünyayı etkilemesi ve sanayileşmenin sonucunda çevre politikalarının oluşturulma sürecinde Türkiye de yerini almıştır. Türkiye de AB gibi çevre politikalarını 1972 yılında gerçekleştirilen Stockholm Konferansı’ndan etkilenecek yapmıştır

Bu konferansın etkisi ile birlikte Türkiye’nin ulusal çevre politikası ilk kez 1973–1977 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (ÜBYKP) yer almıştır. Bu planda çevre için alınacak tedbirler ekonomik kalkınmayı engellemeden mevzuata dâhil edilmiştir. Çevre için yapılan politikalar, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(YBYKP) ile AB’nin belirlediği standartları da içermeye başlamıştır. 1980’li yıllardan itibaren dünya üzerindeki çevreyi oluşturan unsurların korunması amacıyla ortaya çıkan ihtiyaca ek olarak, örgütlenme ve bireylerden gelen talepler üzerine, kanun koyucu çevre hakkının sosyal hak bir olarak Anayasal güvence altına alınmasını hedeflemiştir. Bu anlayış doğrultusunda 1982 Anayasası’nda çevre ile ilgili doğrudan doğruya ve dolaylı olarak birkaç madde yer almıştır. Anayasa’nın 56. Maddesi çevreyle doğrudan ilgilidir. Maddeye göre, “herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına

sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek, devletin ve vatandaşların ödevidir”. Bunun dışında çevreyi dolaylı olarak ilgilendiren bir çok madde bulunmaktadır (Keleş&Hamamcı&Çoban; 2009, s.515).

14 Haziran 1992 tarihli BM Rio Çevre ve Kalkınma Konferansı’ndan sonra Avrupa Konseyi üyesi ülkelerde çevre korumada kabul gören yeni kriterlere uygun olarak çalışmalar başlatılmıştır. Rio Zirvesi Sonuç Bildirgesi’nin 10. maddesi (çevre ile ilgili bilgilere erişim ve karar verme sürecinde katılım), 11. maddesi (etkili çevre mevzuatı oluşturma), 14. maddesi (çevre korumada sınırlar arası işbirliği) ve 15. maddesi (ihtiyat ilkesi) ile getirilen temel kriterler, uluslararası çevre koruma sözleşmelerine ve ülkelerin yasal mevzuatlarına girerken aradan 11 yıl geçtikten sonra 2006 yılında yasalaşmıştır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (1996-2000) ardından DPT’nin önderliğinde hazırlattırılan bir başka plan olan Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı (UÇEP) da bir başka resmi metindir. Türk Çevre Politikasını şekillendirmekte olan bir başka resmi belge ise Çevre Politikası alanı ile birlikte diğer pek çok alanı kapsamakta olan ve Türk Çevre Politikası gelişiminin Avrupa Birliği çevre politikası mecrasında kalmasını sağlayan “Ulusal Program”dır.

Avrupa Birliği’ne resmen aday olan Türkiye üyeliğe kabul olmak için diğer alanlarda olduğu gibi çevre konusunda da AB mevzuatına belirli bir zaman dilimi içinde uyum sağlamak zorundadır. Bu uyum Avrupa çevre ajansına üyelikten atıklarla ilgili yönetmeliklerin uyumlaştırılmasına ve çevre kanununa kadar bir dizi yeniliği de beraberinde getirmiştir.

IV.a. Birleşmiş Milletlerin Türk Çevre Politikaları Üzerindeki Rolü

Türkiye BM tarafından yapılan ilk çevre toplantısı olan Stockholm Konferansı’na DPT tarafından hazırlanan bir raporla katılmıştır. Konferans sonrasında ise konferansın bir etkisi olarak 1973 yılında politikalarında çevre sektörüne yer vermeye başlamıştır (Tekeli, 2009; ss.6-8).

Stockholm Konferansı’nın hemen ardından uygulamaya giren 3.Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda çevre sorunlarına ayrı bir başlık altında yer verilmiştir. 3.BYKP döneminde ve daha sonraki yıllarda Stockholm Konferansı’nın da bir etkisi olarak artık çevre konusunda çalışmaların başlatıldığı, yıllık programlar ve hükümet programlarında da çevre konusuna yer verildiği yeni bir dönem başlamıştır (Ertürk, 2009; s.403). 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren çevre sorunlarına ilişkin politikaların farklı bakanlıklar eliyle yürütülemeyeceği anlaşılarak 1978 yılında müsteşarlık düzeyinde Başbakanlık Çevre Örgütü oluşturulmuştur. 82 Anayasası’nın çevreyle ilgili 56. maddesine paralel olarak 9 Ağustos 1983 tarihinde 2872 sayılı Çevre Yasası yürürlüğe girmiştir. Çerçeve yasa niteliği taşıyan kanunun ilgili yönetmelikleri, çevre yönetimi alanında ulusal gereksinimlere ve gelişmelere yanıt verecek biçimde düzenlenmiştir

(Uğurlu, 2009; s.19). Yaşanan bu gelişmeler doğrultusunda 21 Ağustos 1991 tarihinde 443 sayılı KHK ile Çevre Bakanlığı kurulmuştur.

İmzalanan uluslararası anlaşmaların Türk Hukuk düzenine olan etkisi 82 Anayasası'nın 90. maddesi ile belirlenmiştir. Maddeye göre anlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı bir kanun ile uygun bulması hükmünü taşımaktadır. Aynı maddenin son bendinde ise usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmaların kanun hükmünde olduğu belirtilmektedir ve bu anlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı ifade edilmektedir. Sonuç olarak taraf olunan uluslar arası anlaşmalar anayasal düzeyde Çevre Kanunu'nun hukuksal gücüne eşit güce sahiptirler. Taraf olunan anlaşmalar mevzuatımızın bir parçası olarak içerdikleri hükümler kapsamında ülkemizdeki çevre politikalarını yönlendirmede rol almaktadırlar (Ertürk, 2009; ss.366-377).

Türkiye, 1992 Rio Dünya Zirvesi'nin çıktıklarından olan Rio Deklarasyonu ve Biyolojik Çeşitlilik Anlaşmaları'nı imzalayarak Gündem 21 Eylem Planını benimsemiştir. Gündem 21 küresel düzeyde kabul edilen politika hedefleri ve söz konusu hedeflerin uygulamaya geçirilmesi ile ilgili gerçekleştirilmesi gereken hususları düzenlemektedir (Uğurlu, 2009; s.41).

1992 Rio Konferansı'nda kabul edilen Gündem 21 Eylem Planı sözleşmeye taraf tüm ülkeleri bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. 1996 yılında BM Biyolojik Çeşitlilik Çerçeve Sözleşmesi'ne, 1998 yılında Özellikle Afrika'da Ciddi Kuraklık ve/veya Çölleşmeye Maruz Ülkelerde Çölleşme İle Mücadele İçin BM Sözleşmesine taraf olunmuştur (Ertürk, 2009; s.403, 419). 2004 Yılında da BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne taraf olunmuştur. 2009 yılında da Türkiye Kyoto Protokolü'ne taraf olmuştur.

Yaşanan bu gelişmeler neticesinde 1998 yılında Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı hazırlanmıştır. Stratejide, insan hakları – çevre ilişkisi kurulmuş, kalkınma temelli devlet öncülüğünde uygulanan çevre yaklaşımından insan hakları merkezli sivil toplumun ön plana çıkarıldığı bir yaklaşıma geçilmiştir. Bununla birlikte çevreyi kirletmeyi engelleme anlayışı yerine var olan değerleri koruma anlayışı benimsenmiştir (Tekeli, 2009; s.16).

Ülkemizde çevre politikalarını belirleyen temel yasalar, Anayasa, Çevre Yasası ve ilgili yönetmeliklerle çevreyle ilgili diğer yasalardan oluşmaktadır.

Ülkemizdeki çevre yasasının dayandığı temel ilkeler yasanın genişletilmiş 3.maddesinde şu şekilde sıralanmıştır (Keleş&Hamamcı&Çoban, 2009; ss.519-521);

- 1.Yönetişim ilkesi.
- 2.Sürdürülebilir kalkınma ilkesi.
- 3.Katılım İlkesi.
- 4.Önleme İlkesi.
- 5.Kirleten Öder İlkesi.
- 6.Kusursuz Sorumluluk İlkesi.
- 7.Bilgi Edinme ve başvuru hakkı.

- 8.Piyasaya dayalı mekanizmalar: vergi, harç ve katılım payları; yenilenebilir enerji ve temiz teknolojilerin özendirilmesi; salım (emisyön ücreti) ve kirletme bedeli, karbon ticareti.
- 9.Çevre için eğitim.

Yukarıdaki maddeleri genel olarak değerlendirecek olursak, maddelerin hepsinin BM tarafından yapılan konferansların sonuç metinlerinde yer alan ilkeler olduğu açıkça görülmektedir.

IV.b. Avrupa Birliği'nin Türk Çevre Politikaları Üzerindeki Rolü

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye aday statüsü veren, 2000 yılında da yapılan Nice Zirvesi'nde de Türkiye'den beklentilerini Katılım Ortaklığı Belgesi ile açıklayan Avrupa Birliği'ne Türkiye, 2001 yılında yayımladığı Ulusal Program ile müktesebatın üstlenilmesine dair kısa ve uzun vadeli bir takım taahhütlerde bulunmuştur. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin hazırlanan Ulusal Program, 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilerek 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Program, Avrupa Birliği çevre mevzuatının temel konularına ilişkin sınıflandırmayı benimsemiştir. "Ulusal Program" Türk çevre politikasını nihai olarak şekillendirme niteliğine sahiptir ve Türk çevre politikasının Avrupa Birliği çevre politikasının mecrası dışına taşmasına ya da çelişmesine izin vermemektedir.

Ulusal Programda, Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması için mevzuatta yapılacak değişiklikler ve gerekli beşeri ve mali kaynaklar, Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtilen önceliklerin yanı sıra, Türkiye'nin uyum için gerekli gördüğü kendi öncelikleri, AB müktesebatının üstlenilmesi için gerekli olan idari kapasitenin geliştirilmesi ve kısa ve orta vadeli öncelikler takvimi belirlenerek "çevre" başlığı altında Avrupa Birliği çevre mevzuatına atıflarda bulunulmuştur (Anonim, 2001; ss.75-76).

Ulusal Program, çevre konusunda gerçekleştirilenler gözden geçirilerek yeni öncelikler belirlenerek revize edilmiş ve 25 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG, 2003). 2003 revizyonunda aşağıdaki konularla ilgili uyumun takvimi planlanmıştır (Budak, 2000; ss.363-367);

- Su kalitesinin iyileştirilmesi,
- Atık yönetiminin etkinleştirilmesi,
- Hava kalitesinin iyileştirilmesi,
- Doğanın korunması,
- Endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi,
- ÇED sürecinin güçlendirilerek etkinleştirilmesi ve stratejik çevresel değerlendirme direktifine uyum sağlanması,
- Çevresel gürültü yönetimi,
- Kimyasallar yönetimi,
- Genetik olarak yapıları değiştirilmiş organizmalar

Radyasyon güvenliği ve radyasyondan korunma

Bunun yanında, 4794 sayılı kanunla “Avrupa Çevre Ajansına ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağına Türkiye Cumhuriyetinin Katılımı ile İlgili Olarak Avrupa Topluluğu ve Türkiye Cumhuriyeti Arasında Yapılan Anlaşmanın Kabul Edilmesi ile İlgili Müzakerelerin Nihai Senedi”nin ve “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Çevre Ajansı ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağına Katılımı Anlaşması” onaylanarak iç hukuka aktarılmıştır.

Çevre politikalarının dönüşümü ve AB'nin rolü ile ilgili analizimizde başka bir gösterge de ilerleme raporlarıdır. Hazırlanan ilerleme raporları ve görüşler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

YIL	OLUMLU GÖRÜLEN GELİŞMELER	OLUMSUZ GÖRÜLEN GELİŞMELER
1998	Önceki on beş yıl içerisinde mevzuat, koruma önlemleri ve kurumsal mekanizmaların benimsenmesinde belirli bir ilerleme kaydedilmiştir.	Türkiye’de çevre koruma düzeyi düşük ve özellikle endüstriyel ve kentsel kirlenme ile kıyı ve doğal kaynakların sürdürülebilir yönetiminin en sorunlu konulardır.
1999	-	Hava ve su kalitesi, atık yönetimi, doğanın korunması, endüstriyel kirliliğin kontrol edilmesi, kimyasal maddeler, ozon tabakasına zarar veren maddeler, nükleer güvenlik, radyasyondan korunma, izleme gerekleri, ölçüm yöntemleri ve mevzuatın uygulanması konularında olumlu bir düzenleme yoktur.
2000	-	Hava ve su kalitesi, atık yönetimi, doğanın korunması, endüstriyel kirliliğin kontrol edilmesi, kimyasal maddeler, ozon tabakasına zarar veren maddeler, nükleer güvenlik, radyasyondan korunma, izleme gerekleri, ölçüm yöntemleri ve mevzuatın uygulanması konularında olumlu bir düzenleme yoktur.
2001	-	Hava ve su kalitesi, atık yönetimi, doğanın korunması, endüstriyel kirliliğin kontrol edilmesi, kimyasal maddeler, ozon tabakasına zarar veren maddeler, nükleer güvenlik, radyasyondan korunma, izleme gerekleri, ölçüm yöntemleri ve mevzuatın uygulanması konularında olumlu bir düzenleme yoktur.
2002	Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği çıkarılarak, ÇED Direktifi hükümlerinin tamamına yakını iç hukuka aktarılmıştır.	Atık yönetimi, hava ve su kalitesi, gürültü, nükleer güvenlik, idari kapasite alanında ve yatay mevzuat alanında ilerleme kaydedilememiştir.

2003	İdari kapasitenin geliştirilmesi, hava kalitesi, atık yönetimi, doğa koruma, genetik olarak değiştirilmiş organizmalar, kimyasallar, gürültü ve nükleer güvenlik gibi bazı alanlarda sınırlı gelişme kaydedilmiş, Çevre ve Orman Bakanlığının yeniden yapılandırılmıştır.	Yatay mevzuat, hava kalitesi, atık yönetimi, su kalitesi, doğa koruma, endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi ile veri toplama sistemi de dahil olmak üzere, Avrupa Çevre Ajansının üyelik şartlarının yerine getirilmesi alanlarındaki mevzuatın iç hukuka aktarılmasında yeterince gelişme kaydedilememiştir.
2004	Bilgiye erişim hakkını düzenleyen yasa kabul edilmiş, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi onaylanmış, atık yönetimi, hava kalitesi, su kalitesi ve doğanın korunması alanlarında sınırlı gelişme kaydedilmiştir.	Çevre politikalarının diğer politikalar ve Birliğin politikalarına entegrasyonu düşüktür.
2005	Atık yönetimi ve gürültü alanında düzenlemeler yapılmıştır.	Çevre politikaları ve düzenlemelerinde AB'nin taraf olduğu uluslar arası anlaşmalar ve yatırım politikalarının çevre müktesebatına uyumu yeterli düzeyde değildir.
2007	İdari kapasitenin artırılması alanında ilerleme kaydedilmiştir.	Yatay mevzuat, hava kalitesi, kimyasallar, gürültü ve atıklarla ilgili ilerleme eksikliği mevcuttur.
2008	Hava kalitesi ve merkezi düzeyde idari kapasitenin güçlendirilmesi konularında ilerleme kaydedilmiştir.	Atıklar, su, doğa koruma ve kimyasallarla ilgili ilerleme eksikliği mevcuttur. Endüstriyel kirlilik, risk yönetimi ve genetiği değiştirilmiş organizmalar konularında hiçbir düzenleme yapılmamıştır.

AB'nin çevre politikalarının Türk çevre politikalarına en önemli etkisi 26 Nisan 2006 tarihinde kabul edilen 5491 sayılı "Çevre Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 13 Mayıs 2006 tarih ve 26167 Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevre Kanunu'yla olmuştur.

Bu Kanun'da yapılan değişiklikler ile sürdürülebilir kalkınma ilkesi dikkate alınarak "çevreye ilişkin bilgi" ve "stratejik çevresel değerlendirme" gibi önemli iki tanıma yer verilmiş, Yüksek Çevre Kurulu'nun oluşumu ve görevleri ile çevrenin korunmasına ilişkin ilkeler yeniden düzenlenmiş, çevre kirliliğine neden olabilecek tesis ve işletmelerin izin alma, arıtma, bertaraf etme yükümlülükleri, olası kaza durumlarında çevreye olumsuz etkilerini kontrol altına alma, tehlikeli kimyasallar ve atıkların yönetimi ile ilgili kurallar yeniden düzenlenmiştir.

Ayrıca Çevre Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin denetim yetkisi ile idari para cezası uygulama ve faaliyeti durdurma yetkisinin Çevre ve Orman Bakanlığı'nda olmasına rağmen, bu yetkinin çevre denetim birimlerini kurmuş olan Belediye Başkanlıkları ile ilgili diğer kamu kurumlarına devredebileceğine dair hüküm ile 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda genel bir suç tanımı ve bu suça

uygulanacak genel bir yaptırım söz konusu iken yapılan değişiklik ile suç tanımları ayrı ayrı yapılmış ve her bir suç için fiilin ağırlığı ve niteliğine göre ayrı yaptırım belirlenmiştir. Yine çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesine ilişkin hizmetlerin finansmanını sağlamak üzere yeni bazı gelir kaynaklarının oluşturulabilmesi de, Çevre Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile söz konusu olmuştur.

SONUÇ:

Çevre sorunlarının ölçeğinin zamanla genişleyerek küresel bir nitelik kazanması, sorunun küresel olarak sahiplenilmesi mecburiyetini ortaya çıkarmıştır. Hemen hemen her ülkede yaşanabilen çevresel sorunların sınır tanınaması ülkeler arasında da zorunlu bir işbirliğini gerektirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda ise ülkeler arasında işbirliğini sağlayacak ilk adımı Birleşmiş Milletler 1972 yılında Stockholm'de gerçekleştirdiği ilk dünya zirvesi ile atmıştır. Zirveden sonra çevre konuları ülkelerin politikalarında yer almaya başlayarak, birçok ülkede çevre bakanlıkları kurulmuştur. Birleşmiş Milletler bu tarihten itibaren her on yıl da bir dünya zirveleri gerçekleştirerek küresel çevre politikalarının belirlenmesinde öncü rol oynamıştır.

Avrupa Birliği ise küresel sistemde çevre sorunlarına karşı oldukça duyarlı davranan bölgesel bir örgüttür. Çevre konusuna 70'li yıllardan itibaren önem vermeye başlayan Topluluk, 80'li yılların ikinci yarısından itibaren Kurucu Anlaşmalarında ilk köklü değişikliği yaparak çevre konusunu bir politika alanı olarak ortak gayelerinden biri haline getirmiştir. Topluluk tarafından geliştirilen ortak çevre politikası Türkiye için Toplulukla entegrasyon süreci içinde üzerinde iyi düşünülmesi gereken örnek bir politikadır (Budak, 2000; s.19).

BM tarafından çevre konusunda gerçekleştirilen tüm konferanslara katılan Türkiye üzerine düşen görevleri kalkınma çabaları içerisinde gerçekleştirmeye çaba göstermiştir.1992 Rio Dünya Zirvesi'nin ardından, zirvede alınan kararlar paralelinde ulusal çevre programını oluşturmuştur. Bunun yanında AB'ye üyelik süreci içersinde topluluk çevre politikaları doğrultusunda çevre politikalarına yön vermiştir.

Ülkemizde çevre politikalarını belirleyen temel yasalar, Anayasa, Çevre Yasası ve ilgili yönetmeliklerle çevreyle ilgili diğer yasalardan oluşmaktadır. Hazırlanan bu temel yasaların hepsinde BM ve AB çevre politikalarının etkisi açıkça görülmektedir.

KAYNAKÇA

ANONİM (2001), Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara.

- ARAT, Güzin (1998), “*Rio, Rio+5 Ve Sürdürülebilirlik*”, Çevre ve Mühendis Dergisi, TMMOB Yayınları, Sayı:16, ss.13-15.
- BEZİRCİ, D. Pervin (2005), AB Sürecinde Çevre, Tasam Yayınları, İstanbul, 2005.
- BİRLEŞMİŞ MİLLETLER TÜRKİYE (2011), “Birleşmiş Milletler”, <http://www.un.org.tr/index.php?LNG=1> (17.09.2011)
- BİRLEŞMİŞ MİLLETLER(1992), Rio Deklarasyonu, <http://www.gezeganimiz.com/riodektr.asp> (12.08.2011)
- BOOTH, E. Douglas (1998), Environmental Consequence of Growth: Steady-State Economics an Alternative Decline, Routledge.
- BUDAK, Sevim (2000), Avrupa Birliği ve Türk Çevre Politikası, Buke Yayınları İstanbul.
- BUDAK, Sevim (2004), “Uluslar arası Çevre Düzenlemeleri Bağlamında Politika Adalet ve Katılım”, Çevre Sorunlarına Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed.) Mehmet Marın ve Uğur Yıldırım, Beta Basım Yay. Dağ., İstanbul, ss.385-430
- ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI (2001), “*Ulusüstü Örgüt, Uluslararası Örgüt ve Çevre*”, <http://did.cevreorman.gov.tr/did/Files/ULUSLARARASI%20%C3%96RG%20VE%20EVRE.pdf>, (12.08.2011)
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif (1998), “*Sanayi Uygarlığı, Kapitalizm ve Ekolojik Kriz*”, **Belediye Dergisi**, C. 5, S. 6., ss.37-43.
- DIŞ İŞLERİ BAKANLIĞI (2011), “Uluslararası Çevre Konuları”, <http://www.mfa.gov.tr/uluslararasi-cevre-konulari.tr.mfa> (02.09.2011)
- ERTÜRK, Hasan, (2009), Çevre Bilimleri, Ekin Yay., Bursa.
- GÖRMEZ, Kemal (2003), Çevre Sorunları ve Türkiye, Gazi Kitabevi, Ankara.
- İZMİR TİCARET ODASI (1998), Yaşanabilir Bir Çevre İçin, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, Yayın No: 45.
- KAPLAN, Ayşegül (1997), Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen, HAMAMCI, Can, ÇOBAN, Aykut (2009), Çevre Politikası, İmge Kitabevi, Ankara, 6.Baskı
- KELEŞ, Ruşen, ERTAN, Birol (2002),Çevre Hukukuna Giriş, İmge Yayınevi, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen, ERTAN, Birol(2002), Çevre Hukukuna Giriş, İmge Yayınevi, Ankara
- KÖKTAŞ, Arif (2008), Avrupa Birliği Temel Mevzuatı, Asil Yayıncılık, Ankara, 2.Baskı.

MAZI, Fikret, YILDIRIM, Uğur (2011), "Çevre Politikası Bağlamında AB-Türkiye İlişkilerindeki Son Gelişmeler",
<http://www.eakademi.org/incele.asp?konu=%C7EVRE%20POL%DDT%DDKASI%20BA%DOLAMINDA%20AB-T%DCRK%DDYE%20DDL%DD%DEK%DDLER%DDNDEK%DD%20SON%20GEL%DD%DEMELER&kimlik=1240564407&url=ma-kaleler/fmazi-uyildirim-1.htm>, (01.08.2011)

NEBEL, Bernard, WRIGHT, Richard (1998), Environmental Science, Prentice Hall Int. Inc., New Jersey.

SAYSEL, Ali K. (2005), "Küresel Ekolojik Kriz ve İklim Değişimi",
<http://www.bgst.org/keab/ask13105.php-44k>, (02-01-2005)

TEKELİ, İlhan (2009), Kültür Politikaları ve İnsan Hakları Bağlamında Doğal ve Tarihi Çevreyi Korumak, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

UĞURLU, Örgen (2009), Çevresel Güvenlik ve Türkiye'de Enerji Politikaları, Örgün Yayınevi, İstanbul, 2009.

YEARLEY, Steven (1996), Sociology, Environmentalism, Globalization, London, Sage Publications.

www.abgs.gov.tr

www.dkb.gov.tr

23.01.2003 tarihli, 4794 sayılı "Avrupa Çevre Ajansına ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağına Türkiye Cumhuriyetinin Katılımı ile İlgili Olarak Avrupa Topluluğu ve Türkiye Cumhuriyeti Arasında Yapılan Anlaşmanın Kabul Edilmesi ile İlgili Müzakerelerin Nihai Senedinin ve Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Çevre Ajansı ve Avrupa Bilgi ve Gözlem Ağına Katılımı Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun",

25 Temmuz 2003 tarihli Resmi Gazete

SUBSİDİARİTE (YERELLİK) İLKESİ VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI

Ali Acar Mustafa Burak Çelebi***

Özet

Türkçeye “*yerellik*” veya “*hizmette halka yakınlık*” olarak çevrilen “*subsidiarity*” kavramı, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında merkeziyetçiliğin aşırı derecede güçlenmesini önlemek amacıyla, yerinden yönetimi ve federalizmi savunanlar tarafından gündeme getirilmiştir. Subsidiarite, kamu faaliyetlerinin vatandaşa en yakın, mümkün olan en düşük idari düzeyde icra edilmesi anlamına gelir. Vatandaşa en yakın olarak kabul edilen idari yönetim biçimi ise yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler, yerel düzlemde, yönetilen toplumdaki yöneten topluma geçişi sağlayan süreci ifade etmektedir. Bu bağlamda demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda yerel yönetimlere daha çok görev düşmektedir.

Avrupa Birliği'nin yapısı Birlik, ulusal devletler ve bölgeler olmak üzere üç basamaklı kabul edilmektedir. Yerel yönetimler bu üçlü yapıda, diğerleri gibi bir yönetim basamağı olarak değil, adeta bölge düzeyinin bir parçası biçiminde değerlendirilmektedir. Böyle olmakla birlikte Avrupa'nın bütünleşmesi için yerel yönetimlerden önemli beklentiler vardır. Avrupa Birliği, vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için, halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. AB'nin yerel yönetim politikaları sonucu ulaşmak istediği amacın, halkın demokratik katılımını yerel düzeyde güçlü kılarak, farklı kültür ve zenginliklerin yerel yönetimler sayesinde ifade bulmasını sağlamak ve ekonomik gelişmeyle birlikte, bütünleşmiş ve güçlü bir Avrupa idealine ulaşmak olduğunu söyleyebiliriz.

Anahtar Kelimeler: Subsidiarite, Yerel yönetimler, Avrupa Birliği, Bölgesel Politikalar.

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, alacar@selcuk.edu.tr

** Arş.Gör., Selçuk Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, celebi_burak@hotmail.com.tr

Abstract

Subsidiarity concept, which is translated to Turkish as “yerellik” or “hizmette halka yakınlık”, was brought forward by the ones promoting decentralization and federalism for preventing centralization to extremely strengthen especially after The World War II. Subsidiarity means public activities to be fulfilled proximately to citizens and at lowest level of administration. The administration level, which is accepted to be most proximate to citizens, is local governments. At local level, local governments define the process of transforming form governed society to governing society. Concordantly, local governments have much more roles about developing and broadening democracy.

The structure of European Union is accepted to be three stepped as Union, nation-states and regions. Local governments are fairly evaluated as a part of regional level not a part of administration unlike other three steps. On the other hand, there are significant expectations from local governments for Europe to integrate. In order to serve public better; European Union put emphasis on development of local governments, which are the proximate administrative levels to community. We can say that the aim of EU by local government policies is to develop citizen participation at local level, to give a chance to different cultures to find an expression owing to local governments and to reach the aim of an integrated and powerful Europe ideal.

Keywords: Subsidiarity, Local Governments, European Union, Regional Policies.

GİRİŞ

Demokrasinin en etkin olarak kurumsallaştığı idare biçimi olarak ifade edilen yerel yönetimler, küreselleşme ve yerelleşme tartışmaları ve bölgesel bir yapılanma olan Avrupa Birliği’nde önemli bir yere sahiptir. Kısaca Hizmette yerellik anlamına gelen Subsidiarite ilkesine AB tarafından verilen önem, yerel ve bölgesel yönetimlerin önemini artırmıştır. Bu bağlamda AB yerel yönetimleri Birlik içinde etkin kurumlar haline getirmek için çeşitli düzenlemeler yapmış ve Maastricht Antlaşması’yla Bölgeler Komitesi’ni kurmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın AB tarafından da benimsenmesi, yerel yönetimler için bir diğer önemli gelişme olarak kabul edilmektedir.

Avrupa Birliği, bugün 27 üyeye sahip, oldukça geniş bir coğrafyayı kapsayan büyük bir organizasyondur. Bu coğrafyada farklı kültürler, farklı siyasi yapılar ve ekonomik yönden gelişimini tam sağlayamayan ülkeler de yer almaktadır. AB, yerel kültürlerle sahip çıkarak çeşitliliği bozmamaya çalışırken aynı zamanda, topluluk hukukunu oluşturarak birleşik ve bütünleşmiş bir Avrupa hayaline ulaşmaya çalışmaktadır. Bu amaçlarla AB, üye ve aday ülkelere bölgesel yapılarına, statülerine ve ekonomik gelişmişliklerine göre çeşitli fonlar ayırmaktadır.

I) KÜRESELLEŞME VE AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN SUBSİDİARİTE (YERELLİK) İLKESİ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da barışı hâkim kılmak ve Avrupa ülkeleri arasında işbirliği ve dayanışmayı gerçekleştirmek üzere kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu, bugün yalnızca ekonomik alanda değil, aynı zamanda siyasal alanda da bir bütünleşmeyi amaçlayan ve 27 üye devletten oluşan geniş bir yapı haline gelmiştir. Bu süreçte, üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimleri de dönüşüme uğramaktadır.

Ekonomik ve siyasal olarak tam bütünleşme yolunda ilerleyen AB'nin, üye ülkelerin egemenlik haklarıyla ilişkili bir takım yetkilerini kullanmaya başlaması ve yerel yönetimler aleyhine yetkilerini oldukça genişletmesi önemli bir sorun olarak gündeme gelmiştir. Bu sorun, AB antlaşmalarında subsidiarity ilkesine yer verilerek çözülmeye çalışılmıştır. Böylece bir yandan merkeziyetçiliğin getirdiği sakıncalar ortadan kaldırılmaya çalışılırken diğer yandan da yerel ve bölgesel yönetimlerin daha demokratik bir biçimde işlevlerini yerine getirebilmelerinin ve kendilerini ifade edebilmelerinin yolu açılmıştır (Kerman, 2009: 283).

A) Subsidiarite (Yerellik) Kavramı

Kökenini Aristo'ya kadar götürebileceğimiz subsidiarite (yerellik) ilkesi genel olarak Katolik sosyal kuramında ve Thomas Aquinas'ta yetkinliğine ulaşmıştır (Keser, 2004: 119). Yerellik ilkesi kavramı, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında merkeziyetçiliğin aşırı derecede güçlenmesini önlemek amacıyla, yerinden yönetimi ve federalizmi savunanlar tarafından gündeme getirilmiştir. Türkçeye “yerellik” veya “hizmette halka yakınlık” olarak çevrilen “subsidiarity” kavramı, Latince “yardım, destek” anlamına gelen “subsidium” sözcüğünden gelmektedir. Aslında askeri amaçla kullanılan ve “sadece ihtiyaç anında savaşa katılan ihtiyat birlikleri, yedek birlikler” anlamına gelen bu terim, toplumsal ya da siyasal işlemlerde önceliğin en alt yönetim birimlerine ait olması, üst düzeydeki yönetimlerin ise sadece yardımda bulunmak amacıyla ve alt düzeydeki yönetimlerin hizmeti gerçekleştirememesi durumunda ikincil olarak müdahale etmesi olarak tanımlanabilmektedir. (Canatan, 2001: 1-2)

Subsidiarite kamu faaliyetlerinin vatandaşa en yakın, mümkün olan en düşük idari düzeyde icra edilmesi anlamına gelir. Dolayısı ile subsidiarite ilkesi gerektiğinde ortak politikadan arzu edilen sonuçları almak için, gerektiği yerde güçlü merkezi siyasal bir birimi öne çıkarırken, aynı zamanda da mümkün olduğu yerde faydalı yerelliği savunur. (Çukurçayır, 2002: 92) Siyasal açıdan yerellik ilkesi, devlet ile devleti oluşturan birimler arasında, bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılması, diğer yandan halkın demokratik eğilimlerinin sağlanması amacıyla, önceliğin bireylere en yakın yerel ya da bölgesel yönetimlere ait olması, hizmetlerin “yerinde” ve aynı zamanda “yerinden” görülmesi şeklinde ifade edilebilmektedir. (Keleş, 1995: 4)

Daha önce de ifade ettiğimiz gibi subsidiarite ilkesi zirveye rağmen tabanı tercih etme, işlerin yerel halka en yakın yerde görülmesi anlamına gelmektedir. Bu ilkeye göre; hizmetlerin esas sahibi alt ve vatandaşa yakın birimler olup, üst birimler ancak alt birimlerin yerine getiremedikleri büyük boyutlardaki hizmetleri yerine getirmektedirler. Böylece her hizmetin merkezden planlanması, finansmanı ve yürütülmesinin önüne geçilerek, hizmette etkinlik, verimlilik, ekonomiklik ve hız sağlanmış olur. Bu çerçevede subsidiarite ilkesi, devlet ve yerel ilişkilerin yeniden tanımlanmasına yönelik yaklaşımın bir uzantısını ifade etmekte; yerel, bölgesel veya merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin stratejik duruma uygun olan hizmeti yerine getirmeleri amaçlanmaktadır (Öner, 2002: 26).

B) Küreselleşme ve Yerelleşme İkilemi

Günümüzde birbirine zıt olarak görünen iki süreç aynı anda yaşanmaktadır: “Küreselleşme” ve “Yerelleşme”. Kurumlar, anlayışlar, düşünceler küreselleşmekte, devletler küreselleşmenin getirdiği toplumsal, ekonomik ve siyasal olguların sonuçlarıyla baş ederken güçlerini de korumaya çalışmaktadırlar. Bu sürecin tamamen aksi bir yönde ama yine küreselleşmenin getirdiği haberleşme hızıyla birlikte devletler, yerelleşme olgusu ile de tanışmaktadırlar (Kalko, 2010: 9). Küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslar arası ilişkilerin yapısını dönüştürmektedir; buna karşılık yerelleşme süreci ise küreselleşme sürecinin kendi içinde taşıdığı tekdüze ve merkezîyetçi yapılanmaya karşı tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemeyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır (Ökmen, 2003: 18).

Merkezîyetçi idare sistemine sahip olan devletler, merkezdeki yetkilerini yerele devretme gereği duymaktadırlar. Bu gerekliliğin en başında gelen neden hizmette halka yakınlık ve yerellik anlamlarını içeren subsidiarite ilkesinin benimsenmesi ve talep edilmesidir. Artık vatandaşlar, bürokratik işlemlerin getirdiği zaman kaybından ve alınan kararların kendi taleplerini yansıtmamasından duydukları sıkıntıdan dolayı yerel yönetimlere verilen yetkilerin artmasını talep etmektedirler (Kalko, 2010: 9). Küreselleşme süreci ile eş zamanlı yaşanan bölgeselleşme ve yerelleşme süreçleri yerel yönetimleri ve üstlenecekleri görevleri yeniden gündeme getirmiştir. Ulus devlete ait pek çok işlevin dağıtıldığı bu süreçte yerel yönetimlerden, etkinlik ve demokratikleşme taleplerinin yanı sıra ulus-devlete göre ekonomik, kültürel veya etnik faktörlere bağlı olarak daha bütünleşmiş, türdeş birimler olarak artan rekabet ortamında yerel güçleri daha çabuk harekete geçirmeleri beklenmektedir. Bu işlevleriyle ulusal boyutta yerel yönetimlerin önemli boşluklar doldurabileceği ifade edilmektedir (Gökçe, 2003: 220-221).

Küreselleşme üzerine yapılan tartışmaların önemli bir bölümü ulus-devlet ve bu bağlamda demokrasi olguları üzerinden yürütülmektedir. Bu anlamda ortaya konan yaklaşımlar yerel demokrasi ve yerel katılım bağlamında yerel

yönetimleri de yakından ilgilendirmektedir (Ökmen, 2003: 22). Dünyanın birçok ülkesinde yaşanan gelişmeler halkın yönetime daha çok ve daha aktif olarak katılması yönündedir. Yerel politikaların önemi artmış, yerel düzeyde oluşturulan politikalar ülke çapındaki politikaları daha çok etkilemeye başlamıştır. Bu bağlamda demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda yerel yönetimlere daha çok görev düşmektedir. Yerel yönetimler, yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlenmektedir (Ökmen, 2003: 59)

Demokrasinin geliştirilmesi ve halkın yönetime katılımının sağlanması yönünden yerel yönetimler hakkında öne sürülen bu olumlu düşüncelere rağmen, küreselleşmeyi emperyalizmin bir parçası ve yerelleşmeyi de bu amaca hizmet eden bir kavram olarak gören farklı görüşler de mevcuttur. Yerelleşmeyi küresel emperyalizmin bir parçası olarak kabul eden bu görüşe göre, merkezi yönetimle yerel birimler arasındaki görev ve yetki paylaşımında genellik ilkesini de anlatan, merkezi yönetimin bir hizmeti, ancak bu hizmet, yerel birimler tarafından hiç yerine getirilememesi ya da etkin bir biçimde sunulmuyorsa üstlenmesinin, ulus-devletin parçalanması anlamına geleceği iddia edilmektedir. Bu görüşlerde haklılık payı olmakla birlikte yerelleşmeyi, tek yanlı bakış açısını yansıtacak şekilde, küreselleşmenin bir oyunu olarak görmek yanıltıcı olabilir. Yerelleşmenin ve yerellik ilkesinin; bu bağlamda yurttaşların ve yerel birimlerin kendi sorunlarının çözümünde söz sahibi olmalarının hem demokratikleşme hem de daha verimli ve etkin yönetim oluşturmada ne kadar önemli olduğu genel olarak kabul edilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 205-206).

Küreselleşme ve yerelleşme dinamikleri bağlamında katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin ön plana çıktığı bu süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli bir hizmet sunma birimi olma yönünde gittikçe önem kazanmaktadır. Yerel yönetimler, merkez yönetiminin karşısında değil ama yanında yer alarak, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin sunulması açısından, kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Etkin, verimli hizmet sunan birimler olduğu kadar, yerel demokrasinin önemli bir etkeni olarak da yerel yönetimler ve yerinden yönetim anlayışı, küreselleşme sürecinin yükselen bir değeri olarak ifade edilmektedir (Ökmen, 2005: 561).

C) Avrupa Birliği ve Yerellik İlkesi

Yüzyıllardır kent demokrasilerinin ve yerel yönetimlerin beşiği olan Avrupa, bu alandaki önemli deneyimlerini şimdilerde, Avrupa Birliği adı verilen büyük entegrasyonun bünyesinde daha yüksek bir standarda kavuşturmanın ve yerelleşmeyi Birlik düzeyinde kurumsallaştırmanın argümanlarını kurmaktadır. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri sahasında belki de ilk ve en iyi araştırılması gereken coğrafya, özellikle Batı Avrupa merkezli olan Avrupa Birliği üyesi ülkelerdir (Parlak, 2002: 41). AB üyesi ülkeler, kendi geçmişlerinden getirdikleri özerk yerel yönetim geleneğinden dolayı merkezi

yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde , yerel yönetimleri görev, yetki ve mali açıdan güçlü ve verimli kılacak, ama bu arada yönetimler arası etkileşimde optimal dengeyi koruyacak politika ve uygulamalara yer vermektedir. Bu politikaların ve uygulamaların dayandığı temel ise subsidiarite veya hizmette halka yakınlık ilkesidir (Zibel, 2004: 188). Yerellik ve halka yakınlık ilkesinin Avrupa Birliği üyesi ülkeler açısından ne kadar önemli olduğunun bir ispatı olarak, tüm Avrupa ülkelerinde yapılmış olan bir anketin sonuçlarına göre, Avrupalıların %85-87 gibi bir büyük çoğunluğunun kendilerini Avrupalı olmaktan çok buldukları yörenin ve kentnin hemşehrileri olarak görme eğiliminde oldukları ortaya çıkmıştır. Bu da gösteriyor ki, Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin kökeni esas olarak kentlerde, kasabalarda ve bölgelerdedir, yani yerel birimlerdedir (Keleş, 1998: 76).

Yerellik ilkesi üç önemli sebeple AB'nin gündemine yerleşmiştir: ilk olarak Birliğin Ortak Pazar programının uygulanmaya başlanması ile birlikte tüm politika alanlarında yoğun bir düzenleme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Brüksel'deki merkezi bürokrasinin ise tüm düzenlemeleri yapması ve uygulaması imkânsızdır. İkincisi, yerellik ilkesi bir anlamda küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak kabul görmekte ve son olarak, Ortak Pazar programı nedeniyle birlik birinci karar düzeyi olmaktadır. O halde diğer yönetim düzeyleri ile yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bunun bazı kurallara bağlanması gerektiği ileri sürülmektedir (Mengi, 1998: 25). Avrupa Birliği çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen, her şeyden önce Birlik ve üye ülkeler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Fakat bunun yanında mümkün olduğunca yurttaşa yakın karar alınmasını sağlamak; üye ülkelerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve yurttaşlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak öteki beklentilerdendir (Mengi, 1998: 27).

1. Maastricht Antlaşması ve Yerellik İlkesi

7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan AB Antlaşması, Avrupa'nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevine ayrı bir önem kazandırmıştır (Keleş, 1998: 77). Maastricht Antlaşması'nın önsözünde, kararların yerellik ilkesine uygun olarak ve mümkün olduğu kadar halka yakın bir şekilde alınmasının kararlaştırıldığı ifade edilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 207). Antlaşmaya konulan iki kural, bu açıdan önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi, “subsidiarity (yerellik)” ilkesi, ikincisi ise, “Bölgeler Komitesi” adıyla bir danışma organının kurulmasıdır. Böylece, yerel birimlerin Birlik düzeyinde daha iyi temsil edilmelerinin yolu da açılmıştır. “Hizmette halka yakınlık” ya da “yerellik” ilkesi, genel olarak demokrasinin ve özel olarak da yerel ve bölgesel demokrasinin bir teminatı olarak Maastricht Antlaşması'nın 3/B maddesine konmuştur. Bu durumun oluşmasında Almanya eyaletlerinin kendi özerklik alanlarını koruma konusundaki duyarlı tutumlarının ve bu özerkliğin bütünleşme sonucunda sınırlanabileceğinden korkmalarının önemli bir payı vardır (Keleş, 1998: 77)

Hizmetlerin görülmesinde, önceliğin alt düzeydeki yönetim kademelerine bırakılmasını öngören yerellik ilkesi Maastricht Antlaşması'nın 3/B Maddesi'nde şöyle ifadesini bulmuştur: "Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk (birlik), ancak tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilmeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi, bu antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz." (Yerellik ilkesi, Amsterdam Antlaşması'nın 5. Maddesi'nde de aynı şekliyle yer almıştır.) Buna göre, hizmette halka yakınlık ilkesinin öğeleri, hizmetin konusunun tamamen Topluluğun kendi yetki alanına girmesi, üye devletlerin yetersizliği (gereklilik ilkesi) ve Topluluğun hizmeti daha iyi yerine getirebilmesi (etkinlik ilkesi) dir. AB'nin üye devletlerin yetki alanlarına müdahale etmesi "gereklilik" ve "etkinlik" öğeleriyle sınırlı kalacaktır. Bunun ötesindeki hizmetleri, halka en yakın olan yerel yönetimler, bölge yönetimleri ve üye devletler yerine getireceklerdir (Kösecik, 2002: 12).

2. Bölgeler Komitesi

Bütünleşme süreci halen devam eden Avrupa'da, bölgeler politikası ve onun bileşeni olan yerel yönetimler konusunun bir politika unsuru olarak Birlik gündeminde yer almaya başlaması Maastricht Antlaşması ile gerçekleştirilmiştir. AB ülkelerinin egemenlik alanlarını güvence altına almak ve Birliğin uluslar üstü yapısının yerel mekanizmalar karşısında gelişmesini engellemek için yetki devri ilkesinin gündeme geldiği Maastricht Antlaşması'nda bölgelerin temsili ve bölgeler arası dengesizlikler konusu Antlaşma metninde yer alan konular arasındadır (Kerman, 2009: 277). Avrupa Birliği'nin bölgesel ve yerel yönetimlerin endişelerini gideren ve onların AB yapısı içinde temsil edilme isteğine verdiği resmi bir cevap olarak, resmi statüde bir danışma organı olan Bölgeler Komitesi, 7 Şubat 1992'de Maastricht Antlaşması ile kurulmuştur (Kösecik, 2003: 150).

Maastricht Antlaşması ile temelleri atılan ve bir AB kurumu olan Bölgeler Komitesi, yerel yönetimlerin Birlik içerisinde temsil edilmesini sağlayan ve eğitim, gençlik, kültür, toplum sağlığı, ulaşım gibi alanlarda Avrupa siyasetine yön verecek nitelikte görüş bildiren bir danışma organıdır (Bingöl, 2010: 46). 1994 yılının Mart ayından beri faaliyette bulunan Bölgeler Komitesi, AB mevzuatını uygulayan yerel yönetimler ile AB kurumları arasında iletişim köprüsü görevini yerine getirmektedir. Komitenin amacı, var olan demokratik açığı kapamak, yerellik ilkesinin uygulanmasını sağlamak, yerel toplulukların çıkarlarını savunmak ve Avrupa yurttaşlarının seslerini duyurabilmeleri için sözcülük rolü üstlenmektir. Bu komite yerel ve bölgesel yönetimlere, AB yapısı içinde resmi bir temsil ve danışma kanalı sağlamıştır (Keser, 2004: 119-120).

Bölgeler Komitesi ve Avrupa'daki yerel yönetimlerin ilişkisinin en somut göstergesi Komite'nin yapısıdır. Nitekim Bölgeler Komitesi üyeleri üye ülkeler tarafından; yerel ve bölgesel yönetimlerinin yapısına göre, bölgesel

yönetimlerin meclis başkanları veya temsilcileri, illerin ve ilçelerin temsilcileri ve eyalet başkanları arasından seçilmektedir. Özellikle Nice Antlaşması ile Komite'ye seçilecek üyelere, bir yerel veya bölgesel hükümete seçilmiş olma şartının getirilmesi ile bu kurumun sadece yerel temsilciler tarafından yürütülmesi kesin hükme bağlanmış ve Amsterdam Anlaşması hükümleri gereğince komitenin bağımsız bir yapıya kavuşturulması ile yetki devri ilkesinin komite tarafından kullanılması etkinleştirilmiştir (Bingöl, 2010: 46).

Bölgeler Komitesi, AB içindeki yerel ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan danışma nitelikli bir komite olup, AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 305. ve 307. maddelerinde düzenlenmiştir. Avrupa bütünleşmesinin genel çıkarları çerçevesinde faaliyet gösteren Komite'nin üye sayısı 350'yi geçemez ve halihazırda ise 344 üyesi bulunmaktadır. Antlaşma'nın 305. maddesi uyarınca Komite üyeleri, 5 yıllık süre için üye devletler tarafından gösterilen adaylar arasından, Konsey tarafından atanırlar ve görev süreleri yenilenebilir. Antlaşma'da ayrıca Komite üyesinin aynı zamanda Avrupa Parlamentosu üyesi olamayacağı da düzenlenmiştir. Antlaşma'nın 306. maddesinde, Komite'nin üyeleri arasından, iki buçuk yıllık bir dönem için başkanını seçeceği ve Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in ya da Komisyon'un talebiyle ya da kendiliğinden toplanabileceği düzenlenmiştir.

Bölgeler Komitesi, çeşitli uzmanlık grupları halinde çalışır. Komite bünyesinde ayrıca çeşitli alt komiteler kurulabilir. Belirli karar önerileri ya da sorunlar üzerinde görüş taslakları bu alt komiteler tarafından hazırlanır.

Komite'ye danışılması bazı durumlarda zorunlu, bazı durumlarda ise ihtiyari nitelik taşımaktadır. Nitekim Antlaşma'nın 307. maddesi uyarınca Antlaşma'da öngörülen durumlarda Parlamento, Konsey ya da Komisyon'un Bölgeler Komitesi'ne danışması gerekmektedir. Bundan başka, söz konusu kurumların, uygun gördükleri her durumda Komite'ye görüş için başvurması mümkündür. Başlıca danışma konuları ise; AB Bölgesel Politikaları'na ilişkin hususlar ile bölgesel kalkınma, yapısal değişim, uyum etkinliklerini destekleyen fonlardan yararlanacak projelerin belirlenmesi ve izlenmesine ilişkin hususlardır. Bundan başka, söz konusu kurumlar, özellikle sınır ötesi işbirliğine ilişkin uygun gördükleri her durumda da Komite'ye görüş için başvurabilirler. Ayrıca Antlaşma'nın 307. maddesinin dördüncü paragrafı uyarınca Bölgeler Komitesi'nin gerekli görmesi halinde kendi inisiyatifi ile görüş vermesi de mümkündür. Yasama süreci çerçevesinde görüşüne başvurulmasından itibaren bir aydan az olmamak üzere belirlenen bir süre içinde Komitenin görüşünü bildirmemiş olması, daha sonraki faaliyetlere engel teşkil etmez. (abgs.gov.tr)

3. Lizbon Antlaşması ve Yerellik İlkesi

Kurumsal yapılanma çalışmaları kapsamında Amsterdam Anlaşması'ndan sonra AB'de yerel ve bölgesel yönetimlere ve yetki devri konusuna ağırlık veren en önemli Anlaşma, Lizbon Anlaşması olarak ifade edilmektedir. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması Birliğin bütünleşmesi, ulusal

çıkarların ön plana alınması ve 27 üyeli Birliğin işleyişinin etkinleştirilmesi açısından oldukça önemli bir başarıdır (Bingöl, 2010: 46).

Getirdiği kurumsal değişiklikler ve yenilikler açısından özetlemek gerekirse Lizbon Anlaşması, Kurucu Anlaşmaların oluşumunda değişiklik getirmiş ve 1. madde AB Anlaşmasındaki değişiklikler ile 2. madde Avrupa Topluluğu (AT) Anlaşmasındaki değişiklikler olmak üzere kurucu metinleri 2 anlaşmaya ayırmıştır. Lizbon Anlaşması'nın genel özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (Bingöl, 2010: 47):

- AB'nin kurumları: Konsey, Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı, Sayıştay, Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi ve Avrupa Merkez Bankası olmak üzere 7'ye çıkarılmıştır.
- Lizbon Anlaşması, Avrupa Konseyi tarafından nitelikli çoğunluk sistemi ile 2.5 yıl görevde kalacak bir başkan seçilmesini hükmetmektedir. Bu sayede önceden yürürlükte olan dönüşümlü başkanlık sistemine son verilmiştir.
- Lizbon Anlaşması Avrupa Parlamentosu için daha demokratik karar-alma süreçleri getirmiştir. Bu bağlamda Ortak karar alma (Parlamento'nun Konsey ile birlikte AB yasalarını onaylaması) süreci daha çok politika alanına genişletilmiştir. Bu Anlaşma ile dış ilişkilerde bütüncül bir yaklaşım ile karışıklığı ve ikililiği engellemek için Savunma ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ile Dış İlişkiler Komisyoneri görevleri birleştirilerek yeni bir pozisyon oluşturulmuş ve adı da AB'nin Dışişleri ve Savunma Politikası Yüksek Temsilcisi olarak değiştirilmiştir.
- Lizbon Anlaşması Konsey'de büyük nüfuslu az sayıda ülkenin karar alınmasını önlemek için oylama sisteminde değişiklik yaparak nitelikli çoğunluk sistemini kaldırmış ve çifte çoğunluk sistemini getirmiştir.
- Lizbon Anlaşması ile Temel Haklar Şartı Anlaşma metnine girmiştir.

Yetki devri ve bölgesel yönetimlere yaptığı atıflar açısından da Lizbon Anlaşması'nın oldukça etkili ve yenilikçi hükümler içerdiği söylenebilir. İlk olarak madde 3a ile, Birliğin bölgesel ve yerel özerk yönetimler de dahil olmak üzere, ulusal kimliklere saygı gösterdiği belirtilmiştir. Madde 3b ise yetki devri ilkesine açıklık getirerek Birlik yetkisinin sınırlarının "ikincillik" ve "orantısallık" ilkelerine göre belirlendiğini vurgulamıştır. Bu ilke gereğince Birliğin sadece Anlaşmalardaki hedeflere ulaşmak için üye devletlerce belirlenen sınırlar dahilinde hareket edebildiğini ve münhasır yetkisine girmeyen alanlarda bir faaliyetin hedefleri o üye devletin merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkar olmaması ve önerilen eylemin Birlik düzeyinde daha iyi başarılabilmesi durumunda harekete geçilebileceğini belirtmektedir. Yine Lizbon Anlaşmasına eklenen "İkincillik ve Orantısallık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol" içerisinde 2. madde, yasama düzenlemesi yapan Komisyon'un bir öneride bulunmadan önce, özellikle konu uygun olduğunda ve aciliyet durumu bulunmadığında, tasarlanan eylemin bölgesel ve yerel boyutunu dikkate alarak istişarelerde bulunduğunu belirtmiştir.

Dolayısıyla ilgili yasanın, konusunun ilgili olması durumunda, bölgesel ve yerel otoriteler ile Komisyon'un yakın temas halinde bulunmaları Lizbon Anlaşması ile hükme bağlanmıştır. Aynı Protokol kapsamında 8. madde, AB Adalet Divanı'nı ikincillik ilkesi ihlali durumunda yargı yetkisi ile görevlendirmiştir ve Bölgeler Komitesi'ne de AB'nin İşleyişine İlişkin Anlaşma'da danışma fonksiyonunun olduğu durumlarda yetki devri ilkesine aykırılık oluşmuşsa AB Adalet Divanı'na başvurma hakkı tanımıştır.

Lizbon Anlaşması ile yerel ve bölgesel yönetimlerin yasama, karar alım ve politika oluşturma süreçlerinde daha etkin kılınması için yasal çerçevenin geliştirildiği söylenebilmektedir. Yerel otoritelerin yetki devri ilkesi gereğince güçlendirilmesi, aynı zamanda Lizbon Anlaşması'na yapılan Birlik içinde ulus devlet egemenliğini güçlendirdiğine ilişkin yorumlar ile de paralellik taşımaktadır (Bingöl, 2010: 47).

4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi bünyesindeki Avrupa Yerel ve Bölgesel Sürekli Konferansı, 1982 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Taslağı'nı hazırlamıştı. 1985'de Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu tarafından resmen kabul edilen Şart, 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, Avrupa Kültür Sözleşmesi ile birlikte Avrupa Konseyi'nin dördüncü ayağı olarak adlandırılmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa devletleri arasındaki çok taraflı ilk uluslararası hukuk belgesidir. Şart, her ne kadar Avrupa Konseyi'nin hazırladığı bir belgeyse de Avrupa Birliği'nin de ilgisini çekmektedir (Mengi, 1998: 29-30).

Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin verimliliğini ve etkinliğini artıran hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer verilmiştir. Şart'ın başlangıç kısmında: Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu, yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu hususlarını dikkate alarak, bu hakkın, yerel düzeyde en uygun biçimde kullanılabilmesi ve yerel yönetimlerin gerçek sorumluları ile var olmaları, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceği inancı vurgulanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlığını taşıyan 4. maddesinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir: "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." (Şan, 2007: 68)

AB'nin bir organı olan Avrupa Parlamentosu aldığı çeşitli kararlarda kendi bünyesi dışında olmasına rağmen Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tüm üye devletler tarafından imzalanması gereğini vurgulamıştır.

Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan ve 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, şu an itibariyle Türkiye de dâhil olmak üzere, Konseye üye olan 45 devletin 42 si tarafından imzalanmış ve onaylanmış bulunmaktadır. Ancak Şartın “Yükümlülükler” başlıklı 12.maddesi gereğince “Her Âkit Taraf, bu Şart’ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesini aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir.” denilmek suretiyle açıkça çekince koyma hakkı tanındığı gibi aynı Şart’ın “Çekilme” başlıklı 17.maddesi ile şarta taraf olduktan beş yıl sonra çekilme hakkı da tanınmış olmaktadır. Şart’a taraf olan Avrupa Konseyi ülkelerinden aralarında ülkemizin de bulunduğu 31 tanesi şartın bazı maddelerine çekince koymuşlardır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının üye devletler açısından uygulama bakımından zorluk çektikleri genel olarak kabul edilmektedir. Buradaki sorunun, ülkelerin ulusal bütünlüğünün zedelenmesi konusundaki hassasiyetler olduğu söylenebilir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamış, 9 Aralık 1992 tarihinde TBMM tarafından kanunla uygun bulunmasından sonra, söz konusu Şartın 15.maddesi gereğince, ülkemiz açısından Şart, 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Şart’ı bazı Avrupa ülkelerinin de Türkiye’den daha sonra imzaladıkları ve onayladıkları ve Türkiye de dâhil olmak üzere 31 devletin şarta bazı çekinceler koydukları görülmektedir. Türkiye de, yukarıda belirtmiş olduğumuz ulusal bütünlük ve bölünmezlik ilkeleri konusundaki hassas durum nedeniyle şartın bazı maddelerine çekince koymuştur. Şart’ın uygulanabilirliği veya öngörülen tüm kuralların uygulanmasının birçok ülke açısından sıkıntılı olduğu Şarta konulan çekincelerden anlaşılmaktadır. Örneğin Fransa Şartı imza eden bir devlet olmasına rağmen ancak 17 Ocak 2007 tarihinde çekince koyarak şartı onaylamıştır (abgs.gov.tr).

II) AVRUPA BİRLİĞİ’NİN BÖLGESEL POLİTİKALARI VE FON YARDIMLARI

Avrupa Birliği’nin bölgesel politikalarını ve çeşitli bölgeler ve amaçlar için ayırmış olduğu fon yardımlarını incelemeyen önce, Avrupa Birliği içinde yer alan farklı yerel yönetim modellerinden kısaca söz etmek konumuz açısından faydalı olacaktır.

A) Avrupa Birliği’nin Farklı Yerel Yönetim Modelleri

AB’nin kurulmasıyla birlikte devletler, egemenliklerinden giderek artan bir kısmını birliğe bırakmak zorunda kalmışlardır. Topluluk hukuku birçok alanda, ulusal hukukun yerini almıştır. Bu durum Topluluk hukukunun yerel yönetimlerin yetki alanlarına karışması tehlikesini beraberinde getirmiştir ve sonuç olarak yerel yönetimler, Avrupa bütünleşme hareketi içinde kendi özel statülerini henüz bulamamışlardır (Keleş, 1998: 76).

Avrupa, yerel yönetimler açısından incelendiğinde ilk göze çarpan en önemli nokta, tekdüze bir yönetim sisteminin ve işleyişinin olmamasıdır. AB üyesi her ülkenin ulusal siyasal sistemi, kendi tarihi, jeopolitik konumu, nüfusu ve kültürü tarafından şekillendirilmiştir (Keser, 2004: 118). Bu yüzden AB'ye üye devletler arasında ne bölgelerin ne de yerel yönetimlerin tanımı konusunda tam bir fikir birliğinin olduğu söylenemez. İngiltere'de yerel otoriteler yönetimin işleyen bir parçası olarak değerlendirilirken; Topluluğun Kıt'a Avrupası ülkelerinde yerel yönetimler, farklı özerklik yapılarında da olsa, yerel düzeyde yetki ve görevlere sahip, karar organları doğrudan halk tarafından seçilerek oluşturulan tüzel kişilikler olma özelliğini göstermektedirler (Mengi, 1998: 2-3).

Bütün bu belirsizliklere rağmen Avrupa Birliği'nin yapısı "Birlik", "Ulusal devletler" ve "Bölgeler" olmak üzere üç basamaklı kabul edilmektedir. Yerel yönetimler bu üçlü yapıda, diğerleri gibi bir yönetim basamağı olarak değil, adeta bölge düzeyinin bir parçası biçiminde değerlendirilmektedir (Mengi, 1998: 19). Bu üçlü yapıda bölgeler, Almanya, Avusturya ve Belçika gibi federal devletlerde eyaletlerden; İspanya, Fransa, İtalya, Portekiz ve Hollanda'daki gibi görece güçlü bölgelere; Lüksemburg, İrlanda, İngiltere, Danimarka, Finlandiya, Yunanistan ve İsveç'teki yerel yönetimlere kadar geniş bir anlam ifade edebilmektedir (Mengi ve Algan, 2003: 174).

Bu açıklamalardan hareketle, son genişlemeden önceki 15 üyeli Avrupa Birliği ülkelerinin yerel yönetim modellerini şu kategorilere ayırabiliriz (Mengi, 1998: 17-18) :

1. Fransız Modeli

Başta Fransa olmak üzere Yunanistan, Lüksemburg, Portekiz, İspanya, Belçika ve İtalya'da geçerli olduğu söylenebilecek bu modelde yerel yönetimlerin varlığı Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Ancak, gerek yönetsel ve gerekse akçal yönden merkezi yönetimin desteğine ihtiyaç duyulmaktadır. Devletin bu birimler üzerindeki gözetim ve denetim yetkisi ise azımsanmayacak düzeydedir.

2. Anglo-Amerikan Modeli

İrlanda ve İngiltere'de geçerli olan bu modelde, Anayasa'da varlıkları güvence altına alınmamakla birlikte yerel yönetimler, daha özerk bir yapıya sahiptirler. Vesayet denetimi de belli durumların dışında, "hukuka uygunluk" denetimi ile sınırlandırılmıştır.

3. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli

Diğer iki modele göre bu modelde yer alan yerel yönetimler daha güçlü ve özerk bir yapıdadırlar. Hem Anayasal güvenceye sahiptirler, hem de geniş bir

akçal ve yönetsel özerklikten yararlanırlar. Hollanda, Finlandiya, Almanya, Avusturya, Danimarka ve İsveç'teki yerel yönetimler bu kategoriye dâhil olmaktadır.

Genel olarak AB'nin yerel yönetim modelleri bu şekilde olmasına rağmen, son genişleme dalgalarıyla birlikte, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe dahil olmasıyla Avrupa Birliği'nin yapısı, ekonomik, sosyal ve siyasi yönden daha karmaşık hale gelmiştir. Bölgeler arasındaki yaşanan ekonomik ve sosyal uyumsuzlukları gidermek amacıyla AB, üye ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre çeşitli yardımlarda bulunmaktadır. Şimdi AB'nin bu yardım politikalarını kısaca inceleyelim.

B) Ekonomik ve Sosyal Uyumu Sağlamaya Yönelik Avrupa Birliği Yardımları

Küreselleşme ve onun bir devamı olan bölgeselleşme ya da yerelleşme politikalarının bir sonucu olarak AB'nin, ulus-altı faktörlere, bölgesel politikalara ve yerel aktörlere önem vermeye başladığı bilinmektedir. Bu çerçevede, AB bölgesel politikasının amacı; gerekli rehber ve ilkeleri geliştirerek, üye devletler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, Topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktır. Bu çerçevede, bölgesel değerlerin ön planda olmasını planlayan AB; insan hakları, çok kültürlülük, sosyal gelişmeler ve ekonomik kalkınma gibi dinamiklerden meydana gelen "Bölgeler Politikasını" uygulamak için bazı finansman kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır (Yıldız ve Akdağ, 2006: 29).

1. Yapısal Fonlar ve Topluluk Girişimleri

AB'nin bölgesel politikaları temelde ekonomik ve sosyal uyumun artırılması ve bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılmasını sağlamaya yöneliktir. Bu doğrultuda üye ülkeler, AB'nin "Yapısal Fonlar" ve "Uyum Fonu" olarak isimlendirilen mali araçlarından faydalanmaktadır. Bu fonlar, AB bütçesinin yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır. Fonların öncelikli hedefleri, fonksiyonları ve organizasyonları, fonların idaresi ile ilgili kurallar ve fonlardan yararlanmanın koşulları 1999 yılında Avrupa Konseyi tarafından onaylanan bir Tüzükle son derece kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Yapısal Fonlar, dört farklı başlıktan oluşmaktadır. Bunlar (DPT, 2005: 5):

- Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu (ERDF-European Regional Development Funds)
- Avrupa Sosyal Fonu (ESF – European Social Fund)
- Balıkçılığı Yönlendirme Finansman Aracı (FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance)
- Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF– European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)

ERDF kapsamında; altyapı yatırımları, yeni iş imkânları yaratılmasını sağlayan yatırımlar, yerel kalkınmaya ilişkin projeler ile küçük ve orta ölçekli firmaların projeleri desteklenmektedir. Yapısal Fonların yaklaşık yarısı bu fon kapsamında yer almaktadır. ESF, genç işsizlere, uzun süredir işsiz olanlara, sosyal açıdan dezavantajlı gruplara ve kadınlara yönelik mesleki eğitim ve istihdam yaratma programlarına yardımı içermektedir. FIG, balıkçılık endüstrisinin geliştirilmesi için kullanılmaktadır. Son olarak, EAGGF ile tarımda modernizasyon ve yapısal gelişmeye yönelik destek sağlanmaktadır (DPT, 2005: 5).

Yapısal Fonlar, AB'nin "Hedef 1, Hedef 2 ve Hedef 3" olarak tanımladığı bölgeler itibarıyla verilmektedir. "Hedef 1" kapsamındaki bölgeler, geri kalmış bölgeler olarak tanımlanmış olup, son üç yılda Topluluğun GSYİH' sinin yüzde 75'inin altında kalan bölgelerdir. Yapısal fonların yaklaşık yüzde 70'i Hedef 1 kapsamındaki bölgelere ayrılmaktadır. "Hedef 2" bölgeleri, sosyal ve ekonomik değişim geçiren, yapısal güçlük içerisindeki bölgeler olarak ifade edilmektedir. Yapısal fon harcamalarının yaklaşık yüzde 11,5'i bu bölgelere gitmektedir. "Hedef 3" çerçevesinde ise eğitim, öğretim ve istihdam politikalarının ve sistemlerinin modernizasyonu ele alınmaktadır. Yapısal Fonların yaklaşık yüzde 12,5'i bu amaçlara ayrılmaktadır.

Bu fonların dışında Topluluk Girişimleri olarak adlandırılan ve "INTERREG III, URBAN II, EQUAL ve LEADER +" başlıkları altında verilen fonlar bulunmaktadır. Yapısal fonların yaklaşık % 5,5'i bu başlıklar altında kullanılmaktadır. "INTERREG III" kapsamında, Avrupa Topluluğu içindeki ortak sınır bölgelerinde, Topluluk üyesi ülkelerle, sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Topluluğun kendi içindeki bölgeler arasında işbirliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. "URBAN II" ile krizde bulunan kentsel alanların ve mahallelerin ıslah edilmesi amacıyla geliştirilen yenilikçi stratejiler ve işbirlikleri desteklenmektedir. "EQUAL" kapsamında ise işgücü piyasasına girişte yaşanan sorunların ve eşitsizliklerin giderilmesine çalışılmaktadır. Son olarak "LEADER +" fonu, kırsal kalkınma amacına yönelik işbirliklerini desteklemek için kullanılmaktadır (DPT, 2005: 5-6).

2. Uyum Fonu

AB'nin çeşitli bölgelerinin kalkınma düzeyleri arasındaki farklılıkların azaltılması için Topluluğun genelinde gayret gösterilmesi gerektiğini ifade eden "Uyum İlkesi", Tek Avrupa Senedi ile kabul edilmiştir. Bu şekilde, Roma Antlaşmasına karşılık Tek Avrupa Senedi, Bölgesel Politika yaklaşımına yasal bir temel oluşturmuştur. Bu doğrultuda Yapısal fonların yanı sıra 1993'te Uyum Fonu oluşturulmuştur. Bu fon, kişi başı GSYİH' sı Birlik ortalamasının %90'ından az olan, üye ülkelerin, çevre ve taşımacılık altyapısını finanse etmek için hayata geçirilmiştir. 2003 yılının bitimiyle birlikte Toplulukta bulunan şu dört ülke uyum fonunun şartlarını karşılamıştır: Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda. İrlanda 2004 yılında uyum fonu için uygun olmaktan çıkarken yeni üye ülkeler bu fon için uygunluk kazanmıştır (Elçi, 2007: 32). Böylece Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in yanı sıra, Topluluğa yeni üye olan 10 ülke

ile birlikte uyum fonundan toplam 13 ülke yararlanmaktadır. Üye ülkelerin Yapısal Fonlardan aldıkları yıllık yardım, Uyum Fonunca sağlanan yardımla birlikte, GSYİH'lerinin yüzde 4'ünü geçmemektedir (DPT, 2005: 6). Yapısal Fonların finansal kaynakları belirli programlar altındaki tedbir ve önceliklere tahsis edilirken, Uyum Fonu, projeler için finansman sağlamaktadır.

Uyum Fonu çevre ve ulaştırma alanlarındaki büyük projelerin harcamalarını %85'lik bir orana kadar finanse etmektedir. Uyum fonunun Yapısal Fonlardan farkı, Uyum Fonu'nun özel ve bireysel projelere destek vermesi ve bu desteğin bölgesel düzeyde değil, üye ülke düzeyinde verilmesidir. Bugün Uyum Fonu, tüm yapısal politikaların üçte biri oranında sağladığı destekle 2004'te Birliğe katılmış olan yeni üyeler için özel bir öneme sahiptir. 2000–2006 döneminde 34 Milyar Euro olan Uyum Fonu bütçesi, 2007–2013 döneminde 61.6 Milyar Euro'ya çıkarılmıştır (Elçi, 2007: 32).

3. Aday Ülkelere Yönelik Fonlar

2004 yılının Mayıs ayında Topluluğun yaşamış olduğu on üyelik son genişleme ile AB'nin sosyo-ekonomik durumu önemli bir şekilde değişmiştir. Son genişlemeden önce az gelişmiş olan Portekiz ve Yunanistan gibi ülkeler, AB–15 ortalamasının %75'inin altında bir gelire sahipti. Bölgesel düzeyde zengin bölgeler, AB–15 GSYİH ortalamasının %120-140'ı kadar kişi başına gelire sahip iken, az gelişmiş bölgeler bu gelirin %61-65'ini almaktaydı.

En son genişleme ile Topluluğun yüzey alanı %23 büyümüş, nüfusu %20 artmış iken refah seviyesinde sadece %5'lik bir artış meydana gelmiştir. Ortalama kişi başına GSYİH %13 düşmüş ve bölgesel farklılıklar ikiye katlanmıştır. Yeni üye ülkelerde çoğu bölge AB–15 GSYİH ortalamasının %40'ından daha az bir pay almaktadır. AB–15 GSYİH ortalamasının %75'inden daha az kişi başına gelir alan bölgelerinde yaşayan nüfus ise 71 milyondan 174 milyona çıkmıştır (Elçi, 2007: 71). 2004 yılında az gelişmiş 10 ülkenin AB'ye girmesiyle oluşan sosyo-ekonomik dengesizliklere bir çözüm bulmak amacıyla Topluluk, "Katılım Öncesi Mali Yardım" olarak adlandırılan ve aday ülkeleri kapsayan bir takım fonlar oluşturmuştur. Bu fonlar şunlardır:

- PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy / Polonya ve Macaristan'a Yönelik Ekonominin Yeniden Yapılanması Programı)
- ISPA (Instrument For Structural Policies For Pre-Accession / Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı)
- SAPARD (Special Accession Programme For Agriculture And Rural Development / Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı)

PHARE programı ile bir yandan Avrupa Topluluğu mevzuatına uyum sağlanması için aday ülkelerdeki kuruluşların ve idari yapıların kapasitelerinin artırılması sağlanırken, diğer yandan, altyapı yatırımları, yeni iş imkânları yaratılmasını teşvik eden yatırımlar, yerel kalkınmaya ilişkin projeler ile küçük

ve orta ölçekli firmaların projelerinin desteklenmesi amaçlanmaktadır (DPT, 2005: 6) PHARE programı ilk olarak Polonya ve Macaristan'a yönelik başlatılmış, daha sonra ise Orta ve Doğu Avrupa'daki aday ülkelerde yeniden yapılanma, özelleştirme ve Pazar ekonomilerinin oluşturulması hedeflenmiştir (Elçi, 2007: 74). ISPA kapsamında Uyum Fonuna benzer uygulamalar yer almaktadır. ISPA ile çevre ve ulaştırma altyapısı alanlarında mali destek ve teknik yardım sağlanmaktadır. Son olarak SAPARD programı ile de aday ülkelerin Ortak Tarım Politikasına uyum sağlamasına yönelik tarım ve kırsal kalkınma programları desteklenmekte ve teknik yardım verilmektedir (DPT, 2005: 6).

SONUÇ

Yaygın kabul gören bir görüşe göre, Küreselleşme ve iletişim alanında yaşanan hızlı gelişmeler, ulus-devlet olgusu ve yerel yönetimlerin etkinliğini azaltma yönünde bir gelişim göstermiştir. Yerel yönetimlerin beşiği olarak kabul edilen, Ulus-üstü ve bölgesel bir örgütlenme olan Avrupa Birliği entegrasyonu da, son genişlemeyle birlikte ekonomik, sosyal ve siyasi yönden yerel yönetimlerin yetkilerinin ne olacağına ve bu bütünleşme içinde yerel birimlerin nasıl güçlendirileceği konusuna ilgisiz kalamamıştır. Bu amaçla AB yerel yönetimler açısından çeşitli düzenlemelere gitmiştir.

Avrupalı toplumların Topluluk vatandaşlığı yerine kendilerini, yaşamış oldukları kültürün bir parçası olarak görmeleri ve bu şekilde tanınmak istemeleri “hizmette halka yakınlık” ve “yerellik” anlamlarına gelen “subsidiarite” kavramının gündeme gelmesine sebep olmuştur. Bu bağlamda, AB'nin en önemli Antlaşmalarından biri olan “Maastricht Antlaşması”yla birlikte subsidiarite kavramına büyük önem verilmiştir. Halkın yönetime daha etkin katılması ve kendisine en yakın olan yerel birimlerde hizmetinin görülmesi anlamında subsidiarite ilkesinin böylesine önemli bir antlaşmada ilke kural olarak kabul edilmesi, yerel yönetimlerin gücünü artırmıştır. Maastricht Antlaşması'yla kurulan “Bölgeler Komitesi” de yerel yönetimler açısından büyük önem arz etmektedir. Komite sayesinde yerel ve bölgesel yönetimler, Toplulukta temsil edilme, uygulanan politikalara katılma ve seslerini topluluk içinde daha fazla duyurma imkânlarına kavuşmuşlardır. Ayrıca Avrupa Konseyi'nin kabul etmiş olduğu “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nı AB'nin de benimsemesi, yerel yönetimlerin topluluk içinde elini güçlendiren önemli düzenlemelerden biri olarak görülmektedir. Ancak Hem Bölgeler Komitesinin hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bağlayıcı kararlar içermemesi ve farklı yerel yönetim sistemlerine sahip olan topluluk ülkelerinin ortak bir noktada buluşamaması gibi sebeplerle, yapılan antlaşmalar ve oluşturulan kurumlar topluluk içinde pasif bir özellik göstermektedir. Yerel yönetimleri AB içinde daha etkin bir hale getirmek için, bütün ülkeleri kucaklayacak, daha kapsamlı ve geniş düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Demokratik katılım ve çoğulcu bir yönetimi sağlama amacıyla Subsidiarite ilkesinin AB'nin önemli antlaşmalarında bir ilke kural haline getirilmesi ve Bölgeler Komitesi'nin kurulmasından başka AB, bölgesel politikalar adı altında üye ülkelere ve aday ülkelere çeşitli yardımlarda bulunmaktadır. “Yapısal Fonlar”, “Topluluk Girişimleri”, “Uyum Fonu” ve “Katılım Öncesi Mali Yardımlar” başlıklarını taşıyan fon yardımlarıyla AB, sürdürülebilir ekonomik kalkınma ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını en alt seviyeye indirmeyi hedeflemektedir. Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin Birliğe katılımıyla birlikte üye sayısı artan, ekonomik, sosyal ve kültürel yönden de çok karmaşık bir yapıya sahip olan AB'nin, üye ve aday ülkelere uygulamış olduğu politikalar ve sağlamış olduğu fon yardımları, bölgeler arası ekonomik dengesizliklerin giderilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Kuzey, Orta, Doğu ve Batı Avrupa olmak üzere geniş bir coğrafyayı, çeşitli kültürleri, yerel ve ulusal yönetim sistemleri birbirinden oldukça farklı özellikler taşıyan birçok ülkeyi bünyesinde barındıran AB, günümüzün en dikkat çeken örgütlenmelerinden birisidir. Son genişlemeyle birlikte üye sayısı 27 ye ulaşan Birliğin, bütün ülkeleri ve toplumları memnun edecek homojen bir yapıya sahip olmaması, uygulamada çeşitli aksaklıkların yaşanmasına sebep olmaktadır. Yapılan düzenlemeler ve uygulanan politikalar bakımından üye ülkeler arasında konsensus sağlanamamakta, her ülke kendi kültürünü, siyasi yapısını ve ekonomik durumunu muhafaza etmeye çalışmakta, Birliğin menfaatleri, her ülkenin kendi menfaatlerine göre ikinci planda yer almaktadır. Bu durum, AB'de kararların alınmasını ve önemli politikaların uygulanmasını zorlaştırmaktadır. Son on yılda üye sayısı bakımından hızla büyüyen AB'nin karşılaştığı bu sorunlar, Birliğin geleceği hakkında zihinlerde çeşitli endişelerin oluşmasına sebep olmaktadır.

KAYNAKÇA

- BİNGÖL, Pelin, (2010), Avrupa Birliği Lizbon Anlaşması ve Anlaşmanın Yerel Yönetimlere Etkisi, Yerelsiyaset Dergisi, Sayı:39, ss. 46-47
- CANATAN, Bilal, (2001), Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınları, Ankara
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, (2002), Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Çizgi Kitabevi, Konya
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, (2005), Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamında Bölgesel Kalkınma Programları, DPT Yayınları, Ankara
- ELÇİ, Seda, (2007), Avrupa Birliği Yapısal Fonları, T.C. Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı AB Uzmanlık Tezi, Ankara

- GÖKÇE, Gülise, (2003), Küreselleşme ve Yerelleşme İlişkileri Üzerine Bir Tartışma, (Ed. Çukurçayır, M. Akif ve Tekel, A.) Yerel ve Kentsel Politikalar, Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 205-224
- KALKO, Ümit, (2010), Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansıması, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul
- KELEŞ, Ruşen, (1995), Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, ss. 3-14
- KELEŞ, Ruşen, (1998), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul
- KERMAN, Uysal, (2009), Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 273-286
- KESER, Hakan, (2004), "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, ss. 117-125
- KÖSECİK, Muhammet, (2002), Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel yönetimler, (Ed. Parlak, B. ve Özgür, H.) Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, İstanbul : Alfa Kitabevi, ss. 1-38
- KÖSECİK, Muhammet, (2003), Avrupa Birliği'ne Hazırlık Sürecinde Yerel Yönetimler, (Ed. Çukurçayır, M. Akif ve Tekel, A.) Yerel ve Kentsel Politikalar, Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 145-203
- MENGİ, Ayşegül, (1998), Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayınevi, Ankara
- MENGİ, Ayşegül, ALGAN, Nesrin, (2003), Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği, Siyasal Kitabevi, Ankara
- ÖKMEN, Mustafa , (2003), Globalleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir İnsan Hakkı Olarak Yerel Haklar, (Ed. Çukurçayır, M. Akif ve Tekel, A.) Yerel ve Kentsel Politikalar, Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 17-63
- ÖKMEN, Mustafa, (2005), Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler, (Ed. Özgür, H. ve Kösecik, M.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – I, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 539-564
- ÖNER, Şerif, (2002), Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaştırılması, (Ed. Parlak, B. ve Özgür, H.) Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, İstanbul : Alfa Kitabevi, ss. 121-135
- PARLAK, Bekir, (2002), Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri, (Ed. Parlak, B. ve Özgür, H.) Avrupa Birliği

ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, İstanbul : Alfa Kitabevi, ss. 38-72

ŞAN, Gündüz, (2007), AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindelik) İlkesi, Yerelsiyaset Dergisi, Sayı: 19, ss. 62-68

YILDIZ, Fatih Feramuz, AKDAĞ, Kerem, (2006), Avrupa Birliği Yapısal Fonları Kapsamında Bölgesel Kalkınma İle Kırsal Kalkınma Fonlarının Karşılaştırılması, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Türktarım Dergisi, Sayı: 167, Ankara, ss. 29-37

ZİBEL, Ertan, (2004), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, Yerel Yönetimler Kongresi: Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Pozitif Matbaacılık, Çanakkale, ss. 187-192

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>(Erişim Tarihi : 01.11.2011)

http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf
(Erişim Tarihi : 01.11.2011)

EKLER

Ek 1: KAYFOR-IX PROGRAMI

KAYFOR - IX

1. GÜN

19 EKİM 2011 ÇARŞAMBA

KARŞILAMA VE AÇILIŞ

Saat: 09:15 - 09:30

Salon: Mimar Kemalettin Salonu önu

Yer: Gazi Üniversitesi Rektörlük Kampüsü, Rektörlük Binası, Teknikokullar

AÇILIŞ KONUŞMALARI

Saat: 09:30 - 10:30 Salon: Mimar Kemalettin Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi Rektörlük Kampüsü, Rektörlük Binası, Teknikokullar

Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi
Bölüm Başkanı)

Prof.Dr. Eyyup G. İSBİR (Gazi Üniversitesi Öğretim Üyesi ve
TODAİE Genel Müdürü)

Prof.Dr. Rıza AYHAN (Gazi Üniversitesi Rektörü)

AÇILIŞ OTURUMU: KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Saat: 11:00 - 12:15 Salon: Mimar Kemalettin Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi Rektörlük Kampüsü, Rektörlük Binası, Teknikokullar

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Burhan AYKAÇ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi
Bölümü Öğretim Üyesi)

Konuşmacı

Prof.Dr. Bilal ERYILMAZ (Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Başkanı)

ÖĞLE YEMEĞİ

Saat: 12:30 - 13:30 Yemek Salonu: Öğretim Üyeleri Yemekhanesi

Yer: GÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yeni Bina 6.Kat, Beşevler

KAYIT İŞLEMLERİ

Saat: 12:30 - 14:00 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu Önu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 100.Yıl Konferans
Salonu önu, Beşevler

I. OTURUM: TÜRKİYE'DE DEVLET VE TOPLUMDA DEĞİŞİM

Saat: 14:00 - 16:00 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Ruşen KELEŞ (Ankara Üniversitesi SBF Emekli Öğretim Üyesi)

Konuşmacılar

Prof.Dr. Vedat BİLGİN (Gazi Üniversitesi İİBF Çalışma Ekonomisi Bölümü)

Prof.Dr. Levent KÖKER (Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü)

II. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE ETİK

Saat: 16:15 - 18:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Bekir PARLAK

Etik ve Ahlak Teorilerinin Kamu Yönetimine Uygulanabilirliği

Yrd.Doç.Dr. Aydın USTA

Vatandaşların Kurumlara Güveni Ve Etik Dışı Davranış Algısı

Prof.Dr. Orhan GÖKÇE, Doç.Dr. Ali ŞAHİN, Yrd.Doç.Dr. Erhan ÖRSELLİ

Türk Kamu Yönetiminde Etik Yönetim Sistemi Oluşturulması Sürecinde Dışsal Faktörlerin Bir Ürünü Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Arş.Gör. Ezgi SEÇKİNER

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Etik İlke ve Değerlerin Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliğini Sağlamadaki Rolü

Dr. Hale BİRİCİKOĞLU ve Ahmet SAYER

III. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE YENİDEN DÜZENLEME

Saat: 16:15 - 18:15

Salon: Yeni Seminer Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Ali KAYA

Türkiye’de Kurulan Yeni Bakanlıkların Küresel Antropolojisi

Arş.Gör. Özhan DEĞİRMENCİOĞLU

Daha İyi Düzenleme Anlayışı ve Türkiye’deki Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme

Erhan YAMANER

Daha İyi Bir Kamu Yöneticisi İçin Kamu Yönetimi ve Eğitimi’nde Yapılması Gerekenler

Yrd.Doç.Dr. Oktay ALKUŞ

AKŞAM YEMEĞİ

Saat: 18:30 - 20:00

Yemek Salonu: Gazi Kültür Merkezi Büyük Salon

Yer: Rektörlük Kampüsü Teknikokullar

KAYFOR IX BİLİM KURULU TOPLANTISI

Saat: 20:15 - 21:30

Salon: Gazi Kültür Merkezi Küçük Salon

Yer: Rektörlük Kampüsü Teknikokullar

IV. OTURUM: KAMU POLİTİKALARI

Saat: 08:30 - 10:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Hasan Hüseyin ÇEVİK

Kamu Politikası Analizinde Kamusal Tercih Modelinin Kullanılması: Polis Memurlarının Atama Tercihleri Üzerine Bir İnceleme

Dr. Hakan HEKİM

Türkiye’de Kamu Politikalarının Belirlenmesi ve Uygulanması Süreci: 1980 Sonrası Kadın Hareketinin Kamu Politikalarına Etkisi

Doç.Dr. Gökhan ORHAN ve Arş.Gör. Esin KIVRAK

Soft Politika Transferi Kanalı Olarak Eşleştirme Programı: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme

Yrd.Doç.Dr. Zahid SOBACI

V. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE AĞBAĞLAR

Saat: 08:30 - 10:15 Salon: Yeni Seminer Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Ahmet Hamdi Aydın

Ağ-Bağların Kamu Yönetimine Etkisi

Yrd.Doç.Dr. Burak GÜMÜŞ ve Doç.Dr. A. Baran DURAL

Ceza Adalet Yönetiminde Kurumlararası Ağlar: Türkiye’de Adalet ve İçişleri Bakanlıklarının Bilgi Sistemlerinin Değerlendirilmesi

Dr. Ali ÜNLÜ ve Dr. Arif AKGÜL

Türkiye’nin Kamu Yönetimi Portalının Düşündükleri

Yrd.Doç.Dr. Levent YILMAZ ve Arş.Gör. Erhan EZİCİ

VI. OTURUM: YÖNETİŞİM

Saat: 10:30 - 12:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Ayşegül MENGİ

Çok Düzeyli Yönetişim Kavramı'(nın) Bilimselliği Sorunu

Arş.Gör. Dilek DEDE

Kent Planlamada Yönetişim Tarzlarının Analizi

Doç.Dr. Mustafa DEMİRCİ

Yerel Yönetişim Bağlamında Katılım ve Kadınhanı Bölgesinde Bir uygulama

Yrd.Doç.Dr. Handan TEMİZEL

VII. OTURUM: E-DEVLET UYGULAMALARI

Saat: 10:30 - 12:15 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Mustafa ÖKMEN

E-Devlet Uygulamalarında Karşılaşılan Bir Sorun Olarak Sayısal Uçurum ve Boyutları: Türkiye Örneği

Doç.Dr. Ali ŞAHİN ve Arş.Gör. Yasin TAŞPINAR

E-Devlet Uygulamalarında Bir Değerlendirme: Hazine Müsteşarlığı, TCMB ve BDDK Genel Ağ Sitlerinin Entegrasyon Ekseninde Değerlendirilmesi

Harun Türker KARA

Vatandaşların E- Devleti Algılama Biçimi Ve Beklentileri

Doç.Dr. Ali ŞAHİN, Yrd.Doç.Dr.Erdal BAYRAKÇI, Yrd.Doç.Dr. Mehmet GÖKÜŞ

ÖĞLE YEMEĞİ

Saat: 12:30 - 13:30
Yemek Salonu: Öğretim Üyeleri Yemekhanesi
Yer: GÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yeni Bina 6.Kat, Beşevler

VIII. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ EĞİTİMİ

Saat: 14:00 - 15:45 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı
Prof.Dr. Orhan GÖKÇE

Türkiye’de Kamu Yönetimi Literatürünün Gelişimi ve Eserlerin (1980-2011) İçerik Analizi Yöntemiyle İncelenmesi
Yrd.Doç.Dr. Fikret ÇELİK, Arş.Gör. Sefa USTA, Arş.Gör. Vasfiye ÇELİK

Kamu Yönetimi Araştırmalarında Tarihsel Yaklaşım
Yrd.Doç.Dr. Nuray ERTÜRK KESKİN ve Arş.Gör. Eda YAZICIOĞLU ÇELİK

Kamu Yönetimi Eğitimi ve Üniversitenin İmajı Konusunda Kamu Yönetimi Öğrencilerin Tutumu: Adım Kapsamındaki Üniversiteler Bağlamında Bir Araştırma
Yrd.Doç.Dr. Nilüfer NEGİZ

Türkiye’de Lisansüstü Düzeyde Kamu Politikası Öğretimi Konusunda Düşünce ve Öneriler
Doç.Dr. Mete YILDIZ ve Arş.Gör. Cenay BABAOĞLU

IX. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Saat: 14:00 - 15:45
Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı
Prof.Dr. Hikmet KAVRUK

Kamu Yönetiminde Değişim Talebine Karşı Direncin Niteliği
Yrd.Doç.Dr. Mehmet GÜNEŞ

Kamu Yönetiminde İnovasyon (Yenileşim): Değişim ve İyileşme
Prof.Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR ve Yrd.Doç.Dr. H. Tuğba EROĞLU

Yönetimde Değişimin Karar Verme Sürecine Etkisi
Doç.Dr. M. Akif ÖZER

X. OTURUM: KAMU YÖNETİMİ VE VATANDAŞ TUTUM VE BEKLENTİLERİ

Saat: 16:00 - 17:45 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı
Prof.Dr. Hasan ERTÜRK

Vatandaşın ve Medyanın Kamu Yönetimi Algısı: Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Çıkarımlar
Doç.Dr. Gülise GÖKÇE, Arş.Gör. Vahap GÖKSU, Arş.Gör. Sema Müge YILMAZGİL

Kamu Yönetimi Reformlarının Gelişimi ve 1980 Sonrası Reformlarına Yönelik Kamu Personelinin Tutumu
Prof.Dr. Orhan GÖKÇE, Dr. Erol TURAN, Arş.Gör. Vahap GÖKSU

Belediye Hizmetlerinde Önceliklerin Belirlenmesinde Vatandaş Beklentilerinin Etkisi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği
Öğr.Gör. Gülçin EROKSAL

XI. OTURUM: KENT, GÖÇ VE GÜVENLİK

Saat: 16:00 - 17:45 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı
Prof.Dr. Turgut GÖKSU

Yeni Bir Kentsel Gelişme Biçimi Olarak Güvenlikli Siteler Konya Örneği
Dr. Esra Banu SİPAHİ

Göç Olgusunun Kentsel Toplumsal İlişkilere Etkisi
Arş.Gör. Rıfat KARAKOÇ

Kent Yönetimi ve Güvenliğinde Mobese Uygulaması
Dr. Ufuk AYHAN

5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun
Yrd.Doç.Dr. Yüksel KOÇAK ve Arş.Gör. Atıl Cem ÇİÇEK

AKŞAM YEMEĞİ

Saat: 18:30 - 20:00
Yemek Salonu ve Yeri: Gazi Üniversitesi Gölbaşı Sosyal Tesisleri, Gölbaşı

XII. OTURUM: KENT-YAPILAŞMA VE BELEDİYE İŞBİRLİKLERİ

Saat: 08:30 - 10:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Prof.Dr. Veysel K. BİLGİÇ

Yerel Yönetimlerde Yapı Ruhsatları ve Denetimi

Yrd.Doç.Dr. Sedat AZAKLI, Doç.Dr. Nail ÖZTAŞ, Arş.Gör Hülya TEK

**Turizm Kentinde Tarihi Kent Merkezlerinde Koruma-
Sürdürülebilir Kullanma Dengesi**

Prof.Dr. Hüseyin GÜL, Yrd.Doç.Dr. İsmail GÖKDAYI, Arzu ERDİNÇ

**Kentlerarası İşbirliği: İsveç-Türkiye Belediyeleri Arasında
Gerçekleştirilen Belediye ortaklık Ağları (Tusenet) Deneyimi**

Doç.Dr. İbrahim AYDINLI ve Öğr.Gör. Levent MEMİŞ

Belediye Birliklerinin Sorunları: Akdeniz Belediyeler Birliği Örneği

Yrd.Doç.Dr. Mehmet AKTEL ve Öğr.Gör. Mustafa LAMBA

XIII. OTURUM: ÖRGÜTSEL BAŞARI VE İNSAN KAYNAKLARI

Saat: 08:30 - 10:15 Salon: Yeni Seminer Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı

Doç.Dr. Yılmaz ÜSTÜNER

Türk Kamu Yönetiminde İstihdamda Cinsiyete Dayalı Ayrımcılık

Prof.Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ, Arş.Gör. Ayşegül KURBAN,
Arş.Gör. Cenay BABAĞLU

**Kamu Kurumlarında Malpraktis Vakalarını Anlama ve Önleme:
“Normal Kazalar” ve “Yüksek Güvenilirlikli Organizasyonlar”
Teorileri Işığında Bir “Organizasyonel Başarısızlık” Yaklaşımı
Geliştirilmesi**

Dr. Hasan BÜKER

**İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesinde Kullanılan Sanal Sınıf
Uygulamasının Değerlendirilmesi: Emniyet Genel Müdürlüğü
Örneği**

Dr. Zakir GÜL ve Dr. Ramazan TERKEŞLİ

XIV. OTURUM: KAMU YÖNETİMİNDE PLANLAMA

Saat: 10:30 - 12:15 Salon: Yeni Seminer Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı
Prof.Dr. Levin Özgen

Kamu Yönetimi Disiplininde Planlamanın Konumu
Dr. Esra ERGÜZELOĞLU KİLİM

Planlama İşlev ve Yönetiminde Dönüşüm: Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na
Arş.Gör. Esra DİK ve Arş.Gör. Aslı YILMAZ

Belediyelerde Stratejik Planlama Deneyimi: Dönemsel Bir Karşılaştırma
Doç.Dr. Yakup ALTAN, Doç.Dr. Uysal KERMAN, Sezai ÖZTOP

XV. OTURUM: KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ

Saat: 10:30 - 12:15 Salon: 100.Yıl Konferans Salonu
Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Oturum Başkanı
Prof.Dr. Muhammet KÖSECİK

Üniter Yönetim Yapılarında Yeni Kademe Arayışları: Bölge ve İtalya Örneği
Yrd.Doç.Dr. Aziz TUNCER ve Yrd.Doç.Dr. F. Bilal ALODALI

Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Çalışmaları Özelinde Bir Değerlendirme: Polonya Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye
Yrd.Doç.Dr. Süleyman Yaman KOÇAK ve Doç.Dr. Fatma Neval GENÇ

Türkiye'de Çevre Politikalarının Oluşturulmasında Küresel ve Bölgesel Örgütlerin Rolü: BM-AB Örneği
Arş.Gör. Hayriye SAĞIR ve Dr. Hatice ÖZKAN SANCAK

Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikaları
Prof.Dr. Ali ACAR ve Arş.Gör. Mustafa Burak ÇELEBİ

ÖĞLE YEMEĞİ

Saat: 12:30 - 13:30

Yemek Salonu: Öğretim Üyeleri Yemekhanesi

Yer: GÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yeni Bina 6.Kat, Beşevler

KAPANIŞ OTURUMU: GENEL DEĞERLENDİRME

Saat: 14:00 - 15:30

Salon: 100.Yıl Konferans Salonu

Yer: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Beşevler

Genel Değerlendirme Oturumuna, genel istek üzerine, Prof.Dr. Burhan AYKAÇ'ın oturum başkanlığında arzu eden bütün Bilim Kurulu Üyeleri, mevcut Kamu Yönetimi Bölüm Başkanları ve Forumun mevcut oturum başkanları katılmışlardır. **Değerlendirme Toplantısı Sonuçları** özetle şöyle sıralanabilir:

1. Bildirilerin kaliteli olabilmesi için ciddi elemelerde bulunulması gerekir.
2. Bir bildiri sahibi, o yıl düzenlenen Forumda sadece bir bildiri sunmalıdır. Ortak da olsa aynı kişiye ait birden fazla bildiri Forumun itibarını zedelemektedir.
3. Özel üniversiteler, Foruma daha çok katılmaları için teşvik edilmelidir,
4. Çağrılı bildirilere de yer verilmelidir,
5. Bildiri özetlerinin önceden basılıp veya fotokopiyle çoğaltılıp dağıtılması ciddiyeti artıracak ve soru yoluyla katılımı da teşvik edecektir.
6. Oturum başkanlarının bildiri konularıyla ilgili alandan seçilmesine özen gösterilmeli, moderatörler tesbit edilmelidir.
7. Yabancı ülkelerden bildiri temin edilebilmeli, Kamu Yönetimi Forumunun Türkçe'den başka dillerde de bildiri dili olmalıdır.
8. Kamu Yönetimi Forumunun etkinliğinin her aşamada kamuoyuna ve üniversite çevrelerine iyi duyurulması gerekir. Bunun için daimi sekreteryalığın sağlanması gerekir.
9. TODAİE tarafından yürütülen sekreteryanın aktif olması, tarihleri, yöntemi, an temayı, bir önceki bilim kurulu kararlarını bir sonraki düzenleyici üniversiteye iletmesi ve takip etmesi, özetleri çoğaltması gibi sekreterya hizmetlerine geniş önem verilmesi gerekir.
10. Kamu yönetimi Forumunun sürekli bir WEB sayfasına ihtiyaç bulunmaktadır. Her üniversitenin ayrı bir WEB sayfası hazırlaması etkinliği azaltmakta, bütünlüğü dağıtmaktadır.

**Ek 2: KAYFOR-IX Bilim Kurulu, Düzenleme Kurulu, Yürütme Kurulu,
Sekreteryaya**

KAYFOR IX Bilim Kurulu

Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN (Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi)
Prof. Dr. Ali Kaya (Erciyes Üniversitesi)
Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK (Muğla Üniversitesi)
Prof. Dr. Aykut POLATOĞLU (Yakındoğu Üniversitesi)
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ (Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başk.)
Prof. Dr. Birgül AYMAN GÜLER (Ankara Üniversitesi)
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Eyüp Günay İSBİR (TODAİE Genel Müdürü)
Prof. Dr. Gönül ÜLKER (Abant İzzet Baysal Üniversitesi)
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ (Gazi Üniversitesi)
Prof. Dr. Kemal KARTAL (Giresun Üniversitesi)
Prof. Dr. Musa EKEN (Sakarya Üniversitesi)
Prof. Dr. Oya ÇİTÇİ (TODAİE)
Prof. Dr. Şinasi AKSOY (Lefke Avrupa Üniversitesi)
Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Hacettepe Üniversitesi)
Prof. Dr. İbrahim YILDIRIM (Dicle Üniversitesi)
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN (Akdeniz Üniversitesi)
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE (Selçuk Üniversitesi)
Doç. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER (ODTÜ)
Doç. Dr. Adalet BAYRAMOĞLU ALADA (İstanbul Üniversitesi)
Doç. Dr. Atilla GÜNEY (Mersin Üniversitesi)
Doç. Dr. Emre BAĞCE (Kocaeli Üniversitesi)
Doç. Dr. Yeşim Ediz ŞAHİN (Dokuz Eylül Üniversitesi)

KAYFOR IX Düzenleme Kurulu

Prof. Dr. Burhan AYKAÇ
Prof. Dr. Eyüp Günay İSBİR
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ
Doç. Dr. Şenol DURGUN
Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER
Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ
Yrd. Doç. Dr. Süleyman ÇELİK
Yrd. Doç. Dr. Tuncay ÖNDER
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin YAYMAN
Yrd. Doç. Dr. Seçil Mine TÜRK
Yrd. Doç. Dr. Murat AKÇAKAYA
Arş. Gör. Dr. Yusuf PUSTU
Arş. Gör. Banu AKTÜRK
Arş. Gör. Özhan DEĞİRMENCİOĞLU

(KAYFOR IX Dzenleme Kurulu, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünün Yönetim Bilimleri ve Kentleşme ve Çevre Sorunları ABD öğretim Üyeleri ve Araştırma Görevlilerinin tümünden oluşmaktadır.)

KAYFOR IX Yürütme Kurulu

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK
Doç. Dr. Nail ÖZTAŞ
Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ
Yrd. Doç. Dr. Süleyman ÇELİK

KAYFOR IX Sekreteryası

Arş. Gör. Yusuf PUSTU
Arş. Gör. Banu AKTÜRK
Arş. Gör. Özhan DEĞİRMENCİOĞLU



Ek 3: KAYFOR-IX Bilim Kurulu Kararı

KAYFOR-IX Bilim Kurulu, 19.10.2011 tarihinde Prof.Dr. Eyyup G. İsbir'in başkanlığında, genişletilmiş (mevcut bilim kurulu üyeleri, mevcut bölüm başkanları ve gönüllü düzeyde birkaç oturum başkanı ve tebliğ sunmuş öğretim üyesinden müteşekkil) olarak toplanmış ve aşağıdaki kararları almıştır: (Genişletilmiş Bilim Kurulu toplantısına katılan öğretim üyeleri: Prof.Dr. Ahmet Hamdi Aydın, Prof.Dr. Ali Acar, Prof.Dr. Bekir Parlak, Prof.Dr. Bilal Eryılmaz, Prof.Dr. Doğan Nadi Leblebici, Prof.Dr. Eyyup G.İsbir, Prof.Dr. Hasan Ertürk, Prof.Dr. Hikmet Kavruk, Prof.Dr. Kemal Görmez, Prof.Dr. Mustafa Ökmen, Prof.Dr. Orhan Gökçe, Doç.Dr. Fatma Neval Genç, Doç.Dr. Uysal Kerman, Doç.Dr. Yakup Altan, Yrd.Doç.Dr. Burak Gümüş, Yrd.Doç.Dr. İ. Ethem Taş)

1. Bir sonraki Kamu Yönetimi Forumunun (KAYFOR-X) ana temasının "Kamu Hizmetleri ve Kamu Politikalarında Yeni Yaklaşımlar" olmasına,
2. İstekleri üzerine, bir sonraki Kamu Yönetimi Forumunun (KAYFOR-X toplantısının) Uludağ Üniversitesince düzenlenmesine,
3. Bundan böyle Kamu Yönetimi Forumunun yabancı katılımcılara da açılarak giderek uluslararası düzeylerde gerçekleştirilmeye çalışılmasına,
4. Kamu Yönetimi Forumuna isim ve logo standardının sağlanarak, WEB sayfasıyla sürekliliğinin temini için Uludağ Üniversitesince çalışma yaptırılmasına, bu çalışmada "KAMU YÖNETİMİ FORUMU", "KAYFOR" ve "KYF" gibi ifadelerle de yer verilebileceğinin tavsiyesine,
5. Kamu Yönetimi Forumuna katılım ücreti belirlenip belirlenmemesinin o yıl KAYFOR'u düzenleyecek üniversitenin imkan ve inisiyatifine bırakılmasına,

Oybirliğiyle karar verilmiştir.

















Ek 4: KAYFOR-IX'a Destek Verenler



Gazi Üniversitesi Rektörlüğü



Etimesgut Belediyesi



Yenimahalle Belediyesi



Kültür ve Turizm Bakanlığı