

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 76

ARALIK 2004

SAYI: 445

İÇİNDEKİLER

Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK :	Kamu Yönetiminde Verimlilik	1
Yrd. Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR :	Etkin Devletin Temel Unsurları	19
Naci KARKIN :	Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları: Bir Literatür Analizi Denemesi	43
Yrd. Doç. Dr. Veysel EREN	Yönetim Anlayışındaki Değişimin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü	85
Bülent DOĞAN	Memur Yargılama Sistemini Oluşturan Tarihsel ve Toplumsal Koşullar	107
Dr. Birol EKİCİ	Resmi Yazışma Kuralları	139
Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	World Environment Organization: Adesperate Need For Global Environmental Management- Türkiye'nin Çevre Konusunda AB Müktesebatına Uyumu	173
İlhan KARAKOYUN	Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı	203
M. Akif ÖZER	Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeler	219
Abdulkadir MAHMUTOĞLU	İçişleri Bakanlığından Haberler	237
HABERLER		
MEVZUAT		
Pınar YILMAZ :	1 Ekim 2004 - 31 Aralık 2004 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	259
FİHRİST		
Mustafa AYIK	Türk İdare Dergisi'nin 442-445 inci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	269

İÇİŞLERİ BAKANLIğI

ISSN 1300-3216

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK

Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

Son yıllarda verimlilik geliştirme çalışmalarında özellikle performans yönetimi, yetki alanı, yetki devri, kalite yönetimi ve enformasyon teknolojisi gibi konular ön plana çıkmaktadır. Bu konular kamu kurumlarının anahtar problemlerini açıklamakta yardımcı olmaktadır. Uygulanan yöntemlerin büyük bir çoğunluğu özel sektör kökenli olduğu için kamu kurumlarında uygulanabilirliği biraz daha zordur. Kamu kurumlarının doğası ve çevresi özel firmalardan farklıdır ve özel sektörde başarılı olan her uygulamanın kamu yönetiminde de başarılı olacağı söylenemez. Bu zorluğu aşabilmek için kamu sektörünün verimliliği ön plana çıkarması gerekir. Verimliliğin önündeki engellerin neler olduğunun anlaşılması bu bakımdan önem taşır. Bu çalışmada öncelikle verimliliğin anlamı üzerinde durulmuştur. Çünkü kavramın ne anlama geldiği açıkça ortaya konmadan engellerin nasıl aşılabileceği sorununun çözümü bulmak zordur. Kavramsal çerçevenin ardından kamu organizasyonlarında verimliliğin önündeki engellerin nasıl giderilebileceği hakkında bir takım önerilere yer verilmiştir.

VERİMLİLİK KAVRAMININ ANLAMI

Verimlilik sonuçlara varabilmek için kaynakların etkin ve randımanlı kullanımı olarak tarif edilmektedir (Berman, 1998). Bu açıdan bakıldığında etkinlik sonuçların seviyesi olarak değerlendirilebilir. Sonuçlar ise uzun dönemli başarı veya hedef olarak kendini gösterir. Etkililik ise girdilerin çıktılara oranı olarak belirtilebilir. Çıktı ise faaliyetlerin mevcut sonuçları olarak anlaşılmaktadır. Bu bakımdan sonuçlar uzun dönemli hedeflerle ilgili iken çıktılar kısa dönemli hedeflerle ilgilidirler. Sonuç ve çıktılar arasındaki farklılık kamu organizasyonları bakımından önemlidir. Çünkü kamu otoriteleri genellikle çıktılara sonuçlardan daha çok önem verirler.

* Doç. Dr. Muğla Üniversitesi, İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.
nkozturk@mu.edu.tr

Kamu organizasyonları ile kâr amaçlı firmalar arasında verimlilik geliştirme çabaları bakımından temel farklılıklar söz konusudur. Kamu organizasyonları etkinlikten (efficiency) ziyade etkililiğe (effectiveness) önem verirler (Berman,1998). Örneğin tüketiciler gıda arzının güvenliğine bu güvenliğin sürekliliğinin sağlanmasının maliyetinden daha çok dikkat ederler. Benzer şekilde ebeveynler kamu okullarının maliyetinden daha çok onların düşük kaliteleriyle ilgilenirler. Ancak bunlar etkinliğin önemli olmadığı anlamına gelmez. Verimlilik geliştirme faaliyetleri için önerilen uygulamalarda etkinlik artışlarıyla sonuçlanan uygulamalar daha çok desteklenir. Ancak etkinlik özel sektörde kamu sektörüne göre daha ön planda tutulur. Bunun temel nedeni ise işletmelerin tek bir nokta olan kâr üzerinde odaklanmalarıdır. Bundan dolayı, işletmelerdeki verimlilik geliştirme stratejileri farklı amaçlar için olsa bile, kamu örgütlerinde adapte edilebilir.

Kamu organizasyonları ve hizmetleri çok sayıda ve birbirinden farklı kişilerce etki altındadırlar. Bu kişiler kamusal karar verme sürecinde etkili olabilmek potansiyeline sahiptirler. Bu kadar geniş çevresi ve çok sayıda müdahale edenin olmasından dolayı kamusal danışma süreci, iyileştirme çabalarını oldukça yavaşlatmaktadır. Ancak bu durum başarılı uygulamalar açısından zararlı değil aksine faydalı sonuçlar da ortaya çıkarır. Örneğin öğretmen yetiştirme mevzuatındaki yapılacak değişiklikler muhtemelen birçok kamusal tartışmayı gündeme getirecektir. Eğitim standartlarını yükseltmek isteyen kamu yöneticileri, bu konuda yapılacak değişiklikler konusunda öğretmenlerin, okul çevresinin ve öğretmen sendikalarının katılımına imkân sağlamak durumundadırlar. Ayrıca kamu kurumları devletin çok sayıdaki kurumu ile ilgilenmek ve onlara danışmak durumundadırlar. Bunun yanında belirtmek gerekir ki, kamu kurumlarının yapacakları düzenlemelerde bu düzenlemelere katılan veya katılması gereken çevrelerin istek ve ihtiyaçları genellikle birbiriyle uyumsuz. Bundan dolayı verimlilik geliştirme çabalarında bu çok yönlülüğü görebilmek gerekir. Başka bir ifadeyle verimlilik geliştirme çabaları bu birbirinden farklı yönleri açıklayabilmelidir. Bunun aksine özel firmalar çok nadiren kamusal ve diğer sorunlarla uğraşmak durumundadırlar. Sonuç olarak kamu kurumları verimlilik geliştirme çabalarında özel sektördeki firmalardan çok daha fazla çaba sarf etmek durumundadırlar.

VERİMLİLİĞİN TARİHÇESİ

Verimliliğin yaklaşık yüz yıllık bir tarihi olduğu söylenebilir (Bouckaert, 1992). Özellikle kamu yönetiminde verimlilik çalışmalarında genellikle farklı dönemler ele alınarak verimlilik geliştirme çalışmaları açıklanmaya çalışılır.

Örneğin Berman (1998) verimlilik geliştirme stratejileriyle ilgili olarak beş farklı dönemi ele almaktadır. Bu stratejilerden birçoğu günümüzde bile geçerlidir. Endüstrileşmenin birinci dönemi (1900-1939) geniş organizasyonlara yönelimi ifade eder. Birçok kamu kurumu kendi fonksiyonunu geliştirme döneminde ve daha sonraları hiyerarşik bir yapılanmaya yönelmişlerdir. Aynı şekilde büyük organizasyonlardaki iş sürecinin rasyonelleştirme yöntemleri de geliştirilmiştir. İkinci dönem ise II. Dünya Savaşı (1939-1945) ile aynı tarihlerde oluşmuştur ve bu dönemde hızlı ve daha kaliteli üretime yönelinmesi söz konusudur. Bu dönemde kalite güvencesi ve denetim süreçleri geliştirilmiştir ki bu süreçler günümüzde birçok düzenleyici kurum tarafından da kullanılmaktadır. Üçüncü dönem “kontrollü genişleme” dönemidir (1945-1965). Bu dönemde genişleyen/yaygınlaşan bürokrasinin seçilmiş siyasetçiler ve üst düzey yöneticilerce kontrolünün sağlanmaya çalışıldığı dönemdir. Bu dönemde “çözüm” performans ve program bütçeleme olarak ortaya çıkmıştır. Bu yöntemler günümüzde performans ölçüm sistemlerinin oluşturulmasında kullanılmaktadır. Dördüncü dönem ise “program analizleri” dönemidir. Kaynak dağılımında ve stratejik planlama sorunlarının çözümünde yeni araçların ortaya konulduğu bir dönemdir. Şu anki dönem ise “kalite paradigması” dönemi olarak adlandırılabilir. 1980’li yıllardan günümüze kadar gelen bu dönemde etkinlik, etkililik, iş sürecine halkın müdahale etmesi, insan ilişkileri ve yönetim gibi konular ön plana çıkmıştır. Kalite paradigmasının temelini Toplam Kalite Yönetimi (TKY) oluşturur. TKY müşteri yönelimi, performans ölçümü, yetki devri (empowerment) ve işlerin yeniden dizaynı gibi konularda kapsamlı bir çabayı ifade eder. Ayrıca birinci dönemdeki rasyonelleştirme süreci, süreç analizi dahil, yeniden kullanım alanı bulmuştur.

Verimlilik geliştirme çalışmaları çoğunlukla parça parça ve aralıklı olarak gerçekleşmektedir. Verimlilik geliştirme çabalarının devletler tarafından genellikle ekonomik sıkıntıların yaşandığı dönemlerde başvurulduğuna dair bir takım deliller vardır. Örneğin Chackerian (1996) devlet çapında reorganizasyon çalışmalarının nadir olduğunu ve yaklaşık olarak 25 yılda bir yapıldığını ve bu çalışmaların ekonomik çöküş dönemlerinde gerçekleşme eğiliminin olduğunu ileri sürmektedir. Benzer şekilde Berman (1994) TKY çabalarının çoğunlukla bütçe baskıları ve yöneticilerin stratejik planlarının ve diğer verimlilik geliştirme çabalarının sonucunda gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Ayrıca siyasal bir takım gerekçeler de verimlilik geliştirme faaliyetlerini açıklamakta ileri sürülmektedir (Chi, 1992; Garnet, 1980). Siyasetçilerin yürütme ve bürokrasi üzerindeki kontrollerini artırabilmek için bu yönde çalışmalara yöneldikleri ifade edilmektedir. Bunun yanında Berman (1994) siyasetçilerin

TKY'nin meşrulaşmasında önemli rolleri olduğunu ancak verimlilik geliştirme çabalarında kurum yöneticileri ve üst düzey yöneticilerin yönlendirici bir fonksiyon üstlendiklerine işaret etmektedir.

VERİMLİLİĞİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER

Gerek kamu sektörünün gerekse özel sektörün daha verimli olmasının sağlanması bakımından genel olarak verimliliğin önündeki engellerin kaldırılması gerekir. Ancak, açıktır ki, bu iki yönetim sistemi arasında verimliliğin sağlanması bakımından önemli farklılıklar ve benzerlikler vardır. Genel olarak benzerliklere bakmak gerekir ise, zayıf yönetim, çalışanların niteliklerinin yetersizliği, ilgisizlik, gelişigüzel çalışma gibi unsurlar hem özel yönetim hem de kamu sektöründe rastlanabilen durumlardır.

Kamu sektöründe verimliliğin gelişmesinin önündeki ortak engeller üç ana gruba ayrılarak ele alınabilir.¹

- Çevresel engeller, özel sektörden farklı olarak kamu yönetiminde görülen ve verimlilik arayışlarını önleyen birtakım unsurları içerir.
- Örgütsel engeller, farklı derecelerde de olsa kamu sektörü organizasyonlarında bulunan ortak özellikleri içerir.
- Personel engelleri ise bireysel huylar, tutumlar, davranış tarzları vb. gibi yöneticilerin verimliliği artırma heveslerini ve imkânlarını ortadan kaldıracabilecek davranışlar olarak belirtilebilir.

Burada belirtilen üçlü gruplama içindeki unsurların her biri bu sınıflardan birine veya ikisine birden girebilir. Bu nedenle bu sınıflandırma bir anlamda kaba bir ayırım olarak da değerlendirilebilir.

ÇEVRESEL ENGELLER

Kamu sektörünün çevresi özel sektöre göre daha az verimliliğin gelişimini teşvik edici niteliktedir. Seçimlerden önce aday olan kişiler tıpkı işletme gibi ilgili örgütü yöneteceğine dair halka söz vermelerine rağmen seçildikten sonra birçok engel ile karşılaşır. Etkin bir devletin gerçekleştirilmesi için öncelikle bu engellerin aşılması gerekir:

Piyasa Baskısının Olmaması

Kamu sektörü kurumları, nadiren daha yenilikçi veya daha verimli olma konusunda rekabete girerler. Genellikle tekel nitelikli oldukları için, işleyişle

¹ Kamu kesiminde verimliliğin önündeki engellerin yazılmasında Ammons, (1985)'den geniş oranda yararlanılmıştır.

rinde rekabet veya verimlilik unsurları pek dikkate alınmaz (Savaş, 1987:97). Rekabetçi bir piyasa ortamında verimliliğe, yenilikçiliğe önem veren firmalar müşterilerinin arzularına uygun mal ve hizmet ürettikleri için ödüllendirilirler. Tersine, yenilikçi olmayan, üretkenlikle ilgilenmeyen ve müşteri isteklerini görmezden gelen firmalar ise cezalandırılırlar ve iflas ederler. Bu türden baskıların olmaması nedeniyle kamu sektörü kurumları monopol statülerinin rahatlığıyla hareket ettikleri için kendilerinden hoşnut ve sorumsuz olabilirler.

Karar Alımında Politik Faktörlerin Etkileri

Kamu yönetimi veya devlet bir işletme değildir. Kamu sektörü kararlarında finansal kazanç güdüsüyle nadiren hareket edilir. Hükümetler genellikle karar alırken kamuoyunun görüşüne finansal tablolardan daha çok önem verirler.

Ayrıca kamu kurumlarının veya yöneticilerinin başarıları yatırımlardan elde edilen gelire göre değerlendirilmez. Aksine kamuoyunda oluşturduğu liderlik ve popüleriteye göre başarılı olduğuna karar verilir. Bireysel olarak ise, bir dahaki seçimlerde tekrar kazanabilme veya daha üst bir göreve gelme ile ölçülür. Bunun sonucu olarak kamu kararları verimlilik endişelerinden ziyade politik faktörlere göre yönlendirilir.

Halkın Değişimlere Karşı Sabırsızlığı

Verimlilik geliştirme girişimleri genellikle uzun dönemde net faydası görülebilecek bir takım yeni stratejileri gerektirir. Kısa zamanda çok büyük kazanç ortaya çıkması oldukça nadir bir durumdur. Dolayısıyla her hangi bir hizmet alanında bu yönde bir girişimin başlatılması faydaları uzun dönemde görüleceği için insanları pek hoşnut etmez. Ayrıca yeni bir takım tasarruf önlemlerini gündeme getiriyor ise bundan çıkarı olan kesimler tamamen bu değişimin karşısına geçerler. Hizmetlerdeki küçük aksamalar abartılarak yeni girişimin zararlı olduğu noktalar öne çıkarılır ve bu yöndeki girişimler önlenebilir. Dolayısıyla kamu hizmetlerinde etkinlik arayışlarında uzun dönemli çalışmalar halkın desteği ile sonuçlanmaz. Bunun yerine sonuçları kısa sürede ortaya çıkabilecek hızlı girişimler desteklenir. Bu ise sonuçta uzun dönemli verimlilik geliştirme girişimlerini olumsuz yönde etkiler.

Statükonun Değişimine Engel Olan Gruplar

Eğer gücü elinde tutan belli gruplar verilen hizmetin mevcut durumundan memnun iseler, hizmet şartlarında herhangi bir iyileştirme veya yeniliğe sıcak bakmayacaklardır. Bundan dolayı statükonun değişmesine ve ellerindeki gücün diğer gruplara geçmesine karşı direniş içinde olacaklardır.

Siyasal İsteksizlikler

Hizmetlerin daha nitelikli ve verimli yapılması genellikle uzun dönemli planlamaları gerektirir. Oysa kamu kurumlarının verdikleri hizmetlerde böyle uzun dönemli sonuçların alınması siyasetçileri pek ilgilendirmmez. Onlar böyle uzun dönemli planlamalar yerine günlük haberlere ve basında yer alan olaylara daha çok önem verdikleri için verimlilik artışı gibi konular ön plana çıkmaz.

Kısa Zaman Dilimi

Politikacılar veya seçimle göreve gelen kişiler genellikle faaliyetlerini seçim dönemlerinde yapma durumundadırlar. Yapılan çalışmalar ve alınan sonuçlar öyle olmalıdır ki, bir dahaki seçimlerde yeniden seçilebilsinler. Dolayısıyla kendilerine oy veren insanları fazla sıkıntıya sokmadan belirtilen dönemin atlatılmasını hedeflerler. Dönemin kısa olması nedeniyle halka sıkıntı verebilecek bir takım önlemleri almaktan kaçınırlar. Dolayısıyla kamu hizmetlerinde yapılması gereken işlemler politik beklentiler sonucunda gerektiği gibi yapılmama tehlikesiyle karşı karşıya kalırlar.

Verimliliğin İkincil Düzeyde Görülmesi

Kamu kurumları birçok yönden gelen değişik talimatlara göre hareket ederler. Farklı amaçların olması, bazen bunlar birbirleriyle çelişkili de olabilir, kamu sektörünün ne tür bir çevre ile kuşatılmış olduğunu gösterir. Meslek birlikleri, işçi organizasyonları, müşteri grupları gibi unsurlar kamu kurumları üzerinde önemli baskı grubu oluşturma potansiyeline sahiptirler. Dolayısıyla bu grupların istekleri ve baskıları verimlilik arayışlarını ikinci dereceye düşürebilir. Ayrıca, bu grupların talepleri verimliliğe göre siyasal bakımdan daha fazla önceliğe sahiptir demek yanlış olmaz.

Kamu Hizmeti Sınırlamaları

Kayırmacılık ve taraf tutma gibi uygulamaları önlemek için konulan kurallar genellikle amirlerin memurları denetlemelerine, ödüllendirmelerine ve hizmet alanlarını düzenlemelerine bir takım sınırlar getirirler. Ayrıca, iyi niyetli olarak hazırlanmış ancak uygulamada zaman gerektiren bir takım düzenlemeler nedeniyle kamu kurumları bir takım ihtiyaçlarını karşılayamaz. Örneğin, işe uygun bir personelin istihdamında uzun bekleme sürecinden dolayı nitelikli insanlar başka iş tekliflerini değerlendirebilirler. Bu ise kamu kurumunun ihtiyaç duyduğu nitelikli elemanları alamaması ile sonuçlanır. Özellikle kırtasiyeciliğin yaygınlaşması, işlemlerde yavaşlamaya ve halkta bıkkınlığa yol açabilir. İşlerin daha etkin ve hızlı yapılması bir personel sorunudur. Nitelikli

personel ile halka daha hızlı ve kaliteli hizmet verilmesi bu nedenlerden dolayı her zaman mümkün olmaz.

Yasal Düzenlemelerin Yoğunluğundan Kaynaklanan Sorunlar

Kamu hizmeti ve memurların görev ve yetkileriyle ilgili çok sayıda yasal kural ve düzenleme söz konusudur. Bu bakımdan özellikle üst düzey yöneticileri bu yasalar nedeniyle başlarına bir şey geleceğinden korktukları için çok fazla risk almaktan kaçınırlar. Bu ise işlerin gerektiği gibi yapılmasına engel olur. Özellikle yapılan harcamaların yerinde olup olmadığı, kamu kaynaklarının gereken yerlere harcanıp harcanmadığı gibi nedenlerden dolayı yargılanma endişesi taşıyan yöneticilerin etkinliği birincil derecede dikkate almaları mümkün değildir.

Bazı Ödüllerin Verimlilik Üzerindeki Olumsuz Etkileri

Ülkemizde olmamakla birlikte birçok ülkede devletler ödül destekli programlar uygulamaktadırlar. Buradaki amaç, çalışanların motivasyonlarında olumlu yönde etki yaparak programın başarıya ulaşmasını sağlamaktır. Ancak bazı ödül programları öylesine sınırlandırılmış, işlem alanları sıkı kurallara bağlanmış ve kırtasiyeciliğe boğulmuştur ki, programdan beklenen faydaları elimine etmektedir(Anderson vd.,1983:182). Dolayısıyla ödül programları hazırlanırken, verimliliğin ödüllendirilmesi veya verimsizliğin cezalandırılması, fonların etkin kullanımının sağlanması, gecikmelerin önlenmesi gibi hususlara dikkat etmek gerekir.

ORGANİZASYONEL ENGELLER

Verimliliğin önündeki engellerden ikinci kategoriye değişen derecelerde de olsa birçok kamu kurumunda görülebilen organizasyonel engeller oluşturur. Bunlar bazı kumrulara pek önemli olmazken bazılarında son derece önemli etkiye sahiptirler. Özellikle kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği bu açıdan önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bazen de aynı konuda çok sayıda kamu kurumu görevli ve yetkili durumdadır. Bu nedenle özellikle aralarındaki koordinasyon sorununu giderecek ve işbirliğini sağlayacak önlemler alınmalıdır.

Bürokratik Sosyalleşme Süreci

Kamu kumullarındaki verimliliği engelleyen örgütsel faktörlerden biri yeni işe başlayan personelin sosyalleşmesini sağlamada ortaya çıkan sorunlardır. Kamu organizasyonundaki tecrübeli memurlar yeni gelenlerin organizasyon veya işte sosyalleşmelerinde önemli katkı sağlarlar. Özellikle yeni gelenlerin

kurum kültürüne uyum sağlamaları konusunda informal çabalar söz konusu olur. Bu kültür benimseme süreci, yeni başlayanların daha sonraki performanslarında da önemli etkiye sahiptir. Daha iyiyi arama yolunda coşkusunu kaybetmiş kamu kuruluşlarında bu kalıpları yıkmak oldukça zordur. Bundan dolayı sosyalizasyon sürecinde yeni işe başlayan personelin değişime karşı ilgisi de diğerleri gibi az olacaktır. Bu ise zamanla yeniliklere karşı direnen bir bürokratik kadronun oluşmasına neden olur (Fainstein, Fainstein, 1972:517). Bu bakımdan sosyalizasyon sürecinde yaşanan olumsuzlukları giderici önlemler alınmalıdır.

Verimlilik Bakımından Yetersiz Yönetmel Uygulamalar

Kamu sektöründe çalışan birçok yönetici işlevsel verimliliği önemli bir amaç olarak görür. Yine bu yöneticiler, zaman ve dikkatlerini verimlilik geliştirme girişimlerine yeterince ayıramadıklarından şikâyetçidirler. Dolayısıyla felsefi anlamda belki verimlilik konusunda kesin kararlı gibidirler ama uygulamada bu kararlılık her zaman ortaya çıkmaz.

Yetersiz İnsan Kaynakları Yönetimi

Kamu hizmeti ile ilgili yasal düzenlemelerin sınırlayıcı etkisiyle birlikte, ücret vb. bir takımı parasal güdüleyicilerin yeterli olmamasından dolayı gerçek anlamda bir insan kaynakları yönetimi uygulaması yapılamamaktadır. İş sınıflandırmasının yeterli olmaması, performans bağlantılı ücret uygulamalarının yapılamaması gibi nedenlerle parasal güdüleme planları anlamsız olmakta ve çalışanlarda hoşnutsuzluk ve hayal kırıklığına yol açmaktadır. Bu ise sonuç itibarıyla başarısızlığı gündeme getirmektedir.

Aslına bakılacak olursa memur maaşlarının artırılması konusunda halkın da pek istekli olduğunu söylemek zordur. Halk memurların boş durup yüksek ücret aldıklarından şikâyetçidir. Bu doğrultuda parlamenterler de halkın tepkisinden kaçındıkları için maaşlar konusuna pek olumlu yaklaşmazlar. Bazı yönetici ve denetleyiciler de aslında yüksek maaşlara, memurluğun fabrika işçiliği gibi maaşla güdüleme sağlanacak bir yer olmadığı düşüncesiyle karşı çıkarlar. Böylece fabrika mantalitesinin kamu hizmetleri bakımından uygun olmadığı ileri sürülür.

Sendikal Direnişler

Kamu sektöründeki sendikalaşma hareketi giderek bütün Dünya’da güç kazanmaktadır. Kamu çalışanlarının çok büyük bir kesimi sendikalara bağlı olarak hareket etmekte hatta grev yapabilmektedir. Hatta birçok ülkede belli stratejik görevlerdeki memurların bile grev yapabilme hakları vardır.

Çalışanların organize hareketleri sendikalara önemli güç kazandırmıştır. Sendikalar özelleştirmelere, maaşların düşürülmesine, istihdamın azaltılmasına karşı medyanın da desteğini sağlayarak muhalefet etmekte ve yöneticilerin çalışma koşullarındaki takdir haklarını sınırlandırmaya uğraşmaktadırlar. Sendikalar istihdamı azaltacak, hükümet faaliyetlerini özel sektöre devredecek ve istihdamı tehlikeye düşürecek teknoloji ve yeniliklere karşı muhalefet etme eğilimindedirler (Chaiken, Bruns, 1978). Ancak, verimliliğin artırılması girişimleri üzerinde çok etkili olduklarını veya bu konuda hükümet ve diğer yasal düzenlemelere karşı son sözü söyleme yetkilerinin olduğu da söylenemez.

İş Güvenliğinde Tehdit Algdması

Birçok çalışan verimlilik girişimleri ile işlerin daha az zamanda yapılacağını, iş yükünün azalacağını ve bu yüzden kendilerinin işsiz kalacağını düşünür. Onların bakış açılarından verimlilik geliştirme girişimlerini desteklemek irrasyonel bir davranış olmaktadır. Çünkü böyle yaptıkları takdirde işlerini kaybedeceklerdir. Bu direnişi önlemek için işverenlerin, verimlilik artışı uygulamalarının onları işsiz bırakmayacağı konusunda söz vermeleri veya anlaşma yapmaları gerekir.

Kesin Olmayan Hedefler

Aslında kamu sektörü organizasyonlarının çoğunda yöneticiler gerçek herhangi bir plan veya program olmaksızın günlük işleri yapma konusunda serbesttirler. Zaman zaman ortaya çıkan problemleri çözdüklerinde üzerlerine düşen yönetim görevlerini yerine getirdiklerini düşünürler. Hizmetlerin geliştirilmesi, performans hedefleri veya birimin amacı konularında fazla düşünmezler. Sadece sıkıştırıldıklarında oldukça kaypak kavramlara başvurarak “kamu güvenliğini sağlama” veya “yaşam standardını yükseltme” amacıyla olduklarını ifade ederler. Amaçların böylesine belirsiz ve kutsal oluşu bütünüyle amaçlarının net olmadığını gösterir.

Terk Etmede İsteksizlik

Bazı durumlarda, yapılan uygulamalar sonucu sorunlar çözümlenerek hedefler tam olarak gerçekleştirilebilir ve oluşturulan kuruma son verilir. Bazı durumlarda ise, iyi niyetli programlar bütünüyle başarısız olabilir veya belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda her hangi bir ilerleme sağlanmaz. Her iki durumda da programı terk etmek ve kaynakları yeniden yönlendirmek gerekir. Bu gibi durumlarda zaman ya yakalanmış veya kaçırılmıştır. Bunun için, kamu kaynaklarının gelişme gösteren programlara tahsis edilmesi veya yeni programların denenmesi gerekir. Ancak vazgeçmemek

kamu yönetimlerinin ortak bir hastalığıdır. Devlet programları başarılı olsun veya olmasın sürekli hayatta kalmaları kendilerine bağlıdır ve genellikle çok uzun süre yaşarlar. Etkin devlet yönetimini gerçekleştirebilmek için işlevini tamamlamış kurullardan vazgeçebilmek gerekir.

Maliyet-Hesaplama Sistemlerinin Olmaması

Birçok kamu kuruntunun bütçelerinde faaliyetler için yapılan harcamalar olduğundan daha az gösterilir (Savaş, 1979). Bunun nedeni bütçeleme ve hesaplama sistemlerinde yapılacak faaliyetler ile ilgili hatalı tahsisat yapılmasıdır. Bunun sonucunda yöneticiler değişik hizmetlerin maliyetleri hakkında gerçekçi olmayan bilgilere sahip olurlar. Bu ise bütçelerin yetersizliği nedeniyle ek bütçe taleplerini gündeme getirir veya hizmetlerde bir takım aksamalara yol açar. Bu türden olumsuzluklarla karşılaşmamak için kamu kurullarının yaptıkları faaliyetlerle ilgili gerçekçi maliyet hesapları yapmaları kaçınılmazdır. Bu ise açıktır ki, kamu kurullarının maliyet hesaplama sistemlerini oluşturmalarını gerekli kılar.

Yetersiz Performans Verileri

İyi bir performans ölçüm sistemi olmadan yapılan değerlendirmelerde sübjektif görüşlerin öne çıkması kaçınılmazdır. Oysa kamu kumrularında kapsamlı performans değerlendirmesi pek rastlanan bir durum değildir. Dolayısıyla ilgili birimin performansının nasıl olduğu, diğer birimlerle karşılaştırılması gibi işlemlerin yapılması zor olmaktadır. Bu ise ilgili birimin etkinliği veya verimliliği hakkında sağlıklı bilgi edinilmesine engel olur.

Kamunun Gittikçe Büyümesi ve Kontrol Edilmesinin Zorlaşması

Devletin organizasyonel yapısının gittikçe büyümesi ve parçalı olması karar alma ve planlamanın koordinasyonunu zorlaştırdığı için hizmet sunumunda etkinliği azaltmaktadır. Bunun için ölçek ekonomisi uygulamaları yapılması ve desantralizasyon uygulamalarına önem verilmesi gerekir. Devletin gittikçe büyümesi ve hantallaşması sonucunda çok sayıda kamu kurumu ortaya çıkmış ve bunlar arasında yaşanan kıskançlık ve görev alanların genişletme eğilimleri devletin etkinliğini önemli ölçüde azaltmıştır.

Bürokratik Katlıklar ve Bölünmüş Otorite

Kamu sektörünün örgütsel mimarisinde yenilik ve etkinlik çok nadir olarak göz önünde bulundurulur. Oluşturulan yapılarda temel olarak bürokrasinin sürekli kontrolü, yolsuzluk ihtimallerinin sınırlandırılması ve mevcut hükümet sisteminin gereklerinin yerine getirilmesi hedeflenir. Sıkı kurallar ve düzen-

lemeler, liyakat ilkesinin uygulanmasını, hizmet sunumunda eşitliğin sağlanmasını ve performansta benzerliğin sağlanmasını emretmektedir.

Ancak, sıkı kurallara boğulmuş bürokratik hiyerarşi içinde yenilik ve verimlilik geliştirme imkânları sınırlıdır. Dolayısıyla bu şekildeki bir bürokratik yapılanma öncelikle günlük işleri yerine getirmeyi düşünür. Bürokratik yapı etkinliği, sorumluluğu, esnekliği ve yeniliği artırmak için dizayn edilmemiştir.

Yetersiz Araştırma ve Teknoloji Kullanımı

Kamu kurumları ortaya çıkan sorunları çözümleyebilmek için gittikçe daha yeni teknolojilerden yararlanmaktadırlar. Yeni geliştirilen teknolojiler ve özellikle bilgisayar teknolojisi bu alanda kamu yönetimlerine yeni olanaklar sunmaktadır. Ancak, halen birçok kamu kurumu bu yeni teknolojinin yarattığı imkânlardan hizmet sunumunda ve personelin eğitiminde yeterince yararlanamamaktadır. Ellerindeki kaynakları klasik araçlara tahsis etmektedirler. Oysa sadece bilişim teknolojisinden, personelin eğitiminden, hizmet kalitesinin artırılmasına ve maliyetlerin azaltılmasına kadar birçok alanda yararlanmak mümkündür.

PERSONEL ENGELLERİ

Verimliliğin önündeki engellerin hepsi kamu sektörünün kuşatıldığı ortamdan veya organizasyonun özelliğinden kaynaklanmaz. Bazı engeller doğası itibariyle daha çok bireysel özelliklere dayanır. Bireylerin iş ortamındaki çevre şartlarına veya çalışma koşullarına yönelik değişik davranış şekilleri yöneticilerin belirli sorunları aşmalarında bir takım engellemelere neden olur.

Çalışma Zamanının Kontrolündeki Yetersizlikler

Birçok kamu yöneticisi özel sektördeki meslektaşları gibi çalışmaya çok zaman ayırırlar. Ancak görevlerini tam olarak yerine getirmek için ihtiyaç duydukları kesintisiz çalışabilme imkânları çok fazla yoktur. Bir işten başka bir işe koşuştururlar veya bir krize çözüm bulma durumunda kalabilirler. Muhtemelen bütün yöneticiler zamanlarının çoğunu ilgisiz işlerin aldığını iddia ederler. Hizmet sundukları çevrenin geniş olması nedeniyle üzerlerinde yoğun bir baskı vardır ve doğrudan işlerine ayırdıkları zaman oldukça sınırlıdır.

Kavramsal Kargaşa

Kamu sektöründe verimliliğin anlamı ve kapsamı konusundaki kafa karışıklığı, iletişimi bozarak analiz ve planlama gayretlerini olumsuz etkilemekte, bu ise başarıyı sınırlamaktadır (Balk, 1984). Bundan dolayı kavram kargaşası içindeki yöneticiler verimlilik geliştirme faaliyetlerini oldukça dar,

anlamsız ve fırsatları değerlendirmeye engel hatta, başarı olasılığını azaltan bir faktör olarak görürler.

“Daha çok değil, daha zekice çalışmak” kavramı verimlilik geliştirmenin özünü anlama bakımından sadece bir başlangıçtır. Yöneticiler verimliliği iyi kavramak ve bu konuda kafalarında bir karışıklık olmamalıdır.

Etkin bir yönetici başını işinden kaldırıp kendine şu soruyu sormalıdır: Hizmet ettiğim kurumun performansını ve elde edeceği sonuçları önemli ölçüde etkileyecek ne gibi katkım olabilir? (Drucker, 1992:71). Katkı üzerinde yoğunlaşma kafa karışıklığını önleyerek, etkin olmanın anahtarını verir. Katkıda bulunmak için yoğunlaşma, etkin insan ilişkilerinin kurulmasında temel koşulları sağlar. Bu koşullar iletişim, ekip çalışması, kendini geliştirme ve diğerini geliştirme olarak belirtilebilir (Drucker,1992:85). Nasıl katkıda bulunurum sorusuna yöneticinin bulacağı cevaplar bellidir. Gerçekten de katkı yapabilmek için iyi bir iletişim gereklidir. İletişim çalışanların birbirlerini anlamalarına yardımcı olur. Ancak iletişim tek başına yeterli değildir. Yöneticilerin özellikle iyi ekip kurması, işlerini daha iyi yapmak için niteliklerini geliştirmesi ve diğerlerine örnek olması gerekir.

Riskten Kurtulma Arayışı

Yatırımdan anlamlı bir gelir elde etme ihtimalinin olması az ya da çok risk alma duygusunu uyarıcı yönde etkide bulunur. At yarışları, lotaryalar veya kumar makinelerinden para kazanmak bu duygunun cazibesini ispatlar. Benzer şekilde kimsenin bilmediği bir işe koyulmak, yeni bir icat yapmak veya yeni yöntemler keşfetmek rakipleriniz arasında size önemli bir rekabet avantajı sağlar. Özel sektörde çalışan ve benzeri yöntemlerle başarı sağlayan veya şirkete kazanç getiren yöneticiler ödüllendirilmeyi beklerler. Özel sektör bakımından bunun tersi de geçerlidir. Şayet yöneticiler sadece kısa dönemi görebiliyorlarsa veya kötü tavsiyelerde bulunmuşlarsa veya girişimlerinden dolayı zarar etmişlerse, bunun karşılığında cezalandırılacaklarını da bilirler.

Kamu sektöründe girişimci yöneticiler bulmak pek kolay olmasa bile mümkündür. Kamu sektöründeki bu girişimci yöneticilerin aldıkları riskin kaynağında bireysel ödüllendirme güdüsü değil, yöneticilerin yorumları, mesleki kariyerleri ve kamu hizmetine bakış açıları yer alır. Kamu sektöründe risk alıp başarılı olma durumunda özel sektörde olduğu gibi somut ödüller söz konusu değildir. Oysa bunun karşılığında hata durumunda özellikle üst düzeydeki yöneticiler için durum özel sektördekinden daha vahimdir. Bazı yazarlar, düşük ödüllendirme ve yüksek cezalandırma gibi sonuçlardan dolayı

kamu sektöründeki yöneticilerin risk almaktan kaçındıklarını ifade etmektedirler (Steiss, Daneke, 1980:170).

Yöneticilerin başarı sağlayamamasındaki bir neden de, yeni bir konunun gereklerine göre kendilerini değiştirmede isteksiz davranmalarıdır. Daha önceleri başarılı yaptıkları işleri aynen sürdürmeyi tercih ederler. Oysa asıl böyle davranmak, onları başarısızlığa mahkûm eder. Çünkü artık şartlar değişmiştir ve yeni duruma uyum sağlamak gereklidir. Bu durum her mevsimde aynı elbisenin giyinişine benzetilebilir. Doğru olan, şartlar değişince yeni ortama adapte olacak değişiklikleri yapmak ve nasıl katkıda bulunabilirim sorusunu yeniden sorabilmektir. Belli bir dönemdeki varsayımlar zamanla geçersiz hale gelirler (Drucker, 1992:175).

Yönetsel Mazeretler

Kamu sektöründe çalışan yöneticiler verimlilik geliştirme bakımından birçok temel sorunla karşılaşır. Bazı yöneticiler için bu engeller o kadar derin ve etkilidir ki ne kadar uğraşsalar boşuna olduğunu düşünürler. Bu yöneticiler “elimiz kolumuz yasal sınırlamalarla bağlı” veya “biz de böyle olmasını istemiyoruz ama elimizden bir şey gelmiyor” şeklinde şikâyetlerde bulunurlar. Oysa yenilikçi ve kararlı yöneticiler yasal sınırlamalar ve kamu hizmetinden kaynaklanan engeller içinde bir takım yollar bularak sorunları çözebilmektedirler. Bu yöneticiler bakımından geleneklere karşı gelmek zordur fakat imkânsız değildir.

VERİMLİLİĞİN ÖNÜNDEKİ ENGELLER AŞILABİLİR Mİ?

Verimliliğin önündeki engellerden bazılarını aşmak kolaydır ancak bazılarını aşmak gerçekten de zordur. Bu bakımdan yöneticiler etkin olarak bu engelleri aşmak istiyorlar ise, verimliliğin önündeki potansiyel engelleri iyi algılamalı, bunların önemini iyi değerlendirmeli ve engellere rağmen istenen sonuçlara ulaşmak için uygun bir strateji tasarlamalıdır. Ancak iyi bir plan tek başına yeterli değildir. Etkin bir yönetici ayrıca bu engelleri aşabileceği kaynakları ve elindeki personeli iyi değerlendirmelidir.

Elbette bu konuda her kamu kurumu için geçerli bir reçete yoktur. Hatta bir kurum için geçerli olan çözümler diğer kurumlar için yetersiz olabilir veya tam aksine sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu bakımdan her bir yöneticinin kendi kurumunu iyi tanıması ve sorunlara nasıl çözüm bulacağına ilişkin kapsamlı fikirler üretmesi gerekir. Burada yer verilen önerilerin yöneticiler için sadece yol gösterici nitelikte olduğu açıktır.

Kamu sektöründe faaliyet göstermekten kaynaklanan bu engeller elbette aşılabılır, ancak bunun için yöneticilerin güçlü bir politik desteğe ihtiyaçları

vardır. Politik destek sorunların çözümünde yöneticilere kolaylık sağlar ama yeterli değildir. Bu bakımdan verimlilik sorunlarının aşılmasında yöneticilere faydalı olabilecek önlemler sırayla çevresel, organizasyonel ve personel bakımından ele alınabilir.

Çevresel Engellerin Aşılması

Kamu organizasyonları bakımından çevresel engellerin başında karar alımında politik faktörlerin etkili olması ve siyasal isteksizliğin geldiği söylenebilir. Bu olumsuzlukları giderebilmek için belli kamu hizmetlerini rekabete açmak ve politik baskıların azaltılması gerekir. Ancak bu o kadar kolay bir iş değildir. Siyasetçiler ellerindeki gücün azalmasını hoş karşılamazlar. Bu bakımdan öncelikle siyasetçilerin ikna edilmesi gerekir. Amaç verimliliğin artırılması olduğu için onları ikna edebilmek nispeten kolay olacaktır. Çünkü verimlilikte artışın anlamı halka daha ucuz ve nitelikli hizmet sunumu olacak ve bundan en çok siyasetçiler istifade edeceklerdir.

Verimlilik geliştirme girişimlerinin önündeki bir diğer engel ise statükonun değişimine engel olan grup ve kişilerin aşılabilesidir. Bu gruplarla mücadele edebilmek için açık yönetim ilkelerini uygulamak fayda sağlayabilir. Çünkü ancak açıklık içinde kimlerin ne istediği ve davranışlarının nedenleri ortaya çıkabilir. Açıklık verimliliğe karşı gizli direniş arayışı içinde olanların gayretlerini kırıcı yönde etkide bulunarak bu kişilerin etkinliğini zayıflatabilir.

Aşırı yasal düzenlemeler de verimlilik girişimlerinin önünü tıkayabilirler. Bu engellerden kurtulabilmek için işlerin basitleştirilmesi ve kırtasiyeciliğin önlenmesi önemli katkı sağlar. Ayrıca kuralların çok sayıda olması yöneticilerin takdir yetkilerini de olumsuz yönde etkiler. Bu ise hizmet etkinliğini ve verimliliği azaltır. Takdir yetkisinin sınırlanması elbette hizmetin niteliği ile ilgili bir olaydır, ama bu konuda aşırılığa gidilmesi, esnekliği zedeleyebileceği için verimlilik üzerinde olumsuz etkide bulunur.

Yasalara sıkı sıkıya bağlılık esnekliği ortadan kaldıracığı için yöneticilerin daha başka ne yapabilirim şeklinde düşünebilmelerine de engel olur. Yasal sınırların dışına çıkmamaya çaba harcamaları onların verimlilikleri üzerinde sınırlayıcı etkiye sahiptir. Bu nedenle yöneticilere yasal bakımdan daha esnek davranabilecekleri imkânların sunulması, keyfi yönetime yol açmadan, verimliliği artırıcı yönde katkı sağlar.

Organizasyonel Engellerin Aşılması

Organizasyonel engellerin başında kamu kurumları arasında koordinasyon eksikliği gelir. Bu eksikliği giderebilmek için görev ve yetki alanları birbirine

yakın olan kamu kurumlarının sık sık toplantı yapmaları ve kendi aralarında koordinasyona gitmelerinde yarar vardır. Ancak bu her zaman kendiliğinden gerçekleşebilecek bir durum değildir. Bazı kurumlar bu tür toplantılara katılmak istemezler veya yöneticiler gerekli özeni göstermezler. Bu ise işlerin karışmasına ve hizmetlerin aksamasına neden olabilir. Bu gibi sorunları aşmanın yolu hizmet birimleri arasındaki işbirliğini sağlayacak önlemleri almaktan geçer. Gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler karşılıklı olarak yaptıkları hizmetlerde birbirleriyle koordineli hareket ederler ise bu sorun önemli ölçüde azalır.

Verimliliği sınırlayan başka bir faktör de yöneticilerin zamanlarını iyi kullanamamalarıdır. Oysa etkin yöneticiler işe planlama yapmakla başlamazlar, zamanlarını gerçekte nelere harcadığını bulmakla işe başlarlar. Ardından zamanı denetim altına almaya ve zaman üzerindeki üretken olmayan talepleri bir kenara itmeye yönelirler (Drucker, 1992:37). Kısaca zamanı etkin kullanmanın yollarını bulmaları, zamansızlıktan şikâyet etmekten daha iyidir.

Kamu yönetiminde organizasyondan kaynaklanan en önemli sorun ise insan kaynakları yönetiminin yetersiz olmasıdır. Kamu örgütleri personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçmekte yeterince başarılı değildirler. Hatta kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi uygulanmasının imkânsız olduğu yolunda bir anlayış vardır. Oysa planlı bir insan kaynakları yönetimi ile hem performansın artışı sağlanabilir, hem de memur ve diğer kamu çalışanlarının ücretlerindeki adaletsizlikler giderilebilir.

Kamu yöneticilerinin büyük bir kesimi hizmetlerin geliştirilmesi ve performans hedefleri konusunda düşük bir duyarlılığa sahiptirler. Kendilerine çok genel hedefler seçerler ve kamu yararını her şeyin üstünde gördüklerini söylerler. Yüce amaçların olması belki konuşma bakımından güzel görünür ama performans ve verimliliğin artırılmasına pek fazla katkısı yoktur. Bu bakımdan kesin, ölçülebilir hedefler koyarak yöneticilerin ve birimlerin bu hedeflere odaklanması sağlanmalıdır. Drucker'ın işaret ettiği gibi (Drucker, 1980:103) "performansı artırabilmek için, bir programın açık hedef belirlemesi ve bu hedefe ulaşıp ulaşılmadığının ölçülmesi veya en azından kanaat getirilmesi gerekir".

Program veya bireysel seviyede sistematik performans değerlendirmesi kamu sektöründe kural değil istisnadır. Bireysel performans önerileri genellikle formalite gereği yapılmaktadır. Birçok üst düzey yönetici veya denetleyici performans değerlendirmelerini işin bir parçası olarak değil, sorumluluktan kurtulma olarak görürler. Bunun doğal sonucu olarak performans bağlantılı

ücret sistemi düzenlemelerinden güdüleme yönünde bir etki ortaya çıkmaz. Ayrıca organizasyonun ihtiyaç duyduğu eğitim ile gelecekte ne tür personele ihtiyaç duyacağı gibi konular tam olarak aydınlığa kavuşmaz. Gerek bireysel gerekse program seviyelerindeki yetersiz performans değerlendirmeleri, kamu yöneticilerine kaynakların dağılımı ve personel istihdamında kesinliği tartışılır bilgilerin verilmesine yol açmaktadır. Bu nedenle belirtilen sorunları giderebilecek bir performans ölçüm sistemi geliştirilmelidir.

Personel Engellerinin Aşılması

Organizasyonun talepleri, personelin talepleri, insanların talepleri, yenilik ve değişim talepleri gibi nedenlerden dolayı yöneticilerin zamanlarını iyi kullanmaları gerekir. Yöneticilerin zamanlarını iyi kullanabilmeleri için ellerindeki personelin iyi kalitede olması önemlidir. Ancak genel olarak kamu kurumlarındaki düşük ücret sisteminden dolayı nitelikli elemanlar özel sektörü tercih ederler. Ayrıca kamu kurumlarının işe alma prosedürlerinin uzun ve sıkıcı olması nitelikli elemanların tercihlerini başka alanlara yönlendirebilir. Benzer şekilde görünüşte liyakat ilkesi olmasına rağmen uygulamada bu ilkeden tavizler verilmesi de personel bakımından önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olur. Bütün bu sorunları aşmak için kamu kesiminde personel ücretlerinin yeniden ele alınması ve liyakat sisteminin tavizsiz uygulanması gerekir. İnsan kaynakları yönetimiyle entegre edilmiş bir liyakat sistemi personel sorunlarının aşılmasına önemli katkı sağlar.

Verimliliği doğrudan etkileyen bir başka husus ise memurluk statüsünün diğer mesleklere nazaran daha risksiz olmasından kaynaklanır. Memurlar işlerini iyi yapmadıklarında işten atılma korkusu yaşamazlar. Bu ise işlerine gereken özeni göstermelerine engel olur. Ücretlerin düşüklüğü ile meslekten ihracın zor olması personelin daha verimli ve üretken çalışmasına engel olur. Benzer şekilde çok çalışmak kamu personeli bakımından cazip değildir. Kamu görevlilerinin arasında rekabetin olmaması nedeniyle çok çalışanlar herhangi bir şekilde diğerlerinden farklı muameleye veya ödüle tabi tutulmazlar. Bu durum sonuçta çalışanların motivasyonunu olumsuz yönde etkiler. Benzeri olumsuzlukları ortadan kaldırmak için performansa dayalı ücret sistemlerine geçmek verimlilik konusunda nispi bir rahatlama sağlayabilir.

SONUÇ

Bürokratik katılığın maliyeti işlevsel etkinsizlik ve nitelsiz kamu hizmeti şeklinde halka yansır. Halkın daha iyi hizmet alabilmesini sağlamak için devletin verimliliği ön plana alması gerekir. Çünkü halkın kamu hizmet talebi her geçen gün artmakta ve niteliği değişmektedir. Artık insanlar daha iyi yol,

daha temiz su, kesintisiz elektrik gibi nitelikli hizmet talebinde bulunmaktadırlar. Bu nedenle devletin bu talepleri mevcut bütçe şartlarında yerine getirmesinin yolu verimliliği artırmaktan geçer.

Bürokratik formalitelerin ve zaman kaybına yol açan düzenlemelerin dikkatli bir şekilde yeniden ele alınması ve düzenlenmesi gerekir. Ayrıca kamu organizasyonlarında, otoritenin parçalı yapısı koordinasyon probleminden kaynaklanan kaynak israflarını ortaya çıkarır. Bürokratik formalitelerin çokluğu ve koordinasyon eksikliği ise yolsuzlukların devam edeceği anlamına gelir. Yolsuzluklarla mücadele edebilmenin etkin yollarından biri verimliliği sürekli olarak gündemde tutmaktır. Kaynakların verimli alanlara gitmemesi ve belli kişi/firmaların kayırılması belki kısa dönemde çok vahim sonuçlarını göstermez ama uzun dönemde bedelini bütün vatandaşların ödeyeceği ekonomik krizler şeklinde kendini gösterir.

Kamu hizmetlerinin sunulmasında verimliliği ve etkinliği önemli ölçüde artıracak olan uygulamalardan biri de e-devlet uygulamalarıdır. E-devlete geçilerek hizmet maliyetlerinde düşüş, hizmetlerde hızlanma, açıklık, bilgilerin saklanması, kullanılması ve kolay ulaşılması gibi faydaların elde edilmesi mümkündür.

Ancak, halen birçok kamu kurumu bu yeni teknolojinin yarattığı imkânlardan hizmet sunumunda ve personelin eğitiminde yeterince yararlanamamaktadır. Ellerindeki kaynakları klasik araçlara tahsis etmektedirler. Oysa sadece bilişim teknolojisinden, personelin eğitiminden, hizmet kalitesinin artırılmasına ve maliyetlerin azaltılmasına kadar birçok alanda yararlanılabilir.

Kamu kesiminde verimliliğin önündeki engellerin birçoğu aşılabılır niteliktedir. Ancak bunun için sadece bürokratların çabaları yeterli değildir. Siyasetçilerin de popülizme sapmadan verimlilik geliştirme çabalarını desteklemeleri başarı için kilit önemdedir denilebilir.

KAYNAKLAR

- Ammons, D.N. (1985), "Common Barriers to Productivity Improvement in Local Governments", *Public Productivity Review*, 9 (4), 293-310.
- Anderson, W.F., Newland, C.A., Stillman, R.J., II, (1983), *The Effective Local Government Manager*, International City Management Association, Washington, D.C.
- Balk, W.L. (1984), "Productivity in Government: A Legislative Focus", *Public Productivity Review*, 8 (2), 148-161.
- Berman, E. (1998). *Productivity in Public and Nonprofit Organizations*, Sage Publications Thousand Oaks.CA.
- Berman, E. (1994). "Implementing TQM in State Governments: a Survey", *State and Local Government Review*, 26 (1) : 46-53.
- Bouckaert, G. (1992). "Public Productivity in Retrospective", *Public Productivity Handbook*, edit. Marc Holzer, Marcel Dekker Inc. New York..
- Chackerian, R. (1996) "Reorganizasyon of State Governments: 1900-1985", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1):25-47.
- Chaiken, J.M., Burns,W. (1978). *Improving Station Locations and Dispatching Practices in Fire Departments: A Guide for Fire Chiefs and Local Government Executives*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington, D.C.
- Chi. K. (1992) "Trends in Executive Reorganization", *Spectrum: The Council of State Governments*, 65 (2) : 33-40.
- Downs, G.W., Larkey, P.D. (1986) *The Search for Government Efficiency*, Random House, New York.
- Drucker, P.F. (1980), "The Deadly Sins in Public Administration", *Public Administration Review*, 40 (2).
- Drucker, P.F. (1992) *Etkin Yöneticilik*, çev.A. Özden, N.Tunalı, Eti Yayınları, İstanbul.
- Fainstein, N.I., Fainstein, S.S. (1972). "Innovation in Urban Bureaucracies", *American Behavioral Scientist*, 15 (4).
- Garnett, J. (1980). *Reorganizing State Government: The Executive Branch*, Westview Pres, Boulder, CO.
- Şaylan, G. (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Savas, E.S. (1987), *Privatization The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, New Jersey.
- Stanley, D.T. (1972), *Managing Local Government Under Union Pressure: Studies of Unionism in Government*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Steiss, A.W., Daneke, G.A. (1980), *Performance Administration: Improved Responsiveness and Effectiveness in Public Service*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts.

ETKİN DEVLETİN TEMEL UNSURLARI

Yrd. Doç.Dr. Ramazan GÖKBUNAR*

GİRİŞ

Etkin devlet; sivil toplum örgütleri, yönetim, aktif katılımçılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma, demokratikleşme, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim, saydamlık, hesap sorabilirlik/verebilirlik gibi alt kavramları içermektedir.

Sistematik ve periyodik bir şekilde tekrarlanan ekonomik ve politik krizler, özellikle gelişmekte olan ülkelerin ödemeler dengesi sorunlarıyla karşılaşması sonucunu doğurmuştur. Bu durum bir kısım -IMF ve Dünya Bankası gibi- uluslararası ekonomik kuruluşların görev alanında ciddi genişlemeler oluşturmıştır. Fakat bu arada da, IMF, Dünya Bankası ve diğer bölgesel kalkınma bankalarının görev alanları birbirine benzedikçe uluslararası para ve ekonomik gelişme politikalarının sınırları arasındaki ayırım giderek belirsizleşmekte ve “Washington Konsensüsü” diye bilinen yaygın ve güçlü anlayış çerçevesinde hem uluslararası hem de ulusal finans, rekabet ve sanayileşme politikaları gibi farklı fakat birbiriyle bağlantılı politikalar bir bütün haline gelmektedir. Yaşanan krizlerin sonrasında, IMF ve Dünya Bankası piyasaların yönetiminde çeşitli davranış kurallarını önerme ve uygulama yönünde ciddi eğilimler göstermektedir. IMF’nin yapısal reform programlarında belirtilen etkin devlet kurallarının, hem üye ülkelerde ekonomik büyümeyi hem de finansal istikrarı sağlamada gerekli koşullar olduğu ve bu kurallar bütünü’nün genelde tüm ülkelere uygulanabilir, uluslararası sistemdeki ileri ülkelerin tümünde benimsenen ortak tabanlı konsensüse dayandığı ileri sürülmektedir.

I-ETKİN DEVLET ARAYIŞLARI

1990’li yıllardan itibaren hem IMF hem de Dünya Bankası, kendilerinden kredi talep eden ülkelerin hükümetlerinden sorumluluk, katılım ve meşruluk gibi konularda daha yüksek standartları, üye ülkelerle ilişkilerini düzenleyen kurallar bütünü’nü “etkin devlet” kapsamında değerlendirmektedirler. Her iki

* Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü.

kuruluştta “etkin devlet” kavramı çerçevesinde şeffaflığın, sorumluluğun, etkinliğin, adaletin, katılımın ve programlarına olan sahiplenmenin teşvik edilmesini hedeflemektedirler. Bu kavram politik sorumluluğun, katılımın, adalet mekanizmasının etkinliğinin, şeffaflığın ve hükümet ile vatandaşları arasındaki bilgi akışının artırılması gibi daha geniş amaçları da içine almaktadır. Her iki kuruluştta etkin devleti, devletin kurumsal yapısının güçlendirilmesi olarak da ele almaktadırlar. Böylece adalet mekanizmasının güçlendirilmesi, yolsuzlukların ve rant kollama faaliyetlerinin yok edilmesi, şeffaflık ve bilgi akışı üzerinde yoğunlaşarak uygulanan politikalar ve kurumlar hakkında bilgilerin toplanması/ dağıtılması sağlanarak vatandaşların kamu kaynaklarının yönetimini izleyebilmeleri ve analiz edebilmeleri hedeflenmektedir.

IMF görev tamını içinde olan “yüksek kaliteli ekonomik büyüme” ve “ekonomik istikrarın sağlanması “ için etkin devlete 1990’lardan itibaren daha fazla önem vermeye başlamıştır. Özellikle 1990’lı yılların sonlarında etkin devlet bağlamında IMF reform paketlerinin en temel unsuru devletin reform edilmesi olmuştur. Buna göre “etkin ekonomik politikaların” ne olduğu üzerinde değişiklikler olmuştur. **Devletin oluşturduğu sorunların ekonomik performans üzerindeki olumsuz etkileri (vergi gelirlerinin azalması, kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin düşük kaliteli olması, özel yatırımların azalması ve devlete kamuoyunun güveninin azalması gibi etkiler) daha iyi anlaşıldıkça etkin devlet temel konu olarak ortaya çıkmıştır. Birçok çalışma, devletin kötü yönetilmesinin ulusal yatırımları ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini göstermektedir. Etkin bir adalet mekanizması ve etkinliğinin artırılması, kamu sektörünün sorumluluğunun artırılması ve yolsuzlukların önlenmesi gibi tüm konularıyla etkin yönetimin teşvik edilmesi sürdürülebilir bir ekonomik büyüme için en temel unsur olduğu genel kabul görmektedir.**

IMF ve Dünya Bankası, etkin devlet yönetimini teşvik etmek ve özellikle yolsuzlukların önlenmesi için büyük çaba harcamaktadırlar. Bu amaçla, devletin mali işlemlerinin şeffaflaştırılması, ekonomik/mali kurumların daha etkin ve sorumlu olmaları desteklenmektedir. Bu bağlamda, **1997/1998 Uzak Doğu Asya krizinin temel nedeninin kötü yönetimler olduğu savunulmaktadır. Örneğin Kore ’deki çok güçlü devlet-şirket ilişkileri gibi.**

İkinci Kuşak Reformlar genellikle kurumların inşa edilmesi ile birlikte anılmaktadır. Etkin sosyal, politik ve ekonomik kurumlar etkin makroekonomik politikaları uygulamak için yeterli olmasa bile gerekli bir koşuldur. Kurumlar (bkz, North 1994) hem çeşitli organizasyonlar hem de

piyasaların sınırları içinde çalıştığı formel anlamdaki kanunlar, kurallar, düzenlemeler ve informal anlamda iş yapmanın kuralları, gelenekler, davranış normlarını da içermektedir. Özellikle yoksullukla mücadele gibi birçok sosyal amaç, ikinci kuşak programların en temel amaçlarından biri ve aynı zamanda genelde tüm reform paketlerinin en temel bölümlerindendir. Son yıllarda IMF, reform çabalarının sosyal etkilerini anlamaya, sosyal güvence ve diğer sosyal içerikli programlar ile bu reform paketlerinin olumsuz etkilerini minimize etmeye çalışmaktadır (ayrıca bkz, Fischer 1997).

Soğuk savaş dönemi sonrasında ulusal politik kurumların verimsizliğine, yolsuzluklara ve baskılara artık hoşgörülü olunmamaktadır. Bu yeni politik ortamın en gözle görülür ürünü, IMF programlarında dört yeni konuda kendini göstermiştir:

Birincisi, askeri harcamalardır. Bu harcamalar, soğuk savaş döneminde hiç bir zaman açık bir şekilde konu olmamıştır. Bu durum, Pakistan ve Romanya gibi bazı ülkeler için IMF'nin temel müzakere konusu olmuştur.

İkincisi, yolsuzluklar açıkça gündeme getirilmiştir.

Üçüncüsü, her ne kadar IMF'nin görev tanımında demokrasiye referans yapılmasa da bu konu müzakerelerde söz konusu olmaktadır.

Dördüncüsü ise, özellikle Uzak Doğu Asya krizine bir cevap olarak, “güven” ve “güçlü informal ağlar” kavramları daha önce bu ülkelerin başarısında büyük öneme sahip olduğu söylenirken artık “ahbap-çavuş kapitalizmi” olarak adlandırılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin neden gelişmiş ülkelere oranla çok daha düşük bir gelir seviyesinde karar kaldıklarını anlamak için bu ülkelerdeki hangi özelliklerin ekonomik gelişmeyi engellediğini anlamak zorundayız. Bazı iktisatçılar sorunun piyasa aksaklığından değil de devlet yönetiminin aksamasından kaynaklanabileceğini ifade etmektedirler. Çünkü, eğer devlet yönetimi rant kotlama faaliyetleri içine girmiş kişi ve gruplar tarafından icra ediliyorsa (predatory states ya da avcı devletler), bu durum kaynakların etkin bir şekilde dağıtılmasını engelliyebilir. Stiglitz (2001) bunun gelişmekte olan ülkelerin sorununun tamamı değil, fakat bir parçası olduğunu savunmaktadır. Kaynakların dağıtılmasındaki aksaklıkların ya da etkin olmayan kaynak dağılımının düzeltilmesi gelişmekte olan ülkeler için doğru yönde atılmış adımlar olsa da yeterli değildir, çünkü bu ülkelerde yaşayan insanlarla gelişmiş ülkelerin insanları arasındaki hayat standartları farkı kapanmamakta hatta giderek artmaktadır.

Günümüzde, geçiş sürecindeki ülkelerdeki kötü ekonomik yapı ve sonuçlar daha da açığa çıktıkça sivil örgütlenme (collective action) eksikliğinin gelişmenin önündeki önemli engellerden birinin olduğu daha da anlaşılır hale gelmektedir. Dolayısıyla, sorun sadece avcı devletler sorunu değil aynı zamanda devletin serbest piyasa ekonomisi için gerekli olan kurumsal altyapıyı gerçekleştirmekte yetersiz kalması ya da bırakılmasıdır. **Devletin ekonomide yapması gereken ya da ona atfedilen rolleri vardır ya da olmalıdır, yani “devlet” ve “piyasa” birbirini tamamlayıcı iki kavramdır. Önemli olan devletin görevlerini, sorumluluklarını etkin ve verimli olarak yapmasıdır.** Dolayısıyla, gelişmekte olan ülkelerde, gelişmenin önünde engel olan piyasa aksaklıklarına dayanan teorilerin devletin ekonomideki rolü üzerinde daha açık ve daha net olması önemlidir.

Devlet, fonksiyonlarını en etkin şekilde yerine getirmesi yanında, ülkede varolan kurumsal altyapıyı değiştirmek ve geliştirmek gibi çok önemli bir role daha sahiptir. Mevcut kurumsal yapının verimliliği ve etkinliği artırıcı değil de mevcut statükoyu korumakta olduğu anlaşılırsa, hem piyasa aksaklıklarını ortadan kaldıracak hem de serbest piyasa mekanizmasına ve uygun olan bir kurumsal yapı için toplumsal bir konsensüsün oluşturulması söz konusu olacaktır. Kurumsal yapının değiştirilmesi çoğu zaman politik bir planlamanın, sürecin sonucudur. Dolayısıyla devletin bu konuda üzerine düşen rolü, en etkin şekilde yerine getirmesi gerekir. **Yeni bir yüzyıla girdiğimiz şu günlerde, ekonomik büyüme kaçınılmaz olmaktan uzak fakat imkânlar dahilindedir. Bu süreçte karşılaşılan zorluklardan bazıları: yoksulluğu hafifletici önlemlerin alınması, demokratik süreçlerin artırılması, ekonomik ve politik özgürlüklerin artırılması olarak sayılabilir. Ayrıca, gelişme ve refah için fiziksel sermaye birikintinden daha fazla şeye gereksinimiz var: “etkin politikalar” “etkin kurumlar”.**

Uzun dönemli sürdürebilir ekonomik gelişme için gerekli reform paketleri/programları üzerinde geniş tabanlı bir anlaşma olması gerekliliği bilinen bir gerçektir. Reformlar dışardan, -örneğin; IMF ve Dünya Bankası gibi- baskıyla, zorlamayla yapılamaz, uygulanamaz. Dolayısıyla, demokratik katılım ve halkın sesini duyurma gibi demokratik süreçler ile eşitliği artırıcı politikalar, gerekli konsensüsü ve birlikteliği oluşturmak yolunda bilinen önemli özelliklerden bazılarıdır. **Ekonomik gelişmenin gerçekleştirilmesi, her ne kadar önemli olsa da sadece ekonomik verimliliğin/etkinliğin artırılması ya da kaynakların optimum dağılımının sağlanması gibi teknik/ekonomik sorunları çözmeyi değil, aynı zamanda hem özel hem de kamu sektöründe rekabeti ve etkin yönetimi teşvik edici kurumsal yapıya da önem verilmesini gerektirir. Yani,**

Neoklasik Teori'den farklı olarak kurumlar ön plana çıkmaktadır. İçsel ekonomik büyüme modellerinde, ekonomik politikaların yanında ülkelerin sahip oldukları kurumlar da ekonomik büyümenin en temel belirleyicilerinden birisidir. Hem içsel ekonomik büyüme teorilerinde hem de son yıllarda adından sıkça söz edilen Yeni Washington Anlayışı'nda, kurumların ekonomik büyüme sürecinde vazgeçilmez yeri vardır.

Kısa dönemde olmasa bile, reformların hızı geniş ölçüde bürokrasinin ya da hükümetlerin değişimi kabul etmeleri ve bu konudaki isteklerine bağlıdır. Tabii ki hiçbir hükümet tamamıyla konsensüs üzere idare edilemez, fakat gelişmiş ülkelerde genellikle politika değişiklikleri farklı alternatiflerin sunulması, halkın daha fazla yönetime katılması yoluyla yapılmaktadır. **Reformlara ilişkin önceden konsensüs sağlayacak bir mekanizmaya ihtiyaç vardır. Her reform değişikliği uzun ya da orta dönendi bir çerçeve içinde ele alınan bir reform paketi kapsamında değerlendirilmelidir. Bu sayede her sosyal grup, reform değişikliklerini kabul eder, çünkü bazı reformlardan zarar görse de toplam reform paketinden yarar sağlar. Reform değişikliklerini tek başına değil de bir paket program şeklinde getirmek her bir reformun bir grup tarafından muhalefet ile karşılaşmasını önler.** Dolayısıyla, geniş tabanlı bir uzlaşma kurulması hem reformların başarı şansını artırır hem de bu süreci daha fazla hızlandırır. Hükümetler için her zaman böyle bir uzlaşmanın kurulması mümkün olmayabilir. Bu durum, gerekli bilgi ile beceriden ve reformların toplumun her kesimine yarar getireceğine dair inanç eksikliğinden kaynaklanabilir.

II-ETKİN DEVLET KAVRAMI

Kaufmann vd. (1999a ve b)'de tanımlanan değişkenlerle yapılan "etkin devlet" tanımı literatürde en yaygın tanımdır. Kaufmann vd. (1999b) çeşitli kaynaklardan alınan üç yüzün üzerinde yönetimin değişik yönleriyle ilgili göstergeyi bir veri tabanı halinde sunmaktadırlar. Yönetime ait verilerin toplanması ve dağıtılmasıyla ilgili çabalara bağlı olarak, yazarlar yönetimi altı ayrı fakat birbiriyle ilgili olarak tanımlamışlardır. Öncelikle, yönetim kavramı en geniş şekliyle, bir ülkede otoritenin uygulanmasını gerçekleştiren kurum ve kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Bu tanım, üç ana noktayı vurgulamaktadır:

Birincisi, hükümetlerin seçilmesi, kurulması, denetlenmesi ve yenilenmesi aşamaları,

İkincisi, hükümetlerin etkin/doğru politikaları etkin olarak planlama ve uygulama kapasitesi,

Üçüncüsü, vatandaşların ve devletin kendisinin, kendi aralarındaki ekonomik ve sosyal ilişkileri düzenleyen/yöneten kurumlara olan saygısı.

Yukarıda tanımlanan bu yönetim kavramına bağlı olarak yazarlar çok sayıdaki yönetim göstergelerini (indeksler) altı gruba ayırmaktadır. Sırasıyla bu altı grup, yukarıda tanımlanan yönetimin üç temel noktasına denk düşmektedir:

(i) -Demokratik Katılım ve Sorumluluk

Demokratik katılım ve sorumluluk, politik sürecin, sivil ve politik hakların çeşitli yönleriyle ilgili konuları ölçmektedir. Bu göstergeler, vatandaşların, hükümetlerin seçilmesi sürecine ne ölçüde katıldıklarını ölçmektedir. Ayrıca, basının bağımsızlığını ölçen çeşitli değişkenler de dahil edilmiştir, çünkü bunlar yerel ve ulusal otoritelerin izlenmesi ve sorumlu tutulabilmesi için yaşamsal önem arz etmektedir.

(ii) -Politik İstikrar ve Şiddet

Bu gösterge, yasal olmayan ve/veya şiddet içeren yöntemlerle hükümetlerin istikrarsızlaşması, yıkılması ya da zorla görevden el çektilmesi olasılığını ölçmektedir. Bu indeks yönetimin kalitesini, hükümetlerin zorla, kanun dışı bir şekilde değiştirilmesiyle ölçmektedir.

(iii) -Hükümetin Etkinliği

Bu indeks, kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki kalite, bürokrasinin kalitesi, memurlarının yetenek ve beceri düzeyleri, kamu hizmetlerinin politik baskılardan uzak ve bağımsız olması, ortak amaç doğrultusunda kendi politikalarına hükümetin bağlılığı ya da inanması gibi kavramları kapsamaktadır. Bu indeks, hükümetlerin etkin ve tutarlı politikalar üretmesi, yürütmesi, gereksinim duyduğu girdiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

(iv) -Düzenlemelerin Getirdiği Yükler

Bu indeks, piyasaların yararına olmayan fiyat kontrolleri ve yetersiz bankacılık düzenlemeleri gibi politikaları, dış ticaret ve piyasaların gelişmesiyle ilgili konulardaki aşırı düzenlemelerin ortaya çıkardığı maliyetleri içermektedir.

(v) -Hukukun Üstünlüğü

Bu indeks, toplumun kurallarına ne derecede uyduğu ve saygı gösterdiğine dair çeşitli değişkenleri içermektedir. Bunlar: şiddete dayalı ve dayalı olmayan suçlar, hukuk sisteminin etkinliği ve kararlarının tahmin edilebilirliği, antlaşmaların uygulanabilirliği gibi. Bu göstergeler, toplumun ekonomik ve sosyal ilişkilerinin temeli olan adaletli, tahmin edilebilir kurallar bütününe tesis etmesindeki başarısını kapsamaktadır.

(vi)-Yolsuzluklar ve Rüşvet

Diğerlerinden farklı olarak bu indeks, özel çıkarlar için kamu yönetimin ya da gücünün kullanılması olarak kolayca tanımlayabiliriz. Bu basit tanıma rağmen, bir işin görülmesi için fazladan talep edilen paradan, iş çevrelerinde görülen yolsuzluk tiplerine kadar yolsuzluğun çok çeşitli yönleri vardır.

Kaufmann vd. (1999b), Kaufmann vd. (1999a)’da altı grubu, birleşik/toplam değişkenler halinde sunmuştur. Ekonomik olaylar veya sonuçlarla, etkin yönetimin çok çeşitli yönleri arasındaki ilişkiyi ele alan ve giderek yoğunlaşan bir literatür vardır. Yukarıda ifade edilen altı farklı değişkeni kullanarak Kaufmann vd. (1999b), yönetimdeki iyileşmenin olumlu ekonomik ve sosyal gelişmeye yol açtığına dair güçlü sonuçlar sunmaktadır.

Dollar ve Kraay (2000) “etkin devlet” kavramını iki şekilde tanımlamaktadır:

- (i) Özel mülkiyet haklarına ve hukukun üstünlüğüne verilen önem,
- (ii) Demokrasi, politik haklar ve özgürlükler.

Yönetim/idare kavramı birbiri ile ilgili fakat aynı zamanda devlet ile o ülkenin insanları arasındaki ilişkiyi çok çeşitli yönleriyle ele alan bir kavramdır. Yönetim, bazen özel mülkiyet haklarına ve hukukun üstünlüğüne verilen önem, bazen de yönetime demokratik katılım ya da kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yapılması anlamına gelmektedir.

Etkin yönetim kavramı değişik kişi, konulara, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklı olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar “etkin devlet” kavramını tanımlamak zor olsa da kötü yönetimin göstergeleri göreceli olarak daha açıktır:

Birincisi, kamu ve özel çıkarlar arasındaki ayrımı açıklıkla yapamamak, kamu kaynaklarının özel çıkarlar için kullanılması sonucunu doğurabilmektedir (kamu yönetimindeki yolsuzluklar gibi).

İkincisi, ekonomik büyüme için gerekli olan hükümet politikalarının ve hukuksal çerçevenin kurulamaması, hukukun ve kuralların uygulanmasında kişiye ya da kuruma göre farklılıklara yol açabilmektedir.

Üçüncüsü, piyasaların çalışmasını engelleyecek derecede aşırı kurallar, düzenlemeler ve lisans gereklilikleri, yolsuzluğu teşvik edici, rant kollama, lobicilik faaliyetlerini artırabilir ve haksız rekabeti artırıcı etki yapabilir.

Dördüncüsü, ekonomik büyüme ile uygun olmayan hükümet öncelikleri, kaynak dağılımını bozucu, aşırı dar tanımlanmış ve şeffaf olmayan kararların alınmasına yol açabilir.

Eğer bu kötü yönetimin göstergeleri çok ileri derecede ve hep birlikte ortaya çıkmakta ise, bu durum ekonomik büyümeyi engelleyici bir çevre oluşturmaktadır. Devlet her ne kadar genellikle ülkenin içinde bulunduğu sorunları çözmekte bir araç olarak görülmesine karşın, çoğu zaman sorunların kaynağı da olabilmektedir.

Etkin devlet her ne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlansa da temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanması, hükümetin verimli ve yararlı politikaları planlaması/ uygulamasındaki kapasitesine atıf yapılmaktadır. Bazı araştırmacılar kamu hizmetlerinin kalitesi (yolsuzluklar, bürokratik hantallık gibi) üzerinde yoğunlaşmakta bazıları ise bu kavrama politik, insani ve sosyal bazı açıları (demokrasi ve insan hakları) eklemektedir

Etkin devlet reformu, bazı araştırmacıların iddia ettikleri gibi “küçük” devlet olmak zorunda değildir. Yönetim biçimini ve yapısını ülkenin coğrafi, tarihi ve kültüründen ayrı düşünmek imkânsızdır. Dolayısıyla, bir ülkede kabul edilebilir bir durum diğer bir ülkede kabul edilmeyebilir. Örneğin, Ray (1999),a göre reformların etkili olabilmesi için, reformların ülkelerin coğrafik, tarihi, toplumsal ve ekonomik şartları dikkate alınarak tasarlanması ve uygulanması gerekir.

Etkin devletin inşasında hedeflenen asıl hedef “kürek çekmek değil, dümen tutmak” olduğunu anlatan katalitik devlet; hizmetten çok yetki vermeyi gerektiren, toplumun sahip olduğu, her alanda rekabetçi, kurallara dayanmaktan vazgeçen misyona dayalı, girdilerin değil çıktıların finansmanına dayanan sonuca odaklı, bürokrasinin değil, vatandaşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasını hedefleyen, vatandaşa yönelik; çareden çok tedbirlerle uğraşan, geleceğini hesaplayan, hiyerarşiden katılım ve takım çalışmasına önem veren merkezîyetçilikten kurtulmuş yönetimdir (Osborne ve Gaebler, 1992).

“Etkin ve Doğru Politikalar”, etkinlik ya da verimlilik, sürdürülebilir kalkınma, tam istihdam, fiyat istikrarı ve sürdürülebilir dış denge gibi sosyoekonomik amaçları dikkate alarak, geçerli olan sosyo-politik, ekonomik yapı ve kurumsal şartlar çerçevesinde değerlendirilmelidir. Dolayısıyla, **“etkin ve doğru politikaların ne olduğu belirli bir kurumsal ve ekonomik yapı içerisinde tanımlanmış devletin rolüne ve aynı zurnanda ekonominin ticari ve finansal açıklık seviyesine bağlı olmaktadır** (Dailami, 1998). Her ne kadar önceleri devletler mali kısıtlamalar ve direkt kontroller ile ekonomilerini diğer ekonomilerden soyutlayabiliyordu. Fakat, özellikle son yıllarda hızla gelişmekte olan küreselleşme ya da ekonomik açıklık trendinden sonra ülkeler, ister istemez ekonomilerinin dünya ekonomileri ile entegrasyonunu artırma yoluna gitmektedirler.

III-ETKİN DEVLETİN TEMEL UNSURLARI

Bu bölümde en temel haliyle devletin ya da kamunun ekonomide yapması gereken temel görevlerinin ne olduğu üzerinde duracağız. Rodrik (2001) etkin bir devletin aşağıda ayrıntılı bir şekilde anlatılacak beş unsura sahip olması gerektiğini iddia etmektedir. Bunlar;

A-Mülkiyet Haklarının Korunması

1920’lerde ortaya atılan geniş çaplı tartışmalara göre teorik olarak da olsa gelişmekte olan bir sosyalist ekonomiden söz edebiliriz. Fakat, günümüzün tüm gelişmiş ülkeleri özel mülkiyet tabanına dayanmaktadır. Birçok çalışmada (North ve Weingast 1989; North 1994; Posner 1998 vb.) güvenli ve istikrarlı bir özel mülkiyet hakları sisteminin kurulmasının Batının yükselişinde ve modern ekonomik büyümenin başlangıcında anahtar bir öneme sahip olduğu ifade edilmektedir. Ürettikleri ya da geliştirdikleri mal ve sermayenin getirisine yeterli oranda kontrol hakkına sahip olmadıklarında girişimcilerin o malları ya da sermayeyi biriktirme ve yenileştirme için herhangi bir motivasyonları olmayacaktır. Bu noktada önemli olan “sahip” olmaktan çok “kontrol” etmektir. Eğer kontrol hakları yoksa formel mülkiyet hakları fazlaca bir anlam taşımamaktadır. Aynı zamanda, gerekli düzeydeki kontrol hakları, formel mülkiyet hakları olmasa bile işlevini görecektir. Günümüz Rusya’sı pay sahiplerinin mülkiyet haklarının olduğu, fakat genellikle işletmeler üzerinde etkin bir kontrol hakkı eksikliğinin olduğu bir durumdur. Çin’deki kasaba ve köy işletmeleri ise, açıkça tanımlanmış mülkiyet hakları olmamasına rağmen, kontrol haklarının varlığı girişimciliği hızla artırmaktadır. Bu örneklerin gösterdiği gibi, yasamadan bir kanun maddesi geçirerek mülkiyet haklarının kurulması çok az rastlanan bir durumdur. Kanun maddesi kendi başına güvenli bir kontrol hakkının sağlanması için ne gerekli ne de yeterli bir durumdur. Pratikte kontrol hakları kanun, özel güç kullanımı, gelenek ve görenek birleşiminden oluşan kurallar bütünü tarafından korunmaktadır. Bu arada, kanunlarla ortaya konulsa bile mülkiyet haklarının mutlak anlamda olması çok nadirdir. Bir kimsenin, komşusunun çocuğunu meyve bahçesinden uzak tutma hakkı, ona o çocuk bahçesine girerse onu öldürme ya da yaralama hakkını genellikle vermez. Her toplum, mülkiyet haklarının kapsamı ve bu hakların nasıl kullanılacağına karar verir. Entelektüel mülkiyet hakları ABD’de ve diğer birçok sanayileşmiş ülkede çok sıkı bir şekilde korunmakta, fakat aynı şeyi gelişmekte olan ülkeler için söylemek güçtür. Bütün toplumlar, özel mülkiyet haklarının eğer kamunun yararı (devletin bekası, kamunun yararı vs.) görülürse sınırlandırılabileceğini kabul etmektedir, fakat “kamunun yararı” ne olduğu üzerinde toplumlarda çeşitli farklılıklar vardır.

B-Üst ya da Özerk Kurulların Düzenlenmesi

Her ne kadar hükümetlerin uyguladığı düzenlemeleri kesin hatlarla gruplara ayırmak zor olsa da en genel şekliyle üç çeşit hükümet düzenlemesinden söz edebiliriz (bkz, Pryor (2002):

(i) - **Hukuk Sistemiyle İlgili Düzenlemeler:** Mülkiyet hakları gibi hakların, antlaşmaların yapılması, üretilen mal ve hizmetlerin kalite standartları, ekonomik aktörlerin kanun dışı ve etik olmayan hareketlerini düzenleyen medeni ve ceza hukuku v.b.

(ii) - **Piyasalarla İlgili Düzenlemeler:** Bu düzenlemeler, fiyat tespitleri (elektrik gibi), piyasa giriş koşulları (meslek lisansları gibi), çeşitli kaynakların kullanım hakları (kamu arazileri, frekans tahsisleri gibi), çeşitli sektörlerde özel vergi ya da sübvansiyonlar sağlamak, bankalar ve çeşitli finansal hizmetler gibi özel iş alanlarıyla ilgili düzenlemeler yapmak gibi genellikle spesifik sektörleri hedef alan düzenlemelerdir.

(iii) - **Genel Ekonomi İle İlgili Düzenlemeler:** Çevre kirliliğini önleyici, işyerlerindeki çalışma ve sağlık koşullarını iyileştirici, reklamların içeriğini düzenleyici, antitröst politikaları ve genel işletme koşullarını belirleyici önlemler ile dış ticarete ilişkin düzenleyici kurallar gibi ekonominin genelini ilgilendiren düzenlemelerdir.

Pryor (2000), OECD ülkelerinde en çok düzenlemenin finans sektöründe ve en az da dış ticaret sektöründe olduğunu ifade etmektedir. Bu da son yarım yüzyılda sanayileşmiş ülkelerde giderek yaygınlaşan dış ticaretteki liberalizasyon trendine uygundur. Pryor (2000), hükümet düzenlemelerinin etkileri üzerinde durmaktadır. Öncelikle, hükümetler üretimi dolaylı olarak düzenlemelerle etkileyebilirler ya da üretimde kamu iktisadi teşebbüsleri ile (KİT) direkt olarak rol alabilirler. Genelde, iktisat yazınında, özellikle doğal tekeller bağlamında KİT'ler ile hükümet düzenlemelerinin birbirinin ikamesi olduğu yönünde kanı mevcuttur. Pryor (2002) bu iki kavramın birbirini tamamlayıcı faktörler olduğunu sayısal verilerle göstermektedir. Dolayısıyla, iki düzenleme de merkezden özel ekonomik aktivitelerin kısıtlanması ya da kontrol edilmesi görevini görmektedir ya da her ikisi de pazar güçlerini kontrol etmek yönündeki politik arzudan kaynaklanmaktadır.

Ekonomik aktörler haksız rekabet ve kanun dışı davranışlara yoğunlaştıklarında, işletmeler teknolojik ve maddi olmayan diğer dışsallıkları işlem maliyetleri nedeniyle içselleştiremediklerinde, eksik bilginin bir sonucu olarak oluşan ahlaki sorunlar ve tercih zorlukları (moral hazard, adverse selection)

sonucunda piyasalar başarılı olamamaktadır. “İkinci en iyi”, “eksis rekabet” teorileri gibi diğer birçok mekanizmalar, piyasa aksaklıklarını gidermek için gerekli düzenleme araçlarını ortaya koymaktadır. Fakat, politik ekonomi ve Kamu Tercihi Teorileri bu araçlara kayıtsız olarak güvenilmesinin zararları hakkında uyarmaktadır.

Özerklik başlı başına bir amaç değildir. Belirli kamusal görevlerin ve işlerin daha etkin yapılabilmesi, yetkilerin daha etkin kullanılabilmesi için bir araçtır. **Özerk kurumlar ne ölçüde kurumsallaşırlar, işlerini etkin yapar ve kamuoyunun saygısını kazanırlarsa o ölçüde güç kazanırlar, politikacıya karşı da o ölçüde bağımsız hareket edebilirler.** Bunun yolu da bu kuramlara atanan kişilerin nitelikleri ve kişilikleri ile yakından ilgilidir. Özerk kurumlar uzmanlık alanı yaratmak ve uzmanlığın doğal sonucu olarak kamusal bir işin daha etkin yapılmasını amaçlayarak kurulurlar. Bu kuramlara, düzenledikleri ve denetledikleri alanda bilgi ve deneyim sahibi kişileri atamak ön şart ya da gerekli şarttır. Yeterli şart ise işini iyi yapabilecek, özerk kurumun karar alma, iş yapma niteliğini ve hızını artıracak kişileri atamaktır. Özerk kuramların sürekli kadrolarının uzmanlaşması da bu kuramların özerkliklerine güç katar (Karacan, 2001).

Uygulamada her başarılı piyasa ekonomisi, mal, hizmet, işgücü, sermaye ve mali piyasalarındaki davranışları düzenlemekte olan tam teçhizatlı bir üst kurul tarafından izlenmektedir. ABD’den birkaç kısaltma bu kuramların kapsadığı alanı göstermek için yeterlidir: EPA, FAA, FCC, FDIC, FTC, OSHA, SEC vb. Ya da ülkemizden SPK, RTÜK, BDDK, RK, TK, EDPK, KİK, ŞPDK vb kurallar bunlara örnek gösterilebilir. **Gerçekte, piyasalar ne kadar serbest ise üst kurullar üzerindeki yükte o kadar çoktur. ABD gibi dünyanın en serbest piyasalarına sahip ülkesinde, dünyanın en sert antitröst yasalarının olması ve uygulamasının bulunması herhalde tesadüf değildir. Microsoft gibi çok başardı bir teknoloji şirketinin rekabete uygun davranış göstermediği suçlamalarıyla mahkemeden mahkemeye sürüklenmesinin dünyanın herhangi bir yerinde görülmesi gerçekten çok güçtür.**

Son Uzak Doğu Krizi de ülkedeki piyasaların serbestliğinin düzenleme ihtiyacının gerekliliğini göstermektedir. Kore ve Tayland ve diğer birçok gelişmekte olan ülkede, finansal liberalizasyonun krizlere yol açmasının temel nedeni bu ülkelerdeki yetersiz sağduyulu düzenleme ve denetlemedir. Düzenleyici kurumlar, antitröst, mali denetleme, kıymetli evrak düzenlemeleri ve diğer birkaç standart konunun dışında da düşünülmelidir. **Gelişmekte olan ülkelerde, piyasa aksaklıklarının çok yaygın olması da bu kurumların daha**

geniş konulan kapsaması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Son yıllardaki koordinasyon aksaklıkları ve sermaye piyasalarındaki bilgi eksiklikleriyle ilgili teorilerde, hükümetin stratejik müdahalelerinin genellikle istenilen özel sektör yatırım tepkilerini almak için gerekliliği açıkça ifade edilmektedir. Güney Kore, Tayvan'ın 1960'lı ve 1970'li yıllardaki deneyimleri bu konuya ışık tutmaktadır. Yaygın sübvansiyonlar, hükümetin liderliğinde özel sektörün koordinasyonu bu iki ülkede sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanmasında önemli bir yere ve role sahiptir (bkz, Rodrik 1994). Bu arada, Güney Kore belki de hükümet ile büyük şirketler (chaebol) arasındaki çok samimi ilişkileri 1990'lı yıllara taşımakla bir noktada bu ilişkileri iş görmez hale getirmiştir. Bu da istenilen düzenleyici kurumların çeşitli olabileceğini bunun sadece ülkeler arasında değil de zaman içinde böyle olduğu gerçeğini göstermektedir.

C-Makroekonomik İstikrarı Sağlayıcı Kurumların Oluşturulması

En istikrarlı yatırımı artışı gerçekleştiren ülkeler makroekonomik dengeye sahip olan ülkelerdir. Makroekonomik istikrarsızlıkların, reel ekonomiye yapılacak yatırımları engelleyen, en azından ertelemeyi teşvik eden yönü özellikle gelişmekte olan ülkelerde kendini güçlü bir şekilde göstermektedir. Dolayısıyla devletin sanayileşmeyi teşvik etmek açısından en temel işlevi, makroekonomik dengesizlikleri ve yatırımları engelleyen yapısal bozuklukları ortadan kaldırmasıdır.

Keynes'den bu tarafa kapitalist ekonomilerin kendiliğinden ekonomide istikrarı sağlayamadığı gerçeğini daha iyi anlamaktayız. Makroekonomik istikrarsızlık üzerindeki çağdaş görüşler, finansal piyasalardaki kalıtsal istikrarsızlık ve reel ekonomiye etkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bütün gelişmiş ülkeler istikrarı sağlayıcı fonksiyonları olan maliye ve para kurumlarını zaman içinde yaşama geçirmişlerdir, bunu da bu kurumların olmamasının kötü sonuçlarını yaşayarak öğrendikten sonra yapmışlardır. Belki de bunların en önemlisi “lender of last resort” görevini yapan ve kendiliğinden oluşan bankacılık krizlerine karşı çözüm olan merkez bankalarıdır. Fakat, makroekonomik düşüncede özellikle reel iş çevrimleri (real business cycles) teorileri çerçevesinde makroekonomik istikrarın bu politikalar ile sağlanmasının imkânı ve etkinliği üzerinde çok güçlü tartışmalar mevcuttur. Çünkü, Latin Amerika ülkelerinde maliye ve para kurumlarının makroekonomik istikrarsızlığı körüklediği ileri sürülmektedir. Bu gelişmeler ise daha çok Merkez Bankası bağımsızlığı ve daha güçlü mali kurumların gerekliliği üzerinde yeni tartışmalar açmaktadır.

Bazı ülkeler, Arjantin belki de buna en önemli örnektir, ulusal “lender of last resort” den vazgeçip Merkez Bankası'm para kurulu (currency board) ile

değiştirmiştir. Arjantin'in tarihine bakıldığında bu çok da kötü bir çözüm olmayabilir. Fakat, aynı şey Meksika, Brezilya, Endonezya ya da Türkiye için geçerli olabilir mi? Her bir ülke için gerekli kurumların niteliği o ülkenin tarihinden bağımsız olarak düşünülemez.

D-Sosyal Güvence Kurumlarının Düzenlenmesi

Modern ekonomiler, değişimin sürekli olduğu, istihdamla ilgili risklerin çok yaygın olduğu ekonomilerdir. Modern ekonomik büyüme, statik bir ekonomiden, kişilerinin yaptığı işler sonucu kazandıkları gelirlerinin sıklıkla azaldığı ya da çoğaldığı dinamik bir ekonomiye geçişi gerekli kılmaktadır. Dinamik ekonominin kişilere sağladığı kolaylıklardan biri de onu aynı gruptan olma, dini gruplardan ve hemşehricilik gibi yaygın geleneksel bağlardan kurtarmasıdır. Fakat bu durumun diğer yüzü, kişileri geleneksel yardımlaşma kurumlarından ve riskin paylaşılmasını sağlayan kurumlardan da uzaklaştırmaktadır. Hediyeleşme, şenlikler, bayramlar, akrabalık ilişkileri gibi bazı ilişkileri geleneksel toplumlarda kaynakların dağılımını eşitlemek için kullanılan sosyal ilişkiler kurumları olarak sayabiliriz. Bu durumda bu sosyal sigorta kurumları fonksiyonlarını yerine getiremez hale gelmektedir. Dolayısıyla, piyasalar genişledikçe geleneksel yollarla bu tür risklere karşı korunmak daha zor olmaktadır.

ABD'de özellikle Büyük Buhran, sosyal güvenlik, işsizlik sigortası, kamu işleri, kamu mülkiyeti, mevduat sigortası, işçi sendikalarını destekleyen kanunlar gibi temel kurumsal değişiklikler ya da yeniliklerin yolunu açmıştır. Kıt'a Avrupa'sın da ise refah devletinin kökleri 19. yüzyılın sonlarına kadar dayanmaktadır. Fakat, sosyal sigorta programlarının özellikle dış ticarete açılan küçük ekonomilerde ciddi oranlardaki genişlemesinin II. Dünya Savaşı sonuna rastladığını görmekteyiz (bkz, Rodrik 1998b). **1980'lerden bu yana her ne kadar çok ciddi bir şekilde refah devletine karşı politik karşı çıkma olsa da ne ABD ne de Avrupa ülkeleri bu programlarını küçültebilmiş değillerdir.** Ayrıca, Mulligan vd. (2002) sosyal güvence programlarının miktarı (milli gelir içindeki payı) ve tasarlanmasında da demokratik ve demokratik olmayan ülkeler arasında farklılıklar olmadığını göstermektedir. Bu programların miktarı ve dizaynını ülkelerin sahip olduğu politik kurumlar, nüfusun yaşlılık düzeyi ve ekonomik büyümeyle etkilemektedir.

Sosyal güvence programları her zaman mali kaynaklardan ödenen transfer programları şeklinde olmamaktadır. Japonya örneği tarafından temsil edilen Uzak Doğu Modeli'nde, sosyal güvence farklı teşebbüslük faaliyetleri (hayat boyu iş garantisi ve işletme tarafından sağlanan sigorta primleri vb), korunmuş ve düzenlenmiş olan bazı sektörler (bakkallar gibi), liberalizasyonun ya da dış

açılımın kademe kademe yapılması gibi unsurların birleşimiyle yapılmaktadır. Dışarıdan gelen gözlemcilere bazen verimsiz gelebilecek Japon toplumun bazı özellikleri -örneğin küçük çapta perakendeciler ya da mal piyasalarındaki aşırı düzenlemeler-birçok Batı Avrupa ülkesi gibi refah devletleri tarafından sağlanan transfer programlarının ikamesi olarak kabul edilebilir.

Bir toplumdaki değişik kurumlar arasındaki tamamlayıcılığın önemli sonuçlarından biri de, ulusal sistemi parça parça değiştirmenin çok zor olduğudur. Japonlara alternatif sosyal güvence sistemlerini yerine koymadan hayat boyu iş garantisi ya da verimsiz perakendecilik gibi kurumları kaldırmaları söylenemez ya da söylenmemelidir. Diğer bir çıkarım da, ciddi anlamda kurumsal değişiklikler ancak büyük krizler sonrasında olmaktadır. Örneğin II. Dünya Savaşı ve Büyük Buhran sonrası gibi...

Kamunun sağladığı sosyal güvence programlarının toplumda suç ve kargaşanın önlenmesinde etkili bir araç olduğu gösterilmekte, çünkü bu tür programların suça ve kargaşaya neden olacak hareketlerin fırsat maliyetini artırdığı iddia edilmektedir (Sala-i-Martin 1997b). Ayrıca, sosyal güvence serbest piyasa ekonomisini meşrulaştırmaktadır, çünkü sosyal istikrarı, sosyal birleşme/bağlılık ile uyumlu hale getirmektedir. Batı Avrupa ve ABD gibi refah devletlerindeki giderek büyüyen birçok sosyal ve ekonomik maliyetler -artan mali açıklar, "işsizlik sigortası" kültürü ve uzun-dönemli işsizlik vb-daha da açık bir hal almaktadır. Belki de bu nedenle, 1980'li yıllardaki borç krizinin ertesinde uygulamaya konulan piyasa tabanlı programlarda Latin Amerika gibi gelişmekte olan ülkeler, sosyal sigorta ve güvence kurumlarının oluşturulması yönüne gereken önemi vermemiş ya da verememişlerdir. Bunun sonucu olarak ekonomik güvensizlik ve reformlara muhalefet ya da karşı duna meydana gelmiştir. Bu ülkelerin, piyasa güçlerine daha fazla bağlılık sonucu daha da ciddileşen belirli olmayan sonuçlar ve gelir dağılımı sorunları dikkate alındığında sosyal dayanışma ya da barışı nasıl koruyacakları ise şu noktada cevabı belli olmayan bir sorudur. Fakat, eğer Latin Amerika ve diğer gelişmekte olan ülkeler, sosyal güvence konusunda Batı Avrupa ve ABD gibi ülkelere farklı bir yol izleyeceklerse, piyasa güçleri ile ekonomik güvenlik istekleri arasındaki sorunları çözebilecek, kendi yollarını ya da vizyonlarını kendilerinin çizmeleri ve gerekli kurumsal yenilikleri yapmaları gerekir.

Avrupa ülkeleri, ABD'ye nazaran yoksul kesime daha çok kaynak ayırmaktadır. Avrupa ülkeleri ABD'ye göre toplam hasılanın daha çoğunu halkı arasında tekrar dağıtmaktadır. Avrupa'daki sosyal içerikli programlar çoğunlukta ve vergi sistemleri artan oranlıdır. Avrupa hükümetleri yoksulları korumak için piyasalara daha çok müdahale etmektedir.

Ekonomik modeller her ne kadar çok çeşitli nedenleri buna kaynak olarak gösterse de, Alesina vd. (2001) bu iki ülke grubu arasındaki farkın bu modellerle açıklanamadığını göstermektedir. Fakat, gerçekte bu farklılıkların ABD’deki ve Amerikan kurumlarındaki etnik heterojenlikten kaynaklandığını savunmaktadırlar. ABD’deki etnik farklılıklar gelirin genellikle siyah olan yoksullara tekrar dağılımını ortalama oy veren için zor kılmaktadır. Ayrıca, Amerikan kurumları sosyalist partilerin ve yoksulların politik güçlerini sınırlandırmaktadır. ABD için gelirin yeniden dağılımı üzerinde etkili en önemli faktör etnik kökendir. ABD’deki sorunlu etnik ilişkiler, ABD’nin Avrupa’ya göre daha az sosyal devlet olmasında ana nedendir.

E-Sosyal Kavgaları Yönetici Kurumların Oluşturulması

Toplamlar, kendi içlerindeki ayrılıklar ya da ayrışmalar bakımından farklıdırlar. Bazıları kaynak dağılımının göreceli olarak daha eşitlikçi bir yapıda olan ve etnik, dil olarak homojen olan toplumlardır (Finlandiya gibi). Bazıları ise (Nijerya gibi) etnik ve gelir bağlamında derin ayrılıkların bulunduğu toplumlardır. Bu farklılıklar, sosyal yardımlaşmayı zorlaştırmakta ve tüm taraflar için yararlı projelerin yapılmasını engellemektedir. **Sosyal kavgalar, kaynakları ekonomik olarak verimli faaliyetlerden uzaklaştırarak belirsizlikler oluşturmaktadır. Ekonomistler aşağıda ifade edilen sorulara cevap bulmak için çeşitli “sosyal kavga” modelleri kurmuşlardır. Neden devletler gecikmenin tüm gruplar üzerine zararı varken istikrar programlarını geciktirirler (Alesina ve Drazen, 1991)? Neden doğal kaynaklar açısından zengin ülkeler, olmayan ülkelere nazaran daha kötü ekonomik performans göstermektedirler (Tornell ve Lane 1999)? Neden genellikle dışsal şoklar kendilerinden beklenen direkt etkilerine oranla daha büyük gecikmeli ekonomik krizlere yol açmaktadır (Rodrik, 1999a)?**

Bu sorular, sosyal grupların yararlı sonuçlar üzerinde anlaşmakta başarılı olamayan koordinasyon ya da yardımlaşma eksikliğini gösteren durumlar olarak düşünülebilir. Sağlıklı toplumlar tüm bu sorunları en aza indirecek çok çeşitli çapta kurumlara sahiptir. Örneğin; hukukun üstünlüğü, yüksek kalitede yasama ve yürütme mekanizmaları, serbest seçimler, bağımsız sendikalar, sosyal dayanışma örgütleri, azınlıkların kurumsal temsilcileri ve sosyal güvence kurumları vb. Neyin sosyal kavgaları çözücü ya da yönetici kurumlar yaptığı ise bu kurumların çift taraflı yükümlülük tekniğine sahip olmasıdır. Bu sistem, sosyal kavganın potansiyel galibini kazançlarının sınırlı olabileceği konusunda uyarmakta ve mağluplara da mallarına el konulmayacağı hususunda güvence vermektedir. Bu düzenlemeler, çeşitli sosyal gruplar arasındaki dayanışmayı artırır, çünkü sosyal dayanışmaya bağlı olmayan planların getirisini azaltır.

Rodrik çeşitli çalışmalarında ithal-ikamesi sanayileşme politikalarının sonuçlarının yanlış değerlendirildikleri üzerinde durmuş ve gerçekte ise bu politikaları uygulayan ülkelerdeki sosyal ya da politik kavgaların olumsuz etkilerinin bu politikalara atfedildiğini iddia etmiştir. Başlangıçta, ithal-ikamesi sanayileşme politikaları (ISP) izleyen birçok ülke, çok iyi ekonomik büyüme sergilemiş ve bu ülkelerde ekonomik büyüme artmış, ulusal yatırımcıların yatırım yapması için yerel piyasalar korunarak karlı bir hale gelmiş/getirilmiştir. Yaygın görüşün aksine, ithal ikamesine dayalı ekonomik büyüme çok büyük verimsizlikler oluşturmamıştır. Rodrik (1999b) toplam faktör verimliliğinin bazı Latin Amerika, Orta Doğu ve Afrika ülkelerinin, Uzak Doğu Asya ülkelerine göre daha fazla arttığını göstermektedir. Fakat, İkinci Dünya Savaşı sonrası birçok ülkenin kalkınma çabalarının ortak noktası olan ISP, 1970’li yılların sonuna gelindiğinde, özellikle petrol şoklarıyla birlikte akademik çevrelerde ve 1980’ 1* yıllarda da politika yapımcıların gözünden düşmüştür. Çünkü, ISP bu stratejiyi uygulayan ülkelerde açıkça iflas etmişti. Fakat, Rodrik (1998a, 2001)’e göre, ekonomik büyüme çevreleri, ülkelerin ISP deneyimlerinden yanlış sonuçlar çıkarmıştır. Rodrik’e göre çıkarılması gereken sonuçlar şunlardır:

(i) - ISP en azından 20 yıl çok iyi işlemiş ve Latin Amerika, Ortadoğu, Kuzey Afrika ve bazı (Sub-Saharan) Afrika ülkelerinde bile görülmemiş derecede ekonomik büyüme getirmiştir.

(ii) - 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren bu ekonomilerin çöküntü dönemine girmesi, ISP politikaları ya da hükümetlerin yaygın müdahaleleri arasında çok az ilişki bulunmaktadır. Krizleri atlatan ülkeler, mali, para ve döviz piyasalarında gerekli makroekonomik önlemleri alan ülkelerdir.

(iii) - En önemlisi, gerekli makroekonomik önlemlerin başarıyla alınmasında ülkedeki sosyal ortamın çok derin etkisi olmuştur.

1970’li yıllarda ülkelerin, dünya ekonomisindeki dalgalanmalar sonucu ortaya çıkan yerel ve bölgesel sosyal çıkar kavgaları idare edebilme yeteneği, ekonomik büyümenin sürdürülmesini ya da ekonominin çöküntüye gitmesinin temel nedenidir. **Derin sosyal ayrılıklar sonucunda oluşan sosyal kavgaları idare edebilecek kurumlara sahip olunmaması ya da kurumların zayıf olmaları nedeniyle, dış şoklar ekonomilerin krize girmesine yol açmıştır.**

Rodrik (1998a) her üç noktayı da destekleyen önemli derecede ampirik sonuçlar göstermekte, yaygın olan düşüncelerden farklı olarak, yakın ekonomik tarihimizin anlaşılması için farklı bir anlayış getirmektedir. **Ayrıca, dış ticaret ve sanayileşme politikalarından çok, sosyal kavgalar ve kurumlar üzerine**

yoğunlaşmanın olması, kalkınma stratejilerinde daha farklı vizyonları, bakış açılarını gerektirmektedir.

Rodrik'e göre (1998a), Latin Amerika ile Uzak Doğu ülkeleri (Kaplanları) arasındaki temel fark, Latin Amerikanın kapalı/izole olması ve Uzak Doğu ekonomilerinin de dünya ekonomileriyle entegre olması değildir. Temel fark, Latin Amerikan ekonomilerinin dünya ekonomilerinden kaynaklanan çalkalanmaları, şokları daha kötü şekilde idare etmesidir. **Önemli olan tek başına ekonomik açıklık değildir, önemli olan bunun nasıl idare edildiğidir.**

Başarılı olup olmadığına bağlı olarak, sosyal kavgalar ve bunların yönetimi, dış şokların ekonomik performans üzerindeki etkilerini belirlemede büyük rol oynamıştır. Bu ekonomik performansa ait düşüncelerde, çıkarımlarda anahtar bir konudur. **Ekonomilerinin dünya ekonomisiyle bütünleşmesinden yarar sağlayan toplumlar, ülkelerinde karşılıklı ekonomik bağımlılığı tetikleyen, sosyal/politik kavgaları yönetebilen/idare edebilen gerekli tamamlayıcı kurumları olan toplumlardır.**

Toplumların dışarıdan gelen şoklara ülkedeki sosyal ve politik koşullara bağlı olarak farklı tepkiler verdiklerine dair düşünceler iktisat yazınında yeni değildir. Örneğin Sachs (1985) neden Latin Amerika ülkelerinin 1980'lerde gecikmiş borç krizi batağına girerken Uzak Doğu Asya ülkelerinin girmediklerini aynı tez ile açıklama yoluna gitmiştir. Özer ve Rodrik (1992) aynı temayı özel sektör yatırımlarının dış şoklara olan cevabının belirli bir politik mekanizma tarafından etkilendiğini göstermektedir. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde politik sistemin dışarıdan gelen şoklara nasıl tepki verdiği, özel sermaye yatırımlarının aynı şoklara nasıl tepki gösterdiğini de belirlemektedir. Özel yatırımların yıllara göre trendine bakıldığında, görünüşte ekonomik sorunlar ve politikalar yönünden birbirine benzeyen ülkelerin bile farklı bir eğilim içinde olduğu görülür. Dolayısıyla, özel yatırımların davranışlarındaki farklılıkların, ülkelerdeki yerel ve bölgesel politik ekonominin farklı işlemesinden kaynaklandığını düşünebiliriz. **Özer ve Rodrik (1992), herhangi bir ülkedeki yatırımı ortamının en azından bir bölümünün, işgücü ve sermaye arasındaki paylaşım savaşı tarafından belirlendiğini ifade etmektedir.** Şehirdeki çalışanlar genel grevler, politik mali destekler, oy verme hakkı vb. yollarla değişik politik aktiviteleri kullanarak politikalar ve politikacılar üstünde etki yapmaktadırlar. Faiz oranlarındaki şokların negatif etkisi özel yatırımlar üzerinde, şehirleşmenin çok olduğu ülkelerde daha fazla olmaktadır. Şehirleşme dış şokların yatırımlar üzerine etkisini daha da artırmaktadır. Çünkü, yüksek seviyedeki şehirleşmenin olumsuz gelir etkileri yoluyla paylaşım savaşı daha

uygun olduğu düşünülebilir. Bu arada, **politik hakların artırılması ya da daha çok verilmesi ise yatırımlar için daha iyi bir ortamı hazırlamakta ve dolayısıyla bu şokların negatif etkilerini azaltmaktadır.**

Rodrik (1998a)'da ortaya konulan kanıtlar gelişmekte olan ülkelerde nelerin geçmişte ters gittiğini açıklaması yanında geleceğe de ışık tutmaktadır. Giderek artan sayıda gelişmekte olan ülke dünya ekonomisi ile bütünleşme yolunda adımlar atmaktadır. Son Asya krizinin derin etkileri gözümüzün önünde tüm açıklığıyla dururken, bu entegrasyon trendi ülkeleri şoklara daha da fazla maruz bırakmaktadır. Böylece, sosyal kavgaları çözebilecek ya da yönetebilecek kurumların kurulmasının önemi ve gerekliliği her zamankinden çok kendini hissettirmektedir. **Yani katılımcı ve demokratik kurumlar, sağlıklı ve etkin işleyen adalet mekanizması ve sosyal güvence sistemi dışarıdan gelecek şoklara karşı alınacak önlem paketinin önemli parçalarındandır.** Yoksa, yıllardır gelişmekte olan ülkelerde uygulanan “tavşana kaç, taziye tut” politikaları ile orta vadede istikrar sağlansa bile uzun dönemde toplumda sosyal barışın kaynağı olan “güven” ve “hoşgörü” kurumları yıkılacağı için toplum kaosa sürüklenecektir.

Derin sosyal ayrılıkların/ayrışmaların toplumlarda, dış şoklar, gelir dağılımı kavgaları, ticaret hadlerindeki kötüleşme gibi ekonomik maliyetleri büyük olmaktadır. Bu ayrışmalar ve kavgalar kaynakların kullanımındaki verimliliğini çok çeşitli yollardan düşürmektedir. Bu yollar, maliye politikasındaki ve temel nispi fiyatlardaki gerekli değişikliklerin yapılmasının gecikmesi, ekonomik aktörlerin davranışlarını üretim ve teşebbüs ekseninden politika eksenine kaydırması vb. olarak sayılabilir.

Rodrik (1998a ve 1999a) dışarıdan gelen şokları, dış ticaret hadlerindeki istikrarsızlıkların gelir etkisi ve sosyal kavgaları da gelir eşitsizliği, etnik ve dil çeşitliliği, sosyal güven ya da güvensizlik göstergeleriyle; sosyal kavgaları idare edebilecek kurumları da demokrasi göstergeleri, devlet kurumlarının kalitesi ve sosyal sigortalar için yapılan kamu harcamaları ile ölçmektedir. Ayrıca, Rodrik (1997), 1975 sonrası dönemde gelir, büyüme oranlarındaki hızlı ve ani düşüşleri yaşayan ülkelerin genellikle ayrıışmış topluluklar ve zayıf sosyal kavgayı önleyici kurumlara sahip olan ülkeler olduğunu göstermektedir. Dış şokların derecesi ise kendi başına zaman içinde ülkeler arası ekonomik büyüme farklılıklarını açıklamakta ikincil öneme sahiptir.

Küreselleşme açısından ülkelerin geçmiş deneyimlerine bakıldığında, önemli olan küreselleşip küreselleşme değil de nasıl küreselleştiğidir. Dünya piyasaları kargaşaların ve isyanların olduğu kadar ekonomik büyüme ve

refahın da kaynağıdır. Ülke içinde, etkin yönetim, adalet, sivil ve politik haklar, özgürlükler, sosyal güvence ve eğitim ile ilgili konularda gerekli ve tamamlayıcı kurumlar olmadan ülkeler, dünya piyasalarından daha çok kargaşa, kaos, kriz vb ithal etmektedir. Zayıf sosyal kavgaları önleyici kurumlara sahip olan Latin Amerika, Ortadoğu ve diğer ülkelerin ekonomik kalkınma ve gelişme programlarında eksik olan bu kurumların yeterince dikkate alınmamış olmasıdır ve bu da söz konusu ülkeleri dış şokların kötü etkilerine daha çok maruz bırakmaktadır. Makroekonomik politikalar, dış ticaret politikası, düzenlemelerin azaltılması ve özelleştirme gibi konulardaki reformlar, daha yaygın siyasi kurumlar, bürokrasi, adalet mekanizması ve sosyal güvence programı reformları ile desteklenmemektedir. Dolayısıyla, dünya ekonomisi ne bir Türk ne de bir Yunanlı için daha güvenilir bir yerdir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeleri daha da dış etkilere karşı karşıya bırakmaktadır. Dışa açılma olarak bilinen küreselleşme stratejisi, ülke içinde planlanıp/yürütülen tamamlayıcı kurumsal yapı reformu yapılmadan, ancak olsa olsa birçok ülkenin yeniden kurtulmaya başladığı türden gecikmiş ekonomik ve mali krizleri, riskleri artıracaktır.

SONUÇ

Son yıllarda gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerine bakıldığında uygulanan kamu politikalarının ekonomik gelişme için hayati öneme sahip olduğu görülmektedir. Ülkelerin özellikleri ve uyguladıkları politikalar yanında, iyi/açık tanımlanmış “oyun kuralları”, ekonomik işlemlerdeki sorumluluğu ve şeffaflığı artırarak toplam yatırımları/yatırımların getirisini artırmaktadır. **Ülkedeki politik ve ekonomik ortam ile kamu ve özel sektör yatırım projelerinin verimliliği arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır.** Tüm proje tipleri-kamu veya özel finansmanlı-makroekonomik, ticaret ve fiyatlandırma rejimlerindeki bozukluklardan olumsuz etkilenmektedir. Bu politikalar iyileştirildiğinde verimlilik hem ekonomi çapında hem de sektörler bazında artmaktadır.

Ulusal ekonomide ekonomik gelişmenin sağlanması için yerli ve yabancı yatırımcıların güvenini arttırmak, uluslararası sermayenin Türkiye'ye girişini hızlandırmak, makroekonomik dengesizlikleri ve yatırımları engelleyen yapısal bozuklukları ortadan kaldırmak, sürdürülebilir ve toplumun tüm kesimlerini içine alan bir gelişme için gereken unsurlar:

-Hukuk devleti anlayışının tesis edilmesi; devletin, çalışanlarına ve onunla sözleşmeli olarak çalışma ilişkisine girenlere, değişik kamu programlarından yararlanmakta olanlara, vatandaşlarına hizmet sunarken, vatandaşlarını vergilendirirken ve yasaları ihlal ile suçlarken olağanüstü, istisnai bir biçimde adil olması,

-Özel mülkiyet, piyasa ilişkilerinin gerisindeki yasal düzenin oluşturulması/korunması,

-Beşeri sermaye altyapısının (eğitim, sağlık, vb.) yeniden yapılandırılması,

-Siyasal düzenin korunması,

-Temel toplumsal hizmetlerin, alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi,

-Yoksulluğa karşı yeniden dağıtım politikalarının izlenmesi, güçsüzlerin korunması ve sosyal güvence programlarının oluşturulması,

-Güvenlik ve çevrenin korunması,

-Makro ekonomik istikrar dahil olmak üzere çarpıtıcı olmayan politikaların üretilmesi ve korunması,

-E-devlet hizmetlerinin yaygınlaştırılması vb. olarak sayılabilir.

Küreselleşmenin oluşturduğu baskılarla başa çıkabilecek, yönetimde saydamlığı sağlayabilecek etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine, hesap verme süreçlerinin iyi işlemesi için de şeffaf mali politikalara, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde örgütlenmiş bir devlet-vatandaş ilişkilerinin yeniden tanımlanmasına, uluslararası toplumla uyum içinde çalışabilecek daha esnek, bilgi-yogun, güvenilir etkin devlete her zamankinden çok gereksinimimiz vardır. Kısaca etkin devlete tüm unsurlarıyla sahip olduktan sonra sürdürülebilir ekonomik gelişme için fazlasıyla potansiyelimiz vardır. Etkin devlet bağlamında, işgücünün sürekli eğitimi, insan kaynaklarına yatırım yapılması başta olmak üzere, ekonomik gelişme politikalarının merkezine istihdam hedefini yerleştirmek, alınacak her ekonomik kararın istihdama etkisini tartışmak ve olası olumsuz etkilerini en düşük düzeye indirmek de sorunların daha kısa sürede çözümüne yardımcı olacaktır.

21. yüzyılda, bölgesinde ve dünya dinamiğinde etkin bir “dünya devleti” olmaya yönelik politikalar üreterek, bunları süratle uygulamaya koymak temel hedefimiz olmalıdır. Genç nüfusu, zengin coğrafyası ile küreselleşmenin yarattığı fayda ve zenginlikten pay alabilmesi/olumsuzluklarından da korunabilmesi için Türkiye, geleceğe yönelik vizyonunu belirleyip, ihracatta tekstil ağırlığından kurtulup, yüksek katma değer yaratan, yüzyılın yükselmekte olan sektörlerine yatırım yapmalıdır.

Ülkemizde, yeni koşulların gerektirdiği teknolojik, yönetsel ve yasal düzenlemeleri gerçekleştirecek etkin bir devlet stratejisi oluşturulması yaşamsal önemdedir. Bu bağlamda alınacak önlemlerin başında, küresel piyasa meka-

nizmalarına fiilen katılabilmek için teknolojik altyapı ve donanımın sağlanması ile eğitilmiş insan gücünün yetiştirilmesi gelmektedir. Bilim, teknoloji ve teknolojik yeniliklerde yetkinlik kazanmadığı sürece, Türkiye'nin, Dünya pazarlarında ya da başka alanda geleceği yoktur. Türkiye bu yetkinliği kazanmak zorundadır ve başka bir stratejik seçeneği de yoktur. **Ekonomi politikasının ayrılmaz bir bölümü olarak bir teknoloji ve yenilik politikasının oluşturulması kritik önemdedir.** Teknik/meslek okulları-üniversiteler ve sanayi arasındaki işbirliğinin de geliştirilmesini sağlayarak, pratik ve teoriğin kaynaşması, karşılıklı etkileşimi desteklenmelidir. Bilindiği gibi, Avrupa'daki ilköğretim sonrasındaki teknik okulların miktarının toplam eğitim içindeki payının sürekli artmasının bir nedeni de bu tür okulların sanayi tarafından sürekli desteklenmesidir. Bu yüzden sanayinin hem bu tür okullara destek vermesi, hem de kendi içinde sürekli eğitimi yaşam biçimi olarak yerleştirmesi sağlanmalıdır. Bütün bunlar Türkiye'nin önümüzdeki dönemde eğitim/öğretim, AR-GE, yazılım gibi fiziki olmayan (bilgiye yönelik) yatırımlara çok daha fazla kaynak aktarmasını gerektirmektedir.

“Sosyal dönüşümler yüzyılı” olarak adlandırılan 20. yüzyıldan yeni bir yüzyıla girdiğimiz sırada ülkemizde, yapısal reformların ve değişim projelerinin daha fazla geciktirilmemesi gerekir. Bertrand RUSSELL'in dediği gibi, “dünyayı anlama ve değişim isteği, ilerlemenin iki büyük motorudur”. **Dünyadaki değişimin yönünü/ yeni global değerleri anlamakta ve bunları gerçekleştirmekte daha fazla gecikmemeli, değişim için mücadele etmeli, cesaretli olmalı, iyi düşünülmüş ve iyi planlanmış radikal değişim projelerini süratle uygulamalıyız.**

Kısaca, Dünyada değişim fırtınaları koparken, Türkiye, 21. yüzyılı yakalamakta zorlanıyor, değişim sancıları çekiyor. Türkiye'yi, bölgesinde ve dünya dinamiğinde etkin bir “dünya devleti” olarak taşımak ve bu amaca yönelik olarak “**en yüksek çevre standartları için çatışan, sosyal katılımcı, çoklu kültürlü ve kendini hayat boyu öğrenmeye adanmış bir toplum**”, “**altyapısı olan bilgi tabanlı, teknolojik gelişmenin en önünde ve dünyadaki en güçlü rekabetçileri arasında yer alan bir ekonomi**”nin sağlanması temel hedef olmalıdır.

REFERANSLAR

- Alesina, Alberto, Allan Drazen. (1991). "Why Are Stabilizations Delayed?", *American Economic Review*, 81(5), 1170-1188.
- Alesina, Alberto, Edward Glaeser, Bruce Sacerdote. (2001). "Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System", NBER Working Paper Series, No. 8524.
- Dailami, Mansoor, Nadeem ul Haque. (1998). "What Macroeconomic Policies Are Sound", Presented at South Asia Beyond 2000, Colombo, Sri Lanka, March 1998.
- Dollar, David, Aart Kraay. (2000). "Property Rights, Political Rights, and the Development of Poor Countries in the Post-Colonial Period", *World Bank Working Papers*.
- Fischer, Stanley. (1997). "Applied Economics in Action: IMF Programs", *American Economic Review*, 87(2), 23-27.
- Karacan, Ali İhsan. (2001). "Özerk Kurumların Özerkliği", *Rekabet Dergisi*, Sayı:8, Ekim-Kasım-Aralık, 3-60.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton (1999a). "Aggregating Governance Indicators", *World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2195*.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton (1999b). "Governance Matters", *World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2196*.
- Mulligan, Casey B., Ricard Gil, Xavier Sala-i-Martin. (2002). "Social Security and Democracy", NBER WP 8958.
- North, Douglas, B. Weingast. (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, 49, 803-832.
- North, Douglass C. (1994). "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- Osborne, David, Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin Books, USA.
- Özler, Şule, Dani Rodrik. (1992). "External Shocks, Politics and Private Investment", *Journal of Development Economics*, 39, 141-162.
- Posner, Richard A. (1998). "Creating a Legal Framework for Economic Development", *The World Bank Research Observer*, 13(1), 1-11.
- Pryor, Frederic L. (2002). "Quantitative Notes on the Extent of Governmental Regulations in various OECD Nations", *International Journal of Industrial Organization*, 20, 693-714.
- Ray, Binayak. (1999). "Good Governance Administrative Reform and Socio-Economic Realities", *International Journal of Social Economics*, 26, 354-369.
- Rodrik, Dani. (1994). "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", NBER WP4964.
- Rodrik, Dani. (1997). "Democracy and Economic Development", Harvard University, Unpublished paper.

- Rodrik, Dani. (1998a). "Globalisation, Social Conflict and Economic Growth", *World Economy*, 21(2), 143-159.
- Rodrik, Dani. (1998b). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments", *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1032.
- Rodrik, Dani. (1999a). "Where Did All Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, 4 (4), 385-412.
- Rodrik, Dani. (2001). "Development Strategies for the 21st Century", In. Eds. Pleskovic ve Stern, 'Annual World Bank Conference on Development Economies 2000', p.85-108, World Bank, Washington DC.
- Sachs, Jeffrey D. and Warner, Andrew M. (1995), "Economic Reform and the Process of Economic Integration", *Brookings Paper of Economic Activity*, 1-118.
- Sala-i-Martin, Xavier. (1997b). "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth", *IMF Staff Papers*, 44(1), 81-102.
- Stiglitz, Joseph E. (2001). "Development Thinking at the Millenium", In. Eds. Pleskovic ve Stern, 'Annual World Bank Conference on Development Economies 2000', p. 13-38, World Bank, Washington DC.
- Tornell, Aaron, Philip R. Lane. (1999). "The Voracity Effects", *American Economic Review*, 89(1), 22-46.

KAMU VE ÖZEL SEKTÖR YÖNETİCİLERİNİN LİDERLİK DAVRANIŞLARI BİR LİTERATÜR ANALİZİ DENEMESİ

Naci KARKIN*

GİRİŞ

Liderlik, yönetim bilimi alanında son derece önemli olan ve son yıllarda üzerinde çok çalışılan konuların başında gelmektedir. Tüm örgütlerin en önemli ögesinin insan olması, insan ögesinin de ihtiyaçlarını karşılamada ve amaçlarına ulaşmada örgütlenmesi zorunluluğu, liderliği ve yöneticiliği zorunlu kılmaktadır. Küresel boyutta ortaya çıkan gelişmeler, örgütlerin yeni ve bu duruma uygun liderlik formlarını bulmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla, kuramsal ve uygulamalı liderlik çalışmaları gittikçe yoğunlaşmaktadır.

Kamusal alanda ve özel alanda yöneticilerin gösterdikleri liderlik davranışları, bir takım ortaklıklar ve benzerlikler taşımasının yanında, her iki alanın doğasından kaynaklanan farklılıklar da göstermektedir. Kamusal alanda örgütlerin sıkı bir yasal mevzuat tarafından oluşturulup denetleniyor olması, bu alanda yöneticilerin ve çalışanların nerede ne yapabileceklerini önceden belirlemekte, mevzuat, yöneticilere çok az esneklik tanımaktadır. Bunun yanında, kamu yararı, kamu görevi, kamu kaynakları ve kamu hizmeti gibi kavramlar, kamusal alanın örgütlenme biçimini büyük ölçüde belirlemektedir. Özel sektördeki örgütlenme ve liderlik dinamikleri daha çok büyüme, kar, kazanç ve rekabet gibi olgular tarafından şekillenmektedir.

Bu çalışmada, alanyazında, üzerinde fazla çalışmanın olmadığı ve bunun bir eksiklik oluşturduğu düşünülen kamusal ve özel alanda motivasyon ve liderlik kuramları ışığında yöneticilerin liderlik davranışları karşılaştırılmaya çalışılmaktadır. Makale içerisinde yer alan kuramsal ve uygulamaya ait bilgilerin büyük çoğunluğu, alanyazında ayrı ayrı yer almakta ve bu makalenin yazarı tarafından bir araya getirilerek, analiz edilmeye çalışılmaktadır. Üçüncü bölüm olan, kamusal ve özel alan farklılaşmasına kadar, liderlik ve motivasyona

* Araş. Gör., Pamukkale Üniversitesi, İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü.

ait olan tanımlar ve kavramsal bilgilerin aktarılmasında, temel olarak, en güncel iki adet yüksek lisans tezinden faydalanılmıştır.

LİDERLİK OLGUSU VE LİDERLİK KAVRAMI

İnsan, sosyal bir varlık olarak, kişisel ihtiyaçlarını gidermek için grup içerisinde yer almak durumundadır. Grup oluşturmadan, insanların birey olarak tek başına yaşayıp, bütün istek ve ihtiyaçlarını karşılaması mümkün değildir. Araç - amaç döngüsü içerisinde, insanlar grup olarak yaşayıp ve bunun doğal bir sonucu olarak grubu yönetecek, ortak hedefe götürecek kişiye de ihtiyaç duyarlar (Güner, 2002:5; Eren, 1998:342).

Sosyal bilimlerin tamamına yakınında olduğu gibi, yönetim bilminde de kavramlara yalnızca bir tanımlama getirmek olası değildir. Benzer durumun, liderlik kavramı için de geçerli olduğu düşünülebilir. Yönetim bilimiyle ilgili alanyazın incelendiği zaman, liderlik için herkes tarafından kabul görmüş bir anlam veya tanımla karşılaşmak mümkün değildir (Aksel, 2003:1). Bu bağlamda, yapılan her tanım, liderlik kavramının değişik boyut ve yönlerini ifade etmekte, farklı açılara ışık tutmaktadır. İki veya daha fazla kişinin amaçlarını gerçekleştirmek için, birbirleriyle etkileşimde bulunarak, güçlerini, zamanlarını, maddi kaynaklarını ve çabalarını uyumlu bir şekilde bir araya getirerek oluşturdukları grupsal her toplulukta lider, liderlik ve izleyicilik olgusundan söz edilmesinin zorunluluk olması belirtilebilir (Aksel, 2003:1).

Liderlik Kavramı

Liderlik kavramının daha iyi anlaşılabilmesi açısından iki noktanın önemle belirtilmesi gerekmektedir: Birincisi, insanlar, kişilik yapılarına bağlı olarak, yönetmeye ve/veya yönetilmeye ihtiyaç duymaktadır. Truman, lideri, başkalarının yapmak istemediği ve sevmediği işleri onlara yaptırma yeteneğine sahip kişi olarak tanımlamaktadır (Manske, 1994:1, akt. Güner, 2002:6). Buna karşın, Cüceloğlu, bir insan ancak yönetilecek birisi varsa yönetici olabilir diyerek, liderlik veya yöneticiliğin deterministik bir yapısı olmadığını, şartsal bir durum olduğunu vurgulamaktadır (1998:218, akt. Güner, 2002:8). Belirtilmesi gereken noktalardan İkincisi ise, ast - üst ilişkisinin olduğu formel örgütlerden, informal bir yapıya sahip olan aile gruplarına kadar uzayan süremde, etkileyen - etkilenen veya lider - izleyen ilişkisinin varlığıdır. Liderliğin böyle geniş bir alana yayılması ve herkesin içinde lider olma veya lidere bağlanma ihtiyacının var olması, konu üzerinde sayısız araştırma yapılmasına sebep olmuş, birçok bilim dalı - yönetim bilimi, sosyoloji, psikoloji, biyoloji vs. - liderliği kendi açısından tanımlamaya çalışmıştır. Bu durum, liderlik kavramının, her bir araştırma sayısına koşut tanıma sahip olmasına neden olmuştur (Aksel, 2003:1)

Liderlik, 20. yüzyılda üzerinde en fazla araştırma yapılan konulardan birisi olmuştur! Bu dönemde gerek araştırmacılar gerekse de kuramcılar, liderliği çözümlemek noktasında birçok alanda, birçok araştırma gerçekleştirmiştir. Bu yoğun çabanın sonucunda alanyazında, 5000'den fazla çalışma ve 350'den fazla da tanımın ortaya çıkması mümkün olabilmıştır (Erçetin, 2000:3).

Liderlik olgusunun, örgütler açısından önemli olmasının en önemli gerekçeleri arasında, örgütsel plan veya programların her şeyi öngörememesi, örgütlerin içinde bulunduğu ortamın son derece dinamik ve kaygan olması, örgütsel yapıların yüzlerinin, doğası gereği ileriye dönük olması, örgütlerin en önemli unsurunun - insan - değişken, öngörülemeyen ve kompleks bir yapıya sahip olması gibi özellikler gösterilmektedir (Arıkan, 2001:253).

Lider; belli bir durum, zaman ve koşullar altında bir grup üzerinde; insanların örgütsel hedeflere ulaşmak için gönüllü olarak çabalamasını teşvik eden, ortak hedeflere ulaşmada yardımcı olan, tecrübelerini aktaran, izleyenlerinin, uygulanan liderlik türünden hoşnut olmalarını sağlayan kişi (Werner, 1993:17), liderlik ise, amaçları gerçekleştirmek için grup aktivitelerini etkileme sürecidir (Hellriegel, Slocum ve Woodman, 1986:303, akt., Aksel, 2003:2).

Liderlik konusunda bir diğer tanım da; kişinin arzuladığı şeyleri gerçekleştirmek için, örgütlenmiş üyeleri elde etme çabasıdır (Vecchio, 1991:202). Bu tanımın liderlik kavramını farklı bir boyuttan, yani lider perspektifinden tanımladığı ve içerisinde, 'herhangi bir grubun liderliğini yapan kişinin elinden liderliği alına girişimi' anlamını da içerdiği belirtilebilir (Aksel, 2003:9).

Bütün bu liderlik tanımlarında ortaya çıkan ortak olarak belirtilmeye çalışılan amaç, lider, izleyenler ve ortam olmak üzere dört temel öge vardır:

- Amaç: Grup bireylerinin bir araya gelmesine neden olan hedefler, ilgi ve ihtiyaçlardan oluşan ögedir.
- Lider: Grubu oluşturan öğeleri etkileyebilen örgüt ögesidir.
- İzleyenler (üye): Liderin yaptığı etkiyi kabullenen kişilerdir.
- Ortam: Üyelerin yeterliliği, ilişkilerin düzeyi, hedeflerin gerçekleştirililiği güdülenme ve motivasyon düzeyi gibi faktörlerden oluşan temel ögedir (Başaran, 1992:53, akt. Güner, 2002:8).

Görüldüğü üzere, yapılan tanımlamalar, insan, etkileme ve amaç kavramları üzerine odaklanmaktadır. Dolayısıyla, liderlik kavramının; insan, etkileme ve amaç kavramlarıyla iç içe geçmiş, birbirleri arasında sürekli ve karşılıklı etkileşimsel bir ilişkiyi yansıttığı söylenebilir.

Liderlik ve Güç İlişkisi

Liderliğin en fazla ilişkili olduğu kavramın güç olduğu; liderliğin en çok güçle ilişkisi olduğunu belirtmek yanlış olmasa gerektir. Çünkü güç, genellikle etkileyebilme ve diğerlerini yönlendirebilme yetisi olarak tanımlanmaktadır (Daft, 1997:494, akt., Aksel, 2003:11). Gerek kamusal gerekse özel alandaki örgütsel yaşamda lider veya yöneticilerle diğer bireyler arasındaki etki, etkileşim ve iletişimde, güç gerçekten önemli bir rol oynamaktadır. Güç kavramının örgütsel hayattaki rolü ve önemi konusunda elbette hem kısıtlılıklardan hem uygunluktan hem de güç kavramının çeşitliliklerinden söz etmek yerinde olacaktır (Hollander ve Offermann, 1993:70 - 71, akt., Aksel, 2003:11).

Güç kavramının daha iyi anlaşılması noktasında, bu kavramla ilişkili olan diğer kavramsallaştırmalardan da söz edilmelidir. Bunlar arasında güç sahibi olan bireyin etkileyebildiği kişilerin toplamını ifade eden güç alanı (Domain of Power), güçlü bireyin diğerlerini hangi konularda etkileyebildiğini gösteren güç konusu (Scope of Power) ve güç sahibi olanların başkalarını hangi kaynaklardan yararlanarak etkileyebildiğini anlatan güç kaynakları (Sources of Power) gelmektedir. O yüzden her hangi birisinin güçlü olması, ancak o bireyin güç alanının ve güç kaynaklarının tam olarak tanımlanması ile mümkün olabilir (Koçel, 2001:449).

Güç türleri konusunda ikili bir ayrım söz konusudur. Güç, örgütsel güç ve kişisel güç olarak ikiye ayrılmaktadır. Örgütsel güç, örgütün biçimsel yapısı içerisinde bulunan pozisyonla sağladığı gücü anlatırken, kişisel güç, bireyin kendisinden kaynaklanan, diğer kişileri etkileyip, yönlendirebilme yetisi olarak açıklanabilir (Mullins, 1999:784 akt., Arıkan, 2001:233).

Liderlik noktasında da, aslında, temel olarak ikili bir ayrım bulunmaktadır: Biçimsel olan ve biçimsel olmayan liderlik. Biçimsel liderlik tanımı, yönetici tanımıyla bir çok noktadan kesişmektedir çünkü biçimsel liderler, izleyici veya astlarını etkilemede örgüt tarafından verilmiş güç ve yetenekleri kullanırken, biçimsel olmayan liderler, örgüt tarafından hiçbir kaynak sağlanmasa da, izleyici veya astlarını etkileyebilmektedir (George ve Jones, 1999:404, akt. Arıkan, 2001:233).

Aslında, liderin kullandığı gücün temel kaynağı, izleyenlerin lideri izlemesinin gerekçelerini, liderin izleyenlerinin tavır ve davranışlarını ne ile etkileyip değiştirebildiğini açıklayan unsurları taşımaktadır.

Bu noktada, liderlerin izleyenleri etkilemede kullandıkları güç kaynakları arasında yasal güç (Legitimate Power), ödüllendirme gücü (Reward Power),

zorlayıcı güç (Coercive Power), uzmanlık gücü (Expert Power) ve benzeşim gücü (Referent Power) sayılabilir (Freudi ve Raven, 1982, akt. Aksel, 2003:). Daft ise, bu güçleri bireyin pozisyonundan (Pozisyonel Güçler) ve karakterinden kaynaklanan güçler (Kişisel Güçler) olarak ifade edilmektedir (Daft, 1997:496 - 497, Hitt, Middlemist ve Mathis, 1986:356, akt. Arıkan, 2001:233).

Yasal güç, kaynağını bu güce sahip olan bireyin hiyerarşik pozisyonundan veya formel otoritesinden almaktadır. Bu güç, seçimle veya atamayla belirli kadrolarda bulunan kimselere verilmiş olan biçimsel (resmî) bir yetkidir (Şimşek, 1999:168). Birey, kendisini görevin yerine getirilmesi noktasında gerekli olan, kullanıma uygun bir biçimde donatılmış bir şekilde bulmaktadır (Batten, 1989:78, akt. Aksel, 2003:5). Örgütlerde, bu güç kaynağı, hiyerarşik üst yapılanmadan aşağıya doğru inildikçe, doğası gereği zayıflamaktadır (Hellriegel ve Slocum, 1986:444, akt. Aksel, 2003:5). Her ne kadar, bürokratik olarak yapılanmış örgütlerin güç merkezlerini üst basamaklar ve yönetici kadrolar oluştursa da, demokratik yapılı örgütlerin gerçek güç alanları tabanlarıdır (Eroğlu, 1998:67).

Ödüllendirme gücünde, lider, izleyicilerini motive etme noktasında hem ücret artışı, terfi, prim gibi formel hem de övgü, onaylama, takdir etme gibi informal ödüllerden faydalanmaktadır. Bu ödüllerin dağıtılması, izleyicilerin güdülenmesi, liderin güçlenmesi ve istenilenlerin başarılması arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır (Aksel, 2003:6). Bu güç kullanılırken, astlar veya izleyiciler arasında adalet, hakkaniyet ve eşitlik ilkelerinin göz önünde tutulması gerçekten çok önemlidir (Katrinli, Canday ve Ömür, 1989:1 10, akt., Güner, 2002:19).

Zorlayıcı güç tipi, ödüllendirme gücünün tam tersi işlev görmektedir. Bu güç yardımıyla lider veya yöneticiler, izleyenlere veya astlara ceza, ihtar verebilir, eleştiri getirebilir veya ücretinde birtakım kesintiler gerçekleştirebilir (Aksel, 2003:6). Bu güç türü temelinde korkuya dayandığı için, lider veya yöneticiler otorite kuramadıkları noktada, bu güç türüne başvurmaktadırlar (Covey, 1991:64, akt., Güner, 2002:19).

Uzmanlık güç türü kaynağını liderin kişisel bilgi ve tecrübesinden almaktadır fakat kişisel olmasına rağmen bu güç türü, bireyin faaliyet alanıyla sınırlıdır (Aksel, 2003:6). Bu gücü kullanan liderler, izleyenleri fikir ve düşüncelerini açıklayıp uygulama konusunda desteklemektedirler (Sungurlu, 1998:60). Daft'a göre ise, üst grupta bulunan yönetici bireylerde bu güç türünde azalma olabilir çünkü teknik anlamda alt kademelikler daha fazla yeteneğe sahip olabilir (Daft, 1997:497, akt. Güner, 2002:19).

Benzeşim güç türü kaynağını doğrudan liderin kişisel karakter ve yeteneklerinden almaktadır. Liderler, bu güce sahip olduklarında, izleyenleri bu özellikleri takdir ederek, benimserler. Dolayısıyla, bu güce sahip olan liderler, izleyenleri tarafından benzetmek için referans alınan yönler barındırmaktadır. Lider, bu gücü sağlamak için, izleyenleri ile etkili bir ilişki ve iletişim içerisinde bulunmak durumundadır (Aksel, 2003:7). French ve Raven'e göre, bu gücün kullanımında en önemli nokta, astların veya izleyenlerin bu özelliklerinden dolayı yönetici veya lidere benzeme çabalarının sonuç vermesidir (French ve Raven, 1959:150-167, akt. Aksel, 2003:12).

Yönetici - Lider Farklılaşması

Lider ve yönetici kavramları birbirleri ile karıştırılmaya ve birbirleri ile eşanlamli gibi kullanılmaya son derece uygundur.¹ Her ne kadar çakışan yönleri bulunsa da, aslında, liderlik ve yöneticilik kavramları birbirlerinden önemli derecede ayrılan özellikler ve yönler taşımaktadır. Her şeyden önce, yönetim karmaşık işlerle uğraştığı için, örgüt, ne kadar aktif yöneticiye sahipse, karmaşıklık o derece azalacaktır. Liderlik fonksiyonu ise, örgütlerin en önemli amacı olan, devamlılık ve rekabet noktasında gerekli olan değişim ve dönüşümleri gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır (Yalçın, 1994:54, akt., Aksel, 2003:20).

Yöneticiler, temelde çalışanları kontrol ederek, belirlenmiş hedefe doğru yöneltmeye çalışırken; liderler, izleyenlerin temel ihtiyaçlarını karşılayarak, hedefe doğru güdüler. İşlevsel açıdan yöneticiler, planlama, bütçeleme, örgütlenme vb. ile ilgilenirken, liderler, yöneltme, yönlendirme ve bütünlleştirme gibi işlevleri üstlenirler (Kotter, 1990:103 -111, akt. Aksel, 2003:20). Başkalarını yönetme hakkı üst makamlar tarafından, liderlik etme hakkı ise, izleyiciler tarafından verilmektedir (Werner, 1993:16- 17).

Liderlik ve yöneticilik birçok noktada çakışacağı ve bir bireyde bir araya gelebileceği gibi, çoğu zaman da çatışır. Çok iyi bir yönetici olduğu halde, liderlik özelliği taşımayanlar olduğu gibi, lider oldukları halde, yöneticilere

¹ Örgütsel liderlik ile ilgili literatürde lider ve yönetici arasında ayrıma gidenlerle, böyle bir farklılaşmaya gitmeyenlerin bir tartışma içerisinde oldukları belirtilebilir. Örneğin, durumsallık yaklaşımının geliştiricisi olan Fiedler gibi, Rachid ve Archer gibi kuramcılar, lider ve yönetici kavramlarını özdeş olarak kullanırlarken, Selznick, Bennis - Nanus, Zalesnick, Schein gibi kuramcılar ise, iki olguyu birbirlerinden net hatlarla ayırmaktadırlar. Sarvan, Fulya, "Liderlik Anlayışında Yeni Gelişmeler ve Yöneticilerin Liderlik Olgusuna Bakışları", Management Thinking, Marmara Uni., November, 1990, s. 5 - 17 künyeli makalesinde bu iki farklı görüşü, kendi vaklaşımları ile derinlemesine analiz etmektedir (Kılınç, 1996:70).

gerekli olan niteliklere sahip olamayanlar da mevcuttur. Kayıkçı'ya göre, yöneticiler, işleri doğru yaparlarken, liderler, doğru işleri yaparlar (Kayıkçı, 1999:582). Liderlik özelliklerinin önemli bir kısmı, doğuştan gelse de, eğitim yoluyla geliştirilebilir fakat yöneticilik meslektir ve eğitim yoluyla elde edilir (Garih, 2000:249). Gerek lider gerekse de yöneticiler, örgütlerde çalışmalarına rağmen, liderler, hiçbir zaman örgüte ait olarak kalmazlar (Güner, 2002:10; Zaleznik, 1999:67 - 80, akt., Aksel, 2003:22).

Dolayısıyla, yönetici kavramı, başkaları aracılığı ile iş gören kişi (Tosun, 1982:210) olarak tanımlanırken, lider, birilerini bir amaç doğrultusunda yönlendiren olarak tanımlanmaktadır. Birilerini istenilen hedefe doğru yöneltme noktasında keşişse de, kullanılan güç kaynakları, araçlar, güdüleyiciler vb. noktasında farklılaşmaktadır. Yönetici, temel güç kaynağını - yasal güç - üst otoriteden alırken, lider, izleyicilerden almaktadır (Kılınç, 1996:71).

Lider ve yönetici arasındaki bu farkların ortaya konulmaya çalışılması, aslında, kamusal ve özel alanda liderlik ve motivasyon ilişkisi hakkında bir takım ipuçları vermektedir. Liderlik ve yöneticiliğin eğitimle kazanılması veya geliştirilebilmesi paralelinde, kamusal alanda idari noktada (siyasal alanda liderlik çok daha geçerli olabilir) liderliğin çok da anlamlı olmadığını, bunun yerine yöneticiliğin geçerli olduğu söylenebilir.

Demirkaya, Türk siyasi hayatında liderliğin çok önemli bir kurum olduğunu belirtmektedir. Ona göre, siyasal bir ürün olan lider, parti plan ve programından önce gelmektedir (Demirkaya, 2003:785). Türk seçmenlerinin büyük bir bölümü lidere bağlı olarak oy kullanmaktadır (İslamoğlu, 2002:116 - 117, akt. Demirkaya, 2003:785). Bununla birlikte, Türk siyasi hayatındaki bu liderlik anlayışı, sonuçta "liderlik sultanı" denilen olguyu da beraberinde getirmekte (Demirkaya, a.g.m.:785), siyasal liderler ilginç biçimde siyasal liderlik mekanizmasını, siyasal sorumluluk mekanizması gibi işletebilmektedirler.

Kamusal alanla özel alan arasındaki zaten doğası gereği birçok farklılığın olması (benzerliklerin yanında) kamusal ve özel alanlardaki liderliği ve bunun motivasyonla olan ilişkisini etkileyecektir.

Tablo 1: Lider - Yönetici Farkları

Liderler	Yöneticiler
• Kişileri ve aktif tutumları benimserler • İnsanların olabilirlik - isteklilik - gereklilik konusundaki fikirlerini değiştirirler • Yeni moral değerler oluşturup; verdikleri buyruklarla özel istek ve amaç oluştururlar • İşlerini bir zorunluluk veya yük olarak görmezler • İşte coşku oluşturmayı, riske girmeyi, fırsat ve ödülleri yüksek tutmayı tercih ederler • Yöneticilerin seçenekleri sınırlandırdıkları, eski örnekleri izledikleri durumlarda yeni yaklaşımlar geliştirebilirler • Empatik yollarla, sezgileriyle insanların önce düşünce ve duyguları, sonra eylemleri ile ilgilenirler • Olayların, durumların insanlara ne ifade ettiğini anlamaya çalışırlar • Gerektiğinde çok uzun süre tek başına bir fikri savunabilir; tek başına bir eylemi gerçekleştirebilirler • İzleyenlere doğrudan sonuç alan ve etkileyici mesajlar gönderirler • Genellikle kendilerini başkalarından, çevreden farklı algırlar; bir örgütte, bir işte çalışabilirler, ancak asla, o işe ve örgüte ait değildirlir • Duygu dünyaları çok zengindir. Bütünleşmek ya da nefret etmek vb. gibi çok güçlü duyguları ile çevrelerini etkilerler.	• Kişisel olmayan, yönetsel amaçları benimseme eğilimindedirler • İşlerini, insan ve madde kaynaklarını bütünleştirmek için, karar alma, strateji geliştirme süreci olarak görürler • Anlaşma, pazarlık yapma, ödüllendirme - cezalandırma vb. esnek taktikler kullanırlar • Konumlarında kalmalarını sağlayan; günlük rutin işlere hoşgörü ile bakarlar • Varolanı koruma güdülerini, riske girme arzularına ket vurur • Birlikte çalıştıkları insanlarla karar süreçleri ile olayları geliştirmede oynadıkları rollere göre ilişki kurar ve ilgilenirler • Astarlarıyla, dolaylı olarak iletişim kurarlar, onları emirlerle itaate zorlarlar • Olayların, durumların nasıl geliştiğini anlamaya çalışırlar.

Kaynak: Güner, 2002:10

Liderlik Davranış Biçimleri

Yöneticilerin davranış biçimleri üç farklı biçimde incelenebilir: Yalın davranış biçimlerine göre yönetici kişiliği (Tip - A, Tip - B, içe dönük - dışa dönük, saldırgan, sakin), duygusal istikrarlılık düzeyine göre yönetici kişiliği (alınan, sert, nevroitik, psikotik), görev anlayışı ve ilişki eğilimlerine göre yönetici kişiliği (demokratik, otokratik, göreve dönük, insana dönük, bürokrat, liberal) (Şencan, 1995:96). Liderlik davranış biçimleri ise, üç grupta incele-

nebilir: Otokratik liderlik, demokratik liderlik ve tam serbestlik sağlayan liderlik (Daft, 1997:499, akt., Güner, 2002:16).

Otokratik liderlik, bürokratik toplumlarda yetişip, bu eğitimi ve nosyonu alan insanlar için uygun bir tarzdır. Liderler veya yöneticiler, izleyicilerin veya astların duygularını ve düşüncelerini çok fazla dikkate almadıkları için, iş tatminsizliği maksimum, örgüte olan bağlılık minimum düzeydedir. Otokratik lider davranış biçiminde yetki, merkezde toplanmıştır (Güner, 2002:16). Liderler veya yöneticiler, daha çok, ellerinde bulundurdıkları pozisyonel güçlerine (yasal güç, cezalandırma gücü, ödüllendirme gücü) güvenirlir fakat örgütün diğer üyeleri, bu sıkı otoriteye karşı düşmanlık besleyebilirler (Daft, 1997:499, akt., Güner, 2002:16). Ayrıca, bu tip liderlik anlayışı, liderin davranışlarına daha fazla ağırlık verdiği için “patron davranışı” liderlik tipi olarak da adlandırılmaktadır (Doğan, 1998:294, akt. Güner, 2002:16).

Otokratik lider, X kuramına dönük bir liderdir. Uzun dönemde gerek moral gerekse de üretimle ilgili sorun çıkarma konusunda potansiyeli vardır. Otokratik lider tarafından yönetilen örgütte, kişisel ve örgütsel büyüme ve gelişmenin sağlanması kolay değildir (Drafke ve Kössen, 1998:377). Otokratik liderlik, Blake ve Mouton’un yönetsel diyagram modelindeki (9,1), yani görev liderliği tanımına ve Likert’in yaklaşımındaki sistem 1 ve 2’ye, yani, duruma göre sömürücü veya babacan otokratik lider tipine uyduğu düşünülebilir (Arıkan, 2001:241).

Demokratik liderler, sahip oldukları otoritelerini izleyicileri ile paylaşma eğilimi taşımaktadırlar. Dolayısıyla, daha etkin karar alabilme imkânı ortaya çıkmaktadır. İzleyiciler, kendilerini çalıştıkları örgütün bir parçası olarak gördükleri için motivasyonları en üst seviyededir. Demokratik anlayışta, karar mekanizmasının yavaş işlemeden kaynaklanan kayıplar olabilir (Güner, 2002:16). Çok acil karar alınması gereken durumlarda bu liderlik anlayışı aksayabilir (Daft, 1997:499, akt. Güner, 2002:16).

Tannenbaum ve Schmidt, çalışmaları sonucunda bir liderin, durumun gerektirdiği şekilde hem demokratik hem de otokratik anlayışa bürünebileceğini savunmuştur (Güner, 2002:17). Karar aşamasında zamanın az olduğu durumlarda; lider, astlarının karar vermede geciktiklerini veya zorlandıklarını fark ettiği anda, otokratik tarza bürünerek, olası riskleri üstlenir ve gerekli kararı vermektedir. Ayrıca, astların yetenekleri düştükçe, liderlerin otokratik tarzı benimsemeleri doğaldır.² Demokratik liderler, yetki dağıtımını, paylaşımı

² Liderlik Teorileri, <http://www.insankaynaklari.arthuranderson.com/bireyler-/trends/makale/liderlik2.asp>, 09.10.2001, akt. Güner, 2002:17.

ve görev dağılımını teşvik ederler. Daha çok kişisel güçler (uzmanlık gücü, karizmatik güç) ön plandadır. İzleyiciler, kendilerini örgüte karşı sorumlu görürler ve örgüte karşı pozitif duygular beslerler. Lider başlarında olmasa da sistem çalışır ve düzenli bir şekilde işler (Güner, 2002:17).

Demokratik liderlik, Y kuramının varsayımları ile uyumludur. Bu liderlik tipi, Blake ve Mouton'un modelindeki (9,9) noktasındaki ekip liderliğine (Wallace ve Szilagyi, 1982:158, akt., Arıkan, 2001:243) ve Likert'in sistem 4'üne, katılmalı yönetim, uygundur denilebilir (Güney, 1999:127, akt., Arıkan, 2001:243).

Tam serbestlik sağlayan liderlik, ellerindeki otoriteyi neredeyse hiç kullanmayan, izleyicilerini kendi halinde bırakan ve tanınan kaynaklar doğrultusunda planlar hazırlamalarına olanak sunan bir liderlik tarzıdır. Liderin asıl görevi, izleyicilere malzeme veya kaynak sağlamak ya da konuyla ilgili sorunlarını çözmektir (Güner, 2002:17). Konusunda uzman olan, yüksek tecrübe ve bilgiye sahip izleyicilerin yeni düşünce üretebilmesi için son derece uygun olan bu tarz, kültür düzeyi düşük olan, sorumluluk duygusundan yoksun izleyicilerin yönlendirilmesinde son derece başarısız kalan bir liderlik anlayışıdır.³ Bu liderlik anlayışında lider sadece kendine yöneltilen konulara katılmaktadır (Doğan, a.g.e., 254, akt., Güner, 2002:17).

Liderlik Yaklaşımları

Liderlikle ilgili yaklaşımlar, temel olarak dört ana grupta toplanabilir: Özellikler yaklaşımı, davranışsal yaklaşımlar, durumsal yaklaşımlar ve modern (çağdaş) yaklaşımlar.

Liderlik konusunda ortaya çıkan ilk önemli kuramsal yaklaşım, özellikler yaklaşımıdır. Bu kuramsal açılım, liderlikle, lider olan kişinin kişisel özellikleri arasında çok yakın bağlar kurmaktadır. İlk önceleri, lider olan bireylerin bu özellikleri ile doğdukları iddia edilmişse de, zamanla liderlik özelliklerinin eğitim yolu ile de kazanılabileceği (veya geliştirilebileceği) kabul edilmiştir. Özellikler yaklaşımı doğrultusunda iyi bir liderin fiziksel özelliklerini belirlemek amacıyla, birçok çalışma gerçekleştirilmiş (Koçel, 2001:469), bunların sonucunda liderin sahip olması gereken özellikleri arasında, gözetim yeteneği, zekâ, karar verebilme, güven gibi faktörler olduğu belirtilmiştir (Can, 1992:186, akt. Aksel, 2003:24).

³ Liderlik Anlayışında Yeni Yaklaşımlar, <http://www.insankaynaklari.-arthuranderson.com/bireyler/trends/> makale/liderlik3.asp, 09.10.2001, akt. Güner, 2002:17.

Davranışsal yaklaşımlar, özellikler yaklaşımının liderlik analizi, gayet sığ ve daraltıcı yönler taşıması noktasında, araştırmacılar ve kuramcılar, liderlerin kişisel özellikleri üzerinde yoğunlaşmaktan daha çok, nasıl davrandıklarına ve ne yaptıklarına yoğunlaşmaya başlamaları sonucunda geliştirilmiştir. Bu kuramın temel ayağını, liderin kişisel özelliklerinden çok, davranışları oluşturmaktadır. Dolayısıyla, liderle izleyicilerinin ilişkileri, liderin özellikleri üzerine değil, tavır ve davranışlarının grup tarafından kabul edilip edilmemesi üzerine oturmaktadır. Dolayısıyla, lider liderlik yaptığı gruptan ayrı ve bağımsız olarak düşünülemez ve grupla olan ilişkisi noktasında değerlendirilmelidir (Özçer, 1988:66-67, akt. Aksel, 2003:25).

Davranışa odaklanmış olan bu kuram, etkili ve etkisiz lider ayrımına gitmektedir. Bu kuram, özellikler kuramının aksine, davranışlar üzerine yoğunlaştığı için, davranışlar öğrenilebilir ve bireyler eğitilebilir, dolayısıyla, daha iyi liderlik yapmaları sağlanabilir (Hellriegel ve Slocum, 1986:452, akt., Aksel, 2003:25).

Davranış üzerine gerçekleştirilen ampirik ve uygulamalı çalışmalar arasında, liderlerin davranışını insan ilişkilerine dönüklük veya anlayış gösterme (Consideration) ve göreve dönüklük veya yapıyı harekete geçirme (Initiating Structure) biçiminde iki ayrı boyutta toplayan Ohio Eyalet Üniversitesi çalışmalarının yanında, Rensis Likert'in başkanlığında, lider verimliliğinin; rol tanımı, çalışma grubuna yaklaşım, nezaretin yakınlığı, grup ilişkisinin kalitesi ve üstlerin uyguladığı nezaretin türü olarak beş boyutu olduğunu savunan ve örgütlerin yönetim sistemlerinin sistem 1 (İstismarcı Otokratik), sistem 2 (Yardımsever Otokratik), sistem 3 (Danışmak Yönetim) ve sistem 4 (Katımlı Yönetim) olduğunu açıklayan Michigan Eyalet Üniversitesi çalışmaları gösterilebilir. Michigan araştırmalarının, Ohio araştırmalarından ayrılan en önemli yönü, lider davranışlarının kişilere dönük bir uçtan üretime dönük bir süreç olarak ele almasıdır. Her ne kadar, Ohio araştırmalarında bu iki boyut olsa da, bunlar birbirlerinden bağımsızdırlar. Liderler, her ikisinde de aynı anda başarılı olabilirken, Michigan araştırma sonuçlarına göre, liderler birinde en iyi ise, diğerinde en kötü olmak durumundadır (Aksel, 2003:32).

Bu araştırmaların yanında Blake ve Mouton'un yönetsel liderlik izgarasından söz etmek yerinde olacaktır. Blake ve Mouton, Ohio ve Michigan araştırmalarının sonuçlarına dayanılarak geliştirmiştir. Bu kuram, temel olarak iki faktöre dayanmaktadır: Üretime ve insana ilgi (Aksel, 2003:33). Kuramcılar, bu iki faktör ve lider arasındaki ilişkiyi açıklamak için 1'den 9'a kadar ölçeği olan bir diyagram kullanmakta ve 5 tip liderlik belirlemektedirler (Arıkan,

2001:237): Cılız lider (1,1), şehir kulübü liderliği (1,9), orta yolcu lider (5,5), göreve dönük lider (9,1) ve takım liderliği (9,9).

Blake ve Mouton'un modelinde gösterilen liderlik tiplerinden birisi, istenilen düzeyde hem insana hem de işe yönelik maksimum çıktıyı alabilmektedir (9,9). Göreve dönük lider aşırı şekilde işe yoğunlaşarak çalışanları bir makine gibi algılamakta (9,1), diğeri sadece insana yoğunlaşmakta (1,9), diğeri orta yolu seçerken (5,5), diğeri ise her iki boyutta da pasif kalmayı (1,1) benimsemektedir (Aksel, 2003:36).

Bu noktada, Tannenbaum ve Schmidt'in liderlik doğrusu yaklaşımı da liderlik konusunda biraz daha açıklayıcı olabilir. Bu iki kuramcı, liderlik tiplerini bir doğru (Sürem - Continuum) üzerinde açıklamaktadır. Doğrunun bir ucu aşırı otoriteri iği gösterirken, diğeri ucu aşırı özgürlükçülüğü simgelemektedir (Tannenbaum ve Schmidt, 1973:4 - 16, akt., Aksel, 2003:37).

1960'lı yılların başından itibaren, diğeri sosyal bilimler alanlarında olduğu gibi, örgüt ve yönetim çalışmalarına ilişkin olarak ortaya çıkan değişiklikler ve gelişmeler, liderlik araştırma ve kuramlarında, liderle birlikte etrafındaki çevrenin de analize dahil edilmesi gerektiğini göstermiştir. Bunun sonucunda durumsallık yaklaşımları ortaya çıkmıştır.

Durumsallık yaklaşımları, değişik durum veya şartların değişik liderlik tiplerini zorunlu kıldığını varsaymaktadır. Yani, izleyicilere veya astlara nezaret etmede en iyi tek yol olmadığı, farklı tarzların geçerli olduğu koşul ve durumların mevcut bulunduğu kabul edilmiştir (Kılınç, 1995:151). Dolayısıyla, en iyi veya bir tek iyi liderlik tarzı olamaz. Liderler, içlerinde bulundukları veya karşılaştıkları şartlar veya durumlar neyi gerektiriyorsa, öyle davranmak durumundadır. Aynı lider, bazen otoriter bazen de demokratik tavır takınabilir (Mohan, 2001:75). Bu yüzden, liderlik kurumu bireylerin özellikleri veya davranışları yoluyla ortaya çıkmamakta, tamamen koşulsal olarak belirlenmektedir. Liderin nasıl davranacağı üzerinde etkili olan dört değişken; a) Liderin kişisel karakteristikleri b) İzleyenlerin kişisel karakteristikleri c) Grubun karakteristikleri d) Örgütün yapısal karakteristikleri olarak belirlenebilir (Hellriegel, Slocum ve Woodman, 1986:31 1, akt. Aksel, 2003:38). Buradan hareketle, faktörlerin her hangi birisinde veya tamamında meydana gelecek değişimler, liderin tavır ve davranışlarını doğal olarak etkileyecektir.

80'li yıllarla birlikte, liderlikle ilgili değişen ve gelişen eğilim sonucunda, iki yeni eğilimden söz edilmelidir. Birinci eğilim, durumsallık yaklaşımının da belirttiği gibi, liderliği, bağımsız bir değişken değil de bağımlı bir değişken

olarak ele almayı doğrulamaktadır. Diğer i se, liderlik alanında önemli bir yeri olan özellikler yaklaşımını, durumsal bakış açısıyla ele almaya çalışmaktır (Kılınç, 1995:151).

Durumsallık yaklaşımları içerisinde, çalışmalarına davranışsal yaklaşım çerçevesinde başlamasına rağmen, araştırmaları sonucunda, durumsallık yaklaşımı içerisinde değerlendirilen “lider etkililiği” olarak adlandırılan yaklaşımı geliştiren ve lider davranışlarını işe ve ilişkiye yönelik olarak ikiye ayıran Fiedler, önemlidir. Ona göre, bir liderin davranışları katıdır, kolay kolay değiştirilemez, o yüzden liderin davranışlarını değiştirmeye çalışmak yerine örgütteki koşulları liderin tarzına uygun hale getirmek daha faydalıdır (Aksel, 2003:42).

Ayrıca, Ohio araştırmalarının ve Blake - Mouton’un yönetim biçimi ölçeğinin, göreve ve ilişkilere dönüklük boyutlarını temel alıp, bunlara üçüncü boyut olan etkililiği ekleyen Reddin, “üç boyutlu liderlik” yaklaşımını geliştirmiştir. Reddin’in modelinde liderin ne yaptığı değil, sonuç olarak ortaya ne koyduğu önemlidir (Aksel, 2003:45).

Herşey ve Blanchard’ın liderliğin hayat eğrisi yaklaşımını da durumsallık yaklaşımı içerisinde belirtmek gerekmektedir. Onlar da, Reddin gibi, görev ve ilişki boyutlarının yanına bir diğer boyut olan etkinliği eklemişlerdir. Başarılı ve etkili liderlik noktasında ayrıma gitmektedirler. Yönetici veya liderlerin başarılı olmaları, etkin oldukları anlamına gelmemektedir (Aksel, 2003:48).

House ve Mitchell, 70’li yıllarda birbirlerinden habersiz olarak birbirlerine benzeyen liderlik modelleri oluşturmuşlar, daha sonra bu kuramlar, “yol -amaç kuramı” adı altında birleştirilmiştir. Ortaya çıkan model, temel olarak, motivasyona ilişkin olan “beklentiler kuramı” ile ilişkilidir ve bu kuramın araçsallık varsayımına dayanır. Yani, faaliyetler bireyleri amaca götürecektir birer araçtır. Yol - amaç kuramında otoriter, destekleyici, katılımcı ve başarı arayıcı lider olmak üzere dört liderlik tipi bulunmaktadır (House ve Mitchell, 1982:229-230, akt. Aksel, 2003:52).

Vroom ve Yetton’un normatif durumsallık yaklaşımı, örgütsel karar vermeye olan ilginin artması sonucunda ortaya çıkmış olan bir yaklaşımdır. Bu açıdan, kuramcılar, özgün karar verme için hangi düzeyde katılımı gerektiren bir liderlik tarzının daha etkin olacağını incelemektedirler.

Her ne kadar, Fiedler, her liderin yönlendirici veya katılımcı tepkide bulunma tarzlarından sadece birisine sahip olacağını varsaysa da, Vroom ve Yetton, liderin, durumun gereksinimlerine bağlı olarak katılımcı ya da yön-

lendirici olabileceğini belirtmektedir. Ayrıca, Vroom ve Yetton, eğitime liderlik anlamında önem vermekte ve insanların ihtiyaç duyulan liderlik tarzını öğrenebileceğini belirtmektedirler (Baysal ve Tekarslan, 1996:238 - 242, akt. Aksel, 2003:60).

1980'li yıllarda ortaya çıkan dönüşümle birlikte liderlik araştırmaları, birçok farklı kuramsal açılımlarla sonuçlanmıştır. Modern yaklaşımlar olarak adlandırılan bu bakış açıları ile birlikte, karizmatik liderlik, dönüştürücü liderlik, etkileşimci, liderlik (Serinkan, 2002:73), vizyoner liderlik vb. gibi birçok kuramsal bakış açısı, yönetim literatürüne girmiştir. Bu bakış açılarının temelinde, dönüşüm, vizyon, güçlendirme, geliştirme ve sosyal sorumluluk gibi kavramlar bulunmaktadır (Aksel, 2003:68). Bu açılımlarla birlikte, lider ve izleyenler arasında iki yönlü etkileşim ve iletişim yolu açılmaktadır (Klenke, 1996:75). Bu liderlik yaklaşımlarından bazıları açıklamak yerinde olacaktır.

Karizmatik liderlik, yönetim alanyazınında gittikçe yaygınlık kazanan bir kavramdır (Kılınç, 1996:67). Karizma, insanları kendine çekme yeteneğidir ve eğitim yolu ile gelişmeye açıktır (Maxwell, 1999:15, Aksel, 2003:69). Bu liderlik türünün ilk örneklerindeki dinsel motif, Weber'in karizmanın din dışı figürlere de uygulanabileceği savı ile genellik kazanmıştır (Cafoglu, 1997:133, akt., Aksel, 2003:69). Karizmatik liderler, baskınlık, özgüven, inançları noktasında diğerlerinden farklıdır ve izleyicilerin duyguları üzerinde önemli bir etkiye sahiptirler (Hunt, 1991:187).

Etkileşimci (Transaksiyonel) ve dönüşümcü (Transformasyonel) liderlik tipleri de, karizmatik liderlik tipi kadar, alanyazında ve araştırmalarda yaygın kabul görmektedir. Etkileşimci liderlik, temelde geleneksel değerleri benimsemekte, geçmişe ve geleneğe sıkı sıkıya bağlılık göstermektedir. Bu liderlik tarzının geleneksel anlamda yöneticilikle çok benzerlikleri söz konusudur. Hatta, etkileşimci liderlik tarzının kamusal alanda daha yaygın olarak bulunduğu belirtilebilir. Hâlbuki temelleri Burns tarafından atılmasına rağmen, Bass tarafından daha da geliştirilen dönüşümcü liderlik kuramında, asıl olan, örgütün geçmişi değil, bugünü ve geleceğidir. Dönüşümcü liderler, örgütü değişen koşullara hazırlayarak ve rekabet olgusunu yerleştirme yoluyla örgütün yüzünü ileriye çevirmek durumundadırlar. Özellikle 1980'den sonra, örgütleri değişim ve dönüşüme zorlayan birçok gelişme ortaya çıkmıştır (O'Toole, 1999:176, akt., Aksel, 2003:71). Dolayısıyla, günümüzün örgütleri için geçerli olan yapının dönüşümcü liderlikle mümkün olacağını söyleyen yazılarla karşılaşmak olasıdır. Ayrıca, alanyazında, dönüşümcü liderlikle karizmatik liderlik arasındaki benzerlik ve farklılığa değinen yazılar da bulunmaktadır.

Dönüşümcü liderlik faktörleri arasında, ideal etki, sezgisel motivasyon, zihinsel uyarım ve bireysel saygı gösterilebilirken, etkileşimci liderlik faktörleri olarak tesadüfî ödül ve istisnalarla yönetim gösterilebilir (Aksel:2003:77). Ayrıca, dönüşümcü liderliğin uygulama safhaları olarak dört temel aşama sayılabilir: 1) değişim ihtiyacının tespit edilmesi, 2) geçişin yönetilmesi, 3) yeni bir vizyonun oluşturulması, 4) değişimin kurumsallaştırılması (Zel, 1997:72 - 74, akt. Aksel, 2003:78).

Bütün bu kuramsal açılımlardan sonra, liderler için önerilen yeni roller, bir takım özellikler içermektedir. Kuramsal ve uygulama alanlarında ortaya çıkan değişim ve dönüşümler, örgütleri, bu değişim ve dönüşümün gerektirdiği biçimi almaya zorlamakta, uyum sağlayamayan örgütlerin acımasızca sistem dışına itileceğini göstermektedir. Yeni dönemde liderler, tasarımcı olmalı, öğrenen örgütler bağlamında öğretici olmalı, paylaşılan bir vizyon inşa etmeli, modeller oluşturup, bunları test etmeli, sistemlerin diğer bireyler tarafından da algılanacak formata taşınmalıdır (Aksel, 2003:89 - 91). Yoksa, çok dinamik bir yapı sunan modern sonrası ortamlarda, klasik ve geleneksel örüntüler çok etkili olamamaktadır.

MOTİVASYON KURAMLARI

Gerek liderler gerekse de izleyiciler için iş tatmini ve başarıyı noktasında en önemli öngörücü (Predictor) iş motivasyonudur. Tatmin ve motivasyon arasında pozitif bir korelasyon bulunmaktadır (Pool, 1997:271 akt., Aksel, 2003:100). Dolayısıyla, motivasyon kuramlarına değinmeden iş tatmini ve liderlik arasındaki ilişki ve etkileşimden söz etmek yerinde olacaktır.

İş Tatmini ve Diğer Kavramlarla İlişkisi

Gerek kamusal alanda gerekse de özel alanda son derece geçerli ve sonuçlar anlamında çok önemli bir faktör olan iş tatmini, bireyin yaptığı iş veya elde ettiği deneyimler sonucunda, kendisinde hissettiği olumlu ve duygusal bir durumdur. Tatmin olma, hem genel anlamda hem de yaptığı işin boyutuyla (ücret, görev, promosyon, deneyim, çevre vb.) ilgili olabilir (Aksel, 2003:93). İş tatmininin üç önemli boyutu bulunmaktadır:

- İş tatmini duygusal bir yanıttır.
- İş tatmini genellikle beklentilerin veya kazançların ne ölçüde karşılandığı ile ilişkilidir.
- İş tatmini bireyle ilgili durumları simgeler (Luthans, 1989:170, akt., Aksel, 2003:94).

İş tatmini, bireyin tutumuyla doğudan ilişki halindedir. Bireyler tatminlikleri ölçüsünde işlerine karşı tutum geliştireceklerdir. Bireylerin örgütsel anlamdaki tutumları, o tutumu ortaya çıkaran durum devam ettikçe sürecektir (Eren, 1998:119). İş tatmininin oluşmasında tutumlar üç bileşenden oluşur: Duygusal, bilişsel ve davranışsal bileşenler (Şimşek, 1995:93 - 94). Bunun yanında geçmiş deneyim, ulaşılabilir bilgi ve genellemelerden meydana gelen inançların da iş tatmini ile ilgisi son derece önemlidir (Aksel, 2003:96)

İş tatmini olgusunun moralle ve performansla olan ilişkisi de önemlidir. Moral olgusu bireysel olmaktan çok örgütsel bir olgudur ve grup tepkisine bağlıdır (Önal, 1995:72, akt., Aksel, 2003:97). İş tatmini ile performans arasında ise, üç yönlü bir ilişkinin olduğu iddia edilmektedir:

- İş tatmini performansı artırır.
- Artan performans iş tatminini artırır.
- Ödül hem performansı hem de tatmini artırmaktadır (Shermerhorn, Hunt ve Osborn, 147-149, akt., Aksel, 2003:97).

Öte yandan, Lawler ve Porter, verimliliğin iş tatminine yol açtığını ileri sürdükleri bir model geliştirmişlerdir.

Motivasyon Kuramları

İş tatmini ile motivasyon arasındaki ilişkinin çok kuvvetli olduğu bilinmektedir. Bu konuda yapılan en önemli çalışmalardan birisi başlangıçta fiziksel değişkenler üzerine yoğunlaşan fakat daha sonra psiko - sosyal etkileri açığa çıkaran Mayo başkanlığında başlayan Hawthorne deneyleridir. İş tatminine ilişkin motivasyon kuramlarına bakıldığı zaman, amaç - sonuç uyumu, ihtiyaç tatmin durumu, beklenti - ödül oranı gibi değişkenler üzerinde yoğunlaşma olduğu gözükmemektedir (Aksel, 2003:179). Bu kuramları, içerik (kapsam) kuramları ve süreç kuramları olarak iki grupta toplamak mümkündür.

İçerik kuramlarının açıklamaya çalıştıkları birinci amaçları, örgütsel yaşamda bireyleri neyin güdülediğini belirlemektir. Bu kuramcılar, bireylerin sahip oldukları ihtiyaçlar ve dürtüler yoluyla güdülendiklerini kabul ederler. Dolayısıyla, içerik kuramcıları, bu ihtiyaç ve dürtülerini sıralamaya çalışmışlardır. Bu kuramlar, statik olarak değerlendirilirler çünkü sınırlı zaman aralıklarını dikkate alırlar (Yüksel, 1998:122, akt., Aksel, 2003:101).

İçerik kuramlarının ilk önemli örneği Maslow ve ihtiyaçlar hiyerarşisidir. Maslow'un ihtiyaçları sınıflandırmasında iki önemli unsur bulunmaktadır. Birincisine göre, insan davranışlarının temelinde ihtiyaçlar bulunmaktadır.

İkincisi ise, ihtiyaçların kendi içlerinde şiddeti ve önceliği bulunmaktadır. Maslow, davranışları yönlendiren ihtiyaçları beş kategoriye ayırmaktadır (Maslow, 1987, akt. Aksel, 2003:102). Bu ihtiyaçlar sırayla, fizyolojik ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyaçları, ait olma ve sevgi ihtiyaçları, takdir ihtiyaçları, kendini tamamlama ihtiyacıdır (Güner, 2002:11).

İkinci önemli bakış açısı, Herzberg ve arkadaşları tarafından geliştirilmiştir. Bu kuramın temel varsayımı, örgütsel yaşamda bireylerin örgütü terk etmesine sebep olan hijyenik faktörler ile özendirici veya tatmin edici faktörlerin birbirlerinden ayrılmasının gerekliliğidir. Hijyenik faktörler, örgütsel yaşamda yoklukları çalışanları tatminsizliğe iten fakat varlıkları durumunda tek başlarına tatmini sağlayamayan faktörlerdir. Herzberg'in bakış açısından önce, tatmin, tek boyutlu olarak ele alınmakta iken, çift faktör kuramıyla artık, tatmin olma, iki boyutlu incelenmektedir. Birinci boyutta tatminden tatminin olmadığı duruma, İkincisinde ise, tatminsizlikten tatminsizliğin olmadığı duruma doğru bir sıralama yer almaktadır (Aksel, 2003:104).

Herzberg'in bakış açısında hijyenik faktörler dışsal, güdüleyiciler ise bireyin tutumundan kaynaklanan içsel faktörlerdir. Herzberg'in öngörülerini destekleyen çalışmalar olduğu gibi, kısmen reddeden de çalışmalar mevcuttur (Yaman, 1992, akt., Aksel, 2003:106).

Bir diğer önemli kuramsal bakış açısı, Mc Clelland tarafından geliştirilen "başarma ihtiyacı kuramı"dır. Mc Clelland, insan ihtiyaçlarını üç grupta toplamaktadır: Başarı ihtiyacı, bağlılık (ilişki kurma), güç kazanma ihtiyacı. Bunlardan, başarı ihtiyacı üzerinde daha fazla durmaktadır. Her insanda olmasına rağmen, dışarıya çıkarılması için ortam ve fırsat bulunması gereken başarı ihtiyacı, önemlidir fakat bunun derecesi toplumdan topluma bireyden bireye değişmektedir (Aksel, 2003:109). Mc Clelland, toplum bireylerini "başarıya yönelten kültürler" ve "başarıya yöneltmeyen kültürler" olarak sınıflayarak, gelişmiş ülkelerin kalkınmalarında kültürel faktörleri, biyososyoloji⁴ kuramına uygun biçimde, ön plana çıkarmıştır.

⁴ 1970'li yılların ikinci yarısında merkez ülkelerin düşünürlerinden bazıları, "sosyo - biyoloji" denen toplumbilimle biyolojinin karışımı yeni bir bilim dalı ortaya çıkarmaya çalışmıştır. 1930'lu yıllarda Avusturyalı biyolog Konrad Lorenz, hayvanlar üzerinde yaptığı araştırmalarda ilginç bulgulara ulaşmıştı. Ona göre, davranışlar ve saldırganlık genetik olarak belirlenmekte, toplumun bunlara etkisi ancak marjinal düzeylerde olabilmekteydi. Bu saptamasıyla, Lorenz, 1973 yılında Nobel ödülü kazanmıştı. Bu bulgunun insan topluluklarına aktarılma çabasının yardımıyla, ırklar arasında davranışların farklı olduğu ve saldırganlığın genetik olarak belirlendiği iddiası ortaya atıldı. Bu iddia, merkez ülkeler ile çevre ülkelerinde yaşayan toplumların ve bireylerin davranışlarının aynı olamayacağını savunuyordu çünkü bu teze göre.

Süreç kuramları, bireylerin hangi amaçlara ulaşmak için nasıl güdülendiklerini veya tatmin olduklarını incelemektedir. İstenilen davranışın nasıl tekrarlanacağı veya arzu edilmeyen davranışın nasıl engellenebileceği, temelde bu bakış açılarının öncelikli sorunsalıdır. Dolayısıyla, bireylerin davranışları üzerinde etkin olan içsel ve dışsal faktörler, temel inceleme konusudur (Koçel, 2001:517).

Süreç kuramlarının önemlilerinden birisi Vroom'un "beklenti kuramı"dır. Vroom'a göre, bireyin çaba harcamasında iki önemli faktör rol oynar; Valens (bireyin verilecek ödülü arzulama derecesi) ve Bekleyiş, dolayısıyla, Tatmin = Valens x Bekleyiş formülü önemlidir. Vroom'un geliştirdiği modelin valens (Valence=Değer), bekleyiş (İhtimal) ve araçsallık olarak üç önemli kavramı bulunmaktadır (Aksel, 2003:111).

Bir diğer önemli süreç kuramı, Lawler ve Porter tarafından geliştirilen "ümit kuramı"âır. Bu kuramcılar, Vroom'un kuramında bir takım değişiklikler gerçekleştirmişlerdir. Önemli değişikliklerden birisi, bireyin tatminini önemli derecede etkileyen ödüllendirme adaletine ilişkindir. Birey, kendisine verilen ödülle diğerlerine verilen ödül arasında karşılaştırma yapmakta ve ek olarak tatmin/tatminsiz olmaktadır. Geliştirilen bir diğer önemli açılım ise, örgütsel rol çatışmalarının bekleyişleri olumlu/olumsuz etkileyebileceğidir. Bu kurama göre, bireylerin tatmin olması ve yüksek performans gösterebilmesi ile bekleyişlerle ödüller arasında bağ kurulması gerekmektedir (Aksel, 2003:113).

Süreç kuramlarına ilişkin önemli bir diğer bakış açısı ise, Adams'ın eşitlik kuramıdır. Adams'ın, yoğunlaştığı alan ödül adaletidir. Adams'a göre bireyler kendilerine verilen ödül ile performansım, diğerlerine verilen ödül ile onların performanslarını sürekli olarak karşılaştırırlar. Bireyler sunulan ile alınan arasında dengesizlik olduğunu kabul etmeleri halinde bunu değiştirmenin yollarını arayacak, ya girdi miktarını azaltacak ya da diğerlerinin miktarını azaltacak faaliyetlerde bulunacaktır. Çözümleyemediği noktada, öraütten ayrılacaktır (Aksel, 2003:114).

Bu konuda son olarak verilmeye çalışılacak olan kuram, Locke'un "Amaç Kuramıdır. Locke, iş tatminine farklı bir açıdan yaklaşmıştır. Aslında, tutarsızlık kuramı olarak da bilinen bu bakış açısı, iş tatminini beklenen ve

insan davranışları genetik olarak belirlenmekte ve irksal farklılıkları yansıtmaktadır. Çan eğrisi (The Bell Curve) başlığıyla 1994 yılında ABD'de yayınlanan bir kitapta ise, C. Murray ve R. Hemstein isimli iki araştırmacı zencilerin beyazlardan daha düşük zeka düzeyinde olduğunu iddia ederek bu savı desteklemekteydi (Kazgan, 2001:136).

gerçekleşen performans düzeyleri arasındaki tutarsızlığın büyüklüğünün bir fonksiyonu olarak ele almaktadır (Aksel, 2003:115). Bireylerin elde ettikleri çıktılarının değeri ne kadar yüksekse, o kadar fazla tatmin olacaktır (Kazanç, 1998:47-48).

Tatmin/Tatminsizlik Nedenleri ve İlgili Faktörler

Örgütsel yaşamda tatmin, birçok bireysel, grupsal ve örgütsel faktörle etkileşim halindedir. Tatmine veya tatminsizliğe yol açan nedenler arasında bireylerden, örgütten ve örgütün içerisinde bulunduğu çevreden kaynaklanmaktadır. Bu nedenlerden ilk önde geleni örgütsel faktörlerdir (Aksel, 2003:115).

Örgütsel Faktörler

Örgütsel faktörlerden ilki ve en önemlisi ücret ve ödüdür. Ücret ve ödüllerin adil ve performansa koşut olarak dağıtılması, motivasyon ve tatmin olma açısından çok önemlidir. Ücretin, ihtiyaçlar anlamında en ön sıralarda olması ve tanınma/kabul edilme anlamında bir simge olması, bireylerin tatmin olmalarında önemlidir (Kazanç, 1998:12 -13, akt., Aksel, 2003:118). Ödül yapısı, liderlik sürecinin en önemli konularındandır. Bireylerinin performanslarının ölçülmesi ve ödüllendirilmesi, nasıl davranacaklarının en önemli belirleyicisidir (Bozkurt, 2001:63, akt., Aksel, 2003:118).

İkinci önemli faktör, ilerleme fırsatlarının olup olmadığıdır. Bireyler, deneyim kazandıkça daha çok yetki, ücret, saygınlık aramaktadırlar. İçinde bulunduğu örgütün bireylerin yükselmelerine olanak sağlaması, çalışanları daha fazla motive edip, tatmin düzeylerini artıracaktır (Aksel, 2003:118).

Üçüncü önemli faktör, işin niteliği ve çalışma koşullarıdır. Bireyler, iş ortamlarının bağımsızlığa, çeşitliliğe ve yeteneklerinin kullanılabilmesine olanak tanıyan biçimde olmasını arzularlar. Ortamın bireyleri mutsuzluğa itecek fizyolojik ve psikolojik etmenlerden arındırılması gerekmektedir. Ayrıca, örgütsel tedbirlerin de alınması faydalıdır (Öncer, 2000:137 - 149, akt., Aksel, 2003:120). Örgütün politika ve prosedürleri ise, çalışanlar açısından önem verilen bir diğer faktördür. Örgütün personel seçimi, kariyer yönetimi, sağlık ve güvenlik yapısı vb. etkili ve önemlidir.

Son olarak, örgütsel gereksinimler ve kararlara katılabilmenin çalışan motivasyonu ve tatmini üzerindeki etkisi azımsanamaz. Yetki ve sorumluluk dengliği, eğitim, bilgilere erişim örgütsel gereksinimler arasında yer alırken, örgütün bütününe etkileyecek kararlara katılım da bireyler açısından önemli gereksinimlerdenidir (Aksel, 2003:120- 121).

Grup Faktörleri

Grup faktörleri arasında çalışma arkadaşları ve gözetim sayılabilir (Aksel, 2003:107). Örgütsel yaşamda çalışma arkadaşları arasında dayanışmanın olması tatmin düzeyini artırmaktadır (Başaran, 1991:204, akt., Aksel, 2003:121). Tersî durumunda, motivasyon ve tatmin düzeylerinin düşmesi beklenebilir. Örgütsel olarak üstlerin astlara karşı takındıkları tavır çalışan motivasyonu üzerinde belirleyicidir. Çalışanların övülmeyi sevdikleri, eleştirilmeden hoşlanmadıkları bilinmektedir.

Bireysel Faktörler

Bireysel faktörlerin bireyler arasında fark edeceği genel olarak kabul edilmekle birlikte, bütün çalışanlar açısından ortak olan bir takım paydalar da bulunmaktadır. Yaş ve hizmet süresi, cinsiyet, eğitim düzeyi, örgütsel konum bütün çalışanların tatmin ve motivasyon düzeylerini belirlemede rol oynayacaktır. Yaş ve hizmet süresinin tatmin üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. İlerleyen yaşın tatmin düzeyi artmaktadır. Genç yaşlarda deneyimsizlik, uzmanlık alanının oluşmaması, aşırı beklentiler vb. dolayısıyla doyumsuz olabılme oranları yüksektir (Aksel, 2003:123).

Tatmin ve cinsiyet arasındaki ilişkiyi net olarak ortaya koymak tam olarak başırlanamamıştır (Aksel, 2003:109). Bazı araştırmalar erkeklerin tatmin düzeyinin yüksek olarak tespit ederken, diğer bazı çalışmalar tersini bulmuştur, bazıları ise, anlamlı farklılıklar elde edememiştir (Kantarıcı, 1997:33 - 34, akt., Aksel, 2003:124).

Eğitim düzeyi arttıkça, çalışanların tatmin olma düzeylerinin de arttığını belirleyen çalışmalar vardır. Bu noktada alınan eğitimle yapılan işin uyumlu olmasının gerekliliği de bir sınırlama olarak belirtilmelidir. Statü de benzer sonuçlar vermektedir. Örgütsel yaşamda statünün artmasıyla motivasyon ve tatminin de arttığını genellemek yanıltıcı olmayabilir.

Tatminsizliğin Örgütsel Açıdan Sonuçları

Tatmin olamama durumunda çalışanları bir takım sonuçlar beklemektedir. Bu sonuçları örgütsel, psikolojik ve psikomatik sonuçlar olarak gruplandırmak mümkündür (Aksel, 2003:111). Örgütsel sonuçlar arasında devamsızlık ve işe gitmede isteksizlik, yüksek işgücü devri, yüksek hata ve düşük verimlilik sayılabilir. Psikolojik sonuçlar arasında ise, saldırgan davranışlar, geriye dönüş davranışları, tekrar denenmek istenen sabit davranışlar ve işi olurluna bırakma ve örgüte yabancılaşma şeklinde gözükabilir.

KAMUSAL ALAN - ÖZEL ALAN FARKLILAŞMASI (KAMU VE ÖZEL ALANDA LİDERLİK)

Kamusal ve özel alandaki örgütsel yaşamda ortak olan birçok nokta olduğu gibi birbirinden ayrılan ve farklılaşan birçok yön de bulunmaktadır. Her şeyden önce gerek kamusal gerekse özel alan örgütlerinin ortak paydası insandır (Sadullah, 1998:35) . Bu ortak paydadaki hareketle diğer birçok ortak noktaya ulaşılabilir.

Bu temel ortaklık noktasından sonra, iki alan arasındaki temel bir farklılıktan da söz etmek gerekmektedir. Yönetim ve organizasyon alan yazınında herkesin aynı görüşte olduğu önemli bir nokta bulunmaktadır:

Kamusal alanda gerek liderlik, gerek yöneticilik gerekse de insan kaynaklarına ilişkin olarak son derece katı bir mevzuat vardır. Dolayısıyla, kamu örgütlerinde liderlik ve yöneticiliğe ilişkin uygulamalar yasal altyapı tarafından belirlenmiş kesin ve sınırları çizilmiş, sadece, yasal organlar tarafından çok az ölçüde yorumlanıp, esnekleştirilebilen kurallar çerçevesinde yürümektedir. Yakın ve geniş çevrede meydana gelen değişim ve dönüşümlere, kamusal alan, çok sınırlı ve yavaş karşılık verebilmektedir. Bu sınırlı ve yavaş cevap verebilme yetisi, kamusal alanın örgütsel yapısının bürokratik olmasından kaynaklandığı gibi, kamusal alana ait olan kamu hizmeti, kamu yararı, kamu görevi ve kamu kaynaklarının tüm topluma ait olmasından da kaynaklanmaktadır.

Kamusal alanla özel alan arasındaki diğer farklılıklar içerisine şunlar eklenebilir: Kamusal alan, çevresel ve örgütsel kararların alındığı bir siyasal çevre içerisinde bulunmaktadır. Bu siyasal çevre, kamu yönetiminden, alınan kararların uygulanmasını talep etmesinin yanında, yönetimi birçok araç yardımıyla denetime tabi tutmaktadır. Bunun yanında, siyasal liderlerin sık sık değişme göstermesi, kamusal örgütlenmeler açısından önemli bir handikapın oluşmasına neden olmaktadır.

Bununla birlikte, kamusal örgütlerin sorumlu oldukları bir sosyal çevre bulunmaktadır. Benzer durum özel örgütlenmeler için geçerli olmayıp, özel örgütler, kısmen siyasal ve sosyal çevresel etmenlerden etkilenmektedir. Ayrıca, kamusal ve özel yarar kavramları, kamusal ve özel örgütlerin yapısal olarak farklılaşmasını getiren bir diğer önemli farklılık alanıdır. Kamusal örgütlenmeler, özel örgütlenmelerden farklı olarak, sosyal maliyet denilen, özel sektör faaliyetlerinin ve malların tüketilmesinin ortaya çıkardıkları toplumsal maliyetin azaltılması sorunu ile ilgilenmesinin getirdiği ek bir yapılanma ile karşı karşıyadır (Eryılmaz. 1999:37).

Kamusal alan ile özel alan örgütlenmeleri arasındaki önemli bir fark da. kullanılan tanımlarda ve kavramsallaştırmalarda kendini göstermektedir. Ömürgönülşen'e göre, kamu ve özel yönetimle ilgili kullanılan kavramlar semantik anlamda incelendikleri zaman (örneğin, her iki alanda kullanılan "yönetim" kavramı), kökeni latince olan "management" ve "administration", aslında benzeseler de bir takım farklılıklar göstermektedir (Ömürgönülşen, 2003:1). Kamusal alan için yaygın olarak kullanılan "administration" kelimesi, kökenini "minör" ve "ministrare" sözcüklerinden almakta, kabaca "hizmet etme" anlamı taşımaktadır. "Management" terimi ise, "manus" sözcüğünden türetilmiş ve "kontrol etme", "amaçlara ulaşma" ve "çekip çevirme" anlamında kullanılmaktadır (Hughes, 1994: 4 - 5, aktaran, Ömürgönülşen, 2003:1). Zaman içerisinde birbirlerine yaklaşan (veya yaklaştırılan)⁵ kamu ve özel yönetimin, içerisine girdiği kavramsal sıkıntı, "işletmecilik" kavramıyla aşılmaya çalışılmaktadır. Hâlbuki, gerek özel yönetim gerekse kamu yönetimi için kullanma noktasında, işletmecilik kavramı, her hangi bir işletmenin sınai ve ticari nitelikteki işlevlerini ifade edebilecek çok dar kapsamlı bir kavramdır ve yönetim olgusunun bütün boyutlarını kapsamaktan uzaktır (Ömürgönülşen, 2003:2).

O zaman Şaylan'ın da belirttiği gibi:

"...Toplumla ilgili bilgi ya da kuram üretiminin bir amaca yönelik olması, kuram ile ideoloji arasında ayırım yapmayı olanaksız hale getirmektedir. Örneğin, kamu yönelimi alanında bilgi üretimi, toplumda mevcut güç yada iktidar dengelerini korumaya yönelik olabileceği gibi, kritik bir temele de oturabilir. Nitekim, tüm toplum bilim dallarında birbirine kesinkes karşı kuramlar bir arada beraberce bulunabilmektedir. Bu durum, toplumla ilgili bilgi ya da kuranım olanaksızlığı olarak değil, bilgi ile ideolojinin ayrılmazlığı biçiminde yorumlanmalıdır." (Şaylan, 1996:14).

Ayrıca, belirtilmesi gereken bir diğer önemli olgu, 1980'lerde Hofstede'nin çalışmaları ile ortaya çıkan sosyo - kültürel olguların yönetim kültürü ve uygulamaları üzerindeki son derece etkileyici olan özelliğidir. Kültür, liderlerin sergiledikleri davranışlar üzerinde doğrudan etkilidir (Dorfman vd., 1997:236; Sargut, 2001:65, akt. Acuner ve İlhan, 2003:). Yönetim alanına hakim olan

⁵ Kamu yönetimi alanında çalışan bir çok kuramcı, kamu yönetimi ile özel yönetimin aslında amaç ve araç noktasında farkı olmasına rağmen, çeşitli yol ve yöntemlerle birbirlerine yaklaştırıldıklarını, bunun için de özellikle kamu yönetimi içerisinde farklı bir paradigma gibi gösterilmeye çalışılan "kamu işletmeciliği"nin kullanıldığını belirtmekte ve bu durumu şiddetle eleştirmektedirler (Üstüner, 2000:15 -31, Şaylan. 1996, Şaylan, 2000:1 - 22, vd.)

Anglo - Sakson geleneğin etkisi altında geliştirilmiş olan kuram, bakış açısı, uygulamaların aslında yerel motifler taşımasına rağmen evrensel gibi algılanıp algılatılması, yanıltıcı olacaktır. O yüzden bu çalışmada, kamu - özel sektörde yöneticilik karşılaştırması, ülkemiz sosyo - kültürel yapısı altında gelişen çalışmaları temel alacaktır. Örneğin, ülkemiz yönetim yaşamında önemli bir yeri olan paternalizm ve etkileri, gerek kamusal gerekse özel örgütlenmelerde yoğun olarak yer almakta ve bu örgütleri birçok açıdan etkilemektedir ⁶(Ayçan, 2001:12).

Türk kamu örgütlerinde, kuramsal formel yapı (Weberyen anlamda bürokrasi), aslında, çok iyi kurgulanmış ve sağlam temeller üzerinde oturmuş bulunmaktadır. Uygulamada ciddi sorunsallar oluşmasına rağmen, kuramsal olarak, sistem çok iyi dizayn edilmiştir. Ancak, yönetici ve çalışanların kültürel özellikleri, sistem içerisine adapte edilemediği için, Türk kamu yönetim sisteminin kültürel anlamda, Türk çalışan ve yöneticisiyle uyumlu olmadığı belirtilebilir. İdeal Weberyen bürokrasinin katı ve resmi olan kuralları aynen uygulamaya çalışıldığı noktada, yönetici ve çalışanlar "kopya et ve aynen uygula" yöntemini benimsemekte, bu da daha maliyetli olan örgütsel örüntüleri ortaya çıkarmaktadır (Satıcı, 2001:43, akt. Ünal ve Köse, 2003:113).

Doğaldır ki, böyle bir örgütsel yapılanmanın kamu örgütleri açısından ülkemizde başarılı olamamasının altında yatan birçok kültürel etmen bulunmaktadır. Karadağ, bu etmenleri şu faktörlerle açıklamaktadır: Nesnellik - öznellik, liderlik ve yönetim stili, merkeziyetçilik ve biçimsellik, eşgüdüm ve klan ve bürokrasi.

Weberyen yapıda insanlar değil, roller arasında olduğu kabul edilen nesnel ilişkiler, sistemimizde kayırmacılık biçimini alan öznel bir form kazanmıştır.

⁶ Örgütlerde paternalizm yani babacanlık ve pederşahilik, batı yazınında ve kültürler arası çalışmalarda fazla ele alınmamış olmakla birlikte, ortaklaşa davranışçı ve hiyerarşik kültürlerde sıkça rastlanan bir olgudur. Paternalizm kavramı, ikili ilişkilerin niteliğini (özellikle güç aralığını) ve bu ilişkide tarafların tavırlarını ortaya koymaktadır. Paternalist özellik taşıyan toplumlarda, üst ile ast arasındaki ilişki, baba ile çocuğu arasındaki ilişkiye benzemektedir. Baba figürü kurumsal güçten daha çok kişisel güç taşımakta, hem rol modeli hem de mentor olarak hizmet edici didaktik (öğretici) liderliği temsil etmektedir. Bu ilişkide üst. yol göstermek, korumak, astın iyiliğine olacağı kararları almakla yükümlü iken, ast da itaat ve bağlılıkla yükümlüdür (Martinsons ve Westwood. 1997:221. akt. Acuner ve İlhan. 2003:537). Dokuz ülkede gerçekleştirilen "Çocuğun Değeri Araştırması"nın Türkiye ayağını götüren Kağıtçıbaşı'ya göre (1998). Türk ailelerinin çocuklarda olmasına değer verdikleri birinci özellik, anne babasının sözünü dinlemesi (% 68) olurken, çocuklarının bağımsız ve kendine olan güveninin oluşması ancak % 18'lik oranla destek bulunmuştur. Dolayısıyla, Türk bireylerinin yetişmelerinde sahip olmaları gereken temel özellik itaattir (Acuner ve İlhan, 2003:537).

Bürokratik yapıda sonuç üzerinde odaklanılması gerekirken, kamu yönetimindeki örgütsel yapımızda, süreç üzerinde odaklılık bulunmaktadır. Biçimsel olması gereken ilişkiler, bizde yüz yüzelik ve kişisel bir yapıya bürünmüştür. Dikey ilişkiler yoğun olması gerekirken, bizim sistemimizde işler, yatay ilişkiler ağı içerisinde yürümektedir. Weberyen yapının ortaklaşa davranışı desteklememesine rağmen, bizim kültürel yapımız bunu, kamu yönetim sistemi içerisinde bile gittikçe artırmaktadır (Karadağ, 2000:134 -135, akt. Köse ve Ünal, 2003:113).

Türk kamusal ve özel sektör örgütlerinde önemli ve güçlü bir faktör olan paternalizm olgusunun temelinde, Türk aile içi ilişkilerinin, örgütsel yaşamdaki üst - ast, lider - izleyici ilişkilerine aktarılması yatmaktadır. Dolayısıyla, paternalist yönetim biçiminde üst - ast ilişkisinin yetki ve sorumlulukları, iş bağlamının dışına taşmaktadır. Çalışanların yaşamlarının birçok yönüyle ilgilenen yöneticiler, onlara baba tarzında yaklaşır, korur ve yol gösterir. Dolayısıyla, karşılığında özveri, saygı ve bağlılık bekler. Bu noktada, kamusal ve özel alanda yöneticilik konusunun ayrıntılarına girmeden bu ön tespitlerin verilmesinde fayda görülmüştür.

Kamusal Örgütlerde Motivasyon ve Liderlik Kuramları Çerçevesinde Yöneticilerin Liderlik Davranışları

Kamu örgütleri, temel olarak yasalar çerçevesinde kendilerine verilen görevleri, kamu yararı noktasında yerine getirmeye çalışırlar. Dolayısıyla, en önemli hareket noktaları hizmetlerin kamuya yönelmiş olmasıdır, bunun için, özel sektör örgütleri gibi, verimlilik, kar, büyüme, rekabet gibi güdülerle hareket etmezler. Özel sektör kuruluşlarının birincil amaçları arasında kar, kazanç, rekabet, büyüme yer alırken, kamu yararını sadece gözetirler (ya da gözetmeleri sağlanır). Kamusal örgütler, kamu yararını diğer her şeyin üzerinde tutmak durumundadırlar. Kamu yararı ile kesiştiği noktada, özel sektörün yol ve yöntemlerinden faydalanabilirler (daha ucuz maliyetle iş görme, verimli olma vb.) fakat kamu yararının gerektirdiği noktada, özel sektör örgütlerinin tam tersi iş görme yol ve yöntemlerini de benimseyebilir. Özellikle bazı kamusal hizmetleri yerine getiren örgütler (adalet, savunma, güvenlik gibi) kesinlikle kendilerine has yol ve yöntemleri kullanmaktadırlar. Bu alanlarda özel sektör mantığıyla iş görmek düşünölemeyeceği gibi, bu alanların, özelleştirme, ihale etme gibi yöntemlerle yoluyla da özel sektöre açılması imkânsızdır.

Kamusal örgütlerin bu yasal ve kamusal yapıları, oluşan örgütsel kültürle birlikte, sonuç olarak, bu örgütlerde çalışan, hizmet üreten yöneticilerin yöne-

ticilik ve liderlik davranışlarını etkilemektedir (Acuner ve İlhan, 2003:521). Örneğin, yöneticilerin en önemli avantajları olabilen işgücü veya insan kaynakları yapısı, özel sektörle karşılaştırıldığında son derece önemli hatta hiç benzemeyebildi yapılar sunabilmektedir. Kamu yönetiminde insan kaynakları,⁷ temel olarak, yasal çerçeve içerisinde düzenlenmektedir. Dolayısıyla, kamu örgütlerinde çalışan yöneticilerin ve çalışanların ne yapacağı, çalışanlara ve yöneticilere hangi durumda nasıl ceza ve ödül verileceği, yasal metinler tarafından belirlendiği için, bunun dışında hareket etmek olası değildir.

Bu noktada, kamu yönetiminin örgütsel yapısında, yöneticilerin liderlik yapılarını etkileyen Türk kamu yönetiminin bazı özelliklerini vermek gerekmektedir. Türk kamu yönetimi kuruluş, görev ve örgütsel yapısı ile bir bütünlük taşımaktadır. Farklı gibi gözüken örgütsel yapılanmalar olsa da, sonuçta, yapılar, fonksiyonlar ve birimler arasında uyumlu ve düzenli bir standart bulunmaktadır. Örgütsel yapısında hakim olan düzen ve hiyerarşik yapı, sıkı bir ast - üst ilişkisini gerekli kılmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetimi sistemimiz, idari yargı denilen ayrı bir yargı sistemine tabidir. Anayasal olarak idarenin tüm işlem, eylem ve kararlarına (bazı istisnaları olmakla birlikte) karşı yargı yolu açık olmak durumundadır. Ayrıca, yönetim yapısına ve örgütlerine hakim olan güçlü bir merkeziyetçilik söz konusudur. Bu durum, hem coğrafi anlamda hem de örgütsel anlamda geçerlidir. Bir diğer özellik olarak, yönetsel yapının hükümete, hükümetin ise, meclise karşı sorumluluğunun bulunması verilebilir. Örgütsel açıdan önemli olan ve diğer kamu yönetimi özellikleri ile birlikte kamu yöneticilerinin liderlik davranışlarını güçlü bir biçimde etkileyen, kamu örgütlerinin patrimonial ve hukuki - rasyonel bürokratik yapılanmayı esas almasıdır. Her ne kadar aksine gelişme gösteren durumlar olsa da, kamu yönetim yapımız, “gizlilik” ve “sır” kavram-

⁷ Anayasa'ya göre, kamu hizmetlerinin kimlerin eliyle görüleceği belirlenmiştir:

“D. Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler

1. Genel ilkeler

MADDE 128. - Devletin, kanın İktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.

Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özet olarak düzenlenir. " Burada kastedilen memurlar 1965 tarihli 657 sayılı kanuna tabi olan memurlardır. Diğer kamu görevlileri ise, 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanunu'na tabi olan öğretim üye ve yardımcıları, 2802 sayılı kanuna tabi hakimler ve savcılar, 926 sayılı Türk silahlı kuvvetler personel kanununa tabi olan subay ve astsubaylardır. Bunların dışında, personel sisteminde sözleşmeli personel, geçici personel ve 1475 sayılı iş hukukuna tabi işçiler bulunmaktadır (Öztekin, 2004).

larını önemsemektedir. İnsan kaynakları noktasında, kamu yönetiminin yasal örgütsel yapısında, insan kaynakları kariyer, liyakat ve siyasi tarafsızlık ilkelerini taşısa da, siyasa kayırmacılığın ve kişisel ilişkilerin personel yapısı üzerindeki etkisini hiç kimse ret edememektedir (Eryılmaz. 1999:82).

Kamusal örgütlerde en temel unsur olan insan ögesi ile ilgili düzenleme, bürokratik yapıya uygun olarak düzenlenmiştir (Sadullah. 1998:36). Kamu örgütlerinde çalışan görevlilerin büyük çoğunluğunun (yaklaşık 2 milyon) tabi olduğu ve içerisinde mülki idare amirlerinin de bulunduğu 10 sınıftan oluşan ve 1965 yılında çıkarılan bir kanun, elbette, 40 yıl boyunca ortaya çıkmış olan ve son zamanlarda hacmi ve derinliği büyüyen değişim ve dönüşümlere cevap vermekte yetersiz kalacaktır. Bunun yanında yan yana çalıştığı halde farklı kanunlara tabi olarak çalışanları da görmek kuvvetle olasıdır. Dolayısıyla, son derece karmaşık olan kamusal örgütlerin insan unsurunun yönetilip, yönlendirilmesi özel sektör örgütlerinde olduğu gibi olmamaktadır. Örneğin, kamusal kurullarda yönetici olan birisi 657 sayılı yasaya tabi iken, bu yöneticinin altında çalışan bir işçi iş hukukuna tabidir, yöneticinin ücreti tek taraflı olarak hükümet tarafından belirlenirken, işçi toplu sözleşme ve pazarlık yoluyla ücretini belirleyebilecektir. Bu kadar karmaşık ve irrasyonel olan bir durumda, çoğu zaman işçinin amirinden daha yüksek ücret alabilmesi artık magazinleşmiş bir konudur.

Kamu örgütlerinde çalışanlarla nüfusun birbirine oranlanmasında, memur sayısının nüfusa oranının 1/30 civarlarında olduğu, bunun da yettiği söylenebilir. Yalnız gerek kamudan gerekse de çalışanlarından, yapılan kamu hizmetlerine yönelik eleştiriler gittikçe artmaktadır. Yalnız, mevcut konjonktür içerisinde kamu örgütlerinde çalışanları daha iyi performans göstermeleri mevcut yasal ve diğer koşullar içerisinde mümkün gözükmemektedir. Kamusal örgütlerin günümüzde belki de en önemli motivasyon unsuru, iş garantisi olmasına rağmen, salt bu unsurun yeterli motivasyonu sağlayamadığı iddia edilmektedir (Sadullah, 1998:38). Yetenekli olan insanları sadece iş garantisi sağlayarak kamusal alana çekmek olası değildir. İş garantisi mevcut çalışanları kurumda kalmaya itse de, daha iyi bir performansı garanti edememektedir. Örneğin, harp okullarında 5 yıldır ders veren Sadullah, kişisel gözlemlerine dayanarak, kamusal örgütlerin iş garantisi veya zorunlu çalışma süresinin bir noktadan sonra bir handicap olduğunu belirtmektedir. Bu noktada, ülkemiz özel sektör örgütlerine ilişkin olarak, Maslow'un "ihtiyaçlar hiyerarşisi" kuramını temel alarak yapılan çalışmalarda, güvenlik ihtiyaçları, fizyolojik ihtiyaçların önünde çıkmaktadır (Danışman, 2000:339 - 340). Türkiye gibi, toplumsal olarak belirsizlikten kaçınma özelliğinin yüksek olduğu ve sarmal (siklonik,

cyclonical) olarak finansal ve ekonomik krizlerin yaşandığı bir yerde, özel örgüt yönetici ve çalışanlarının, güveni ön plana çıkarmaları anlaşıldır.

Kamusal örgütlerde yöneticilik yapanların önündeki engellerden bir diğeri de, performans - ödül sistemlerinin yetersizliğidir (veya olmaması). Mevcut yapıda terfi ve yükselmeler, kıdem ve olumlu sicil temel alınarak yapılmaktadır. Çok nadir olarak, yükselme ve terfi için üstün başarı şartı aranmaktadır. Performansın veya motivasyonun artırılmasının maddi olanaklarla gerçekleştirilmesi çok olası gözükmemektedir. Kamu örgütlerinde biç bir lider veya yönetici, yasaların kendisine veremediği ödül veya imkânı, çalışanına veremez. Ayrıca, maddi olanak sağlanmasında, genel makro iktisadi dengeler önemlidir. Kamu örgütleri, kamu yararına hareket ettikleri ve kar amacı gütmedikleri için, faaliyetlerinde daha çok harcama yaparlar. Gelir kaynakları ise, sınırlı ve dışsaldır. Dolayısıyla, olmayan veya birikmeyen bir imkânın dağıtılması, ekonomik krizlerden anlaşıldığı üzere, ülkenin genel makro ekonomik dengesini bozarak, tüm ülkeyi sıkıntıya düşürmektedir. Bu durum, kamusal yaşamda motivasyon ve yönetsel liderliğin önündeki en önemli engeldir.

KİT'ler üzerine yapılan bir yüksek lisans çalışmasında, çalışanların verimlilik - ödül arasındaki ilişkiyi bulmak noktasında sorulan sorulara verdikleri yanıtlar, ilginçtir. Örneğin, KİT'lerde verimliliği artırmak için yeterli, dolgun teşvik ve ödül verilmemektedir sorusuna, toplamda % 78 oranında katılıyorum denirken, % 22 olumsuz görüş belirtmiştir. KİT'lerde ücret yetersiz olup çalışanlar ücret tatminsizliği duymaktadır sorusuna, toplamda % 89 oranında katılıyorum cevabı verilirken, % 11 olumsuz görüş belirtilmiştir. KİT'lerde ücret adaleti olmadığına ilişkin soruya ise, % 94 oranında evet cevabı verilmiştir (Özcan, 1996:160).

Her ne kadar eleştirilse de, şu anda özel sektör kuruluşlarında önemli bir yer tutan TKY uygulamalarının kamu örgütlerinde uygulanabilirliğine ilişkin olarak muhtemel engeller arasında; kamu örgütlerinin üst yöneticilerinin 657 sayılı yasaya bağlı atanıp görev yaptığı ortamda, TKY için gerekli örgütsel dönüşümü gerçekleştirmeye yöneticilerin ilgili kurumda yöneticilik sürelerinin yetmediği, yönetici ve memurların politik baskıya açık olduğu, kamu örgütlerinin tekelsel yapılarından dolayı TKY noktasında gerekli olan rekabet olgusuna gerek duymadıkları belirtilmektedir (Sadullah: 1998:40).

Kamu yöneticilerinin yönetim biçimlerine⁸ ilişkin yapılan araştırmalara bakıldığında, bu araştırmaların kullanılan değişken farklılığından dolayı bir

⁸ Yabancı ve Türk kuramcılarının Türk yönetici tipine ilişkin çok daha detaylı bilgi için bkz. ŞENCAN, Hüner, "Yöneticilerin Kişilik Yapıları ile Yönetim Biçimleri Üzerine Bir Araştırma", İ.Ü. İşletme Fak. Dergisi. C. 24. S. 2, Kasım 1995, s. 95 - 131.

sınıflandırma sorunu yaşadıkları belirtilmektedir (Şencan, 1995:112). Şencan'a göre, örneğin, Koksall, başarı, başarısızlık, yetki ve sorumluluk, göreve girme ve çıkarılma sürelerini dikkate almış (Koksall, 1968), Ergim ise, hükmetme, yapıyı harekete geçirme, üyelik, temsil, bütünleştirme, örgüt, iletişim, kabul, hizmet üretimi gibi değişkenleri kullanmış (Ergun, 1977:85 - 99), Adalı ise, taşra ve merkez bürokrasi konusunda çalışmıştır (Adalı: 1977:297). Bunların dışındaki çalışmalar ise, personel alımında kişisel ilişkiler, performans değerlendirilmesinin olmaması, formalite çokluğu, eski yönetim ve örgütlenme sorunsalı gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır (Şencan, 1995:113).⁹

Kamu yöneticilerinin otokratik yönetim tarzlarını benimsediklerini tespit ettikten sonra, Ergun: "Bir arada uzun süreden beri bulunan gruplarda yöneticilerin grup eylemlerini kolaylaştıran önerilerde bulunan bir lider olmaktan çok hükmedici olduklarını " belirtmektedir. Kamusal örgütlerdeki bir arada olma süresinin daha uzun olması sonucunda, yöneticiler, hükmeden fakat yenilik oluşturmamayan bir rol taşımaktadırlar. Yaşlı yöneticiler, daha da otokratik bir kimliğe bürünmektedirler (Şencan, 1995:113).

Amerikan dış yardımları ve yönetsel sistemlerin uyumlaştırılması bağlamında, Türk kamu örgütlerinde danışman olarak çalışan Podol'un Türk kamu yöneticileri hakkındaki görüşlerine göre, kamu yöneticileri, inisiyatif taşımamakta, bilgi alış verişinde zayıf kalmakta ve statükoyu korumaya çalışmaktadır. Bunun yanında belirtilen olumlu özellikleri arasında, yöneticiler, batılı değerlere inanmakta, öğrenmek ve gelişmek istemektedirler (Podol, 1967:55).

Roos, kamusal yaşamdaki otorite ve otokratik lider sorununu daha genel anlamda ele alarak: "Merkezden yönetim asildir. Bütün mülki idare amirleri, İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Bu merkezci yapı çalışanlara çok az bir girişim imkânı tanımaktadır. Dolayısıyla, amirlerin istekleri asildir. Halk ile yöneticiler arasında paternalist ilişki gözükmektedir." demektedir (Roos, 1970:15).

⁹ Kamusal alanda yapılan çalışmaların künyelerinin eski olması, aslında, gerçek anlamda eski olduklarını göstermez kanısındayım. 1965 tarihli bir kanunu esas alan kamu personel yaşamı, sonuçta, benzer yapılanmasını çok fazla değiştirmemiştir. Yalnız, son hükümetin, kamusal yaşamda özel sektör plan, program, yol ve yöntemlerini kullanmanın önünü açma amacıyla çıkardıkları Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetimler Kanunları, kamu Personel Yasası Tasarı vd. getireceği yapı mevcut ve eski durumlara nazaran farklılıklar getirecektir. Yalnız, hükümetin bu çabalarının ideolojik olduğu yönünde güçlü eleştiriler bulunmaktadır.

Dodd, 1965 yılında Türkiye’de, yüksek ve orta kademedeki 136 yönetici üzerinde yaptığı araştırmanın sonuçlarını yorumlarken, yöneticilerin % 75’inin baba meslekleri devlet memuru, subay, doktor vb. çıkmıştır. Dolayısıyla, Dodd’a göre, yüksek ve orta kademe yöneticilerinin çok sınırlı bir sosyal temeli olduğunu iddia etmiştir (Dodd, 1965:2). Ancak, Şencan’a göre, son yirmi yıldan beri, kamu yöneticilerinin sosyal tabanı genişlemiş, babaları asker veya mesleki eğitim kurumlarından mezun olanların oranı % 19’a gerilemiştir (Şencan, 1995:99).

Tutum ve Şayian ise, kamu örgütlerindeki zorlamayı siyasal iktidarın kendi iradesini bürokrasiye zorla kabul ettirmesine dayandırmaktadırlar (Tutum, 1968:168; Şaylan, 1972). Adal ise, yönetimdeki merkeziyetçi yapıya ve otokratik yönetim tarzına ilişkin olarak, bu durumun Türk insanının lider değil, mürşit aramasından kaynaklandığını iddia etmektedir (Adal, 1970:306).

Ergun tarafından, Türk kamu yönetiminde yüksek yöneticilerin liderlik davranışlarına ilişkin olarak yapılan araştırmada, Türk yönetici, astlarına yetki devri konusunda kıskanç davranmakta, kendilerini otoriter olarak tanımlamalarına karşın, astları tarafından tam otoriter olarak algılanmamaktadır. Yöneticiler, astlarına danışmadan iş görürler ve astların kendi iş görmelerine de fazla karışmazlar (Ergun, 1981:109 - 111).

Emre’nin yapmış olduğu Mülki İdare Araştırmasında (Emre, 2003:172), mülki idare amirlerinin sadece yetiştirme ile ilgili değil, aynı zamanda yükselme ve özlük hakları bakımından da, önemli sorunlar yaşadığı belirtilmektedir. Kariyerleri açısından ise, kariyer basamaklarının basıklığı, atama ve yer değiştirmelerin nesnel kurallara bağlanmamış olması¹⁰, değerlendirmelerin nesnel ölçütlere dayandırılmaması, önemli sorunlar arasındadır. Gerek valilerin siyasi irade sonucunda atanması, gerekse kaymakamların yükselme olanaklarını meslek içinde değil de, kurum içerisinde araması noktasında siyasal dirsek temasına girmesi, mülki idare mesleğinin gelişimini sekteye uğratmıştır (Emre, 2003:174). Ayrıca, mülki idare amirliği noktasında önemli olan bir diğer sorun alanı, kamu yönetiminin örgütsel yapılanmasından kaynaklanan görev, yetki ve sorumluluk karmaşasıdır. Rutin işler hızla çoğalmakta, yaptıkları görevlerle yasal olarak üstlendikleri sorunlar tam çakışmamaktadır.

¹⁰ Emre, bu noktada, görev yerlerinde kamu hizmetlerinin gelişimine yapılan nesnel katkıların bir başarımlı ölçütü olarak kullanılabilirliğini belirtmektedir. Görev yaptığı süre içerisinde, örneğin, eğitim hizmetlerinde, asayiş hizmetlerinde sağlanan somut gelişmelerin yükselme ve yer değiştirmelerde kullanılabilmesini önermektedir (Emre, 2003:175).

Leblebici'nin, kamusal orta kademe yöneticilerinin örgütsel karar alma davranışları noktasında, bir Türk KİT örneği üzerinde yapmış olduğu araştırmasında, test etmeye çalıştığı "KIT'lerde çalışan orta kademe yöneticilerinin (OKY) karar alma davranışlarının, kamu bürokrasisinin karar alma usul ve yöntemlerine paralel olduğu " yönündeki hipotezi büyük ölçüde desteklenmiştir (Leblebici, 2000:196). Leblebici'nin belirttiğine göre, orta kademe yöneticiler, OKY'lerin aldıkları kararların düzeyinin değerlendirilmesine ilişkin soruya, % 23.3 stratejik, % 33.3 taktik, % 41.7 ise, günlük karar aldıklarını belirterek cevap vermektedirler. Bunun kuramsal verilerle örtüşmediğini belirten Leblebici, bu sonucun iki farklı biçimde yorumlanabileceğini belirtmektedir: Birincisi, çalışanların liderlik, yöneticilik ve karar almaya ilişkin kuramsal bilgilerinin yetersiz oluşu; İkincisi ise, yaptıkları idari veya teknik görev, onların algılarını etkilemektedir (Leblebici, 2000:1 88).

Özen, kamu örgütlerinde çalışanların kültürel davranış biçimleri ve bunların kamu örgütlerinin işleyişi üzerindeki etkilerini bulmaya çalıştığı araştırmasında, dört değer boyutu (yetkecilik, ben merkezcilik, adanmacılık ve pragmatizm) kullanmıştır. Araştırma sonucunda elde edilen bulgular, Türk yöneticilerinin, yetkeci ve ben merkezci boyutları düşük bulunmuş, adanmacılık yüksek, görece olarak da pragmatik oldukları belirlenmiştir (Özen, 1996, akt. Savcı, 2003:133).

Dengiz'in bürokratik ve demokratik örgütsel yapılara sahip oldukları düşünülen iki örgütte - sendikalar ve KİT'ler - yaptığı bir araştırmanın sonucunda, her iki örgütsel yapılanmada yöneticiler tarafından tercih edilen ilk iki yönetici davranışı aynı çıkmıştır (Dengiz, 2002, akt., Savcı, 2003:133).

Kayahan'ın hastane yöneticilerinin yönetsel başarı düzeyleri üzerine. Sağlık Bakanlığı Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde yaptığı araştırmada, yöneticilerin % 84 düzeyinde başarı düzeyine ulaştıklarını saptamakta ve bu oranın daha da artırılması noktasında, yönetici geliştirme programlarının planlanması, hastane yönetimine yönelik hizmet içi kurslar verilmesi, bunlara katılımın sağlanması gerektiğini belirtmektedir (Kayahan, 2003:939).

Kamu örgütleri açık sistem oldukları için, yakın ve uzak çevresiyle girdi - dönüşüm - çıktı ilişkisi içindedirler. Dolayısıyla, yöneticilerin örgüt içi davranışları, çevresel etmenlerce de büyük ölçüde etkilenmektedir. Kamu yöneticileri için dış çevre, kamuoyu, çıkar grupları, hükümet, yasama, yargı ve siyasal partiler gibi etkili güçlerden oluşmaktadır. Siyasal nitelikli atama ve yer değiştirmelerin sıklaşması yöneticileri tedirgin etmektedir. Yönetici geldiği

yöneticilik görevlerinde örgütle kaynaşmasını sağlayacak kadar uzun süre kalamamaktadır. Bu durum örgüt içi ilişkileri de olumsuz yönde etkilemektedir. Örgütsel ve bireysel amaç bütünleştirilmesi tam anlamıyla gerçekleştirilememektedir. Yönetici çoğu kez örgütün başında uzun süre kalmadığını (kalamayacağını) da bildiği için örgütte üretimin artırılması için gerekli girişimlere gerekli ve yeterli zaman ve istek bulamamaktadır (Yıldız, 2002:244).

Sonuç olarak, bütünsel anlamda, kamusal yaşamda yöneticilerin yönetim anlayışlarına getirilen en temel eleştiri, yöneticilerin siyasal bağımlılık içerisinde olmalarıdır. Halkın siyasal ve sosyal değerleri, yönetsel yaşama bütünüyle yansımakta, siyasal güç, yönetim anlayış ve felsefesi noktasında, son derece etkili olmaktadır (Şencan, 1995:119).

Özel Sektör Örgütlerinde Motivasyon ve Liderlik Kuramları Çerçevesinde Yöneticilerin Liderlik Davranışları

Türkiye’deki mevcut ve arzu edilen yönetici profillerini ortaya çıkarmak amacıyla Esmer (1997) tarafından gerçekleştirilen araştırmada, Türkiye’nin tüm bölgelerinden seçilen 4824 çalışandan, tercih ettikleri yönetici tarzları ile iyi bildikleri yönetici tarzlarını değerlendirmeleri istenmiştir. Sonuçlara göre, en baskın yönetici tipi otoriter (% 53), ondan sonra bunu, babacan (% 25), danışmacı (% 13.6) ve demokratik (% 8.5) yönetici tipi takip etmektedir. En çok tercih edilen yönetici tipi ise, danışmacıdır (% 35.2). Bunu babacan (% 28.9), demokratik (% 25.6) ve otoriter (10.3) yönetici tipleri takip etmektedir (Kabasakal ve Bodur, 1998:16, akt. Acuner ve İlhan, 2003:529). Türkiye’de çalışanlar, yöneticilerinin karar almadaki güçlerini kabul etmelerinin yanında, kendilerine danışılmasını beklemektedirler. Dolayısıyla, kendilerine danışılması, liderlerin ve yöneticilerin, astlarını ve izleyicilerini güdülemede önemli bir araç gibi durmaktadır.

Polat’ın 2002 yılında, Türkiye’de klasik yönetim değerleri ile toplam kalite yönetimi (TKY) değerlerini karşılaştırdığı araştırmasında, Türk toplumunun klasik yönetime göreceli olarak daha yakın olduğu sonucuna varmıştır. Klasik yönetim anlayışının emir, kontrol ve kural olarak ifade edilebilecek olan değerlerinin tamamen onandığı, kumanda birliği görüşü % 95 oranında, hiyerarşi % 80, yetki % 75, iş bölümü ise, % 63 oranında onandığı görülmüştür. TKY için ise, onanma değerleri daha düşük çıkmıştır. TKY için en yüksek onanma derecesi, % 75 ile sürekli gelişme, daha sonra sırasıyla, müşteri odaklılık % 70, süreç odaklılık % 65 ve takım çalışması % 58 oranında olmuştur (Polat, 2002, akt. Savcı, 2003:133).

Özel örgütlerin temel amaçları arasında kamu yararının sağlanması bulunmadığı ama kamu yararını gözetmeleri gerektiği belirtilmişti. Yalnız, ortaya çıkan küreselleşme süreci, artan toplumsal bilinç vb. olgular sonucunda, özel örgütlenmelerin geleneksel yöntemlerinin yanında, sosyal ve toplumsal sorumluluk olgusunu kavramaları ve yönetici ve çalışanlarını bu noktada motive etmeleri bir zorunluluk halini almaktadır. Özel alanda faaliyet gösteren örgütlenmeler, ürünlerine olan ilginin artırılması ve kazan - kazan (win - win) stratejisinin söz konusu olması noktasında, sosyal sorumluluk kampanyalarının öneminin farkındadır (Pira ve Baytekin, 2003:267). Yalnız, bu sosyal sorumluluk veya dolaylı kamu yararını gözetme olgusunun, sonuçta özel örgütlenmelerin temel amaçlarıyla örtüşen bir yapı halini aldığı da belirtilmelidir. Yani, firmalar, sosyal, çevresel, ekolojik sorumluluk kavramlarını, daha çok müşteriye ulaşılarak, gerekli rekabet olgusunu lehlerine çevirerek ve daha çok kar ve büyüme elde ederek sonuçlandırmayı amaçlamaktadırlar.

Türk toplumundaki yaygın güç mesafesi, demokratik liderliğin çok nadir, hatta hiç uygulanamamasına sebep olmaktadır (Kabasakal ve Bodur, 1998:49, akt. Acuner ve İlhan, 2003:531).

Özen'in (2000:304) belirttiğine göre, Türkiye'de temel yönetim anlayışı, verimliliğin artırılarak uluslararası pazarlarda rekabet üstünlüğünün kazanılması değil, kaynak sağlayıcı ve müşteri olan devletle yakın ilişki içerisinde olması üzerine kurgulanmıştır. Eğer pazar/piyasa olgusu ve bu olguların gerekli kıldığı kuramsal açılımlar özel örgütlenmeler açısından anahtar bir kavram olsaydı, profesyonellik, demokratik liderlik tipi ve çalışanların tamamı, örgütler için farklı bir anlam taşırdı (Acuner ve İlhan, 2003:531). Şencan da, benzer görüşleri dile getirerek; yöneticilerimizin yönetim anlayış ve felsefesinin eski dönemlerden etkilendiğini belirtmektedir. Ona göre, dış rekabetten çok, iç rekabet koşullarında ve devletin koruyuculuk şemsiyesi altında müşterilere ve iş-görenlere fiyat ve ücret empoze eden, değişiklikler karşısında yenilenmeyi değil, istikrar ve dengeyi korumaya yönelik yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu yüzden, Şencan, yöneticilerimizin baskıcı ve hükmedici özelliklerinin ön plana çıktığını belirtmektedir (Şencan, 1995:95). Sargut'un da, toplumun yönetsel kültürünün ortaklaşa davranışçılığı benimsediğini, bunun da demokratik yapılar yer edinmemesine yol açtığını belirtmektedir (2001:187). Dolayısıyla, bu toplumlarda, güç mesafesi büyük çıkmaktadır (Acuner ve İlhan, 2003:532).

Herzberg'in "Hijyenik - Motive Edici Faktörler" araştırması, Türkiye için gerçekleştirilmiş ve çalışanlar, hiyerarşik mesafe aralığına önem verdiği için.

daha üst kademelerde statü sahibi olmak, hijyenik değil motive edici bir faktör olarak belirlenmektedir. Güç aralığının yüksek oluşu, astların sessiz kalmasını beraberinde getirmekte, bu da yönetici - ast ilişkisinde haksız uygulamaya yol vermektedir (Danışman, 2000:344, akt. Köse ve Ünal, 2003:112).

Türk yöneticilerin, “çatışma” olgusu karşısındaki tavır ve davranışlarını araştıran Sargut'a göre, sanayi bürokrasisinde çalışan yöneticilerin hareketlerine egemen olan en önemli eğilim; çatışmadan kaçınmaktır. Bu davranışı takip eden, uzlaşma, daha sonra ise, sırasıyla, sorun çözme, ilişkileri dengeleme ve diğerleriyle yarışmadır (Sargut, 1994:133, Köse ve Ünal, 2003:122).

Paşanın yönetici konumundaki bireylerin benimsedikleri lider davranışları ile çalışanların yöneticilerinde gözlemledikleri lider davranışlarını karşılaştırma ve bu iki grubun ideal lider davranışlarını belirleme noktasında, 54 orta düzey yönetici ve 89 ast üzerinde gerçekleştirmiş olduğu araştırmada, yöneticilerin en çok benimsedikleri liderlik davranışları arasında, takım ruhu ile çalışmak ve paylaşmak, babacan ve hiyerarşik - işe odaklı olmak çıkmış; çalışanların ise, yöneticilerde hiyerarşik - işe odaklılık özelliğinin daha fazla gözlemediği, babacan ve kontrol içeren lider tarzının, takım ruhu içeren ve paylaşımcı davranış şekline göre daha fazla gözlemediği, dolayısıyla, güç mesafesinin lider davranışlarına çok güçlü biçimde yansıdığı anlaşılmaktadır (Paşa, 2000:237 - 239, Köse ve Ünal, 2003:123).

Bunun yanında, 1997 - 2000 yılları arasında 1000 orta ve üst düzey yöneticinin katıldığı bir seminere ilişkin görüşlerini aktaran Baltaş'a göre, Türk kültüründe güvenli davranış, sık rastlanmayan bir özellik olduğu için, genç yöneticiler, önemli oranda rol modeliği eksikliği içerisinde dirler (Baltaş, 2000:115, akt. Köse ve Ünal, 2003:118).

Türkiye'de en etkili görülen liderlik tarzları, karizmatik ve takım odaklıdır (Acuner ve İlhan, 2003:532). Acuner ve İlhan'ın yaptığı araştırmaya katılanlara göre, vizyon sahibi olma, karar odaklılık, bütünleştirici güç sahibi olma ve kişisel özveriler etkili liderlik özellikleri arasında nitelendirilmektedir. Bu özellikler, Acuner ve İlhan'a göre, yüksek güç mesafesi ve aile odaklılıkla uyumlu özelliklerdir. Ayrıca, katılımcı ve insancı liderler de ülkemizde etkili liderlik arasında sayılmaktadır. Bu durumun grup odaklılık ve insancı toplumsal kültürümüzle uyum gösterdiğini belirtmek gerekmektedir. Türk yöneticiler, kendilerini otonom ve bağımsız hissetmelerine rağmen, yapılan analizlerde, toplumunuzdaki otonominin ve birey merkezli davranışların çok büyük ölçüde etkili liderliği etkilediği tespit edilmiştir (Kabasakal ve Bodur, 1998:24, akt.,

Acuner ve İlhan, 2003:533). Bu durum da, ortaklaşa davranışçı özellikler gösteren toplumsal yapıyla uyum halindedir. Hatta, 435 kişi üzerinde yapılan bir çalışmada, toplulukçu özellik gösteren kültürümüzün, belirsizlikten kaçınma eğilimine paralel olarak, örgüt içi çatışmaların daha çok grup içinde çözümlenmeye çalışıldığı ve tarafların yatıştırılmaya çalışıldığı ortaya çıkmıştır (Ergin, 2000:253, akt. Köse ve Ünal, 2003:121).

Kanada, ABD, Çin, Pakistan, Hindistan, Almanya, Romanya, İsrail, Rusya ve Türkiye'den 2003 çalışan ve yönetici üzerinde yapılan, Türkiye'den 287 kişinin katıldığı bir araştırmada, Türk kültürel ortamında, çalışanlarının çıkarlarını koruyan, onların sorunlarına ve mutluluklarına ortak olan, katılımcı, açık, iş dışındaki sorunlarla da ilgilenen, aile ortamı oluşturabilen yöneticilerin tercih edildiği belirlenmiştir. Paternalizmin çok etkili olduğu bu yönetici tipi tercihinde, yöneticilerin kişisel görüş ve inançların, insan kaynakları uygulamalarında belirleyici olduğu ortaya çıkmaktadır (Ayçan ve Kanungo, 2000:48 - 50, Köse ve Ünal, 2003:126).

Kültürel farklılaşmanın kaçınılmaz biçimde yönetici davranışlarını ve yetiştirme biçimlerinin, yöneticilerin davranışlarında farklılıklar oluşturduğunu saptayan Sargut, Türk insanının ve yöneticisinin, göreve dönük olması gereken koşullarda ilişkiye yönelik olduğunu söylemektedir (Sargut, 1997:110 -111, akt., Köse ve Ünal, 2003:120). Yalnız, aynı araştırmada, çalışanların sonuçta odaklaşan lider davranışlarına karşı olumlu tepkide bulunmayacakları da ortaya çıkmıştır.

Türk özel örgütlerinde çalışanların, kendilerinden beklenmediği halde, kendilerini doğrudan ilgilendirmeyen çatışmalara dahil oldukları ortaya çıkmıştır (Ergin, 2000:252, akt. Köse ve Ünal, 2003:121).

İş dünyasından önemli kimliklere göre de, özel örgüt yaşamında demokratik, katılımcı, zeki yöneticiler, bir de paternalizme uygun davranırsa önlerinin açık olacağı (Yücaoglu, 2000:312; Parker, 2000:320 - 321, akt. Köse ve Ünal, 2003:124) belirtilmektedir. Yalnız, yöneticiler yerlerine insan yetiştirmede kısır davranmaktadırlar (Savaş, 2000:315 - 317, Köse ve Ünal, 2003:124).

Sonuç olarak, Türk özel sektör liderinden, sonuç yerine sürece odaklanması (Sargut ve Özen, 2000:538, akt. Acuner ve İlhan, 2003:535), her sorunu anında çözmesi, her ayrıntıyı bilecek düzeyde bilge kişi olması ve rasyonel, ısrarlı, hızlı tereddütsüz ve sezgisel olmayan kararlar vermesi beklenmektedir. İzleyiciler, liderleri, güçlü bir vizyon sunan, geleceğe yönelik

planlar yapan, ileri görüşlü, proaktif ve ilham verebilen bireyler olarak kurgulamaktadır (Acuner ve İlhan, 2003:535; Paşa, 2000:239, Köse ve Ünal, 2003:123).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk kamu ve özel sektör örgütlenmelerinde motivasyon ve liderlik kuramları ışığında yöneticilerin liderlik davranışları, en temelde Türk toplumunun kültürel yapısından etkilenmektedir. Türk toplumunun en ayırt edici özellikleri arasında yer alan paternalizm olgusu, gerek kamusal örgüt çalışan ve yöneticilerini, gerekse de özel sektör örgüt yapılanmalarında çalışan yönetici ve bireyleri, onların ilişkilerini etkilemektedir. Dolayısıyla, kamusal ve özel örgütlerin yönetici davranışları, ortak bir takım faktörler tarafından belirlenmektedir.

Bunun yanında özel sektör örgütlerinde ve kamusal örgütlerdeki yöneticilerin liderlik davranışlarını etkileyen farklı faktörler de bulunmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, kamusal örgütlerde yönetici ve çalışanların davranışlarını belirleyenler arasında, sıkı bir yasal mevzuat, kamu yararı, kamu hizmeti, siyasal ortam, bürokratik yapı gibi çok belirleyici faktörler bulunmaktadır. Her ne kadar iş güvencesi bulunsu da, kamusal yöneticilerin çalışanlarını güdülemede kullanacakları araçlar belirli ve sınırlıdır. Kamusal örgütlerde yöneticiler, hiyerarşik yapının gereği olarak, astlarıyla formel ilişkiler kurması gerekirken, toplumun kültürünün bir yansıması olarak, informal ilişkiler de gerçekleştirmekte, bu da liderlik davranışlarını etkilemektedir. Güç aralığının yüksek olması, dişil özellikler vb. gibi toplumun yönetsel kültürüne ait diğer öğeler de, özel sektör yönetici davranışlarını etkilediği gibi, kamusal örgüt yöneticilerinin liderlik özelliklerini etkilemektedir.

Özel sektör örgütlerindeki yöneticilerin liderlik davranışlarını ise, en temelde özel sektör örgütlerinin var oluş amaçlarını açıklayan kar, kazanç, büyüme ve rekabet olguları şekillendirmektedir. Bunun yanında, toplumun kültürel özelliklerini yansıtan paternalist öğeler ve güç aralığının yüksek olması, dişil toplum değerleri de, yöneticilerin liderlik davranışları üzerinde etkilidir. Kamusal örgütlerden farklı olarak, özel sektör örgütleri gelişen ve değişen küresel, ulusal ve yerel ihtiyaçlara hızla cevap verebilmelerini gerektiren dinamik bir ortamda bulunmalarının getirdiği sonuçla, kuramsal ve uygulama alanlarında ortaya çıkan yeni liderlik formlarını (vizyoner liderlik, karizmatik liderlik, dönüşümcü liderlik vb.) kendi örgütlerinde ihtiyaç olduğu noktada yasama geçirmek durumundadırlar.

Sonuç olarak, Hofstede (1980, 1991)'in gerçekleştirdiği kültürler arası yönetim ve Sargut'un üniversite öğrencileri ve yöneticileri üzerinde gerçekleştirdiği araştırmalara dayanarak, Türk toplumunun yönetsel açıdan kültürel yapısı analiz edilecek olursa; Türk toplumu ortaklaşa davranışı bireyciliğin üzerinde tutmakta, geleneksel erkek değerler sisteminin egemenliği altında olmadığı (dişil özellikler gösterdiği) denetim noktası dışarıda olan bireyler ürettiği, örgütsel güç mesafesinin yüksek olduğu, geleneklere bağlılık gösterdiği, kaçınma eğiliminin yüksek olduğu (risk alma oranının düşüklüğü), geniş bağlamli bir kültür içerisinde yaşadığı kabul edilebilir (Acuner ve İlhan, 2003:534). Bu durumu, göçebeliliğin bir sonucu veya Selçuklu/Osmanlı mirası gibi algılayanlar bulunmaktadır (Köse ve Ünal, 2000:10, akt. Acuner ve İlhan, 2003:534). Dolayısıyla, gerek kamu gerekse özel yaşamda olsun, örgütsel yapıların ve yöneticilerin liderlik yapılarının bu kültürel kısıtlar çerçevesinde şekilleneceğini beklemek gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ACUNER, Taner ve İLHAN, Tülay, "Türk Toplumuna ve Liderlik Davranışlarına İlişkin Kültürel Bir Çözümleme", **11. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı, 22**
- 24 Mayıs, Afyon, 2003.
- ARIKAN, Semra, "Otoriter ve Demokratik Liderlik Tarzları Açısından Atatürk'ün Liderlik Davranışlarının Değerlendirilmesi", **H.Ü. İİBF Dergisi**, C. 19, S. 1, 2001.
- AYÇAN, Z. ve KANUNGO, R. N., "Toplumsal Kültürün Kurumsal Kültür ve İnsan Kaynakları Uygulamaları Üzerine Etkileri", **Türkiye'de Yönetim, Liderlik, İnsan Kaynakları Uygulamaları**, Ed. Zeynep Ayçan, Türk Psikologlar Derneği Yayınları, N. 121, Ankara, 2000.
- AYCAN, Zeynep, "Paternalizm: Yönetim ve Liderlik Anlayışına İlişkin Üç Görgül Çalışma", **Yönetim Araştırmaları Dergisi**, C. 1, S. 1, 2001.
- BAŞARAN, İ. Ethem, **Örgütsel Davranış**, Ankara, Kadioğlu Matbaası, 1991.
- BAŞARAN, İ. Ethem; **Yönetimde İnsan İlişkileri**, Ankara, Gül Yayınevi, 1992.
- BATTEN, Joe D., **Tough-Minded Leadership**, New York : American Management Association, 1989.
- BAYSAL, A. Can ve TEKARSLAN, Erdal, **İşletmeciler İçin Davranış Bilimleri**, 2. Baskı, İstanbul, Avcıol Bas. Yay., 1996.
- BOZKURT, Rıdvan. "Örgütsel Mükemmellik Arayışı : Toplam Kalite Yönetimi", Ankara, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yay., Sayı : 2001/1, 2001.
- BUDAK, Gülay, **İşletmeleri Başarıya Ulaştıran Yol : Organizasyon Yapısı, İş Doyumu**, Uyumu, İzmir: İzmir Tic. Od. Yay. No: 61, 1999.
- COVEY, Stephen R., **İlke Merkezli Liderlik**, K.K.K. Yayınları, Ankara. 1991.

- CÜCELOĞLU, Doğan. **İçimizdeki Biz “Kalite Bilincinin Temeli”**. İstanbul : Sistem Yayıncılık. 1997.
- DAFT, Richard L., **Management**, 4th Ed., New York : The Dryden Press, 1997.
- DANIŞMAN. A.. "Kültürel Ortamın Araştırma Sonuçlarına Etkisi: Kuzey Amerika'da Geliştirilip Türkiye'de Tekrarlanan Bazı Araştırmalar Üzerine Bir Değerlendirme", 8. **Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı**, Nevşehir. 2000.
- DEMİRKAYA, Harun. "Bilgi Toplumu Eğilimleri Işığında Türk Siyasetinde Nitelik Sorunsalı", **II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**, 17 - 18 Mayıs, Derbent - İzmit. 2003.
- DENGİZ, M., "Yönelim Yaklaşımlarına Kültürel Açidan Bakış", www.pyd.org.tr/001.Ddf, 2002.
- DODD, C. H., "Türk İdarecileri Üzerine Bir Araştırma", **Amme İdaresi Bülteni**, Ekim 1965.
- DOĞAN, Muammer, **İşletme Ekonomisi ve Yönetimi**, Anadolu Matbaa, İzmir, 1998.
- DORFMAN, P.W., HOWELL, J. P., HIBINO. S., LEE, J. K., TATE, U., BAUTTSTA, A., "Leadership in Western and Asian Countries: Commonalities and Differences in Effective Leadership Processes Across Cultures", **Leadership Quarterly**, V. 8, N. 3. 1997.
- DRAFKE, Michael ve KOSSEN, Stan, **The Human Side of Organizations**, 7th Ed., Addison – Wesley, 1998, USA.
- EMRE, Cahit, **Yönetim Bilimi Yazıları**, Ankara : İmaj Yayıncılık, 2003.
- ERÇETİN, Ş. Şule, **Lider Sarmalında Vizyon**, İstanbul, Kasım 1998.
- EREN, Erol, **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**, 5. Baskı, İstanbul, Beta Bas. Yay. Dağ.. 1998.
- EREN, Erol, **Yönetim ve Organizasyon : Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar**. 5. Baskı. İstanbul. Beta Yay., 2001.
- ERGİN, C., "Türkiye 'deki Örgütlerde Çatışmalarının Çözümlemesine İlişkin Çalışmalar ', **Türkiye'de Yönetim, Liderlik ve İnsan Kaynakları Uygulamaları**, Ed. Zeynep Ayçan, Türk Psikologlar Derneği Yayınları, N. 121, Ankara, 2000.
- Ergun, T., **Türk Kamu Yönetiminde Önderlik Davranışı**. TODAİE Yayınları No: 191. Ankara, 1981.
- ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbacılık, 1999.
- GARİH. Üzeyir. **Yönetim İlkeleri**. İstanbul, Hayat Yayınları, 2000.
- GEORGE, J. M. ve JONES, G. R., **Organisational Behaviour**, Addison - Wesley Pub. Co. inc., 1999, USA.
- GÜNER, Şükrü. **Dönüşümsel Liderliğin Güç Kaynakları ve Silahlı Kuvvetler Organizasyonunun Dönüşümsel Liderliğe Uygunluk Açısından Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, İsparta, 2002.
- GÜNEY, Salih, **Davranış Bilimleri Açısından Atatürk'ün Liderliği**, Ocak Yayınları, 1999.
- HELLRIEGEL, Don ve SLOCUM, J. W. **Management**, 4th Ed., Wokingham: Addison-Wesley Publishing Company, 1986.

- HELLRIGEL, Don, SLOCUM, J. W. ve WOODMAN, R. W., **Organizational Behavior**, 4th Ed., St. Paul : West Pub. Company, 1986.
- HOLLANDER, Edwin P. ve OFFERMANN, Lynn R., "Power and Leadership in Organizations", **Contemporary Issues in Leadership**, 3rd Ed., Ed. By William E. Rosenbach ve Robert L. Taylor, San Francisco : Westview Press, 1993.
- HOUSE, R. ve MITCHELL, T. R., "The Path Goal Theory of Leadership", D. D. White (Ed.) **Contemporary Perspectives in Organizational Behavior**, Boston: Allyn and Bacon Inc., 1982.
- HUGHES, O. E., **Public Management & Administration: An Introduction**, London : The MacMillan, 1994.
- KABASAKAL, H. ve BODUR, M., "Leadership and Culture in Turkey: A Multi-Faceted Phenomena", <http://mgmt3.ucalgary.ca/web/globe-nsf/index>. 1998.
- KANTARCI, Kemal, Otel İşletmelerinde İş Tatminin Ölçülmesi ve İş Gören Performansına Etkileri, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1997.
- KARADAĞ, M., "Devlet Personel Başkanlığı Bir Örnek Olay Geliştirme Olayı", **AİD**, TODAİE, C. 33, S. 1, Ankara, Mart 2000.
- KATRİNLİ, Alev, CANDAY, Timur, ÖMÜR, Nezcen, Güç Tipleri ve Grup Etkinliği. **Düşünceler Dergisi**, EGE Üniversitesi, BYYO, Y.3, İzmir, 1989.
- KAYAHAN, Cantürk, "Hastane Yöneticilerinin Yönetmel Başarı Düzeyleri Üzerine Ankara Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nde Örnek Bir Araştırma", **11. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı**, 22 - 24 Mayıs, Afyon, 2003.
- KAYIKÇI, K., "Toplam Kalite Yönetiminde Liderlik", **Kuram ve Uygulamada Eğitim Yönetimi Dergisi**, Y. 5, S. 20, Ankara : Pegem Yayıncılık, 1999.
- KAZANÇ, Handan, **Kamu Kuruluşlarında İş Tatmini ve Tübitak Örneği**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya : Sakarya Üniversitesi S.B.E., 1998.
- KAZGAN, Gülten, **Küreselleşme ve Ulus - Devlet: Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2000.
- KILINÇ, Taner, "Liderlikte Durumsal için Ötesi (II): Karizmatik Liderlik Yaklaşımı", **İ.Ü. İşletme Fak. Dergisi**, C. 25, S. 2, Kasım, 1996.
- KILINÇ, Tanıl, "Liderlikte Durumsallığın Ötesi (I): Tepkici Yaklaşımlar (Dikey ikili Bağlantı, Davranışsal Sapma Kredisi ve Atıl Kuramlarının Analizi)", **İ.Ü. İşletme Fak. Dergisi**, C. 24, S. 2, Kasım 1995.
- KLENKE, Karin, **Women and Leadership : A Contextual Perspective**, New York : Springer Publishing. Co., 1996.
- KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, 8. Baskı, İstanbul : Beta Bas. Yay., 2001.
- KOTTER, John P., "What Leaders Really Do", **Harvard Business Review**, May-June: 103-11, 1990.
- KOUZES, James M., "Liderliğin İfade Biçimini Bulmak", Ed.: Frances Hesselbein ve Paul M. Cohen, **Liderden Lidere**. Çev.: Salim Atay, İstanbul : BZD Yayıncılık, 1999.

- KOKSAL, Ü., "İktisadi Devlet Teşekkülleri Yüksek Kademe Yöneticileri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 1, Haziran 1968.
- KÖSE, S. ve ÜNAL, A., "Türk Yönetim Kültürü Tarihi Açısından Çağdaş Türk İşletmelerinde Yönetim Değerleri", **8. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı**, Erciyes Ün. Nevşehir, 2000.
- KÖSE, S. ve ÜNAL, A., **Farklı Toplumsal Kültürler, Örgüt Yapıları, Liderlik Davranışları**, İzmir: Güven Kitapevi, 2003.
- LEBLEBİCİ, D. Nadi. "Orta Kademe Yöneticileri 'nin Örgütsel Karar Alma Davranışları Üzerine Bir İnceleme: Bir Türk KİT Örneği ", **H.Ü. İİBF Dergisi**, C. 18, S. 1, 2000.
- LUTHANS, Fied, **Organizational Behavior**, 5. Ed., New York : McGraw-Hill Book Company, 1989.
- MANSKE, Jr. Fred, A., **Etkili Liderliğin Sırları**, K.H.O. Yayınları, Yayın No: 13, Ankara, 1994.
- MARTINSONS, M. G. ve WESTWOOD, R. 1., "Management Information Systems in the Chinese Business Culture: An Explanatory Theory", **Information & Management**, V. 32, 1997.
- MASLOW, Abraham H., **Motivation and Personality**, 3. Ed., New York : Harper & Row Pub., 1987.
- MAXWELL, John C., **Liderlik Nitelikleri : Reddedilmez 21 Liderlik Niteliği**, Çev: İbrahim Şener, İstanbul: Beyaz Yayınları, 1999.
- MOHAN, Yeliz, **Kadın Yöneticilerin Liderlik Stilleri ve Bir Uygulama**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, 2001.
- MULLINS, Laurie, J., **Management and Organisational Behaviour**, Financial Times – Prentice Hall, 1999.
- O'TOOLE, James, **Leadership A to Z : A Guide for The Appropriately Ambitious**, San Francisco : Jossey-Bass inc., 1999.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, "İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır **İdarecinin Sesi** Dergisi, C. XV, S. 96, Ocak-Şubat 2003, yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/idare.doc, 2004.
- ÖNCER, Mustafa, "İşyeri Ortamında Çalışanların Performansını Etkileyen Fiziksel Çevre Koşulları ", **Verimlilik Dergisi**, Ankara : MPM Yay., No : 2000/3, 2000.
- ÖZCAN, Bahtiyar, **KİT'lerde Özelleştirme: Çalışanların Kamu İktisadi Kuruluşlarına Bakışı ve Özelleştirmeden Beklentileri Üzerine Bir Araştırma**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İ.Ü. Sosyal Bil. Ens., İstanbul, 1996.
- ÖZEN, Ş., **Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri**, Ankara: TODAİE, 1996.
- ÖZEN, Şükrü, "Kurumsal Kavram Işığında TKY'nin Türkiye'deki Yayılım Sürecinin Dinamikleri", **8. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı**, Erciyes Ün., Nevşehir, 2000.
- PAŞA, S. F., "Türkiye Ortamında Liderlik Özellikleri", **Türkiye'de Yönetim, Liderlik ve İnsan Kaynakları Uygulamaları**, Ed. Zeynep Ayçan. Türk Psikologlar Derneği Yayınları, N. 121, Ankara, 2000.

- PODOL, R., "Modern Sevk ve İdarenin Türkiye'deki Anlamı", **Amme İdaresi Bülteni**, 1962.
- POLAT, S., "Türk Yönetim Anlayışı: Klasik mi Toplam Kalite Yönetimi mi?", 2002, <http://www.insankaynaklari.com/cn/ContentPrint.asp?BodvID=118>, Temmuz 2004.
- ROSEN, Robert H., **İnsan Yönetimi**. Çev.: Gündüz Bulut. İstanbul : Mess Yay., 1998.
- SADULLAH, Ömer, "İnsan Kaynakları Yönetimi Açısından Bir Yönetim Yaklaşımı Olarak TKY'nin Kamu Organizasyonlarına Uygulanabilirliği", **İ.Ü. İşletme Fak. Dergisi**, C. 27, S. 2. Kasım 1998.
- SARGUT, S. A., **Kültürler arası Farklılaşma ve Yönetim**, Ankara : Verso Yayıncılık. 1994.
- SARGUT, S. ve ÖZEN, Ş., "Çalışanların Lider Davranışlarına İlişkin Beklentileri", **8. Ulusal Yönetim ve Organizasyon Kongresi Bildiriler Kitabı**, Erciyes Ün., Nevşehir. 2000.
- SARGUT, S., **Kültürler arası Farklılaşma ve Yönetim**, Ankara : İmge Kitapevi. 2001.
- SARGUT, S.A., "Liderlik Davranışlarının Kültürel Bağlamı: Türk Toplumundaki Davranışlara İlişkin bir Alan Araştırması", **21. Yüzyılda Uiderlik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, C. 2. İstanbul. Haziran 1997.
- SARVAN, Fulya, "Liderlik Anlayışında Yeni Gelişmeler ve Yöneticilerin Liderlik Olgusuna Bakışları", **Management Thinking**, Marmara Uni., November, 1990.
- SATICI, Ö., **Kültürün Ülkemiz Kamu Çalışanlarının Performansına ve Kamu Örgütlerinin İşleyişine Olan Etkileri**, Y. Lisans Tezi, Ankara Üniv. Sosyal Bil. Ens., Ankara, 2001.
- SAVAŞ, B., "Profesyonel Platform", **Türkiye'de Yönetim, Liderlik ve İnsan Kaynakları Uygulamaları**, Ed. Zeynep Ayçan, Türk Psikologlar Derneği Yayınları, N. 121, Ankara, 2000.
- SAVCI. İlkay, "Küreselleşme, insan Kaynakları ve Kültürler arası Yönetim", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, S. 239, C. XXVII, Mayıs - Haziran 2003.
- SERİNKAN, Celalettin, "Dönüşümcü ve Etkileşimci Liderlik Tarzları ve Tepe Yöneticileri İçin Önemi", **Maltepe Ün., İİBF Dergisi**, Y. 1, S. 2, 2002.
- SUNGURLU, Melek, "Öğrenen Örgütler ve Yeni Liderlik Yaklaşımı", **Endüstri ve Örgüt Psikolojisi II**, Ankara: Türk Psikologlar Derneği Yay., 1998.
- ŞAYLAN, Gencay, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 29, S. 3, 1996.
- ŞAYLAN. Gencay, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 2, 2000.
- ŞAYLAN. Gencay, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurluk Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 5, S. 1, Mart 1972.
- ŞENCAN, Hüner, "Yöneticilerin Kişilik Yapıları ile Yönetim Biçimleri Üzerine Bir Araştırma", **İ.Ü. İşletme Fak. Dergisi**, C. 24, S. 2, Kasım 1995, s. 95 - 13 1.
- ŞİMŞEK. Levent, "İş Tatmini", **Verimlilik Dergisi**, Ankara : MPM Yay. No 1995/2, 1995.
- ŞİMŞEK. M. Şerif. **Yönetim ve Organizasyon**. 5. Baskı. Ankara : Nobel Yay. Dağ., 1999.
- TANNENBAUM, Robert ve SCHMIDT, Warren H., "How to Chioose a Leadership Pattern", **Harvard Business Review**, May-June, 1973.

- TUTUM, C., “Türk İdaresi ’nde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmedi mi?”, **AİD**, C. 1, S. 3 - 4. Aralık 1968.
- ÜSTÜNER, Yılmaz, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 3, 2000.
- VECCHIO, Robert P., **Organizational Behavior**, 2nd Ed., London : The Dryden Press, 1991.
- WALLACE, Marc J. ve Szilagyi, Andrew D., **Managing Behaviour in Organizations**, Seott Foresman and Co., 1982.
- WERNER, Isabel, **Liderlik ve Yönetim**, Çev: Vedat Üner, İstanbul : Rota Yay.. 1993.
- YALÇIN, Azmi, “Yöneticilikten Etkin Liderliğe”, **Stratejik Yönetim ve Liderlik**, Haz: Mustafa Özel, İstanbul: İz Yayıncılık, 1994.
- YILDIZ, Murat, “Liderlik Yaklaşımları ve Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Araştırmaları”, **Türk İdare Dergisi**, S. 435, Ankara, 2002.
- YÜCAOĞLU, E., “Profesyonel Platform”, **Türkiye’de Yönetim, Liderlik ve İnsan Kaynakları Uygulamaları**, Ed. Zeynep Ayçan, Türk Psikologlar Derneği Yayınları, N. 121, Ankara, 2000.
- YÜKSEL, Öznur, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 2. Baskı. Ankara : Gazi Kitabevi. 1998.
- ZALEZNIK, Abraham, “Yönetici ve Lider: Birbirinden Farklı mıdır?”, Çev: Meral Tüzel, **Harvard Business Review Dergisinden Seçmeler**, İstanbul : Mess Yay. No: 292. 1999.

YÖNETİM ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞMENİN NEDENLERİ VE YENİ YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Yrd. Doç. Dr. Veysel EREN*

GİRİŞ

Geçtiğimiz yüzyıla küreselleşme, uluslararası rekabet ve teknolojik gelişmeler damgasını vurmuştur. Bu olgular, tüm dünya ülkelerinde ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve yönetsel yapıların ciddi biçimde değiştirilmesi ve dönüştürülmesi baskılarını beraberinde getirmiştir. Gerçekten de bir yandan 20. ve 21. yüzyıla damgasını vuran ulus devlet ve ulusçuluk kavramlarının yerini küresel ve ulus-üstü örgütlenmeler alırken, diğer yandan Sanayi Devrimi'nin önemli özellikleri olan bürokrasi ve Fordist üretim biçimi acımasız eleştirilere maruz kalmıştır. Bunun en önemli göstergeleri olarak, kamu yönetimi teorisinde ve uygulamasında “işletmecilik”, “piyasa odaklılık”, “rekabetçi eğilim”, “girişimcilik”, “postbürokrasi”, “postmodernizm”, “müşteri odaklılık” gibi kavramların tartışılması kabul edilebilir.

Yönetim alanındaki bu tartışmalar, piyasadan, toplumdan ve politik sistemden etkilenen yönetimin stratejisinde, yapısında, potansiyellerinde ve kültüründe kendini hissettiren bir değişimi anlatmaktadır. Yönetim anlayışını bu kadar kapsamlı ve derinden etkileyen bu gelişmeleri klasik “reform” kavramıyla açıklamak mümkün değildir. Yönetim alanında tanık olduğumuz bu kapsamlı yapısal, işlevsel, işleyişsel ve kültürel değişim, aslında kamu yönetimi düşüncesinde bir paradigma değişimini ifade etmektedir. Bu çalışma yönetim düşüncesindeki bu anlayış değişiminin nedenlerini ortaya koyduktan sonra, bu değişimin nasıl bir yönetim kültürünü ortaya çıkarmakta olduğunu tartışmaktadır.

A. YÖNETİM ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞMENİN NEDENLERİ

Yönetim anlayışında ortaya çıkan değişimin nedenleri, bir yandan politik-idari sistemin işlevsizleşmesi, diğer yandan da kamu yönetimi çevresinin değişmesi ve finansal zorluklara bağlı olarak ekonomik, siyasal ve sosyal

* Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

etkenler biçiminde sıralanabilir. Bu doğrultuda kamu sektörünün verimsizliği ve işleyişine yönelik memnuniyetsizlikler ön plana çıkmaktadır. Kamu kesiminin verimsizliğinin ve işleyişine yönelik memnuniyetsizliklerin nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır (Jann, 1998: 7):

- Kamu sektörünün üstlendiği görevlerin finansmanında artan zorluklar,
- geleneksel görevleri tamamlamada ve kaynakları görülecek hizmetlerin önemine göre sıralamada başarısızlık,
- vergi ve harç oranlarının sürekli artması,
- sayıları giderek artan özerk birimlerde, sosyal devlet ilkesi doğrultusunda yardım alanların bu yardımlara artan bağımlılıkları,
- daha fazla ferdietçi vatandaşların farklı ihtiyaçlarına yeterli ölçüde hassasiyet gösterilememesi,
- kamu yönetiminde, hizmeti alanları yeterince memnun etmeyen destekleyici hizmetleri,
- kamu yönetiminin ve bağlı birimlerinin hatalı politik sevk ve idaresi,
- harcamalar ve bunlar karşılığında yapılan hizmetlerde şeffaflığın yetersizliği.

Bu problemlerin aşılması için çözüm, sadece sosyal devlet faaliyetlerinin ve hizmetlerinin azaltılmasında ya da özelleştirme çabalarında görülmemelidir. Bunun yanı sıra, kamu sektörünün iç işleyişinin düzeltilmesi (iç modernizasyon), adı geçen problemlerin aşılmasında daha etkili bir yol olarak düşünülmelidir.

Diğer taraftan yukarıda belirtilen yetersizliklere paralel olarak, devletin ve kamu kurumlarının meşruluğu ve varlık nedenleri tartışma konusu yapılmaya başlanmıştır. İşte kamu yönetiminde değişim için anahtar kavram olarak kamu yönetiminin ve devletin meşruiyeti esas alınmaya başlanmıştır (Schedler/Felix, 2000: 128). Buna göre, politik-idari sistemde dönüşüme zemin hazırlamak için, yönetime yeni bir meşruiyet kazandırabilecek yeni yapı ve araçlara gereksinim bulunmaktadır.

Devletin meşruluğuna ilişkin ayırım; temel meşruluk, kurumsal meşruluk ve bireysel meşruluk olmak üzere üç başlık altında toplanabilir (Schedler/Felix, 2000: 129-133). Temel meşruluğun merkezinde devlete esas teşkil eden temel konsensüsü oluşturan menfaatler yer almaktadır. Burada çoğunlukla yüksek bir güvensizlik durumunun temel biçimi fark edilmektedir (Frey/Kirchgaessner,

1994: 10-12). Meşruluğun öznesi vatandaşların temsil edilmesidir. Meşruluğun biçimi ayrı ayrı her devletin demokratik anlayışının biçimine ve türüne göre değişmektedir. Kurumsal meşrulukta çoğunlukla “doğru” örgüt ya da yetkilerin, doğru algılanması öne çıkmaktadır. Meşruluğun öznesi politikacılarıdır. Meşruluğun biçimi ise hukuksal temellerin tanımlanmasıyla oluşturulmaktadır. Vatandaşlar kamu kurumuyla doğrudan bir etkileşim sürecine girdiğinde bireysel meşruluk alanına girilmiş olur. Bu meşruluk türünde, vatandaşlar kamu kurumunun “müşterileri” olarak öncelikli role sahiptirler. Vatandaş ve müşteri ayırımı siyaset bilimi ile işletme yönetiminin teorik bir bağlantısını ifade etmektedir. Hukuk bilimi literatüründe, vatandaş ve müşterinin içeriksel farkı en azından kısmen genel-soyut hukuk kuralları ve bireysel-somut hukuk normlarıyla karşılaştırılabilir. Yasal meşruluğun genel-soyut hukuk kuralları düzenlenirken, bireysel-somut hukuk hareketi öncelikle bireysel meşruluk alanında yer almaktadır. Bireysel meşruluk güçlü bir biçimde kalite görüşünden etkilenmiş, müşterilerle kamu hizmetlerinin ekonomik, etkin ve verimli bir biçimde sunulması ilişkilendirilmiştir. Meşruluğun öznesi müşterilerdir. Meşruluk biçimi olarak sübjektif anlayış kamu kurumlarının başarısınca ortaya çıkarılmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 11).

Kamu yönetiminin meşruluğu tartışmalarını da göz ardı etmeksizin yeni yönetim anlayışını ortaya çıkaran nedenleri,

- ✓ politik-idari sistemin işlevsizleşmesi,
- ✓ kamu yönetimi çevresinin değişmesi,
- ✓ kamu yönetiminin konumunda ve işlevlerinde meydana gelen değişimler şeklinde gruplandırmak mümkündür (Budaus/Grüning, 1998: 3-5). Aşağıda bu nedenlere ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

1. Politik-İdari Sistemin İşlevsizleşmesi

1970’li yılların ortasına kadar, Batı dünyasındaki ülkelerde kamu sektörü bürokratik bir biçimde yapılmıştı. Ayrıca ideal tip, kurumların ilgili parlamenterlerce çıkarılan kanunlara uygun ve beklentilere göre çalışmasını öngörmektedir. İdeal durumda, kurumlar sadece görevlerin yerine getirilmesi için sorumlu devlet ve yasama organınca verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü değil, aynı zamanda, sağlam ve ayrıntılı hazırlanmış bütçe ile finanse edilen görevleri kendi personelinin sorumluluğu altında yerine getirmekle de yükümlüdürler. Bu tür kurumlar, monokratik bir şekilde yapılmışlardır. Bunun anlamı, bir kurum yöneticisinin dışarıya karşı, kurumunun faaliyetlerinden sorumlu olmasıdır. Böylece kurum yöneticisinden kendi astlarının

çalışmalarını hiyerarşik olarak doğrudan doğruya yönlendirmesi ve denetlemesi beklenir. Bu modelde, kanunların uygulanması ve kanunların uygulanmasında birlik ön planda olduğu için, kurumların faaliyetleri aşırı kuralcılaştırmış ve standartlaştırmıştır. Bu durum sadece hizmetlerin yerine getirilmesinde değil, aynı zamanda kurumların yönetiminde de geçerlidir; özellikle bütçeleme, planlama, personel durumu, muhasebe ve emeklilik durumu merkezi bir kurum tarafından ve ayrıntılı kurallarla düzenlenmektedir.

Örgüt psikolojisi ve örgüt sosyolojisine dayalı bürokrasi araştırmaları yoluyla, bu modelin kullanımı ile kamu yönetimi uygulamalarında önemli eksikliklerin bulunduğu daha 1950'li ve 1960'lı yıllarda tespit edildi. Zamanla bürokrasi, tek tek bölümlerin ve çalışanların amaçlarına uygun, temel örgüt amaçlarının yerine geçti. Bu da işlevsiz çatışmalara neden oldu. Geleneksel yönetim anlayışının temel özellikleri -rekabetin olmayışı, memurların uygulamada işten çıkarılmayışı, katı hiyerarşik yapı, gayri şahsi kurallara göre yönetim- çalışan bireylerin yeterince gelişmemesine ve ortak faaliyetlerde yeterince motive edilememelerine neden olmuştur (Budáus/Grüning, 1998: 4). Oysa günümüzün çok hızlı değişen dünyasında ortaya çıkan beklenmedik ve sayısız problemlere çözüm bulabilmek için, bireysel yeteneklerin en üst düzeyde kullanılması ve ekip çalışmasının ağırlık kazanması zorunlu hale gelmiştir. Diğer taraftan, klasik yönetimin belirtilen özellikleri, memurun esnek olmayan, çekimser ve statükoyu koruyan bir özellik kazanmasına ve bu yönde çalışmasına neden olmuştur. Bürokrasi üzerine araştırma yapanlar, bu tür davranış biçimleri ve kuralların uygulanmasında gayri şahsilik nedeniyle kamu bürokrasisinin sıklıkla müşteriden ve vatandaştan uzak, aşırı kuralcı, esneklikten uzak, yeniliklere uyum sağlayamayan ve yenilik gerçekleştiremeyen, yavaş ve (en iyi ihtimalle) vasat olduğu konusunda görüş birliğine varmışlardır (Budaus/Grüning, 1998:4).

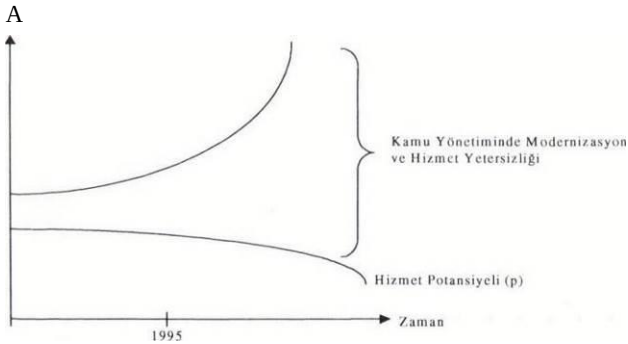
2. Kamu Yönetimi Çevresinin Değişmesi

1970'li yılların sonunda dünyada hızlı bir değişim süreci başladı ve bu süreç beraberinde ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel farklılaşma ve çalkantıları getirdi. Petrol şoku sonunda daha uzun süren bir ekonomik krizin, stagflasyon, enflasyon ve aşırı işsizliğin aynı dönemde ortaya çıkmasına tanık olundu. Batılı ekonomi politikalarının zayıflayan iktisadi ağırlığı vergi gelirlerinin düşmesine yol açtı. Aynı dönemde işsizlik ve sosyal yardımlar gibi sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülmesi, artan kriz eğilimleriyle birlikte ek finansal yükler getirdi. Kamu açıkları, birçok OECD ülkesinde Keynesyen harcama politikası doğrultusunda gerçekleşen eski kredi borçlanmaları

nedeniyle, denk bütçe yönetimi prensipleri ihlal edilmeksizin ve sermaye piyasasında uygun sonuçlar olmaksızın ilave kredi finansmanını olanaklı göstermeyecek kadar yüksek bir duruma gelmişti.

Diğer gelişmeler bu durumu güçlendirdi. Özellikle batı ülkelerinde doğum oranının düşmesi ve hayattan beklentilerin artması gibi demografik gelişmeler, finansal problemlerin gözle görülür bir şekilde ağırlaşmasına neden oldu. Aynı zamanda, özel sektörün hizmet kalitesinin iyileşmesi nedeniyle, vatandaşların kamu yönetiminin hizmetlerine yönelik talepleri de arttı. Buna göre, kötü kalite ve bürokratik örgütlerin işlevsizlikleri güçlü bir biçimde “bürokrasi isteksizliğine” neden oldu (Budâus/Grüning, 1998: 5). Bunun yanı sıra, toplumsal değer yargısı değişimi doğrultusunda kamu hizmeti görenlerin kendi iş dünyalarından beklentileri de arttı. Maddi ihtiyaçların karşılanmasının yanı sıra, cazip ve istenen (revaçtaki) işler ve kendini gerçekleştirmeye dönük ihtiyaçların karşılanması da etkili oldu. Başka önemli bir faktör de, hizmet yeteneğinin yoğun bir biçimde artışı ve modern enformasyon teknolojisinin fiyatları düşürmesi oldu. Bu gelişme çerçevesinde, maliyetler etkili bir biçimde düşerken, enformasyon yönetimi olanakları hızlı bir biçimde arttı. Bu durum da, giderek kamu sektöründe kullanılabilen “bilgi yoğun yönetim usulleri”nde maliyet avantajlarının değişmesine yol açtı. Büyük bürokrasilerin en önemli avantajları, enformasyon teknolojisinin kullanımında aldıkları mesafe oldu. Aynı şekilde, piyasalardan yararlanma maliyetleri de düştü.

Görev Hacmi (A)



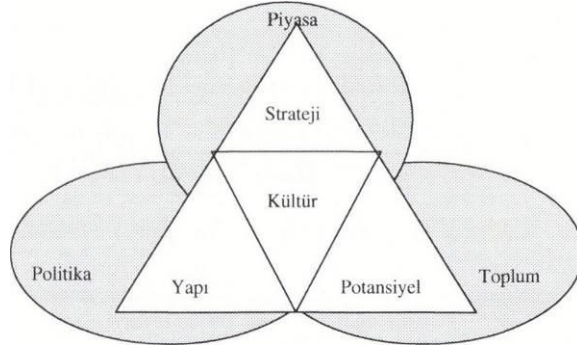
Şekil 1: Kamu Sektöründe Modernizasyon ve Hizmet Yetersizliği (Budâus/Grüning 1998, s.5)

Bu gelişmelerin sonucu olarak, birçok OECD ülkesinde kamu sektörünün hizmetlerine karşı esaslı bir hoşnutsuzluk ortaya çıktı. Yetersiz yönetim ve kamu yönetiminin modernizasyonunda gecikme, kriz ortamı yüzünden giderek

1970'lerin başlarından daha fazla eleştirildi. Bu durum, modernizasyon ve hizmet yetersizliğine neden oldu. 1970'lerden sonra ortaya çıkan bu modernizasyon ve hizmet yetersizlikleri Şekil 1'de gösterilmiştir.

Modernizasyon ve hizmet yetersizliği nedenleriyle, çok sayıdaki OECD ülkesinde kamu sektörünün çalışma ölçütleri, yapıları, görevleri ve devlet anlayışı sorgulanmaya başlandı ve politikacılar, kamu aygıtının reformuna ve küçültülmesine seçim programlarında yer vermeye başladılar. Bu politikacıların ilki İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher'dir. Onun yanı sıra Kanada'da Brian Mulroney ve ABD'de Ronald Reagan gibi önde gelen politikacılar da kamu sektörünün reformunu temel görev olarak kabul etmeye başladılar. Bütün bu politikacılar kamu sektörünü ve bürokrasiyi "problemin bir parçası" olarak gördüler.

Toplum, piyasa ve politika alanlarında ortaya çıkan değişim, kamu yönetiminin yapısal, stratejik, kültürel ve potansiyel durumunu önemli ölçüde etkiledi. Aşağıda gösterilen üç köşeli-model, kamu yönetiminin çevresini oluşturan toplum, politika ve piyasadaki değişimin etkilerini ortaya koymaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 25). Şekilde de görüldüğü gibi kamu yönetimini en çok etkileyen alanlar (onun çevresi), toplum, piyasa ve politikadır. Bu çevrede meydana gelen değişiklikler, kamu yönetiminin yapısında, stratejilerinde, potansiyellerinde ve kültüründe köklü değişiklikleri zorlamıştır.



Şekil 2: Organizasyon Modelinde Yönetimin Çevresi (Schedler/Proeller, 2000: 25)

- a) Toplumsal Değişim: Toplumsal değişimi, yurttaşların eğitim düzeylerinin yükselmesi, hak arama ve otoriteyi sorgulama yeteneklerinin gelişmesi, iletişim imkânlarına bağlı olarak yönetime katılma fırsatlarının artması biçiminde sıralamak mümkündür. Bu yöndeki toplumsal değişime rağmen,
- b)

kamu yönetiminin geleneksel yapıları, metotları ve araçları, devletin ve toplumun son yüzyılda esaslı bir biçimde değişen problem alanları ve koşullarını karşılamak için yeterli derecede hizmet yeteneğine artık sahip görünmemektedir (Budaus, 1995: 11). Yüzyılın başından beri, savaşı ve ekonomik krizi görmüş toplum, endüstri toplumundan modern enformasyon ve tüketim toplumuna doğru dönüştü. Savaş yıllarının geri kalmışlığını telâfi etmek ve rakiplere ulaşmak uzun yıllar aldı. Bu uzun yıllardan sonra ulaşılan refah sayesinde insanlar artık daha fazla boş zamana ve daha fazla eğitime sahiptiler. Onlar, bu iki şeyi değer yargılarını değiştirmede kullandılar. Bürokrasinin kabulünde etkili olan genel otoriteye bağımlılık gibi, geleneksel değerler anlamını yitirdi.

Toplumun bireycileşmesi yönetimi ve politikayı, a-sosyalleşme ve dayanışmanın ortadan kalkması gibi yeni problem alanlarıyla yüz yüze getirdi. Budaus (1995: 13) bunun nedenlerini, bireycilikle ortaya çıkan kamu yönetimi problemleri çerçevesinde, politik idari sistemin çoğulcu örgütsel menfaat gruplarıyla tartışılması ve karşılaştırılmasının ortaya konmasında görmektedir. Bireycilik küçük, bölgesel (özel) menfaat gruplarının çoğalmasına neden oldu. Bu gruplardan bazıları politik temsilci olmayı başardılar ve böylece özel menfaatlerini gerçekleştirdiler. Bireyler arasındaki, küçük ve çok sayıdaki gruplar içinde toplumsal organizasyon devletin ve yönetimin görev ve harcamalarının artmasına ve katılımın yeni biçimlerinin oluşmasına neden oldu.

İkinci temel değişim, enformasyon teknolojisinin gelişmesidir. Enformasyon teknolojisinin gelişmesi, 20. yüzyılın öncesinde henüz düşünülmeyen bilgi ve verilerin kullanılabilmesine olanak sağladı (Budâus/Grüning, 1998: 4). Bir örgütün çeşitli kademeleri arasında haberleşme, bu teknolojiyle önemli ölçüde kolaylaştı. Kapsamlı veri miktarının sürekli varlığıyla bürokrasinin hiyerarşi ve uzmanlaşma gibi özellikleri önemlerini yitirdiler. Saklanabilir bilgi sayesinde, bugün artık hiçbir uzmanlığın standart görünümüne gereksinim kalmamıştır. Ayrıca, bilgiyi işlemenin yeni yolu, bürokrasinin biçimsel örgütünü, özellikle onun hiyerarşik bölümlenmesini etkisi altına almıştır. Hiyerarşi prensibi bu yeni çevrede aşılmış ve elverişli olmaktan çıkmış görünmektedir. Yeni teknoloji, yetki devrinin aşağıya doğru olmasını mümkün kılmaktadır (Reinermann, 1997: 430-431). Çünkü, çeşitli kanallardan gelen bilgiler artık sadece hiyerarşinin en üst kısmına gitmemekte, aynı zamanda geniş bir düzeyde kullanılabilir hale gelmektedir. Hiyerarşiler bu yeni çevrede, haberleşme, enformasyon ve yönetim sürecini bile bilginin gereksiz bir biçimde aktarılmasıyla zorlaştırmaktadır. Yetki devri, teknik bilgi kullanımının basit bir sonucudur ve hiyerarşik yetki düzenine uygun planlama ve denetim tasarımlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

b) Politik Çevre: Bir çok Avrupa ülkesini 80'li yılların sonlarına doğru ve 90'lı yılların başlarında kasıp-kavuran mali kriz, genellikle reform potan-

siyelinin değerlendirilmesi ve analizi için hükümetleri ve politikayı harekete geçiren bir sebep ve uyarıcı olarak görülmektedir. Devlet kasasının boşalması, devletin işlevsel ve yapısal donanımının giderek belirginleşen zayıflık göstergelerinden sadece birisiyken; hem vatandaşlar hem de politika, idari sisteminin sınırlarını ve yetersizliklerini açık bir biçimde fark etmişlerdir. Yıllarca devletin sürekli gelişmesi ve büyümesiyle bürokratik örgütlerin zayıflayan problem çözme yeteneği gizlenmiştir. Bu geleneksel sistemin artırdığı yapısal yetersizlik artık daha fazla finanse edilememiştir. Devlet bürokrasisi, büyümeye eğilimli bir konumda bulunmaktadır. Daha 50'li yıllarda Parkinson kamu bürokrasisinde istihdam oranının yapılan işten bağımsız olarak arttığını ortaya koymuştur. Parkinson bunun için amirlerin rakiplerini değil, emri altındakileri çoğaltmak istemesini ve memurların kendi işlerinden ziyade birbirlerinin işlerini yapmalarını sebep göstermektedir (Parkinson, 1996: 13).

Yönetim örgütünün yerine getirmekle yükümlü olduğu çerçeve koşullar ve toplumsal politik koşullar, genel toplumsal dönüşümle birlikte değişmiştir. Weber'in ideal tip olarak bürokrasiyi sınıflandırması, değişen koşullar altında daima eleştirilmiş ve kamu yönetimi örgütünün geleneksel modeli, önde gelen problemlerin değişmesiyle karşı karşıya kalmıştır. İlk olarak bugün bürokratik örgütsel yönetimde, politika ve yönetimin kesin bir ayırımının yapılmadığı, aksine her iki tarafın birbiriyle etkileşim içerisinde oldukları fark edilmektedir. Diğer taraftan bürokrasi düşüncesi, enformasyon teknolojisi ve yönetimin hizmet devleti görevleri gibi çeşitli nedenlerden kaynaklanan teknik düşüncelere dayandırılmasından dolayı, bugün artık kuşkulu görülmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 26).

Devletin bütün organlarının halk arasında artan bir kuşkuyla maruz kaldığı düşünülmemelidir. Kurumsal meşruluk, politik organlar karşısında vatandaşların politik isteksizliğinden ve dikkat ve yükümlülüklerine ilişkin mücadelelerinden bahsetmektedir (Finger, 1997: 48). Kamu yönetimi, anlaşılır bir düzeltim tabelası olarak, devlete karşı olumsuz tutumları çoğunlukla artırmakta ve bunlara neden olmaktadır. Yavaşlık, verimsizlik ve gayri şahsilik, birçok insanın geleneksel yönetimle bağlantılı olarak düşündüğü özelliklerdir. Yukarıda belirtilen yetersizliklerine rağmen bu model uzun yıllar işlev görmüştür. Ancak, günümüzde kamu yönetimi artık meşruluk problemiyle karşı karşıya bulunmaktadır (Eren, 2003: 55-70). Gittikçe daha fazla hizmet kalitesi beklenmekte ya da başka bir ifadeyle, yönetim hizmetlerinin bireysel meşruluğu anlam kazanmaktadır. Tıpkı bireyler ve özel firmalardaki gibi en kısa zamanda kamu yönetiminden de daha az parayla sürekli daha çok hizmet görmesi istenmektedir. Bu yüzden yeni kamu yönetimi biçimi, yönetimin bunu sağlamasını ve yönetsel faaliyetlerin etkilerinin, toplumdaki ilgisizlik ve hayal kırıklığını gidermek için, daha iyi denetlenmesini gerektirmektedir.

c) Piyasa Çevresi: Avrupa piyasalarının en yeni gelişmeleri; globalleşme, uluslar arasılaşma ve liberalleşmeyle tanımlanabilir. Ulusal piyasanın, uluslararası ve tamamen global entegrasyon içindeki ekonomi alanında birlikte büyümesi güçlü bir rekabet baskısına neden olmaktadır. Ayrıca, birleşme ve uluslararası işbölümü eğilimini geliştirmektedir. Bu bağlamda, GATT ve WTO ve hatta gelişmekte olan ülkelerin ekonomik bakımdan açıklığının neden olduğu dünya çapındaki liberalleşme, bir yandan potansiyel pazar alanının genişlemesi, fakat diğer yandan da büyük bir rekabet baskısı anlamına gelmektedir. Bu değişimler, her şeyden önce, çekici koşulların seçimiyle piyasa durumları ve rekabet avantajları, uluslararası müşterilerine yakınlıkları etkilenebilen işletmelerde (kuramlarda) ortaya çıkmıştır (Lütolf, 1997: 75-77).

Devlet ve kamu yönetimi, bu değişimlerden konum rekabeti bağlamında karşı karşıya kaldılar. Bugün, yerel yönetimler (Reichard, 1995: 21) ve diğer kamu kurumları ağı, etkinlik baskısı altında bulunan en önemli birimler olarak sayılmaktadırlar. Sıkıcı ve uzun ruhsat süreci, işletmeler için daha yüksek maliyet anlamına gelmekte ve yer seçiminde etkili olmaktadır. Devlet egemenliği düşüncesinin büyümesi bozulmuş ve onun varlığında yönetimi, hizmette başarılı teşebbüs olarak gören talepler ortaya çıkmıştır. Vatandaşlar ve işletmeler müşteriler olarak davranmak istemektedirler. Yasakçı, yavaş ve karmaşık bir yönetim, endüstrinin ve özel sektörün kaçmasına neden olmakta ve böylece uzun dönemde devlet örgütünü araçsal temelleriyle zarara uğratmaktadır.

Konuma dayalı rekabet, piyasa ve yönetim ilişkisini, devletin aksiyon araçları bakımından da etkilemektedir. Devlet karar ve talimatlar biçiminde geleneksel olarak homojen ve tek taraflı egemenliğe dayalı tutumuyla hareket ederken, informal yönetim faaliyetleri sürekli artmaktadır ve bugün devlet çoğu kere sözleşmeler yapmakta ve bu yolla kendi konumuna eşit haklara sahip olan aktörler oluşturmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 30). Hem merkezi yönetime, hem de yerel yönetimlere ait bir takım kamu hizmetleri, oluşturulan bu aktörlere gördürülmektedir.

Sonuç olarak, kamu yönetiminin çevresinde meydana gelen değişimler arasında, demografik değişim, değer yargılarında değişim, ekonomik yapısal değişim ve krizler, enformasyon teknolojisindeki değişimler sayılabilir. Bütün bu değişimler kamu yönetiminin rolü ve işlevinin yeniden tartışılmasına neden olmuştur.

3. Kamu Yönetiminin Konumunda ve İşlevlerinde Meydana Gelen Değişmeler

Modern anlayışa göre kamu yönetimi, bir yönetim aygıtından çalışanlarına kadar gelişmek zorundadır. Yeni akım ve işletme ekonomisi yönetim teknikle-

rinin tesisi şimdiye kadar geçerli olan formal yönetimin yerine geçmektedir. Yeni yönetim biçimi zımmen yönetimin yeni bir anlayışını (ya da sadece yönetime ilişkin yeni bilgileri) öngörmektedir. Weber’ci düşüncede yönetim bir araç olarak yahut bir makine olarak sunulmaktadır. Kararlar ve süreç mümkün olduğu ölçüde mekanikleştirilmektedir. Ancak günümüzde fiziksel olmayan dünyanın fiziksel dünya gibi mekanik biçimde değerlendirilmesi mümkün olmamakta ve artık yönetim dinamik, karmaşık, sosyal bir alan olarak gösterilmeye başlanmaktadır.

Kamu yönetimi politik, sosyal ve ekonomik bir alan içerisinde yer almaktadır. Politik sistem, yönetsel işlere ve görevlere yönelik doğrudan bir etkiye sahiptir. Yönetim ve politika arasındaki ilişki son yüzyılda değişmiştir. Kamu yönetiminin geleneksel görevleri, işlevsel güçler ayrımı düşüncesi içerisinde, politik kararların alınması ve uygulanması sırasında bir sınırlama ile karşı karşıya iken, politika yapma alanındaki diğer görevlerinin tamamında tarihsel olarak bir artış yaşamaktadır. Normatif olarak gelişmiş devlet yapısının değiştiği kırılma (Mastronardi, 1998: 66) özellikle devletin sürekli artan yeni sosyal devlet görevleriyle meydana çıkarılmıştır. Siyasi düşünce yapısının merkezi olarak parlamento, yürütme ve yönetime yetkisinin bir kısmını devretmelidir. Yönetim, politik karar süreci içerisinde üzerinde anlaşılabilir olacak çözümler için ilgili bilgileri aktararak politik düşünce yapısında kesin bir rol almaktadır.

Yönetim, sadece politik sistemin bir parçası değil, aynı zamanda toplumun da bir bütünüdür. Devlet ve vatandaşlar arasında yönetimin dengeleme noktası olması halk içerisinde yönetimin benimsenmesini ve haklılığını gerektirmektedir. Halkın tutumu statik değildir, aksine değişen toplumsal değerler ve öncelikler nedeniyle kendini değiştirmektedir. Yönetim bu değer yargılarıyla iki bakımdan karşı karşıya bulunmaktadır: Bir yandan yönetimin ürettiği ürünler (kararlar ve tutumlar) nedeniyle, çalışanların yönetim sürecinde önemli bir unsur oldukları ortaya çıkmıştır. Çalışanlar aracılığıyla toplumda varolan değer yargıları, yönetimde, onun kararlarında ve tutumunda bir anlam ifade etmektedir. Şayet çalışanların tutumu, kanunlar çerçevesinde ve kanunlara göre meşruluk prensibine uygun olarak gerçekleşirse, kişisel değer yargılarının karışımına izin veren takdir, tutum ve anlayış alanlarında kalınmaktadır. Diğer taraftan, yönetim ve toplum ilişkisinde, devletin ve böylece yönetimin tek taraflı olarak değer yargılarını şekillendirme olanağına sahip olduğu göz önünde bulundurulmaktadır (Schedler/Proeller, 2000: 19).

Nihayet, yönetim artan bir biçimde piyasaya ve böylece rekabete maruz kalmaktadır. Geleneksel model içerisinde kamu yönetimi, genellikle hukuk devleti ve demokratik usullerle ve hatta meşru zorlamalarda destek bulan dü-

zenleme ölçütlerince etkinleştirilirken, kamusal görevlerin yerine getirilmesi son zamanlarda piyasa yöntemleriyle de biçimlendirilmeye başlanmıştır. Bu nedenle, yönetimin rekabet yeteneğinin artırılması gerekmektedir. Bunun anlamı, yönetimin bir yandan “hizmet piyasasına” katılanlar olarak (rakipler olarak) algılanması ve diğer yandan piyasada mallarını pazarlayanların müşterisi olarak görülmesi anlamına gelmektedir. Piyasa mekanizmaları yönetim alanında etkinlik ve verimliliğin artmasına neden olmaktadır. Piyasa ve devlet yahut kamu yönetimi gittikçe bağlı olduğu yapısal sistemde kendini geliştirmektedir.

Yönetim çevresi, kamu yönetiminin yeni yönelimi için muhtemel etkileme kanalı ve eğilim noktası olarak, üç alandan oluşmaktadır. Bu alanlar resmi olarak biçimlenebilen ya da etkilenebilen örgüt unsurlarıdır. Biçimsel unsurların etkisiyle bu alanlarda değişim gerçekleşebilmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 20). Şekil 2.2’de görülmekte olan bu unsurlar strateji, yapı ve potansiyel olarak sayılabilmektedir.

a) Strateji: Strateji burada genel yönetim literatüründe bilinen anlamıyla anlaşılmalıdır. Burada kullanılan kapsamlı strateji kavramı, davranışların temel yönelişlerinde görülen stratejilerin tamamını kuşatmaktadır. Belli bir vizyon, görev ya da amaç bakımından yönetimin düzeltilmesi ve değiştirilmesi, bu bağlamda stratejik unsur olarak anlaşılmaktadır.

b) Strüktür (yapı): Yapısal unsurlar yönetim ve hatta resmi kurallar çerçevesinde ortadan kaldırılan ve yeniden tesis edilen organizasyonlardır. Bu alanda açıkça örgütün yapısı için tespit edilen sistemli çerçeve koşullara da rastlanmaktadır. Örneğin bunlar, motivasyon (teşvik) sistemi, düzenlemeler ya da oyun kurallarıdır. Bu çerçevede örgüt geliştirme kapsamında yönetim ve örgüt yapısının yerleştirilmesi, global bütçe, piyasa ve rekabet mekanizmalarının kurumsallaştırılması ele alınabilir.

c) Potansiyel: Personel kendi yetenek ve bilgi birikimi ile örgütün sahip olduğu mevcut bilgi ve teknik altyapıyı da kullanarak kurumun potansiyellerini oluşturmaktadır.

Ancak yönetim stratejisi, yapısı ve potansiyelinin bir kurumda formal olarak düzenlenebilecek unsurlar olduğu unutulmamalıdır. Bu unsurlar bilinçli eylemlerle ve dışarıdan etkilerle yönlendirilebilen unsurlardır. Buna karşın kültür, mevcut değerlerin ve bu değer yargılarının derinlerinde yatan temel önceliklerce biçimlenen gayri resmi süreci ve örgütü anlatmaktadır. Bu modelde kültürün gayri resmi biçimlendiği ve bu nedenle bilinçli bir müdahaleyle doğrudan yönlendirilemeyeceği temel özellik olarak kabul edilmektedir. Bunun anlamı kültürün değişmez bir unsur olduğu değildir; çünkü kültür de çevresel

değişmelerle kendini değiştirmektedir. Sade modelin arkasında resmi müdahale alanı ve kültür arasında, gelişimi önceden sadece sınırlı bir biçimde tahmin edilebilen bir değişim sürecinin olduğu kabulü bulunmaktadır (Schedler, 1996: 14). Uzun vadeli bir bakış açısı içinde sistem bir dengeye doğru gitmektedir. Böylece sürecin gelişimi tam olarak bilinmeksizin, bazı unsurlar ve alanlar arasında ahenksizliğin giderildiği tahmin edilebilmektedir.

B. YENİ YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Yeni yönetim anlayışı sadece yeni yapıların, stratejilerin ve potansiyellerin oluşturulması şeklinde anlaşılmamalıdır. Bu üç oluşum zorunlu olsa da, bunlar yönetimde gerçek bir dönüşüm için yeterli değildir. Bunların yanı sıra yeni yönetim anlayışı, kamu kuramlarında yeni bir kültür geliştirmeyi de amaçlamaktadır. Wolters (1994: 88), “kamu yönetiminin iyileştirilmesi, uzun dönemde yayılan bir değişim süreci ile politika ve yönetim kültürünün sürekli geliştirilmesini gerektirir” demektedir.

Kültür, bütün kendine özgüllüklerin toplamıdır. Yönetim, kendini yeniden organize etmek zorundadır. Yeniden dizayn, yeniden keşfetme, değişim mühendisliği, yeniden düşünme ve yeniden yapılandırma gibi kavramlar, çeşitli çözümlemelerde yönetim reformları için kullanılmaktadır. Strateji değişiminin yapı değişimine neden olduğu doğru kabul edilirse ve bunun da aynı zamanda örgüt kültürünü değiştirdiği kabul edilirse, o zaman yeni yönetim anlayışı, zorunlu olarak kamu yönetiminde yeni bir kültüre yol açmaktadır (Schedler, 1996: 14). Bunun için, kültür devrimi kavramı kullanılmaktadır (Schedler, 1995). Dolayısıyla, yeni yönetim anlayışında, kamu kuramlarında yeni bir kültür geliştirme önemli bir yer tutmaktadır. Serbest pazar ekonomisinde faaliyet gösteren orta büyüklükteki işletmelerden farklı olarak yönetimin, kendine özgü bir kültür geliştirmesi ilk elde beklenen bir durumdur.

Geleneksel yönetim kültürünün temel özellikleri; riskten kaçınan bir tutuma, usullere ve kurallara dayanma, merkeziyetçilik, dosyalar üzerinden denetim, girdi odaklılık ve formal hiyerarşi şeklinde özetlenebilir (Wolters, 1994: 89). Bu özellikler, sadece kamu yönetimi için geçerli olmayan, aksine özel sektör örgütleri için de geçerli olan özelliklerdir. Eğer bu özellikler değiştirilmek isteniyorsa, yönetim geliştirme için baştan itibaren bir program oluşturmak zorunludur. Bürokratik yapının değiştirilmesi, bu yapıya neden olan düşünce kalıplarıyla birlikte gerçekleştirilmelidir. Bunun için de, değişim çalışanların kafalarında başlamalıdır (Klimecki vd., 1998: 22). Diğer taraftan, kamu hizmetlerinin devlet dairelerinden müşteriye odaklı hizmet işletmelerine dönüştürülmesinde, özellikle kuram çalışanlarının ve yöneticilerinin, değer yargılarının, kurallarının, düşünce yapılarının ve davranış biçimlerinin değiştirilmesi söz konusu olmaktadır (Schneider, 1998: 41).

Yeni yönetim anlayışının temel özellikleri arasında müşteriye odaklanma, sorumlulukların paylaşılması, piyasa ekonomisi kurallarının işletilmesi, müteşebbis ruha sahip yönetici ve personel, yönlendirici denetim, metotlardan daha çok etkinliğe ve sonuçlara odaklanma gibi hususlar yer almaktadır. Geleneksel yönetim anlayışından oldukça farklı olan bu özellikler, yönetim kültürünü de önemli ölçüde etkilemektedir. Bir başka ifade ile yönetim kültüründe bir değişim olmaksızın yeni yönetim anlayışının yapı, süreç ve potansiyellerinin yerleştirilmesi, işletilmesi ve kullanılması olanaklı görülmemektedir.

Yeni yönetim anlayışının uygulamada karşılaştığı engellerin en önemlisi, kültürel devrim ve bir paradigma değişimiyle zorunlu olarak bağlantılı olan karmaşık, kurumsal öğrenme beklentilerinde ortaya çıkmaktadır. Yönetimler, bürokrasi modelinin sonucu olarak, istikrara ve düzeni tesise yönelmişlerdir. Bu yüzden, yeni esneklik ve değişim parolası, ancak uzun dönemde geliştirilebilmekte ve sağlanabilmektedir (Klimecki, 1997: 41).

Yönetimin modernizasyonu, her şeyden önce **“bütüncül bir süreç”** ve **“köklü bir kültür değişimini”** ifade etmektedir. Bu tür bir kültürel değişim sürecini başarabilmek için, çalışanların menfaatlerinin dikkate alınması gerekmektedir. Kültürel değişim, öncelikle kafalarda gerçekleşmelidir (Morath, 1998: 2).

1. Yönetim Kültürünün Anlamı

Kültür bir toplumun ekonomik, siyasal, sosyal ve yönetsel her alanında kendisini gösteren bir olgudur. Sargut (2001:17) gerek karar alma, iletişim ya da başarının ödüllendirilmesinin; gerekse inançlar, ideolojiler ve toplumsal tasarımın o toplumun kültürel yapısından soyutlanamayacağını belirtmektedir. Tavrı ve davranışları kültürel değerler yönlendirdiğine göre, kültürel değerlerdeki küçük değişiklikler bile tavrı ve davranışlara büyüyerek yansımaktadır.

Kültür, insan ürünü olan yapay varlıklar, kavramlar ve simgelerden oluşmaktadır (Sargut, 2001:23). İnsan ürünü olan yapay varlıklar, kültürün fiziki ve somut yönünü göstermektedir. Ayinler, sloganlar, gelenekler ve mitler bu kapsamda değerlendirilebilir. Kavramlar ya da değerler, farklı sonuçlara yol açan tercihleri ve bu sonuçları başarma yollarını temsil etmektedir. Son olarak simgeler ine, insanların bilinçaltı görüşlerini ve sosyal ilişkilerini kapsamaktadır (Parker ve Bradley, 2000:127). Buradan hareketle kültürün, insanların genlerinden değil, sosyal ortamından kaynaklandığı ve bu nedenle de öğrenilebilir, değişebilir bir niteliğe sahip olduğu söylenebilir.

Yönetim kültürü, en basit anlamıyla, yönetim çevresindeki olayların tamamı şeklinde tanımlanabilir. Yönetim kültürü, çalışanların kendi aralarında ve idare dışındaki muhataplarıyla birlikte oluşturdukları çevrede gayri resmi

olarak yaşadıkları, gerçekleştirdikleri ve kazandıkları tecrübeleriyle şekillenmektedir. Böylece kültür, hem yönetimin içinden hem de dışından fark edilmekte ve her zaman öznel şekilde yorumlanmaktadır. Yönetim kültürü, yazılı ya da başka türlü formel biçimde bir tanımla ortaya konulamaz, aksine o insanların ilişkileriyle birlikte oluşmaktadır (Schedler/ Proeller, 2000: 239).

Kültür, insanların ilişkileriyle ortaya çıktığına ve toplumdan topluma değiştiğine göre, yönetim kültürünün de toplumdan topluma ve hatta kurumdan kuruma farklılıklar göstermesi kaçınılmazdır. Her örgüt, kural olarak bütün alt kültürlerin yanı sıra kendine özgü bir kültüre de sahiptir. Bir örgüt ya da kamu kurumu ne kadar farklılaşırsa, o kadar büyük çeşitliliklerle karşılaşmak olanaklıdır. Kısaca her örgüt, aynı zamanda ortak değer ve temel inançlarla biçimlenmiş olarak, bir kültür oluşturmaktadır.

Aynı normlar tamamen farklı biçimde yorumlandığında ya da uygulandığında farklı kültürler ortaya çıkabilir. Kamu tercihi teorisinde etkisini gösteren rasyonel fayda-maliyet analizleri, Almanya’da KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) tarafından yürütülen yeni yönetim modelinin önemli yapı taşı ve çıkış noktasını oluşturan modern denetim araçları ve daha birçok uygulama, kültür kavramının sosyo-psikolojik ve antropolojik argümanlarla sınırlandırılmış ya da hiç uygulanmadığını ortaya koymaktadır (Koch, 1997: 98). Analitik bakımdan anlatım açıklığındaki yetersizliklerle birlikte, kültür kavramının tanımlanabilirliği ve müdahale edilebilirliği göz ardı edilmemelidir.

Disiplinin teorik arka planına göre, bu argümanlar aşağıdaki gibi değerlendirilmektedir: İlk olarak, Schedler (1996), yeni yönetim araçlarının uygulanması ile yerleştirilmek istenen yönetim kültürünün itiraz ve dirençlerle karşılaşmayacağını düşünmektedir. İkinci olarak Menge (1995), toplu bir toplumsal değer yargısı değişiminin arka planında bir yönetim reformu olarak ve sınırlarını ortaya koymaya çalışmaktadır. Üçüncü yaklaşım, politik kültürün, hatta devlet anlayışının değişmesini ve kamu yönetiminin değişimi için özel durumdaki gereklerin ortaya koyduğu olanakları araştırmaktadır (Staab, 1995). Nihayet dördüncü yaklaşım, olanaklar ölçüsünde yönetim kültürünün belli bir hedefe yönelik etkileriyle örgüt değişimini yönlendirmeyi araştırmaktadır (Koch, 1997: 98).

Bu yaklaşımlar göz önünde bulundurulduğunda, yönetim biliminin paradigmatik olarak bir gecikme tablosu ortaya çıkmaktadır. Günümüzde, yönetime özgü örgüt kültüründen hareket eden bir model ön plana çıkmaktadır. (Staab, 1995: 12). Ortak kültür, örgüt kültürü ve işletme kültürü kavramları özel sektörde (tartışılıp bittiği için) unutulmaya başlarken şimdi yönetim bilimi bu

kültür kavramını güçlendirmektedir. Örgüt kültürü modeli etrafındaki tartışmalardan bilinen argümanlar, şimdi yönetim kültürü bağlamında yeniden gündeme gelmektedir. Böylece yönetim kültürü, yönetimin başarı ya da başarısızlığı için ayırt edici faktör olarak anlaşılabilir.

Yeni yönetim anlayışı ile birlikte yönetim kültürünün esaslı bir değişimi gündeme gelmektedir. Bu da yeni bir kültürün öğrenilmesini zorunlu hale getirmektedir (Klimecki, 1997: 9). Aşağıda yönetim kültürünün ortak unsurları ortaya konmaya çalışılmakta ve yönetim açısından bir kültür devrimi olarak görülen yeni yönetim anlayışı modelinin temel öncelikleri belirlenmektedir.

Yönetim kültürü kavramının günümüzde yankı bulmayan yaygın kullanımı, yönetimdeki değişim sürecinin analitik olarak açıkça anlaşılmasına olanak vermemektedir. Çünkü, aynı zamanda bu sürecin sonuç ve sebebi olarak kültürel unsurlar anlaşılmalıdır. Ancak günümüz tartışmalarında, politik kültür teorisinden örgüt kültürü modeline doğru açık bir dönüşüm, yönetim kültürü ile ilişki için prototip olarak ortaya çıkmaktadır (Koch, 1997: 99).

2. Geleneksel ve Yeni Yönetim Kültürünün Karşılaştırılması

Yeni yönetim anlayışının politik-idari sisteme uygulanmasından, yönetim kültürünün çeşitli boyutları ortaya çıkmaktadır. Bütün kültür karışımları, yeni ve eski kültür arasında kısmen parça parça, kısmen de esaslı farklılaşmalara yol açan, farklı ölçülerde birçok eksene kaymaktadır. Her sistemli tanımlama, uygulamada onun model karakterleri yüzünden pek az doğrulanabilir olsa da, kural olarak değişimin etkilerinin lokalize edilmesine, yapılandırılmasına ve tamamen bu şekilde ifade edilmesine yardımcı olmaktadır. Buna göre, geleneksel bürokratik yönetim kültürü ile yeni yönetim anlayışı kültürü birbirinden yedi bakımdan ayrılabilir (Tablo I)(Schedler, 1996: 14-17):

a) Yeni yönetim anlayışı, öncelikle kamu yönetiminde bilinçli bir kültür yaratmaktadır. İşletme kültürü, 80'li yıllarda özel sektör araştırma ve tartışmalarının ağırlık noktası olarak büyük önem kazanmıştır. Bu yıllarda Peters ve Waterman (1982), bütün dikkatleri karmaşık sosyal sistemler için bir başarı unsuru olarak işletme kültürüne çekmişlerdir. Bu konuya ilişkin tartışmalar, o dönemde özel sektörle karşılaştırıldığında kamu yönetiminde daha belirsiz bir şekilde sürmektedir. Ancak bu yıllardan itibaren birçok ülke, girdiği yönetim reformları ile maliyetlerde etkinliği, bütçede hesap verme sorumluluğunu ve hizmet sunmada müşteri odaklılığı hedeflemeye başlamıştır. Günümüze kadar yönetim kültürü*, hizmet edeceği modern bir yönetim çerçevesinde gerekli

* Burada, en dar anlamda, kamu yönetiminde örgüt kültürünün kendisi; geniş anlamda ise, bütün bir politik-idari sistem düşünülmektedir.

dikkati üzerinde toplamıştır. Yönetim reformunun geleneksel metotları, düzenli bir şekilde dışsal-analitik yaklaşımlardan hareket etmektedir. Öyle ki, kültürel sorunlar bu yaklaşımlarda tali bir rol oynamıştır. Örgüt ve personel geliştirmenin yeni reform yaklaşımları, öncelikle politik-idari sistemde değişim süreci için kültürel faktörlerin önemini artırmıştır. Zamanla yeni yönetim anlayışının gelişmesi, örgüt ve personel geliştirmenin uygulanması ile birlikte gündeme geldiği için, yeni yönetim anlayışı uygulamalarında çoğu zaman örgüt geliştirmeye benzer bir yol seçilmiştir. Bu da kamu yönetiminde örgüt kültürüne ilişkin bilincin önemli ölçüde gelişmesine neden olmaktadır.

Tablo 1: Kültür Değişiminin Boyutları (Kaynak: Schedler (1996: 17))

Boyutlar	Geleneksel Yönetim Kültürü	Yeni Yönetim Kültürü
Meşruiyet / Etkililik	Meşruiyet, düşünce ve faaliyetlerde baskındır; Etkililik ikincil amaçtır.	Düşünce ve faaliyetlerde etkililik daha baskındır; Meşruiyet zaten temel koşul olarak görülmektedir.
Standartların önceliği (Standesvorgaben)/ İşletme Yönetimi	İş kendi standartlarını ortaya çıkarmaktadır. (Selbstreferenz)	Öncelikler işletme yönetimi tekniklerince belirlenmekte. (Etkinlik referanslı)
Benzerlik / Problem çözme çeşitliliği	Çeşitli problemler için benzer çözüm yaklaşımları kullanılmaktadır.	Farklı problemler için çok çeşitli çözüm önerileri bulunmaktadır.
Yönetime yoğunlaşma/ Müşteriye odaklanma	Kültür, yapı ve süreçler kendi problemlerine yönelmemişlerdir.	Kültür, yapı ve süreçler performans düşüklüğü problemlerine yönelmiştir
Bürokratik denetim/ Entegre denetim	Sistematik, sayıca fazla ve detaylı denetimler yoluyla sistemin egemenliği	Birbiriyle bağlantılı ve entegre denetimlerle sistemin şekillendirilmesi, yönlendirilmesi ve geliştirilmesine ağırlık verilmektedir.
Güvensizlik / Güven	Yetersiz yapısal yönetim araçları nedeniyle güvensizliğe egemen olması	Şeffaflık, açık harcamalar ve bilinçli teşvik yoluyla güven ortamının sağlanması
Karışıklık / Politika ve yönetimin ayrılması	Politika kısmen uygulayıcı olmakta, yönetim genellikle stratejik karar vermekte, bazen sınırlar tamamen belirsiz hale gelmektedir.	Politika politik öncelikli, yönetim de eylemsel öncelikli kararları almaktadır. Politika ve yönetim arasında kesin ve açık sınırlar amaçlanmaktadır.

Yeni yönetim modeline göre gerçekleştirilen bir yönetim reformunun kültürel etkililiği için bir değerlendirme, yeni yönetim anlayışının uygulanmasıyla gerçekte ortaya çıkan değişimlerin araştırılmasında bulunmaktadır.

Ancak bu noktada, özellikle ülkemiz açısından oldukça az materyal bulunmaktadır. Bunun için kültürel değişim ile ilgili olarak kullanılan bilgiler genellikle Avrupa ülkelerinde uygulanan yeni yönetim anlayışı reformları ile elde edilen bulgulara dayanmaktadır.

b) Yeni yönetim kültürü, yönetimin kendi içerisine ve çevresine karşı açılması anlamına gelmektedir. Geleneksel yönetim, kendi doğasına uygun olarak dışa kapalılık ve gizliliğin egemen olduğu bir sistemdir. Ancak kamu yönetimi çevresi artık değişmiştir. Politika, çoktan beri artık bir müşteri piyasasına dönüşmüştür. Yönetim için oldukça yeni olan müşteri odaklılık alanında, yönetim kültürünün açık bir değişimi hissedilmektedir. Yeni kültürde, vatandaşlardan müşteriler şeklinde söz edilmekte, ürün kalitesi ve müşteri ihtiyaçları gündeme gelmektedir (Schedler/Proeller, 2000: 257). Hizmetlerin kalite düzeyini müşterilerin memnuniyeti belirlemektedir. Böylece, emirlere tamamen uymayı aşan yeni bir çerçeve oluşturulmaktadır. Müşteriye odaklanma, yönetimin artık müşterilerin bizzat tanımladıkları kalite standartlarını düşüncelerini gerektirmektedir. Müşteriyle doğrudan ilişki, yönetim kültürünü köklü bir biçimde değiştirmiştir (Schedler, 1996: 15). Böylece geleneksel yönetimin aksine, yeni yönetim anlayışı ile birliktelik, özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmak suretiyle, yönetimin çevreye hızlı bir uyumu sağlanabilmektedir. Bu da politik ve idari sisteme yeni meşruluk temeli sağlamakta ve entropiyi geciktirmekte ya da tamamen engellemektedir.

c) Yeni yönetim anlayışı güven anlamına gelmektedir. Yeni yönetim anlayışı bağlamında beklenen yapısal yerelleşme, politika ve yönetimin açık ayırımı, hatta yetkilerin daha fazla aktarılması, yönetimde ve hükümette karar vermeye ilişkin hareket alanının genişlemesine neden olmuştur. Buna karşın yönetim ve hükümet, politik-idari sistem içerisinde özellikle etkinlik ve performans düzeyinde şimdiye kadar olduğundan daha fazla şeffaflaşmıştır. Böylece, yönetimde beklenen etkinlik yönelimi, güven kültürünü gerektirmektedir. Kısaca, yönetimde açıklık, etkinliğe odaklanma ve müşteri tatmini gibi unsurlar güven ortamının oluşturulmasına katkı sağlamaktadır.

d) Yeni yönetim anlayışı, yönetimin kendi girişimi ve sorumluluğu, bireylerin esnekliği ve personel hareketliliği (mobilitât) anlamına gelmektedir. Sorumlulukların aktarılması, ilave yetkileri de ortaya çıkarmıştır. Örneğin, personel yönetimi alanında hizmet birimlerinin yetkilendirilmesi gibi. Böylece şimdiye kadarki merkezi yönetim kararlarının büyük bir bölümü, başkalarının söz hakkı olmaksızın hizmet birimindeki yönetime devredilmektedir. Karar yetkisinin devredilmesiyle, çerçeve koşulların kesin bir esnekliği de ortaya

çıkılmaktadır. Bununla birlikte, personelin hızlı değişen çevre koşulları nedeniyle daha hareketli bir biçimde çeşitli yerlere aktarılabilir olanağı önemli bir faktördür. Gelecekte personel alanında mobilite ve esneklik beklentileri artacak gibi görünmektedir.

e) Yeni yönetim kültürünü oluşturmaya ilişkin prosedür uzundur ve başarı şansı katılımcı kişilere bağlıdır. Yeni yönetim anlayışı modeli bağlamındaki hızlı ve radikal reform hareketleri Yeni Zelanda'da 1986'dan bu yana, birçok Avrupa ülkesinde de 1990'dan bu yana uygulanmaktadır. Uluslararası düzeyde çeşitli reformları karşılaştırdığımızda, değişim yaklaşımlarında Önemli farklılıkların olduğunu görmekteyiz. Örneğin İsviçre mümkün olduğu ölçüde bütün ilgilileri değişime çeken, sürece sıkı sıkıya odaklı bir yaklaşımı geliştirirken, Japonya (endüstriyel alanda) melez bir yaklaşımdan hareket etmektedir. Gerçi Japonya'da da geniş bir katılım amaçlanmaktadır ama, bu yönetim tarafından yönlendirilmektedir. Katılımcı süreçler, ilgililerin aktif katılımına katkıda bulunmakta, bu tür katılımların yetersizliği durumunda başarısızlık tehlikesini ortadan kaldırmakta ve kamu yönetiminde uzun dönemde kültürel değişimin yegâne yolu olarak görülmektedir (Schedler, 1996: 16). Bütün taraflar için, etkinlik, grup ve hiyerarşiyi aşan ortak bir vizyon ve hızlı bir geri bildirim önemli hale gelmiştir.

f) Yönetim kültüründe bir değişim, yeni yönetim anlayışı olmaksızın da gereklidir. Günümüzün kamu yönetimi her zaman olduğundan daha geniş bir çevreye yerleşmiş görünmektedir. Bir ülkenin yönetim kültürünün toplumsal kültür tarafından şekillenmesinden hareket edildiği için, vatandaşların değer yargılarının değişimi yönetim kültüründe de görülmektedir. Yeni gelişmelerle birlikte kamu yönetiminden beklentiler ve değişimler şu şekilde sıralanabilir: Sürekli büyüme ve kamusal görevlerin hızlı değişimi, dışarıyla bağlantılar ve ilişkiler kurma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır; yönetim, toplum karşısında otoriter konumunu kaybetmiştir ya da giderek bundan vazgeçmektedir; vatandaşların kamu yönetiminden beklentileri, toplumsal değer yargılarının değişmesi nedeniyle yeni bir biçim ve yeni bir boyut kazanmıştır; çalışanların beklentileri, giderek menfaate uygun, istekleri karşılanan ve yerime getirilen faaliyetlere kaymıştır; nihayet, finansal darboğaz, toplumun yönetime yönelik artan baskısında etkili olmuştur. Böylece yönetim daha etkili ve verimli hizmet sunmaya zorlanmaktadır. Bu zorunluluk, yeni yönetim modeli olmaksızın da yönetim kültürünün değişmesini gerektirmektedir.

Demokratik sistemlerde yönetim, politikadan izole edilmiş bir biçimde faaliyet gösteremez ve gerçekleştirilemez. Bu durum, yönetim kültürünün

değişiminin politik kültür dikkate alınmaksızın başarılamayacağı sonucunu doğurmaktadır. Böylece, politikacıların davranışlarının, düşüncelerinin ve tutumlarının değişmesi de gerekmektedir. Yeni yönetim anlayışında politik kültürü şekillendirmek için, açık diyalog kurma, katılımı sağlama, düşüncelerin takipçisi olma, başarısızlıkları bir şans sayma, stratejik düşünme, basiretli işbirliği kurma gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır (Schedler/Proeller, 2000: 261). Bu hususlar bir reform projesinin başarılmaması için önemli ipuçları olarak düşünülmektedir.

SONUÇ

Her toplumun tavır ve davranışları, değer yargıları, varlıkları kavramsallaştırması, simgelere verdiği değer diğerlerinden az ya da çok farklılıklar gösterir. Çalışanlar yönetimin etkinlik ve verimliliğini en fazla etkileyen unsurdur. Buna karşın çalışanlar, yerel kültürün etkisinden kolay kolay kurtulamazlar. Ancak insanların tutum ve davranışları, ilişkileri, alışkanlıktan ve değerleri egemen paradigma tarafından da önemli ölçüde etkilenmektedir. Egemen paradigmalar insan kültürünün üretilmesinde önemli rol alan süreçlerin başlangıç noktalarını oluşturmaktadır (Sargut, 2001:25). Bu nedenle NPM gibi evrensel olduğu ileri sürülen örgüt ve yönetim kavramları karşısında çalışanların nasıl bir performans sergileyecekleri önemli bir konudur. Çünkü başka bir kültürün insanını verimli çalışmaya iten, onu özendiren yönetim ve ilkeler farklı bir kültürde aynı sonucu doğurmayabilir. NPM'nin bir ülkede yeni bir yönetim kültürü oluşturup oluşturamayacağı bu kaygılardan uzak bir yaklaşımla ele alınmamalıdır.

Bürokratik yönetim anlayışı ve onu oluşturan ilkeler (dolayısıyla geleneksel yönetim kültürü) çağdaş devletin ve kamu yönetimlerinin karşılaştığı problemlerin çözümünde yetersiz kalmıştır. Özellikle 80'li yılların ortalarından bu yana birçok gelişmiş ülkede uygulama alanında ve bilim çevrelerinde tartışılmaya başlanan NPM, kamu yönetiminin içinde bulunduğu çeşitli sıkıntıları giderecek potansiyele sahip bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Zaten ortaya çıkış da, kamu örgütlerinin ve devletlerin ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlarla karşı karşıya kalmaları nedenlerine dayanmaktadır.

Ülkemizin de yeni yönetim anlayışından sistematik ve bütün bir kamu yönetimi bağlamında olmasa da etkilendiği gözlemlenmektedir. Ancak bu etkilene, uygulamada kendisini açık bir biçimde gösterememektedir. Devletin ve kamu yönetiminin mevcut yapısı, işleyişi, faaliyetleri ve bunlara bağlı olarak geliştirdiği yönetim kültürü birçok kesim tarafından eleştirilmesine rağmen, bunları değiştirmeye dönük somut önlemler konusunda aynı duyarlılığın bulun-

madığı anlaşılmaktadır. Hızla değişen dünyada, devlet ve kamu yönetimi ile ilgili dereler, tutumlar ve davranış kalıpları da farklılaşmaktadır. Değişimi zamanında algılayamayan ve gerekli önlemleri alamayan devletler, bir taraftan çağdaş dünyanın gerisinde kalmakta, diğer taraftan da kendi yurttaşlarının devletten beklentilerine cevap verememektedir.

Yurttaşların giderek artan ve farklılaşan beklentilerine cevap verebilmenin ön koşulu yönetim modernizasyonudur. Yönetim modernizasyonu, kültür değişiminin oldukça iddialı bir sürecidir. Dolayısıyla tepeden tayin edilemez, sadece sınırlı düzeyde yönlendirilebilir ve dışarıdan telkinler pek fazla başarı şansına sahip değildir. Bir örgütün kültürü, sadece sorumluluk bilincine sahip ve hizmet görmeye hazır çalışanlarca oluşturulur ve yaşatılır. Örgüt kültürünün değiştirilmesi gerekiyorsa, öncelikle çalışanların tutum, değer ve anlayışlarının değiştirilmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile, örgütsel değişimin gerçekleşmesi için stratejik başarı faktörü, öncelikle örgüt çalışanlarında saklıdır (Schneider, 1998: 49). Bunun doğruluğu, son zamanlarda ülkemizde siyasi iktidar tarafından girilen reform çabalarında kendini göstermiştir. Reformla yapılmak istenen değişiklikler, bürokrasi çarkında yer alanlarca benimsenmediği takdirde amacına ulaşamamaktadır. Öyleyse yönetim kültürünün değişiminin siyasi iktidar, seçimle işbaşına gelen diğer yöneticiler, yurttaşlar ve tüm kamu çalışanlarının işbirliğine bağlı olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Budâus, Dietrich (1995); Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung Öffentlicher Verwaltungen**, 3. Auflage, Sigman Verlag, Berlin.
- Budâus, Dietrich / Gernord Grüning (1998); “New Public Management. Entwicklung und Grundlagen einer ‘Reaolution’ des öffentlichen Sektors”, Zeitschrift Führung und Organisation**, 67. Jg., 1/1998, Stuttgart, s. 3-9.
- Eren, Veysel (2001), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Eren, Veysel (2003); “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt 58, Sayı 1, ss.55-70.
- Finger, M. (1997); “Die Rolle des Parlements beim New Public Management, Entflechtung von Strategischen Entscheidungen und Operative Führung”, in: Der Schweizer Treuhänder**, 1-2/1997, s. 47-51.
- Frey, B. / G. Kirchgässer (1994); Demokratische Wirtschaftspolitik, Theori und Anwendung**, 2. Auflage, München: Vahlen.
- Jann, Werner (1998); “Politik und Verwaltung im Funktionalen Staat”, in: Jann/König/ LandfriedAVordelmann (Hrsg); Verwaltung auf dem Weg in die Transindustrielle Gesellschaft**, Festschrift zum 65. Geburtstag von Carl Böhrer, Baden-Baden.

- Klimecki** / Althage / Morath (1998); "New Public Management: Auf der Suche nach der neuen Führung", in: Klimecki / Althage / Morath (Hrsg); **Die Neue Verwaltung: Flexibilisierung, neue Führung, Personalentwicklung**, Management Forschung und Praxis 25, Univ. Konstanz, Konstanz, s. 22-33.
- Klimecki**, Rudiger (1997); "Strategien Personaler Entwicklung bei der Reform des öffentlichen Sektors", in: Klimecki / Remer (Hrsg); **Personel als Strategie**, Neiwied, s. 46-68.
- Koch**, Ulrich (1997); "Was Bringt die Diskussion um **Verwaltungskultur?**" **Verwaltung und Management**, 3. Jg (1997), Heft 2, s. 98-102.
- Lütolf**, P. (1997); **Wirtschaftsförderung im Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung**, Rüegger Verlag, Luzern.
- Mastronardi**, Ph. (1998); "New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. Staatspolitische, Staatrechtliche und Venvaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung", in: Ph. Mastaronardi / Kuno Schedler; **New Public Management in Staat und Recht**. Ein Diskurs, Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, s. 47-120.
- Menge**, Dieter (1995); "Venwaltungsinnovation: Gesellschaftliche Hintergründe und Ansatzpunkte", in: **VOP**, 5/1995, s. 310-314.
- Morath**, A. Frank (1998); **Integrative Verwaltungsreform- Konzept-Emprie-Erfahrungsberichte**, Management Forschung und Praxis 23, Univ. Konstanz, Konstanz.
- Parker**, Rachel ve Lisa Bradley (2000); "Organisational Culture in the public sector: evidence from six organisations", **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 13, No. 2, pp. 125-141.
- Parkinson**, Norchote (1996); **Parkinson Kanunu**, Çev.: Şaban Sitembölükbaşı, Vadi yay., İstanbul.
- Reichard**, Christoph (1995); **Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodell in der Deutschen Kommunalverwaltung**, 4. Auflage, Sigma, Berlin.
- Reinermann**, Heinrich (1997); "Verwaltungsentwicklung und Venwaltungs-informationssysteme", in: Klaus Lüder (Hrsg); **Staat und Verwaltung**, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 122, Duncen, Humbolt, Berlin, s. 425-446.
- Sargut**, Selami A. (2001); **Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara.
- Schedler**, Kuno (1995); **Ansätze einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung**, Bern .
- Schedler**, Kuno (1996); "Die Kultür der wirkungsorientierten Verwaltung", **Verwaltung und Management**, 2.Jg. (1996), Heft 1, s. 14-18.
- Schedler**, Kuno / Isabella Proeller(2000); **New Public Management**, Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.
- Schedler**, Kuno / Jürg Felix (2000); "Veraenderung dank neuer Legitimation. Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Venwaltung", in: Christian Benz / Thomas Bieger (Hrsg); **Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodell**, St. Gallen, s. 124-142.
- Schneider**, Bemard (1998); "Die Venwaltungsreformi im OJfenburg. Ein Anspruchsvoller Prozess des Kulturvandel", in: Morath (Hrsg); **Integrative Verwaltungsreform. Konzept - Empirie - Erfahrungsberichte**, Management Forschung und Praxis 23, Diskussionsbeitrag, Univ. Konstanz, s. 41-50.

Staab, Martin (1995): "Verwaltungskultur im Wandel der Staatsfunktionen - Auf dem Weg zum Kooperativen Staat", in: Verwaltungsrundschau, 1/1995, s. 12-17.

Wolters, Jan (1994): "Das Tilburger Modell. Auf dem Weg zum Dienstleistungsunternehmen in der Kommunalverwaltung", in: Konrad Morath (Hrsg); Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg, s. 85-91.

MEMUR YARGILAMA SİSTEMİNİ OLUŞTURAN TARİHSEL VE TOPLUMSAL KOŞULLAR

Bülent DOĞAN*

GİRİŞ

İnsan hakları ve hukuk devleti ilkesi açısından, memurların suç oluşturan işlem ve eylemlerinin ya da memurlara yöneltilen bu yöndeki isnatların soruşturulması yetkisinin siyasal iktidara verilmesi veya siyasal iktidarcaya verilecek izine tabi kılınmasının kabulü mümkün değildir. Ne var ki, tarihsel gelişimin de etkisi ile, memurlar için diğer yurttaşlara uygulanandan farklı bir yargılama rejimi uygulanmasının etkileri hala devam etmektedir.

Memurlara farklı bir yargılama rejiminin uygulanmasını haklı gösteren çeşitli nedenler ileri sürülmektedir: Devletin asli görevlerinin kesintisiz olarak sürdürülmesini sağlamak, kamu hizmetlerinin aksamasını önlemek ya da memurun gelişigüzel yargı önüne çıkarılmasından ötürü devletin ve hükümetin otoritesinin sarsılmasını engellemek, bu nedenlerden bazılarıdır. Yine, memurun hareketinin suç teşkil edip etmediği hususunun takdirini idareye bırakmanın, yürütme ve yargı güçlerinin ayrılığı ilkesine uygun olduğunu savunanlar da vardır. Ayrıca, memurun hareketinin suç olup olmadığını takdir etmenin uzmanlık gerektirdiği, bu sebeple, ayrı bir usul kabulünün zorunlu olduğunu ileri sürenler de bulunmaktadır. Ayrı bir memur yargılama rejiminin gerekliliğini savunanlar açısından bu tür bir yapının kabulündeki temel amacın, memurun yaptığı hizmetin korunması olduğu ifade edilmektedir.¹

Bazı yasal düzenlemelerle memurların ayrı bir yargılama usulüne tabi tutulması, iktidarın belirli bir kişi ya da zümrenin elinde bulunduğu yönetim sistemleri açısından anlaşılır bir durumdur. Demokrasi ve hukuk devleti ilkeleri üzerine bina olmayan bu tür sistemlerde, egemenin kulu ya da ajanı olması

* İçişleri Bakanlığı APK Uzmanı - Hukukçu

¹ C. Metin Şekercioğlu, Ceza Hukukumuzda Memur Kavramı, Cezaevi Matbaası. İstanbul, 1974, s. 75.

dolayısıyla, memurun korunması, kollanması sonucunu doğuran hukuksal ayrıcalıkların iktidar yapısı ile bağdaştırılması şaşırtıcı değildir.

Türk memur yargılama sistemi, Osmanlı Devletimden yeni Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan ve Cumhuriyet rejimince kabul edilerek oldukça uzun bir süre uygulanan bir sistemdir. Despotik-monarşik Osmanlı rejiminden, Cumhuriyet Türkiye'sine geçiş gerek siyasal gerekse hukuksal alanda, en azından biçimsel olarak, köktenci bir kopuş niteliği taşır. Bu dönüşüme rağmen, insan hakları ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaştırılması imkânsız olmasa da, uygunluğunun ileri sürülmesi pek kolay olmayan, memurlar için ayrıcalık öngören bir yargılama sisteminin yeni rejim tarafından devralınması ve sürdürülmesinin toplumsal, siyasal ve kültürel nedenlerini bulmak gerektir. Bu nedenler anlaşılmaksızın, merkezinde Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (MMHK)'ın bulunduğu, mevzuatla oluşturulan memur yargılanması sisteminin ("geçici" olduğu yasanın adında bile belirtilmiş iken) yüzyıla yakın bir süre ve çok önemli siyasal, toplumsal yapı değişikliklerine rağmen, yürürlükte kalmış olmasının anlaşılabilmesinin mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir.

MMHK'nın öngördüğü sistemin, bir "cezasızlık kültürü" oluşturduğu yönünde algılamalara da yol açması nedeniyle, 20. yüzyılın ikinci yarısının başlarından itibaren Türkiye'nin dahil olduğu uluslararası insan hakları hukuku bağlamında bir insan hakları sorunu kaynağı olduğu da dikkate alınır; aynı yüzyılın sonuna kadar yürürlükte kalabilmesinin arkasında yatan sebeplerin anlaşılması daha da önem kazanır. Kaldı ki, Türkiye'nin dahil olduğu uluslararası insan hakları hukukunun zorunlu kıldığı yükümlülüklerin sonucu olarak ve ilgili uluslararası kuruluşların dayatması ile söz konusu yasa ilga edildikten sonra, yerine getirilen yeni düzenlemenin de (4483 sayılı Yasa) temelde eski yasa ile aynı mantığa, niteliğe sahip olduğu dikkate alınır, bu sürekliliği sağlayan sosyal, siyasal, kültürel arka planın anlaşılmasının önemi bir kez daha ortaya çıkacaktır.

Hukuksal düzenlemeler ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullardan bağımsız değildir. Bir değerlendirme faaliyeti olmak dolayısıyla hukuksal düzenlemeler de, aynı koşulların yansımasıdır. Bu itibarla, hukuksal metinlerin anlaşılması açısından, anılan metinlerin üretildiği ekonomik, toplumsal ve siyasal koşulların bilinmesi ve anlaşılması oldukça önemlidir. Bu durum, hiç kuşkusuz memur yargılanmasını oluşturan yasa metinleri için de geçerlidir.

Çalışmamız, Türk Memur Yargılama Sistemini hazırlayan siyasal ve sosyal koşullarla, bu sisteme özelliğini veren kültürel koşulları tarihsel bağlamı içinde

ele almak suretiyle açıklamak amacına yöneliktir. Belirtilen sebeplerle, tüm bu koşulların oluşumu açısından, en önemli belirleyici olmak dolayısıyla, Osmanlı-Türk “Çağdaşlaşma Hareketi” başlangıç olarak ele alınmış, açıklamalarımız açısından esas kabul edilmiştir.

OSMANLI’DA SİYASAL, TOPLUMSAL VE EKONOMİK YAPILAR

Siyasal Yapı

Osmanlı Devletinin, siyasal yapı olarak kimi zaman teokratik, kimi zaman feodal bir düzen olduğu ileri sürülmüştür. Niyazi Berkes’e göre, Osmanlı için ileri sürülen bu nitelermeler yanlış ve yetersizdir.² Osmanlı Devleti, kaynağını zapt ve fetih ile halk üzerinde kurulan, gücün miras gibi geçtiği, yani devletin baba mülkü sayıldığı bir “Doğu despotizmidir.” Berkes’e göre, Osmanlı rejiminin en önemli yanı, dinselikten çok “gelenekselliktir.” Geleneksellik üç önemli özelliğe işaret eder. Birincisi, düzenin tanrı tarafından olduğu gibi konulmuş bulunduğuudur. Dolayısıyla, değişmez, değiştirilemez olduğudur. Bu kabulün doğal sonucu olarak düzen, olduğu gibi korunursa sonsuz ömürlüdür. İkinci açıdan bu tür devleti “kanun-ı kadim (en eski, ilk kanun) kuramı” meşrulaştırır, yani onu Tanrının koyduğu düzen yapar. Bu iki özelliğin yol açtığı üçüncü özellik “patrimonializm”dir. Yani Tanrı, alemin düzenini kurmakla kalmamış, o düzeni tutmak ve yürütmek için padişahı seçerek onu yeryüzünde kendisinin gölgesi, vekili, halifesi yapmıştır.³

Bu ilkeleri kabul eden kişiler için normal ve ideal toplum düzeni, sürekli olarak denge halinde duran toplumdur. Tanrı toplumun bölümlerini ayrı ayrı yerlere koymuş, her birine verdiği görevlerle onları yerlerine yerleştirmiştir. Bu topluma “reaya” yani “sürü” denir. Tanrı’nın seçtiği vekili ya da gölgesi bu sürünün çobanıdır. Onun için padişahın Tanrı tarafından verilmiş ödevi alemin nizamını, toplumun düzenini tutmaktır. Bu iş için ona bir dizi yardımcı hizmet görevlisi gereklidir. Bunlar, devletin hizmet sınıflarıdır ve hepsi birlikte askeri(militer) ve sivil bürokrasiyi oluşturur.⁴

İster teokratik ya da feodal ve isterse despotik olsun, hangisi kabul alınırsa alınsın, belirtilen niteliklerinden ötürü Osmanlı siyasal yapısının asgari durağan olduğu ortadadır. Bu durum 18. yüzyıl sonlarına kadar böyledir. Hâlbuki, özellikle Avrupa’da aynı dönem önemli değişim ve dönüşümlerin yaşandığı son

² Niyazi Berkes, Türkiye’de Çağdaşlaşma, YKY, İstanbul, 2003. s.25

³ a.g.e., s. 30

⁴ a.g.e., s. 31

derece hareketli bir dönemdir. Osmanlıya ilişkin bu tespitin zorunlu sonucu, değişimin Osmanlı için iç dinamiklerden daha çok dış dinamik ve koşullardan kaynaklanan bir zorunluluk olduğudur. Bu durum, kaçınılmaz olarak, değişime ilişkin çaba ve çalışmaları, ekonomik ve toplumsal yapıyla uyumlu, altyapısal hareketler olmak yerine, sınıfsal temellerinden yoksun, yönetici kadrolar önderliğinde gerçekleştirilen, siyasal ve dolayısıyla üstyapısal nitelikte atılanlara dönüştürmüştür. Belirtilen niteliğin doğal sonucu ise, söz konusu çalışmaları öngören ve uygulayan kadroların bu çalışmaların sonuçlarını kendi çıkarlarına uygun yürütmeleri, bu arada iktidara talip ve sahip olmalarıdır.

Toplumsal Yapı

Klasik Osmanlı toplum yapısının sınıfsal farklılıkları içermediği yaygın kabul konusu olan bir görüştür. Buna göre, Osmanlı Devleti'nin en güçlü olduğu yaklaşık 1450-1550 yılları arasındaki dönemi içeren klasik dönemde toplumsal yapı kısaca şu iki kesimden oluşur: Yönetenler (ki bunlar askeriler ve ulemadan oluşur) ve yönetilenler (reaya).

“Bu düzende toplumun her üyesi aile reisine bağımlıdır. Başında padişahın bulunduğu ve asıl hanedan dışındaki herkesin onun “kulu” (yani “askeriye” denilen “yönetici sınıf”ın bir mensubu) ya da “raiyet”i (“reaya”nın tekili, yani “yönetilen sınıf”ın bir mensubu) olduğu hane halkı modeline dayalı Osmanlı devlet modelinde ne “yönetici” ne de “yönetilen” sınıf padişahın bağımsız olarak statü, zenginlik ya da iktidar için hak talebinde bulunamazdı. Memurların kulluğunun tam anlamı, iktidara ve böylece zenginlik ve yüksek konuma sahip olanların, bunu devletten bağımsız bir biçimde, kendi statü ve kimliklerini kendileri belirleyen özerk toplumsal katmanların üyeleri olarak değil, yalnızca padişahın vekilleri ve yalnızca onun keyfine bağlı olarak sağlamaktı.”⁵

Dolayısıyla, “Batı geleneğinden farklı olarak ve hatta onun tam karşısı olan bir biçimde, padişahlık devleti yöneticileri olan hizmet sınıfları toplum sınıflarını temsil etmemektedirler. Osmanlı devlet ve toplum görüşünün bu yanma göre devlet toplumdan gelmez, toplumun ekonomik çıkar sınıflarının çıkar gereklerine dayanmaz. Siyasal egemenlik toplumsal köklerden gelmez;

⁵ Carter V. Findley, Kalemiyeden Mülkiyeye- Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi, Türk Tarih Vakfı Yayını. İstanbul 2002. s. 42-43.

toplumun üstüne Tanrı tarafından (gerçekte fetih ve güç yoluyla) dışarıdan oturtulur.”⁶

Egemenliğin kaynağı Tanrıdır. Padişah, O’nun gölgesi olmak itibarıyla bu egemenliğin yeryüzündeki temsilcisidir. Böyle olmakla beraber, egemenliğin kullanılabilmesi bir takım araçların varlığını gerektirir ve bunlar yine toplumdan derlenir; ancak, bu derleme sınıf, ekonomik çıkar, din ve ırk bölümleri düşünülmezsizin bunlardan en çok kopmuş ya da bunlara en kolay yabancılaştırılabilecek yığınlardan devşirip onları yüksek siyasal gücün hizmet sınıfları haline getirecek biçimde olacaktır. Halife padişahın kapıkulları olan bu devşirmeler, hükümdarın iradesine kayıtsız şartsız bağlıdır, fakat o iradeyi uygulamak konusunda da kayıtsız şartsız güç sahibidir. Toplumun sınıflarının yüklendiği birçok yükümlülüğün bağıştırlar.⁷

Yönetenler, yönetilenlere oranla yüksek bir yaşam düzeyine sahiptirler. Yönetenlerin diğer bir ayrıcalığı vergi ödemekle yükümlü olmamalarıdır. Bununla birlikte söz konusu ayrıcalıklar yöneticilerin “kul” olmaları gerçeğini değiştirmez. Kul statüsünde olmak ise, boyunlarının kıldan ince olması anlamına geliyordu. Bu, muhakeme edilmeden padişahın buyruğu ile “siyaseten katledilebilmeleri” demektir. Kul olmanın ikinci bir sonucu, kulların ölümünde miraslarına el konulmasıydı ki buna, müsadere denirdi.

Klasik Osmanlı düzeni, gerek dış gerekse iç bazı koşulların etkisi ile, 16. yüzyılın ortalarından itibaren değişime uğramıştır.⁸

Her ne kadar konu ile ilgili yazarların büyük bir bölümü Osmanlı toplum düzeni içinde babadan oğula geçen bir aristokrasinin, dolayısıyla, uzun dönemde sınıfsal farklılaşmayı üretebilecek bir toplumsal farklılaşma ve /veya tabakalaşmanın, bulunmadığı görüşünde iseler de, son dönemlerde ortaya çıkan bazı kanıtların, bu durumun ancak koşullu olarak doğru olduğunu bize gösterdiğini kabul etmek gerekmektedir.⁹

Toplumsal bağıştıklığa ilişkin söylenenler bağlamında konumları değişmemekle birlikte, çağdaşlaşma ile yaşanan siyasal değişime paralel olarak, yönetici sınıfın konum ve niteliği önemli ölçüde farklılaşmıştır.

⁶ Niyazi Berkes, a.g.e., s. 32

⁷ . a.g.e., s. 32.

⁸ Sina Akşin, Ana Çizgileriyle Türkiye'nin Yakın Tarihi 1789-1980, Cilt 1, Cumhuriyet Gazetesi Armağanı, Temmuz 1997, s. 13-20.

⁹ Şerif Mardin, Türkiye’de Toplum ve Siyaset(Makaleler I), İletişim Yayınları. 2. Baskı. İstanbul, 1991, s. 67.

Ekonomik Yapı

Osmanlı'nın durağan toplumsal, siyasal yapısına yol açan önemli bir diğer etken ekonomik yapıdır. Üretim biçimi ve onun şekillendirdiği üretim ilişkileri, bir toplumun toplumsal ve siyasal yapısını belirleyen dinamiklerin başında gelir. Klasik Osmanlı toplumsal düzenindeki (13-16. yüzyıl), kominal-patriarkal üretim biçiminden, yarı-feodal, yarı-kapitalist (yarı-sömürge)¹⁰ üretim biçimine evrilen süreçte, tımar sistemi temel bir öneme sahiptir.

Osmanlı toprak rejimini ve dolayısıyla üretim biçimini oluşturan tımar sistemine göre topraklar üçe ayrılıyordu: Mülk, vakıf ve miri topraklar. Mülk topraklar, mülkiyeti bir kişiye ait; vakıf topraklar ise, üzerinde elde edilen gelirler bir vakfa ait olan topraklardı. Ancak, Osmanlı'nın klasik döneminde, mülk ve vakıf toprakların önemsenmeyecek kadar az olduğu dikkate alındığında sistemi belirleyen asıl bölümün miri topraklar olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.¹¹

Osmanlı'nın başarısında önemli bir payı olan bu sistem, zaman içerisinde, Osmanlı'nın güçsüzlüğünün de nedenidir. Tımar sistemi, vergi bağlamında ele alındığında, tarımsal artığın nasıl çekileceğine ilişkin ihtiyaca, Osmanlı'nın kendi özgül koşullarında verdiği yanıtıdır. Tarımsal artığın devlet hâzinesine düzenli olarak akmasını sağlayan bir sistem olarak tımar¹², gerek toplumsal yapının durağanlığı gerekse siyasal iktidarın niteliği açısından belirleyici bir öneme sahiptir.

Sistem, sermaye birikimini önleyerek, Osmanlı toplumu özelinde ilkel tarımsal birikimden, ticaret sermayesine oradan da sanayi sermayesine uzanan ekonomik gelişme çizgisini engellemiştir. Bu durum, ekonomik geri kalmışlığa, aynı nedenlerle, siyasal durağanlığa yol açmıştır. Sermaye birikiminin olmadığı bir ortamda “siyasal çatışına” yaratacak yeni bir sınıfın ortaya çıkması mümkün olamayacak; bu türden toplumlarda varolan siyasal yapılar, biçimsel bazı değişikliklere uğrasalar bile, özleri değişmeden yüzyıllarca korunacaktır. Osmanlı toplumu açısından da durum budur. Mevcut ekonomik yapı nedeniyle Osmanlı'nın Batı'daki ekonomik gelişmeyi, benzer siyasal yapıları kendi iç dinamikleri ile oluşturabilmesi imkânsızdır.¹³ Toplumsal ve siyasal yapıyı

¹⁰ Ö. Orsan Akbulut. "Türkiye'de Siyasal İktidar Sorunsalı Açısından Başbakan", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, C.36, S.3, Eylül 2003, Ankara, s. 31.

¹¹ L. Hilal Akgül. "Cumhuriyet'in 80. Yıldönümünde Türk Devrimi". Polis Dergisi, EGM APK Dairesi Yayını. Temmuz- Ağustos-Eylül 2003, Yıl:9, S. 36, Ankara, s.37.

¹² a.g.m., s. 37.

¹³ a.g.m., s. 37.

değiştirmek yönünde gerçekleşen Osmanlı-Türk çağdaşlaşmasının, yönetici seçkinler, bürokrat kadrolar tarafından yukarıdan aşağıya yürütülen bir program olmasının nedenlerini belirtilen koşullarda aramak yanlış olmayacaktır.

ÇAĞDAŞLAŞMA

Çağdaşlaşma ve bu kapsamda Tanzimat Fermanı'nın, Osmanlı Devleti ve devamı Türkiye Cumhuriyeti açısından bir dönüm noktası olduğu konunun taraflarınca da tartışılmaksızın kabul edilen bir gerçektir. Bugün üzerinden yaklaşık iki yüzyıl geçmiş olmasına rağmen, olay öneminden hiçbir şey kaybetmemiştir. Tanzimat'ın tarihsel anlamı, getirdiği reformların ötesinde bir yeredir. Bu, bir medeniyet değiştirme kararıdır. O güne kadar, kendisini tanımlayan (devletin ve toplum yapısının çimentosunu oluşturan) kültürel, ahlaki, siyasal ve sosyal değerler kümesi terk edilmeye başlanmıştır.¹⁴

Osmanlı çağdaşlaşması, ekonomide, siyasette, kültürde toplum ile devlet arasındaki ilişkilerin Batı modeline uygun bir biçimde yeniden düzenlenmesine; devam ettiği iki yüzyıl boyunca, devlete niteliğini kazandıran temel ilkelerin değiştirilmesine ve bu çerçevede; Tanrı düzeni kavramı yerine sınıflara ve onların arasındaki çatışmalara ve uzlaşmalara dayanan yasal devlet (hukuk devleti) kavramının; “gelenek” kavramı yerine “ilerleme” kavramının; “denge” kavramı yerine “devrim” kavramının; toplumsal sınıfların oldukları yerde kalmaları ülküsü yerine kişilerin toplumsal yapıdaki yerlerini sınıfsal bölünüşlere göre elde etmesi olgusuna dönüştüğü bir süreçtir.¹⁵ Ancak, düşünce ve kavramlarda meydana gelen bu değişikliklerle, devlet ve toplum yapısında meydana gelen değişikliklerin her zaman paralel olmadığı, örtüşmediği de belirtilmelidir.

Osmanlı Devleti, diğer büyük devletlerin tümü gibi tarihsel olarak kendisine yeterli, büyük bir kültür olduğu inancındadır. 17. yüzyıl sonlarına kadar, özellikle rakipsiz askeri güçle desteklenen bu inanç, bu tarihten itibaren sarsılmaya başlamıştır. Bu tarihe kadar Avrupa'nın meydan okuyuşuna cevap verebilen Osmanlı, anılan yüzyıldan itibaren çözülme sürecine girmiştir. Belirginleşen Avrupa üstünlüğünün ortaya çıkardığı bu durum, Osmanlı'nın bir dünya gücü ve üstün bir kültür olmasını sağlayan yapıların sorgulanmasına yol açmış ve bu sorgulamaya cevap olarak bir takım yenileştirme çabaları ortaya çıkmıştır. Çağdaşlaşma, bu kapsamda gerçekleştirilen çalışmaların tümüne

¹⁴ Taner Akçam, *Siyasi Kültürümüzde Zulüm ve İşkence*, İletişim Yayınları, 2. Baskı. Mayıs 1995. İst., s. 148.

¹⁵ Niyazi Berkes, a.g.e., s. 33.

verilen addır.¹⁶ Osmanlı çağdaşlaşma hareketi, gerek devlet yapılanması gerekse, toplumsal yaşam düzeyinde olağan işlevlerini, gündelik idari pratikleri yerine getiremediği açıkça ortaya çıkan mevcut yönetsel, hukuksal yapının değiştirilmesi; devletin, eski ve görkemli kimliğini kazanmasını sağlamak üzere, yeni bir sistem geliştirilmesi sorununa yanıt olarak gerçekleştirilen eğitim, adalet ve idare sisteminde gerçekleştirilen reformların bütünüdür. İlham kaynağı Batı aydın despotizminin “en liberal” olarak tanımlanabilecek örnekleridir.¹⁷

Çağdaşlaşma hareketinin temel önceliği, devletin kurtarılmasıdır. Anılan sebeple, yönetsel reformlar “merkezi hükümetin/devletin merkeziyetçi” yapısının güçlendirilmesine yöneliktir.

Çağdaşlaşma hareketi bir toplumsal mühendislik projesidir. Çağdaşlaşmayı oluşturan reformlar gerek düşünsel içerik gerekse, uygulama açısından Osmanlı yönetici seçkinlerince gerçekleştirilen reformlardır. Bu itibarla, yukarıdan aşağıya yürütülen bir programdır. İlmiye sınıfındaki gerileme ve bozulma, dört elle teokrasiye sarılmış bir devleti adalet, eğitim ve öğretim alanlarında topluma sosyal (ve dini) bir disiplin sağlayacak aydınlar ve rehberler grubundan yoksun bırakmıştır. 18. yüzyıldan itibaren başlayan çağdaşlaşma hareketi, belirtilen sebeple, bireysel, yukarıdan aşağı, kısmi ve ikili kalmıştır. Bunun sonucu olarak da, genel olarak yenilik hareketleri ilmiye ve yeniçeri sınıfıyla birlikte¹⁸, geniş toplum kesimlerinin direnci ve muhalefeti ile karşılaşmıştır.

Hareketin ikili ve tepeden inmeci yapısı toplumsal/kültürel yapıda da ikili bir yapıya yol açmış, bu da mevcut toplumsal tabakalaşmayı artırdığı, belginleştirdiği gibi toplumsal çatışmaları ve söz konusu çatışmaların şiddetini artırıcı bir etkiye yol açmıştır.

Tepeden inmeci yapının önemli nedenlerinden biri toplumsal destekten yoksunluktur. Bu yoksunluk, aynı zamanda, belirtilen yapısal özelliğin sonucudur da. Bu durum, çağdaşlaşma reformları ile sağlanan ilerlemeyi, padişahın ya da iktidarı fiilen elinde bulunduranların mutlak iradesine tabi kılması, kurumsallaşmanın sağlanamamasına neden olmuştur.

¹⁶ İlk örnekleri 18.yüzyılda görülen, yoğun olarak 19. yüzyılda gerçekleştirilen yenileştirme faaliyetlerinin kavramsal karşılığı olarak kullandığımız “çağdaşlaşma”, bu çerçevede kullanılan kavramların yalnızca biridir. Aynı olguyu karşılamak üzere; Batılılaşma, Avrupalılaşma, Garplılaşma, Modernleşme, Tanzimat gibi kavramlar da yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Biz bu çalışmamızda, çağdaşlaşma kavramının yanı sıra, bazen diğer kavramları da kullanacağız.

¹⁷ Şerif Mardin, a.g.e., s.26.

¹⁸ Tarık Zafer Tunaya, Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri II, Cumhuriyet Gazetesi armağanı, Ocak 1999, s. 112-113.

Osmanlı Devleti, ekonomik ve siyasal nedenlerle, Avrupa devletlerinin yoğun etki ve baskısı altındadır. Bu durum, yürütülen reformlar açısından da söz konusudur. Çağdaşlaşma kapsamında gerçekleştirilen temel reformlar. Batıdaki örneklerinden aktarılmış ya da, Batılı devletlerce yapılan dayatmalar sonucu hayata geçirilmişlerdir.

Bürokratik ve Tepeden İnmeci

Avrupa aydınlanması, kaynağını değişen üretim biçimine paralel bir biçimde oluşan yeni sınıfların, yeni biçimin gerektirdiği yaşam ve ilişkileri siyasal yapıya taşıdığı halk hareketleridir. Öncülüğünü gelişen ve güçlenen burjuva sınıfı ve aydınlar yapmıştır. Devrimleri belirleyen unsur, iktidarın sınıfsal niteliğidir. Başka bir deyişle, siyasal iktidarın bir sınıftan (ya da sınıflar koalisyonundan) başka bir sınıf (ya da sınıflar koalisyonuna) geçişidir. Bu bakımdan devrim siyasal bir olaydır. Ancak elbette ki, bu siyasal olayı belirleyen bir de maddi temel vardır ve bunu belli bir üretim biçiminde, üretim güçleri ile üretim ilişkileri arasındaki çelişki teşkil eder. Batı burjuva devrimleri en kısa ifadesi ile, devrimci burjuvazinin feodal sınıfı tasfiye ederek siyasal iktidara sahip çıkmalarıdır. Bu devrimlere aynı zamanda “sanayi devrimi” denmesinin nedeni, burjuvazinin feodal ilişkileri tasfiye ederek iç pazarı oluşturmaya ve kapitalizmi egemen üretim biçimi haline getirmesidir. Siyasal devrimle toplumsal devrimi, yani bir üretim biçiminden daha ileri aşamadaki bir üretim biçimine geçiş sürecini birbirine karıştırmamak gerekir.¹⁹

Osmanlı aydınlanması olarak da nitelenen çağdaşlaşma ise, yukarıda da belirtildiği gibi, bu tür bir ekonomik ve sınıfsal temelden yoksundur. Devletin uğramış olduğu zafiyetin giderilmesi, çöküşün önlenmesi doğrultusunda, yönetici seçkinlerce ve Batıdan alınan ilhamla düşünülen ve hayata geçirilen, siyasal nitelikli reformlardır. Reformları yapacak olanlar bu reformları zorunlu kılan bozuklukların sorumlusu olan bürokratlardan,²⁰ kudreti artan Osmanlı kalemlerinden, bürokrasiden gelmiştir. Bu bürokrasi az zamanda padişahın simgelediği tanrısal, patrimonial meşruiyet kavramının kontrolünü eline geçirerek, padişahın kendisini arka plana itmiş; bu sırada kendi hayat ve mülklerini de güvence altına almışlardır.²¹ 1839 yılı Kasım’ında Osmanlı İmparatorluğu’nun tarihinde yeni bir dönem açan Hatt-ı Hümayunu okuyan bürokrat gruba, Babıali diktatörleri denegelmiştir.²² Gelişmeler bu nitelen-

¹⁹ Taner Timur, a.g.e., s. 55-56.

²⁰ Taner Akçam, a.g.e., s. 190-191.

²¹ Şerif Mardin, a.g.e., s. 26-27.

²² İlber Ortaylı, imparatorluğun En Uzun Yüzyılı, iletişim yayınları, İstanbul 2002, s.

dirmeyi doğrulamış ve daha önce Osmanlı’ da görülmedik bir biçimde, siyasal iktidar bürokrat kadroların eline geçmiştir. İmparatorluğun modernleşme tarihinin bu çarpıcı döneminde Babıali bürokratları yönetime hakimdir. Birinci Meşrutiyet’ten sonra bir süre Yıldız Sarayı’na geçen iktidar, İkinci Meşrutiyetle birlikte İttihat ve Terakkimin eline geçmiştir. Her üç dönemde de otoriter olan yönetim, İttihat ve Terakki ile birlikte modern anlamda bir diktatörlüğe dönüşmüştür.²³

Asker ve sivil kadrolardan oluşan Osmanlı bürokratlarının kökeni kapıkulu sistemidir. Kapıkulunun kaynağını da 19. yüzyıla kadar, gayrimüslim tebaanın çocukları oluşturur. Asker-sivil bürokrat kadro, kapıkulunun kaynağı Osmanlı’nın toprak yitirmesine paralel olarak, kuruyunca, yeni bir kaynak yaratma çabalarının sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan, söz konusu kadronun üyelerini ya doğrudan Avrupa’da ya da Osmanlı Devleti’nin sınırları içinde kurulan Batılı tipteki okullarda eğitim gören gençler oluşturur. Batının ekonomik, teknolojik ve siyasal gelişmişliği karşısında Osmanlı’nın geri kalmışlığını açıklamaya ve bu geri kalmışlığa bir çözüm bulmaya çalışan asker-sivil bürokrat kadro, tarihsel süreç içinde, Jön (Yeni, Genç) Türklerden İttihatçılara, oradan da Türk Devrimi’ni gerçekleştirenlere dönüşmüştür.²⁴

Sivil bürokrat kadrolar yetiştirmek üzere kurulan okul mezunu Osmanlı bürokratını “mülkiyeliler” oluşturur. Osmanlı’da mülkiye memurları önemli bir toplumsal gruptur. Bu memurlar Osmanlı toplumsal yapısı içerisinde bir “seçkinler” tabakası halindedirler. Osmanlı mülkiye memurları, Batı Avrupalı meslektaşlarından farklı türde bir toplumsal üstünlüğe sahiptirler. Geleneksel kavramlarda Osmanlı toplumunun “yönetici” (askeriye) ve “tebaa” (reaya) sınıflarına bölünmesi, ayrıca yönetici sınıfın neredeyse tümüyle Müslüman, oysa tebaanın karışık dinden olması, bu üstünlüğün tanımlanmasında bir rol oynamaktaydı.²⁵ Aslında Osmanlı mülkiye memurları, “seçkin” olmaktan da öte, zaman ve mekânın özgül sosyo-ekonomik koşullarında, “hakim” olarak betimlenebilecek bir toplumsal gruptur.²⁶ Hatta, Osmanlı toplumunun bir dilimi olarak mülkiye memurlarının önem itibarıyla, Batı Avrupa burjuvazisinin taşıdığı önemle aşağı yukarı aynı olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.²⁷ Osmanlı mülkiye memurlarının kendi toplumu içindeki önemi Avrupalı

²³ a.g.e., s. 89.

²⁴ L. Hilal Aksül, a.g.itt., s. 37.

²⁵ Carter V. Findley, a.g.e., s. 10.

²⁶ a.g.e., s. 13.

²⁷ a.g.e., s. 12.

benzerlerinin çok ötesindedir.²⁸ Yani, Osmanlı memurlarının, siyasal sistem de dahil olmak üzere, tüm toplumsal yapıyı sınıfsal çıkarları doğrultusunda düzenleme gücüne sahip, egemen bir sınıf niteliği taşıdıklarını söylemek mümkündür.

Merkezi Hükümetin Güçlendirilmesi

18. yüzyıldan beri devletler kaçınılmaz olarak merkeziyetçi bir dönüşüm geçirmektedirler. Modern çağda merkeziyetçilik, devletlerin büyük ölçüde mali, idari, hukuki alanda standart ve bütüncü bir kontrol kurmalarıyla ortaya çıkan bir niteliklerdir. Merkeziyetçi devlet, uzmanlaşan ve kalabalıklaşan bir bürokrasiye, toplumun üzerinde güçlü kontrol nedeniyle mükemmelleşen bir bürokratik kayıt sistemine sahiptir. Kısacası merkeziyetçilik, bir anlamda bürokrasinin gücü demektir.²⁹

Yukarıda açıklanan ve Osmanlı açısından eski siyasal rejim yerine yeni bir siyasal sistem geliştirme zorunluluğuna işaret eden gerekliliklerin gerçekleştirilmesinde, takip edilebilecek yegâne yol olmamakla birlikte, tercih edilen yol, hükümdarın mutlak egemenliği altında merkeziyetçi bir bürokratik monarşi kurmak olmuştur.³⁰ Tanzimat rejiminin kendisi eski Osmanlı İmparatorluğunun merkeziyetçiliğini de aşan bir bürokrasi devleti gerçekleştirme yönünde programlanmıştır.³¹ Kuşkusuz, merkeziyetçi bir siyasal modelin uygulanması zorunluluk değildi, ama, merkeziyetçilik, uygarlık tarihinde aslında bürokrasinin başardığı en önemli devrimlerden biri sayılmalıdır.³²

Genel olarak çağdaşlaşma ve özellikle Tanzimat hareketinin temel kaygısı, devletin kendini savunması ve dağılmasını önlemektir.³³ Bu kapsamda gerçekleştirilen tüm reformların temel amacı budur. Tanzimat, bu amaca yönelik bir idare-i maslahat tedbiridir.³⁴

Çağdaşlaşma hareketinin merkezileşme, merkezi iktidarın güçlendirilmesi yönünde gelişmesinin nedenini, Osmanlının “dağılma” korkusunda aramak gerekir. Dağılmayı engelleyecek idari maslahat tedbirlerinin, iki önemli yolu vardı. Birincisi merkezileşme ve yerel yapılar üzerinde otorite kurmak, diğeri

²⁸ a.g.e., s. 40.

²⁹ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 123.

³⁰ Niyazi Berkes, a.g.e., s. 169.

³¹ a.g.e., s. 244

³² İlber Ortaylı, a.g.e., s. 138.

³³ Taner Timur, a.g.e., s. 12.

³⁴ Taner Akçam, a.g.e., s. 159.

ise farklı ulusal, dinsel azınlıkları İmparatorluğa bağlamanın yollarını bulabilmekti. Bu nedenle Tanzimat, idari anlamda bir merkezileşmedir. Modernleşme adı altında Batı'dan belli kurumların alınmasının arka planında yatan, devletin merkezi otoritesini güçlendirmektir.³⁵

Başlangıçta askeriye'nin yenileştirilmesine yönelik olarak atılan bazı adımlarla sınırlı çağdaşlaşma faaliyetleri, askeri reformun maliyetleri nedeniyle, gelirlerin arttırılması gereğinin daha çok fark edilmesine yol açtı. Bu, yönetimin düzenini ve etkinliğini geliştirmek gereğine de işaret ediyordu. Tüm bu hedefler, çoğu fiilen ayanın denetiminde olan eyaletlerde, merkezi yönetimin yeniden hüküm sürmesi gereğini ortaya koyuyordu. ³⁶Bunu yapacak güç ise, merkezi gücün kendi desteği olarak geliştirdiği bürokrasi ve ordu olacaktır. Aslında, çağdaşlaşma gereğini tespit eden de bürokrasi ve ordudur. ³⁷ Aynı bürokrasi, çağdaşlaşma süreci içinde, padişahın simgelediği patrimonial meşruiyet kavramının kontrolünü eline geçirecektir.³⁸

Babiali egemenliği bürokrasinin modernleştiği, güçlendiği, dolayısıyla Türkiye tarihinde modern merkeziyetçiliğin kurulduğu dönem demektir.³⁹

Yeni Bir Memur Sınıfının Ortaya Çıkışı

Çağdaşlaşma reformlarının ağır yükü, reformların gerçekleştirilebilmesi için yeni ve farklı bir bürokratik yapıyı, kadroları gerekli kılmıştır. Bu gerekliliğin sonucu olarak, Osmanlı Devletinin reform dönemi (1789-1922) aynı zamanda, “yönetici sınıfın” tarihsel olarak yeni ve farklı bir yapıya dönüşmesi sürecidir.⁴⁰ Tarihi koşullar Osmanlı Devletinin yüksek bürokrasisinin önceki dönemlere göre farklı olmasını gerektiriyordu. Profesyonelleşmemiş, kolejyal yönetim sisteminden büro sistemine; “kalemiye”den “mülkiye”ye dönüşmenin yaşandığı bir süreçtir. Çağdaşlaşma hareketi kapsamında gerçekleştirilen yönetsel reformlar, kültürel gelenekselcilik bağlamında işleyen Weberien anlamda, patrimonial bürokrasiden, niteliği yenilik olan ve gittikçe daha fazla yasa ve rasyonel planla tanımlanan daha modern bir yönetime geçiştir.⁴¹

³⁵ a.g.e., s. 159.

³⁶ Carter V. Findley, a.g.e., s. 20.

³⁷ Şerif Mardin, a.g.e., s. 26

³⁸ a.g.e., s. 26.

³⁹ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 90.

⁴⁰ Carter V. Findley, a.g.e., s. 4.

⁴¹ a.g.e., s. 13., Şerif Mardin, “Atatürk, Bürokrasi ve Rasyonellik”, 75 Yılın İçinden (22 Yazardan Seçmeler). Hazırlayan: Ahmet Oktay, Cumhuriyet Gazetesi Armağanı. Ekim 1998. s.88.

Yönetici sınıf mensupları da, padişahın kulları olmakla birlikte, devlet hizmetinde çalışan kullarının kaderlerini, reaya mensup olanlardan ayırmak gerekiyordu. Çağdaşlaşma ve merkezi yönetimin güçlendirilmesi bu doğrultuda önemli değişikliklere olanak sağlamıştır. Bu değişim, merkezileşmeyi iktidarın sarayda toplanması olarak algılayan II. Mahmud'un bile kendisini uzak eyaletlerde ve dışarıda temsil edecek bir üst düzey hükümet hizmetlileri kadrosuna ihtiyacı olduğunu gördüğü zaman gerçekleşmiştir.⁴²

Çağdaşlaşma ile birlikte, Osmanlı bürokrasisi geleneksel yapısını, ideolojisini, eğitim ve çalışma biçimini değiştirmeye başlamıştır. Tanzimat devrinin devlet adamları bürokrasiden yetişmiştir. Devrin yönetici sınıfının kompozisyonu Osmanlı devlet yapısındaki değişikliğinde göstergesi gibidir. Klasik Osmanlı dönemindeki asker yöneticiler yerlerini sivil bürokratlara bırakmaya başlamışlardır.⁴³ Bu süreç, bütün bir yüzyıl boyunca devam etmiştir. II. Meşrutiyet dönemine gelindiğinde ise, artık yeni bir memur tipi vardır.⁴⁴ Çağdaşlaşma hareketi kapsamında 1839'dan itibaren başlatılan eğitim reformu, Mülkiye Mektebinin açılması ve bu okul aracılığıyla yeni memur yetiştirme çabalarının II. Meşrutiyet döneminde meyvelerini verdiğini söylemek mümkündür. Mülkiye memurları, çağdaşlaşma hareketi kapsamında başlayan yönetsel reform ilerledikçe en önemli mevkileri dolduracak olan görevlileri ifade eden bir kavramdır. Bu iddianın en somut dayanağı, Ocak 1909'dan başlayarak birkaç yıl yayımlanan aylık "Mülkiye" dergisi ve bu dergide yer alan yazılardır.⁴⁵ Dergiyi yayımlayan derneğin varlığı bile, zamanın değiştiğinin ve profesyonelliğin güçlendiğinin bir işaretidir. Dernek üyeleri "eski okul bağı"ndan çok, bir aile imajını yeğ tutuyorlardı. Mülkiye Mektebi'yle bağı olan herkesi "Mülkiye ailesi" içinde sayıyor ve birbirlerine "kardeş" ya da en azından "refik" diye hitap ediyorlardı. Dolayısıyla yerel idareye ilişkin bir tartışmada, vali ile personeli arasındaki ilişkilerin baba ve oğulları arasındaki ilişkiler çerçevesinde ele alınması gayet doğaldı. İdare için sonuçları ideal olmasa ve aile terminolojisi patrimonyalizm mirasını çağırırsa dahi, güçlü bir dayanışmaya işaret etmektedir.⁴⁶ Tüm bu gelişmelerle ortaya çıkan 19. yüzyıl Osmanlı lord-bürokrasisi 18. yüzyıldakinden farklıdır.⁴⁷

⁴² a.g.e., s. 26.

⁴³ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 109.

⁴⁴ a.g.e., s. 258.

⁴⁵ a.g.e., s. 258.

⁴⁶ a.g.e., s. 259.

⁴⁷ a.g.e., s. 90.

Kul sisteminden daha ileri bir sistem olmakla birlikte, intisap sistemi ile seçkin üretilmesinin yol açtığı önemli bazı sorunların da bulunduğu belirtilmelidir. Anılan yapı, söz konusu seçkinlerin mevkilerini kişisel olmayan kamu mevkileri olarak değil, kişisel, bir çeşit “efendisinin çiftliği” olarak görme tutum benimsemelerine yol açmıştır. Diğer bir sakınca ise, sözü edilenlerin mevkilerinde tutunabilmek için dalkavukluğu bir davranış biçimi olarak benimsemeleridir.⁴⁸ Son olarak, seçkin tabakasına girildikten sonra halktan kopma, kişisel çıkar ve servet sağlama yönünde davranış sergileme sınıf mensuplarının ortak özelliği haline gelmiştir.⁴⁹

Çağdaşlaşma hareketinin ortaya çıkması ile, Osmanlı hükümet sistemi patrimonyal bir monarşi olarak kalmış olsa bile-aslında Sultan II. Abdülhamid ve İttihat ve Terakki triumvirası (1913-1918) patrimonyal yetkiciliği “modernize etmiş ve yeniden yerleştirmişlerdi- geleneksellikten akılcı legalizme doğru bir gidişi göstermektedir.⁵⁰ Çağdaşlaşmanın en genel anlamda Osmanlı idaresine getirdiği yenilik, Weberien anlamda bir idari yapıyı asgari koşulları içinde gerçekleştirmesidir. Hukukilik vasfına verilen önem, idaredeki farklılaşma, Mülkiye’nin kurulmasıyla idare uzmanı olan memurlar yetiştirmeye çalışması, yönetmelik veya ona muadil düzenleyici dokümanlardaki artış, memuriyetin “şahsilik” unsurunu azaltma çabaları, çağdaşlaşma ile eş sayılan çabalaradır.⁵¹

Toplumsal Farklılaşma ve Çatışma

İnsanların biyolojik olduğu kadar sosyal bakımdan (yani ihtiyaçları, gelirleri, yaşayışları, giyinimleri, örf ve adetleri) da birbirlerinden farklı yönleri bulunmaktadır. Dolayısıyla tarihin bütün dönemlerinde insanlar arasında farklılaşmanın, tabakalaşmanın varlığı bilinmektedir.⁵²

Sosyal sınıf kavramı ise, sosyal tabakalaşma kavramı ile iç içe bir kavramdır. Sosyal sınıfların olduğu yerde bir sosyal tabakalaşmadan, sosyal tabakalaşmanın olduğu yerde ise sosyal sınıfların varlığından söz edilir. Tarihin kaydettiği bütün toplumlarda sosyal sınıfların varlığı bilinmektedir. Sosyal sınıflar hiç bir zaman ortadan kalkmamakta, karakter değiştirerek devam etmektedir.⁵³

⁴⁸ Niyazi Berkes, a.g.e., s. 205-206.

⁴⁹ a.g.e., s. 206.

⁵⁰ Carter V. Findley, a.g.e., s. 8.

⁵¹ Şerif Mardin, a.g.m., s. 89.

⁵² www.osmanli.org.tr/index.asp. 01.03.2003.

⁵³ www.osmanli.org.tr/index.asp. 01.03.2003.

Yaygın kabule göre, Osmanlı Devletimde Batılı anlamda sosyal tabakalaşma ve sosyal sınıflar oluşmamıştır. Bu anlamda, Batıda görülen serf-senyör, proleterya-burjuvazi şeklinde bir tabakalaşma Osmanlı toplumu içinde mevcut değildir.⁵⁴ Ancak, bu Osmanlıda toplum kesimleri arasında farklılaşmanın bulunmadığı anlamına gelmemektedir.

Çağdaşlaşma ile birlikte Osmanlı devlet adamları, yönetici kesim ve yine aynı kesimden oluşan aydınlar arasında, Avrupa'nın taklidi ve Avrupalılaşma hareketlerinin gerektirdiği Avrupalılarla temas zorunluluğu nedeniyle bir farklılaşma doğmaya başlamıştır. Çağdaşlaşma, başlangıçta Batı hakkında en çok bilgi sahibi olanlar ve özellikle kalemiye ve mülkiye memurlarının öncülüğünde gelişen bir hareket oldu. Devletin bekası için Avrupa değerlerinin ithalini gerekli sayan bu kesim mensupları aynı zamanda, Avrupa'daki resmi hizmetin daha güvenli koşullara sahip olduğunu da, doğal olarak süreç içerisinde fark etmiş ve kendisi için de istemiştir. Bu durum, anılan kesimlerin kendi çıkarları ile Batılılaşma hedefini birleştirmiştir.⁵⁵

Bu çerçevede gerçekleştirilen reformlar, yeni ve farklı bir memur, bürokrat sınıfı oluşturmuştur. Bürokrasi ve bürokratik aktörler bağlamında tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan bu farklılaşma, bir diğer boyutu ile sorundur. Bu sorunu, yönetici/yönetilen farklılaşmasından kaynaklanan çatışma ya da mevcut çatışmanın yoğunlaşması olarak nitelendirilebiliriz. Özellikle Tanzimat reformları ve sonrasındaki süreçte, zaten varolan yönetici-yönetilen farklılaşması keskinleşmiş; yöneticilerle yönetilenler bir çatışma ortamı içinde karşı karşıya gelmiştir. ⁵⁶ Merkezi oluşturan resmi güçler, klasik Osmanlı döneminde dahi çevreden önemli farklılıklarla ayrılmışlardır. Bu fark yalnızca resmi görevlilerin etnik farklılıkları ve istihdam biçimleri ile sınırlı olmayıp, aynı zamanda, tabi oldukları hukuk ve eğitim farklılığı ile ekonomik nedenler ve devlet görevlilerinin etkinliklerinden de kaynaklanmaktadır.⁵⁷ Tüm bu nedenlerden ötürü İmparatorluğun parlak çağında dahi, merkez ile çevre arasında şiddetli karşılaşmalar olmuş; gerileme döneminde ise, resmi görevliler, kendi toplumunu talan eden kimselere dönüşmüşlerdir.⁵⁸ Şerif Mardin'e göre Osmanlı çağdaşlaşmasının sürece katkısı, merkezileşme ve kültürel farklılaşma olgusundadır.⁵⁹

⁵⁴ www.osmanli.org.tr/index.asp. 01.03.2003.

⁵⁵ Carter V. Findley, a.g.e., s. 37-38.

⁵⁶ Şerif Mardin, a.g.e., s. 30.

⁵⁷ a.g.e., s. 34-35.

⁵⁸ a.g.e., s. 38.

⁵⁹ a.g.e., s. 45.

Bu süreçte, Tanzimat'ın halk desteğinden yoksun olmasının, Tanzimat'ın yol açtığı ikili kültürel yapının da, önemli etkileri bulunduğu ifade edilmelidir.⁶⁰ Kültürel açıdan özellikle eğitim/okul reformunun özel bir konumu vardır. Yeni eğitim sistemi ve bunu oluşturan okullardan özellikle merkez bürokrasisine mensup yöneticilerle bunların çocukları yararlanıyorlardı. Yeni eğitim kuruluşları ve özellikle bu kurumların temel taşlarından olan askeri okullarda “toplumsallaşma” daha etkili oluyor; bu da, bu okullara devam eden ve bitiren kesimlerde taşraların, ilerlemeye ve yeni düşüncelere kapalı ve uygarlığa aykırı yerler olarak görülmesi gibi bir düşünceyi belirgin bir şekilde ortaya çıkarıyordu.⁶¹

Tanzimat'ın yol açmış bulunduğu bu ikili yapının yol açtığı sorunlar, Cumhuriyet döneminde de devam eden, ciddi bir çatışmanın temellerini atmıştır. Toplum, Batıcılar ve İslamcı-gelenekçiler olarak ikiye bölünmüştür. Dünya görüşleri, hayat anlayışları, yaşayışları birbirinden tamamen farklı iki nesil oluşmuştur. Bu çatışmanın halen devam ettiği söylenebilir.⁶²

Taşrada reformlardan ne Müslüman din adamları ne de diğer toplum kesimleri memnun olmamış, bu durum bazı yerlerde halk arasında hükümete karşı gelmeyi güden kışkırtmalara önayak olmuştur. 61⁶³ Çağdaşlaşma adına yapılan tüm girişimler, geniş halk kitleleri tarafından “gavur icadı” olarak nitelendirilmiş; İslami geleneği bütün yoğunluğu ile yaşayan geniş halk kitleleri için yoğun bir öfkenin kaynağı olan bu durum, halk kesimleri ve yönetici aydınlar arasında derin farklılıklar ve düşmanlıkların gelişmesine yol açan bir “toplumsal/kültürel farklılaşma”ya yol açmıştır. Batı'ya açılışa katılmayanlar bir İslami tutuculuk profili oluştururken, katılanlar da gittikçe daha çok laikleşmiştir. Bu laikleşmenin siyasi ihtilafların yoğunlaşmasındaki payı büyüktür. Çünkü mülkiye memuru olan kültür-aracıları, batılılaşmanın öncüleri olarak rollerini, zaman zaman politikayı etkileme kabiliyetleriyle birleştirdiler; bunun da sonuçları şiddetli olmuştur.⁶⁴ Açıklanan nedenlerle, 19. yüzyıldan itibaren uzun bir dönem taşraya hakim ayan-ağa ve bunların yönlendirmesi altındaki halk kesimlerinin gelenekçiliği ile merkezdeki bürokratlar arasındaki çatışma Türk politik yaşamına damgasını vuracaktır.⁶⁵

⁶⁰ Taner Akçam, a.g.e., s. 164-165.

⁶¹ a.g.e., s. 45.

⁶² a.g.e., s. 166-168.

⁶³ Niyazi Berkes, a.g.e., s. 245.e.

⁶⁴ Carter V. Findley, a.g.e., s. 38.

⁶⁵ Niyazi Berkes, a.g.e., s. 245.

Batı Etkisi / Dayatması

Batı düşüncesinin Tanzimat'a etkisini iki farklı bağlamda ele almak gerekir: Düşünsel etkilene ve Batılı ülkelerin dayatması.

Batı düşünce mirasının çağdaşlaşma hareketine ve özellikle Tanzimat'a etkisi konusunda görüşler oldukça farklıdır. Tanzimat Fermanını, bireyin eski teokratik devlet anlayışından uzaklaşarak devlet karşısında bir hak ve özgürlüğe sahip olduğu, devletin de yalnız fertlerin bu hak ve hürriyetlerini korumakla yükümlü bulunduğunu, kabul eden aydınlanmam devlet anlayışına yönelmenin bir ifadesi⁶⁶ olarak savunanlar bulunduğu gibi, bunun tamamen aksini savunanlar da mevcuttur. Bununla birlikte, Fermanın ve onu hazırlayanların Batı'daki düşünce akımlarından etkilenmediklerini söylemek de yanlış olacaktır. Osmanlı yöneticileri çağlarının insanları olarak elbette Batı'nın siyasi ve düşünce akımlarından etkilenmişlerdir. Konu bağlamında Şerif Mardin'in yorumu bu hususu açıklar niteliktedir. Şerif Mardin'e göre Tanzimatçıların ve bu arada Reşit Paşanın tutumu Avrupa'da 18. ve 19. asırlarda yayılan liberalizm cereyanının arkasında yatan ideoloji ve dünya görüşüne tamamıyla uymaktadır. Batı'da bu dönemde egemen olan Anayasacılık akımı, Tanzimat adamlarına ihtiyaç duydukları düşünsel malzemeyi vermektedir.⁶⁷

Osmanlı yönetici seçkinleri, Avrupa düşüncesine yabancı olmadıkları gibi, bundan önemli ölçüde etkilenmişlerdir. Osmanlı düşün hayatına Batı düşüncesi Kameralizm yoluyla girmiştir. Aydın despotizmi adı verilen görüşün siyasal teorisi olarak Kameralizmin, güçlü devlet anlayışında olan Osmanlı yöneticilerinin bu arzularına cevap vermesi doğaldır.⁶⁸

Bu etkilene, Osmanlı Çağdaşlaşmasının tüm evrelerinde ve bütün yönetici kuşaklar için geçerlidir. Nitekim Bülent Tanör aynı sürecin İttihat ve Terakki yöneticileri için de geçerli olduğu görüşündedir. Tanör fazladan, Osmanlı'nın Batı ile ticari ilişkilerinin ürettiği ticaret burjuvazisinin de bu etkilenmeye dahil olduğu görüşündedir. Bülent Tanör'e göre:

“Osmanlı Devleti'nin 1838'den itibaren önce İngiltere ile sonra da belli başlı Batılı devletlerle yoğun ticari anlaşmalar düzenlemiş olması sonucunda, değişik yabancı sermaye çevreleri ve bunlara bağlanan yerli gruplar oluşmuştur. Bu durum, bir grup ticaret burjuvazisinin İngiltere ve Fransa yanlısı, bir başkasının ise Almanya bağımlısı

⁶⁶ Taner Akçam, a.g.e., s. 152.

⁶⁷ a.g.e., s. 153-154.

⁶⁸ a.g.e., s. 154.

olmasına yol açmıştır. Egemen ya da fiili tek parti olan İttihat ve Terakkimin sivil kanadında İngiliz yanlılığı, asker kanadında ise, Alman yanlılığı ağır basmaktadır. Bunun da çeşitli nedenleri ve Batı etkilemesi ya da dayatmasına açık olmak gibi önemli sonuçları vardır:

En başta Almanya, uluslararası arenada Osmanlının yeni hamisi rolündedir. Almanya, gerek ekonomik gerekse, askeri açıdan daha güçlü görünmektedir ve her iki alandaki işbirliğinin hacmi oldukça artmıştır. Ve nihayet, Almanya'nın siyasal rejimi ve ulusal ekonomi anlayışı İttihat ve Terakki'ye daha cazip görünmektedir. Almanya'da siyasal rejim otoriter (otokratik), ekonomik politikalar devlet güdümlü ve “milli iktisat” temelliydi. İttihatçılar da siyasal tercih olarak demokrat değil otoriter ya da otokratılar. Ekonomik tercihleri de “milli iktisat” yönündeydi.”⁶⁹

Çağdaşlaşma hareketleri ve Tanzimat'ta Batı etkisi sorununun ikinci ve bizce asıl önemli boyutu, politiktir. Yani reformların gerçekleştirilmesinde ağırlıklı etkisi ile Batı dayatması. Özellikle Tanzimat Fermanının ne derecede Batılı devletlerin dayatması ile yayınlandığı Türk tarihçileri arasında son derece tartışmalı olmakla beraber,⁷⁰ dönemin ekonomik ve siyasal koşulları dikkate alındığında durumun aslında, pek de tartışmaya açık olmadığı görülecektir. Nitekim, Osmanlı politik yaşamında son derece önemli rol oynayan İngiliz Elçisi Lord Stratford Canning, Tanzimat Fermanının fikir babası olarak kendisini görmektedir.⁷¹

Tımar sisteminin çöküşü ve ayanın bir nevi feodal sınıf haline gelişi, Osmanlı merkezi devlet sistemini zaafa uğratıp vergi sistemini sarsınca, devlet ricaline, artan saray ve kamu masraflarını karşılamak üzere Batı ülkelerinden borç almak cazip bir yol olarak görünmüştü. Bu süreç Osmanlı Devleti'ni Batı ülkelerine bağlamanın en kısa ve en emin yolu olmuştur.⁷² Belirtilmelidir ki, bu sürecin sonunda, 1839 yılında, ekonomik açıdan Osmanlı iflas halindedir. İflasından sonra Osmanlı Devleti tam bağımsız bir devlet olmaktan çıkmış, yarı bağımlı (ya da sömürge), yarı bağımsız bir devlet durumuna düşmüştür. Osmanlı'nın ilginç yönü şu ya da bu devletin değil, ama büyük Avrupa

⁶⁹ Bülent Tanör, Kurtuluş Üzerine On Konferans (Türkiye 1918-1923), Cumhuriyet Gazetesi Armağanı, Temmuz 1997, s.21-22.

⁷⁰ Taner Akçam, a.g.e., s. 154.

⁷¹ a.g.e., s. 149.

⁷² Taner Timur, a.g.e., s. 11-12.

devletlerinin ortak yan sömürgesi olmasıdır.⁷³ Bu konumda bulunan bir ülke açısından, iç politik kararların dahi, egemen ulusal iradenin bağımsız ürünü olabileceğini düşünmek çok da doğru olmasa gerektir. Bu nedenle, Tanzimat'ın ilanında yabancı devletlerin tartışma götürmez bir rolü ve etkisi olduğu yönündeki görüşlerin hakkı teslim edilmelidir. Kaldı ki, bu etki daha doğrusu dayatmanın varlığını Tanzimat Fermanının kendisinde de okumak mümkündür. Fermanda yabancı devletler, Fermanla verilen sözlerin yerine getirilmesini kontrol edecek bir garantör durumundadırlar.⁷⁴

Aslında Fermanda Batı'nın baskısının veya ondan yardım isteme arzusunun önemli bir rol oynadığı, Fermanın ilanı sırasında bile bilinen ve söylenmiş bir gerçektir.⁷⁵ Sina Akşin, çağdaşlaşma ve Tanzimat reformlarının temel amacının ülkeyi güçlendirmek ama, daha da önemlisi bu yönde yapılacak çalışmaların başarısı açısından, özellikle Avrupa'nın desteğini kazanmak olduğu görüşündedir.⁷⁶ Bu nedenle anılan konuda asıl tartışmanın, Batı etkisinin boyutları ve Tanzimat yöneticilerinin Batı ile ilişkilerinin niteliği üzerine olduğu belirtilmelidir. Yaygın kabul, Tanzimatçıları Batı'nın kuklaları olarak değerlendirmektedir. Onlar İngiliz ve Fransız çıkarlarının uzantıları ve ülkeyi Batılı emperyalistlere peşkeş çeken işbirlikçilerdir.

Tanzimat Paşalarından olan Fuat'ın, Batı ile Tanzimat kadroları arasındaki ilişkiyi betimleyen şu sözleri anlamlıdır: “Bir devlette iki kuvvet olur. Biri yukarıdan biri aşağıdan gelir. Bizim memlekette yukarıdan gelen kuvvet cümlemizi eziyor. Aşağıdan ise bir kuvvet hasıl etmeye ihtimal yoktur. Bunun için pabuçu muştası gibi yandan bir kuvvet kullanmaya muhtacız. O kuvvetler de sefaretlerdir.”⁷⁷ Belirtilmelidir ki, bu ifadede yer alan “aşağıdan hasıl edilen kuvvetin” yokluğu tüm çağdaşlaşma hareketlerinin tepeden inme niteliğini zorunlu kılan toplumsal taban desteğinden yoksunluğu da işaret eder.

Çağdaşlaşma ve Düşünsel Yapı

Tanzimat döneminin devlet adamları otoriter bir yönetimin temsilcisidirler. Bu yöneticilerin demokrasi gibi bir ideale ve demokratik yönetime uzak davranışlı oldukları açıktır. Ancak, onların başlattıkları ve kısmen başardıkları reformlar, Osmanlı toplumunda siyasal modernleşmeyi hazırlamıştır.⁷⁸ Tan-

⁷³ Sina Akşin, a.g.e., s. 37.

⁷⁴ Taner Akçam, a.g.e., s. 154.

⁷⁵ a.g.e., s. 155.

⁷⁶ Sina Akşin, a.g.e., s. 34.

⁷⁷ Taner Akçam, a.g.e., s. 158.

⁷⁸ İlber Ortaylı, a.g.e., 91.

zimatçılar inkılapçı değil reformcu ve pragmatikdirler. Osmanlı yöneticileri reformları yürütürken şartlara göre davranmışlardır.

Tanzimatçı devlet adamlarının ilk kuşağının pragmatik reformculuğu, bir kuşak sonra siyasal ideolojiye, grup ve kişi çekişmesi, programlı bir siyasal muhalefete dönüşmüştür. Mustafa Reşid Paşa'nın aydın mutlakiyetçiliği ile başlayan dönem, Mithat paşanın anayasacılığı ile noktalanmıştır. 1860'larda Osmanlı düşünce hayatının en önde gelen üç kişisi, laik-ulusçu düşünceli olan Şinasi, onun yanında modernleşmeci-İslamcı Namık Kemal ve İslamcılıkla laiklik, Türkçülükle Osmanlıcılık arasında gidip gelen alî Suavi idi.⁷⁹ Döneme damgasını vuran düşünce akımları İslamcılık, Batıcılık ve Türkçülüktür.

Kendisinden sonraki gelişmeleri belirleyen, önemli oranda etkileyen bir olgu olarak bu dönemde ortaya çıkan “Yeni Osmanlılar (takipçisi Jön Türkler)” hareketi incelenmeye değerdir. Abdülaziz döneminin muhalif grubu olan Yeni Osmanlılar, bir muhalefet hareketi olarak anayasal monarşiyi öngörür. Hareket, üyeleri bürokrasinin üst katmanlarına karşı harekete geçen fakat kendileri de memur olan bir gruptur.⁸⁰ Bürokrasinin içinde yer alan muhalif bir grup olarak Yeni Osmanlılar, devlet ve topluma bakış açıları ve ideolojileri ile Tanzimat döneminin birinci kuşağından ayrılırlar. Kendisinden sonra gelen İttihat ve Terakki hareketini derin biçimde etkileyen Yeni Osmanlıların çoğu önemli devlet görevlilerinin akrabalıdır. Fransız Devrimi'nin temel fikirlerinden etkilenmiş, hürriyet fikrini Osmanlı düşün hayatına sokmuşlardır ama özgürlükçü, laik bir programa sahip olmaktan uzaktırlar. Ayrıca bağımsız bir hareket olmaktan çok, Osmanlı paşaları arasındaki iktidar kavgalarının doğrudan bir parçası görünümündedirler. Siyasi görüşleri Batı'nın aydınlanma felsefesinin vulgarizasyonundan ibarettir. Ancak, dolaylı da olsa insan hak ve özgürlükleri ile ilgilendiler. Halkın yönetimden hoşnutsuzluğu ve özellikle yönetici zulümleri en çok ele aldıkları konular olmasına rağmen, yine en çok korktukları şey bir halk ayaklanmasıdır.⁸¹

Jön Türkleri genel olarak kendi toplumlarının modernleşmecileridirler. Aydınlanmanın temel kavramları Jön Türk düşüncesinde büyük rol oynar. Toplumsal gelişme, din/bilim; ilerleme/gericilik eksenlerinde ele alınır. Kendileri gelişmenin, ilerlemenin temsilcileridirler. Bu nedenle bilimin Jön Türk düşüncesinde önemli bir yeri vardır. Osmanlı toplumunun geri kalmasını,

⁷⁹ a.g.e., s. 262.

⁸⁰ a.g.e., s. 270.

⁸¹ Taner Akçam, a.g.e., s. 243.

Batı'nın üstünlüğünü açıklayan sihirli kavramdır bilim. Toplumsal sorunların çözümünde dahi doğa bilimlerinin yardımına başvurulur. Doğa bilimlerinin ve pozitivistizmin bu denli etkili olmasının bir nedeni de, rejimin meşruiyet kaynağını dinden almasıdır. Bu nedenle dine karşı bilimi çıkarıyor ve kendilerini toplumun sosyal doktorları olarak tanımlıyorlardı. Bilime vakıf oldukları için kendilerine özel bir rol biçmekteydiler ve “kendilerinin toplumun tamamen ayrı bir zümresi oldukları kanaatinde idiler.” Bilime egemen olan ve gerçekleri bilenler olarak üzerlerine düşen görev, halka ellerindeki bilgiler doğrultusunda önderlik etmektir.⁸²

Kitle desteğinden yoksunluk Jön Türk hareketinin tüm kesimlerinin ortak karakteristiğidir. Hareket, asker-sivil bürokrasi arasında son derece yaygın ve güçlü olarak örgütlenmiştir ama bunun dışında bir toplumsal desteğe sahip değildir.⁸³ Jön Türk hareketinin temel kaygısı “devleti kurtarmaktır.” Devleti kurtarmak ve bunun için de güçlü bir otoriteye duyulan özlem, Jön Türklerde son derece elitist ve despotik düşüncelerin gelişmesine zemin hazırlamıştır. Bu düşüncelerden hareket eden Jön Türklerin kurdukları rejim de, Talat Paşanın ifadesiyle, “aydın istibdadıdır.” Etkisinde kaldıkları Pozitivizm ve Sosyal Darwinizmin de yardımıyla, bu tür bir devlet anlayışı için gerekli olan otoriter-elitist teorileri geliştirmekte de hiç zorlanmamışlardır.⁸⁴

CUMHURİYET DÖNEMİ

Çalışmanın bu bölümünde, MMHK'nın yürürlüğü açısından, değişen siyasal sisteme rağmen sürekliliği, yine koşulların sürekliliği bağlamında anlatılacaktır. Bu çerçevede, toplumsal, siyasal ve düşünsel yapıları belirleyen temel koşullarda köklü bir değişimin gerçekleşmediği durumlarda, anılan yapıları biçimsel olarak değiştiren siyasal devrimlerin içeriksiz olduğu ve bir tarihsel sürekliliği ileri sürmenin yanlış olmayacağı açıklanmaya çalışılacaktır.

Tarihsel Süreklilik

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin ne kadar Osmanlıların devamı olduğu son derece tartışmalı bir sorundur. İktidardaki sınıfların bileşiminden, politik-iktisadi-sosyal reformların başta devlet yapısı olmak üzere toplumda yol açtığı değişikliklerden hareketle, kopuş ve süreklilik üzerine son derece önemli

⁸² a.g.e., s. 277.

⁸³ a.g.e., s. 279.

⁸⁴ a.g.e., s. 279

tartışmalar yapılmaktadır. Konu son derece önemli olduğu için cevabı tek bir boyuttan kalkarak vermek oldukça zordur.⁸⁵

Tarih her şeyden önce dikey bir süreçtir; her kesit kendisinden önce gelenden kaynaklanır; şu ya da bu yönde onun etkilerini ya da ona karşı tepkileri bağrında taşır.⁸⁶ Tarihteki büyük dönüşümler hem geçmişe bir reddiye, hem de ona dayalı atılanlardır. Devrimci süreçte hem bir kopuş hem de bir süreklilik vardır. Bu durum Türkiye ve Cumhuriyet açısından da farklı değildir.

1918-1923 arasında yaşananlar geçmişle bir hesaplaşma ve onu aşmadır: Çokuluslu, yarı bağımlı bir imparatorluktan, ulusal-demokratik ve bağımsız bir devlete geçiş. Ama, bu büyük çağıldamanın havuzu da ona öngelen dönemde aranmalıdır. Tarihin mirası, ekonomik-sosyal, düşünsel ve siyasal-kurumsal alanlarda yakalanabilir.⁸⁷

Bülent Tanör'e göre:

“1918 sonrasındaki önemli dönüşümlerin, en azından II. Meşrutiyet dönemiyle iç içe geçtiği söylenmelidir. Çünkü, kurtuluş kadroları ve ideolojisi köklerini bu dönemde bulmaktadır. 1918'de başlayan söz konusu dönemin bitimini belirlemek daha da zordur. Bir görüşe göre devrimci atılımlar 1930 başlarında son bulmuş ve durulma dönemi başlamıştır; bu nedenle devrim ve devrimci dönem noktalanmıştır. Ama unutmamak gerekir ki, reformların yerleştirilmesi ve hatta yenilerinin bunlara eklenmesi süreci bundan sonra da vardır. Bunlar 1940'ların sonuna kadar uzanacaktır.”⁸⁸

1918-1920 dönüşümü, geçmişin, bir ölçüde yine geçmişten alınan malzemelerle aşılması anlamına gelir. Dolayısıyla, keskin bir kopuştan çok, “tarihsel süreklilik içinde bir geçiş”ten söz etmek daha yerinde olacaktır.⁸⁹

1918'de başlayan sürece ilişkin kavramlaştırma tarihsel sürekliliğe işaret eden bir başka olgudur. Bu tarihten itibaren toplumsal, siyasal, kültürel ve ekonomik alanda uygulanan politikaların tümünü karşılamak üzere kullanılan terim(ler) başta “çağdaşlaşma” olmak üzere, “batılılaşma, Avrupalılaşma, modernleşme” kavramlarıdır.

⁸⁵ Taner Akçam, a.g.e., s. 316.

⁸⁶ Bülent Tanör, Kurtuluş Üzerine On Konferans (Türkiye 1918-1923), Cumhuriyet Gazetesi Armağanı, Temmuz 1997, s. 12.

⁸⁷ a.g.e., s. 137.

⁸⁸ a.g.e., s. 10.

⁸⁹ a.g.e., s. 132.

Cumhuriyet rejimlerinin, başlangıçtan itibaren üstesinden gelmeye çalıştığı sorunlar göz önünde bulundurulduğunda süreklilik daha bir belirginleşmektedir. Uluslaşma (ulusal devlet, ekonomi oluşturma), laiklikleşme (hukukta, eğitimde ve toplumsal yaşamın her boyutunda) hareketi Cumhuriyetin, Osmanlıda da örneği aynı yaygınlıkta görülen, reformlarıdır.

Düşünsel/Bürokratik Miras

Tarihsel sürekliliğe işaret eden önemli bir husus düşünsel mirastır. Önceki bölümlerde, Osmanlı çağdaşlaşmasının ilerleyen aşamalarında, ortaya çıkan bürokratik aydın kadroların batıcı oldukları; batılılaşma yönünde gerçekleştirmeye amaçladıkları reformların pozitivist bir yaklaşımla belirlendiği ve bununla ilintili olarak otoriter bir tutuma sahip oldukları ifade edilmişti. Aynı özellikler Cumhuriyet kadroları için de geçerlidir. Cumhuriyet kadroları da batılılaşma taraftarı, pozitivist düşünce yapısına sahip kadrolardır.

Tarık Zafer Tunaya'ya göre, II. Meşrutiyet dönemi Cumhuriyetin “siyaset laboratuvarıdır”. Yani Cumhuriyetin başardığı pek çok şey, II. Meşrutiyet döneminde tartışılmış olan konulardır. Mustafa Kemal'in bu dönemde faal olarak siyasetle ilgilendiği, İttihat ve Terakki hareketinin içinde yer aldığı düşünülürse, söz konusu düşüncenin isabeti anlaşılır.⁹⁰ Üstelik, anılan nitelik yalnızca Mustafa Kemal'le sınırlı da değildir. Ulusal Kurtuluş Savaşı, büyük çoğunluğu Osmanlı subaylarından oluşan öncü bir kadro tarafından örgütlenmiş ve yürütülmüştür. Yeni kurulan Cumhuriyet, Osmanlı'nın yönetim aygıtı ve personelinin devralmıştır. Özellikle II. Meşrutiyet reformlarıyla gelişen laik eğitimden geçmiş kadrolar modern ve rasyonel bir kamu yönetiminin temellerini oluşturmuşlardır. İdari reformlar bir burjuva (modern) devletin siyasal temellerini hazırlamıştır. Kurtuluş Savaşı ve kuruluş dönemlerinde Anadolu'da modern sayılabilecek bir devlet ve yönetim mekanizması kurmuş olan kadro, Jön Türklerle başlayan farklılaşmanın ürünü kadroların devamı, mirasçısı konumundadırlar.⁹¹

Ulusal Kurtuluş Savaşını yürüten asker-sivil bürokrat ve aydınlar batıcı, pozitivist gelişim çizgisinin etki alanı içindedirler. Lozan'dan sonra bu ideoloji büyük bir açıklık kazanmıştır. Lozan Antlaşması imzalandıktan sonra batıcı ideoloji su yüzüne çıkmış ve küçük burjuva kökenli iktidar kadrosu tarafından benimsenmiştir.⁹² Atatürk liderliğindeki küçük burjuva iktidar, yarı feodal düzeni savunan akımlara pozitivismle karşı çıkmıştır.⁹³

⁹⁰ Sina Akşin. a.g.e., Cilt 1, s. 63.

⁹¹ Bülent Tanör, a.g.e., s. 130-131.

⁹² Taner Timur, a.g.e., s. 97-98.

⁹³ a.g.e., s. 102.

Osmanlı için siyasal ve toplumsal çöküşe çözüm amacıyla benimsenen batılılaşma programının temel özelliğinin “merkezileşme” olduğu belirtilmişti. Bu durum, bazı farklılıklarla, Cumhuriyet dönemi reformlarının da ana özelliğidir. Merkezileşme ve merkezi hükümetin güçlendirilmesi devrimlerin gerçekleştirilebilmesi için zorunludur. Kaldı ki, Cumhuriyet ve Türk Devrimi bir uluslaşma /uluslaştırma⁹⁴ programıdır. Bu niteliğinin zorunlu sonucu olarak yukarıdan aşağıya “ulusal kimlik” yaratma “ulus oluşturma” ya yönelik bir toplumsal mühendislik projesidir. Bu nedenle, tıpkı Osmanlı çağdaşlaşmasında olduğu gibi yönetici seçkinlerce, otoriter yöntemler kullanılarak yürütülen bir projedir.

Siyasal Miras

Yeni Türk devletinin, siyasal rejim açısından tercihi cumhuriyettir. Cumhuriyet rejimi, dar anlamı ile halk egemenliğini öngören, egemenliğin bir kişiye irsiyet esası ile bağlı olmayıp seçimle gelen iktidarlara ait olduğu bir siyasal rejimi ifade eder. Geniş anlamıyla ise, egemenliğin birden fazla iradeye bağlı olduğu yönetim ya da devlet biçimidir. Bu anlamıyla cumhuriyet, demokrasi kavramı ile benzerlik gösterir. Ancak, tanımdan hareketle, her cumhuriyetin “demokratik” olduğunu, cumhuriyet ve demokrasinin birbirlerinin hem gerek hem yeter koşulu olduğunu söylemek, olgu ile örtüşmeyecek ve yanlış olacaktır. Cumhuriyetin kurucu kadrolarının cumhuriyet rejimi içinde demokrasiyi de öngördükleri ve arzuladıkları söylense bile,⁹⁵ Cumhurbaşkanının seçimle belirlendiği tek parti dönemi rejiminin “demokratik” olduğunu söylemek, bu yüzden, mümkün olmasa gerektir. Siyasal sistem Cumhuriyet olmakla birlikte, “otoriter”dir. Bize, rejimin bu niteliğini gösteren birçok işaret bulunmaktadır. Tek parti uygulaması bunlardan biridir.

Çok partili rejime geçiş doğrultusunda atılan adımların başarısızlığa uğraması ile tek parti rejimi II. Dünya Savaşı sonrasına kadar sürmüştür. Parti- Devlet kaynaşması, özellikle 1935 sonrasının tipik özelliklerindendir. Öyle ki, 1936 yılında İçişleri Bakanı partinin genel sekreteri, valiler de il başkanı oldular. Bölge müfettişleri de hem devlet organlarını hem de parti taşra örgütünü denetliyorlardı. 1937’den sonra CHP’nin altı oku anayasalaştırılıp, Parti-Devlet kaynaşması koyulaştırıldı. Böylece bir “parti devleti” ya da “devlet partisi” doğmuştur.⁹⁶

⁹⁴ Bülent Tanör, Kuruluş Üzerine On Konferans (Türkiye 1920 Sonraları), Cumhuriyet Gazetesi Armağanı. Temmuz 1997 s.67.

⁹⁵ a.g.e., s. 34-35.

⁹⁶ a.g.e., s. 131.

İkinci bir gösterge “şeflik sistemidir. “Ebedi Şef” ya da “Milli Şef” rejimin gerçek otorite merkezidir. Hak ve özgürlükler alanında rejimin otoriterliği kolayca yakalanabilir. Kişi özgürlüğü ve güvenliği polis ve sıkıyönetim uygulamalarından zarar görmüş; İskân Kanunları ile getirilen zorunlu göç ve yerleştirmeler, düşünce suçları, dinsel özgürlüklere müdahaleler, sendika ve grev yasakları ve birçok başka uygulama bu konuda fikir verir.⁹⁷

Türkiye’de, anayasal bağlamda çok partili demokratik siyasal rejime geçildikten sonra, demokrasinin kesintiye uğradığı dönemler yaşanmıştır. Askeri darbeler ve ara rejimlerle gerçekleşen bu kesintiler çok partili döneme karakteristiğini verecek oranda çok ve süreklidir. Ancak, bu dönemlerde dahi, cumhuriyet rejimi sürekliliğini korumuştur. Kesintiye uğrayan demokrasidir. Dolayısıyla Cumhuriyet idaresinin kuruluşundan bugüne genel özelliğinin “demokrasi” olmadığı söylenebilir. Otoriter siyasal yapının, Osmanlıdan Türkiye Cumhuriyetine sürekliliği söz konusudur. Kaldı ki, en azından kuruluş yıllarında, yönetici kadronun aksi bir kurgusu da bulunmamaktadır. Anılan kadro demokrasiyi değil, devrim programını öncelikli tutmuştur. “Millet egemenliği” kavramına yollama yapılması milletin ya da temsilcilerinin devrim istedikleri anlamından değil, devrim yolunda devam etmeden milletin gerçekten egemen olamayacağı⁹⁸ anlayışından kaynaklanmıştır.

Birinci Meşrutiyetten sonra Osmanlı’da etkili rol oynayan üç ideoloji vardır. Milliyetçilik, İslam ve batılılaşma. Her üç ideoloji de Osmanlı Devletimin “batılılaşma” süreci içinde ortaya çıkan ve özellikle II. Meşrutiyetin doğurduğu fikir akımları içinde belirginleşen düşünce akımlarıdır. İhtilalci kadronun asker-sivil kesimi daha çok batıcı ideolojinin etkisi altındadır. Bununla birlikte, cumhuriyetin kurucu önderi Atatürk dönemi batıcılığının Osmanlı ve özellikle Tanzimat batıcılığından önemli farkları bulunduğu görüşünde olanlar bulunduğu belirtilmelidir. Örneğin Attila İlhan, Tanzimat benzeri bir batılılaşmanın ve bunun olumsuz sonuçlarının Cumhuriyet döneminde, Atatürk’ten sonraki kadroların sorumluluğunda olduğu görüşündedir ki bunlar, Bab-ı Ali’nin köhne bürokrat kadrolarıdır. İlhan, bu köhne kadroların Ankara bürokrasisini ele geçirdiklerini ve devrimin ideolojisini yozlaştırdıklarını da ileri sürmektedir.⁹⁹

⁹⁷ a.g.e., s. 132-133.

⁹⁸ a.g.e., s. 32.

⁹⁹ Attila İlhan, Hangi Batı, Bilgi Yayınevi. 4. Bası, Haziran 1996. s. 14-15.

Siyasal İktidarın Sınıfsal Tabanı

Ulusal Kurtuluş Savaşı ve ulusal devletin kuruluşunda öncü rol, asker-sivil bürokrat ve aydınlardan oluşan bir kadro, yani yönetici seçkinler tarafından üstlenilmiş, gerçekleştirilmiştir. Türk devrimi'nin halktan (aşağıdan) gelen bir istem sonucu gerçekleştirilmediği açıktır; varolan yapı buna engeldir. Türk Devrimi, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmiştir.¹⁰⁰ Belirgin, baskın niteliği “köylülük” olan toplumlarda, modernleşme çabalarının asker-sivil bürokratlarca yürütülen, yukarıdan aşağıya bir süreç olacağı sosyolojik bir gerçektir. Bu durum, daha sonra rejimin niteliğini belirleyen bir durumdur. Yeni rejim, belirtilen özelliğinden ötürü merkezîyetçi, askeri-bürokratik ve dolayısıyla otoriter bir nitelik kazanmıştır.

Asker-sivil bürokrat kadroların ağırlığı karşısında, Anadolu eşrafında ve bir kısım liberal aydında İttihat ve Terakki tipi bir otokrasinin canlanması korkusu oluşmuş söz konusu kesim yanlıları; bununla, özellikle Birinci Meclis döneminde, şiddetle savaşımlardır. Memurların seçimle gelmeleri ve yine seçmenler tarafından azledilebilmeleri ya da mesleki temsil ilkesi bu doğrultuda gündeme getirilen fikirlerdir. Mecliste ortaya çıkan bu mücadele, gerçekte Anadolu'da egemen sınıfların devlet aygıtını ele geçirme savaşlarıdır. Bu savaşı Anadolu'da güçlü bir burjuvazi olmadığı için eşraf kaybetmiş ve kuvvetli bir bürokrasinin temelleri atılmıştır.¹⁰¹

Toplumsal Farklılaşma ve Çatışma

Türkiye Cumhuriyeti, toplumu oluşturan kesimlerle bunlar arasındaki ilişkiler açısından da Osmanlının devamı niteliğindedir. Çağdaşlaşmanın yol açtığı değişimden kaynaklanan toplumsal panorama Cumhuriyete aktarılmıştır. Bu açıdan Osmanlı Devleti (özellikle 20. yüzyıl itibarıyla) ile Türkiye'nin aynı sınıfsal yapıya ve bu yapının doğurduğu çelişme ve çatışmalara sahip oldukları söylenebilir.

Devrim kavramı ve olgusu ister istemez kökten bir davranışı, o da bir tepkiyi, toplumsal bir direnişi çağırır. Dolayısıyla, Türk Devrimi'nin de, radikalliğinden, radikal düzen değişikliğinden ötürü kolektif psikolojide bir rahatsızlık yarattığı, karşı devrimci tepkiler doğurduğu ve toplumsal direnişle karşılaştığı belirtilmelidir.¹⁰² Tanzimat için, eksiklik olarak ifade edilen ikili toplumsal yapı Cumhuriyetle belirli ölçülerde aşılma ile beraber tamamen

¹⁰⁰ L. Hilal Akgül, a.g.ıtı., 38.

¹⁰¹ Taner Timur, a.g.e., s. 29-30.

¹⁰² g.e., s. 299-280.

ortadan kaldırılamamıştır. Karşı devrimci hareketleri ve dolayısıyla toplumsal çatışmaları bu ikili yapının bir ayağını oluşturan kesim bugüne kadar sürdürmüştür. Halil İnalcık'a göre, Türkiye'de iki farklı halk bulunmaktadır: "Batılı kesim ve geleneksel halk kesimi. Batılı kesim ve geleneksel halk hala çatışmaktadır. Türban bu çatışmanın sonucu olarak gündemdedir. Medeni Kanun'a rağmen imam nikâhının hala sürüyor olmasının nedeni de bu farktır. İki kesim arasındaki fark, köken ya da soy farkı değil, kültür farkıdır. İki kesimlilik, zihinsel ve duygusal bakımdan birbirinden ayrılmış iki farklı yapıdan oluşan iki farklı kültürel varlıktan kaynaklanır ve bu farkın nedeni, II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet idarelerince yürütülen, tepeden inmeci modernleşme çabasıdır.¹⁰³, İdris Küçükömer, ülkeyi medenileştirmek, modernleşmek, bu arada da ayakta kalmak için Tanzimat'tan bu yana dış dinamiklere bel bağlayan, sürekli onlardan yardım isteyen aydınların, ilerici unsurların halktan koptuklarını ve azınlıkta kalmış ilerici ve modern ama tepki gösterilen köksüz ya da kökü dışarıda bir güç haline geldiklerini belirterek, bir anlamda burada açıklamaya çalıştığımız, toplumsal farklılaşma ve çatışmayı oluşturan dinamikleri özetlemiştir.¹⁰⁴

Cumhuriyet Türkiye'sinde toplumsal sınıfların durumu, geleneksel devlet seçkinleri ile bunların yaratmak istedikleri ve fakat dizginlerini bir türlü koyveremedikleri yeni sınıf arasındaki ilişkiler açısından, (özellikle Osmanlı'nın son dönemleri ile), aynı temel belirsizlikleri yansıtır. 1920 ve 1930'larda "resmi zümre" açısından, Türkiye "sınıfsız" bir toplumdur. Ama, Türk toplumundaki yönetenlerle yönetilenler arasındaki tarihsel ikilik, devlet seçkinleri arasındaki ikili rekabet ve son olarak girişimci olmak isteyenlerle iktidarı onlarla paylaşmak istemeyenler arasındaki ayrım devam etmektedir.¹⁰⁵ Kurtuluş Savaşı ve sonrasındaki iktidar savaşı, hakim çizgisi ile, büyük ticaret burjuvazisi ve Anadolu eşrafi ittifakı ile devrimci asker-sivil aydınlar arasındadır.¹⁰⁶

Türk Devrimi'nde iktidar mücadelesi, İslami-feodal bir karşı devrim hareketi olan doğu isyanının bastırılması ve Takriri Sükun Kanunu ile çözümlenir.¹⁰⁷ Bu Kanun bir dönüm noktasıdır ve iktidar mücadelesinin kazananını gösterir. Kanunla, iktidarın sosyal tabanı belli olmuş, Atatürk liderliğinde küçük burjuva kökenli asker- sivil devrimciler iktidarı ele

¹⁰³ Özdemir İnce. Hürriyet Gazetesi, 3.10.2003

¹⁰⁴ Ümit Aslanbay , Star Gazetesi, 13.11.2003.

¹⁰⁵ Şerif Mardin, a.g.e., s. 95.

¹⁰⁶ Taner Timur, a.g.e., s. 62.

¹⁰⁷ a.g.e., 67..

geçirmişlerdir ve küçük burjuva iktidarı belli bir istikrara kavuşmuştur.¹⁰⁸ Bu istikrarın sonucudur ki, 1926 yılında Memurin Kanunu çıkarılarak, memurların hukuki statüleri teminat altına alınmış; 1927 tarihli Maaş Kanunu ile de maaşların ödenmesi bir düzene bağlanmıştır.¹⁰⁹

Tek parti döneminde, siyasi iktidarın kontrolünde küçük burjuva kökenli asker-sivil bürokratların ağır basması dönemin politikalarını şekillendirmiştir. Burjuva devrimini sonuna kadar götürecek bir burjuvazinin olmayışı öncü kadroların ileri bir burjuva ideolojisine sahip oluşları ile bir çelişki yaratıyordu. Bunun pratik sonucu, batılı kapitalizmin kanunlarının Türkiye'ye aktarılması oldu. İdeolojik düzeyde ise batılı kanunların kabulü “batılılaşmak” şeklinde gösterilmiştir. İktidar kadrosuna batılı tüketim değerlerinin hakim olması ve yoğun bir “uygarlık” edebiyatı dönemin laiklik anlayışı ile birlikte belli sınıf ve zümreler arasında kültürel çelişkiler yaratmıştır. Böylece, “batıcı” asker-sivil idareci kadro ve ticaret burjuvazisi ile, sadece yoksul sınıflar arasında değil; iktidarın ittifak yaptığı yarı-feodal ağalar da dahil olmak üzere, bütün prekapitalist sektör arasında bir kültür ikileşmesi ortaya çıkmıştır. Bu ikilik çeşitli toplumsal sınıf ve kategoriler üzerinde, tek parti rejimini bir “baskı rejimi” haline sokmuştur.¹¹⁰ Söz konusu ikilik ve bunun sonucu olan çatışmalar bazı diğer tarihçilerce de paylaşılan bir tespittir. Bülent Tanör'ün konuya ilişkin tespitine, bu kapsamda aşağıda yer verilmiştir.

“Bilindiği gibi, Anadolu işgaline karşı Kurtuluş Savaşına giden süreçte başlangıçta direniş bölgesel/yerel güçlerce oluşturulan hukuki, sivil direniş güçlerince gerçekleştirilmiştir. Bülent Tanör bu güçleri ve arka plandaki örgütlenmeyi “Yerel Kongre İktidarları (YKİ)” olarak kavramlaştırır. Direnişten kurtuluşa geçişi ise, yine Tanör'ün kavramsallaştırması ile “Ulusal Kongre İktidarı (UKİ)” gerçekleştirir. Tanör'e göre, YKİ'lerden UKİ'ye geçişte sorunlar yaşanmıştır ki, geçişe direnmek anlamında YKİ'lerden kaynaklanan, bu sorunların başlıca nedenleri şunlardır:

- Asker/sivil ya da halk/ bürokrasi ikilemi ya da çelişkisi: YKİ'ler askeri ve sivil bürokratik kesimlere karşı belli bir çekingenlik ve duyarlılık psikolojisi içindedir.

¹⁰⁸ a.g.e., 69-70.

¹⁰⁹ a.g.e., 86.

¹¹⁰ a.g.e., s. 108-109.

- Merkeziyetçilik/yerinden yöneticilik ya da merkez/çevre ikilemi. YKİ'ler merkeziyetçi UKİ siyasetlerine mesafelidirler.

Gelişmeler, UKİ'nin zaferi ile sonuçlanmıştır. Bu sonucun yeni kurulan Cumhuriyet açısından önemli etkileri olmuştur. Öncelikle,

YKİ sönüşü yerel, demokratik canlılık ve girişimlerin de sonu ya da gerilemesi demek olmuştur. Bunun yerine merkezi ve oldukça bürokratik bir yapılanma geçmiştir.¹¹¹

Yönetici-yönetilen farklılaşması ve çatışması bağlamında önemli etkisi olması nedeniyle burada örneklenmesi gereken bir diğer olay 1929 ekonomik krizidir. Krizin etkisi ile Türkiye'de devletin ekonomik yaşama müdahalesi artmıştır. Uygulamalar, küçük burjuva iktidarını ticaret burjuvazisi ve yerel eşrafla, aynı zamanda, krizin finansmanı amacıyla alınan tedbirlerden en çok etkilenen halk kesimleri ile de karşı karşıya getirmiş; iktidarın sahibi konumundaki bürokrat kadronun halk nezdindeki itibarını zedelemiştir. Krizle durumları kötüleşen ticaret burjuvazisi, eşraf ve ağa zümresine oranla iktidarı elinde tutan ve krizle mücadele çerçevesinde demokratik hak ve özgürlükleri kısıarak, iktidar yetkilerini artırmak fırsatı bulan, küçük burjuva bürokrat kadrolar güçlenmiştir.

Serbest Fırka denemesinin başarısızlığının bir nedeni, devrimlere olan halk tepkisi ise, diğer ve bir o kadar önemli neden de, bürokrasiye karşı olan toplumsal güçlerin¹¹² burada kendilerini ifade olanağı bulmuş olmalarıdır. Fırka, çatışmanın aracı olmuştur.

SONUÇ

Yapılan tüm bu açıklamalarla varılmak istenen sonuç şudur ki, Osmanlı Devleti zamanında, 18. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyılda doruğa ulaşan çağdaşlaşma süreci, aynı zamanda siyasal iktidarın biçim ve nitelik değiştirme sürecidir. Çağdaşlaşma ile başlatılan hukuk ve eğitim reformları sonucunda oluşan modern bürokrasinin iktidarı bölüşmek, hatta tek başına iktidarı elde etmek yolundaki ısrar ve girişimleri, Tanzimat devrinin en görünür sonuçlarından birisidir. Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından Abdülaziz devrinin sonlarına, hatta Abdülhamid iktidarının ilk senelerine kadar Osmanlı düzenine bu bürokratlar istikamet vermiş ve saray o güne kadar tek başına elinde tuttuğu

¹¹¹ Bülent Tanör, Kurtuluş Üzerine On Konferans (Türkiye 1918-1923), Cumhuriyet gazetesi Armağanı, Temmuz 1997, s. 103-106.

¹¹² Taner Timur, a.g.e.,s. 161.

iktidarı, Tanzimat'tan sonra ortaya çıkan Babialı ile bölüşmek zorunda kalmıştır.¹¹³

Tanzimat öncesinde ve Tanzimat'ın ilk dönemlerinde de, biçimsel olarak padişah uhdesinde bulunan siyasal iktidar, otokratik, totaliter niteliği sürmekle beraber, fiilen Osmanlı yönetici seçkinlerinin elindedir ve onlar tarafından kullanılmaktadır. O kadar ki, Yeni Osmanlılar, Gülhane hattı Hümayunu'nun ilanından beri Reşit Paşa'nın önderliğini yaptığı, Tanzimat devlet adamlarından oluşan seçkinler zümresine karşı koymağa ve bu bürokratik seçkinler idaresinin bir nevi istibdat meydana getirdiğini anlatmaya çalışıyorlardı. Onlara göre Bab-ı Ali'de idareyi ele alan bu sahte Avrupalı “üst tabaka” memleketi yalnız zarar getirmiştir. Memleketin bu şekilde bir idareciler aristokrasisi tarafından idare edilmesi ancak kötü neticeler verebilirdi.¹¹⁴ Tanzimat Fermanı'nı okuyan bürokrat grubuna “Bab-ı Ali diktatörleri” denmesinden ve bu tarihten sonra Osmanlı'nın kaderini ilgilendiren her olayda Tanzimat bürokrasisini oluşturan yöneticilerin oynadığı rol dikkate alındığında Yeni Osmanlıların bu düşüncelerinde çok da haksız olmadıkları anlaşılmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğunda sadrazamların otorite kurduğu devirler olmuştu, ama Tanzimat döneminde yalnızca sadrazamlar değil fakat, sadrazamla birlikte etrafındaki bürokrat kadro da yönetime egemen olmuştur. Bu dönemde bürokrat kadrosu yönetime hakimdir.¹¹⁵ Abdülhamid döneminde, kısmen yitirilen bu hâkimiyet, İttihad ve terakki ile birlikte bir daha yitirilmemek üzere yeniden alınacaktır.

Ancak, iktidarın nitelik ve el değiştirmesine ilişkin asıl önemli gelişmeler, özellikle, 1870'li yıllarda, Yeni Osmanlılarca sürdürülen muhalefetinin başarılı olmasıyla belirginleşir. Abdülaziz'in saltanat yıllarında evvela homurdanmakla yetinen bürokrasi, yüzyılın son çeyreğine yaklaştıkça siyasi ideolojisini bir silah gibi kullanmakla yetinmeyerek, iktidarlarını pekiştirecek yeni kanuni düzenlemeler talep etmeye başlamıştır. 1876 yılında, aralarında askeriye den kudetli paşaların da yer aldığı, yüksek bürokratlarca tahtından indirilen Abdülaziz'den sonra siyasi hayatta yeni bir dönem başlıyordu. Yeni devrin yöneticileri, eskiler kadar mütevacı değildiler; eskiler genel batlarıyla “adalet” ister ve küçük ödülleri yetinirlerken yeniler iktidarın bizzat kendisini istiyorlardı.¹¹⁶

¹¹³ Ahmet Turan Alkan, “Jön Türklük Ölmez; Ölse de Hatta!...”, www.osmanli.org.tr/index.asp.

¹¹⁴ Şerif Mardin, a.g.e., s. 151.

¹¹⁵ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 89.

¹¹⁶ Ahmet Turan Alkan, “Jön Türklük Ölmez; Ölse de Hatta!...”, www.osmanli.org.tr/index.asp, 10.09.2003.

Tanzimat, devlet idaresini elinde tutan yeni bir memur zümresinin devletin olanaklarından yararlanarak bir çeşit “üst tabaka” meydana getirdikleri bir dönemdir.¹¹⁷

İttihad ve Terakki iktidarı, bürokratların ağırlığını oluşturdukları bir cemiyetin iktidarındır. İttihad ve Terakki ile birlikte, Tanzimatla başlayan bürokratik seçkinlerin iktidar talebi iktidarın nihai olarak bu kadroların eline geçmesi ile sona ermiştir. İttihad ve Terakki dönemi, bir bürokratik otokrasi dönemidir. İktidarı elinde bulunduran bürokrat kadrolar, iktidar olanaklarını pekiştirmek ve aynı zamanda, bu olanakları kullanmak suretiyle gerçekleştirdikleri uygulamaların yaratacağı hoşnutsuzluklardan kaynaklanabilecek tehlikelerden de korunmak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapacaklardır. MMHK’nı bu çerçevede hazırlanmış ve yürürlüğe konmuş bir düzenleme olarak değerlendirmek gerekir.

Cumhuriyet, başlangıcından itibaren, bir küçük burjuva, asker-sivil bürokrat iktidarı olmak itibarıyla, kendileri için nimet anlamı taşıyan bu durumu, başlangıçta Devrim koşulları, daha sonra iç ve dış koşulların (1929 Ekonomik Krizi, İkinci Dünya Savaşı, Sovyet tehdidi. Soğuk Savaş, askeri dönemler) da yardımı ile sonuna kadar savunacak ve sürdüreceklidir.

İktidar sahipleri olarak bürokrat kadrolara, aynı zamanda yasanın uygulayıcısı da olmalarından ötürü, yargısal ayrıcalıklar tanıyan MMHK’nın dönem süresince yürürlükte kalmasının ağırlıklı nedenini açıklanan koşullarda aramak gerekir kanısındayız. İktidar ve onun sınıfsal tabanının çıkarlarıyla bağdaşan söz konusu yasa ve öngördüğü sistemin değişebilmesi, karşı konulması oldukça güç dış taleplerin sonucunda mümkün olabilecek, bu durumda dahi, değişim ancak sınırlı bir ölçüde gerçekleşecektir. Söz konusu dış baskıların kaynağı, dayanağı ise, Türkiye’nin de, dahil olmak isteginden ötürü yükümlü bulunduğu, uluslararası insan hakları hukukudur.

¹¹⁷ İlber Ortaylı, a.g.e., s. 151.

RESMÎ YAZIŞMA KURALLARI

Dr. Birol EKİCİ*

I. GİRİŞ

Günümüzde geleneksel iletişim yöntemlerinden elektronik iletişim yöntemine doğru hızlı bir değişim ve gelişim yaşanmaktadır. Bilgisayar ve internetin sosyal ve ekonomik yaşama girmesi, bu alandaki gelişim ve değişimi hızlandırmıştır. Ülkemizde geçen yüzyılın son çeyreğinde bilgisayar kullanımının kamu kurum ve kuruluşlarında yayılmasına paralel olarak üretilen belge sayısı artmış ve elektronik ortamda yazışma bir zaruret olarak ortaya çıkmıştır.

Geleneksel devlet anlayışında, kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokratik işlemle karşı karşıya kalmaktadır. Hizmet sunum süreçleri; bilgisayar teknolojisi kullanılmaması durumunda aylarca sürmekte, hizmeti sunanlar açısından karmaşık yapılar haline gelmekte, bu işler için gereğinden fazla memur çalıştırılması sonucu zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır.

10 yılı aşkın bir süredir uygulanmakta olan Resmi Yazışma Kurallarını Belirleyen Esaslar 17.02.1994 tarihinde Başbakanlık Genelgesi olarak yürürlüğe girmiştir. Bu Genelge hazırlandığı zamana göre yeterli olmakla birlikte, bilgisayar ve internet teknolojisinin gelişmesi ve e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasıyla yetersiz kalmaya başlamıştır. Diğer taraftan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında; idarenin karar alma, işlem yapma, yazışma ve resmi belge üretme sürecinin hızlandırılması ve vatandaşların doğrudan ve süratli bir şekilde hizmete ulaşmasını sağlayacak yazışma sisteminin uygulamaya konulması zorunlu hale gelmiştir.

Bu nedenlerle, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı bünyesinde oluşturulan çalışına grubu tarafından hazırlanan Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esaslar ve Usuller Hakkında Yönetmelik Taslağı bakanlıklar, ilgili

* Mülkiye Başmüfettişi.

kuruluş ve kişilere görüşe gönderilmiş, 42 kamu kurum ve kuruluşuyla 40 üniversiteden alınan görüşler doğrultusunda Taslağa son şekli verilmiştir.

Hazırlanan Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esaslar ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle, resmi yazışmaların temel kuralları belirlenecek bilgi ve belge alışverişinin sağlıklı, hızlı ve güvenli bir biçimde yürütülmesi sağlanacaktır. Elektronik ortamda yapılacak yazışmalara ilişkin düzenlemelerle, resmi yazışmaların süratli, güvenli, etkili ve ekonomik olarak yapılmasının önü açılmış olacaktır. Elektronik yazışma ile anında güvenli iletişim mümkün olacak, posta, faks gibi geleneksel iletişim araçlarının maliyetlerinden büyük tasarruflar sağlanacaktır.

Yönetmelikle yapılan sade, basit ve anlaşılır kurallarla resmi yazışmalarda birlik sağlanacak, kırtasiyecilik ve bürokrasinin hafifletilmesine katkıda bulunulacaktır. Yönetmeliğin hazırlanması sırasında getirilen yeniliklerin “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” ilkeleriyle uyumlu olmasına, yönetmeliğin aşırı düzenleyici ve eksik düzenleyici bir metin olmamasına özen gösterilmiştir.

II. RESMİ KURUMLARDA YAZIŞMALAR

Kamu kurum ve kuruluşları kendi aralarında ve bireylerle iletişim sağlamak için her gün çok sayıda yazı hazırlamakta ve yazışma yapmaktadırlar. Resmi kurumların hazırladıkları yazılarda birliğin sağlanması, yazışmaların kontrol altına alınması ve işlemlere resmi bir kimlik kazandırılması açısından önem kazanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının hazırladıkları yazıların kurallara bağlanması, lüzumsuz ve hatalı yazışmalar ile kırtasiyeciliği bertaraf ederek ve süratli, etkin ve verimli bir çalışma düzeninin kurulmasına katkıda bulunmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının başarıyla hizmet sunabilmelerinin en önemli şartlarından birisi, yönetimin her kademesinde etkin bir iletişim ve yazışma sisteminin kurulmasından geçmektedir. Geçen yüzyılda kamu hizmetlerinin artması ve bu hizmetleri sunan kurumların genişlemesiyle birlikte kurum içi ve kurum dışı haberleşme, kurumsal etkililiğin sürdürülmesinde önemli bir araç haline gelmiştir.

Resmi yazı, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında veya gerçek ve tüzel kişilerle iletişimlerini sağlamak amacıyla yazılan yazıdır. Bilgisayar teknolojisinde yaşanan gelişimler sonucunda, resmi yazışma amacıyla hazırlanan elektronik belgeler de resmi yazı kapsamına dahil edilmektedir. Resmi

yazıların diğer yazılara göre en önemli ve belirgin özelliği baştan sona belirli bir düzen ve kurallar disiplini içinde hazırlanmasıdır.

Resmi kurumlar arasında iletişimi sağlayan yazıların okunup anlaşılması, yazarla okuyan arasında aynı anlamda kabul edilip algılanabilmesi, gerek içerik, gerek şekil olarak bazı esasların göz önünde bulundurulmasıyla mümkündür (Özdemirci, 1996:98).

Resmi yazışmalar ve yazışma yönetimi, idari açıdan olduğu kadar, arşivcilik açısından da önemli bir yere sahip bulunmaktadır. Yazışmaların, idari ve arşivcilik açısından iyi yapılandırılmış bir yazışma yönetimiyle kontrol altına alınması, kurumsal devamlılığın gerçekleştirilmesi kadar geçmişe yönelik hafızanın korunması açısından da gerekli olmaktadır (Odabaş, 2000: 1).

A- Resmi Yazışma Kurallarının Gelişimi

Kamu kurum ve kuruluşlarının yazılı iletişimleri sırasında uydukları kurallar, gereksiz evrak üretimini önleyerek kırtasiyeciliği azaltabileceği gibi hizmetlerin daha etkili ve verimli bir şekilde sunumunu da sağlayabilmektedir. Ülkemizde resmi yazışmaların hazırlanmasından arşivlenmesine kadar belge yönetimini bütünüyle kapsayan bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu konudaki düzenlemelerin daha çok Başbakanlık genelgeleriyle yapılması usul haline gelmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında resmi yazışmaların belli kurallar çerçevesinde yapılmasına yönelik ilk düzenleme, Başbakanlığın 14.06.1961 tarihli Direktifiyle yapılmıştır. Bu direktifle; “Resmi yazışmalarda çeşitli usul ve sistemlere göre hareket edilmesinden doğan mahzurların ortadan kaldırılarak, bütün teşkilata şamil birlik ve anlayış kolaylığını sağlayacak Standard bir yazışma sisteminin uygulanması amaçlanmıştır.”¹ Hazırlanan direktifle; talimat, broşür, muhtıra, etüd ve emsali hariç resmi yazıların kâğıdın yalnızca bir yüzüne yazılması, her yazının en az üç nüsha olarak hazırlanması, beyaz kâğıt olan birinci nüshanın yazının hitap ettiği makama gönderilmesi, beyaz pelür kopyanın daire arşivine, sarı pelür kopyanın genel evrak arşivine gönderilmesi öngörülmektedir.

1961 tarihli Başbakanlık Direktifinden sonra resmi yazışmalar konusunda 29.05.1967 tarihinde yayınlanan “Resmi Yazışmalara Ait Direktif” konulu Genelgeyle; genel evrak arşivine gönderilmek üzere hazırlanan 3 üncü sarı pelür

¹ Başbakanlığın 14.06.1961 tarihli Resmi Yazışmalarda Takip Edilecek Sistem adlı Genelgesi, madde 1.

kopyanın tatbikatta fiili bir ihtiyaca tekabül etmediği gibi, icapsız olarak, pelür kâğıdı sarfiyatına ve iş hacminin artmasına sebebiyet verdiğinin ilgili bakanlıklarla yapılan yazışmalardan anlaşıldığı ifade edilerek resmi yazıların biri gidecek aslı, diğeri dosyasında kalacak kopyası olmak üzere, iki nüsha halinde yazılması uygun görülmüştür.

1980 yılında Başbakanlığın Resmi Yazışma Usulü adlı 56 sayılı Genelgesi yayımlanmıştır. Bu Genelgeyle, resmi yazıların kâğıdın yalnızca bir yüzüne yazılması, ayrı bir emir verilmediği sürece en fazla 4 nüsha olarak hazırlanması öngörülerek ve resmi yazılarda uyulması gereken dilbilgisi kuralları iki maddede açıklanarak, yazının yaşayan güzel Türkçe ile yazılması istenmektedir.

1981 yılında 83 sayılı Genelgeyle Resmi Yazışma Kuralları adlı Yönerge yayımlanmıştır. Bu genelgeyle 26 sayfalık geniş bir düzenleme yapılarak resmi yazışmalar konusunda uyulacak kurallar örnekleriyle birlikte gösterilmiştir.

1982 yılında Cumhurbaşkanlığı ile yapılacak yazışmalarda dikkat edilmesi gereken hususları içeren 1982/103 tarihli ve sayılı Genelge yayımlanmıştır. Bu genelgeyle; Cumhurbaşkanına arz edilecek yazıların okunamayacak derecede silik ve bunların temiz olmadığı belirtilerek, Cumhurbaşkanlığına ve Başbakanlığa gönderilen yazıların, tam sayfa standart kâğıda yazılması, yazılarda silinti ve kazıntı olmaması, yazıya ekli gönderilmesi gereken fotokopilerin temiz ve okunaklı olması, yazı ve belgelerin katlanmaması, buruşturulmaması, yazıya ekli evrakın yazı ebadından büyük olmaması istenmektedir.

1984 yılında Yazışma Dili konulu 1984/18 sayılı Genelge yayımlanmıştır. 1984/18 Sayılı Genelgeyle; Türkçe'nin yapısını ve güzelliğini zedeleyecek hareketlere izin verilmemesi, kamu kurum ve kuruluşlarıyla yapılan resmi yazışmalarda ve yayınlarda, Türkçe'nin aşırılıklardan kaçınılarak kullanılması, yapı, imla ve kelimelere dikkat edilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü yazışmalarda Anayasa dilinin ölçü olarak kabul edilmesi istenmektedir.

1994 yılında Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının hazırladığı "Resmi Yazışma Kurallarını Belirleyen Esaslar" adlı genelge ile resmi yazılarda uyulması gereken kurallar duyurulmuş, bu Genelge ile 1980 ve 1981 yıllarında çıkarılan genelgeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Resmi Yazışma kuralları konusunda düzenleme getiren Başbakanlık genelgelerinin yanı sıra Başbakanlığın kendisine gönderilen yazılarda bulunması gereken nitelikler ve yazılış şekli konusunda düzenleme yapan genelgeleri de bulunmaktadır. Bu alanda, 1966 yılında 87-15/2166 sayılı, 1968 yılında 87-15/2517 ve 87-15/C-5290 sayılı, 1978 yılında 383-00509 sayılı, 1981 yılında

14, 28 ve 67 sayılı genelgeler yayımlanmıştır. Bu genelgelerde, Başbakanlığa gönderilecek yazıların kimler tarafından imzalanması gerektiği, hitap ifadesinin nasıl yazılacağı, yayımlanan genelgelere uyulması gerektiği gibi konular hatırlatılmaktadır.

Bilgisayar kullanımının kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaşması ve belge üretim ve dağıtımının artması sonucu çağın gerektirdiği yazışma kural ve yöntemlerinin uygulamaya konulabilmesi için 1994 tarihli genelgeye birtakım yeni hükümlerin eklenmesi ihtiyacı doğmuştur. E-devlet uygulamalarının hızla yaygınlaştığı günümüzde Türk kamu yönetiminin de çağın gerektirdiği iletişim imkânlarından faydalanabilmesi ve geri kalmaması için Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı bünyesinde kurulan bir çalışma grubu tarafından hazırlanan “Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esaslar ve Usuller Hakkında Yönetmelik”, yayımlanmak üzere Bakanlar Kuruluna sunulmuş, 02.12.2004 tarih ve 25658 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir

Başbakanlığın düzenleme çalışmalarından ayrı olarak Türk Standartları Enstitüsünün de TS 1381/Nisan 1990 sayılı ve tarihli “Resmi Yazışma Kuralları” adında bir çalışması bulunmaktadır. Halen geçerli olan bu standartta resmi yazıların hazırlanmasına ilişkin kurallar yer almaktadır.

B- Türk Standartları Enstitüsü Tarafından Belirlenen Standartlarla Başbakanlık Genelgeleri Arasındaki Farklar

Başbakanlık tarafından 1961 yılından sonra genelgelerle düzenlenmeye çalışılan resmi yazışma kuralları Türk Standartları Enstitüsünün TS 1381/Nisan 1990 sayılı ve tarihli “Resmi Yazışma Kuralları” yazışma standartlarıyla da düzenlenmektedir. Resmi Yazışma Kuralları konusunda Başbakanlığın yaptığı düzenlemelerle Türk Standartları Enstitüsünün yaptığı düzenlemeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkları 3 grupta toplamak mümkündür.

1- Resmi yazının yazıldığı kâğıdın kenar boşlukları Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esaslar ve Usuller Hakkında Yönetmeliğe göre üst, alt, sol ve sağ kenardan 2,5 cm iken TSE tarafından hazırlanan standarda göre üst taraftan 1 cm, sol ve alt taraftan 2,5 cm, sağ taraftan yaklaşık olarak 1,5 cm olması öngörülmektedir.

Yeni hazırlanan Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esaslar ve Usuller Hakkında Yönetmeliğe göre ise resmi yazıların yazılacağı alan “yazı alanı” olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde yazı alanı; kâğıdın dört tarafından 2,5 cm boşluk bırakılarak düzenlenen alan olarak tanımlanmaktadır. Kâğıdın bütün kenarlarından 2,5 cm boşluk bırakılmasının nedeni, ülkemizde

yaygın olarak kullanılan Microsoft Ofis programında açılan Word belgesinin ölçülerinin bu ölçülere göre düzenlenmiş olmasıdır.

2- Tarihin yazılması konusunda farklılık bulunmaktadır. Başbakanlık düzenlemelerine göre tarihin 01/01/2004 örneğinde olduğu gibi gün, ay ve yılın tümüyle rakamla gösterilmesi benimsenmiş, TSE standardına göre ise gün ve yılın rakamla, ayın ise yazıyla 01 Ocak 2004 örneğinde olduğu gibi yazılması benimsenmiştir.

3- Yazının gönderileceği adresin Başbakanlık düzenlemelerine göre “konu” bölümünün iki aralık altına ortalananak, TSE standardına göre ise “konu” bölümünün iki aralık altına kâğıdın sol kenarına yaslanarak yazılması istenmektedir.

Resmi yazışma kuralları konusunda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayıcı düzenlemeler getiren Başbakanlık düzenlemeleriyle ve Türk Standartları Enstitüsünün standardı arasında farklılıkların bulunması, uygulamada resmi yazışmalarda birlik sağlanması açısından sakıncalar arz etmektedir. Başbakanlık tarafından hazırlanarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin yansıtıldığı Bakanlar Kurulu Yönetmeliğine uygun olarak Türk Standartları Enstitüsü tarafından standart oluşturularak resmi yazışma kuralları konusunda birliğin sağlanması doğru olacaktır.

C- Resmi Yazışma Türleri

Resmi yazılar, gizlilik ve ivedilik açısından çeşitlilik göstermektedir.

1- Normal Yazılar

Kamu kurum ve kuruluşlarının günlük işlemleri sırasında gizli ve acele niteliği vermeden hazırladığı yazılar normal yazılar olarak adlandırılmaktadır.

2- Acele ve Günlü Yazılar

Resmi yazının alıcı tarafından öncelik verilerek hemen veya belli bir sürede değerlendirilerek işleme konulmasını isteyen yazılar acele ve günlü yazılar olarak adlandırılmaktadır. Acele ve günlü olarak hazırlanan yazının üzerinde yazının “acele ve günlü” olduğunu belirten bir ifadenin bulunması gerekmektedir. Uygulamada yazının tarih bölümünün üstünde bu ifadenin kırmızı olarak konulması istenmektedir.

Yazıların ivedilik derecesi; günlü yazılar, ivedi (acele) yazılar, çok ivedi yazılar olarak üç kademeye ayrılmaktadır.

Resmi yazılara zamanında cevap verilmediği zaman tekit yazısı yazılmaktadır. Tektit yazısıyla, yazının yazıldığı kuruma bir hatırlatma yapılır ve son defa bir süre verilir.

Yeni hazırlanan yönetmelikte; öncelik verilmesi gereken durumlarda yazıya cevap verilmesi gereken tarihin metin içinde, yazının ivedi ve günlü olduğu ise sayfanın sağ üst kısmında kırmızı renkli olarak belirtilmesi istenmektedir. Yazıyı alan bu ivediliğin gereğini yapmakla yükümlüdür.

3- Gizlilik Derecesine Göre Yazılar

Hazırlanan resmi yazı gizlilik derecesi taşıyorsa gizlilik derecesinin önemine göre gizlilik derecesi verilerek gönderilir. Bir yazıya gizlilik derecesinin verilmesindeki amaç yazının yetkisiz kimselere açıklanmasının sakıncalı görülmesidir. Resmi yazışmalarda esas, yazının en az gizlilik derecesi ile gönderilmesi, yazılara gereğinden fazla gizlilik derecesi verilmemesi ve yazılara aynı gizlilik derecesi verilerek cevap verilmesidir.

Gizlilik derecesinin Türk Standartları Enstitüsünün hazırladığı “Resmi Yazışma Kurallarında, sayfanın üst ve alt kenarlarından 1 cm içeriye ve sağ boşlukta bitecek şekilde kırmızı ıstampa ile basılması, bu imkân yoksa yazı makinesi ile aynı yere büyük harflerle yazılması ve altının kırmızı renkli çift çizgi ile çizilmesi istenmektedir. Başbakanlık tarafından hazırlanan mevzuatta ise belgenin üst ve alt ortasında belirtilmesi istenmekte, kamu kurum ve kuruluşlarındaki uygulamanın da bu yönde olduğu görülmektedir.

Resmi yazıların gizlilik dereceleri, dört sınıfa ayrılmaktadır. Gizli yazılar, normal evraka göre ve kendi içlerinde öncelik taşırlar.

a) Çok gizli: Bilmesi gerekenlerin dışında diğer kişilerin bilmelerinin istenmediği ve izinsiz açıklandığı takdirde Devletin güvenliğine, ulusal varlık ve bütünlüğe, iç ve dış menfaatlerimize hayati bakımdan son derece büyük zararlar verecek, yabancı bir devlete faydalar sağlayacak ve güvenlik bakımından olağanüstü önemi haiz yazılar için verilmesi gereken gizlilik derecesidir.

Çok gizli yazıların çift zarf ile gönderilmesi gerekmektedir. Çok gizli yazıların konulduğu ilk zarfın üzerine “çok gizli” yazısı yazılır ve bu zarf ikinci bir zarfın içine konularak gönderilir. İlk zarfın içine konulduğu ikinci zarfın üzerinde gizliliğe ilişkin bir yazı yazılmaz.

b) Gizli: Bilmesi gerekenlerin dışında diğer kişilerin bilmelerinin istenmediği ve izinsiz açıklandığı takdirde Devletin güvenliğine, ulusal varlık ve

bütünlüğe, iç ve dış menfaatlerimize ciddi şekilde zarar verecek, yabancı bir devlete faydalar sağlayacak nitelikte olan yazılar için kullanılır.

c) Özel: İzinsiz açıklandığı takdirde. Devletin menfaat ve prestijini haleldar edecek veya yabancı bir devlete faydalar sağlayacak nitelikte olan yazılar için kullanılır. Makam ve adı belirlenmiş kişilerin açabileceği bu yazılar aynı kişiler tarafından işleme konulmaktadır.

d) Hizmete özel: Kapsadığı bilgi itibarıyla çok gizli, gizli veya özel gizlilik dereceleri ile korunması gerekmeyen fakat bilmesi gerekenlerden başkası tarafından bilinmesi istenmeyen yazılar için kullanılır. Bu yazıları, yalnız belli bir hizmeti yapmakta olan kişiler görebilir (Ar, 1994:2).

D- Resmi Yazışmalarda Bulunması Gereken Bölümler

Resmi yazıların kolayca okunması, kolay yazılması ve kolayca değerlendirilebilmesi için belli bölümleri içermesi, bu bölümlerin belli bir düzen içinde resmi yazıya yerleştirilmesi gerekmektedir. Başbakanlığın resmi yazışmalarla ilgili olarak yaptığı düzenlemeler ve Türk Standartları Enstitüsünün hazırladığı yazışma standartları resmi yazılarda bulunması gereken bölümleri ayrıntısıyla açıklamaktadır.

Resmi yazıların sayfaya uygun bir biçimde yerleştirilmesi gerekmektedir. Son yıllarda bilgisayar ortamında hazırlanan yazıların daktilo ile hazırlanan yazıların oranına göre oldukça artması nedeniyle yeni hazırlanan yönetmelikte bilgisayar ortamında hazırlanan yazılara göre düzenleme yapılmasının esas alındığı görülmektedir. Daha önceki düzenlemede vuruş sayısı yazının yazıma başlanacağı yeri gösterirken yeni yönetmelikte "yazı alanı" tanımı yapılmıştır. Yazının ilk bakışta göze hoş görünebilmesi için yazının bölümleri arasında bırakılacak bazı aralıklar konusunda yazıyı hazırlayana inisiyatif bırakılmaktadır.

1- Başlık

Resmi yazıyı hazırlayan kamu kurum ve kuruluşunun adı ve ambleminin bulunduğu bölümdür. Başlık, kâğıdın yazı alanının üst kısmına ortalanarak yazılır. Başlığın ilk satırına T.C. kısaltması, ikinci satırına kurum ve kuruluşun adı büyük harflerle, üçüncü satıra ise ana kuruluşun/birimin adı küçük harflerle yazılır.

Başlık başbakanlık tarafından hazırlanan Yönetmeliğe göre yazı alanının en üstünden başlanarak yazılır. Yazı alanı ise kâğıdın üst kenarının 2.5 cm altından başlamaktadır. TSE Standardına göre başlığın üstten 1 cm boşluk

bırakılarak yazılmasını önermektedir. Logonun da yer alabileceği başlığın üzerine gerektiğinde gizli damgasının da vurulması gerektiğinden 2.5 cm boşluk bırakılarak yazılması zorunluluk olmaktadır.

2- Sayı ve Kayıt Numarası

Dosya planına göre verilen sayı ve kayıt numarası, başlığın son satırından iki aralık aşağıya ve yazı alanının en soluna yazılan sayı yan başlığından sonra yazılmaktadır. Resmi yazışmalarda başbakanlık tarafından belirlenen kodlama sistemine ve dosya planına uyulmaktadır.

Dosya planına uyularak verilen ve “B.02.0.PPG.0.12-383-00258/253” şeklinde yazılan örnek sayıdaki;

- “B”, Yasama. Yürütme ve Yargı kodunu.
 - “02” Kurum kodunu.
 - “0” Kurum kodu dağılımını.
 - “PPG” Birim kodunu,
 - “0” Birim dağılım kodunu,
 - “12” Şube kodunu,
 - “383” Dosya numarasını,
 - “00258/353” Kurum ve evrak kayıt numarasını,
- göstermektedir.

3- Tarih

Tarih bölümü, resmi yazının yetkili amir tarafından imzalanarak ilgili birimden sayı verildiği zamanı gösterir. Tarih bölümü, rakamla, kısaltma yapılmaksızın gün, ay ve yıl aralarına (/) işareti konularak, sayı ile aynı hizada olmak üzere yazılır. TSE standardında tarihin ay kısmının harfle yazılması istenmektedir. Başbakanlık tarafından yapılan düzenlemelerle gün, ay ve yılın rakamla yazılması geleneği oluşmuştur. Tarih yazılırken ayın harfle yazılmasının zaman alıcı olması ve ayın harfle yazılması durumunda kısaltma yapılmasının karışıklığa neden olacağı düşünülerek tarihin rakamla yazılması uygun olmaktadır.

4- Konu

Yazının konusu, sayı yan başlığının bir aralık altına "Konu" yan başlığından sonra yazılmaktadır. Yazının konusunun başlık bölümündeki "T.C." kısaltması hizasını geçmeyecek biçimde kısa ve özlü bir biçimde ifade edilmesi gerekmektedir.

5- Gönderilen Makam

Gönderilen makam bölümünde, resmi yazının gönderildiği kurum, kuruluş ve kişi ile bunların bulundukları yer belirtilmektedir. Gönderilen makam bölümü, konunun son satırından sonra yazının uzunluğuna göre iki-dört aralık aşağıya ve kâğıdı ortalayacak biçimde büyük harflerle yazılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilen resmi yazılarda, yazının gönderildiği yerin belirlenmesine ilişkin diğer hususlar küçük harfle ve parantez içinde ikinci satıra yazılmaktadır.

Yazı bir kişiye gönderiliyorsa, “Sayın” kelimesinden sonra ad küçük, soyadı büyük, unvan ise küçük harflerle yazılmaktadır.

6- İlgî

İlgî bölümü, hazırlanan resmi yazının önceden yazılan bir yazıya cevap veya başka bir yazıyla ilgisi olduğunu belirtmektedir. “İlgî:” yan başlığı, gönderilen makam bölümünün iki aralık altına ve yazı alanının soluna küçük harflerle yazılmaktadır. İlgide yer alan bilgilerin bir satırı geçmesi durumunda “İlgî” kelimesinin altının boş bırakılması gerekmektedir.

7- Metin

Metin, “İlgî”den sonra başlayıp “İmza”ya kadar süren kısımdır. Metne, “İlgî”nin son satırından itibaren iki aralık, “İlgî” yoksa gönderilen yerden sonra üç aralık bırakılarak başlanmaktadır.

Yazı, herhangi bir konu hakkında bir şey anlatma eyleminin ürünüdür. Cümlelerin yapısı ve uzunluğu yazının anlaşılabilirliğini doğrudan etkilemektedir. Resmi yazılar genellikle ağır, sıkıcı ve klişeleşmiş ifadelerle dolu bir dille yazılır. Böyle yazılmış bir yazı, okuyucuyu olumsuz etkileyecek, yazıda istenen amaca kolaylıkla ulaşılmasını engelleyecektir.

Uzun cümlelerin ve uzun yazıların okunma şansı düşüktür. Yazılar mümkün olduğunca yalın ve kısa olmalıdır. Genel olarak bir cümledeki sözcük sayısı 20’yi aşmamalı, (Uzdil ve Benligiray, 1996: 8) paragraflar ortalama 10 satırdan oluşmalıdır (Odabaş, 2000: 21). Resmi yazılardaki düşünce ve anlatım açık ve doğru olmalıdır. Yazı, iletilmek istenen tüm bilgileri kapsamalıdır. Resmi yazılarda nezaket kurallarına uyulmalı, olumlu, yapıcı ifadeler kullanılmalıdır.

İyi bir yazıda bulunması gereken en önemli özellik etkili anlatımdır. Yazı ile iletilmek istenen bilgiler bir sistem içinde sıralanmalı, bütünlük oluşturacak

şekilde planlanmalıdır. Okuyucu yazıyı yazanı görmediği ve duymadığı için ilgi ve dikkatini yazının konusu ve anlatımı üzerine toplamaktadır. Okuyucu yazıyı hazırlayanla değil yazıyla baş başadır. Bu nedenle etkili olmayan bir yazının anlaşılma şansı çok zayıftır.

1994 tarihli Başbakanlık Genelgesi ve TSE Standartlarında, resmi yazıların hangi karakter kullanılarak yazılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esaslar ve Usuller Hakkında Yönetmeliğe göre, en çok resmi yazı üretiminin yapıldığı bilgisayarla yazılan yazılarda “Times New Roman” yazı tipi, 12 karakter boyutunun kullanılması esas alınmıştır. Rapor, form ve analiz gibi özelliği olan metinlerde farklı yazı tipi ve karakter boyutu kullanılabilmesine imkân tanınmaktadır.

Resmi yazılarda, metindeki kelime aralarında ve nokta, virgül, soru işareti gibi yazı unsurlarının arasında bir vuruş boşluk bırakılır. Paragraf başlarına yazı alanının 1.25 cm içerisinde başlanır. Paragraf başı yapılmadığı durumlarda paragraflar arasında bir satır aralığı boşluk bırakılır.

Metin içinde geçen sayılar rakamla ve/veya yazı ile yazılabilir. Önemli sayılar rakam ile yazıldıktan sonra parantez içerisinde yazı ile de gösterilebilir. Metin içinde veya çizelgelerde üçlü gruplara ayrılarak yazılan büyük sayılarda gruplar arasına nokta (22.465.660), sayıların yazılışında kesirleri ayırmak için ise virgül (25,33 - yirmi beş tam yüzde otuz üç) kullanılır. Para birimi yazılırken “TL” veya uluslararası gösterimde “TRL” rakamların arkasına bir aralık bırakılarak yazılır.

Para ile ilgili işlemlerde sayılar yazı ile yazılırken bitişik yazılmaktadır. Yine yüzde “%” işareti, oran ile “% 12,5” örneğinde olduğu gibi bitişik yazılmaktadır. Saatlerin yazımında 24 saatlik sistem kullanılmaktadır. Saatleri dakikalardan, dakikaları saniyelerden ayırmak için iki nokta “:” işareti konulmalıdır. Telefon numaraları, mevcut olan hane sayısına göre gruplandırılmalıdır. Uluslararası ve şehirlerarası telefon kodunun da belirtilmesi gerekiyorsa ilk olarak uluslararası veya şehirlerarası telefon hattına erişim kodu verilmeli, telefon numarası kısa olarak “Tel:” şeklinde belirtilmeli, dahili numara verilmesi gerekiyorsa eğik çizgiden sonra gösterilmelidir. Telefon numarası “Tel: +90 (312) 111 22 33/ 1234” örneğindeki gibi yazılmalıdır (tbv.org.tr).

Yazı, Türk Dil Kurumu tarafından hazırlanan İmla Kılavuzu ile Türkçe Sözlük esas alınarak dil bilgisi kurallarına göre yaşayan Türkçe ile yazılmalıdır. Metinde zorunlu olmadıkça yabancı kelimelere yer verilmez ve gereksiz

tekrardan kaçınılır. Türk Dil Kurumu tarafından hazırlanan İmla Kılavuzu'nda bulunmayan kısaltmaların kullanılmasının zorunlu olduğu durumlarda, kısaltmanın ilk kullanıldığı yerde parantez içinde kısaltmanın açık biçimi gösterilir.

Alt makama yazılan yazılar “Rica ederim”, üst ve aynı düzey makamlara yazılan yazılar “Arz ederim”, üst ve alt makamlara dağıtımli olarak yazılan yazılar “Arz ve rica ederim” biçiminde bitirilmektedir.

8- İmza

Metnin bitiminden itibaren iki-dört aralık boşluk bırakılarak yazıyı imzalayacak olan makam sahibinin adı ve soyadı yazı alanının en sağma yazılır. İmza ad ve soyadın üzerinde bırakılan boşluğa atılır. Elektronik ortamda yapılacak yazışmalarda, imza yetkisine sahip kişi yazıyı, güvenli elektronik imzası ile imzalar.

Yazıyı imzalayanın adı küçük, soyadı büyük harflerle yazılır. Unvanlar ad ve soyadın altına küçük harflerle yazılır. Akademik unvanlar ismin ön tarafına küçük harflerle ve kısaltılarak yazılır. Yazıyı imzalayacak olan makam, yazının gideceği makama göre kurum/kuruluşun “imza yetkileri yönergesi’ne veya yetkili makamlarca verilen imza yetkisine uyularak seçilir.

Yazıyı makam sahibi yerine yetki devredilen kişi imzaladığında, imzalayanın ad ve soyadı birinci satıra, yetki devredeninin makamı “Başbakan a.”, “Vali a.” ve “Rektör a.”, biçiminde, ikinci satıra, imzalayan makamın unvanı ise üçüncü satıra yazılır. Yazı vekâleten imzalandığında, imzalayanın ad ve soyadı birinci satıra, vekâlet bırakanın makamı “Başbakan V.”, “Vali V.” ve “Rektör V.” biçiminde, ikinci satıra yazılır.

Yazının iki yetkili tarafından imzalanması durumunda üst makam sahibinin adı, soyadı, unvanı ve imzası sağda; ikiden fazla yetkili tarafından imzalanması durumunda üst makam sahibinin adı, soyadı, unvanı ve imzası solda olmak üzere yetkililer makam sırasına göre soldan sağa doğru sıralanır. Atama kararnamelerinde ise Cumhurbaşkanının ismi üste, başbakanın ismi solda olmak üzere başbakan ve bakanın ismi bir satır altta yer almaktadır.

9- Onay

Onay gerektiren yazılar ilgili birim tarafından teklif edilir ve yetkili makam tarafından onaylanır. Yazı onaya sunulurken imza bölümünden sonra dört satır aralığı bırakılarak yazı alanının ortasına büyük harflerle “OLUR” yazılır. “OLUR’un altında onay tarihi yer alır. Onay tarihinden sonra imza için uygun

boşluk bırakılarak onaylayanın adı soyadı ve altına da unvanı yazılır. Yeni hazırlanan yönetmeliğe göre OLUR için bırakılması gereken boşluğun uygun satır aralığı olarak belirtildiği görülmektedir.

1994 tarihli Genelgeye göre yazıyı teklif eden birim ile onay makamı arasında makamlar varsa bunların her biri “Uygun görüşle arz ederim” ifadesiyle onaya katılmaktayken yeni hazırlanan Yönetmeliğe göre; yazıyı teklif eden birimle onay makamı arasında makamlar varsa bunlardan onay makamına en yakın yetkili “Uygun görüşle arz ederim” ifadesiyle onaya katılacaktır. Bu ifade, teklif eden birim ile onay bölümü arasına uygun boşluk bırakılarak yazılır ve yazı alanının solunda yer alır. Elektronik ortamda hazırlanan yazıya onay verecek yetkili kişi resmî yazıyı güvenli elektronik imzası ile imzalar.

10- Ekler

Yazının ekleri varsa, imza bölümünden sonra uygun satır aralığı bırakılarak yazı alanının soluna konulan “EKLER:” ifadesinin altına yazılır. Ek adedi birden fazla ise numaralandırılır. Ek listesi yazı alanına sığmayacak kadar uzunsa ayrı bir sayfada gösterilir.

Yazı eklerinin dağıtımdaki bazı yerlere gönderilmediği durumlarda, "Ek konulmadı" ya da “Ek-.... konulmadı”, bazı eklerin konulması durumunda ise, "Ek-.... konuldu" ifadesi yazılır.

11- Dağıtım

Dağıtım, yazının birden fazla vere gönderildiği durumlarda yazıların gereği ve bilgi için gönderildiği yerlerin protokol sırası esas alınarak belirtildiği bölümdür. “EKLER”den sonra uygun satır aralığı bırakılarak yazı alanının soluna “DAĞITIM:” yazılır.

Yazının gereği bölümüne yazıyla doğrudan ilgisi olan kurumlar, bilgi bölümüne ise yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilmesi gerekenler protokol sırasına göre yukarıdan aşağıya doğru yazılmaktadır. Yazının “Gereği” kısmı dağıtım başlığının altına, “Bilgi” kısmı ise “Gereği” kısmı ile aynı satıra yazılır.

“Bilgi” kısmı yoksa, kurum ve kuruluş adları doğrudan “DAĞITIM” başlığının altına yazılır.

12- Paraf

Yazının kurum içinde kalan nüshası, yazıyı hazırlayan ve kurum tarafından belirlenen en fazla 5 görevli tarafından paraf edilir. Paraflar, adres bölümünün hemen üstünde ve yazı alanının solunda yer alır.

Elektronik ortamda yapılan yazışmalarda paraflar elektronik onay yoluyla alınır. Yazıyı paraflayan kişilerin unvanları kısaltılarak yazılır, (:) imi konulduktan sonra büyük harfle adının baş harfi ve soyadı yazılır. El yazısı ile tarih belirtilerek paraflanır.

13- Koordinasyon

Başka birimlerin yardımı alınarak veya başka birimlerle işbirliği yapılarak hazırlanan yazılarda, paraf bölümünden sonra bir satır aralığı bırakılarak “Koordinasyon:” yazılır ve işbirliğine dahil olan personelin unvan, ad ve soyadları paraf bölümündeki biçime uygun olarak düzenlenir.

14- Adres

Yazı alanının sınırları içinde kalacak şekilde sayfa sonuna soldan başlayarak yazıyı gönderen kurum ve kuruluşun adresi, telefon ve faks numarası, e-posta adresi ve elektronik ağ sayfasını içeren iletişim bilgileri yazılır. İletişim bilgileri yazıdan bir çizgi ile ayrılır.

Yazının gönderildiği kurum ve kişilerin, gerektiğinde daha ayrıntılı bilgi alabilmeleri için başvuracakları görevlinin adı, soyadı ve unvanı adres bölümünün sağında yer alır. Kamu kurum ve kuruluşlarından çıkan ve alınan tarafından yeterince anlaşılmayan yazılarda yazıyı alan kişiler ilgili kurumu arayarak uzun süre ilgili kişiye ulaşma konusunda vakit kaybetmektedirler. Yeni yönetmeliğe göre yazıyı hazırlayanın isminin adres kısmında belirtilmesi gerektiğinden bu karmaşanın önüne geçilecektir.

15- Sayfa Numarası

Sayfa numarası, yazı alanının sağ altına toplam sayfa sayısının kaçınıcı olduğunu gösterecek şekilde verilir (Örnek: 1/9, 2/7, 5/32).

E- Resmi Yazıların Gönderilmesi ve Alınması

Normal yazılar, normal iletişim vasıtasıyla herhangi bir özellik belirtilmeden gönderilir. Gizli ve çok gizli yazılarda yazının gizlilik derecesi zarfın üst ve alt ortasına, ivedilik derecesi ise sağ üst köşeye gelecek şekilde kırmızı renkle belirtilir. Çok gizli yazıların çift zarfla gönderilmesi gerekmektedir.

Elektronik ortamdaki yazışmalar kurum ve kuruluşların elektronik posta adresi üzerinden yapılır. Elektronik ortamda yapılan yazışmaların ve gönderilen belgelerin gizli olması durumunda bunlar bir iletinin ekinde gönderilir ve iletinin konu kısmına gizlilik derecesi yazılır.

ÖRNEK SAYFA DÜZEN,
GİZLİLİK DERECEŚİ
T.C.
BAŞBAKANLIK
İdareyi Geliştirme Başkanlığı
İki satır aralığı

İVEDİ
15/07/2004

Sayı :

Konu:

İki-dört satır aralığı

.....BAKANLIĞINA

İki satır aralığı

İlgi : a)

b)

İki satır aralığı

.....
.....
.....
.....
.....

İki- dört satır aralığı

(İmza)
Adı Soyadı
Başbakan a.
Müsteşar

Uygun satır aralığı

EKLER:

1- Yazı örneğı (...sayfa)

2- Yönetmelik (....sayfa)

Uygun satır aralığı

DAĞITIM

Gereğı

Bilgi

.....

.....

GİZLİLİK DERECEŚİ

Kamu kurum ve kuruluşlarına gelen evrak, kayıt kaşesi kullanılarak kaydedilir ve ilgili birime dağıtılır. Uygulamada kaşeler gelen yazının birinci sayfasının arka yüzüne basılmaktadır. Elektronik ortamda gelen yazılar ise doğrulama yapıldıktan sonra ilgili birime gönderilmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarına gelen çok gizli yazılarda dış zarfı açan görevli iç zarf üzerinde yer alan “çok gizli” ibaresini gördüğünde zarfı açmadan yetkili makama sunar. Bu görevli dış zarfın içinde yer alan evrak senedini imzalayarak bir nüshasını gönderen makama iade eder.

Bir yazıdan örnek çıkartılması gerekiyorsa örneğinin uygun bir yerine “Aslının aynıdır” ifadesi yazılarak imzalanır ve mühürlenir.

III. HAZIRLANAN YÖNETMELİĞİN GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Geçen yüzyılın son çeyreğinde bilgisayar teknolojisinde yaşanan gelişmelerle ve bilgisayar kullanımının kamu kurum ve kuruluşlarında yayılması sonucu elektronik ortamda yazışma bir zaruret olarak ortaya çıkmış, Türkiye’nin bilgi toplumu olma yolunda ilerlemesini sağlamak üzere e-devlet çalışmaları başlamıştır. Bilişim teknolojilerinin ve elektronik hizmetlerin verilmesi ve bunlardan yararlanılması Türkiye Cumhuriyeti’nin ulusal politikası olarak benimsenmiş, internet, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin habercisi olarak nitelendirilmiştir (DPT, 2001). Bu çerçevede, Aralık 2003’te yayınlanan Başbakanlık genelgesiyle e-dönüşüm Türkiye çalışmalarını yönlendirmek üzere bir icra kurulu kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülen e-dönüşüm Türkiye çalışmaları hızla ilerlemektedir. Bu gelişmelere paralel olarak Elektronik İmza Kanunu çıkarılmış, elektronik ortamda yazışmaların altyapısı oluşturulmuştur.

Kamu kurum ve kuruluşları, 21. yüzyılın bir gereği olarak, elektronik ortamda ağırlıklı olarak internet üzerinden gelen istek ve ihtiyaçlar karşısında, kendilerini hızla yeniden yapılandırmak, elektronik ortamda gelen taleplere elektronik ortamda cevap vermek durumundadır (Erdal, 2004). Elektronik yazışmaların yaygınlaştırılması, kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin verimliliğinin ve niteliğinin artırılması açısından çok önemlidir. Klasik devlet anlayışında, kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokratik işlemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Günümüzde bilgi teknolojisinde yaşanan gelişmelerin kamu kurumlarının etkilemesiyle, e-devlete dönüşüm hızlanmış, kamu hizmetlerinin ileri teknoloji yardımıyla dinamizm kazanması, yaygın ve kolay hizmet sunulması sağlanarak katılımcı ve demokratik bir devlet-vatandaş ilişkisi kurulmaya başlanmıştır (Yıldırım ve Karakurt, 2004:1).

Bilgi ve iletişim teknolojileri yaşamımızı ve özellikle de kamu kuruluşlarındaki iş süreçlerini derinden etkilemektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında elektronik ortamda yazışmaların başlamasıyla, kamu kurumları üstlendiği görevleri devletten devlete ve devletten vatandaşa yönelik olarak daha etkili ve verimli olarak sunacaklar, hizmet sunumları bilgisayar tuşuna “tık” kadar kolay olabilecektir. Elektronik ortamda yazışmayla “devlet-vatandaş” ilişkileri farklı bir düzeye taşınacak “halk için varolan devlet” kavramı güçlenecektir.

Günümüz bilgi ve iletişim teknolojileriyle birlikte devlet-birey (vatandaş) ve devlet-devlet etkileşim türü değişim göstermektedir. Geleneksel kamu hayatında iş süreçleri, vatandaş veya kurumların, ilgili birimlerle yüz yüze görüşerek talepte bulunmalarına dayanmaktadır. Bu anlayış içerisinde devletin, ihtiyaç sahibinden talep ettiği dilekçe yazma, form doldurma, belge (evrak) hazırlama gibi faaliyetlerin önemli bir bölümü, e-devlet olgusu içerisinde şekil değiştirmekte ya da tamamen ortadan kalkmaktadır. Vatandaşların, ihtiyaç duydukları hizmetin gerçekleştirilmesi için devlet dairesine gidip uzun kuyruklarda vakit kaybetme, darboğazlar yaşama dönemi geride kalmaktadır (Erdal, 2004). Kamu kurum ve kuruluşları, elektronik sistemleri kullanarak halka daha hızlı, daha hesaplı ve uygun biçimde kaliteli hizmetler sunabilmektedir. Elektronik ortamda yazışmayla zaman ve uzaklık engelleri ortadan kalkarak kamu hizmetlerinin bir kısmı istenildiği yerde verilebilmektedir. Elektronik ortamda yazışmaların artışıyla vatandaşların ve kamu kuruluşlarının bir kamu kuruluşundan istediği hizmet ve bilgilere anında cevap verilebilecek, fiziki başvuru ve geleneksel iletişim araçlarına gerek kalmayacaktır.

Elektronik ortamda kurum içi, kurumlar arası ve vatandaşlarla yapılacak iletişim vasıtasıyla;

- Devletin hızlı ve etkin çalışması sağlanacak,
- Bürokrasi azalacak,
- İş ve işlemlerde zamansal kazanç sağlanacak,
- Kâğıt bağımlılığı ve kullanımı azalacak,
- Kurumlar arası ve vatandaşla olan ilişkiler ve iletişim artacak,
- Vatandaş memnuniyeti artacak,
- Maliyetler düşecek ve verimlilik artacaktır.

Bu nedenlerle yeni hazırlanan yönetmelikle elektronik ortamda resmi yazışmaların yapılabilmesi için imkân sağlanmış, "Resmî yazışma ortamları ve güvenlik" başlıklı 5 inci maddesinde; Kamu kurum ve kuruluşları arasında

yazılı iletişim, kâğıt kullanılarak veya elektronik ortamda yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddede; Elektronik ortamdaki yazışmaların ilgili kanun ve yönetmeliklerde belirtilen güvenlik önlemlerine uyularak yapılacağı,

Elektronik ortamda yapılan yazışmaların bu ortamın özellikleri dikkate alınarak kaydedileceği, dosyalanacağı ve ilgili yere iletileceği, gerekli durumlarda, gelen yazının kâğıda dökülerek de işleme alınabileceği,

Her kurumun kendisi ve gerektiğinde kurum içindeki birimler adına resmî e-posta adresi belirleyeceği, bu adreslerin belirlenmesinde koordinasyon Başbakanlık tarafından yapılacağı, elektronik ortamdaki resmî yazışmaların bu adresler arasında yapılacağı,

Kurum ve kuruluşların elektronik ortamda yapılacak yazışmalarda, Yönetmeliğe aykırı olmamak kaydıyla gerekli düzenlemeleri yapabileceği hüküm altına alınmaktadır.

Resmî Yazışmalarda Uygulanacak Esaslar ve Usuller Hakkında Yönetmelikle 1994 tarihli Resmî Yazışma Kuralları adlı Başbakanlık Genelgesi yürürlükten kaldırılarak aşağıdaki hususlarda düzenleme yapılmaktadır.

1- Elektronik ortamda yazışmalara imkân sağlanmakta, e-devlet projesine geçiş yolunda önemli adımlar atılmakta,

2- Her kurumun kendisi ve gerektiğinde kurum içindeki birimler adına resmî e-posta adresi belirlemesi ve resmî yazışmaların bu adresler arasında yapılması hükmü getirilmekte,

3- Resmî yazışmalarda A4 boyutundaki kâğıdın yanı sıra A5 boyutundaki kâğıdın da kullanımına imkân verilerek kâğıt tasarrufu sağlanmakta,

4- Resmî yazışma metinlerinin yazımı sırasında paragraf girintisi yapılmadan paragraflar arasına bir satır aralığı boşluk bırakılarak yazı yazma şekli getirilmekte,

5- Yazıların “dilbilgisi kurallarına göre yaşayan Türkçe” kullanılarak hazırlanması kuralı getirilmekte,

6- Yazıyı teklif eden birim ile onay makamı arasında makamlar varsa bunlardan onay makamına en yakın yetkilinin “uygun görüşle arz ederim” ifadesiyle onaya katılması ve resmî yazılarda paraf sayısı 5’le sınırlandırılarak bürokrasinin azaltılmasına katkıda bulunulmakta,

7- Yazının gönderildiği kurum ve kişilerin, gerektiğinde daha ayrıntılı bilgi alabilmeleri için başvuracakları görevlinin adı, soyadı ve unvanının adres bölümünün sağında yer alması sağlanmakta,

8- Öncelik verilmesi gereken durumlarda yazıya cevap verilmesi gereken günün belirtilmesi düzenlenmekte,

9- Sayfa numarasının, yazı alanının sağ altına toplam sayfa sayısının kaçıncısı olduğunu gösterecek şekilde verilmesi hüküm altına alınmakta,

10- Kamu kurum ve kuruluşlarının gerektiğinde kendilerine uygun kayıt kaşesi kullanmalarına inisiyatif sağlanmaktadır.

IV. SONUÇ

Ülkemizde resmi yazışmaların nasıl hazırlanacağı üzerine Başbakanlık tarafından çıkarılan genelgelerle düzenlemeler yapılmış, 1980'li yıllardan sonra yazışmalarda birlik sağlanmaya başlanmıştır. 1990 yılında Türk Standardları Enstitüsü tarafından resmi yazışma kuralları belirlenmiş, yine de uygulamada tam bir birlik sağlanamamıştır. Çünkü Başbakanlığın yaptığı düzenlemelerle TSE tarafından hazırlanan kurallar arasında da ayrılıklar bulunmaktadır.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından resmi yazışmalarda birliğin sağlanması ve elektronik ortamda yazışmalara imkân sağlanması için Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik hazırlanmıştır.

Yeni hazırlanan yönetmelikle, resmi yazışmaların temel kuralları belirlenmiş, bilgi ve belge alışverişinin sağlıklı, hızlı ve güvenli bir biçimde yürütülmesi için elektronik ortamda yazışmalara imkân sağlanarak resmi yazışmaların süratli, güvenli, etkili ve ekonomik olarak yapılmasının önu açılmıştır.

KAYNAKLAR

- Ar, A. Fikret (1994), "Yeni Mevzuata Göre Geliştirilmiş ve Genişletilmiş Dosyalama-Arşiv Resmi Yazışma ve Rapor Yazma Teknikleri, TODAİE Yayını, Ankara.
- DPT (2001), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bilişim Teknolojileri ve Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, <http://www.dpt.gov.tr> (25.10.2004).
- Erdal, Murat (2004), "E-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılmasında E-Kültürün Yeri", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=258 (26.09.2004).
- Odabaş, Hüseyin (2000), Kurum ve Kuruluşlarda Yazışmalar ve Denetimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, (Danışman Karakaş, S.) A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Özdemirci, Fahrettin (1996), Kurum ve Kuruluşlarda Belge Üretiminin Denetlenmesi ve Belge Yönetimi, Türk Kütüphaneciler Derneği İstanbul Şubesi, İstanbul.

- Türkiye Bilişim Vakfı (2004). Sayısal Bilgilerin Gösterimi, <http://www.tbv.org.tr> (01.10.2004)
- Uzdil, Ünal ve Benligiray, Serap (1996), “Yazışmalar ve Dosyalama, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir.
- Yıldırım, Hilal ve Karakurt, Elif (2004), “E-Devlet Uygulamaları”, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi'. Cilt 6. Sayı 1. E-Dergi, <http://www.isguc.org/arcview.php?ex=205> (24.09.2004).

WORLD ENVIRONMENT ORGANIZATION: A DESPERATE NEED FOR GLOBAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ

Introduction

The last three decades on our Globe, have witnessed two important environmental phenomena: first, the glamorous success in environmental diplomacy thus leading the way to ample amount of global bilateral and multilateral environmental agreements, conventions and protocols resulting in further enhancement of legal framework and enrichment of international environmental law and, second, continuing deterioration in global environmental quality despite the international and national actions and remedies already taken against this ongoing process.

Meadows and his associates work titled as “The Limits To Growth, A Global Challenge; a Report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind’ (Meadows 1972), was the first eye opening research in this regard. Having its own thoughts traced back to Malthus (An Essay on the Principle of Population), P. and A. Ehrlich (The Population Bomb) and G. Hardin (The Tragedy of Commons), Meadows and his friends have made this astonishing statement: “If the present trends in world population, industrialization, pollution, food production and resource depletion continue unchanged, the limits to growth on this planet will be reached within the next 100 years. The most probable result will be sudden and uncontrollable decline in population and industrial capacity... it is possible to alter these growth trends and to establish a condition of ecological and economic stability that is sustainable for the future.”

Similarly, almost at the same period, an eye opener report (US Government 1980) submitted to the President of the USA was also repeating the above mentioned statement: “If public policies unchanged through the end of the century, a number of serious world problems will become worse...” This Report indicated that the world population will go up to 6.35 billion in the year 2000,

GNP will still be low and the food problem will be unsolved in developing countries, there will be more pollution but less stable economies, national States will be more vulnerable to social and political disruptions, regional water shortages will be observed, the year 2050 will be turning point for global climate change and the rate of extinction of plants and animals will be accelerated.

The works of Mishan (The Costs of Economic Growth), Odum (The Strategy of Ecosystem Development), White Jr. (The Historical Roots of Our Ecological Crisis), Stone (Should Trees Have Standing), Komarov (The Destruction of Nature in the Soviet Union), Commoner (Closing Circle), Boulding (The Economies of Coning Spaceship Earth) and Lovelock (Gaia) have also resulted in indicating the same problem and the destiny: World's resources are finite and under a big threat of irrational consumption thus endangering the right of living of the next generations on this Globe. (Nellisen 1997)

Amidst these theoretical and philosophical understandings, perceptions and conceptions, the well known Brundtland Report (UN 1987) has finally shaped the commonly shared belief of the Globe's unescapable fate: 'there are also environmental trends that threaten to radically alter the planet, that threaten the lives of many species upon it, including the human species.'

The authors of "The Limits to Growth" have repeated their study almost 20 years later (Meadows 1991) and showed that "the world has already overshoot some of its limits and, if present trends continue, we face the prospect of a global collapse -perhaps within the lifetimes of children alive today".

This statement is also supported by another very important, independent and dependable study which has been carried out by the World Resources Institute (WRI) under the title of "PAGE: Pilot Analysis of Global Ecosystems" - a study to be completed by another but more global study called "MEA: Millennium Ecosystem Assessment". (WRI 2000) The PAGE has analyzed five of the World's major ecosystems, namely, agroecosystems, forest ecosystems, freshwater ecosystems, grassland ecosystems and Coastal and marine ecosystems. Study on agroecosystems revealed that environmental damage threatens future world food production. Forest ecosystems study showed that forest areas in the developed countries continue to increase slightly, while clearance for agriculture, development and logging in the developing countries is reducing forests by at least 140,000 square kilometres every year. Likewise, freshwater systems study also revealed that the world's freshwater systems are

so degraded that the ability to support human, plant and animal is greatly in peril. Grassland ecosystem study warned that the world's grasslands have declined in their extent and condition, as well as their ability to support human, plant and animal life. Finally, the Coastal and marine ecosystems study indicated that the Planet's Coastal zone is in danger of losing its capacity to provide fish, protect homes and businesses, reduce pollution and erosion and sustain biological diversity.

Hilary French, from the Worldwatch Institute (WWI), has also proclaimed similar findings for the global environment in her book. (French 2000 a) French said: "The world economy and the natural world that it relies on are both in precarious States as we enter the new millennium, provoking fears that an era of global instability looms on the horizon. Over the course of the twentieth century, the global economy stretched the planet to its limits."

Basing upon this belief and giving so many convincing data and evidence, French came to the conclusion that "the time is now ripe to build international governance structures needed to ensure that the world economy of twenty-first century meets people's aspirations for a better future without destroying the natural fabric that underpins itself"

However, a considerable amount of effort has been spent to change the ongoing trends and the course of global environmental fate. These include both dealing with the individual cases and episodes of environmental pollution and establishing technological and institutional infrastructure for more effective environmental management. Countries mainly in the north and some in the south have taken steps to stop the environmental calamities, problems and nuisances.

On the other hand, more than 200 multilateral environmental agreements have been signed to protect and enhance the global environmental quality. Amongst these, CITES-Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, RAMSAR-Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat, BONN-Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, BASEL-Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, Convention to Combat Desertification, Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change, UN Convention on Biological Diversity, Convention on the Protection of the Ozone Layer are few to name.

These international legal documents covered almost every aspect of global environment including climate change, global warming, acid rain, ozone layer

depletion, and extinction of rare species and deforestation of tropical rain forests. Undoubtedly, these international endeavors have played very important role in diminishing the environmental nuisances. For instance, the Montreal Protocol, on ozone layer depletion succeeded in achieving the original objectives. The CITES, the BASEL, and the RAMSAR conventions can also be seen as other successful initiatives. Naturally some others were not so successful due to several reasons. Consequently, it would not be wrong to State those international agreements; conventions and protocols were the proofs of a glamorous success for global environmental diplomacy.

As far as the monitoring, implementation, compliance management and enforcement of these multilateral environmental agreements are concerned, two distinctive institutional models have been materialised: first, to set-up a unique institutional framework for each individual agreement in which the original and the ratified documents are deposited, secretarial works are provided, the management functions have been performed or, secondly, to set-up a worldwide institutional entity such as the United Nations Environment Program (UNEP) and the Global Environmental Feasibility (GEF) to deal with the global and regional environmental problems.

Unfortunately, either way has proved to be in great problems. These problems range from securing the adequate financial contribution, to manning and cooperation and coordination among the parties to the multilateral environmental agreements. Additionally, the UNEP institutionally and financially was so weak to deal with the complicated global environmental problems and the GEF has so far resulted in a disappointment especially for the Southern countries. The overall consequence of these global trends and actions has only become the continuance of global environmental and ecological deterioration. The destiny of the Globe seems to be still in the same direction as forecasted by the above-mentioned studies.

Institutional Reasons of the Failure: Inadequacies in Organization, Management and Finance

The present global institutional set-up for managing the global environment is rather weak and ineffective. The UNEP, the GEF and the United Nations Sustainable Development Commission (CSD) mainly constitute the present system. The UNEP with its current financial and personnel availabilities cannot cope with the global environmental problems. Additionally, the legal status in which the UNEP is trying to fulfill its mission cannot provide a base for an effective and efficient handling of global matters. As far as the GEF is

concerned, it would be unrealistic to expect that the GEF would be successful in re-coursing the global environmental problems such as climate change, biodiversity, deforestation, and desertification. The CSD of ECOSOC (the Economic and Social Council of the United Nations) does not have its own financial resources to cope with the global environmental problems.

In addition to the above-mentioned global organizations, there are several other indirectly related global organizations. These include the World Bank (WB), the International Monetary Fund (IMF), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the World Trade Organization (WTO). Some of these organizations have not yet incorporated the environmental concerns within their own mandates and some of them have attached secondary importance to the global environmental concerns.

The third group of global environmental organizations is the “secretariats” established by the multilateral environmental agreements. Some of these secretariats have been successful in fulfilling the missions such as ozone layer depletion and whale protection but the majority of them have failed. Furthermore, institutional relations amongst these secretariats are not satisfactory. Similarly, the relations between the secretariats and other international organizations are virtually non-existent. These secretariats are sparsely spread over the World thus experiencing huge amount of communication, cooperation and coordination problems. Even, most of them are not aware of the priorities of others. Political priorities differ amongst these organizations. Contradictions in terms of strategies, policies, and objectives are highly likely. It seems rather unlikely to expect that these secretariats will unite and will form a kind of global collaboration platform to fight with the global environmental problems. Naturally and expectably, the NGOs either national or international - despite their intense efforts- cannot be a leverage to modify and reshape the global organizational misgivings and shortcomings described above. Under these circumstances, planning the global environmental problems is almost impossible whereas the planning of global environmental problems bears an utmost necessity.

Scientists due to the lack of data and information on the nature and characteristics of the issues have not yet adequately defined most of the global environmental problems. Genetically modified organisms, some of the toxic and hazardous Chemicals such as PCB and ozone layer depletion are the known examples in this regard. The boundaries of the environmental Sciences have been reached in most cases and further additional knowledge is an absolute

necessity to make accurate predictions and to develop secure Solutions. Scientific research needs have not yet been adequately met for global ecological and environmental problems.

Similarly, directing and/or managing the Globe's ecosystem are not possible under the given conditions. There is no global management of World's ecosystems and there will not be in the future under the present circumstances. Furthermore, the global rules have to be developed, formulated and codified. Certain organizations should be set-up to monitor the developments and implement the sanctions agreed upon internationally. Technical and administrative infrastructures should be established. New sources of finance should also be secured to run all these procedures and facilities. International courts should be able to issue binding resolutions on the offenders and rule breakers. Environmental funds should be available to help those countries, which are in need of financial assistance. However, none of these crucial systemic inputs is available at the moment. Therefore, an effective global management of ecosystems is not in sight for the near future.

Consequently, the global ecosystems will continue to deteriorate, the global environmental quality will be jeopardised and extinction processes of some certain living creatures will continue. This process will not only damage the global ecosystems but will also threaten and endanger the future political stability of the nations as well as the life conditions of all human kind living on the this planet.

World Environment Organization (WEO): A Desperate Global Need

This alarming phenomenon necessitates the establishment of a global institution to deal with the problem, to forecast the future, to identify the required counter-measures, to develop rules, norms and sanctions to be applied to all related parties, to generate funds, to finance the expenditures, to establish the global monitoring Systems and laboratories and to try the polluters and offenders.

Similar thoughts in this line have also been reflected by the "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century" (OECD 2001), which has been adopted by the OECD Environment Ministers on May 16, 2001. Although, the Strategy did not call for the establishment of the WEO, the following statements taking place in the document are remarkable in this regard: "Efforts are needed to better manage the environmental affects of globalisation through improved national and International environmental

governance. Over time, non-OECD countries will account for an increasing share of environmental pressures at regional and global levels. Action by OECD countries to combat these pressures will only be effective if accompanied by countries require robust policy and institutional frameworks to play their role in addressing global and regional environmental problems and to ensure that maximum benefits are derived from globalisation... Stronger efforts are needed to ratify, implement and ensure compliance with and enforcement of existing Multilateral Environmental Agreements and instruments. Best practices in the implementation of existing multilateral environmental agreements should routinely disseminated. Some new multilateral instruments may need to be developed to address gaps in the existing international environmental governance system, but the priority should be on making existing multilateral environmental agreements as effective as possible. Improved cooperation and coherence between existing multilateral environmental agreements should also be promoted...”

Several important calls came from the prominent world leaders and global organization. The Prime Minister of France, M. Jospin, in his speech at the World Bank Conference on Development Economics in Paris on 26 June 2000, said: “Problems are now global and require global Solutions. States acting in isolation are not in position to protect their citizens’ interest and guarantee them the benefits of globalization”. Jospin, called for the strengthening of the United Nations and other institutions “which endeavor to guarantee international public assets, especially in areas where there are still gaps. ” Jospin said “to this end, France will propose a new ‘World Environment Organization ’ to enforce international commitments. France will be taking an initiative along these lines, based on the UN system, when it assumes the Presidency of the European Union...”

Similar idea has been voiced by Germany in June 1977 at the Special Session of the UN General Assembly (Rio + 5). Germany has proposed the establishment of “World Environment Organization” under the possible formats of “ World Environment Council” at the level of UN “ECOSOC” or even at the level of UN “Security Council” or as an independent “Global Environment Organization” with competencies similar to WTO”.

WTO, also, proposed the establishment of World Environment Organization. The Director General of WTO, Renato Ruggiero, in his speech in Geneva on March 15, 1999 suggested that “we need a WTO-similar, multilateral, rules-based system for the environmenta “World Environment

Organization” to also be the institutional and legal counterpart to the World Trade Organization”.

Recently, in a meeting held in Canberra, Global Greens Conference, in June 2001, delegates from more than 60 countries proposed that the WTO should be subject to environmental Controls imposed by the new WEO, which would be backed up by an environmental court.

Several academicians are also supporting the idea and proposing the establishment of “World Environment and Development Organization”. Biermann and Adonis, in their article (Biermann 1999) have stated the following conclusion: “While improved efficiency and more coordination are desirable, they will not suffice on their own to upgrade the efficacy of the existing system of International institutions in global environmental and development policy. This system, therefore, needs to be complemented by a further specialised agency of the United Nations: a World Environment and Development Organization that integrates existing programs and institutions. This could, first, serve to give an enhanced status to the urgent tasks of global environmental and development policy among national governments, international organizations, NGOs and civil society at large. Secondly, it could help to improve the institutional setting for the negotiation of new conventions and programs of action and for the implementation and coordination of existing ones. Thirdly, this would be a way to strengthen the capacity for action of States, particularly in Africa, Asia and Latin America, through improved international cooperation and support.”

What Kind of New Global Institutional Framework?

The recently published WRI Report (2000) reveals the following: “The Pilot Analysis of Global Ecosystems (PAGE) shows that the overall capacity of ecosystems to deliver goods and Services is decreasing. Yet human demand for ecosystem products -from water to food to timber- continues to increase. Globally, we have managed agriculture, forests and freshwater systems to achieve remarkable growth in the output of food and fiber. But, when PAGE researchers examined the full range of goods and Services produced by five major ecosystems, they found that the increased output of some goods and Services has resulted in steep declines in virtually all others -from water quality and quantity to biodiversity and carbon storage. In many cases, these trade-offs were unconscious. Nonetheless, even with a new awareness of the value of traditionally overlooked ecosystem Services like biodiversity and carbon storage, we can't simply reverse the trade-offs we've made... The poor and disadvantaged would pay the human consequences of such strategy.”

Therefore, the correct answer to the question of “What kind of management” lies within the limits of the management approach to be adopted for the global environmental and ecological problems. Since, the present approach is based upon continuous and extensive abuse of scarce resources for social and economic development, which naturally results in creating more pressures for ecosystems, the new approach should base upon the concept of ecosystem management of global resources.

The WRI Report (2000) also points out five major criteria of ecosystem approach:

- An integrated approach,
- Reorients the boundaries that traditionally have defined our management of ecosystems,
- Takes the long view,
- Includes people, and
- Maintains the productive potential of ecosystems.

Although, above mentioned criteria are developed mainly for local and regional ecosystems, same principles can also be applied to global ecosystems. Therefore, the WEO should try to manage the global ecosystems in the same line. This approach, if adopted, also specifies the statute, functions, duties, responsibilities, authorities and powers of the new institution.

However, the proponents and adversaries of the WEO seem to have contradicting ideas over the characteristics of the new institution. While the proponents are supporting the idea, the adversaries are sceptical about the chances of success of the new proposed organization. Both parties are expressing their opinions taking into consideration the environmental and political realities of today's World. Since, the ecological problems is always analyzed and discussed simultaneously with the problem of global unemployment and achieving global economic growth especially in the poor and developing countries, it is expected that consolidation of the contradicting interests of world nations will not be an easy task.

Despite this discouraging difficulty, the proponents of the idea seem to be convinced on the merits of the new organization. In this regard, two main options of strategies can be thought for the establishment of the new WEO:

- Radical option: A totally brand-new and comprehensive international body.

- Incremental and transient option: Utilization of present International organizations such as the UNEP and the GEF.

Naturally, first option is the ideal solution. However, the feasibility of this option is greatly doubtful. The existing serious contradictions between the north and south as materialized in Kyoto and aftermaths and the problem of securing revenue sources for the operational expenses of the WEO as has been observed in the GEF practices where the donor countries have much more power and right to say than the receiving countries make this option rather difficult if not impossible.

Therefore, the second option seems to be more practicable. In this regard, the UN path should be followed and the UNEP, the GEF and the CSD should be united under a single umbrella. Likewise, the World Meteorological Organization (WMO) and the International Maritime Organization (IMO) may also take part in the new organization. What would be more significant is the integration of individual secretariats of multilateral environmental agreements in the scheme. These organizations must be effectively incorporated into the new system.

The management functions of the new body should also be planned. At the first phase, which would be the transition phase, status gaining and institution development functions should be given the priority. Upon the completion of this stage, a full-scale management of global ecosystem -perhaps incorporating an international court into the system- should be the overall target for the new entity. International arbitration over environmental disputes and the management of ISO 14000 series of standards known as the International Environmental Management System Certificates should also be incorporated within the new process.

As indicated in a recent article (Cone 2002) the WTO is certainly a good example in this regard. First, the international experience gained in the Uruguay Round should be repeated for the enhancement of the idea and then again the WTO model should be replicated in terms of status, structure, relations, decision-making, functions, duties, authorities and fund raising. Therefore, the main functions of the WEO should be similar to those of WTO as follows:

- Administering multilateral environmental agreements
- Acting as a forum/platform for environmental negotiations
- Settling environmental disputes
- Reviewing national environmental policies

- Assisting developing countries in environmental policy issues through financial and technical assistance and training programs
- Cooperating with other international organizations.

Organizationally, the WTO structure, which is mainly comprised of the Ministerial Conference, the General Council, the specialized committees, the multilateral environmental agreements secretariats and the General Secretariat, can be adopted. Biermann and Simonis (Biermann 1999, 2000) seem to be certain about the sources of finance. These researchers are basically pointing out the sources to be derived from the developed countries' already promised environmental financial assistance (like Sweden and the Netherlands) to developing countries, buying up of the debts of developing countries by the developed ones, a levy on international air travel and a levy on foreign exchange transactions.

Conclusion

The ongoing deterioration of global environmental and ecological quality parameters should create an effective alarm for world leaders, leading countries and international organizations. It is already proven that even the spectacular success in environmental diplomacy is not adequate to reverse the well-known adverse, unmitigable and irrevocable impacts of global environmental deterioration. The establishment of the WEO can only achieve such a revolution. The existing bodies of the UNEP and the GEF as well as the huge accumulation of international relations expertise in the UN can provide a very effective leverage in this regard.

Consequently, the time has arrived to revolutionize the global environmental governance. Hilary French's comments and expectations on the venue are inspiring: "...Thirty years ago, photographs taken from space by the Apollo expeditions indelibly impressed on all who saw them that our planet, while divided by political boundaries, is united by ecological systems. These photos helped inspire the first Earth Day, which in turn motivated numerous countries to pass environmental laws and create environmental ministries. This year, the world will celebrate Earth Day 2000. The time has come for a comparable groundswell in support of the international governance reforms that are needed to safeguard the health of the planet in the new millennium."

TÜRKÇE ÖZET

DÜNYA ÇEVRE ÖRGÜTÜ: KÜRESEL ÇEVRENİN YÖNETİMİ İÇİN ACIL BİR GEREKSİNİM

Günümüzde çevresel yıkım ve felaketler artık ulusal sınır tanımamaktadır. Bunun da ötesinde, üzerinde yaşadığımız gezegenin hemen her köşesinde her gün çeşitli çevre “suçları” işlenmektedir. Küremizin nadir bitki ve hayvan türleri yok olma süreci içine girmiştir. Bu süreç süreklilik kazanmıştır. Ormansızlaşma ve çölleşme tam hızla yol almaktadır. Yalnızca Güney Amerika kıtasının yağmur ormanları değil aynı zamanda Afrika kıtasının ve eski doğu bloku ülkelerinin büyük bir kesiminin orman varlığı tümüyle tahrip olmuştur. Küresel ısınma ve asit yağmurlarının etkileri küresel uygarlığın kaderini tehdit altına alırcasına daha çok gözle görülür duruma gelmiş ve yadsınamaz büyüklüklere erişmiştir. Genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar, üzerlerinde yeterli bir denetim süreci olmaksızın, her gün sayılarını artırmakta ve geniş tüketici kitlelerin kullanımına sunulmaktadır. Zehirli ve tehlikeli atıkların özellikle gelişmekte olan ülkelere yasa dışı yollardan ihracına devam edilmektedir. Buna karşılık, küresel çevrenin korunması amacıyla her yıl onlarca uluslararası belge ve anlaşma imzalanmakta ve yürürlüğe konulmaktadır. Ancak, ne var ki, bu anlaşmaların ve belgelerin uygulanma durumlarını gözlemleyecek ve denetim altında tutacak küresel bir izleme sisteminin yokluğu nedeniyle bu belgelerin uygulanabilirliğine ilişkin koşullar açıklık ve netlikle bilinmemekte ve irdelenememektedir. Bu nedenle de çevre alanında yapılmış tüm uluslararası anlaşmalar uygulamada önemlerini büyük ölçüde yitirmektedir.

Yukarıda verilen bilgiler göstermektedir ki, küresel çevre yönetimi ve planlaması yeni kurumsal düzenlemelere acil gereksinim duymaktadır. Uluslararası toplum bu acil gereksinime yeterli düzeyde yanıt üretmek zorundadır. Bu amaçla kuruldukları varsayılabilen Birleşmiş Milletler, Birleşmiş Milletler Çevre Programı (UNEP - United Nations Environmental Program) ve Küresel Çevre Fonu (GEF - Global Environmental Feasibility) gibi uluslararası örgütler küresel ölçekte yeterince örgütlenememiş, yetkilendirilememiş ve akçalı kaynaklara kavuşturulamamıştır. Bu nedenle, bir tür kuruluşlardan kürenin çevresel geleceği bağlamında umutlu olabilmek olanağı ortada kalmamıştır.

Bu olumsuzluklara karşılık, eski “Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması Örgütü’nün (GATT - General Agreements on Tariffs and Trade) Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ; WTO - World Trade Organization) şekline dönüştürülmüş olması uluslararası örgütlenme modelleri açısından cesaret verici yeni bir örnek

olarak ortaya çıkmıştır. DTÖ'ne üye ülkeler küresel ticaretin geliştirilmesi için ulusal yetkilerinin bir kesimini bu kuruluşa devretmişlerdir.

Dünyamızın giderek çoğalan ve büyüyen çevresel sorunları da küresel ölçekte ve bütüncül işlevler yerine getirebilecek yeni bir kurumsal yapıya gereksinim duymaktadır. Bu kurum, küresel çevre yönetiminin gerekli kıldığı planlama, örgütlenme, yürütme, denetleme, yaptırım uygulama, işbirliği ve eşgüdüm işlevlerini yerine getirmek amacını taşıyacaktır. Bu kurum **Dünya Çevre Örgütü'**dür.

Literature Cited

- Biermann, Frank, and Udo E. Simonis. 1999. Pleading tor a world environment and development organization. In *Biopolitics: The Bio-Environment*. 7: 51-67.
- Biermann, Frank Dr., 2000. The case for a World Environment Organization. *Environment*. 42/9: 22-32.
- Cone, Sydney M. 2002. The environment and the World Trade Organization. <http://ssrn.com>. Id=345120.
- French, Hilary. 2000 a. Vanishing borders; Protecting the Planet in the age of globalization. Norton/Worldwatch Books. New York.
- French, Hilary, 2000 b. Coping with ecological globalization. In "State of the World 2000". The Worldwatch Insitute. Norton/Worldwatch Book. New York. Pages 184-202.
- Meadows, D. 1972. The Limits to Growth, A Global Challenge. A Report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind. Universe Books. New York.
- Meadows, D., Meadows, D., and J. Randers. 1991. Beyond the limits; Confronting global collapse; Envisioning a sustainable future. Erathscan Publications. London
- Nellisen, Nico, Jan Van Der Straaten and Leon Klinkers. 1997. Classics in environmental studies: An overview of classical texts in environmental studies. International Books. Utrecht.
- OECD. 2001. Environmental strategy for the first decade of the 21st Century. Paris. '
- UN. 1987. The World Commission on Environment and Development. Our Common Future. The Oxford University Press. London.
- US Government. 1980. The Global 2000 Report to the President of the USA. The Government Printing House. Washington DC.
- World Resources Insitute. 2000. People and ecosystems: The fraying web of life. Washington DC.

TÜRKİYE’NİN ÇEVRE KONUSUNDA AB MÜKTESEBATINA UYUMU

İlhan KARAKOYUN
Karacasu Kaymakamı

1. GİRİŞ

Çevre, “insanların ve diğer canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları fiziki, biyolojik, sosyal, ekonomik ve kültürel ortam” olarak tanımlanabilir. Bir başka ifade ile çevre, bir organizmanın var olduğu ortam ya da şartlardır ve yeryüzünde ilk canlı ile birlikte var olmuştur. Sağlıklı bir yaşamın sürdürülmesi ancak sağlıklı bir çevre ile mümkündür.¹

Tarihin her döneminde bazı çevre sorunları ile karşılaşılmasına rağmen, bu sorunların ekolojik dengeyi ve ekosistemi tehdit eder hale gelmesi 20. yüzyılda meydana gelen bir olgudur. “Sanayi Devrimi”, çevre sorunları açısından dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir. Çünkü, sanayi devrimi, insanın doğaya müdahale olanaklarını artırmıştır. Sanayi Devrimi sonrası süreçte, ekolojik denge insan tarafından tahrip edilmeye, bozulmaya ve canlılar için tehlikeli olmaya başlamıştır. İnsanlığın tabiata egemen olma ve tabiattan sınırsızca faydalanma çabası, özellikle 17. yüzyıldan sonra giderek artan bir hırsa dönüşmüştür. Sanayileşme, teknolojiadaki hızlı değişme ve gelişmenin sonucu olarak önce Batı Avrupa ülkelerinde daha sonra da bütün dünyada pek çok çevre sorunu olarak ortaya çıkmaya başlamıştır.²

Çevre sorunlarına yol açan sebepler, hızlı nüfus artışı, sanayileşme, hızlı ve çarpık kentleşme ve turizm ana başlıkları altında toplanmaktadır.³

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında çevre sorunlarının giderek artması ve evrensel bir boyut kazanması, bu konuda gerek ulusal ve gerekse uluslararası

¹ http://www.cevreorman.gov.tr/co_00.htm

² Kemal GÖRMEZ. Çevre Sorunları ve Türkiye, Genişletilmiş 2. Baskı. Ankara: Gazi Kitabevi, 1997, s. 11.

³ Kemal GÖRMEZ. Çevre Sorunları ve Türkiye, Genişletilmiş 2. Baskı. Ankara: Gazi Kitabevi, 1997, s. 11.

düzeyde bir takım tedbirlerin alınmasının zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Bunun sonucu olarak bir takım uluslararası konferans ve toplantılar düzenlenmiş; çevre konusunda bölgesel ve uluslararası düzeyde çok sayıda eylem programları hazırlanarak uygulanmış; üçüncü kuşak insan hakları olarak değerlendirilen dayanışma hakları kapsamında “çevre hakkı”⁴ bir insan hakkı olarak anayasalar ve uluslararası metinlerde yer almış; ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde çevre yönetimi ile ilgili olarak örgütlenmelere gidilmiş ve çok sayıda yasal düzenleme yapılmıştır.

Avrupa Birliği (AB), çevre konusunda üye ülkeler arasında ortak politikaların oluşturulması ve bu politikalar ile ilgili olarak gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak bu yasaların uygulandığı bölgesel örgütlenmelerin en iyi örneğini oluşturmaktadır.

1970’li yıllardan itibaren Türkiye’de de çevre sorunlarının giderek artması ve bu konuda AB ülkelerinde ve dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak anayasa ve yasalar ile diğer düzenleyici metinlerde çevre ile ilgili konulara yer verildiğini görüyoruz.

Bu çalışmada, Türkiye’nin çevre konusunda AB Müktesebatına uyumu kısaca incelenecektir.

2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE ÇEVRE MEVZUATI

2.1. Avrupa Topluluğu (AT/AB) Çevre Mevzuatının Gelişimi⁵

Topluluğu kuran antlaşmalarda çevre koruma konusunda herhangi bir düzenleme yoktur. Ancak, Topluluğun kuruluşunun en önemli amacı olan "yurttaşlarının yaşam koşullarını iyileştirmek" için birlikte karar alınması, Topluluğun çevreyle ilgilenmesini gerektirmiştir. Ayrıca, Topluluk politikalarından biri de doğal kaynakların akılcı yönetimidir.

Toplulukta çevre politikasının gelişiminde etken olan bir neden de, her üye devletin uyguladığı çevre mevzuatının serbest rekabet eşitliğini bozacak düzeyde olması, sınır tanımayan çevre sorunlarıyla her bir üye devletin tek başına mücadelesi yerine Topluluğun ortak bir çevre politikası benimseyip uygulamasının yararlarının dikkate alınmasıdır.

⁴ "Çevre Hakkı" ile ilgili geniş bilgi için bkz. İbrahim KABOĞLU, Çevre Hakkı, 1. Basım, İstanbul: İletişim Yayınları, 1992.

⁵ Avrupa Topluluğu (AT), daha sonra Avrupa Birliğine (AB) dönüşmüştür. AB’ye dönüşü kadar olan bölümde AT ismi kullanılmıştır.

AET'nun kurulduğu 1950'li yıllarda tüm dünyada olduğu gibi Topluluk sınırların içerisinde çevre kirliliği önemli bir sorun oluşturmadığından Roma Antlaşmasına çevre ile ilgili herhangi bir hüküm konulmamıştır.⁶ 1960'lı yılların sonlarında dünyada ekonomik büyümenin çevre üzerinde olumsuz etkileri görülmeye başlamış; çevre faktörünü dikkate almadan ekonomik büyümenin mümkün olmadığı fikri doğmuş; bundan hareketle ekonomik büyümenin çevre üzerinde oluşturduğu tahribatı azaltmaya ve önlemeye yönelik önlemler geliştirilmesi gündeme gelmiştir. 1972'deki Stockholm Konferansı'ndan sonra Avrupa düzeyinde aynı yıl Paris Konferansı düzenlenmiştir. Paris Konferansında, Topluluk ülkeleri kendileri ile ilgili durum değerlendirmesinde bulunmuş; sorunun çözümüne yönelik olarak Topluluk çapında bir çevre politikası oluşturulması fikri gündeme gelmiş ve oluşturulması hedeflenen politika için on iki temel ilke belirlenmiştir. Belirlenen bu ilkelerin uygulamaya geçirilebilmesi için Topluluk, 1973'ten itibaren "çevre eylem programları"⁷ oluşturmaya başlamıştır.⁸

Yine, 1960'lı yılların sonlarında çevreyi kirlüten ürünlere yönelik mevzuat geliştirilmiştir. Ancak, kurucu antlaşmalarda çevreye ilişkin her hangi bir hükmün bulunmaması nedeniyle, ortak çevre politikasının temel ilkelerinin belirlendiği 1972 yılından 1987 yılında Tek Senet ile Topluluğun kurucu antlaşmalarına eklenen çevreyle ilgili hükümlerin yürürlüğe girmesine kadar olan süreç içerisinde konuya ilişkin olarak alınan tüm önlemler ve uygulanan politikalar Roma Antlaşmasının başlangıç ve çeşitli maddelerinin (2,100 ve 235. maddeler gibi) yorumuna dayalı olarak hazırlanmıştır. Ayrıca, Avrupa Adalet Divanının 1985 yılında aldığı "çevre korumanın Topluluğun ana hedeflerinden biri olduğu" yönündeki kararı çevreyle ilgili önemli bir yasal dayanak noktası olmuştur. Buna rağmen, 1987'ye kadar olan politikalar hukuken zımni özellik taşımaktadır. Çevre konusunun Topluluğun kurucu antlaşmalarına entegre edilmesi ise, ancak 1987 yılında imzalanan Tek Senet ile mümkün olmuştur.⁹

⁶ "1957 Roma Antlaşması ve Çevre" için bkz. Firuz Demir YAŞAMIŞ, "Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Çevresel Bütünleşmesi", Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, Sayı: 429, Aralık 2000, s. 44-45.

⁷ Ali'nin Çevre Eylem Programları ile ilgili geniş bilgi için bkz. Uğur YILDIRIM, "Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası", Avrupa Birliği Ortak Politikaları ve Türkiye (Ed: Muhsin KAR ve Harun ARIKAN), İstanbul: Beta Yayınları. 2003, s. 330-333.

⁸ YILDIRIM, s. 321.

⁹ YILDIRIM, s. 321.

İlk Çevre Eylem Programının uygulanmaya başlandığı 1973 yılından günümüze kadar geçen süre içerisinde hedefler gelişmelere paralel olarak genişletilmiş ve ilgili hukuki yapı bu değişiklikleri yansıtacak biçimde geliştirilmiştir. 1972 yılında belirlenen çevrenin korunmasına ilişkin temel ilkelerden bu yana Topluluk tarafından uygulanmakta olan Çevre Eylem Programları kapsamında oluşturulan politikalar bütünü “Ortak Çevre Politikası” olarak tanımlanmaktadır.¹⁰

2.2. Antlaşmalar Çerçevesinde AB Çevre Mevzuatı

Bu bölümde, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması ve Nice Antlaşması çerçevesinde AB çevre mevzuatı ile ilgili yapılan düzenlemeler incelenecektir.

2.2.1. Avrupa Tek Senedi

Avrupa’da entegrasyonun daha da derinleştirilmesine ve iç pazarın oluşturulmasına dayanan bir strateji olarak 1985 yılında kabul edilen ve 1 Temmuz 1987’de yürürlüğe giren Tek Senet ile Roma Antlaşması üzerinde yapılan değişikliklerle çevre ile ilgili maddeler Antlaşmaya eklenmiştir. Eklenen bu maddeler (130r, 130s, 130t) ortak çevre politikasının hukuki çerçevesini çizmekte; Topluluğun çevrenin korunmasına yönelik olarak benimsediği politikalar ve uygulamaların hedef ve kapsamını belirlemekte; bu alanda yetki dağılımını açıklamakta ve o zamana kadar topluluk mükteşebatının bir parçası olup olmadığı tartışılan çevre politikasına resmen bir Topluluk Politikası kimliği kazandırmaktadır. Bu hükümlerin yanı sıra, AET Kurucu Antlaşmasına eklenen bir madde (100a) ile de tek pazar hedefinin gerçekleşmesi ile çevre, insan sağlığı ve iş gücünün korunması arasındaki ilişkiye açıklık kazandırılmıştır. Öte yandan, Avrupa Tek Senedi ile Topluluğun kuruluş antlaşmasında değişiklik yapılmış ve Topluluk Konseyi’ne çevrenin korunması konusunda önlem alma ve üst düzeyde korumayı esas alma yetkisi verilmiştir. 1987 yılından sonra Topluluk aynı zamanda çok sayıda uluslararası çevre sözleşmesinin de tarafı olmuştur. Ayrıca Topluluk, Avrupa Çevre Ajansı’nın kuruluş tüzüğü’nün yanı sıra çevre konusunda bilgiye erişimi hakkı için bir yönergeyi de kabul etmiştir¹¹

2.2.2. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması imzalanmadan önce o zamana kadar oluşturulan çevre politikalarının içeriğinin genişletilmesi ve özellikle yetki dağılımına

¹⁰ YILDIRIM, s. 321.

¹¹ YILDIRIM, s. 327.

ilişkin konulara açıklık kazandırılması yönünde geniş bir uzlaşma ortamı oluşmuştur. Buna bağlı olarak imzalanan Antlaşmada, çevre ile ilgili hükümler kapsamında bazı yenilikler getirilmiştir.

Maastricht Antlaşması'nın başlangıç bölümünde yer alan amaçlar arasına “çevrenin bütünlüğü ve korunmasının güçlendirilmesi” şeklinde hüküm/amaç eklenmiş; ayrıca, Topluluğun ortak politikalarının sıralandığı 3. maddeye de “çevre politikası ” başlığı eklenmiştir. Bu düzenleme ile ortak çevre politikası resmen Topluluk politikalarından biri olmuştur. Bu Antlaşma ile çevreye saygılı, sürdürülebilir ve enflasyonist olmayan bir büyüme Topluluğun ana hedefleri arasına dahil edilmiştir.¹²

2.2.3. Amsterdam Antlaşması

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla ortak çevre politikasının hukuki çerçevesinde önemli bazı değişiklikler öngörülmektedir. Bunlar;¹³

- “Sürdürülebilir kalkınma” kavramı Antlaşmanın giriş bölümünün yanı sıra Topluluğun kuruluş amaçları ve ana hedefleri kapsamına da dahil edilmiştir. Böylece, Amsterdam Antlaşması ile kurucu antlaşmalara eklenen çevre boyutu sürdürülebilir kalkınma ile genişletilmektedir.
- Kurucu Antlaşmalara eklenen yeni bir madde çerçevesinde çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için alınması gereken önlemler bütün Topluluk politikalarının tanım ve uygulamalarına entegre edilmiştir. Başka bir deyişle, AB, çevre ile ilgili kaygıları tüm politik karar verme düzeneklerine dahil etmeyi kararlaştırmıştır.
- Üye ülkelerin, AB mevzuat uyumu çerçevesinde öngörülen önlemlerin haricinde, çevrenin korunması ve insan sağlığını hedefleyen farklı ulusal önlemler almak istemeleri durumunda; Komisyon'un bilgilendirilmesi ve bu önlemlere onay verilmesi sürecine açıklık getirilmiştir. Böylece, bazı üye ülkelerin çevrenin korunması amacıyla alacağı ve uygulayacağı önlemlerin serbest ticaret ve tek pazar işleyişini olumsuz etkileme eğilimi bu değişiklikle engellenebilecektir.

2.2.4. Nice Antlaşması

7-8 Aralık 2000'de yapılan zirve sonunda imzalanan Nice Antlaşmasıyla çevre ile ilgili normlar daha üst düzeye çıkarılmış ve daha belirgin bir konuma

¹² YILDIRIM, s. 327.

¹³ YILDIRIM, s. 329; “Avrupa Birliği ve Çevre”, <http://www.deltur.cec.eu.int-/kitap/cevre.html> 28.02.2004, s. 4.

getirilmiştir. Ayrıca, yayınlanan deklarasyonla, “Antlaşmaya imza koyan AB ülkeleri, Birlik çerçevesinde çevre korumanın geliştirilmesinde ve küresel düzeyde aynı hedefe yönelik uluslararası çabalarda, AB’nin öncü bir rol oynamasında kararlıdır” denilmektedir.¹⁴

2.3. AB Çevre Hukukunun Kaynakları

AB çevre hukukunun kaynakları arasında yukarıda sayılan antlaşmalar, çevre eylem programları, topluluk kurumlarının tasarrufları ve uluslararası anlaşmalar sayılabilir.

Antlaşmalar, AB’nin birincil mevzuatını oluştururken, karar verme yetkisi ile donatılmış Birlik kuruluşlarının (AB Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve AB Komisyonu) yaptığı düzenlemeler AB’nin ikincil mevzuatını oluşturur. Bu kurumlar tarafından çıkarılan tüzük ve direktifler ile alınan kararlar bağlayıcı niteliktedir. Görüş ve tavsiyelerin ise bağlayıcı etkisi bulunmamaktadır.¹⁵

Diğer alanlarda olduğu gibi, AB’nde çevre konusunda da bugüne kadar sayıları 400’ü bulan düzenleyici metin yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemeler, hava kirliliği, su kirliliği, atık yönetimi, gürültü, doğal çevrenin korunması, kimyasal maddeler, endüstri alanında riskler, biyoteknoloji... vb sorunlarla ilgili tasarruflardır. Bunların yaklaşık 300’ii tüzükler, direktifler ve bunlara değişiklik getiren bağlayıcı tasarruflar iken, geri kalanları çevre ile ilgili temel esasları belirleyen tavsiye ve ilke kararlarıdır.¹⁶

2.4. AB Çevre Hukuku Çerçevesinde Yurttaşların Hakları

Bu alt bölümde, Birlik Çevre Hukuku çerçevesinde yurttaşlara tanınan haklar kısaca özetlenecektir.

2.4.1. Bilgilendirilme Hakkı

Hükümet politikalarının iyi olması için geçerli, doğru ve yeterli bilgi üzerine kurulu olmaları gerekir. Yurttaşların da kendi hayatları hakkında sorumlu kararlar alabilmeleri için bu bilgilerin çoğuna erişim ihtiyaçları vardır. Aynı ölçüde önemli olan bir başka husus da, hükümet dosyalarının kamunun

¹⁴ TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Mevzuatı, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 2001, s. 49.

¹⁵ "AB Çevre Hukukunun Kaynakları" ile ilgili olarak geniş bilgi için bkz. TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Mevzuatı, s. 75-83.

¹⁶ 16 TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Çevre Mevzuatı, s. 79.

erişimine açık olmasının devlet görevlilerinin hataları ya da erki suistimal etmelerine karşı önemli bir kontrol yöntemi olmasıdır.

Çevre bilgilerine erişim hakkındaki 90/313/EEC sayılı Yönerge, Üye Devletlerdeki dosyaları kamuoyuna açarak insanların, sınai faaliyetler ve hükümet kararlarının çevresel etkilerini bizzat görebilmelerini sağlamıştır. Yönerge, ayrıca Üye Devletlerin çevrenin genel durumu hakkındaki bilgileri yayınlamalarını da zorunlu kılmaktadır.¹⁷

2.4.2. Görüşüne Başvurulma Hakkı

Hükümetlerin karar süreçlerine çevresel kaygıları dahil etmelerinin zorunlu kılınmasında ilk adım 1985 yılında Avrupa Topluluğunun Çevresel Etki Değerlendirmesi hakkındaki yönergeyi kabulüyle atılmıştır. 1997’de değişiklik yapılan bu yönerge alternatif çözümlerin değerlendirilmesini öngörmekte ve birlikte değerlendirilen küçük ama çok sayıda projenin kümülatif etkilerine izin vermektedir.

1994 yılında, beşinci eylem programı çerçevesinde Birliğin çevre politikalarını ve yasalarını halka daha yakın kılmak üzere işletmeleri, tüketicileri, sendikaları, meslek kuruluşlarını, çevre gruplarını ve yerel ve bölgesel mercileri temsilen 32 kişiden oluşan önemli bir diyalog grubu (Avrupa Çevre ve Sürdürülebilir Gelişme İçin Danışma Forumu) oluşturulmuştur.

Ayrıca, ülkeler ve farklı yönetim düzeyleri arasında işbirliği geliştirmek üzere iki diyalog grubu daha oluşturulmuştur: Üye Devletlerde, ulusal ve Birlik çevre yasalarının uygulanmasından ve uygulatılmasından sorumlu olan merciler ağı IMPEL¹⁸ ve Komisyon ve Üye Devletlerin üst düzey çevre yetkililerinden oluşan Çevre Politikası İnceleme Grubu.¹⁹

2.4.3. Hükümet Kararlarını Gözden Geçirme Hakkı

Avrupa Birliği’nin çevre yasaları, havayı, suyu, toprağı ve türleri korumaktadır. Bunlar, genellikle ekonomik çıkarlar olarak görülmediğinden bireyler ya da gruplar çoğu zaman hükümetin AB çevre hukukuna aykırı bir

¹⁷ “Avrupa Birliği ve Çevre”, s. 21.

¹⁸ IMPEL (Avrupa Birliği Çevre Hukukunun Uygulanması ve Yaptırımı Ağı), Birliğin çevre hukukunun tutarlılık ve uygulama gücünün geliştirilmesi için birlikte çaba gösteren Üye Devletlerin çevre idarelerinin gayri resmi işbirliği örgütüdür. IMPEL, çalışma grupları, endüstriyel izinler, uygunluk değerlendirmesi ve denetimi, düzenleme süreçlerinin yönetimi ve atıkların sınırlar ötesi taşınması gibi konuları ele almaktadır (“Avrupa Birliği ve Çevre”, <http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/cevre.html> 28.02.2004. s. 19).

¹⁹ “Avrupa Birliği ve Çevre”, s. 22.

eyleminin gözden geçirilmesi için mahkemelere başvurma haklarını idrak etmekte güçlük çekmektedir. Komisyon'a başvuruları ve şikâyetle bulunmaları mümkündür. Ancak, şikâyet sayısı arttıkça Komisyon'un hızlı bir yanıt verme kapasitesi düşmektedir.

Komisyon, AB çevre hukukunun uygulanması ve yaptırımı hakkında geniş kapsamlı bir tebliğde çevre konularında faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerine ve bireylere Birlik hukukunun uygulanması için mahkemelere başvuru hakkını verme ilkesini onaylamıştır. Bu tebliğde çevre yönergeleri için bazı önerelerde yargıya başvuru hakkı tanıyan hükümlere yer verilmekte ve temsili kurumlar tarafından ulusal mahkemelere başvuru için yol gösterici ilkelerin gereği ele alınmaktadır.²⁰

2.4.4. Birlik Hukukundan Yararlanma Hakkı

AB yasaları Birlik içinde yaşayan herkesi, nerede yaşadıklarına ve çalıştıklarına bakmaksızın eşit biçimde korumalıdır. Bir Üye Devletin bir yönergeyi doğru biçimde uygulamaması, belirli şartlar altında bir bireyi AB hukuku çerçevesinde tesis edilmiş bir haktan yoksun bırakabilir.

Ama, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı belirli şartlar altında, bir kişinin AB hukuku çerçevesindeki hakkının, AB hukukunun ulusal hukuka gereğince adapte edilmiş olmadığı hallerde bile bir Üye Devlet aleyhine uygulanabileceği kararını vermiştir. Bu "doğrudan etki doktrini" hükümet dışı kuruluşlar ulusal mahkemelerde AB çevre yönergelerini uygulatma hakkına sahip olduğu takdirde daha da önemli olabilir. Bir birey AB hukuku çerçevesinde koruma isteyerek bir yerel mahkemeye başvurduğunda mahkeme davayı bir karar için Adalet Divanı'na havale edebilir.²¹

Çok sayıda yurttaş bu şekilde, Üye Devletlerin hükümetlerini Avrupa Birliği çevre hukukuna hem fiiliyatta hem de sözde uymaya zorlayan olumlu kararlar aldırmaıy başarmıştır.

3. TÜRKİYE'DE ÇEVRE MEVZUATI

Türkiye'de sanayileşme geç başladığı için çevre sorunları ile karşılaşılmasının da nispeten geç olduğu söylenebilir. Ancak, sanayileşme dışındaki faktörlere bağlı olarak Türkiye'de bazı çevre sorunları öteden beri varola gelmiştir. Erozyon, ormanların tahribi, konut standartlarındaki düşüklük... gibi.

²⁰ "Avrupa Birliği ve Çevre", s. 22-23.

²¹ "Avrupa Birliği ve Çevre ", s. 23.

Türkiye, sanayileşme sürecine 1950’li yıllarda girmiş ve köyden kente göç de aynı dönemde hız kazanmıştır. Dolayısıyla, sanayileşme ve çarpık kentleşmeye bağlı çevre sorunları 1970’li yıllarda görülmeye başlanmıştır. Günümüzde, dünyanın çeşitli ülke ve bölgelerinde yaşanan çevre sorunlarının büyük bir kısmı az veya çok Türkiye’de de görülmektedir. Özellikle büyük kentlerde yaşanan hava kirliliği, toprak kirlenmesi, su kirliliği, kıyıların kirlenmesi, kültür ve tabiat varlıklarının tahribi, flora ve faunadaki bozulmalar, gürültü, gecekondulaşma, katı atıklar, pestisidler ve enerji... Türkiye’deki çevre sorunları olarak sayılabilir.²²

3.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

İmparatorluk döneminde, 1839 yılında “**Beynelmilel Sıhhiye Meclisi**” kurulmuştur. 1848 yılında **Ebniye Nizamnamesi**, 1864 yılında **Turuk ve Ebniye Nizamnamesi**, 1869 yılında **Orman Nizamnamesi**, 1882 yılında **Ebniye Kanunu** ve 1906 yılında **Asar-ı Atika Nizamnamesi** çıkarılmıştır.²³

1912’li yıllarda Prens Sait Halim Paşa’nın başkanlığında “İstanbul Asar-ı Atika Muhipler Cemiyeti” kurulmuştur.²⁴

3.2. Cumhuriyet Dönemi

Bu alt bölümde Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde çevre konusunda anayasa, yasa, tüzük ve yönetmeliklerle yapılan düzenlemeler incelenecektir.

3.2.1. Anayasalarda Çevre

1961 Anayasası’nın 49. maddesinde, “Devlet, herkesin hedi ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesi ve tıbbi bakını görmesini sağlamakla ödevlidir. Devlet yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyacını karşılayıcı tedbirleri alır” hükmüne yer verilerek dolaylı yoldan çevreye ilişkin düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, 1961 Anayasasının 130 ve 131. maddelerinde tabii servetler ve ormanlarla ilgili düzenlemeler getirilmiştir.

1982 Anayasası, “çevre” konusunda doğrudan düzenleme içeren ilk Türk Anayasasıdır. Bu Anayasa’da çevre bir hak olarak düzenlenmiştir. “**Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması**” başlıklı 56. maddede, “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre

²² Geniş bilgi için bkz. GÖRMEZ (1997), s. 47-66; TÜRKİYE ÇEVRE SORUNLARI VAKFI,

²³ Türkiye’nin Çevre Sorunları 89, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını, 1989. GÖRMEZ (1997), s. 133.

²⁴ GÖRMEZ (1997), s. 107.

sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden toplayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kuruluşlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir” hükmü yer almaktadır.

Anayasanın 35. maddesinde “mülkiyet hakkı” düzenlenmiştir. Buna göre. “herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz

“Kıyılardan yararlanma” başlığını taşıyan 43. maddesinde, “kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin, kullanılış amaçlarına göre derinliği ve kişilerin bu yerlerden yararlanma imkân ve şartları kanunla düzenlenir” denilmektedir.

“Toprak mülkiyeti” başlığını taşıyan 44. maddesinde, “Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek... amacıyla gerekli tedbirleri alır... ” hükmü yer almaktadır.

“Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması” başlığını taşıyan 45. maddesi şöyledir: “Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır. Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır ”.

“Konut hakkı” başlığını taşıyan 57. maddesinde, “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” hükmü yer almaktadır.

“Tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması” başlığını taşıyan 63. maddesinde, “Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır. Bu

varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir” denilmektedir.

Mülkiyet hakkı hariç, çevre ile ilgili olarak yukarıda verdiğimiz düzenlemeler Anayasanın “Ekonomik ve Sosyal Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümünde yer almaktadır. Anayasanın 65. maddesi “Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları” başlığını taşımakta ve bu maddede, “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getirir” hükmüne yer verilmektedir.

Anayasada ormanlarla ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. “Ormanların korunması ve geliştirilmesi” başlığını taşıyan 169. maddesinde, “Devlet, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyar ve tedbirleri alır. Yanan ormanların yerinde yeni orman yetiştirilir, bu yerlerde başka çeşit tarım ve hayvancılık yapılamaz. Bütün ormanların gözetimi Devlete aittir. Devlet ormanlarının mülkiyeti devir olunamaz. Devlet ormanları kanuna göre, Devletçe yönetilir ve işletilir. Bu ormanlar zamanaşımı ile mülk edinilemez ve kamu yararı dışında irtifak hakkına konu olamaz. Ormanlara zarar verebilecek hiçbir faaliyet ve eyleme müsaade edilemez. Ormanların tahrip edilmesine yol açan siyasi propaganda yapılamaz; münhasıran orman suçları için genel ve özel af çıkarılamaz. Ormanları yakmak, ormanı yok etmek veya daraltmak amacıyla işlenen suçlar genel ve özel af kapsamına alınamaz. Orman olarak muhafazasında bilim ve fen bakımından hiçbir yarar görülmeyen, aksine tarım alanlarına dönüştürülmesinde kesin yarar olduğu tespit edilen yerler ile 31/12/1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvelik, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler, şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında, orman sınırlarında daraltma yapılamaz” denilmektedir.

3.2.2. Çevre İle İlgili Yasal Düzenlemeler ²⁵

Cumhuriyet Döneminde çevreye ilişkin hükümler içeren ilk düzenleme, 1882 tarihli Ebniye Kanunu’nun bazı maddelerini değiştiren 1925 tarih ve 642 sayılı Kanun’dur.

²⁵ Bu alt bölümde, çevre ile ilgili bazı yasal düzenlemeler özet olarak verilmiştir. Şüphesiz, çevre ile ilgili yasal düzenlemeler bunlardan ibaret değildir. Çevre ile ilgili yürürlükte bulunan diğer yasal düzenlemeler için bkz. EK-1; çevre ile ilgili Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler için bkz. EK-2.

1928 yılında Ankara için Alman Prof. Dr. Hermann JANSEN tarafından “Jansen Planı” olarak bilinen plan hazırlanmış ve daha sonra da Ankara Şehir İmar Müdürlüğü kurulmuştur.

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu; 1933 yılında 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

1937 yılında Orman Kanunu çıkarılmış; 1956 yılında bu Kanun yürürlükten kaldırılarak 6831 sayılı Orman Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Ayrıca, 1937 yılında Kara Avcılığı Kanunu ve 1960 yılında Yeraltı Suları Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Ülkemizde özellikle 1960'lı yıllardan itibaren hız kazanan köyden kente göç, büyük kentlerde çarpık kentleşme ve gecekondulaşmaya sebep olmuştur. Kentsel çevre sorunlarının önemli bir boyutunu oluşturan gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden yapımının önlenmesi ve bu amaçla alınacak tedbirlerin belirlenmesi amacıyla 775 sayılı Gecekondu Kanunu çıkarılmıştır.

1973 yılında 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Yurdumuzdaki millî ve milletlerarası düzeyde değerlere sahip millî park, tabiat parkı, tabiat anıtı ve tabiatı koruma alanlarının seçilip belirlenmesine, özellik ve karakterleri bozulmadan korunmasına, geliştirilmesine ve yönetilmesine ilişkin esasları düzenlemek amacıyla 09.08.1983 tarih ve 2873 sayılı Millî Parklar Kanunu çıkarılmıştır.

Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilâtın kuruluş ve görevlerini tespit etmek amacıyla 21.07.1983 tarih ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

4 Nisan 1990 tarihinde 3621 sayılı Kıyı Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanunun amacı, "deniz, tabii ve simi göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek koruma ve toplum yararlanmasına açık, kamu yararına kullanma esaslarını tespit etmek"tir.

Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla 03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu çıkarılmıştır.

25 Şubat 1998 tarihinde 4342 sayılı Mera Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

Ülkemizin çevre ile ilgili temel kanunu olan 9 Ağustos 1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu, 11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun amacı, "bütün vatandaşların ortak varlığı olan çevrenin korunması, iyileştirilmesi; kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde kullanılması ve korunması; su, toprak ve hava kirlenmesinin önlenmesi; ülkenin bitki ve hayvan varlığı ile doğal ve tarihsel zenginliklerinin korunarak, bugünkü ve gelecek kuşakların sağlık, uygarlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesi ve güvence altına alınması için yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirli hukukî ve teknik esaslara göre düzenlemek" olarak belirlenmiştir.

Çevre Kanunu'nun 3. maddesinde **"çevre korunmasına ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin genel ilkeler"** şu şekilde ortaya konulmuştur:

a) Çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi gerçek ve tüzel kişilerle vatandaşların görevi olup, bunlar bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdürler.

b) Çevre korunmasına ve kirliliğine ilişkin karar ve önlemlerin alınması ve uygulanmasında; insan ve diğer canlı varlıkların sağlığının korunması, alınacak önlemlerin kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz etkileri ile fayda ve maliyetleri dikkate alınarak kısa ve uzun vadeli değerlendirmelerin yapılması esastır.

c) Arazi ve kaynak kullanım kararlarını veren ve proje değerlendirmesi yapan yetkili kuruluşlar, kalkınma çabalarını olumsuz yönde etkilememeyi dikkate alarak çevrenin korunması ve kirlenmemesi hedefini gözetirler.

d) Ekonomik faaliyetlerde ve üretim metotlarının tayininde çevre sorunlarının önlenmesi ve sınırlandırılması amacıyla en elverişli teknoloji ve yöntemler seçilir ve uygulanır.

e) Kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirlenme tarafından karşılanması esastır. Kirlenmenin kirlenmeyi durdurmak, gidermek ve azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirlenenden tahsil edilir (Kirlenme Öder İlkesi).

Ancak kirletenler, kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan giderleri ödeme yükümlülüğünden söz konusu kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri aldıklarını ispat etmek kaydıyla kurtulabilirler.

f) İnilebilecek en düşük kirlenme seviyesi esas alınarak, bu seviyenin üstünde meydana gelebilecek kirlenmeler için bu Kanunun 18 inci maddesinin (1) bendinde belirlenen ücretler ayrıca alınır.

g) Çevrenin korunması ve kirlenmenin önlenmesi konusunda alınacak tedbirlerin bir bütünlük içinde tespiti ve uygulanması esastır.

Kanun'un 8. maddesinde, çevrenin korunması amacıyla **“kirlenme yasağı”** öngörülmüştür. Buna göre, “her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek çekikle, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır. Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler”.

Kanun'un 9. maddesinde,

❖ Kırsal ve kentsel alanda arazi kullanım kararına uygun olarak tespit edilen koruma alanları ve bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanım esaslarının yönetmelikle belirleneceği;

❖ Tespit edilen bu esaslar çerçevesinde aşırı ve yanlış kullanım, her türlü çöp ve atıkların yurt dışından getirilmesi nedeniyle ülkenin temel ekolojik sistemlerinin dengesinin bozulması, hayvan ve bitki türlerinin nesillerinin tehlikeye düşürülmesi, doğal zenginliklerin bütünlüklerinin tahribinin yasak olduğu;

❖ Bakanlar Kurulunun, ülke ve dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan çevre kirlenmeleri ve bozulmalarına duyarlı alanları, tabii güzelliklerin ileriki nesillere ulaşmasını emniyet altına almak üzere gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla, “Özel Çevre Koruma Bölgesi” olarak tespit ve ilan etmeye, bu alanlarda uygulanacak koruma ve kullanma esasları ile plan ve projelerin hangi Bakanlıkça hazırlanıp yürütüleceğini belirlemeye yetkili olduğu;

belirtilmiştir.

Çevre Kanunu'nun 10. maddesinde, **“Çevresel Etki Değerlendirmesi Sistemi”** öngörülmüştür. Buna göre, gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir

"Çevresel Etki Değerlendirme Raporu" hazırlamak zorundadırlar. Bu raporda, çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve artıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirtilecektir. **"Çevresel Etki Değerlendirme Raporu"**nun, hangi tip projelerde isteneceği, ihtiva edeceği hususlar ve hangi makamca onaylanacağına dair esaslar yönetmelikle belirlenecektir.

Kanunun 11. maddesinde, arıtma tesisi ve sistemlerinin kurulması ile işletme izni verilmesi hususları düzenlenmektedir. 12. maddede, atık, artık ve yakıtların arıtılması, uzaklaştırılması, zararsız hale getirilmesi ve ithali ile ilgili denetimlerin Çevre ve Orman Bakanlığınca yapılacağı belirtilmektedir.

14.maddede, "kişilerin huzur ve sükûnunu, beden ve ruh sağlığını bozacak şekilde yönetmelikle belirlenen standartlar üzerinde gürültü çıkarılması yasaktır. Fabrika, atölye, işyeri, eğlence yeri, hizmet binaları, konutlar ve ulaşım araçlarında gürültünün asgariye indirilmesi için gerekli önlemler alınır " hükmü yer almaktadır.

15.maddede, Çevre Kanunu'nda yazılı yasaklara aykırı hareket eden veya kanunla belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen kurum, kuruluş ve işletmelere mahallin en büyük mülki amirince, bu yasaklara aykırı faaliyeti düzeltmek ve kanunda belirtilen yükümlülükleri yerine getirmek üzere esasları yönetmelikle belirlenen yeteri kadar bir süre verileceği; bu süre sonunda bunları yapmayan kurum, kuruluş veya işletmelerin faaliyetlerinin, yasağın veya yerine getirilmeyen yükümlülüğün çeşit ve niteliğine göre kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz olarak durdurulacağı öngörülmektedir.

Kanun'un 20-27. maddelerinde **"Cezai Hükümler"** düzenlenmiştir.

Çevre Kanunu'nun **"Kirletenin Sorumluluğu"**nu düzenleyen 28. maddesinde, "çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar. Kirletenin, meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır" hükmüne yer verilmektedir. Bu maddeden de anlaşılacağı gibi, çevreyi kirlenme veya zarar verme konusunda **"kusursuz sorumluluk"** söz konusudur.

Kirliliğin önlenmesi ve giderilmesine ilişkin faaliyetlerin teşvik tedbirlerinden yararlanılacağı Kanun'un 29. maddesinde öngörülmektedir.

Çevre Kanunu'nun getirdiği en önemli düzenlemelerden biri **"İdari Makamlara Başvurma"**dır. Buna göre, "çevreyi kirleten veya bozan bir faa-

liyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler, idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler” (Madde 30).

4. TÜRKİYE’DE ÇEVRE POLİTİKASININ UYGULANMASINDA İDARİ VE HUKUKİ DENETİM MEKANİZMALARI

Türk mevzuatında, genel olarak kamu hizmetleri ve özel olarak çevre ile ilgili politikaların uygulanmasında bir takım denetim mekanizmaları öngörülmüştür. Bu bölümde, mevzuatımızda yer alan çevre ile ilgili denetim mekanizmalarına kısaca değinilecektir.

4.1. Dilekçe Hakkı

1982 Anayasasının 74. maddesinde “**Dilekçe Hakkı**” düzenlenmiştir. Buna göre, “vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir”.

Anayasanın bu maddesine dayanılarak 01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı “**Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun**” çıkarılmıştır. Bu Kanun çerçevesinde, vatandaşlar çevre ile ilgili talep ve şikâyetlerini idareye bildirebilecekler ve bunların gereğini yapılmasını isteyebileceklerdir. Bu dilekçelere bir ay içinde yazılı cevap verilmesi öngörülmüştür.

4.2. Bilgi Edinme Hakkı

“Çevre” dahil olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri hakkında vatandaşların bilgilendirilmesini veya vatandaşların bilgi edinmelerini sağlamak amacıyla son dönemde yapılan en önemli düzenlemelerden biri 24/10/2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’dur.

1. maddede, Kanun’un amacının, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olduğu belirtilmiştir.

Kanun’un “kapsam” başlıklı 2. maddesinde, “bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır. 01.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri saklıdır ” hükmü yer almaktadır.

Kanun’un 4. maddesine göre, herkes “bilgi edinme hakkı”na sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı

tüzel kişiler de bu Karnın hükümlerinden yararlanacaklardır. Ancak, bunun için bazı şartlar öngörülmüştür. Bunlar;

- İsteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmalıdır.
- Bu hakkın kullanılmasında karşılıklılık ilkesi geçerli olacaktır.
- Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır.

“Bilgi Verme Yükümlülüğü” başlığını taşıyan 5. maddede, “kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler. Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz ” denilmektedir.

Kanun’da “**bilgi veya belgeye erişim süreleri**” ile ilgili olarak da düzenleme yapılmıştır. Buna göre, "kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş iş günü içinde sağlarlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru alan kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve onbeş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir" (madde 11).

12. maddede, kurum ve kuruluşların, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirecekleri; başvurunun reddedilmesi hâlinde bu kararın gerekçesinin ve buna karşı başvuru yollarının belirtileceği hükmü yer almaktadır.

Bu Kanunun uygulanmasında ihmâli, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tâbi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezalarının uygulanacağı hususu 29. maddede öngörülmektedir.

4.3. Yargısal Denetim

Çevreyle ilgili yargısal denetim, “iptal davası” ve “tam yargı davası” yoluyla yapılmaktadır.

4.3.1. İptal Davası

1982 Anayasası’nın 125. maddesine göre, “idarenin her türlü eylem ve işleme karşı yargı yolu açıktır”.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 12. maddesinde de menfaatleri ihlal edilenler tarafından idari işlem hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için..." dava açılması düzenlenmiştir.

Çevre Kanunu'nun 30. maddesinde de "çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar gören veya haberdar olan gerçek ve tüzel kişiler, idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler" hükmü yer almaktadır.

Dolayısıyla, "çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyet" söz konusu olduğunda, sadece bundan zarar görenler değil; aynı zamanda haberdar olanlar da idari makamlara başvurabilecektir. İdari makamların bu faaliyeti durduramaları halinde, başvuru sahipleri idari yargı yoluna gidebilecek ve bu faaliyetin durdurulmaması ile ilgili idari karar, işlem veya eylemin iptalini isteyebileceklerdir. Mahkemenin vereceği kararı, idari makamlar 60 gün içinde uygulamak zorundadırlar.²⁶

4.3.2. Tam Yargı Davası

İdarenin eylem ve işlemlerinden dolayı kişisel hakları ihlal edilen ve bu ihlal sebebiyle zarara uğrayan kişilerin idare aleyhine tam yargı davası açarak "tazminat" talep etme olanakları vardır (İYUK madde 13).

Çevre Kanunu'nun 30. maddesi gereğince, çevreyi kirleten veya bozan bir faaliyetten zarar görenler veya haberdar olanlar, ancak idare hukukunun sorumluluk esaslarının izin verdiği hallerde ve ölçülerde başvuruda bulundukları idareyi tazminata mahkûm ettirebilirler. Tam yargı davası çerçevesinde idarenin sorumluluğu, çevrenin kirlenmesi ve bozulmasına karşılık, zamanında hareket ederek gerekli tedbirleri almaması ve bu alanda "hizmet kusuru" işlemesinden doğmaktadır.

Dava sonucunda davacının hakkının ihlal edildiği anlaşırsa, ihlal edilen hakların niteliğine göre hangi şekilde tamir ve telafi edileceğine karar verilir. Bu tamir ve telafi, ihlal edilen hakkın niteliğine göre parasal bir giderim olabileceği gibi, eski hale getirme veya aynen ödeme şeklinde de olabilir.²⁷

Çevrenin korunması ile ilgili olarak Çevre Kanunu'nun 28. maddesinde "çevreyi kirletenin tazminat borcu"; 20. maddesinde "idari para cezaları 26.

²⁶ Geniş bilgi için bkz. TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI. Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı, s. 120-121.

²⁷ Geniş bilgi için bkz. TOPÇUOĞLU. Metin. Çevre Hakkı ve Yargı. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1998, s. 182.

maddede "hürriyeti bağlayıcı ceza" öngörülmüştür. Ancak, eski hale getirmeye hiç değinilmemiş olması bir boşluk olarak nitelendirilmektedir²⁸

4.4. Hukuki Sorumluluk

Çevre Kanunu'nun "Kirlenenin Sorumluluğu"nu düzenleyen 28. maddesinde, "çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar. Kirlenenin, meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır" hükmüne yer verilmektedir.

Bu maddeden de anlaşılacağı gibi, çevreyi kirlatme veya zarar verme konusunda "**kusursuz sorumluluk**" söz konusudur.

Hukuki sorumluluğun şartları olarak, çevrenin kirlenmesi veya bozulması, bundan ilgili kişinin bir zarara uğraması, çevre kirliliğine yol açan etkiler ile zarar arasında uygun bir illiyet bağı bulunması olarak belirtilmektedir.²⁹

5. TÜRK ÇEVRE MEVZUATININ AB ÇEVRE MEVZUATINA UYUMU

5.1. AB Müktesebatı (*acquis communautaire*)

1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmuş; 1 Temmuz 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi ile hedeflenen Avrupa Tek Pazarı 1 Ocak 1993'te yürürlüğe girmiştir. Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile de Avrupa Birliği kurulmuştur.

Avrupa Birliği (AB)-Türkiye ilişkilerini üç aşamada değerlendirmek mümkündür. Birinci aşamayı, 1959 yılındaki ortaklık başvurusunun ardından 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması ile başlayan ve 1995 yılında imzalanan Ortaklık Konseyi Kararı ile tamamlanan Gümrük Biri iği' ne geçiş süreci oluşturmaktadır. İkinci aşama, 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye aday statüsü veren Avrupa Bakanlar Konseyi Kararı ile başlayan Türk hukuk sisteminin AB hukuk sistemine yakınlştırılması aşamasıdır. Üçüncü aşamada ise, 2000 yılı Nice Zirvesinde AB'nin Türkiye'den beklediklerini Katılım Ortaklığı Belgesi ile açıklamasının ardından, Türkiye'nin de taahhütlerine

²⁸ TOPÇUOĞLU, s. 182.

²⁹ Geniş bilgi için bkz. TOPÇUOĞLU. s. 189-195.

yönelik 2001 yılında yayımladığı Ulusal Program ile AB müktesebatının üstlenilmesine geçilmiştir.³⁰

AB ile ilişkileri kurumsallaşmaya başlayan ve Birliğe üyeliği söz konusu olan aday ülkelerin, AB'ye üye olmak için yerine getirmeleri gereken kriterler, 1993 Kopenhag Zirvesinde belirlenmiş ve **“Kopenhag Kriterleri”** olarak tanımlanmıştır.

Kopenhag Kriterleri üç başlık altında toplanmaktadır:

- Siyasi kriterler,
- Ekonomik kriterler,
- AB müktesebatının (acquis communautaire) benimsenebilmesi.

AB müktesebatının (acquis communautaire) benimsenebilmesinin anlamı, aday ülkenin AB müktesebatını üstlenebilme ve uygulayabilme kapasitesine sahip olmasıdır. 31 başlık altında toplanan AB müktesebatının 22 nolu başlığı “Çevre” adını taşımaktadır. Çevre başlığı altında ise,

- a) Yatay düzenlemeler (ÇED, bilgiye erişim...vb),
- b) Hava Kalitesi,
- c) Atık Yönetimi,
- d) Su Kalitesi,
- e) Doğanın Korunması,
- f) Sanayiden Kaynaklanan Kirliliğin Kontrolü,
- g) Kimyasallar ve Genetik Olarak Değişime Uğramış Organizmalar,
- h) Araçlardan ve Makinelerden Kaynaklanan Gürültü,
- i) Nükleer Güvenlik ve Radyasyondan Korunma,

alt başlıkları yer almaktadır.³¹

Aralık 1997’de AB’nin yeni genişleme politikalarının belirlendiği Lüksemburg Zirvesinde Türkiye’ye adaylık statüsü verilmemiş; ancak, Türkiye’nin aday olmaya ehil olduğu kabul edilmiş ve Türkiye için, ilişkilerin geliştirilmesi ve Gümrük Birliğimin derinleştirilmesi amacıyla, **“Türkiye İçin Avrupa Stratejisi”** hazırlanması öngörülmüştür. Aralık 1999’da gerçekleşen

³⁰ TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ. Avrupa Birliği Çevre Mevzuatına Uyum Süreci. İstanbul: TÜSİAD Yayını, Eylül 2002, <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/cevre/cevre.pdf> 09.03.2004, s. 19.

³¹ TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (2002), s. 30.

AB Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye resmi olarak aday ülke statüsü verilerek yeni genişleme sürecine dahil edilmiştir. Türkiye'ye adaylık statüsünün verilmesi suretiyle de AB müktesebatına uyum süreci de başlamıştır.

AB, bu süreç içerisinde Türkiye ile temaslarda bulunarak Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyumu ve AB mevzuatını üstlenmesi için gerekli çalışmaları tamamlamasına yönelik kısa ve orta vadeli hedefleri ortaya koyan bir "Katılım Ortaklığı Belgesi" (KOB) hazırlamıştır. Bu belge 8 Mart 2001 tarihinde AB tarafından kabul edilmiştir.³²

5.2. AB-Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi ve Çevre

AB-Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadeli hedefler arasında “çevre” başlığı altında aşağıdaki hususlar öngörülmüştür.³³

❖ Müktesebatın üstlenilmesi için direktife dayalı ayrıntılı bir uyum programının benimsenmesi,

❖ Çevre Etki Değerlendirmesi direktifinin üstlenilmesi,

❖ Yatırımları finanse etmek üzere, uyum maliyeti ve kamu ve özel kesimin yıllık gerçekçi mali kaynakları tahminlerine dayanan bir plan (direktife dayalı) geliştirilmesi.

Orta vadeli hedefler arasında “çevre” başlığı altında aşağıdaki hususlar öngörülmüştür: ³⁴

- Çevrenin korunması için kurumsal, idari ve izleme kapasitesinin güçlendirilmesi ile birlikte, özellikle çerçeve ve sektör mevzuatı geliştirmek suretiyle, AB çevre müktesebatının uygulanması ve yürütülmesi,
- Çerçeve mevzuat, yatay mevzuat, doğal çevrenin korunması, su kalitesi ve atık yönetimi ile ilgili mevzuata özel bir önem vermek suretiyle müktesebatın uygulanması; bir atık yönetimi stratejisinin uygulanması, 1
- İzleme ağıları ve izin usulleri ile veri toplama dahil çevre kontrollerinin kurulması,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkelerinin, tüm diğer sektörel politikaların tanımlanması ve uygulanmasıyla bütünleştirilmesi,

³² 32 TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (2002), s. 3 1.

³³ DIŞ İŞLERİ BAKANLIĞI. "Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Gayriresmi Tercümesi" <http://www.mra.gov.tr/Turkce/grupa/ab/abab/gayriresmiaciklama.htm>, 01.04.2004.

³⁴ DIŞ İŞLERİ BAKANLIĞI. "Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Gayriresmi Tercümesi", <http://www.mra.gov.tr/Turkce/grupa/ab/abab/gayriresmiaciklama.htm>, 01.04.2004.

- Çevre Etki Değerlendirmesi direktifinin uygulanması ve yürütülmesi,
- Gümrükler, özellikle serbest bölgeler, çift kullanımlı mallar ve teknolojiler, uyuşturucu üretiminde kullanılan kimyasal maddeler ve sahte ve kaçak mallar ile ilgili mevzuat uyumunun tamamlanması.

5.3. Müktesebatın Benimsenmesi İçin Ulusal Program

AB'nin 8 Mart 2001 tarih ve 2001/235/EC sayılı Konsey Kararı ile ilk Katılım Ortaklığına kabul edilen Türkiye, kısa bir süre sonra 19 Mart 2001'de Müktesebatın Benimsenmesi İçin Ulusal Program'ını kabul etti. Bu belgeler temelinde, Türkiye, müktesebatı incelemek ve onunla uyumlu mevzuat değişiklikleri hazırlamak için dinamik ve yoğun bir süreç başlattı. Ulusal Program'da, sanayinin yapısal sorunları ile ilgili olarak "AB çevre mevzuatını uyumun kolaylaştırılması için destek sağlanması gerektiği" belirtilmektedir.³⁵0 Ayrıca, "çevre" başlıklı 22. maddede aşağıdaki düşüncelere yer verilmektedir³⁶

❖ Çevre Etki Değerlendirmesi (ÇED) sürecinin etkinliğinin artırılması, AB müktesebatına uyum sağlanması ve gerekli teknik altyapının kurulması hedeflenmektedir. Bunun için ÇED Yönetmeliği revizyon çalışmalarının sonuçlandırılması gerekmektedir.

❖ Çevresel bilgiye erişimi gerçekleştirebilmek için, Türkiye'de gerekli yasal, teknik ve idari altyapının oluşturulması amacıyla 2001 yılında bir ulusal plan hazırlanacaktır. Bu ulusal plan aynı zamanda Türkiye'nin çevresel bilgiye erişim alanındaki Aarhus Sözleşmesi ne³⁷ katılım stratejisini belirleyecek ve Avrupa Çevre Ajansı ile EIONET'e (European Environment Information and Observation Network) entegrasyonunu hızlandıracaktır.

³⁵ "Özet Ulusal Program", <http://www.ces.metu.edu.tr/documents/upturkceozet.doc>, 1.4.2004, s. 13.

³⁶ "Özet Ulusal Program", s. 15-16.

³⁷ BM Avrupa Ekonomik Komisyonu çerçevesinde hazırlanıp 1998 yılında Aarhus'ta imzaya açılmış olan Çevre Konularında Bilgiye Erişim, Karar Vermeye Halkın Katılımı ve Vargiya Başvuru Sözleşmesi, çevre hukukunda uluslararası düzeydeki gelişmelerin çıkarıcı olanlarından biridir. Burada ilk kez, çevreye karşı duyarlılığı gündeme getiren çevreci kuruluşların (gönüllü kuruluşların) ve çevreye duyarlı bireylerin söyleyebileceklerinin, çevreye zarar verebilecek etkinlikler yaşama geçirilmeden önce dinlenmesine olanak tanıyacak bir mekanizma yaratılmaktadır. Ulusal düzeyde kurulacak bu katılma mekanizmalarının sağlıklı biçimde işlemesi ise, çevre ile ilgili bilgiye vaktinde ulaşılmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla bu Sözleşme, devletleri halkı çevre konusunda eğitme ve bilgilendirme yükümü altına sokması bakımından önemlidir (TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI. Çevre Kanunu'nun Uygulanması, Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1999. s. 162-163).

❖ Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (14 Mart 1991), Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (20 Mayıs 1993) ve Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde (27 Ağustos 1995) AB mevzuatına uyum açısından gereken değişiklikler yapılacaktır.

❖ Taraf olduğumuz uluslararası sözleşmeler kapsamında habitata korumaya yönelik ulusal mevzuatın hazırlanması için başlatılan idari ve teknik düzenlemelerin, AB'nin Doğal Yaşam Ortamları ve Flora ve Faunanın Korunmasına İlişkin (Habitat) Direktifinde belirtilen hususları da içerecek şekilde kısa sürede tamamlanması öngörülmektedir. Doğanın Korunmasına ilişkin Çerçeve Yasa hazırlanarak, yürürlükteki mevzuattaki AB direktifi ile çelişki oluşturan maddeler çıkarılacak ve uyum sağlanacaktır.

5.4. Türkiye'nin Çevre Konusunda AB Müktesebatına Uyum

Avrupa Birliği Komisyonu, aday ülkelerin AB Müktesebatına uyum çalışmalarını her yıl değerlendirmekte ve her aday ülke için "İlerleme Raporu" hazırlamaktadır. AB'nin Kasım 2001 İlerleme Raporunun "çevre" isimli 22. başlığında şu tespitler yapılmaktadır³⁸

➤ Son düzenli rapordan beri, Türkiye, ne yatay mevzuat açısından, ne de hava kalitesi, atık yönetimi, su kalitesi, doğanın korunması, endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi, genetik yoldan değiştirilmiş organizmalar, taşıtlardan ve makinelerden gelen gürültü, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma gibi konularda, bu alandaki müktesebatın aktarılmasında önemli bir ilerleme kaydetmiş değildir.

➤ İdarî kapasite ile ilgili olarak. Çevre Bakanlığı'nın ana hizmet birimlerinin yeniden tanımlanması hakkında kabul edilen bir yasa. Bakanlığın taşra teşkilatını kurmaktadır. Bu, çevre mevzuatının düzgün biçimde uygulanmasını sağlamak yönünde önemli bir ilk adımdır.

➤ Kimyasal maddeler konusunda, 1993 yılında yürürlüğe girmiş olan Tehlikeli Kimyasal Maddeler ve Ürünlerin Kontrol Edilmesi Yönetmeliği,

Nisan 2001 'de tadil edildi. Bu değişiklik kapsamında, tanımlar, risk deyimleri ve bileşimleri, güvenlik deyimleri ve bileşimleri, tehlike simgeleri ve bunların standart ifade biçimleri yeniden düzenlenmiştir. Ancak, AB mevzuatıyla tam uyumlaştırma henüz sağlanmamıştır.

³⁸ "Türkiye'nin Katılım Yöntünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2001 Düzenli Raporu" http://www.belgenet.co.in/arsiv/ab/ab_rapor01_8.html, 01.04.2004; "AB-Türkiye İlişkileri Topluluk Müktesebatı", <http://www.deltur.cec.eu.int/tmb-rapor22.html> 28.02.2004; TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ (2002), s. 33-33.

➤ Türk mevzuatı, özellikle standartlar, izleme gerekleri ve ölçüm yöntemleri bakımından, müktesebattan hâlâ çok farklıdır. Çevresel müktesebatın tam olarak benimsenmesi, büyük çaba gerektirecektir. Uygulama ve icra kapasitesi de önemli ölçüde yükseltilmelidir. AB çevre yönergelerinin tam olarak aktarılmasını sağlamak için, var olan yasaların ayrıntılı uygunluk denetimlerine tabi tutulması da önemlidir.

➤ 1983 Çevre Kanunu, çevre yönetimi ve çevre mevzuatı için çerçeveyi tanımlamaktadır. Çevre Kanunu'na dayalı en son mevzuat çalışmaları 1997 yılına geri gitmektedir (müktesebat ile uyumlu hale getirilmek için revize edilmesi gereken Çevre Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde yapılan değişiklik).

➤ Yatay mevzuat alanında, Parlamento'nun Çevre Komisyonu, bir çerçeve kanun tasarısını kabul etti. Bu tasarı, 1983 Çevre Kanunumu tadil etmekte ve çevre alanında yeni bir yasal çerçeve koymaktadır.

➤ AB müktesebatını aktarmak için gereken yasal çerçeveyi yerleştirecek olan bu tasarı, önemli bir ileri adımı temsil etmektedir. Bu yıl içinde kesin olarak kabul edilmesi beklenmektedir.

➤ Bu kanun tasarısının amacı, sürdürülebilir kalkınma ilkesini yerleştirmek ve çevre politikaları, planları ve programları için Stratejik Çevre Etki Değerlendirmesi prosedürünün uygulanmasını öngörmektir. Ancak, bu prosedürün ayrıntıları, ikincil mevzuatın kapsamına girecektir. Kanun tasarısı, doğanın korunmasıyla ilgili hükümleri de tadil etmekte ve ihlal durumları için daha sert cezalarla birlikte, Çevre Bakanlığı tarafından daha etkili çevresel izleme ve gözetim yapılmasını öngörmektedir. Çevre bilgilerine toplumun erişebilmesini sağlamaktadır. Çevre Kirlenmesini Önleme Fonu ile ilgili hükümler tadil edilmekte ve fonlama miktarı artırılmaktadır.

➤ Hava kalitesi alanında, mevzuatın müktesebat ile uyumu henüz sağlanmamıştır. Ayrıca, Türk hava kalitesi sisteminde, onu AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmek için daha fazla iyileştirme yapılması gerekir.

➤ Atık yönetimi, özellikle ilgili mevzuatın uygulanması bakımından, en problemli konulardan biridir. Evsel atıkların büyük bir kısmı (% 93), yasaya aykırı biçimde atılan kontrolsüz atık mahiyetindedir. Müktesebat ile uyum sağlamak için büyük çabalara girişilmelidir.

➤ Su kalitesiyle ilgili olarak, Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları, su kaynakları konusunda yeni bir çerçeve yasaya ve içme suyu ve atık

su deşarjı konusunda müktesebat ile uyumlaşmaya ihtiyaç olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye'nin su mevzuatı, AB müktesebatıyla uyumlu değildir.

➤ Türkiye'nin biyolojik çeşitlilik açısından zengin varlıklarını korumak için, doğanın korunması konusuna özel dikkat gösterilmelidir. Türkiye, kendi mevzuatını, Topluluk doğa koruma mevzuatıyla uyumlaştırmak için önemli çabalarda bulunmalıdır.

➤ Endüstriyel kirlilik kontrolü ve risk yönetimi alanında, müktesebat ile uyumlu mevzuat çıkarılmalıdır. Türkiye kimyasal maddelerin genel bir envanterini hâlâ çıkarmamıştır. Genetik müdahale ile değiştirilmiş organizmalar konusundaki Türk mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi gerekir.

➤ Nükleer güvenlik konusunda, Türk mevzuatı, özellikle bildirme ve izleme gerekleri bakımından, müktesebata tam olarak uygun değildir.

➤ V Radyasyondan korunma konusunda, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, bütün müesseselerde yerel güvenlik prosedürleri geliştirilmesi, bütün cihazların radyasyon koruma zırhıyla kaplanması ve lisanslama konularında bir strateji tanımlamıştır.

➤ 1997 yılında Türkiye'nin çevre yatırımları, ülke GSYH'sinin % 0,5'ine tekabül eden 1 milyar ABD Doları civarında idi. 2001 sonunda kapatılacak olan Çevre Kirliliğini Önleme Fonu, Türkiye'de çevre faaliyetlerini ve yatırımların finanse etmeye yönelik tek ulusal fondur. Fakat, Çevre Bakanlığı bu fondan sadece % 10 oranında ödemeler onaylama yetkisine sahiptir. Şimdiki halde, araştırma, temizlik operasyonları, öğretim ve eğitim, çevre kirlenmesini önlemeye yönelik projeler ve arıtma tesisleri inşa edilmesi için kredi sağlanmasını finanse etmek üzere, bu fon Çevre Bakanlığı'na yılda € 125 milyon sağlamaktadır.

➤ Türkiye'nin çevre yatırımları, kapsamlı bir yatırım stratejisi temelinde, AB çevre yönergelerinin uygulanması üzerinde daha büyük bir ölçüde yoğunlaşmalıdır.

➤ Merkezî düzeyde İdarî kapasite ile ilgili olarak, 1991'de kurulmuş olan Çevre Bakanlığı, çevresel faaliyetler için genel sorumluluğa sahiptir. Bu faaliyetler, diğer bakanlıklar, hükümet kurumları, yerel yönetimler ve STK'ler (Sivil Toplum Kuruluşları) ile yakın işbirliği ve aktif ortaklıklar içinde yürütülür. Çevre Bakanlığı 800 civarında personel istihdam eder. Buna ek olarak, 500 personel 30'u aşkın taşra birimlerinde çalışır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), hükümet politikalarının koordinasyonu için temel araç olan

Beş Yıllık Kalkınma Planlarını hazırlamaktadır. Çevre koruma tedbirlerinin uygulanmasında, çevresel altyapı inşa edilmesinde, kentsel atıkların toplanması ve bertaraf edilmesinde ve imar planlamasında önemli bir rol oynayan belediyeler de, çevre politikasının uygulanmasında görev alırlar.

➤ Genel olarak, ulusal ve bölgesel düzeyde idari kapasite bir endişe konusudur. Farklı düzeylerde çeşitli kurum ve kuruluşların çevre konularıyla ilgilenmesi ve böylece çıkar ve sorumluluk çatışmalarının doğması, ayrıca eğitilmiş ve uzmanlaşmış personel eksikliği, mali kaynak ve donanım yetersizliği yüzünden, çevre kurallarının icrasının sağlanamadığı görülmektedir. Güçlü ve iyi belirlenmiş yetkilere sahip çevre müfettişlikleri yanında, izleme şebekeleri ve izin prosedürleri oluşturmak gereklidir. İhlal durumunda cezalar uygulanmalıdır. Belediyeler de, özellikle çevre politikası uygulanması alanında eğitim açısından takviye edilmelidirler.

10 Kasım 2003 tarihinde yayımlanan “**AB İlerleme Raporu - 2003**”te ise, “çevre alanında müktesebata uyum sınırlıdır. Tüm çevre politikaları için yasama ve uygulama alanlarında daha çok çalışılmalıdır ” değerlendirmesinde bulunmaktadır.³⁹

6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

AB. çevre konusunda üye ülkeler için ortak politikalar üreten, bir takım yasal düzenlemeler yapan, bu politika ve yasaları etkin bir şekilde uygulamaya koyan ve bu konuda önemli sayılabilecek başarılar elde eden kuruluşların başında gelmektedir. Başlangıçta, AB kurucu anlaşmalarında doğrudan çevre ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmazken, dünyada çevre konusunda yaşanan gelişmelere paralel olarak AB bünyesinde de Avrupa Tek Senedi ile ortak çevre politikası benimsenmiştir.

Türkiye’de ise, 1970’li yıllara kadar çevre konusunda "politika" olarak değerlendirilebilecek bir olgudan söz etmek mümkün değildir. Sadece gündelik bazı sorunların çözümü için bir takım tedbirler alınmış ve münferit bazı hukuki düzenlemelere gidilmiştir.

1930’lu yıllarda çıkarılan 1580 sayılı **Belediye Kanunu**, 1593 sayılı **Umumi Hıfzıssıhha Kanunu** ve 2290 sayılı **Belediye Yapı ve Yollar Kanunu** çevre sorunları açısından büyük öneme sahiptir. Ancak, bu dü-

³⁹ MAİ VE KÜRESELLEŞME KARŞITI ÇALIŞMA GRUBU. “AB İlerleme Raporu - 2003”, <http://www.antimai.oru/ab/ab2003irapor.htm>. 01.04.2004.

zenlemeler yeterli olmamış ve çevre sorunları konusundaki "politikasızlık" devam etmiştir.⁴⁰

1970'li yıllar dünyada ve Türkiye'de çevre sorunlarının hissedilir boyutlara ulaştığı yıllar olmuş ve uluslararası alanda çevreye yönelik yaşanan gelişmeler Türkiye'yi de etkilemiştir. Bunun sonucu olarak 1982 Anayasasında çevre bir hak olarak yer alınmış; çevre konusunda çok sayıda yasal düzenleme yapılmış ve çevre yönetimi konusunda "Bakanlık" düzeyinde örgütlenmeye gidilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye, çevrenin korunması için bazı yasal ve kurumsal düzenlemeler yapmıştır. Yani çevre koruma, kirliliğin önlenmesi ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesi için bir yasal çerçeve getirilmiş ve bu çerçevenin uygulanabilmesi için yeni bazı kurumlar oluşturulmuştur.

Ancak, "...Türk çevre mevzuatı ve çevreyle ilgili kurumlar ve fikirler dışarıdan gelmiş ve Türk idari ve yasal sistemine eklenmişlerdir. Bu süreçte tabandan gelen bir baskı ve istek yerine yukarıdan gelen istekler daha belirleyici olmuştur."⁴¹

1982 Anayasası'nda çevrenin bir hak olarak yer alması ve 1983 yılında da 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun çıkarılması, çevre hukukumuzun kendine özgü bir disiplin olarak gelişmesine katkıda bulunmuştur. Fakat, Çevre Kanunu'nun tamamlayıcı unsurları olan yönetmeliklerin zamanında çıkarılmaması, çevre ile ilgili çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerin birbirlerine tezat teşkil edecek hükümler içermesi, çevre yönetimi konusunda etkili bir örgütlenmeye gidilememesi, ülkemizin gelişmekte olan bir ülke olması dolayısıyla kalkınmaya çevreden daha fazla önem verilmesi, çevre mevzuatından beklenen sonucun elde edilmesini olumsuz yönde etkilemiştir.⁴²

Ayrıca, gerek toplumda gerekse çevre mevzuatını uygulamakla görevli olanlarda "çevre bilinci"nin tam olarak gelişmemesi, çevre mevzuatının tam anlamıyla uygulamaya aktarılmasını önlemiştir. Bu durumun temelinde yatan nedenlerin başında, toplumun ve yöneticilerin çevre eğitimlerinin yetersiz olmasıdır.⁴³

⁴⁰ GÖRMEZ (1991), s. 136.

⁴¹ Gökhan ORHAN, "Türkiye'deki Çevre Sorunlarının Çözümünün İdari ve Siyasi Koşulları ", <http://www.geocities.com/gokhanorhan/incevel.htm> 28.02.2004, s. 5.

⁴² S. Mustafa ÖNEN, "Çevre Mevzuatı ve Kamu Görevlileri: Bir Araştırmanın Bulguları". Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 4, Aralık 1995, s. 125-133.

⁴³ S. Mustafa ÖNEN, s. 136.

Çevreyle ilgili Türk mevzuatında yer alan pek çok düzenlemenin tam anlamıyla uygulanamamasının nedenlerinden biri de, ardında gerekli siyasal desteği bulamamış olmasıdır.

AB'ye üye olma yolunda büyük bir çaba içerisinde giren Türkiye, diğer alanlarda olduğu gibi, çevre konusunda da AB normlarına uyum sağlamak için gerekli yasal ve yönetsel düzenlemeleri yapmaktadır. Çevre yönetimi ile ilgili olarak Bakanlık düzeyinde örgütlenme sağlanmıştır. Çevreye olumsuz etkileri olabilecek faaliyetlerle ilgili olarak ÇED yapılması ile ilgili olarak ÇED Yönetmeliği yeniden düzenlenmiştir.

Ayrıca Türkiye, çevre korunması alanında AB'nin de taraf olduğu çok sayıda uluslararası sözleşme ve antlaşmaya taraftır. Dolayısıyla, AB ve Türkiye'de bu uluslararası metinler ışığında bir takım hukuki ve idari düzenleme yapılmıştır. Bu nedenle, Türk Çevre Mevzuatının büyük ölçüde Birlik Müktesebatı ile uyumlu olduğu söylenebilir.⁴⁴ Ancak, uygulamadan kaynaklanan aksaklık ve eksiklikleri göz ardı etmemek gerekir.

Diğer taraftan, çevre sorunlarının dinamik yapısı, ekonomik ve sosyal politikaların sürdürülebilir kalkınma ilkesi ile uyumlu olmasının gerekliliği... çevre mevzuatının sürekli olarak geliştirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Türk Çevre Mevzuatının AB Çevre Müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi, Türkiye'nin AB'ye üye olma sürecinde yarar sağlayacaktır. Ayrıca, AB'nce benimsenen çevresel standartların uygulanması, insan sağlığı, tarım ve turizm sektörlerine de olumlu katkıda bulunacaktır.

KAYNAKÇA

- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI. "Türkiye Ulusal Çevre Stratejisi ve Eylem Planı", Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, Mayıs 1998.
<http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup98/ucep/uccp-o.html> 28.02.2004.
- DIŞ İŞLERİ BAKANLIĞI. "Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Gayriresmi Tercümesi", <http://www.mfa.gov.tr/Turkce/grupa/ab/abab/gayriresmiaciklama.htm>, 01.04.2004.
- DIŞ İŞLERİ BAKANLIĞI. "Türkiye-AB İlişkileri-Helsinki Zirvesi Sonrası Yaşanan Gelişmeler - Mayıs 2002 ", <http://www.mfa.gov.tr/turkce/grupa/ab/abab/sondurum.-htm>, 01.04.2004.
- EGELİ, Gülün. **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Çevre Politikaları**. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1996.
- GÖRMEZ, Kemal. **Türkiye'de Çevre Politikaları**. Ankara: Gazi Büro, 1991.
- GÖRMEZ, Kemal. **Çevre Sorunları ve Türkiye**. Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi, 1997.

⁴⁴ TKİYE ÇEVRE VAKFI. Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı, s. 5.

- İSBİR. Eyüp G. **Şehirleşme ve Meseleleri**. Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara: Gazi Büro Yayınları, 1991.
- KABOĞLU. İbrahim. **Çevre Hakkı**. 1. Basım. İstanbul: İletişim Yayınları, 1992.
- KELEŞ. Ruşen. **Kentleşme Politikası**. 5. Baskı, Ankara: İmge Kitapevi. 2000.
- KELEŞ, Ruşen/Can HAMAMCI. **Çevrebilim**. 2. Baskı. Ankara: İmge Kitapevi, 1997.
- MAL VE KÜRESELLEŞME KARŞITI ÇALIŞMA GRUBU. "AB İlerleme Raporu – 2003", <http://www.antimai.org/ab/ab2003irapor.htm>. 01.04.2004.
- ORHAN, Gökhan. "Türkiye'deki Çevre Sorunlarının Çözümünün idari ve Siyasi Koşulları", <http://www.geocities.com/gokhanorhan/mcevre.html> 28.02.2004.
- ÖNEN. S. Mustafa. "Çevre Mevzuatı ve Kamu Görevlileri: Bir Araştırmanın Bulguları ". **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 4. Aralık 1995, ss. 121-152.
- TOPÇUOĞLU, Metin. **Çevre Hakkı ve Yargı**. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1998.
- TURGUT, Nüket. **Çevre Hukuku**. Ankara: Savaş Yayınevi, 1998.
- TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI, <http://www.cevre.org/>
- TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI. **Çevre Yönünden Gümrük Birliği ve Türkiye**. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1996.
- TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI. **Çevre kanunu'nun Uygulanması**. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 1999.
- TÜRKİYE ÇEVRE VAKFI. **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Çevre Mevzuatı**. Ankara: Türkiye Çevre Vakfı Yayını, 2001.
- TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ. **Avrupa Birliği Çevre Mevzuatına Uyum Süreci**. İstanbul: TUSİAD Yayını. Eylül 2002. <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/cevre/cevre.pdf> 09.03.2004.
- TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ. **Avrupa Topluluğu'nda Çevre Politikaları ve Uygulamaları**. İstanbul: TUSİAD Yayını. 1990.
- YALÇIN, Ayhan. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları (1924, 1961, 1982)**. 3. Baskı. İstanbul: Geçit Kitapevi, 1987.
- YAŞAMIŞ, Eiruz Demir. "Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Çevresel Bütünleşmesi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72. Sayı: 429. Aralık 2000. ss. 43-82.
- YILDIRIM. Uğur. "Avrupa Birliği Ortak Çevre Politikası ", **Avrupa Birliği Ortak Politikaları ve Türkiye** (Ed: Muhsin KAR ve Harun ARIKAN), İstanbul: Beta Yayınları, 2003, ss. 317-347.
- "Avrupa Birliği ve Çevre", <http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/cevre.html> 28.02.2004.
- "AB-Türkiye İlişkileri Topluluk Müktesebatı", <http://www.deltur.cec.eu.int/tmb-rapor22.html> 28.02.2004.
- "Çevre Nedir?", http://www.cevreorman.gov.tr/co_00.htm 28.02.2004.
- "Özet Ulusal Program", <http://www.ces.metu.edu.tr/documents/upturkceozet.doc>. 01.04.2004.
- "Türkiye'nin Katılım Yöntünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2001 Düzenli Raporu", http://www.belgenet.com/arsiv/ab/ab_rapor01_8.html. 01.04.2004.

KÜRESELLEŞME, YENİ POLİTİK EKONOMİ VE YÖNETİŞİM: 3. DÜNYA BAKIŞI *

Çev. M. Akif ÖZER**

GİRİŞ

Küreselleşmeyi etkileyen dış faktörlerin yanında, bu süreci zorlayan, devlete ve yönetim sürecine bağlı içsel yapılar ve kurumlar da bulunmaktadır. Bu bakış açısından hareket ettiğimizde, yeni politik ekonominin ortaya çıkışının yeni kurumsal ekonomi üzerinden olduğu ve yeni ekonomi politikaları ve yeni kamu yönetimi düşüncesinin yeni yönetim modellerine ortam hazırladığı gerçeği ile karşı karşıya kalıyoruz. Bu modeller küresel piyasa güçlerini destekliyorlar ve küreselleşmeyi yaygınlaştırıyorlar. Bununla beraber 3. dünya ülkeleri için bu yeni piyasa odaklı yönetim tarzları içsel sosyo-ekonomik şartlar için tehlike oluşturuyorlar ve dışsal bağımlılığı artırıyorlar. Bu bağlamda makale, bu ilişkileri 3. dünya bakışıyla inceliyor.

Son yıllarda devlet yapılanmasındaki değişime bağlı olarak yapılan tartışmalarda en önemli konulardan birisi olarak, küreselleşme süreci ve yeni politik ekonominin ortaya çıkışı görülmektedir. Bir taraftan, ulusal ekonomileri, politik sistemleri, kültürleri ve dünya kapitalist sistemindeki kimlikleri bütünleştiren küreselleşme süreci, ülkeler arası etkileşimin önündeki tüm sınırların kalkmasını gerektiriyor ve korumacı refah devletini değişime zorluyor. Diğer taraftan ise, küreselleşme sürecini kolaylaştırmak için, ülkelerarası çok uluslu şirketleri, dünya medya ağını, uluslararası kuruluşları, neoliberal rejimleri ve kurumları kapsayan farklı küresel güçler ve aktörler, piyasa varsayımlarına, teorik önermelere ve pratik stratejilere dayanan yeni politik ekonomi altında temel siyasal reformların yapılmasını istiyorlar ve bunlarla ilgili tüm girişimleri destekliyorlar. Özellikle Dünya Bankası ve IMF gibi Bretton Woods kurumları bu dönüştürülebilir etkiyi kullanıyorlar ve ilgili

* Bu makale M. Shamsul Haque (Singapur Ulusal Üniversitesi) tarafından Administrative Theory&Praxis, Vol.24. Number:1. 2002' de yayınlanan "Globalization. New Political Economy, and Governance: A Third World Viewpoint" isimli metnin çevirisidir.

** Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. Arş.Gör.

ölkelerin ekonomileri üzerinde baskı yapıyorlar. 3. dünya ölkeleri de bu siyasal reformları küreselleşme süreci çerçevesinde kendileri ile uyumlaştırmaya çalışıyorlar. Yeni politik ekonomi tarafından zorlanan küreselleşmenin bu etkisi altında, devlet, serbestleştirme, özelleştirme, yeniden düzenleme ve liberalleştirme gibi piyasa odaklı reformları yalnızca uygulamakla kalmıyor. Ayrıca örgüt kültürü, uyum, yapı, rol gibi ekonomik olguları, kamuya uyarlamayı ve bu konuda gerekli olan dönüşümü sağlamayı kendine görev ediniyor.

Bugün yönetim sisteminde değişime yönelik çağdaş gelişmeler, tüm kapitalist, post-sosyalist ve 3. dünya ölkelerinde görülebilir. Bu süreç, yani yeni değişen kamu sektörü yönetişimine doğru gelişmeler, yönetilebilir devlete ya da hantal devlete meydan okuma eğilimi olarak görülebilir. 3. dünya ölkelerinde bu durum, devlet odaklı yönetim modelinden gelişmeci devlet kavramlaştırması altında bir kopuşu temsil etmektedir. Gerçekten devletin rolünün piyasa rolü ile yer değiştirmesini öneren yeni politik ekonomi ilke ve varsayımlara dayanan 3. dünya yönetim geleneği, en kapsamlı piyasayı ve en az devlet müdahalesini gerektiren küreselleşmenin aşamaları ile aynı doğrultuda bulunuyor.

Yönetişimde ve devlet yapısında görölen bu son reformlar 3. dünya ölkeleri için piyasa dostu küreselleşme, anti-devletçi ekonomik reformlar, mali krizleri azaltacak anti refahçı kamu politikaları, açıklarla mücadele, verimliliği ve kaliteyi artırma, tahsisleri geliştirme olarak görölüyor ve uygulamaya aktarılıyor. Fakat gerçekte fakir 3. dünya ölkeleri için yapılan politik-ekonomik reformlarla ilgili çalışan birçok kişi, söz konusu bu değişimlerin bazı olumsuz çıktıları olduğunu belirtiyorlar. İçsel endişeler, gelir dağılımının kötüleşmesi, gelirden yetersizlikler ve zayıflamalar görölmesi, küreselleşme sürecinde piyasa odaklı reformların artmasıyla vatandaşların sosyal ve siyasal haklarında zayıflamalar oluyor. Dışsal olarak ise, temel odak noktaları; devlet egemenliğindeki tekli yapının bozulması, dışa bağımlılığın artması, uluslararası eşitsizliklerin genişlemesi görölbiliyor. Tüm bunlar yeni siyasal ekonominin zorladığı küreselleşme sürecinin etkileri olarak değerlendiriliyor.

Küreselleşme ile ilgili çok sayıda çalışma yapılmasına rağmen, literatürde küreselleşmenin piyasa odaklı politika ve reformlarla yönetim sürecinde yeni politik ekonominin nasıl hızlandırılacağı konusunda çalışma çok az. Ayrıca 3. dünya ölkelerinin ekonomik olarak farklı şartları için ortaya çıkan yeni model yönetim için de eleştiri yapılmıyor. Bundan dolayı bu makale yeni politik ekonomi modeli altında devlet yönetimindeki değişimi uyarlayan Asya, Afrika ve Latin Amerika ölkelerindeki temel değişimleri analiz ediyor ve yeni

yönetişim sisteminin bu ülkelerdeki vatandaş-toplum ve devlet için nasıl etkileri olduğunu inceliyor. Bundan dolayı bu konularla ilgili olarak küreselleşme, yeni politik ekonomi ve yönetim için kavramsal çerçeve çizmek yararlı olacak.

Küreselleşmeye, Yeni Politik Ekonomiye ve Yönetişime Genel Bir Bakış

Mevcut literatürde küreselleşmenin nedenleri, boyutu, yaygınlığı ve yoğunluğu ile ilgili oldukça farklı yorumlar var. Fakat mevcut durumda da küreselleşme, uluslar arasılaşma ve globalleşme ve bunlarla ilgili sermaye, emek, finans, üretim, teknoloji, ticaret, piyasa, ideoloji, kültür, bilgi, haber gibi ilgili konularda yapılan yorumlar ve öne sürülen görüşler, söz konusu alanı karmaşıklştırıyor. Bu karmaşık yorumlardan, küreselleşmenin milletleri, toplamları, halkları, kurumları ekonomik, kültürel ve entelektüel kapsamda sermayeyi, üretimi, değişimi, bilgiyi sahip olan ve kullanan farklı devlet, sınıf, grup ve bireylerin bütünleştiği bir süreç olarak görebiliriz. Küreselleşmenin kapsamına baktığımızda ekonomik boyutun en önemli unsur olduğu görülüyor.

Ekonomik küreselleşmede bazı temel göstergeler söz konusu. Ticaret hacmi, sermaye akışı, doğrudan yabancı yatırımlar oranı, uluslararası çok uluslu şirketlerin miktarı ve hacmi... Bu açıdan tüm dünya da mal ve hizmet ihracatı 6.3 trilyon dolara, ithalatın ise 6.4 trilyon dolara ulaştığı görülüyor. (İLO 99 rakamlarına göre). 1991'de 536 milyar dolar olan sınır ticareti hacminin 1995'te 1.3trilyon dolara ulaştığı görülüyor. Diğer taraftan doğrudan yabancı yatırım oranları 1970'lerde 10 milyar dolar iken, 1996'da 349 milyar dolara ulaştı ve 1996'da şirket birleşmelerinin değeri 274.6 milyar dolar oldu. Sermaye ve ticaret ve yatırımlarda bu akışkanlık sonucu 1970'lerde sayıları 7000'leri bulan çok uluslu şirketler 1995'de 40.000'ne ulaştı. Tüm dünya da tam kabul edilmese de benzer yaklaşık 250.000 kuruluşun olduğu da söyleniyor. Bu yoğun ekonomik küreselleşme, komünizmin sona erışı, 3. dünya ülkelerindeki milliyetçilik akımlarındaki erozyon ve serbest piyasa rekabeti, avantajlı serbest ticaret, yatırımcı olmayan devlet, özel sektörcü hizmet sunumu ve bireyci kişisel çıkar varsayımlarıyla birçok hükümetçe kurulan piyasa tabanlı neoliberal ideolojilerin onayı ve varoluşları sonucunda tüm dünya da politik ideolojik değişimlerle gündeme gelmeye başladı. Deregulasyon ve liberalleşme gibi farklı piyasa çözümlerinin öngören devlet tarafından korumacılığı reddeden küreselleşmenin bu neoliberal yönü, ekonomik küreselleşmeyi genişletti ve hızlandırdı. Buna ek olarak tüketim kültürü, bilgi endüstrisi, bilgi iletişim ağları, küreselleşmeyi derinleştirdi, tüketici yaşam stilini yerleştirmeye çalıştı. İthal mallara olan talebi artırdı, mal değişimi (takas) ve bunlarla ilgili işlemleri artırdı.

Küreselleşmeyi tanımlayan bu yeni ekonomi; liberalleşme, serbestleştirme, yabancı yatırımların artması gibi süreci hem teorik hem pratik boyutta geliştirmektedir. Teorik boyutta yeni politik ekonomi Olsen, Downs, Buchanan ve Tullock'un çalışmalarında farklı kurumsal ekonomi boyutları ile dikkat çekiyor. Bu yeni kurumsal ekonomi sadece tam rekabet şartlarında akılcıl tercih ve tam bilgi alabilme varsayımına dayalı, bireysel yararı en çoklaştırma varsayımını içeren neoklasik ekonomiyi paylaşmaz. Aynı zamanda üyeler arasında bilgileri yönlendiren, akılcıl tercihi sınırlayan ve böylece uygun kurumsal opsiyonlara gerek duyan kendi kendini düşünme bencilliğini ortaya çıkarmaya çalışır. Özellikle yeni kurumsal ekonominin parçaları arasında kamu görevlilerinin, bürokratların ve politikacıların yararçı ve bencil davranışlarını analiz eden kamu tercihi teorisi bulunmaktadır. Bu teorisyenlere göre toplu kamu çıkarını gerçekleştirmek ve kamu kaynaklarını oluşturabilmek için kurum ve kuruluşlarda kamu görevlileri sürekli kendi çıkarlarına göre hareket ederler. Buna ek olarak kamu tercihi teorisinin öngörülerini destekleyen diğer bir teori olan sorumluluk teorisinde seçilmiş politikacılar vatandaşların temsilcisi olarak vekâlet alan konumundadırlar. Bunlar bu vekâleti atanmış bürokratları kullanarak uygulamaya aktarırlar. Ancak bürokratların davranışlarını sürekli takip edemezler. Dolayısıyla da bürokratların kendi kişisel çıkarlarını ve amaçlarını gerçekleştirmek istediklerini göremezler. Başka bir deyişle kamu görevlileri diğer bireyler gibi kendi çıkarlarına göre hareket ederler. Kendi çıkarlarının tamamını temsil ettiğini dahi düşünürler.

Yeni kurumsal ekonomi, kamu tercihi yaklaşımı ve sorumluluk teorilerini içeren yeni politik ekonomi doğal olarak vekâlet veren-alan bürokrat politikacı ilişkisinden dolayı olumsuzlaşan hantal kamu sektörünün küçültülmesini öngörüyor. Daha etkili ve verimli olan piyasanın güçlenmesini istiyor ve kamu kuruluşlarının yönetilmesinde piyasa ilkelerinin uygulanmasını zorunlu kılıyor. Bu işlevsel öngörüler, yeni ekonomi politikasını ve yeni kamu yönetimini kapsayan yeni kurumsal ekonominin pratik boyutunu kapsıyor ve piyasa ilkelerine dayalı yeni bir yönetim modunu temsil ediyor. Gerçekte yeni ekonomi politikası piyasa stratejilerini ön plana çıkararak devleti yeniden yapılandırmak istiyor ve bu stratejiler özellikle 3. dünya ülkelerinde yapısal uyarılma programları olarak adlandırılıyor. Diğer taraftan yeni kamu yönetimi yalnızca devletin küçültülmesi ile ilgilenmiyor. Ayrıca kamu sektörünün özel sektörde uygulanan piyasa amacı, yapısı, standardını ve prosedürlerini de uyarlamasını istiyor. Kısaca yeni politik ekonomi teorik olarak yeni kurumsal ekonomiye dayalı kurulmuş görünüyor ve pratik olarak yeni ekonomi politikası ile yeni kamu yönetimine dayanıyor.

Politika çıktıları ve kurumsal yapılar üzerinde yoğunlaştığında, yeni politik ekonominin özelleştirme, serbestleştirme, liberalleştirme, bütçe kesintileri, özerk kuruluşlar gibi kamu sektörüne daha uygun olan, onu daha kolaylaştıracak ve devletin rolünü azaltan yerel ve global piyasa güçlerinin hâkimiyetini artıran birçok yeni uygulamayı içerdiği görülüyor. Bu yeni kurum ve politika seti devlet yapılanmasında önemli değişimleri gösteriyor. Yeni kamu yönetimi kurumlarının ve yeni kurumsal politikaların eşlik ettiği piyasa odaklı yönetim modunu sunuyor. Bu yeni yönetim modunda; devlet merkezli politikaları reddetme ve piyasa bakışına zorlama derecelerine bağlı olarak ekonomik küreselleşme, devlet kontrolünün yeniden düzenlenmesi, uluslararası ticaret ve yatırımların serbestleşmesi, yabancı mülk sahipliğinin kolaylaştırılması, özel yatırımcılara yardım edilmesi ve özel sektörle işbirliği yapılması gibi uygulamalar sıklaşıyor. Gerçekten yeni yönetim modunun kullandığı tüm bu yöntemler, uluslararası kuruluşlar tarafından kontrol edilen araçlar sayesinde küreselleşiyor. Bu durum farklı derecelerde bölgelerde ve ülkelerde görülebiliyor. 3. dünya ülkelerinde küresel ekonomik güçler ve dış yardım kuruluşlarının baskısı altında bunlar gerçekleştiriliyor. Birçok ülkenin tercih şansı yok. Fakat bu ortaya çıkan yeni mod yönetimi benimsemek zorundalar. Bu açıdan makalenin bu bölümünde 3. dünya ülkelerinde yaşanan yönetim değişimi incelenecek.

Küreselleşmiş Yeni Politik Ekonomi Altında 3. Dünya Ülkelerinde Değişen Yönetişim

Birçok üçüncü dünya ülkesinde post-koloni dönemi gelişmiş piyasa güçlerinden yoksun ve özellikle özel sermaye azlığına oldukça duyarlı devlet odaklı yönetim modelinin ortaya çıkışına sahne olmuştur. Daha da önemlisi, devletin hacmi ve rolü, kapitalist ve sosyalist eğilimlerine dayalı ideolojik kimlikleri olan ülkelerin devlet öncüllü gündemlerinin bir sonucu olarak genişlemiştir. Buna ek olarak birçok girişim koloni güçlerince yasaklanmış ya da kontrol altına alınmıştır. Tüm bunlar devlet kontrolünde yabancıların ekonomik hâkimiyetini sonlandırmak için toplu millileştirme programları altında olmuştur. Ayrıca eğitim, sağlık, konut gibi özel sektörün olmadığı ve devletin öncü olduğu alanlarda acil kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için özel çabalar harcanmıştır. Aslında 1980'lere kadar devlet öncülüğünde politikaların oluşturulması, gelişmeler sağlanması ve hizmet sunumu mali olarak öncelikle temel uluslararası yardım kuruluşlarınca gerçekleştirilmiştir. Fakat 1980'lerden itibaren özellikle 3. dünya ülkelerinde görülen bu yönetim modu değişmiştir. Bu ise yukarda tartışılan yeni kurumsal ekonomi altında

piyasa tabanlı kurum ve politikalara dayanan kapsamlı reformların uyarlanması aracılığıyla özellikle sosyo-ekonomik faaliyetlerin yerine getirilmesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yerini yerel ve yabancı kuruluşlara ve yatırımcılara bırakmalarıyla olmuştur. Çalışmanın bu kısmında 3. dünya ülkelerinde görülen bu tür değişimlerin hacim, fonksiyon, yapı ve normatif standartlara bağlı olarak geçirdiği süreç incelenecektir.

Yönetişimin Faaliyet Alanının ve Rolünün Yeniden Belirlenmesi

Yeni politik ekonomi çerçevesinde 3. dünya hükümetleri kamu yönetişiminin faaliyet alanını özel sektöre temel rol biçen küçülme, serbestleştirme, özelleştirme gibi önlemlerle küçültmeye çabalamaktadırlar. Örneğin IMF ve Dünya Bankasının baskıları sonucu birçok Latin Amerika, Asya ve Afrika ülkelerinde toplu özelleştirme ve serbestleştirme çabaları görülmüştür. Bu alanda en iyi bilinen örnekler; Arjantin, Bangladeş, Brezilya, Şili, Endonezya, Malezya, Meksika, Nijerya, Pakistan, Fil ipinler. Güney Kore, Tayland, Uganda ve Venezüella'dır. Bu ülkelerde tamamen satma, kiralama, eşit şartlarda satış, yönetim sözleşmeciliği gibi birçok özelleştirme yöntemleri uygulanmış ve telekomünikasyon, havayolları, elektrik, otomobil, televizyon, tarım, gübre, tütün, bankacılık, sigorta ve daha da artırabileceğimiz birçok sektörde bu çabalar yoğun olarak görülmüştür. Özelleştirmenin bu daha önce örneği görülmemiş türleri, doğal olarak bu ülkelerde ekonomi üzerindeki kontrolü ve devletin mülkiyet alanını azaltmıştır. Ek olarak, birçok hükümet ayrıca özel sektöre yeni avantajlar sağlayabilmek için doğrudan kamu sektörünü küçültten yeni önlemler almışlardır. Asya'da Dünya Bankası ve Asya Kalkınma Bankasının etkisiyle, Malezya, kamu sektörünü küçültmek için yeni önlemler almıştır. Filipinler kamu personelini %5-% 10 arasında azaltarak klasik bürokrasiyi yenme stratejisini uygulamıştır. Singapur kamu çalışanlarının sayılarını %10 azaltabilmek için işgücünde sıfır artışı benimsemiştir. Tayland ise yeni iş alanlarını dondurmuş ve mevcut alanlarda da yeni işe başlayacak deneyimsiz insanlara, düşük ücretler önerme yöntemini uygulamıştır. Benzer bir şekilde Hindistan kamu istihdamını %30 azaltmayı ve yönetimi yeniden yapılandırmayı ve anti-tekelleşmeyi tercih etmiştir. Nepal tüm boş kadroları dondurarak kamu sektörünün hacmini küçültmüş ve Srilanka ise erken emeklilik sistemi getirerek, bu şekilde çok sayıda kamu çalışanını azaltmıştır.

Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde hükümetler; Arjantin, Bolivya, Brezilya, Kostarika, Gana, Guetamala, Kenya, Mali, Meksika, Senegal, Somali ve Uganda örneklerinde olduğu gibi kamu istihdamını dondurmayı ya da azaltmayı tercih etmişlerdir. Son yıllarda yapılan bir çalışma, 1980-1990 yılları

arasında, toplam nüfus arasında kamu çalışanlarının oranının Asya'da %2.6'dan %1.1'e, Afrika'da %1.8'den %1.1'e ve Latin Amerika'da %2.4'ten %1.5'e düştüğünü göstermektedir. Bu küçülme örnekleri, 3. dünya ülkelerinin kamu yönetişimini yeniden yapılandırma sürecine olan ilgilerini göstermektedir. Aslında bu ülkeler kamu yönetişiminin rolünü değiştirmişlerdir. Bunlar ekonomik üretimin ve dağıtımın ana aktörleri olmaktan çok hızlandırıcı veya katalizör rolünü üstlenmişlerdir. Son yıllarda Bangladeş, Hindistan, Malezya, Nepal, Pakistan, Singapur, Srilanka ve Tayland hükümetleri kamu bürokrasisini sosyo-ekonomik gelişmede temel aktör olarak kabul etmişler, onun temel rolünü ise iş aleminin hizmet üretiminde ve sunumunda daha fazla rol üstlenmeleri için öncül rol oynamak olarak yeniden belirlemişlerdir. Rollerin belirlenmesindeki bu yeni eğilim, son kalkınma planlarında, hükümet programlarında ve projelerde kendini hissettirmiştir. Uganda, Zimbabve, Arjantin, Şili ve Meksiko gibi Afrika ve Latin Amerika ülkeleri benzer şekilde kamu sektörünün rolünü yeniden belirlemişlerdir. Bir Dünya Bankası raporuna göre Cezayir, Ürdün, Fas ve Yemen gibi Arap ülkelerinde yeni yapısal uyarlama programlarının özel sektöre ve yatırımcılara büyük roller verdiği ve kamu sektörünün geçmişe göre daha sınırlayıcı olmaktan çok daha başarıya zorlayıcı role büründüğünü belirtmektedir. Nihayetinde kamu yönetişiminin yeniden yapılanmasında temel amaç, iş aleminde müdahaleci devletin etkisini en aza indirmek ve ulusal ve küresel piyasa güçlerinin kapsamını genişletmektir.

Yönetişimin Kurumsal Yapısının Yeniden Şekillenışı

Tekelci kamu sektörüne karşı piyasa rekabeti öncülüğünde hareket eden özel sektörün üstünlüğünü savunan yeni politik ekonominin gerçekleri karşısında özel sektör yönetiminin tecrübeleri temelinde kamu yönetişiminin örgüt ve yönetim yapısının yeniden yapılanmasında oldukça farklı reform türleri ortaya çıkmaktadır. Eğilimler daha çok hükümetleri ticarileştirmek, uygun örnekleri uyumlaştırmak, kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşları gibi yönetmek ve özel sektör kuruluşları ile ticari ortaklıklara girmek yönünde olmaktadır. Bu dünya çapında görülen yönetimi yeniden yapılandırmaya dönük eğilimler, bugün hala birçok Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkesinde görülmektedir. Daha da özelinde, özel sektördeki yönetsel özerklik ve esneklik izlendiğinde, farklı bakanlıkların ve birimlerin özel sektör benzeri otonom kuruluşlara dönüştüğü, bunun mali, personel ve yönetsel konularda ilgili birimlere oldukça serbest hareket etme fırsatı verdiği görülmektedir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD gibi gelişmiş ülkelerdeki

örneklere baktığımızda birçok 3. dünya ülkesinin yönetim sürecinde bu ülkelerde görülen örneklerle tanıştıklarını söyleyebiliriz. Güney Asya'da Bangladeş bu otonom kurulları çok yaygın bir şekilde uyarlarken, Nepal ve Pakistan enerji, telefon ve demiryolu gibi bazı sektörlerde bu yapıyı uygulamaya çalışmışlardır. Güneydoğu Asya'da Singapur, bütçe ve personel sisteminin yeniden yapılandırılmasına dayalı özerk kurullar uygulamasını, birçok kamu kurum ve kuruluşuna uyarlayarak dikkat çekmiştir. Farklı derecelerde yönetim sürecinde yönetsel özerklik uygulamaları Endonezya, Malezya, Filipinler ve Tayland'da da görülmüştür. Afrika ülkeleri arasında da bu uygulamalara tanık olunmuştur. Özellikle Botswana, Gana, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Uganda bu konuda öncü rol oynamışlardır. Yönetişim sürecindeki bu yeni yapısal eğilimler, özellikle 3. dünya ülkelerinde geleneksel bürokratik modelden sert bir kopuşu temsil etmektedir.

İşletme yönetimi mantığına dayalı bu yönetim modelindeki içsel yeniden yapılanmanın daha da ötesinde, ayrıca özel sektörle kamu sektörü arasında ortaklıkların artmasına yol açan dışsal yapısal değişimler de görülmektedir. Yeni projelerin gerçekleştirilmesinde, yeni politikaların uygulanmasında, hizmetlerin sunumunda, özel-kamu ortaklığı veya işbirliği, özel sektör firmaları ile kamu kuruluşları arasında sık sık çıkar çatışmalarına neden olursa da, Hindistan, Endonezya, Malezya, Nepal, Pakistan, Filipinler, Singapur, Tayland, Vietnam gibi Asya ülkelerinde artık sıklıkla görülmeye başlanmıştır. Ayrıca Arjantin, Gana, Meksika, Senegal, Güney Afrika Cumhuriyeti, Uganda, Zimbabve gibi ülkelerde de kamu-özel ortak girişimlerinin sayıları hızla artmaktadır. Bu tür 3.dünya ülkelerinde kamu-özel ortaklıklarını derinleştirmek için, yönlendirme komiteleri, özel kuruluşlar, konferanslar, workshoplar, bölgesel forumlar, işbirliği toplantıları gibi birçok yöntem uygulanmaktadır. Sayılan bu ve benzeri kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasını gerektiren yöntemler ve özel-kamu sektörü arasındaki işbirliğinin artması, kamu-özel sektör arasındaki katı sınırları azaltmaktadır.

Yönetişimin Normatif Standartlarının Yeniden Belirlenmesi

Yeni politik ekonomi modeli altında, yukarda belirtilen yönetimdeki yapısal ve fonksiyonel değişime ek olarak, kamu sektörü kararlarının analizinde ve yasallaştırılmasında gerekli öncelikli normlarda da önemli bir değişim olmaktadır. Daha da özelinde, geçmişte liberal-demokratik yapıda temel politik kararlar eğer eşitliği, temsili, dürüstlüğü, kamu refahını sağlıyorsa makul görülüyorlardı. Yeni politik ekonomiye dayalı geçerli yönetim modunda ise politika kararları ancak verimliliği, ekonomikliği, rekabeti, müşteri memnu-

niyetini sağlayabiliyorsa kabul edilebiliyor. Liberal demokratik değerler bir araya getirilememesine rağmen, tüm bunlar yeni politik ekonominin ortaya koyduğu yararcı bakış ve özel sektör teknikleri sayesinde marjinalleşmiştir. 3. dünya ülkelerinde insanlar, kendi piyasa kuruluşlarının oldukça az gelişmiş olmasına bağlı olarak yararcı piyasa değerlerine henüz allamamalarına rağmen son yıllarda, kamu yönetişimi retoriği ve dili artan oranda özel sektör değerleri ile dopdolu hale gelmiştir. Özellikle Dünya Bankasının iyi yönetim uygulamalarının uyarlanmasına yönelik baskısı bu konuda çok etkili olmuştur. Örneğin Güneydoğu Asya Ülkeleri Tayland, Endonezya, Malezya, Filipinler gibi ülkelerde, yönetim sürecinde reform mantığının temel öncülleri ekonomik büyüme, verimlilik, ekonomiklik ve rekabet olarak gösteriliyor. Birçok Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde verimlilik ve performans ilkeleri, piyasa tabanlı yeni politik ekonominin gereği yönetim süreci boyunca artan oranda bir süreklilik göstermiştir. Benzer şekilde Güneydoğu Asya'da Bangladeş, Hindistan, Nepal gibi ülkeler kamu yönetiminde büyük verimlilik sağlamışlardır. Hong Kong, Singapur, Tayvan, daima verimliliği ve rekabeti yönetişimin zorunlu şartları olarak görmelerine rağmen, daha düşük ulusal geliri olan 3. dünya ülkelerinde bu benzer normatif standartlara olan vurgu, yeni ortaya çıkan yönetim çerçevesinde yeni politik ekonominin etkisi altında son yıllarda önemli artış göstermiştir. Hatta komünist ülkeler Çin ve Vietnam'da bile, kamuda verimlilik ve rekabetçilik üzerinde önemli oranlarda yoğunlaşmıştır.

3. dünya ülkeleri yönetiminde görülen diğer önemli normatif bir değişim de, özel sektörün vurgu yaptığı müşteri tatmini ve memnuniyeti ilkesine verilen önemin çok hızla artıyor olmasıdır. Kamu yönetiminde önceleri vatandaşlık, vatandaşlara kamu hizmetlerinin eşit bir şekilde sunulması gibi değerlere öncelik verilirken, yeni politik ekonominin yönetiminde müşterilerinin hizmetlerden memnuniyeti üzerinde odaklanılmaktadır. Özellikle hizmet sunumunda kalitenin artması ve yeterli tercih alternatiflerinin sunulmasına büyük önem verilmektedir. Son yıllarda müşteri memnuniyetine dayalı sistem; Güney Afrika Cumhuriyeti, Kenya, Jamaika, Namibya, Gana, Meksika, Brezilya, Arjantin, Singapur, Filipinler, Malezya ve Bangladeş gibi 3.dünya ülkelerinde oldukça yaygınlaşmaya başlamıştır. Artan oranda, müşteri odaklı standartlar kamu yönetişiminin performansının değerlendirilmesinde kullanılmaktadır. Her ne kadar bu standartlar kamu sektörü hizmetlerinin kullanıcı ya da tüketicileri üzerinde odaklaşarak diğer vergi ödeyen vatandaşları bir şekilde bu alanın dışında bırakmış olsa da. Diğer bir deyişle, vatandaşlık kavramı ister hizmetten yararlansın ister yararlanmasın tüm vatandaşları kapsarken, müşteri tatmini kavramı hizmet sunumu ve kalitesi hususunda görüşlerine başvurulanan hizmetten yararlananları içermektedir.

3. Dünya Ülkeleri Yönetişiminde Yeni Değişimin Temel Göstergelerinin Sorgulanması

Kamu yönetişimi ile ilgili mevcut literatürde, makalede daha önce tartışılan yeni politik ekonominin piyasa önceliğine dayalı varsayımlarının kamu yönetiminin yeniden yapılandırmasına yönelik yoğun bir baskı bulunuyor. 3. dünya ülkeleri ve uluslararası kuruluşlarca yönetim sürecinde şart koşulan yeni reformlar ve bunlara yönelik amaçlar var: Özellikle ekonomik verimlilikte artış sağlanması, kamu sektöründe kötü yönetimin azaltılması, etkililik, kaynak tahsisatına geçilmesi, sorumluluk ve saydamlığın sağlanması, ayrılıkçı davranışların sona erdirilmesi, yabancı yatırımın cezbedilmesi ve küresel piyasalarda ulusal rekabetin artırılması gibi. Ancak bu aşamada bu reform amaçlarında başarılı olunacak mı?, yönetim sürecinde zıt göstergeler neler olabilir? gibi sorular akla gelmektedir.

Yeni politik ekonomiyi; raporlar, konferanslar, yayınlar aracılığıyla piyasa odaklı çıktıların hedef seçilmesi şeklinde kamuoyu gündemi oluşturmaya çalışan neoliberal hükümetler, muhafazakâr düşünce klüpleri, uluslararası kuruluşlar ve çok uluslu şirketler savunuyor. Bu bağlamda. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu, 3. dünya ülkelerinin bağlı oldukları mali yönetim ve dış yardım konusunda aktif ve etkili olmaya çalışıyor. Bununla beraber, yeni piyasa tabanlı yönetişimin dünya çapında gerek ülke gerekse sektörel bazda çok başarılı olduğunu gösteren çok fazla örnek yok. Buna ek olarak bu başarı; maliyet-verimlilik, girdi-çıktı oranları, ekonomik büyüme oranları gibi sosyal eşitsizlik, gelir dağılımındaki bozukluk, dışsal bağımlılık gibi faktörleri dikkate almayan dar ekonomik kriterlere dayandırılmaktadır. Başarı ipuçlarını sorgulayan birçok kriter var. Retorik ile gerçek arasındaki farkı da ortaya koyan birçok eleştiri yapılıyor. Teori her zaman istendiği gibi uygulamaya aktarılamıyor. Bundan dolayı yeni politik ekonomi altında değişen yönetim sürecinde, ters yöne gelişen ve kötüleşen sosyo-ekonomik şartların da büyük bir titizlikle dikkate alınması gerekiyor. Yönetişimin piyasa modeli içsel gelir dağılımındaki bozukluk, işsizlik, dışsal belirsizlik, istikrarsızlık gibi sorunlar karşısında da çözüm üretmesi gerekiyor. 3. dünya bakışından bakan birçok teorisyen bu konuda hem fikir. Makalenin bu kısmında da 3. dünya ülkelerinde yönetim sürecinde görülen sosyo-ekonomik şartlardaki bozukluklar ve kötüleşmeler incelenecek.

Öncelikle burada belirtilmesi gereken, son yıllarda birçok 3.dünya ülkesinin ekonomik büyüme ve verimliliği artırmak için yeni politik ekonominin piyasa odaklı yönetim reformları ile tanışmış olmalarıdır. Fakat

bu reformlara bağılı olarak vatandaşların temel hizmetlere kolayca ulaşabilmesi sürecinde sorunlar yaşanmaktadır. Özellikle refaha yönelik sosyal hizmetlerde ve kamu sektörü istihdamında sorunlar görülmektedir. Asya ülkelerinde kişi başına düşen gelir, örneğin Tayland ve Filipinler de 1980-1990 arasında eğitime ayrılan pay artmasına rağmen, Malezya, Singapur gibi ülkelere düşmüştür. Latin Amerika ülkelerinde 1980-1996 arasında örneğin Şili, Kosta Rika, Ekvator, El Salvador, Panama ve Peru'da eğitime yapılan harcamalarda düşüş olmuş, benzer şekilde Afrika'da Zimbabve, Zaire, Uganda, Tanzanya gibi ülkelere de eğitim sektöründe önemli tasarruflar ve kesintiler yapıldı. Sağlık sektöründe de benzer gelişmeler görülmüştür. Zaire, Uganda, Somali, Nijerya, Fas, Mali, Kenya, Etiyopya, Mısır, Gana gibi Afrika ülkelerinde piyasa tabanlı reformlar, sağlık sektöründe kamu harcamalarının ve yatırımlarının azaldığı görülmüyor. 1990-1997 yılları arasında Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde kişi başına düşen kamu harcaması oranı sürekli olarak düşüş göstermiştir. Bu oran Şili, Kolombiya, Ekvator, El Salvador, Honduras, Meksika, Peru ve Tayland'da %3, Malezya, Filipinler, Singapur, Vietnam, Brezilya, Guatemala, Paraguay ve Uruguay'da %2, Endonezya ve Venezüella'da %1'in altında olmuştur. Sağlık ve eğitim sektöründe görülen bu örnekler, Asya, Afrika ve Latin Amerika 3. dünya ülkelerinde hükümetlerin temel hizmet sektörlerine yaptıkları yardım ve yatırımların azaldığını gösteriyor. Bu süreç verimlilik ve etkinlik arayışları çerçevesinde yapılmasına rağmen, bu gelişmeler bu ülkelere düşük gelirli insanların yaşamlarını doğrudan etkiliyor. Bu açıdan sağlık sektörüne yapılan harcama ve yatırımların çok düştüğü Asya ülkelerinde 260 milyondan fazla insanın hiçbir sağlık hizmetinden yararlanamamasına şaşırılmamak gerekiyor. Yaklaşık son 20 yıldır yabancı yardıma bağılı birçok fakir ülke, Afrika Kalkınma Bankası, Asya Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası gibi birçok uluslararası yardım kuruluşlarına, bu ülkelere birçok insanın temel hizmet sektörlerine hiç ulaşamamalarından dolayı, özellikle kamu sağlığı ve eğitimi alanında aşırı ihtiyaç duymasına neden olunmuştur.

İkinci olarak hızlı ve yüksek ekonomik büyümede uygulanan yeni ekonomi politikalarının 3. dünya ülkelerinde eşitsizliği ve gelir dağılımındaki yetersizliği daha da artırdığı söylenmektedir. Gerçekten, özelleştirme gibi politikalarla kamu sektörünün küçültülmesi, işsizlik üzerinde doğrudan etkide bulunuyor, dolayısıyla bu durum gelir dağılımını da etkiliyor. Çünkü bu tür ülkelere özel sektörün çok canlı olmaması ve istihdamın yüksek oranda kamu yönetimine ait olması bu duruma neden oluyor. 1990-1997 yılları arasında Latin Amerika ülkelerinde yoksulluk sınırının altındaki insan sayısı 173 milyondan 183 milyona yükselmiştir. Orta Afrika ülkelerinde ise bu rakam 242 milyondan 292

milyona çıkmıştır. Güney Asya'da yoksulluk sınırının altında yaşayanların oranı Hindistan'da %40.6, Bangladeş'te %42.7, Nepal'da %42, Pakistan'da %43 ve Sri Lanka'da %40.6 olmuştur. Göreceli olarak biraz daha hızlı kalkman Güneydoğu Asya'da ise, bu rakam Malezya'da % 15.5, Endonezya'da % 17.4, Tayland'da %18, Filipinlerde %40.6 ve Vietnam'da %50.9 olmuştur. Bu durum yani gelir dağılımındaki dengesizlik ve aşırı düşüşler, son dönemde uygulanan sosyal hizmetlerde ve harcamalarda kesinti yapan reformlara bağlanmıştır. Gelir dağılımındaki dengesizliğe bağlı olarak özelleştirme, serbestleştirme, kamu-özel ortaklığı gibi politikaların sanayici ve özel sektör girişimcisinin lehine olduğuna dair bir kanı yaygınlaşmaya başlamıştır. Başka bir deyişle bu son dönem politikaları zengini daha zengin fakiri daha fakir yapmaktadır. Bugün Malezya'da ulusal gelirin %1.9'unu fakirler, %37.9'unu ise zenginler paylaşmaktadır. Bu rakamlar Filipinlerde %2.4-%33.5, Tayland'da %2.5-%37.1, Endonezya'da %3.6-%30.3 ve Vietnam'da %3.5-%29 şeklinde gerçekleşmektedir. Bununla beraber Latin Amerika ülkeleri daha kötü bir durum sergilemektedirler. Söz konusu rakamlar Guatemala'da %0.6-%46.6, Panama'da %0.7-%43.8, Brezilya'da %0.8-%47.9, Kolombiya'da %1-%46.9, El Salvador'da %1.2-%38.3, Meksika'da %1.4-%42.8 ve Şili'de %1.4-%46.1 şeklindedir. Aynı durum Botswana, Mısır, Gana, Nijerya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Tanzanya, Uganda, Zambiya ve Zimbabve gibi Afrika ülkelerinde de geçerlidir. Bu gelir dağılımındaki dengesizlik yeni ekonomi politikalarının çözüm aradığı en önemli sorun durumundadır.

Sonuçta, liberalleşme, serbestleştirme, ticaretin kolaylaştırılması, mülkiyet değişiminin önündeki engellerin kalkması, yabancı yatırımın çekilmesi gibi yeni ekonomi politikalarına dayanan yönetim reformları yapılırken, bu süreçte dışsal bağımlılıkta artmaktadır. Ülkelerin kendine güvenleri kaybolmakta ve istikrarsızlık artabilmektedir. Birçok akademisyen ve teorisyen bu konuda, sermayenin küreselleşmesinin ve yeni ekonomi politikalarının ulusal özerkliği ve bağımsızlığı sürdürmeyi zorlaştıracağını belirtmektedirler. Bununla beraber son yıllarda güney ve Güneydoğu Asya ülkesi önemli oranlarda ticaretlerini liberalleştirdiler, yabancı yatırımla ilgili sınırlamaları kaldırdılar, tam yabancı mülk edinebilmenin önünü açtılar, vergilerde ve ithalatla, farklı indirimler ve muafiyetler uyguladılar. Yönetişim sürecinde bu politikaların bir sonucu olarak Asya ülkelerinde yabancı mülkiyet edinme oranı arttı, özellikle havayolu, gaz, petrol, otomobil, kömür, telekomünikasyon, sigorta, bankacılık, taşımacılık, turizm gibi artırabileceğimiz birçok alanda Asya ülkelerine yabancı yatırımcılar girmeye başladılar. Benzer şekilde Arjantin, Brezilya, Şili, Meksika, Venezüella gibi Latin Amerika ülkelerinde de farklı sektörlerde yabancı yatırımcılar yatırım yapmaya başladılar.

3. Dünya ülkeleri için yeni ekonomi politikalarına dayanan bu yönetim modunda yabancı yatırımcıların hızla mülk sahibi olma istekleri, söz konusu ülkelerde, dışsal bağımlılığı artırmış, devlet egemenliğini zedelemiş ve ülkelerin kendilerine olan güvenlerini sarsmıştır. Gerçekten bu ülkelerin dış bağımlılıkları kendi dış borçlarının oranına göre artmıştır. Doğal olarak yeni ekonomi politikaları bu dış borçları oldukça artırmıştır. Örneğin, 1990-1998 arasında toplam dış borç miktarı Brezilya'da 119.9 milyar dolardan 232 milyar dolara, Çin'de 55.3 milyar dolardan 145.6 milyar dolara, Hindistan'da 83.7 milyar dolardan 98.2 milyar dolara, Endonezya'da 69.9 milyar dolardan 150.9 milyar dolara, Güney Kore'de 35 milyar dolardan 139.1 milyar dolara, Malezya'da 15.3 milyar dolardan 44.8 milyar dolara, Meksika'da 104.4 milyar dolardan 160 milyar dolara, Filipinler'de 30.5 milyar dolardan 47.8 milyar dolara ve Tayland'da 28.1 milyar dolardan 86.1 milyar dolara ulaşmıştır. Buna ek olarak birçok 3. dünya ülkesinde özellikle fakir Afrika ülkelerinde ticaret hacimlerinde de düşüş gözlemlenmektedir. Dış borç, yabancı mülkiyet ve ticaretteki istikrarsızlık gibi bu istenmeyen çıktılar, bu ülkelere yeni politik ekonominin uygulanma sürecinde oldukça iyi tecrübe edildi. Tüm ülkeler bu süreçte göre ilgili ekonomi politikalarının yeniden analizine ve uygun politikaların ve kurumların oluşturulmasına gerek duydular.

Özet ve Dikkat Çeken Sonuçlar

Bu makalede küreselleşmenin konsepti, yaklaşımları, boyutları, güçleri, çıktıları ile ilgili genel çalışmaların da ötesinde devlet yapılarının, kumullarının politik ekonominin hakim unsurlarının incelenmesi gerektiği üzerinde duruldu. Bu açıdan politik ekonominin devlet odaklı, refah, sosyalist ve kalkınmacı modelleri altında geçmiş dönem yönetim modları karşısında, yeni kamu yönetimi ve yeni kurumsal ekonomi üzerine kurulan piyasa odaklı yeni politik ekonomi, küreselleşme sürecinde müdahaleci devletin olumsuzluklarının giderilmesinde daha çok tercih ediliyor. Bu durum piyasanın tüm dünya da güçlenmesi ve bu doğrultuda ilgilileri politika ve strateji üretmeye zorlaması için de gerekli görülüyor. Yeni politik ekonomi modeli yalnızca küreselleşmeyi hızlandırmıyor, model kendi kendine zaten küreselleşmiş durumda. Hemen hemen tüm ülkelere uygulanıyor ya da uyarlanıyor. Makale daha çok politikaları ve kurumsal araçları içeren bu yeni politik ekonominin 3. dünya ülkelerinde yönetişimin faaliyet alanını, rolünü, yapısını, normlarını ve daha da artırabileceğimiz unsurlarını nasıl dönüştüreceğini inceliyor. Makale ayrıca bu ülkelerdeki piyasa odaklı yönetim uygulamalarını da araştırıyor, inceliyor. Bu uygulamaların söz konusu ülkelerdeki muhtemel olumsuzluklarına değiniyor. Özellikle vatandaşların temel kamu hizmetlerine ulaşmada çektikleri sıkıntı,

gelir dağılımındaki bozulmalar ve yetersizlikler, dışsal yetersizlikler ve istikrarsızlıklar ele almıyor. Bu açıdan bir taraftan yeni politik ekonomiye dayanan piyasacı devlet yapıları ve politikaları ile diğer taraftan çok uluslu şirketleri ve uluslararası kuruluşları kapsayan küresel piyasa güçleri ile yaşanan tamamlayıcı ilişkileri ayrıntılı analiz etmek gerekiyor. Anti-küreselleşme hareketinin üyeleri küresel ekonomik güçler üzerinde yoğunlaşırken, piyasa odaklı yönetim sisteminin küreselleşme sürecinde itici etkisi olduğunu fark edemiyorlar. Başka bir deyişle küreselleşmenin eleştirisi ulusal politika ve kurumların farklı ülkelerde küresel piyasa güçlerinin yaygınlaşmasına nasıl katkı sağladığı sorusuna cevap bularak yapılmalıdır. Yeni politik ekonominin ilkeleri ve varsayımları yeniden analiz edilerek, yönetim modeli söz konusu değişen şartlara göre yeniden uyarlanmalıdır. Ayrıca yeni politik ekonomi tarafından ortaya konan piyasa odaklı yönetişimin kurum ve politikalarının başarılarının ortaya çıkarılması ya da somutlaştırılması gerekmektedir. Bu konudaki şüpheler giderilmelidir: Söz konusu model ilke ve varsayımlarını destekleyecek yeterli ve geçerli kanıtlar ortaya koyamamaktadır. Yalnızca büyüme oranları ve enflasyon rakamları gibi oldukça dar ekonomik göstergeler belirtmektedir. Oysa önemli olumsuzluklar kültürel kimlik erozyonu, ulusal egemenlik sorunu gibi gözden kaçabilmektedir. Örneğin Güneydoğu Asya'da bölgenin ekonomik başarısına bağlı olarak yeni politik ekonomi ve kalkınmacı devlet modellerinin başarılarına dair kanıtlar ortaya konmaktadır. Oysa şimdi de çıkan krizler karşısında her iki model de birbirini suçlamaktadır. Dünya Bankasının özellikle Güneydoğu Asya'da piyasa odaklı reformları uygulayan ülkelerin çok başarılı olduklarını belirtmesi, şimdi ise kriz çıktığında bu ülkeleri devlet odaklı politikalar uygulamakla suçlaması da oldukça ilginç kabul edilmektedir. Bunun tersine birçok kritik, Bretton Wood kurumlarının kalkınmacı devleti zayıflattığı, onun yerine düzenleyici devleti getirdiği ve ekonomik krizlere neden olan ekonomik ve mali sorunları çözebilmek için yönetim kapasitesini sınırladığı yorumları yapılmaktadır. Gerçekten bu ekonomiler 1970-1980'lerde devlet odaklı yönetim sürecinde oldukça rekabetçi konumdaydılar. 1990'lar ise serbestleştirme, liberalleştirme, özelleştirme gibi yeni ekonomi politikalarına sahne oldu. Bu gelişmeler özellikle 1997 sonrasında yoğunlaşmaya başladı.

Sonuç olarak 3. dünya ülkelerinde farklı derecelerde yeni politik ekonomi modelli yönetim sisteminin uygulanmasından beri, bunun sonuçlarını doğrulamak için bu makalede tartışılan bazı çabalara ihtiyaç var. İçsel olarak bu yönetim modelinden eğitim, sağlık gibi temel kamu sektörü hizmetlerinin ücretlendirilmesi ve ücretlerde artış yapılması ve dağıtımının sınırlanmasından dolayı zor duruma düşen milyonlarca düşük gelirli insan, yaşamları için gerekli

bu hizmetlerden yararlanmaları gerekiyor. Bu amaçla bu kesimlere yardım yapılmalı ve bunun için çeşitli tedbirler alınmalıdır. Dışsal olarak ise küresel güçlerin etkisiyle ve yeni politik ekonominin anti-devletçi yaklaşımıyla aşınan 3. dünya ülkelerinin ekonomik egemenlikleri de ciddi bir şekilde dikkate alınmalıdır. 3. dünya ülkeleri ekonomik açıdan yetersizlikler ve istikrarsızlıklar taşıdıklarından dolayı, küresel piyasalarda diğerleri ile eşit konumda olamıyorlar. Bu süreçte kendi ulusal ekonomileri çok uluslu şirketlerin etkisi altına giriyor ve bunlar serbest ticaret, yatırım ve değişim gibi yeni fırsatlardan zevk alıyorlar. Bunlar ise devlet kontrolünün, müdahalesinin ve korumacılığının sınırlanmasını sağlayan yeni politik ekonomi tarafından sağlanıyor.

Tüm bunların yanında tüm dünya da yeni politik ekonomi ile ilgili olarak yaygınlaşan gerçekler var. Özel sektör kârları, 3. dünya ülkelerini bu alanda cesaretlendiriyor. Bu ülkelerde kamu mallarının dağılımı sorunu canlılığını koruyor. Geçmişte 3. dünya ülkeleri ve gelişmiş ülkelerin vatandaş katılımının engellediği, kamuya hizmet eden yönetim anlayışını yerleştiremediği, bundan dolayı da haddinden fazla elitist olan devlet odaklı yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması gerektiği hususunda hiç şüphe yok. Ancak yönetim sistemindeki son dönem değişiklikleri, belki de 3. dünya ülkelerini çok uzaklara götürecek. Bağımlılık, istikrarsızlık, eşitsizlik ve mülkiyet sorunları ile karşı karşıya kalan 3. dünya ülkelerinin sosyo-ekonomik gerçeklerine yeni çözümler bulan yeni politik ekonomi ilkeleri ve varsayımları, bu ülkelerin geleceklerini tayin edecek.

MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ, YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE TEMEL İLKELERİ

Abdulkadir MAHMUTOĞLU

Yeniçağa Kaymakamı

"Devlet nedir?" sorusu yüzyıllardan beri siyasal düşünür ve sosyal bilimcilerin cevabını aradıkları, ancak henüz üzerinde bir anlaşma sağlayamadıkları, çok çeşitli tanımları olan bir sosyal olgu ve kavramdır.¹

Yönetim ise kısaca, "ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği eden kişi kümelerinin eylemi" şeklinde tanımlanmıştır.² Bu bakımdan yönetim süreci, planlama, örgütlenme, kaynak kullanımı, organizasyon, yürütme, eşgüdüm, kontrol aşamaları ile diğer yönetsel etkinlikler ve yöntemlerden oluşur.

Her düşünce sisteminin devletle ilgili kendisine göre bir tanımı ve kavramlaştırması vardır. Tarihte bilinen ilk siyaset düşünürlerinin üzerinde durdukları ve anlamaya çalıştıkları temel kavramların başında ideal ve en iyi yönetim şeklinin ne olduğu konusu gelmektedir. Antik Yunan'da kent-devleti siyasal düşüncenin temel kavramlarından biriydi. Hem Eflatun, hem de Aristo, mükemmel kent devletini oluşturmanın yöntemlerini aramışlardır.³ Bu günde devletin görevleri, yetkileri, işleyişi, otoritesinin sınırları gibi konular tartışma konusu olmaktadır.

Bütün tartışmalardan şöyle bir formüle varabiliriz: "Devlet, belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur." Bir başka deyişle devlet, bu gün için siyasal kuruluşların en geniş, en gelişmiş, en iyi örgüt-

¹ Münci Kapani, Politika Bilimine Giriş, Bilgi Yayınları, Ekim 2000, 12. basım. Ankara, s.33- 34.

² H.A. Simon, D.W. Smithburg, V. A. Thompson (çev. Cemal Mihçioğlu) Kamu Yönetimi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 4. baskı, Ankara, 1980, s. 1.

³ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, Dördüncü Basım, Ağustos 2000, s.30.

lenmiŖi, en kapsayıcı olanı ve aynı zamanda irili ufaklı birçok kurum ve kuruluşu içine alan kurumlar kurumu olarak nitelendirilebilir.⁴

Her türlü devlet örgütlenmesini ve işleyişini geniş anlamda kamu yönetimi kavramı ile tanımlayabiliriz. Buna kısaca yönetim ya da idare de denilebilir. Genel anlamda kamu yönetimi kavramı ise yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan tüm kamusal işlevleri, kamu kuruluşların ve kamu işlerini ifade eder⁵ Yasama organı ile yargı organlarının da yönetsel işlemleri vardır.

Tarihsel gelişme incelendiğinde devletlerin merkeziyetten adem-i merkeziyete geçtikleri, daha sonraki zamanlarda ise ün iter devlet anlayışı içerisinde merkezden yönetimin önem kazandığını ve gittikçe güçlendiğı görölmektedir.⁶ Son yıllarda ise yerel yönetimlerin tekrar ön plana çıktığı, küreselleşme ve yerelleşme tartışmalarıyla yeniden gündeme güçlü bir şekilde geldiğı söylenebil inektedir.

Demokrasi bir rejim olmaktan daha çok insanların ve kurumların bir arada yaşamasının zorunlu çerçevesi olarak düşünölmelidir. Bu anlamda, devleti oluşturan yönetim birimleri olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğı, toplumu belirleyen unsurlar olarak da sivil toplum ile politik toplum arasındaki bağların mahiyeti demokrasinin tanımını ve niteliğini belirleyecektir.⁷

Siyasal gücün merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasında paylaşılması, sosyal, kültürel, tarihsel ve toplumsal bir süreç olmanın yanında merkezi yönetimle yerel yönetim birimleri arasındaki gerginliğin de temel noktasını oluşturmaktadır.⁸ N Tüm tarihsel süreç içerisinde merkezi otoritenin yasal, yargısal ve yürütme işlerinde rakipsiz bir yetki sahibi olmak için sürekli bir çaba içerisinde olduğı görölmektedir.⁹

Siyasal tarihte yaşananların aksine günümüzde görölen gelişmelerden biri de merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimleridir. Bu iki yoldan olabilmektedir. Birincisinde merkezin yetkileri yerel yönetimlere devredilmekte, İkincisinde

⁴ Kapani, a.g.k. s.35-43.

⁵ A.Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Yayınevi, Ankara, Ekim 1997, s.2. İ

⁶ Halis Gerdaneri, İl Genel Yönetimi Ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Yetki Devri, İçişleri Bakanlığı, İcdüzen Yayınları no:11. 1972. Ankara, s.43.

⁷ A.Touraine, Demokrasi Nedir?, Çeviri:0. Kunal, İstanbul ,1997 s.53.

⁸ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Genişletilmiş ikinci baskı, rurhan Kitapevi, Ankara, 1983, s.7.

⁹ Eroğul, a.g.k., s. 125.

yetki genişliği ilkesine göre merkezi yönetimin bazı yetkileri taşra birimleri tarafından kullanılmaktadır.¹⁰

Türkiye’de merkezi yönetim yerel yönetimler ilişkisi bir yönüyle merkez-çevre kavgası olarak süregelmiştir. Yönetim kültürü daha çok merkeziyetçi ve vesayetçi bir içeriğe sahip olmuştur. Bu anlamda merkezi yönetim her zaman politika üreten, belirleyici ve yönlendirici bir rol üstlenmiştir. Çevre kavramı içerisinde yer alan yerel yönetimler ise politika belirleme sürecinde yer almamakta, kendisine çizilen sınırlar içerisinde hareket etme mecburiyetinde kalmaktadırlar¹¹ Bu anlayışın bir yansıması olarak, merkezi yönetim-yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden belirleyecek, yerel yönetimleri güçlendirecek, bu yönetimlere yetki ve kaynak aktaracak olan yerel yönetimleri yeniden yapılandırma yasa tasarıları ve reform taslakları yıllardan beri sonuçlandırılmamaktadır. Merkezi yönetimi oluşturan sivil ve asker bürokrasi ile siyasi kadrolar yerel yönetimlere yetki ve kaynak verilmesine olanak tanımamaktadır. Bazı önemli konularda olduğu gibi bu konuda da Avrupa Birliğinin sözleşmeler vasıtasıyla getirdiği şartlara uyulmamaktadır.

Türkiye’de son yıllarda görülen ve dikkati çeken bir olgu da yerel yönetimlere hakim olan ve politik olarak kendini güçlü hisseden siyasal partilerin yerleşmeyi savunmaları, buna karşın aynı güce ve hâkimiyete sahip olamayan siyasal partilerin ise merkeziyetçiliği öne çıkarmalarıdır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında tercihte bulunulurken ideolojik duruşun yanında iktidarda veya muhalefette bulunmanın da etkisi inkâr edilemez bir gerçektir. Kimi zaman muhalefette yerellik ilkesini ön gören siyasal partilerin, iktidar olduklarında aynı noktada duramadıkları gözlenebilmektedir.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri gösteren bir takım işaretler vardır. Resmi ve büyük kamu binalarının başkentte toplanması, bu binaların konumları, işlevleri, boyutları, nitelik ve nicelikleri yönüyle taşranın bundan yoksun bulunması,¹² yetişmiş ve uzman kamu personelinin merkezde görevlendirilmesi, başkentteki görkemli binalarda çalışan görevlilerin sayıca çokluğu aşırı merkeziyetçi ve vesayetçi bir yapının işaretleri olarak sayılmaktadır.

¹⁰ Parlak, Yayınlanmamış Doktora Tezi.a.g.k. s. 14.

¹¹ Bilal Eryılmaz, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, no:64, İstanbul, 1997 s. 102-106.

¹² Eroğul a.g.k. s. 159.

Etkili yönetimlerin önemli amaçlarından biri insan gücünün yüksek performansla ve verimli olarak kullanımıdır. Merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak, gücün ve yetkinin merkezde yoğunlaşması, kadroların şişkinliğine ve dolayısıyla insan gücü israfına neden olmaktadır.¹³

Yerel yönetimlerle ilgili bütün tartışmalarda esas konu; vatandaşın istek ve beklentilerine en uygun, etkin, verimli, kaliteli ve hızlı hizmet üretebilmek ve böylece insanlara güvenli ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı tanımaktır. Bu nedenle yerel yönetimler ile merkezi yönetim aynı amacı gerçekleştirmeye çalışmada birleşen ve bu amaçlar doğrultusunda çalışan iki ayrı yönetim birimidir. Merkezi yönetim açısından yerel yönetimlerin başarılı olması kendi başarısının göstergesi olacaktır.¹⁴ Çünkü tüm ülke düzeyinde verilen kamu hizmetlerinden genel olarak merkezi yönetim öncelikle sorumludur. Kamu yönetiminin merkezi ve yerel yönetim olarak bir bütünlüğü ifade ettiği unutulmamalıdır.

Türkiye'de politikacıların yerel yönetimlerin güçlendirilmesine taraftar olmadıkları, bu yüzden de kaynak ve görev bölüşümünü istemedikleri gözlenmektedir. Bu anlamda politikacıların genel olarak bütün mali kaynaklara hükmetme arzusu taşıdıkları ve merkezileşme eğiliminde oldukları görülmektedir. Türkiye gibi, kaynakların sınırlı fakat sorunların oldukça fazla olduğu ülkelerde, kaynakların merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaştırılması düşüncesi, merkezde karar verme durumundaki politikacılar tarafından güç kaybı şeklinde algılanabilmektedir.¹⁵ Buna karşın yerel düzeyde görev yapan politikacıların merkeziyetçiliğe karşı yerelliğe önem vermeleri, ülkemizde fikirlerin bulunulan yere göre şekillendiğini gösteren bir örnektir.

Yerel yönetimler eşyanın tabiatı icabı alternatif güç odaklarıdır. Bu bakımdan yerel yönetimleri güçlendirmek, ön plana çıkarmak ve böylece merkezi yönetimin gücünü sınırlandırmak demek, yerelin ulusala karşı gücünü arttırarak demokratik sivil toplumun tesisi anlamına gelmektedir.¹⁶ Bunun yapılmadığı merkeziyetçi ülkelerde en önemli kararlar, merkezde siyasi gücü elinde bulunduran bir avuç insan tarafından, hizmet alanlarından çok uzaklarda,

¹³ Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, London 1963, s.35.

¹⁴ Ziya Çöker, "Bu Günkü Uygulama İçerisinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim", T.İ.D., Aralık 1991, sayı:393, s.27-28.

¹⁵ Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları" *Amme idaresi Dergisi*, C: XXI., S.III., Eylül 1998 s.

¹⁶ Ali Yaşar Sarıbay, *Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam*, İletişim Yayınları. Haziran 1995. İstanbul, s. 114.

yerel halkın istek ve beklentilerinden habersiz, yerel koşullar ayrıntısıyla bilinmeden alınmaktadır.

Bugün ülkemizdeki en önemli sorunlardan birisi de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Kamu hizmetlerinin boyutları her geçen gün artmakta, buna paralel olarak kamu kuruluşlarında da genişleme ve büyüme görülmektedir. Bu haliyle merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki iletişim ve görüş alış verişi zorlaşmakta ve hatta mümkün olamamaktadır. Merkezi yönetimden çok katı ve net emirler gelmekte, yerel yönetimler ve taşra teşkilatları da emrin niteliği üzerinde herhangi bir görüş belirtmeden tam bir uysallık içerisinde emirleri uygulamaktadır. Başkent bürokrasisi ve karmaşıklığı ortamında alınan kararlar, mahallindeki koşullara tam uygun düşmemekte, kimi zaman aykırılıklar da olabilmektedir.¹⁷ Yerel yönetimler merkezi yönetimin karar sürecine en ufak bir şekilde dahi olsa etki etme şansına sahip değildir. Bu bakımdan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin teori ve pratiğinin yeniden ele alınması bir gerekliliktir.

Devlet kurumları, siyasal sistemde yer alan türlü sivil güçlerin baskılarıyla sürekli bir yenilenme ve değişim içindedirler. Tarihsel gelişim sürecinde de bu yolla devletler, krallıktan cumhuriyete, federalizmden üniterliğe, üniterlikten bölgesel hükümetlere ya da mevcut sistem içerisinde yeni kurumların, komisyonların, danışma ve denetim organlarının kurulmasına ya da kaldırılmasına zorlanmışlardır.¹⁸ Bu aslında ülkede üretilen değerlerin paylaşımı için toplumdaki çıkar grupları arasında yaşanan mücadelenin yarattığı baskının bir sonucudur. Bu baskı kimi zaman merkezi yönetimin güçlenmesine, kimi zaman da tam tersine yerinden yönetim sisteminin güçlenmesine yol açabilir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkileri açıklayan belli başlı modeller; temsilcilik, ortaklık, vekâlet ve denge (güç-bağımlılık) teorileri şeklinde sıralanabilir. Temsilcilik teorisinde yerel yönetimler merkezin bir temsilcisi olarak görülürken, ortaklık teorisinde yerel yönetimler merkezi idare ile eşit ve aynı konumda kabul edilmektedir. Bu iki teorisin karması olarak nitelendirilen denge teorisinde ise merkezi yönetimle yerel yönetimlerin birbirlerine karşılıklı olarak bağımlı oldukları ve birinin diğerine karşı kullanabileceği kozları olduğu ifade edilmektedir. Vekalet modelinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler vekil-müvekkil ilişkisine

¹⁷ Ziya Çöker, Yönetim ve Siyaset, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, s. 111-112

¹⁸ Eroğlu, a.g.k. s. 166.

benzetilmektedir. Yani yerel yönetimler merkezi idarenin izni ölçüsünde ve onun denetimi altında belirlenmiş olan kamu hizmetlerini yürütmektedirler.¹⁹ Günümüzde temsilcilik ve ortaklık modellerinin genel kabul görmediği ve yerini çağdaş gelişmeler doğrultusunda daha isabetli açıklamalar getiren teorilere bıraktığı gözlenmektedir.

Yerel yönetimler toplumda çıkarların, isteklerin ve tercihlerin gerçekleştirileceği, çatışmanın değil uzlaşmanın meşru zeminleri olarak, çoğulculuğu ve katılımı esas alan ve farklılıkların korunabildiği politik kurumlardır. Demokrasi için işlevsel önemleri olan örgütler; politik kurumlar olarak tanımlanırlar. Bu politik kurumların en önemlilerinden biri olarak bilinen yerel yönetimler, toplum içindeki yurttaşların yönetime demokratik süreçler aracılığı ile katılımını sağladıkları için demokrasinin pekiştirilmesi açısından sivil toplumdan daha asli bir faktör olarak görülmektedirler.²⁰

Yönetimler arası ilişkiler olarak da adlandırılan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği bir yandan yönetim sistemini biçimlendirirken, öte yandan da ülkenin siyasal, ekonomik ve sosyal birikimlerini yorumlamaya yaramaktadır.²¹ Çünkü merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin mahiyeti, ülkenin ve toplumun demokratik konumunu belirlemektedir.

Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri Boyutunda Geçerli Olan Temel İlkeler

A-İdari Vesayet : Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim organlarının kullandığı denetleme yetkisine idari vesayet,²² merkezi idarenin, merkezdeki yönetim kurumları ile yetki genişliği ilkesine dayalı taşra teşkilatı üzerinde atama, yer değiştirme, değerlendirme ve emir verme gibi yetkileri kullanabilmesine ise hiyerarşik denetim adı verilir. Bir başka deyişle idari vesayet; yerel yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların belirlediği şekilde denetlenmesi, hiyerarşik denetim ise kuruluş içerisinde üstün astı denetlemesi anlamlarına gelmektedir. İdari vesayet, merkezin yerel yönetimlerin icrai kararlarını, idari fiil ve

¹⁹ Veysel K.Bilgiç "Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri" Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt.7. sayı.2 Nisan 1998 s.27.

²⁰ L.Diamond. "To/Vard Democratic Consolidation", Journal of Democracy 1994,5/3, s. 15,

²¹

Sarıbay. Kamusal Alan ,Diyalojik Demokrasi. Sivil İtiraz, alfa yayınları, şubat 2000,s.61. Parlak, a.g.k. s.68.

²² Tortop, a.g.k. s. 12.

hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilme yetkisi²³ olarak da tanımlanabilmektedir. İdari vesayet denetimi ast-üst ilişkisi yaratmaz.²⁴ Hiyerarşi denetimine “iç denetim”, vesayet denetimine de “dış denetim” adı verilmektedir.²⁵

İdari vesayet merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki bir ilişki düzenidir.²⁶ Yetkileri, kaynakları ve görevleri devreden veya aktaran birimlerin bunların kullanılmasını merak etmeleri ve gözetlemeleri doğal karşılanmalıdır. Bu ilişki merkezi idareden aktarılan kaynakların büyüklüğü ile doğru orantılı olarak değişmektedir.

Kamu örgütlenmesinin iki ayrı türü olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yapıları, işlevleri ve konumları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.²⁷ Demokrasinin, sosyo-ekonomik yapının geliştiği, katılımcılık ve çoğulculuğu benimsemiş ülkelerde yerel yönetimlere geniş yetki ve kaynak devredilerek, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde verilmesine olanak tanınmaktadır. Geleneksel merkeziyetçi yönetim tarzını terk edemeyen ülkelerde ise yerel yönetimler yetki, görev ve kaynaklar açısından zayıf kalmakta,²⁸ yetkiler atanmış bürokrasi ile seçilmiş bir avuç politikacı tarafından kullanılmakta (ki bu ülkeler genelde geri kalmış ya da gelişmekte olan ülkelerdir), en ayrıntılı konular bile başkentte karara bağlanmakta ve ülke bu şekilde merkezden yönetilmeye çalışılmaktadır. Bu durum “uzaktan hükümet edilir, yerinden yönetilir” gerçeğine de ters düşmektedir.

Bütün ülkelerde yerel yönetimler egemenlik kullanan birimler olarak düzenlenmediği için az ya da çok merkezi yönetimin idari vesayet şeklinde düzenlenmiş olan denetimine tabi olmaktadır. Merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri konusunda üç tip vesayet görülmektedir. Bunlar genel vesayet denetimi, önleyici vesayet ve yerine geçmedir. Ancak uygulamada ilk ikisi sık görülürken üçüncüsü istisnai olarak uygulanmaktadır²⁹

²³ Sıddık Sami Onar, *idare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul Maarif Matbaası, 1952 s.473.

²⁴ TOBB, Mahalli idarelerin Yeniden Yapılandırılması, Özel ihtisas Komisyonu Raporu. Şubat 1996, s.9.

²⁵ Gözübüyük, a.g.k, s.322-324.

²⁶ Bedri Gürsoy, “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”, *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı. Aralık 1987 sayı:377, s.6.

²⁷ Parlak, a.g.k. s.76.

²⁸ Parlak, a.k. s.76.

²⁹ Kemal Görmez *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet İş Yayınları Ankara, s.81 - 82.

Kamu hizmetlerinde uyum ve birliğin sağlanması, hizmetlerin hem merkezi idare tarafından hem de yerel yönetimler tarafından bölüşülmüş olması, ülkenin tümünde hizmet kalitesi bakımından türdeşlik sağlanması gibi sebeplerle idari vesayet denetimi yapmak devletin hem görevi hem de sorumluluğudur. İdari vesayette genel amaç, kamu düzenini, yurt bütünlüğünü, kamu yararını sağlamaktır. İdari vesayette, merkezi yönetim yerel yönetimlerin organları, görevlileri, karar ve işlemleri üzerinde yasalara ve hukuka uygunluk yönüyle denetim yetkisini kullanmaktadır.

Anayasamızın 127. maddesinde “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmü ile vesayet kavramı tanımlanmış ve niteliği ortaya konmuştur.

İdare hukukunda yer alan ve yerel yönetimler üzerinde kullanılan vesayet kurumu ile medeni hukuktaki vesayet kurumu birbirinden farklıdır. Bu iki kavram karıştırılmamalıdır. Medeni hukuktaki anlamıyla vesayet; korunma, kollanma, ehliyetsizlik düşüncesi uyandırmaktadır. Oysa yerel yönetimler üzerinde kullanılan vesayet yetkisinin anlam ve içeriği tamamıyla kamu hizmetlerinin bütünlüğünü sağlamaya yöneliktir.

İdari vesayet bir müessesedir. Kamu yönetiminin bütünlüğünden doğmakta ve kamu hizmetlerinin ülkenin her yerinde aynı biçimde, düzeyde ve etkinlikte yapılmasını amaçlamaktadır.³⁰ İdari görevler kişiler ve kurumlar tarafından yerine getirilir. Bu bakımdan personel üzerinde nitelik ve nicelik açısından vesayet yetkisi kullanılmaktadır.

İdari vesayetin belirgin özellikleri şöyle sıralanabilir:

- idari vesayet idari bir kontrol olup, ancak idare makamları ya da idari mahkemeler eliyle yapılabilir. Adli makamlar için böyle bir yetki söz konusu değildir.
- merkezi yönetimin bu denetimi, kamu hizmet ve faaliyetleri arasında uyum ve düzeni sağlamak amacıyla yapılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin alacakları kararlardan vatandaşların zarar görmesi önlenmek istenmektedir.³¹

³⁰ Gürsoy, a.g.m. s.9.

³¹ Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, 1985 s.321

- idari vesayet kanuna dayalı olarak, kanunun gösterdiği çerçeve içerisinde, gösterilen şekil ve usullere uyularak yapılır.
- idari vesayet yetkisi devredilemez.
- idari vesayet yetkisi, kararların tasdiki, iptali ve yürütülmesinin durdurulması şeklinde kullanılabilir. Kararlar, istisnai haller dışında düzeltilemez ve değiştirilemez.

Yerel yönetim organları seçilmiş siyasetçilerden oluşmaktadır. Siyasi etki ve düşüncelerden tamamen sıyrılmış olabilecekleri düşünülemez. Oysa merkezi idarenin temsilcileri olarak atanan kamu görevlileri, siyasi tesirlerden ve politik kaygılardan daha uzak kalabilmektedirler. Ancak bu demek değildir ki atanmış yöneticiler hiçbir zaman siyasetten etkilenmemekte veya tamamen siyasi konulara kapalı kalmaktadırlar. Tam aksine idareciler yerel siyasetle ve yerel halkın tercihleriyle ilgili olmalıdırlar. Atanmış yöneticilerin görev yaptıkları yerde halka karşı sorumlu olmaları belli bir sistem içinde kurumlaştırılmalıdır. Bir başka önemli nokta da partizanlıkla siyasetin ya da politikanın karıştırılmamasıdır. Bu yönüyle idari vesayet yetkisinin, yerel özerkliği dengeleyecek şekilde düzenlenmesi kamu yararına ve kamu düzenine daha uygun düşecektir. Ayrıca idari vesayet sadece hukuka uygunluk şeklinde olması birçok sorunu da çözecektir. Örneğin partizanlık yapmak zorlaşacaktır.

B-Özerklik İlkesi : Kamu yönetiminde kullanılan önemli kavramlardan biri olan özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarını ifade etmektedir.³²

Özerklik bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, seçimle işbaşına gelen kendi organları eliyle, dışarıdan hiç bir karışma olmaksızın görmeleri, tüzel kişilik sahibi olmaları ve hizmetlerini ya da işlerini yerine getirebilmelerine olanak veren kaynaklara sahip olabilmeleridir³³ Özerklik, merkezden yönetimin ya da yetki merkeziliğinin uygulanmasında dengeleyici rolü bulunan yerinden yönetimin en önemli özelliğidir. Bu aynı zamanda kamu yararına uygun ve verimli bir kamu hizmetinin de ön koşuludur.

Özerklik esas itibarıyla, aşırı merkeziyetçiliğin yaratmış olduğu, kırtasiyecilik, emek kaybı, zaman israfı, işlerin aksaması, kaynak savurganlığı, hizmetlerde koordinesizlik gibi sakıncaları gidermek için konmuş bir serbes-

³² Nuri Tortop, “Özerk. Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, Amme İdaresi Dergisi, C:24, S:4, Aralık 1991, s.3.

³³ Keleş a.g.k.s.49.

tidir.³⁴ Hiç bir zaman bağımsızlık, ayrıcalık, nüfuz ve otorite sağlamak anlamında ve amacında kullanılmamalıdır.

Koyu merkeziyetçilik bütün karar ve çözümlerin aynışmasına yol açan bir uygulamayı doğurmaktadır. Böylece yerel nitelikteki özgün koşullar dikkate alınmadan bir genel işleyiş gözlenmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin kendilerine özgü koşullara uygun projeler üretmelerine engel oluşturmaktadır. Yöresel ve yerel çeşitlilik sağlanamayınca toplumlar birbirine benzeyen yerlerde ve yeknesak bir ortamda yaşamak durumunda kalacaklardır. Çünkü merkeziyetçiliğin zaman içerisinde yerelliği ortadan kaldırma eğilimi ve riski bulunmaktadır. Bu itibarla yerel özerklik kavramı kamu yönetiminde çok önemli bir yere sahiptir.

Özerklik, hukuk sistemi içerisinde kanunlarla sağlanmakta ve bağımsızlık kavramından ayrı olarak ele alınmaktadır. Özerk kurumlar aynı hukuk sistemi içinde olmakla birlikte diğer devlet organlarının hiyerarşik denetimi altında değildir. Gücünü kendi yasalarından alırlar. Özerk kurumların en önemli sorumlulukları; hukuka uygun hareket etmek, amaca yönelik kamu hizmeti yapmak ve kamu yararını gözetmektir. Özerkliğin derecesi ne olursa olsun yerel yönetimler merkezi yönetimin destek ve yardımlarına ihtiyaç duymaktadırlar. Hukuk düzeni içerisinde işbirliği yapmak kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini arttıracaktır. Netice itibarıyla her türlü kamu hizmetinden son aşamada merkezi yönetim ve parlamento sorumludur.³⁵

İdari vesayet kavramı ile yerel özerklik kavramları arasında ters orantılı olarak işleyen yakın bir ilişki vardır. Bu ilişki; “idari vesayetin artması durumunda özerkliğin azalması, idari vesayetin azalması ile özerkliğin artması” şeklindedir.³⁶

Özerk kurumlar kendi sorumlulukları altında, ülke yararı doğrultusunda kendi hizmetleriyle ilgili düzenleme yapma, karar alına ve aldıkları kararları uygulama haklarına sahiptirler.³⁷ Hatırlatılması gereken bir nokta da yerel yönetimlerin egemenlik kullanan birimler olmadığı konusudur. Bununla birlikte siyasal erk, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında ülkeden ülkeye değişen ölçütler doğrultusunda paylaşılmaktadır. Bu ölçütler, tarihsel gelişme süreci, devletin siyasal ideolojisi, ekonomik ve sosyal anlayışlar ile kamu

³⁴ TOBB, a.g.k. s.8.

³⁵ Çöker a.g.k. s. 117-118.

³⁶ Gözübüyük a.g.k. s.41.

³⁷ Tortop a.g.k. s. 18.

hizmetlerinin etkinliğini öngören yararçı ilkelere;³⁸ Özerklik; anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde, yerel yönetimlerin etkin karar alması ve kamu hizmetlerinin gerekleri ile kamu yararı doğrultusunda alınan bu kararların uygulanabilmesidir. Anayasa ve yasaların çizdiği ve öngördüğü koşulların dışında, hukuka aykırı ve ülke çıkarlarına ters uygulamalar özerklik kavramıyla izah edilemez. Özerklik ölçütleri, ülkeden ülkeye değişen şartlar içerisinde ve farklı zaman dilimlerine göre uygulamada çeşitlilik göstermektedir.

Gerçek bir özerklikten bahsedebilmek için aşağıdaki üç koşulun bulunması gerekmektedir: kesin karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı, parasal olanakların bulunması.

Ülkemizde özerklik ve vesayetle ilgili düzenlemeler Fransız sisteminin katı vesayeti öngören biçiminden önemli ölçüde etkilenmiştir.³⁹ Bunun yanında, Osmanlı İmparatorluğundan miras kalan katı merkezîyetçi yapıda Türk yerel yönetim geleneğinde vesayetin ağırlığının ve özerkliğin azlığının temel nedenleri arasındadır.

Avrupa Konseyi 1957 yılında yerel yönetimler konferansında, yerel yönetimlerin özerkliğinin beş boyutunu şöyle saptamıştır:

Yerel yönetimlerin oluşturulmasında⁴⁰ yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir, yerel yaşamın özgül ve siyasal parti bağılılıkları üstü niteliği korunmalıdır, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki denetim ilişkileri bağımsız yargı organlarıncı kurulmalıdır, yerel yönetimlerin mali özgürlüğü sağlanmalıdır, yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.

C-Yerel Demokrasi İlkesi : Literatürde “yerel demokrasi” kavramı ile “demokratik yerel yönetim” kavramı zaman zaman eş anlamlı olarak veya birbirlerinin yerlerine kullanılan iki kavramdır. Kimi görüşlere göre “yerel demokrasi” kavramı yerine “demokratik yerel yönetim” kavramının kullanılması daha doğru olacaktır.⁴¹

Bir yerel yönetim biriminin demokratikleştirilmesi ya da demokratik bir niteliğe kavuşması için, yerel yönetim biriminin:⁴²özgür ve özerk, kendi içinde demokratik olması gerekmektedir.

³⁸ Keleş a.g.k. s.57.

³⁹ Nadaroğlu, a.g.k.s.30,

⁴⁰ İlhan Tekeli Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi Amme İdaresi Dergisi, C: 16, S:2 TODAİE, Ankara, 1983 s.4.

⁴¹ Kemal Görmez, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet İş Yayınları, 1992, s.71.

⁴² Selçuk Yalçındağ, “Çağdaş Belediye” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, C:1, S: 1, Ocak 1992, Ankara, s.8-9.

Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi, seçmenlere karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerlere ve halkın kendi kendini yönetmesine olanak vermesi dolayısıyla yerel yönetimlere demokrasinin önde gelen kurumları gözüyle bakılır.⁴³ Yerel yönetimlerin halk katılımını arttırdığı bilinen bir gerçektir.⁴⁴ Yerel yönetimler demokrasinin okulu olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimlerden yetişen birçok siyasetçi merkezi yönetimde görev almaktadır.

Yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişki siyaset biliminde en çok tartışılan ve üzerinde durulan konulardan biridir. Demokratik bir toplum için güçlü ve özerk yerel yönetimlerin varlığını zorunlu gören düşünürler olduğu gibi yerel yönetimlerde toplumun güçlü ve ayrıcalıklı kesimlerinin çıkarlarının savunulduğunu ileri sürerek merkezci yapıyı öne çıkaranlar da olmuştur. Genelleme yapılacak olursa yerel yönetimlerin demokratik toplumların oluşmasına engel olabileceğini savunan görüşlere göre; merkezi yönetimde iktidar olamayan ayrıcalıklı kesimler, yerel yönetimlerde egemen olabilmektedirler.⁴⁵ Belirlilmesi gereken husus, böyle bir durumun ancak, siyasal, demokratik ve toplumsal gelişmesini tamamlamamış, sanayi toplumu olamamış, bilgi çağını yakalayamamış ve iktidar dönüşümünü gerçekleştirememiş toplumlarda söz konusu olabileceğidir. Bilim ve teknoloji devrimini yapmış, iletişim çağını yaşayan, sosyal ve ekonomik yönlerden gelişmiş ileri toplumlarda yerel yönetimlerle demokrasi arasında sıkı ilişkiler bulunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ama bununla birlikte yerel yönetimlerin demokrasiyle ilişkisinin ülkelerin tarihsel ve kültürel değerleriyle doğrudan ilgili olduğu ileri sürülebilir.

Gerçekte yerel yönetimler demokrasi ilişkisinin kilit noktalarını, temsil ve katılma kavramlarının oluşturduğu söylenebilir. Şöyle ki; bir yandan yerel yönetimlerde görev yapacak temsilcilerin düzenli aralıklarla yapılacak seçimlerle belirlenmesi, öte yandan temsilcilerin sorumlulukları ve yerel yönetimlerin halkın denetimi yönüyle en elverişli kurumlar olduğu varsayımı⁴⁶, demokrasinin seçim, denetim ve sorumluluk ilkeleri açısından yerel yönetimlerde uygulanabilirliğini arttırmaktadır.

Yerel yönetimlerde karar organlarının oluşumu, karar alma sürecine katılım, görev ve gelir bölüşümü, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği yerel demokrasiyi belirleyen etkenlerdir.⁴⁷

⁴³ Keleş a.g.k. s.57.

⁴⁴ Dilys M. Hill, *Democratie Theory and Local Government*, London 1974, s.23.

⁴⁵ Tekeli a.g.m. s.4-5.

⁴⁶ Oya Çitçi "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C:5. Sayı:6, Kasım 1996, s.5.

⁴⁷ Görmez, a.g.k. s.75-84.

Bu konuda uluslararası alanda yapılan sözleşmeler, antlaşmalar ve şartlar temelde devlet ve yerel yönetimler ile bireyler arasındaki ilişkileri ele almakta ve temel ilkeleri belirlemektedir. Bu ilkeleri kabul eden ve uygulayan gelişmiş demokratik ülkelerde yerel yönetimler ve yerel demokrasiye ilişkin olarak şu tespitler yapılabilir;

1. Kamu sorumluluğu öncelikle vatandaşlara en yakın yönetimlerce kullanılmaktadır.
2. Bireyler, kamu hizmeti ve kamu yönetimi ile ilgili konularda karar sürecine etkili olarak ve aktif biçimde katılabilmektedir.
3. Yönetimde açıklık ve şeffaflık önemli bir ilke olarak görülmektedir.
4. Kamu yönetimi ile ilgili karar organlarının toplantıları ve karar verme süreçleri toplumun katılımına açıktır.
5. Yerel yönetimler kendilerine bırakılan görevlerde özerktirler.
6. Yerel yönetimlere önemli kaynaklar sağlanmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimler kamu harcamalarının %50'ye yakını kullanmaktadırlar. Bu ülkelerde yerel yönetimler, devletin kendisi olarak kabul edilir. Türkiye'de ülkenin seçilmişler yerine atanmışlar, asker-sivil bürokrasi tarafından yönetildiğine dair görüşler de vardır. Koyu merkeziyetçi yapıda her türlü kararın merkezden, bürokratlar ve seçkinlerce verildiği ileri sürülmektedir.

Koyu merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak bütün gücün ve iktidarın merkezde toplanması, ülkemizde iktidar mücadelesini kan davasına dönüştürmektedir. İktidarın merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında paylaşılması tansiyonu düşürecek, demokratik uzlaş, diyalog ve katılım sağlanabilecektir.⁴⁸

Demokrasi Türkiye'nin kesin olarak benimsediği ve vazgeçemeyeceği bir yaşam biçimidir. Türkiye, Avrupa'nın gelişmiş demokratik ülkelerinin yer aldığı Avrupa topluluğuna girme ve topluluk üyesi ülkelerle uyum içinde bulunma istek ve iradesini belirtmiştir. Bu ülkelerin benimsediği demokratik yapıyı kendisine en uygun bir yönetim biçimi kabul ederken yerel yönetimler için başka türlü düşünmesi mümkün değildir.⁴⁹ Ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de fikirlerin rahatça ve özgürce tartışılabildiği, katılımcı, sorumlulukların paylaşıldığı, yönetim üzerinde kamuoyu denetiminin yapıla-

⁴⁸ Recep Yazıcıoğlu. Bu Sistem Değişmeli, Birey Yayıncılık, Mart 1995. İstanbul, s.23-29.

⁴⁹ Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Raporu. T.O.D.A.İ.E. 1992. S.46-51.

bildiği, yönetimin açık ve şeffaf olduğu demokratik açık toplumlar özerk yerel yönetim sisteminin vazgeçilmez unsurlarıdır.

Vatandaşlar demokratik ilkelerin ve davranışların uygulandığı yerel yönetim kurumlarında, demokratik kültür ve terbiye kazanmaktadırlar. İnsanların birbirlerini dinleyebilme görgüsünü edinmeleri, farklı fikirlere saygı duyabilmeleri ve en önemlisi, sonuçta ortaya çıkacak olan çoğunluğun kararına uymayı bu kurumlarda öğrenecekleri düşünülürse yerel yönetim kurumlarına demokrasinin okulu da denebilmektedir. Yerel düzeyde siyaseti öğrenen ve yürüten vatandaşlar bu bilgi ve birikimlerini ulusal düzeyde de kullanabilme olanağına sahip olabilirler.⁵⁰ T.B.M.M de hemen her dönemde Belediye Başkanlığı yapmış Milletvekili ve Bakanların bulunduğu bilinmektedir. Buna verilecek en yakın örnek, 1994 yılında yapılan yerel seçimler sonrasında, 1994-1998 yılları arasındaki dönemin İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanının 2003 yılında Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlığına seçilmesidir. Bunun yanında T.B.M.M ve Hükümet içerisinde birçok kişinin yerel yönetimlerde yetişen politikacılar olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimlerin işlev ve amaçlarından biri de yerel yönetim anlayışı içerisinde demokrasiyi gerçekleştirebilmektir. Bu işlev halkın yerel yönetimlere siyasal katılımıyla ilgilidir. Günümüzde yerel yönetimlerin başarısı, etkinliği, özgürlüğü, demokrasiyi ya da katılımcılığı gerçekleştirebilmesine bağlıdır.⁵¹

Bir kentte yaşayanların, kendilerini ilgilendiren konularda karar alan mercilere yakın olmaları yönetimi etkileme fırsatı verir. Yerel düzeydeki etkileme, ulusal düzeydeki etkileme gücünden daha fazla, daha hızlı ve daha kolay olur.⁵² Aynı şekilde yerel meclislerin de yakın etkileşim ve iletişimde bulunmak durumunda oldukları yerel halkı dinlemeleri hem bir gereklilik hem de bir zorunluluktur.⁵³ Merkezîyetçi yapılarda vatandaşların istek ve beklentilerine karşı duyarlılık azalmaktadır. Karar alanlarla vatandaşların iletişimi zorlaştığı için sağlıklı ve yeterli etkileşim sağlanamamaktadır.

Kabul etmek gerekir ki; kamu hizmetlerini gerçekleştirecek birimlerin faaliyet alanları ne kadar küçültülürse, toplum üyelerinin tercihlerini saptamak da o kadar kolay olur. Bir diğer anlatımla, alan daraldıkça hem halkın yönetime isteklerini belirtmesi ya da iletmesi mümkün olur, hem de yönetimin halkı

⁵⁰ Tortop, a.g.k. s.34.

⁵¹ İlhan Tekeli "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, C: 16, S:2,TODAİE ,1983, Ankara, s.3.

⁵² Keleş a.g.k s.65.

⁵³ Tortop a.g.k. s.35.

dinlemesi kolay olur.⁵⁴ Böylece halkın yönetime etkin katılımı da sağlanmış olmaktadır.

Ulusal boyutta merkezi yönetimin yurttaş tercihlerine gösterebileceği duyarlılığın çok daha fazlası yerel yönetimler tarafından gösterilebilmektedir. Bu bakımdan yerel yönetim kurumları uygulamada hem demokratik hem de rasyonel sayılabilecek niteliklere sahiptirler.

Devlet işlevlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi yoluyla yerel yönetim işlevlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi toplumda çoğulculuk, demokratikleşme ve katılımın sağlanmasını kolaylaştıracak ve iyi bir toplum olma yolunda atılmış önemli bir adım olacaktır.⁵⁵

Türkiye’de iktidarlar paylaşmayı, uzlaşarak ve çoğulcu bir anlayışla yönetmeyi öğrenememekte ve uygulayamamaktadırlar. Bu durumun en önemli sebeplerinden biri de yerel yönetim geleneğimizin yeterince yerleşmemiş olmasıdır. Yerinden yönetime gereken önemin verilmediği, yeterli kaynak ve yetkinin sağlanmadığı, ağır bir vesayet ortamı bulunan bir ülkede halkın egemenliği kavramı sözde kalmakta, gerçekte egemenliği mutlak bir biçimde ve oy oranı ne olursa olsun, merkezi yönetimi ele geçiren siyasi kadrolar kullanılmaktadırlar. Bu da Türkiye’de demokratik teamüllerin yerleşmemesinde önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.⁵⁶

D- Etkin Yerel İdare: Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenerek yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılması ile yetkilerin net olarak belirlenmesi, yerel yönetimleri daha etkin hale getirmekle birlikte merkezi yönetimi de rahatlatacaktır. Yerel demokrasinin yerleşebilmesi ve yerinden yönetimin uygulanabilmesi için yerel nitelikli hizmetlerin, görevlerin, yetkilerin, sorumlulukların ve kaynakların yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir.⁵⁷

Kamu hizmetleri yurttaşların yaşam standardını ve kalitesini artırma amacıyla yapılmaktadır. Her geçen gün hem görevler çoğalmakta hem de kaynak kullanımı artmaktadır. Bu nedenle sınırlı ve kıt kaynakların yönetiminde ekonomi ilkelerine uyulması, verimli, rasyonel ve etkin kaynak kullanımının sağlanması kamu yönetimi gündeminin en önemli konuları arasındadır.

⁵⁴ Nadaroğlu a.g.k. s.34.

⁵⁵ Tekeli a.g.m. s. 13.

⁵⁶ Çoker , a.g.k. s.266-269.

⁵⁷ Parlak, a.g.k. s.73.

Mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının verilmesi ile etkinlik konusunda önemli bir adım atılmış olacaktır. Merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerinde, görev, yetki ve kaynaklar dengeli, verimli, rasyonel ve etkin olabilecek şekilde paylaştırılırsa kamu hizmetlerinde başarı düzeyi artacak ve kamu yararı sağlanmış olacaktır.

Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında ki bölüşümü etkin yerel idare ilkesine göre yapılmalıdır. Etkinlik amaçlardan bağımsız olmayıp, ancak amaçlar açıkça belirlendikten sonra bir etkinlikten söz edilebilir. O halde yerel yönetimlerde etkinlik var olan amaçları, daha az kaynak kullanarak ve emek harcayarak gerçekleştirmek demektir. Bunu sağlayacak şekilde görev ve kaynak bölüşümü etkin yerel idare ilkesine uygun düşecektir.⁵⁸

Yerel yönetimlerde seçimle gelen her organ gibi kendisini seçen yurttaşlar tarafından tutum, davranış ve başarı kriterleri doğrultusunda değerlendirilmektedir. Bunun için yönetimde modern usul, teknik ve yöntemlerden yararlanmak bir zorunluluktur. Gerek nitelikli personel alımı, gerekse yönetsel işlem ve eylemlerde nesnel ve objektif kurallara göre hareket edilmesi etkin bir yerel idare anlayışı doğuracaktır.⁵⁹

Yönetim bilimindeki etkinlik kavramı yerel yönetimleri yakından ilgilendirmektedir. Yerel yönetimlerin yetki, görev ve kaynak kullanımı yönünden en optimum noktada olması etkinliği sağlayan başlıca unsurlardır.

Yerel yönetimlerde etkinliğin arttırılmasını sağlamanın üç yolu vardır:⁶⁰

1. en uygun ve optimum hizmet alanının sınırlarının ve büyüklüğünün belirlenmesi,
2. para ve kaynak israfı olmaması için yerel yönetimlerin sayılarının azaltılması,
3. yerel yönetimlere yerel nitelikte olup, en iyi yerine getirebilecekleri hizmetlerin bırakılması.

Mahalli idarelere duyulan ihtiyaç teorik bir lüks değil, yerel nitelikli kamu hizmetlerini merkezi idareden daha verimli biçimde yerine getirebilecek etkin araçlara duyulan gereksinimlerin bir sonucudur.⁶¹

⁵⁸ Tekeli, a.g.m. s. 12.

⁵⁹ Tortop .a.g.k. s.35.

⁶⁰ Keleş a.g.k. s. 14.

⁶¹ Nadaroğlu a.g.k. s.34.

Kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından verilmesi sonucunda, kıt kaynaklar kullanılarak sosyal, ekonomik ve toplumsal yönden en yüksek faydayı sağlamak ve bu suretle iktisadi refahı maksimize etmek mümkündür.⁶²Bunun anlamı kamu hizmetlerinin üretilmesinde kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasıdır.

Yerel yönetimler kaynakların verimli ve rasyonel kullanımında merkezi idareye göre daha ussal araçlar olarak değerlendirilmekte ve etkinliğin vazgeçilmez koşulları olarak kabul edilmektedir.

Avrupa Topluluğu ülkelerine bakıldığında genel olarak yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Bu ülkelerde kamu harcamalarının %50'sinin yerel idareler tarafından yapıldığı bilinmektedir.⁶³ Topluluk üyesi ülkelerdeki yerel yönetim birimlerinin, ülkemizdeki yerel idare birimlerine kıyasla oldukça etkin ve başarılı oldukları yadsınamaz bir gerçektir. Bu duruma, Türk yerel yönetimlerinin sürekli olarak görev yitirmekte olmaları ve toplam kamu harcamaları içindeki paylarının %15 civarında kalması neden olmaktadır.

Yerel yönetimlerde demokratik yaşamın gereklerinin daha kolay uygulanabilmesi, hizmette etkinliği sağlayan bir unsurdur. Kişisel özgürlüklere ve eşitliğe daha fazla yer vermek durumunda olan yerel yönetimlerde, halkın katılımı, ilgisi ve denetimi etkinliğin sağlanmasında en önemli araçlardır.⁶⁴Vatandaşlar kendilerine insanca bir yaşam için gerekli olan sağlıklı ve dengeli bir ortamı sağlamakla görevli yerel yönetim birimlerini daha çok önemsemekte ve yakından takip etmektedirler.

KAYNAKLAR:

- Münci Kapani, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınları, Ekim 2000, 12. Basım, Ankara.
H.A. Simon, D.W. Smithburg, V. A. Thompson (çev. Cemal Mihçioğlu) **Kamu Yönetimi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını. 4. Baskı, Ankara, 1980.
Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, Dördüncü Basım, Ağustos 2000.
A.Şeref Göziibüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Yayınevi, Ankara, Ekim 1997.
Halis Gerderani, **İl Genel Yönetimi ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Yetki Devri**, İçişleri Bakanlığı, İdüzün Yayınları no:1 1. 1972. Ankara.
A. Touraine, **Demokrasi Nedir?**, Çeviri:O. Kunal, İstanbul, 1997.

⁶² Nadaroğlu a.k. s.36.

⁶³ Parlak, a.g.k. s.74.

⁶⁴ K.A.Y.A. Yerel Yönetimler Araştırma Raporu s.55.

- Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Genişletilmiş İkinci Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1983.
- Bekir Parlak, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**.
- Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Birleşik Yayıncılık, no: 64. İstanbul, 1997.
- Henry Maddiek, **Democracy, Decentralization and Development**, London 1963.
- Ziya Çöker, "Bugünkü Uygulama içerisinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim", T.İ.D. Aralık 1991, sayı:393.
- Selçuk Yalçındağ, "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları" **Amme İdaresi Dergisi**, C: XXI., S.III., Eylül 1998.
- Ali Yaşar Sarıbay, **Postmodernite, Sivil Toplum ve İslam**, İletişim Yayınları. Haziran 1995, İstanbul.
- Ziya Çöker, **Yönetim ve Siyaset**, Kazancı Matbaacılık. İstanbul.
- Veysel K. Bilgiç, "Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri" **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt.7, sayı.2 Nisan 1998.
- L. Diamond, "**Toward Democratic Consolidation**", Journal of Democracy 1994, 5/3.
- Ali Yaşar Sarıbay, **Kamusal Alan, Diyalojik Demokrasi**, Sivil İtiraz, Alfa Yayınları. Şubat 2000.
- Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul Maarif Matbaası, 1952 s. 473.
- TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Şubat 1996.
- T.O.D.A.İ.E. **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Raporu**. 1992.
- Bedri Gürsoy, "Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme", **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı, Aralık 1987 sayı: 377.
- Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet İş Yayınları Ankara.
- Nuri Tortop, "Özerk. Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 24. S: 4. Aralık 1991.
- İlhan Tekeli, Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi **Amme İdaresi Dergisi**, C:16. S:2 TODAİE, Ankara, 1983.
- Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği**, Hizmet İş Yayınları, 1992.
- Selçuk Yalçındağ, "**Çağdaş Belediye**" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE, C:1, S: 1, Ocak 1992, Ankara.
- Dilys M. Hill, **Democratic Theory and Local Government**, London 1974.
- Oya Çitçi, "Temsil. Katılma ve Yerel Demokrasi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:5. Sayı:6, Kasım 1996.
- Recep Yazıcıoğlu, **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık, Mart 1995, İstanbul.
- İlhan Tekeli, "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 16, S:2, TODAİE , 1983, Ankara.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ekim 2004-31 Aralık 2004 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Yurtdışı Ziyaretleri

- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU; 20-23 Ekim 2004 tarihleri arasında Kazakistan'ın Almatı Kentinde düzenlenen, Asya'da İşbirliği ve Güven Arttırıcı Önlemler (CICA) Toplantısına, 09-11 Kasım 2004 tarihleri arasında Hollanda Göçmen ve Entegrasyon Bakanının davetlisi olarak Hollanda Groningen'de düzenlenen "Entegrasyon Politikası" konulu Bakanlar Konferansına, 30 Kasım-01 Aralık 2004 tarihleri arasında İran İslam Cumhuriyeti İçişleri Bakanı Seyed Abdolvahed MOUSAVİLARI'nin davetlisi olarak Tahramda düzenlenen "Irak'a Komşu Ülkeler İçişleri Bakanları Toplantısı"na katılmışlardır.

03 Aralık 2004 tarihinde, Yunanistan Kamu Düzeni Bakam Georgios VOULGARAKİS'in resmi davetlisi olarak, Atina'da düzenlenen "Karadeniz Ekonomik İşbirliği Katılımcı Devletleri Arasında Suçla, Özellikle Örgütlü Suç Türleriyle Mücadelede İşbirliği Anlaşması'na Ek Terörizmle Mücadele Protokolü'nün imzalanmasını teminen düzenlenen İçişleri Bakanları toplantısına katılmak üzere Yunanistan'ı, 09-12 Aralık 2004 tarihleri arasında Moğolistan Adalet ve İçişleri Bakanı Tsend NYAMDORJ'un resmi davetlisi olarak, İller İdaresi Genel Müdürü Dr. Ahmet ALTIPARMAK ve beraberindeki heyetle birlikte Moğolistan'ı, ziyaret etmişlerdir.

Yabancı Heyet Ziyareti

- İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU, İngiltere Dışişleri Bakanı Jack Straw'ı 07.10.2004 Perşembe günü saat 10:15'de makamında kabul ederek ikili görüşmelerde bulunmuşlardır.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2005 Mali Yılı Bütçeleri

- İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Bütçeleri üzerinde hazırlık çalışmalarına 20 Temmuz 2004 tarih ve 25528 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Başbakanlığın Bütçe Çağrısı ile fiilen başlanmış, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Uygun olarak; hizmet gerekçeleri ve hedefleri belirlenmiş, Fonksiyonel Sınıflandırmaya göre ödenek teklifleri tespit edilerek Maliye Bakanlığına gönderilmiştir.

Uzmanlar düzeyinde ilgili Bakanlık ve kuruluşlarla yapılan müzakereler tamamlandıktan sonra 29 Kasım 2004 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda, 24 Aralık 2004 tarihinde ise Genel Kurulda görüşülmüştür. 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu 31.12.2004 tarih ve 1. mükerrer. Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 1 Ocak 2005 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Görüşmeler nedeniyle İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun yapmış olduğu konuşmanın tam metni aşağıda verilmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Bakanlığımız ve bağlı kuruluşlarının 2005 yılı bütçe tasarıları hakkında değerlendirmelerimizi sizlerle paylaşmak ve ayrıca bu fırsattan istifade ederek bakanlığımızda yürütmekte olduğumuz çalışmalar hakkında sizleri bilgilendirmek amacıyla huzurlarınızda bulunuyoruz. Daima çok yararlandığımız eleştiri ve önerilerinizin bütçe tartışmalarımızın görüşüldüğü bu süreçte de bizlere yol gösterici olacağını ifade ediyor; bu vesileyle siz değerli milletvekili arkadaşlarıma şahsım ve bakanlığım adına en içten saygılarımı sunuyorum.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekiller;

Konuşmamın hemen başında sizlerle paylaşmak istediğim, ancak zamanın darlığı nedeniyle ifade edemediğim düşüncelerimizin detaylarını arkadaşlarımla sizlere dağıttığı bütçe konuşma kitapçığında bulabileceğinizi de belirtmek istiyorum.

Malumları olduğu üzere, Türkiye 'yi etkisi altına alan değişim ihtiyacı ülkenin kendi iç dinamiklerinden, globalleşen dünya konjonktüründen ve nihayet Avrupa Birliğine giriş sürecinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda bugün dünyamızı etkileyen değişime ilişkin temel değerler nelerdir; bu değerlerden hangileri İçişleri Bakanlığı olarak bizi daha çok ilgilendirmektedir; bu değişimi yakalamakta bakanlığımız hangi noktadadır; bakanlığımız değişen sürece ne kadar ayak uydurmuştur ve hatta bakanlığımız dünyadaki değişim sürecine nasıl katkı sağlamaktadır gibi çok önemli sorulara sunuşum sırasında temas etmeye çalışacağım.

İzninizle, önceligi, dünyayı tesiri altına alan milenyumun yeni değerlerini vermek istiyorum. Bireyi ön plana çıkartan, bu nedenle de insan hak ve özgürlüklerini vazgeçilmez sayan, hukukun üstünlüğüne saygı duyan, devletin etkinleştirilmesini gerekli gören, yerelleşmeyi önemseyen, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşçı odak yapan, devleti ve devlet aygıtını bir giz perdesi arkasına saklamayıp çalışmaları saydam bir yöntemle yürütmeyi esas sayan bir yönetim modelini tercih eden, halkın yönetime katılımını teşvik eden, yeni ekonomi-politik tercih bu yüzyıla damgasını vuracağına benzemektedir.

Bakanlığım, dünyada yaşanan bu değişimi yakından takip etmektedir. Değişimi yakalamak için bir yandan yasal altyapısını dönüştürürken öbür yandan da yeni duruma uygun bilgi ve tecrübe birikimi sağlamak amacıyla insan kaynağını sürekli eğitime tabi tutmaktadır. Bütün bu çalışmaları yaparken Atatürk ilke ve inkılaplarına, demokrasiye ve laik cumhuriyete bağlılığı temel ilke olarak içselleştirmeyi ihmal etmemektedir.

Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Yukarıda da ifade ettiğim gibi, Türkiye 'nin değişim ihtiyacı üç ana nedene bağlı olarak ivme kazanmış bulunmaktadır; ama, aktüel olması bakımından geçtiğimiz süre içinde Avrupa Birliği ekseninde yürütülen çalışmaları öncelikle dikkatinize sunmak istiyorum. Bu çerçevede, İçişleri Bakanı olarak görev yaptığım hükümetlerimiz 8 adet uyum paketini çıkararak Kopenhag siyasî kriterlerini tamamlamış ve eşzamanlı olarak üye ülkeler nezdinde başlattığı diplomatik çalışmalarıyla bu ülkelerdeki Türkiye algılamasını değiştirmiş ve Avrupa Birliği Türkiye ilişkilerine yeni bir boyut kazandırmıştır. Nitekim, 6 Ekimde yayımlanan komisyon raporunda Türkiye 'nin önkoşullarını yerine getirdiği teyit edilmiş ve müzakerelerin başlatılması yönünde konseye görüş bildirilmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Ülkemizin Avrupa Birliği üyeliği çerçevesinde yürütülen uyum çalışmalarında bakanlığım görev alanına giren konularda yaptığımız çalışmaların önemli katkıları olmaktadır. Bunlardan öncelikli alan olarak belirlediğimiz siyasî kriterlerin tamamlanması çalışmaları çerçevesinde sivil toplum hizmetlerinin ve faaliyet alanının genişletilmesi düşünce ve ifade özgürlüğünün toplanma ve gösteri yürüyüşü yapma özgürlüğünün geliştirilmesi gibi temel hak ve özgürlüklerle ilgili kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Malumlarınız, demokratik, siyasal sistemlerde sivil toplum örgütlerinin rolleri giderek artmaktadır. Bu çerçevede, Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması amacıyla çıkarılan uyum paketleriyle dernekler mevzuatında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Özellikle, derneklere ilişkin iş ve işlemleri yürütme görevi Emniyet Genel Müdürlüğü ve taşra güvenlik birimlerinden İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Dernekler Dairesi Başkanlığı ile bu daireye bağlı il ve ilçelerdeki dernekler birimlerine devredilmiştir. Ancak, bilahare daha geniş bir biçimde örgütlenme özgürlüğü sağlanmak amacıyla yeni bir Dernekler Kanunu çıkarılmıştır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu ile 2908 sayılı Dernekler Kanununun yürürlükten kaldırılması ve yerine dernek kurma, üyelik, dernek

faaliyetlerine serbestlik, derneklere uygulanan yaptırımların ve bürokrasinin azaltılması gibi konularda daha özgürlükçü bir yaklaşım benimsenmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

İnsan haklarını geliştirme ve iyileştirme çalışmaları yapan insan hakları savunucularına mülki idare amirleri ve kolluk kuvvetlerinin her türlü kolaylıkları göstermeleri ve onlarla düzenli diyalog mekanizmaları kurmalarını öngören bir genelgeyi de geçtiğimiz aylarda yayınladık. Yine, ayrıca, insan hakları kurullarının görev, kuruluş ve çalışma esasları hakkındaki yönetmelikte değişiklikler yaptık. Kurullarda görevli emniyet müdürü, jandarma komutanı, milli eğitim müdürü, sosyal hizmetler müdürü kurul üyeliğinden çıkarılmış ve kurullar sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin ağırlık kazandığı bir yapıya büründürülmüştür. Kamu görevlilerinin sivil toplumun temsilcileriyle sürdürdükleri diyalog hem insan hakları kavramının doğru algılanmasına hizmet edecek hem de pekiştirilen karşılıklı güven temelinde sivil toplumun bilinçli ve sağlıklı bir biçimde güçlenmesine yardımcı olacaktır. Böylece, katılımcı yönetim anlayışıyla karar mekanizmalarına bizzat o karardan etkilenecek kişilerin dahil edildiği bir zemin oluşturulacak, bu da, alınan kararların daha iyi uygulanmasını sağlayacaktır.

Malumunuz, geçen yıl, yine, huzurlarınızda yaptığım 2004 yılı bütçe sunuşunda sizlere Nisan 2003 tarihinde Jandarma Genel Komutanlığımız bünyesinde Jandarma İnsan Hakları İhlallerini İnceleme ve Değerlendirme Merkezinin kurulduğunu ifade etmiştim. Çok etkili sonuçlar aldığımız bu merkezden sonra uygulamadaki kararlılığımızı göstermek üzere verdiğim yeni bir talimat doğrultusunda 27 Şubat 2004 tarihinde de Bakanlığım Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde bir İnsan Hakları İhlali İddialarını İnceleme Bürosu kurulmuştur. Söz konusu büro, insan hakları ihlali iddialarını araştırmak, insan hakları ihlali alanında rapor hazırlamakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, e-devlet projesine paralel olarak insan hakları iddiaları konusunda Bakanlığımıza gelecek bilgilerin tek adrese yönlendirilmesi amacıyla İçişleri Bakanlığı insan hakları sitesi oluşturulmuştur. Bu büroya 30 Ekim 2004 tarihi itibarıyla 231 adedi e-postayla, 20 adedi de bireysel ya da diğer yöntemlerle kurumunuza intikal ettirilen toplam 251 adet başvuru alınmış; başvuruların tamamı titizlikle incelenmektedir.

Tam bir siyasi kararlılıkla arkasında durduğumuz işkence ve kötü muameleye sıfır tolerans serlevhası yalnızca ülkemizdeki sivil toplum kuruluşları ve güvenlik birimlerince değil, aynı zamanda uluslararası insan hakları örgütleri ve batı kamuoyunca da benimsenmiş gözükmektedir.

Başta, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu olmak üzere pek çok Batılı kuruluş bu kararlı duruşa bağlı olarak sağlanan iyileşmeler nedeniyle Türkiye 'de sistematik işkencenin bulunmadığını dünya kamuoyuna açıklamışlardır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Tabiatıyla sağlanan iyileşmeler yukarıda arz ettiğim siyasal kararlılık ve çerçevesi iyi çizilmiş proje çalışmalarıyla sağlanmıştır. Şimdi, izninizle ben bu proje çalışmalarının yalnız isimlerine değinmek istiyorum. Birinci projemiz ifade alma yöntemlerinin ve ifade alma odalarının geliştirilmesi projesi. Bu projeler Avrupa Birliği kurumlarıyla ve o fonlardan müştereken yürütülmektedir. İkinci projemiz, mülki idare amirleri. Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline insan hakları eğitimi sağlanması projesidir. Üçüncü projemiz ise, polis, profesyonellik ve toplum projesidir. Bu projelerle üzerinde hassasiyetle durduğumuz insan hakları konusunda insan hata payının azaltılması şeklinde çalışmalarımız titizlikle yürütülmektedir. Biz, sürekli daha iyinin arayışı içinde çalışmalarımızı sürdüreceğiz; çünkü, insanımızın her şeyin en iyisine layık olduğuna inanıyoruz.

Değerli Arkadaşlarım, halkıyla bütünleşmiş, demokratik bir devlet doğal olarak insan haklarına sıkı sıkıya bağlı bir yönetim anlayışını benimseyecektir. Ancak, insan hakkı kavramının en geniş anlamda yorumladığımız takdirde bu kavramın işkence ve kötü muameleden arınmış bir toplumsal yapıyı aşan yönleri olduğu da derhal ortaya çıkacaktır. Bir başka ifadeyle, insan haklarının bir bütün olarak yaşandığı toplumlarda devlet aygıtının bireyi hizmetin odağına alması ve bireyin günlük hayatını yaşarken herhangi bir sorun yaşamayacağı bir ortamın hazırlaması gerektiği kabul edilmektedir. Şayet bu kabul doğruysa o takdirde kamu hizmet mekanizmasının esaslı unsurunu oluşturan devlet aygıtının nasıl organize olduğu ya da olması gerekliliği sorununun net bir şekilde cevaplandırılması gerekmektedir. Meseleyi bu açıdan tetkik ettiğimizde yetkinin halka en yakın noktada bulunan birimlere aktarılması fikrinin ön plana çıktığını görüyoruz. Adına, yerelleşme de denilen bu yönetim tarzı insan haklarına ve demokrasiye de en uygun bir yönetim anlayışı olarak kabul edilmektedir.

Nitekim, 58 ve 59 uncu Hükümetlerimiz döneminde yerel yönetimler reformunun öncelik almasının nedeni de işle bu noktada gizli bulunmaktadır. 2003- 2004 yıllarında geniş bir katılımıla hazırlanan yerel yönetim reform paketimizin birinci etabı olan üç yasa s izler in de değerli katkılarıyla Yüce Meclisten geçmiş, birisi Büyükşehir Belediye Yasası yürürlüğe girmiş, diğer iki yasa, tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanımız tarafından TBMM'ye iade edilmiştir.

Önümüzdeki dönemde onlar görüşölüp inşallah neticeye bağlanacaktır. Reformun ikinci etabında ise şu anda biri Meclise sevk edilmiş olan Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ki, İçişleri Bakanlığı alt komisyonundadır, diğer elimizde olan, çalışmaları bitmekte olan İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirler Kanunu ile Köy Kanunu da önümüzdeki dönemde inşallah Yüce Meclise, huzurlarınıza getireceğiz.

Değerli Arkadaşlarım, gerek ikmal edilerek Yüce Meclisin onayını alan kanunlarımız ve gerekse henüz üzerinde çalışmalar devam eden tasarılarımızın birkaç temel hedefi bulunmaktadır. Bu hedeflerden ilki ve en önemlisi hiç şüphesiz yönetime katılımı teşvik etmektedir. Vatandaşın yönetim sürecinde fonksiyonel olmasını en kolay sağlayabilen yapıların mahalli yönetimler olduğu konusunda da kuşku olmadığını düşünüyorum. Nitekim, hem iktisadi olarak ve hem de demokratik anlamda gelişmiş bütün toplumlarda neredeyse ortak payda yerel yönetimlerin kamu hizmetinin motor gücünü oluşturmalarıdır. Bunu sağlamak için reform yasalarımızda kent konseylerini oluşturuyoruz, böylece, başta sivil toplum örgütleri olmak üzere her kesimi yönetimle ilişkilendiriyoruz.

Reformda, katılımı atbaşı gitmesini arzu ettiğimiz bir başka yön ise saydamlık olarak ortaya koyduğumuz anlayışımızdır. Özellikle mali işlemlerde ve kentsel rantın oluşturulmasında saydamlık hükümet olarak üzerinde ısrarla durduğumuz yolsuzlukla mücadelede de önemli bir araçtır. Bunun yanında bir yandan geleceğin mahalli yönetimlerini oluştururken bir yandan da mevcut imkânları en tasarruflu ve adil kullanmak suretiyle bugün ihtiyaç duyulan hizmetleri de etkili biçimde sağlıyoruz. Bu cümleden olarak, çağdaş teknolojilerden de yararlanmak suretiyle merkezi bir yerel bilgi deposu oluşturunuz.

Adına Yerel Bilgi Tabanı Projesi dediğimiz çalışmayla yerel yönetimler hakkında karşılaştırılabilir, ölçülebilir, yorumlanabilir, güvenilir, şeffaf güncellenebilir ve standartlara uygun verilerin elde edilmesi sağlanmış olacaktır. Yine, öte yandan, Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi, kısa adı BEPER ile de ülkemizdeki belediyeler için personel, bütçe, işlemler gibi temel kriterler bazında ulusal performans göstergeleri tespit etmek amaçlanmaktadır. Bunun yanında hedefleri belirleyerek kaynakların etkili, verimli ve vatandaşa karşı sorumlu kullanıp kullanılmadığını denetlemek, hizmet kalitesini sonuç merkezli olarak ölçmek, değerlendirmek ve belediyeler arasında karşılaştırma yapmayı mümkün kılmak istiyoruz. Pilot uygulamasını bu amaçla hazırladığımız BEPER Projesinin pilot uygulamasını başlattık. İnşallah, kısa süre içerisinde bütün belediyelerimizi bu sisteme dahil edeceğiz.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Söz e-devlet uygulamalarına geldiğine göre izninizle Bakanlığımız açısından son derece önemli gördüğümüz teknolojiyi yakalama adına yürüttüğümüz diğer çalışmaları sizlerle paylaşmak istiyorum, gelişen yönetim bilimi, vatandaş memnuniyetini sağlamanın etkili aracı olarak e-devlete işaret edilmektedir. Bu vizyon içinde bakanlığımız vatandaşın günlük hayata ilişkin hizmetleri, elektronik ortamda vermeyi planlamaktadır. Bu çerçevede, ülkedeki diğer kurumlarla da hizmet sunacak ana veri tabanı olarak MERNİS Projesini geliştiriyoruz. E-devlet anlayışının temelinde vatandaşın devletin tüm kuruluşlarında Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarasını kullanarak hizmet alması yatmaktadır. Biz, bu sis-temi geliştiren projeye Kimlik Paylaşım Sistemi, kısa adıyla KPS Projesi diyoruz. Kamu kurum ve kuruluşlarının kimlik bilgilerine elektronik ortamda doğrudan ve hızlı erişmelerinin sağlanması Türkiye'mizin e-devlet dönüşümünü hızlandıracak en önemli araçtır. Bu araç sayesinde MERNİS veri tabanı bilgilerinin farklı kurumlarda tekrar edilmesinin ve dolayısıyla kaynak israfının önüne geçilmiş olacaktır. Haziran 2004 tarihinde ihalesi yapılan bu proje önümüzdeki aydan itibaren uygulamaya konulacak. Bu KPS Projesi için harcanacak para da 1,8 trilyon liradır.

Kimlik Bilgilerinin Paylaşımı Projesi hayata geçirilmesi sonuçlanıncaya kadar pilot uygulama niteliğindeki ve kimlik paylaşım projesine ön hazırlık olmak üzere adliye saraylarında nüfus temsilcilikleri açılmasına karar verilmiştir. Bu çerçevede, başta Ankara olmak üzere İstanbul, Bursa ve İzmir'den başlayarak büyük illerimizde bu uygulamaya geçilmiştir. Halen, 18 adliyede bu şekilde hizmet yürütülmektedir. Böylece, mahkemelere talep edilen nüfus kayıtlarının karşılanmasının 20 000-40 000 olarak ortalama hızı bu kurulan sistem sayesinde dakikalarla ifade edilir hale gelmiştir.

MERNİS Projesinin bir başka alt projesi de Nüfus Cüzdanı Projesidir. Vatandaşın kendisini devlete tanıtabilmesi ve devletin de vatandaşı tanıyabilmesinin ilk uygulamasının yeni Türkiye Cumhuriyeti Nüfus Cüzdanı Projesi oluşturmaktadır. Projeye ilgili fizibilite çalışmaları 2005 yılı içerisinde tamamlanacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Esas itibarıyla, e-devlet formatını bakanlığımızın bütün hizmetleri için kullanıyoruz; ama, özellikle güvenlik hizmeti için bunu vazgeçilmez sayıyoruz. Günümüz suçluluğu uluslararası boyutlara ulaşmış olduğundan diğer ülke güvenlik birimleriyle karşılıklı bilgi alışverişini zorunlu kılmaktadır. Teknolojik yönden gelişmiş ülke güvenlik güçleriyle çalışmak durumunda olan Türk

güvenlik güçlerinin aynı teknoloji ve bilgisayar desteğine ihtiyaç olacağı muhakkaktır. İşte, bu çerçevede Jandarma Genel Komutanlığınca yürütülen Jandarma Entegre Muhabere ve Bilgi Sistemi, kısa adıyla JEMUS Projesi vardır. Yine, emniyet teşkilatında merkezde başlatılan bilgi işlem faaliyetlerini yaygınlaştırarak ülke düzeyinde işlemlerin bilgisayar desteğinde yapıldığı hızlı, güvenilir ve bütünleşmiş bir polis bilgi sisteminin kurulması amacıyla, Polis Bilgisayar Ağı Projesi ki, kısa adıyla POLNET olarak bilinen bu uygulama yürürlüğe konulmuştur.

POLNET, esas itibariyle, bir şemsiye projedir. Bu nedenle, bu projenin bazı alt projeleri de vardır; zamanınızı almamak için -bunları kitapçıkta tek tek anlattık- onlara geçmeyeceğim. Bu projede bu yönüyle 2003 yılında e-Türkiye Büyük Ödülüne de layık görülmüştür.

Tabii, Bakanlığımızda diğer bir önemli proje de Dünya Bankasından sağlanan krediyle gerçekleştirilen Karayolları İyileştirilmesi ve Trafik Güvenliği İyileştirilmesi Projesi kapsamında yer alan Trafik Bilgi Sistemi Projesidir ki, bu proje de tamamlanmıştır. Şu anda bu sistem, 204 trafik birimimizde, ana merkezle irtibatlı olarak çalışmaktadır.

Güvenlik sektörüne ilişkin olarak söz etmeyi düşündüğüm elektronik ortamda hizmet sunabilen son proje ise, Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu Projesi diye adlandırdığımız, kısa adı MOBESE olarak bilinen projedir. Bu, ilkönce Diyarbakır İlinde uygulanmıştı. Şimdi, çok daha geniş kapsamlı olarak İstanbul İlinde başlatıldı. Tüm ihaleleri yapıldı. Sistem kurulmak üzeredir. Ankara ve İzmir İlinde de bu sistemle ilgili çalışmalar başlatılacaktır. Bu, gerçekten güvenlik birimlerinde çok rahat bir çalışma ortamı sağlayacak ve bugün toplumlunuzu huzursuz eden birçok olayın takibi, yakalanması, açığa çıkarılması konusunda çok büyük faydaları olacak bir sistemdir.

Değerli Milletvekili Arkadaşlarım, diğer bir projemiz ise, Bakanlığımızın bütün kamunun ortak kullanımına sunduğu bir e-devlet projesi olan, kısa adı İLEMOD olan İl Envanterlerinin ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve İzlenmesinde Modernizasyon Projesidir. Proje, kamu hizmetinin doğru, etkin, verimli ve ekonomik olarak planlanması ve bu amaçla kullanılabilecek verilerin iller itibariyle güncel, doğru ve sistematik olarak kolaylıkla erişilebilir olmasının sağlanması amacıyla hazırlanmıştır.

Yukarıda saydığım ve vakit yetersizliği nedeniyle ifade etmeye fırsat bulamadığım e-devlet çalışmaları, tıpkı 24 saat esasına göre klasik araçlarla

yürüttüğümüz görevler gibi, Bakımlığının kanunlarla kendisine verilmiş beş ana görevini layıkı veçhile yerine getirebilmesi amacına matuftur. Bu görevler, yurdun iç güvenliğini ve asayişini sağlamak, kamu düzenini ve genel ahlakı korumak, mülki ve mahalli idareleri yönlendirmek, sivil savunma ve acil kurtarma hizmetlerini görmek, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini yürütmek.

Başında bulunduğum İçişleri Bakanlığı, bu hizmetleri geleneksel misyonuna uygun ve kurumsal kültürüne yakışır biçimde büyük bir fedakârlıkla sürdürmektedir; çünkü, diğer pek çok kamu hizmetlerinden farklı olarak, yukarıda saydığım devlet görevleri ihmal ve gecikmeyi kesinlikle kabul etmez. Geleceği öngörmeyi ve daima hazırlıklı olmayı gerekli kılar.

Nitelikli hizmetin, ancak nitelikli kadrolar aracılığıyla üretilebileceğinin bilincindeyiz. Bu nedenle, Bakanlığımızda eğitim hizmetinin sürekli ve en çağdaş normlarda verilmesine özen gösterilmektedir. Bir devletin en temel görevi, yurttaşlarının güvenlik ve esenlik içinde hayatlarını idame ettirmelerini temindir. Bu görevi, ülkemizde Bakanlığım üstlenmiş ve Polis, Jandarma ve Sahil Güvenlik birimleri aracılığıyla yerine getirmeye gayret etmektedir.

Ancak, ülkenin iç güvenliğinden sorumlu bir kişi olarak hemen itiraf etmeliyim ki, güvenlik hizmeti, yalnızca polise, jandarmaya ve sahil güvenlik personeline bırakılacak türden bir hizmet değildir. Vatandaşların aktif desteğini gerektirir. Bu bakımdan, sözünü ettiğimiz kurumlarımız güvenlik politikalarını oluştururken bilim ve teknolojiadaki gelişmelerden yararlandıkları gibi, sivil toplum kuruluşlarının aktif katılımını sağlamaya da özen göstermektedirler.

Suç ve suçlulukla mücadelede yalnız polisiye tedbirlerin yetmeyeceğine işaret etmiştim. Öyle ki, günümüzde suçla mücadelede yalnız milli politikalar da sonuç verecek gözükmemektedir. Uluslararası toplum, devletlerarasında yürütülen gerek ikili ve gerekse çok taraflı ilişkilerle suç ve suçlulukla mücadele etmeyi tercih etmektedirler.

11 Eylül olaylarından sonra başlayan yeni süreçte, artık hiçbir ülke kendisini tam olarak güvenlikte hissetmemektedir. Onun için, terörle mücadelede uluslararası işbirliği, o tarihten itibaren dünya literatürüne ve dünyanın konjonktürüne girmiş oldu.

Özellikle teknolojiadaki gelişmeler ve globalleşme, sınıraşan ve sofistike yöntemlerle işlenen yeni suç türlerinin ortaya çıkışını hızlandırmıştır. Yeni kuşak suçlar, bireysel mahiyetten daha çok iyi organize olmuş ve uluslararası bağlantılara sahip suç şebekeleri tarafından işlenmektedir. Bu gibi suçlar için, ülkelerin ekonomik ve coğrafi durumu suçların işlenmesinde önemli bir gös-

terge olmaktadır. Özellikle göçmen kaçakçılığı, insan ticareti ve uyuşturucu kaçakçılığı fiillerini bu çerçevede değerlendirmek mümkündür.

Coğrafi konumumuz nedeniyle maruz kaldığımız ve 21 inci Yüzyılın en önemli sorunu olmaya aday yasadışı göç hareketleriyle ilgili değerlendirmelerimizi de öncelikle yeri gelmişken burada arz etmek istiyorum. Malumunuz, gelir dağılımında giderek artan orantısızlıklar ve siyasî veya kültürel nedenlerden kaynaklanan bu sorunun tamamen çözülmesi pek mümkün görülmemektedir; ancak, kararlı mücadeleyle önemli ölçüde kontrol edilebileceğini düşünmekteyiz.

Bu nedenle, organize suç şebekeleriyle mücadelenin uluslararası ve polisiye önlemler olmakla birlikte asıl olarak bu önlemleri destekleyecek yasal önlemlerin etkin ve caydırıcı olması gerekmektedir.

Bu çerçevede, transit ve hedef ülke olarak yasadışı göçle mücadele açısından, yasal ve İdarî tedbirlerin alınması önem kazanmıştır. Bunun için, Avrupa Birliğine uyum süreci içinde İçişleri Bakanlığımızda oluşturulan iltica, göç ve dış sınırların korunması görev gücü içinde yer alan göç çalışma grubu tarafından tüm tedbirleri kapsayan, Türkiye 'de Göç Yöntemi Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu itibarla, gerek göçmen kaçakçılığını gerekse insan ticaretini kendisine meslek edinen, insan unsurunu ve insan hayatını hiçe sayan bu kişilerin ağır hapis ve para cezalarıyla cezalandırılması amacıyla da, İnsan Kaçakçılığı ve Ticaretinin Önlenmesine Dair Kanun Tasarısı da en kısa sürede Yüce Meclisimizin tasvibine sunulacaktır.

Ülkemize illegal yollarla giriş çıkış yapmaya çalışırken veya ülkemizde yasadışı konumdayken yakalanan göçmenlerle ilgili sayılar, kitapçığımızda vardır.

Burada, yakalanan göçmenlerle ilgili bir noktayı dikkatinize çekmek istiyorum. Bunların 166 ayrı ülke uyrukluğuna sahip olması, sorunun büyüklüğü konusunda da önemli bir ipucu olarak değerlendirilebilir. Yine, bu konuda işaret edeceğim başka bir noktada, bu kaçakçılık ve insan ticareti olaylarını organize eden organizatörlerle ilgili, yakalamalarla ilgili rakamları vermeyeceğim; ancak, burada da yakalanan organizatörlerin 34 ayrı ülke uyrukluğunda olması da sorunun çapı konusunda, insan kaçakçılığı ve göçmen ticareti olayının, kaçakçılığının çapı bakımından da zannediyorum ki bir fikir vermiş olacaktır.

Tabiî, diğer yandan ülkemizde, hırsızlık, gasp, sahtecilik, kaçakçılık ve çeşitli suçlara karışan yabancılarla ilgili rakamlar da kitapçıkta sayılmıştır ve

bütün bunlardan sonra şunu ifade ediyorum ki, göçmen kaçakçılığı, insan ticaretiyle ilgili başarılı çalışmalar nedeniyle, güvenlik güçlerimizin koordineli ve tek başına, zaman zaman da koordineli olarak yapmış oldukları çalışmalarıyla, ülkemiz üzerinden yürütülen insan kaçakçılığı ticareti rota değiştirerek başka yönle kaymıştır.

Sayın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Güvenlik birimlerimizin çok başarılı çalışmalarıyla kaçakçıları rota değiştirmeye zorladığı bir başka suç türü de uyuşturucu kaçakçılığı olmuştur. Malumları olduğu üzere, Türkiye, geçmişten bu yana yasadışı uyuşturucu ticaretinin transit güzergâhı üzerinde bulunuyor; ancak, son dönemde, güvenlik birimlerimizin etkili ve kararlı mücadelesi, uyuşturucu tacirlerini Türkiye dışında yeni yollar kullanmaya zorlamıştır. Bu gerçeği, yalnızca, Türk Hükümetinin İçişleri Bakanı olarak bendeniz değil, son dönemde katıldığım pek çok uluslararası toplantıda meslektaşlarım ve uzmanlar da dile getirerek, bize de takdirlerini sunmuşlardır.

Yalnızca, örnek olsun diye burada bir olayı anlatmak istiyorum. 12 Aralık 2003 tarihinde Avrupa Parlamentosunun Starzburg’da yapılan Genel Kurul toplantısında, İngiliz liberal Bili Newton Dunn tarafından, Afganistan menşeli uyuşturucu madde kaçakçılığı konusunda Türkiye ’nin neler yaptığının sorulması üzerine, Avrupa Birliği Komiseri Verheugen tarafından verilen cevapta "Türkiye'nin Afganistan'da üretilen uyuşturucu maddelerin Türkiye üzerinden Avrupa 'ya getirilmesinin önlenmesi yönünde önemli adımlar attığı, etkin mücadelesi neticesinde uyuşturucu trafiği güzergâhının Türkiye üzerinden başka ülkelere kaydığı, Türk makamlarının uyuşturucu ile mücadelede son teknoloji ürünü araç ve teçhizatları kullandığı, bununda etkin mücadeleye önemli katkı yaptığı, uyuşturucu irtibat görevlilerinin Türk yetkililer ile düzenli olarak bir araya geldiği ” şeklinde ifade edilmiştir.

Öyle ki, uyuşturucuyla mücadelede var olan etkinliğimiz ve bilgi birikimimiz, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, Birleşmiş Milletlerle ortaklaşa kurduğumuz, kısa adı TADOC olan, Türkiye Uluslararası Uyuşturucu, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisiyle uluslararası kabul görmüş durumdadır.

Kurduğumuz bu akademide, şu ana kadar 48 uluslararası ve bölgesel uzmanlık eğitim programında ve atölye çalışmasında 44 ayrı ülkeden 718 yabancı ve 6 264 yerli olmak üzere, toplam 6 982 katılımcı eğitim almıştır.

Şunu da ifade etmeliyim ki, bugün güvenlik teşkilatlarımızda, âdeta başarının yarış alanlarından biri de yasadışı uyuşturucu kaçakçılığıyla mücadeledir.

Ben, bu konuda da sayısal verileri saymayacağım; kitapçıkta vardır; ama, şunu da ifade ediyorum ki, son dönemde yüzde 25'lere varan bu artış, yakalanan başarının açık bir göstergesidir. Uyuşturucuyla mücadele, insanlığın geleceğini temsil eden gençliğin kurtarılması gibi önemli bir misyonun hemen yanında da elde edilen büyük miktarlardaki karaparanın uluslararası camiaya suç olarak, terör olarak, istikrarsızlık olarak geri dönüşünü de engellemeye matuftur.

Değerli Milletvekili Arkadaşlarım, sunuşumun bu aşamasında ülkemizdeki organize suç örgütleriyle mücadele çalışmasına da değinmek istiyorum. Malumunuz, organize suç örgütleri, devlet ile vatandaş arasındaki güven bağını acımasızca törpülemektedir.

İşte bu nedenle, İçişleri Bakanı olarak göreve başladığım tarihten itibaren bu konu üzerinde özel bir dikkat sarf ettim. Çünkü, hükümetimizin öncelikleri arasında ilk sıralarda, her alanda devlet, vatandaş arasında güven bağını sağlamlaştırmak bulunmaktadır: Malumunuz, acil eylem planında ve 58 ve 59 uncu hükümetlerimizin programlarında yolsuzluklarla mücadelede önceliklerimiz arasında yer almış bulunmaktadır. Organize suç örgütleriyle mücadeleyi, biz, aynı zamanda yolsuzluklarla mücadelenin bir aracı olarak görüyoruz. İşte, bu nedenle de, 58 ve 59 uncu hükümetlerimiz döneminde, sessiz bir şekilde, hiç gürültü koparmadan çetelerle mücadele etmeye başladık ve bu mücadeleyi de devam ettiriyoruz. Çete mensupları teker teker yakalanarak adalete teslim edilmektedir.

Bu noktada, dikkat çekilmesi gereken bir başka olgu da, ekonomik faaliyetlerin yoğun olduğu, her türlü rantın olduğu illerin organize suç çetelerinin daha çok ilgisini çekmesidir. Bu illerimizin metropol kent yapıları ilgiyi belirli ölçüde artırmaktadır. Dolayısıyla, organize suçlarla mücadelede önceliğin büyük kentlere, ekonomik faaliyetlerin yüksek olduğu illere verilmesinde yarar görülerek planlı operasyonlar gerçekleştirilmektedir; ama, hemen belirtmeliyim ki, yurdun neresinde bir suç organizasyonu varsa, bizim güvenlik birimlerimiz adli makamlarla işbirliği içinde o organize suç şebekesini ortaya çıkarmak üzere planlarını yapmakta ve çalışmalar yürütmekteyiz. Nitekim, yapılan bu operasyonlarla yurdumuzun yedi bölgesinde 37 ilimizdeki suç örgütlerinin çökertilmesi, bu çalışmalarımızın bütün yurt sathında devam ettiğinin bir göstergesidir. Bu çerçevede de 58 ve 59 uncu hükümetlerimiz döneminde polis ve jandarma bölgesinde yapılan operasyonlar, yakalanan insanlar, tutuklananlar, ele geçen mühimmat, malzemelerle ilgili rakamlar yine kitapçığımızda sunulmuştur.

Ancak, şu hususun altı dikkatle çizilmeli ki, Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir ve ülkemizde suçun işlenmesinden sonra kolluk kuvvetlerimizin suç-

luların yakalanması ve hak ettikleri cezaya çarptırılması yönündeki çalışmaları, cumhuriyet savcılarımızın emir ve koordinasyonunda sürdürülmektedir. Dolayısıyla, yakalanan haşarı, güvenlik birimlerimizin, mülkî amirlerimizin ve değerli cumhuriyet savcılarımızın haşarısıdır. Huzurlarınızda emeği geçen adli ve mülkî bütün görevlilerimizi de tebrik ediyorum.

Değerli arkadaşlarım, ülkemizde iç barış ve huzuru baltalayan, ekonomimize önemli zararlar veren, uluslararası alanda da gün geçtikçe tehdidin boyutları daha net anlaşılmaya başlanan bir suç türü de terör olaylarıdır.

Türkiye 'de de büyük toplumsal ve ekonomik kayıplara yol açan terör, azalan ölçüde de olsa genel güvenliği tehdit eden bir unsur olarak, iç ve dış politikadaki öncelikli konumunu sürdürmektedir. Hatırlanacağı gibi, geçmişte özellikle bölücü teröre karşı yoğun mücadele vermek zorunda kalan Türkiye, bu mücadele sırasında önemli kayıplar vermiştir. Bu süreçte, dünya ekonomik refaha ulaşırken, Türkiye kaynaklarını ve ekonomik üretiminin çoğunu terörle mücadeleye harcamak durumunda kalmıştır. Dolayısıyla, uluslararası ilişkilerde güçlü, aktif ve inisiyatif kullanan Türkiye yerine, çoğunlukla terör sorunlarını çözmeye çalışan ve bu nedenle kimi komşularıyla sorunlar yaşayan bir ülke görüntüsü vermeye başlamıştır.

Bütün bu şartlara rağmen, yürütülen mücadelede kesin çözüme yönelik başarının elde edilmesi en öncelikle hedeflerimizdendir. Bu sebeple iç güvenlik politikaları oluştururken, uygulamaların sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel boyutlarını da kapsayacak şekilde etkin hale getirilmesini ve kamuoyundaki düşünce ve eğilimleriyle toplumsal dinamiklerin dikkate alınmasını önemli buluyoruz. Kamu düzenine yönelik faaliyetlerde bir eylemin terör eylemi olarak değerlendirilmesi için şiddete yönelme ve bir eylemin varlığı temel ölçüt alınmaktadır. Ancak, özgürlük alanlarını genişletici ve hakkın kullanımını kolaylaştırıcı hükümler içeren bu uygulamaların demokratik toplum düzeninin sağlanmasında herhangi bir zafiyete sebep vermemesi için şiddet eylemlerine uygulanan yaptırımların ağırlaştırılması ihtiyacı karşımıza çıkmaktadır.

Bu bağlamda, ülkemizde huzur ve güvenin devamı için, demokratik yapı içerisinde yasalardan ve aziz milletimizden aldığımız güçle terörle etkin mücadeleye devam edeceğiz.

Değerli milletvekili arkadaşlarım, ülkemizde ekonomik ve sosyal nedenlere dayalı nüfus hareketleri uzun yıllardan beri yaşanmaktadır. 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca devletimiz, özellikle ülkemizin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ortaya çıkan ayrılıkçı ve bölücü terör olaylarıyla mücadele etmek

zorunda kalmıştır. Terör örgütlerinin bölge halkına yönelik katliama varan cinayetleri, adam kaçırmaya, köy yakma ve bunlar gibi faaliyetleri, insanlarımızın can güvenliği nedeniyle daha güvenli kent merkezlerine göç etmelerine neden olmuştur. Ekonomik, sosyal ve güvenlik nedenleriyle yaşadıkları yerleri terk eden veya terk etmek zorunda bırakılan vatandaşlarımızın gerek içinde yaşadıkları güç yaşam koşullarını iyileştirmek gerekse geldikleri yerlere tekrar geri dönmelerine yardımcı olmak amacıyla devletimiz tarafından birtakım projeler geliştirilmiştir.

Köye dönüş ve rehabilitasyon projesi de Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde başta güvenlik olmak üzere, çeşitli nedenlerle köylerinden ayrılan ailelerden gönüllü olarak geri dönmek isteyenlerin gerekli sosyal ve ekonomik altyapının tesisleriyle bu yerleşmelerde sürdürülebilir yaşam koşullarının sağlanması amacıyla yönelik bir projedir. Köye dönüş projesi kapsamında 30 Ekim 2004 sonu itibarıyla güvenlik gerekçesiyle köylerinden göç eden 353 288 vatandaşımızdan 127 820 kişi köylerine geri dönmüşlerdir. Devletimiz tarafından yeniden yerleşim, kırsal kalkınma, altyapı temini, sosyal donatı ve arazi planlaması gibi konuların yanında bir süredir boş kalmış köylerde yaşamın yeniden başlatılması ve kalıcı hale getirilmesi için tarım, hayvancılık ve el sanatları başta olmak üzere istihdama yönelik tüm çalışmalar için bugüne kadar toplam 26 trilyon 369 milyar Türk Lirası harcanmıştır. Ayrıca, proje kapsamında, 2005 yılı bütçesi için Bakanlığımıza 6 400 000 Yeni Türk Lirası ödenek tahsis teklifinde de bulunulmuştur.

Yine, aynı amaç çerçevesinde, terör eylemleri veya terörle mücadele kapsamında yürütülen faaliyetler nedeniyle zarar gören kişilerin maddî zararlarının yargı yoluna gitmelerine gerek kalmadan, idarece en kısa süre içinde ve sulh yoluyla karşılanması için de düzenleme yapılmış; malumlarınız, kanun çıkarıldı ve bu kanuna dayanılarak bir yönetmelik de çıkarılarak yürürlüğe girmiş bulunuyor.

Savın Başkan, Değerli Milletvekili Arkadaşlarım;

Trafik sorunu can alıcı önemini gün geçtikçe artıracak gözükmektedir. Elimizdeki istatistikî veriler bu duruma işaret etmektedir. Örneğin, 2003, 2004 yıllarıyla ilk dokuz ay değerlendirildiğinde, trafik kazalarında yüzde 17,83, ölümlerde de yüzde 13,04, yaralanmalarda da yüzde 16,51 oranında artış meydana geldiği görülmüştür.

Her geçen gün trafiğe giren araç ve sürücü sayısında da artış meydana gelmektedir. Sürücü belgesi, sınıf sayısı 2003 yılı sonu itibarıyla 15 787 933

iken, 2004 yılı Eylül sonu itibariyle 16 203 127'ye ulaşmıştır. Bunun gibi, tescil edilen araç sayılarında ve diğer ulaşım katılan araçlarda da önemli oranlarda artış yaşanmaktadır.

Şehir içi ve şehirlerarası karayolu standardının yükseltilmesi ki, hükümetimiz tarafından başlatılan duble yolların yaygınlaştırılması konusundaki bu hükümet önceliğimizin de ne denli gerekli olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Malumunuz, trafik kazalarının en aza indirilmesi, trafik güvenliğinin sağlanması, toplumun tüm kesimlerinin ortak sorumluluğudur.

Bu bilinçle hareket ederek, toplumsal duyarlılığın artırılması için, 2004 yılı hükümetimiz tarafından Trafik Yılı olarak ilan edilmiştir. Geçtiğimiz 11 aylık süre içinde düzenlediğimiz çeşitli etkinliklerle toplumda trafik bilincinin yerleştirilmesi için, gayret sarf ettik. Çabalarımıza bazı sivil toplum kuruluşları, ticari kuruluşlar ve kamu kurumları bizimle birlikte hareket ettiler. Öncelikle, bu yıl içine yayılan faaliyetlerimizde bizlere destek verenlere de huzurlarınızda teşekkür ediyorum.

Bununla beraber, Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu yeni Karayolları Trafik Kanununu da Yüce Meclisimizin gündemine getirdik, tespit ettiğimiz yasal eksiklerin giderilmesini sağlamak istiyoruz. İşte, bu amaçla Yüce Meclise gönderdiğimiz tasarı İçişleri Bakanlığında ve alt komisyonda görüşülmektedir.

Değerli Milletvekili Arkadaşlarım, 2003 yılı içerisinde gerçekleştirilen 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunundaki değişikliklerle personel yönünden Deniz Kuvvetleri Komutanlığına olan bağımlılık kaldırılmış ve müstakil bir yapıya kavuşmuştur. Çok genç bir teşkilat olmasına karşın. Sahil Güvenlik birimlerimiz yaptıkları çalışmalarla, denizlerimizde yasadışı göçü giderek daha etkin bir şekilde engellemektedirler. Her geçen yıl Türkiye'den çıkarak Avrupa Birliği ülkelerine ulaşan yasadışı göçmen, gemi ve tekne sayısı azalmakta; AB 'ye gitmek üzere Türk karasularından kaçmaya çalışan, fakat Sahil Güvenlik Komutanlığı ekiplerince yakalanan gemi ve tekne sayısı da artmaktadır.

Değerli Arkadaşlarım, sivil savunma konusu da Bakanlığımızda üzerinde hassasiyet gösterdiğimiz hizmetlerden biridir. Eldeki sınırlı imkânlarla, personel ihtiyacına rağmen, özellikle sivil savunma arama kurtarma birliklerimiz başarılı çalışmalarıyla uluslararası şöhret kazanmıştır. Uluslararası temaslarında muhataplarımızın ortak eğitim ve tatbikat talepleri, felaket anında yardım istekleri bizleri gururlandırmaktadır. Ülkemizde ve dünyada son zamanlarda giderek artan bir sıklıkla karşılaştığımız doğal afetlerin sebep olduğu yıkım ve acılar hâlâ hepimizin bilincindeki tazeliğini korumaktadır.

Benzer şiddet ve yoğunluktaki afetlerin, toplumların gelişmişlik ve hazırlık dereceleriyle birebir bağlantılı olduğu, yarattıkları tahribatın ülkeden ülkeye büyük farklılıklar gösterdiği çok açık biçimde tekrar görülmüştür.

Bu bakımdan, afetlere müdahalede zafiyetin giderilmesi amacıyla halen 11 ilimizde arama ve kurtarma birlikleri kurulmuşken, bunların olmadığı yerlerde de arama ve kurtarma ekipleri oluşturulmuştur. Daha önce yokluğunun veya aksamasının neden olduğu zorlukların bilinciyle, afet hallerinde kesintisiz haberleşmeyi sağlamak için, Bakanlığımız ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile fay hattı üzerinde bulunan 23 il merkezi arasında kurulan SBS telsis sistemi ve birliklere tahsis edilen uydu telefonu vasıtasıyla, her türlü haberleşme artık kesintisiz bir şekilde sağlanabilmektedir. Ayrıca, Acil Haberleşme Sistemi Projesi ile Kurumsal Bilgi Sistemi Projeleri de haberleşme konusunda önemli bir açığı kapatacaktır.

Yine, arama ve kurtarma birlik ve ekiplerinin afet mahalline en kısa sürede ulaşımı için gerekli vasıtaları sağlamak üzere, Hava Kuvvetleri Komutanlığımız, Emniyet Genel Müdürlüğümüz ve Türk Hava Kurumuyla da bir protokol yapılmıştır.

Bu yıl, çok şükür, çok büyük çaplı bir doğal afet yaşamamıza karşın, sivil savunma teşkilatı, her an bir afet olabileceğini düşünerek, planlama, eğitim ve tatbikatlarına devam etmektedir. Bu çerçevede, il ve ilçelerde yapılan sivil savunma eğitimlerinde 1 322 yükümlü eğitilmiştir. Yapılan halk eğitimlerine ise, 78 720 kişi katılmıştı.

Biraz önce de ifade ettiğim gibi, çok ciddi bir afet yaşamamamıza karşın, 30 Eylül 2004 tarihi itibarıyla, toplam 149 deprem, göçük, yangın, su baskını, mahsur kalma, kayıp olma ve trafik kazası olayına 1 599 personel ve 270 araçla müdahalede bulunulmuş, 696 kişiyi sağ olarak kurtarma imkânı bulunmuş, 317 kişiye de ölü olarak ulaşılmıştır. Bu durum bile, sivil savunma ve arama, kurtarma hizmetinin yalnızca afet, olağanüstü dönemler için değil, günlük hayatta karşılaşılabilecek kazalar için de ne denli önemi haiz olduğunu ortaya koymaktadır.

Değerli Milletvekili Arkadaşlarım, il ve ilçelerimizde devletimizin ve hükümetimizin temsilcileri olan mülkî idare amirleri, edindikleri bilgi ve tecrübeleriyle, ülkemizde en iyi yetişmiş meslek gruplarından biridir. Memleketimizin sorunlarına vâkıf halkımızı çok iyi taniyan ve çok köklü meslek gelenekleri olan mülkî idare amirlerimize, ülkenin kalkınmasında daha büyük görev ve sorumluluklar vermek gerektiğine inanıyoruz. Bakanlık olarak, mülkî

idare mesleğini daha yarışmacı bir modele kavuşturmak için, Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Kanunu Tasarımını hazırlayarak Yüce Meclisimize sunduk ve Meclis gündeminde bulunmaktadır. Siz değerli arkadaşlarımın, Yüce Heyetinizin de bu hususlarda gereken desteği esirgemeyeceğinize yürekten inanıyorum.

Değerli Arkadaşlarım, şüphesiz, devletimizin halka dönük yüzü olan toplumsal alanın önemli bir kısmının sevk ve idaresinden sorumlu Bakanlığımın kendisine verilen görevleri başarıyla yerine getirebilmesi, ancak ve ancak yürütülecek faaliyetlerinin finansman giderlerinin genel bütçe çerçevesinde karşılanmasıyla olanaklıdır. Ayrıca, Bakanlığım ve bağlı kuruluşlarının 2005 yılı bütçe tasarıları, hükümetimizin Yüksek Planlama Kurulunda belirlediği parametreler çerçevesinde, tasarruf ve verimlilik temellerinde Yeni Türk Lirası olarak hazırlanmıştır.

Bu bağlamda, İçişleri Bakanlığı 2005 yılı bütçe tasarısı 783 047 000 Yeni Türk Lirası olarak belirlenmiştir. Bu rakam, 2004 yılı bütçesine göre yüzde 26'lık bir artışa tekabül etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü bütçe tasarısı 4 242 679 000 Yeni Türk Lirası olarak belirlenmiş olup, 2004 yılı bütçesine göre yüzde 13 oranında bir artışı yansıtmaktadır.

Jandarma Genel Komutanlığımızın bütçe tasarısı 2 374 842 000 Yeni Türk Lirası olarak belirlenmiş olup, artış oranı, 2004 yılı bütçesine göre yüzde 14 'tür.

Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçe tasarısı ise 175 997 000 Yeni Türk Lirası olarak belirlenmiş olup, artış oranı, 2004 yılı bütçesine göre yüzde 28 dir.

Böylece, Bakanlık ve bağlı kuruluşları bütçeleri toplamı 7 576 565 000 Yeni Türk Lirası olarak gerçekleşmiş olup, konsolide devlet bütçesi içindeki payımız da bir önceki rakamı olan yüzde 4,39 'dan 2005 yılında yüzde 4,87'ye yükselmiş bulunmaktadır.

Bütçelerimiz Yüce Heyetinizin tasviplerine mazhar olduğu takdirde, bizlere tahsis edilmiş olan kaynakların en tasarruflu ve hizmette en yararlı biçimde kullanılması yönünde her türlü gayret gösterilecektir.

Burada, sözlerime son vermeden önce, beni sabırla dinlemenizden dolayı şahsım ve Bakanlığım mensupları adına siz/ere tekrar teşekkür ediyor, 2005 yılının ülkemiz için, huzur ve refah yılı olmasını ve milletimize hayırlar getirmesini diliyor, hepinizi saygılarımla selamlıyorum.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı kuruluşlarının 2005 Mali Yılı Bütçe Tasarıları üzerinde TBMM Genel Kurulunda 24 Aralık 2004 tarihinde görüşmeler yapılmış; Bakanımız Görüşmelerde grupları adına konuşan Milletvekillerinin Bakanlık Bütçesi ile ilgili eleştirilerini cevaplamıştır. TBMM Genel Kurulunda yapılan görüşmeler sonunda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2005 Yılı Bütçesi kabul edilmiştir.

Yürürlüğe girmiş bulunan bu bütçelerin bir önceki yıla göre (2004 yılı) gösterdikleri gelişmeler ise; İçişleri Bakanlığı Bütçesi 783 047 000 Yeni Türk Lirası ile % 26, Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi 4 242 679 000 Yeni Türk Lirası ile % 13, Jandarma Genel Komutanlığı Bütçesi 2 374 842 000 Yeni Türk Lirası ile % 13, Sahil Güvenlik Komutanlığı Bütçesi 175 997 000 Yeni Türk Lirası ile % 28, toplam bütçe rakamı olarak da 7 576 565 000 Yeni Türk Lirası ile % 15'lik bir artış şeklindedir.

Bakanlığımız Bütçesinin Genel Bütçe içindeki payı ise 2004 yılında yüzde 4,39 iken 2005 yılında bu yüzde 4,87'ye yükselmiştir.

Yeni Bütçe Sistemine göre 2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile İçişleri Bakanlığı Bütçesi ve Bağlı Kuruluşların Bütçeleri şu şekilde öngörülmüştür.

İçişleri Bakanlığının 2005 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Bakanlığımız Bütçesi Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenekleri; Genel Kamu Hizmetleri 680.831.000 YTL, Savunma Hizmetleri 78.222.000 YTL, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, 273.000 YTL, İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri 21.000.000 YTL, Eğitim Hizmetleri 2.721.000 YTL olmak üzere toplam 783.047.000 YTL olarak belirlenmiştir.

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 572.886.000 YTL, Sosyal Güvenlik Kurullarına Devlet Primi Giderleri 31.767.000 YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 98.226.000 YTL, Cari Transferler 14.731.000 YTL, Sermaye Giderleri 47.516.000 YTL, Sermaye Transferleri 17.921.000 YTL şeklindedir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün 2005 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Emniyet Genel Müdürlüğü 2005 Mali Yılı Bütçesinin Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenekleri; Genel Kamu Hizmetleri 111.132.000 YTL, Savunma Hizmetleri 243.000 YTL, Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, 3.989.370.000 YTL, Sağlık Hizmetleri 4.042.000 YTL, Eğitim Hizmetleri 137.892.000 YTL olmak üzere toplam 4.242.679.000 TL olarak belirlenmiştir.

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 2.933.347.00 YTL, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri 374.677.000 YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 758.000.000 YTL, Cari Transferler 755.000 YTL. Sermaye Giderleri 175.900.000 YTL şeklindedir.

Jandarma Genel Komutanlığı 2005 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Jandarma Genel Komutanlığı 2005 Mali Yılı Bütçesinin Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenekleri; Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri 2.374.842.000YTL. olarak belirlenmiştir.

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 1.130.508.000 YTL, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri 156.894.000 YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 1.000.000.000 YTL, Cari Transferler 650.000 YTL, Sermaye Giderleri 86.790.000 TL şeklindedir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı 2005 Mali Yılı Bütçesindeki Ödenek Dağılımı:

Sahil Güvenlik Komutanlığı 2005 Mali Yılı Bütçesinin Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Ödenekleri; Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri 175.997.750 YTL olarak belirlenmiştir.

Ekonomik Sınıflandırmaya göre bu ödeneklerin dağılımı ise, Personel Giderleri 44.537.000 YTL, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri 6.287.750 YTL, Mal ve Hizmet Alım Giderleri 88.491.000 YTL, Sermaye Giderleri 36.682.000 YTL şeklindedir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR ve Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ, 7-8 Ekim 2004 tarihleri arasında Amsterdam’da (Hollanda) yapılan Avrupa Birliği Avrupa Ekonomik Alan ve Aday Ülkeler Sivil Korunma Genel Müdürleri toplantısına iştirak etmişlerdir.

- Personel Genel Müdürü M. Celalettin LEKESİZ 16-18 Kasım 2004 tarihleri arasında Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi tarafından yaptırılan Sultan Sancar Türbesinin açılışına katılmak üzere Devlet Bakanı Beşir ATALAY’ın davetlisi olarak anılan ülkeye ziyarette bulunmuştur.

- Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye’nin merkezi yönetim, yerel yönetim. yerel yönetim birlikleri ve Euroregions temsilcilerini mevcut sınırötesi

işbirliği durumunu gözden geçirmek ve iyileştirme yöntemlerini önermek için bir araya getirmek amacıyla; Bulgar makamlarının talebi üzerine, Avrupa Konseyi tarafından Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan arasında 29-30 Kasım 2004 tarihlerinde, Bulgaristan'ın Filibe şehrinde "Sınırötesi İşbirliği Semineri" yapılmıştır.

Semine her üç ülkenin merkezi hükümet temsilcileri, sınır bölgelerindeki yerel ve bölgesel yönetim temsilcileri ve yerel ve bölgesel yönetimlerin oluşturduğu birlik temsilcileri ile sanayi ve ticaret odası temsilcileri katılmıştır.

Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan Yerel ve Bölgesel Yönetimleri Arasındaki Sınırötesi İşbirliği Toplantısına; Mahalli İdareler Genel Müdürü Kayhan KAVAS, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı A. Sait KURNAZ, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı Ahmet Hikmet ŞAHİN, Edirne Valisi Nusret MİROĞLU, Edirne Belediye Başkanı Haindi SEDEFÇİ, Kırklareli Valisi İsmet METİN (Delegasyon Başkanı), Kırklareli Belediye Meclis Başkan Vekili Adem SERİN, Çanakkale Valisi Süleyman KAMÇI, Çanakkale Belediye Başkanı Ülgür GÖKHAN, Tekirdağ Belediye Başkanı Ahmet AYGÜN ve diğer yetkililer katılmıştır.

Üç oturum halinde yapılan Seminerin birinci oturumunda; Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan arasındaki sınır bölgesinde yerel ve bölgesel otoriteler arasında Madrid Çerçeve Sözleşmesinin içeriği ve uygulanması, sözleşmenin Türkiye ve Bulgaristan arasında uygulanışı üzerinde durulmuş, ikinci oturumunda; Balkan-Tuna bölgesindeki sınırötesi işbirliği ile ilgili İtalya Gorizia Sosyoloji Enstitüsünün SWOT analizi raporunun Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan ile ilgili bölümü ve Özellikle Euroregions formundaki mevcut sınırötesi işbirliği örnekleri sunulmuş, üçüncü oturumunda ise sınırötesi işbirliğinin güçlenmesinin önündeki mevcut yönetsel ve uygulama engelleri üzerinde durularak sınır bölgelerindeki bu engelleri kaldırmaya yönelik alınması gereken tedbirlere ve önerilere özel önem verilmiştir. Gelecekte hem yerel hem de Avrupa düzeyinde yapılması gerekenlerle ilgili öneriler dile getirilmiştir.

Son olarak Avrupa Konseyi, Yerel ve Bölgesel Demokrasi İşbirliği Direktörü Alfonso Zardi tarafından seminerin bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Polis Akademisinin 2004-2005 Eğitim-Öğretim Yılına Başlaması Nedeniyle Düzenlenen Tören

• Polis Akademisi 2004-2005 eğitim öğretim yılına 4 Ekim 2004 tarihinde yapılan törenle başlamıştır. Törende İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU bir konuşma yapmışlardır.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) 2004-2005 Eğitim-Öğretim Yılına Başlaması Nedeniyle Düzenlenen Tören

• Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü “2004-2005 Eğitim-Öğretim Yılı”na 6 Ekim 2004 tarihinde düzenlenen açılış töreniyle başlamış, törene katılan İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU katılanlara hitap etmişlerdir.

Afet ve Acil Durumlarda Hazırlıklı Olmak Projesi

• T.C. Hükümeti ve UNICEF 2001-2005 ülke programında yer alan ve Sivil Savunma Genel Müdürlüğü koordinatörlüğünde yürütülen “Afet ve Acil Durumlarda Hazırlıklı Olmak” başlıklı projenin tanıtımı toplantısı 13 Aralık 2004 tarihinde yapılmıştır. Toplantıda; Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR proje tanıtımını yaptıktan sonra, Unicef Türkiye Temsilcisi Edmond Mc LOUGNEY ve İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU birer konuşma yapmışlardır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

• Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

72. Dönem MİA Semineri; Bakanlığımızla JICA arasında yapılan protokol gereğince; “Afet Yönetimi Eğitimi Programı” kapsamındaki seminerlerin sekizincisi 27 Eylül 1 Ekim 2004 tarihleri arasında Bakanlığımız Konferans Salonunda yapılmış, 28 Mülki İdare Amiri seminere iştirak etmiştir.

116. Dönem Bilgisayar Kursu; 11-22 Ekim 2004 tarihleri arasında 21 Mülkiye Başmüfettişinin katılımıyla, 1 17 Dönem Bilgisayar Kursu; 1-12 Kasım 2004 tarihleri arasında 14 Mülkiye Başmüfettişi ile 5 Mülkiye Müfettişinin katılımıyla Eğitim Dairesi Bilgisayar Sınıfında yapılmıştır.

5 Nisan 2004 tarihinde tamamlanması planlanan 89. Dönem Kaymakamlık Kursu 41 Kaymakam Adayının katılımıyla 22 Kasım 2004 tarihinde Eğitim Dairesi Konferans Salonunda başlamıştan

23-26 Kasım 2004 tarihleri arasında Bakanlığımız Konferans Salonunda yapılan 6. Dönem Oryantasyon Kursuna 91. Döneme mensup 111 Kaymakam Adayı katılmıştır.

• Genel İdare Hizmetleri Sınıfı Personeline Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

18. Dönem İl Planlama Personeli Kursu 11-14 Ekim 2004 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Konferans salonunda yapılmış, bu kursa yeni atamaları

yapılan 5 APK Uzman Yardımcısı ve 49 II Planlama Uzman Yardımcısı katılmıştır.

Bakanlığımız Konferans Salonunda “Analitik Bütçe Esaslı Muhasebe Sistemi” ile “5018 Sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanununun Genel Esasları” konusunda 6. Dönem Belediye Saymanları Kursu 18-19 Kasım 2004 tarihleri arasında il ve ilçe belediyelerinden toplam 110 belediye personelinin katılımıyla yapılmıştır.

118. dönem Bilgisayar Kursu 20 Aralık 2004- 31 Aralık 2004 tarihleri arasında yapılmış toplam 20 personel katılmıştır.

28 Aralık 2004 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda “Resmi Yazışma Kurulları” konulu kurs düzenlenmiştir.

1. Dönem Mükemmellik Modeli Kursu(EFOM) 28-29 Aralık Tarihleri arasında Eğitim Dairesi Kütüphanesinde düzenlenmiş Dernekler Dairesi Başkanlığı personelinin 21 kişinin katılımı sağlanmıştır.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 22 Ekim 2004 tarih ve 25621 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlığımızın 2004/6454 sayılı kararıyla; Mülkiye Müfettişleri, Mustafa ÇİÇEK, Yılmaz KURT, Ferda İLERİ, Adil KİR, Bahadır KARAKAYA ve İsmail ÇETİNKAYA açık bulunan 1 inci dereceli Mülkiye Başmüfettişliklerine 657 sayılı devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

- 9 Aralık 2004 tarih ve 25638 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlığımızın 2004/6515 sayılı kararıyla, Boş bulunan 1. derece kadrolu Müsteşar Yardımcılığına İller İdaresi Genel Müdürü Alim BARUT’un, 1. derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğüne, İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Dr. Ahmet ALTIPARMAK’ın, 657 sayılı devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU

1 EKİM 2004 - 31 ARALIK 2004 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Pınar YILMAZ

VHKİ

I - KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.09.2004	5236	Hukuk Usulü Mahkemeleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	07.10.2004	25606
26.09.2004	5237	Türk Ceza Kanunu	12.10.2004	25611
26.10.2004	5246	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Slovenya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı, Uluslar Arası Terörizm ve Diğer Ciddi Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	27.10.2004	25626
26.10.2004	5249	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Romanya Hükümeti Arasında Kendi Vatandaşlarının ve Ülkelerinde Yasadışı Konumda Bulunan Yabancıların Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	27.10.2004	25626
10.11.2004	5254	Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	11.11.2004	25640
04.11.2004	5252	Türk Ceza Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun	13.11.2004	25642

04.11.2004	5253	Dernekler Kanunu	23.11.2004	25649
25.11.2004	5260	Uluslar Arası Göç Örgütü Kuruluş Anlaşmasına Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Karar	30.11.2004	25656
24.11.2004	5259	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	01.12.2004	25657
02.12.2004	5265	Karayolları Trafik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	07.12.2004	25663
01.12.2004	5263	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	09.12.2004	25665
04.12.2004	5271	Ceza Muhakemesi Kanunu	17.12.2004	25673

II- BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10.09.2004	7861	İlçelerdeki Emniyet Amirliklerinin İlçe Emniyet Müdürlüklerine Dönüştürülmesi Hakkında Karar	01.10.2004	25600
26.08.2004	13	2968 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	03.10.2004	25602
26.08.2004	13	10 Kişi ile İlgili Bazı Bilgilerin Düzeltilmesi Hakkında Karar	03.10.2004	25602
17.09.2004	7865	182 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Karar	04.10.2004	25603
22.09.2004	7912	Erzurum ve Kars İlleri Sınırları İçerisinde Bulunan, Sarıkamış Ormanları İle Allahüekber Dağlarını Kapsayan ve Ekli Haritada Sınırları Tespit Edilmiş Olan Alanın İlgili Bakanlıkların Görüşüne Dayanan Çevre ve Orman Bakanlığı'nın 14/9/2004 Tarihli Ve 5876 Sayılı Yazısı Üzerine, 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu'nun 3 üncü Maddesine Göre "Sarıkamış Allahüekber Dağları Milli Parkı" Olarak Belirlenmesine Dair Karar	19.10.2004	25618
14.09.2004	7939	Manisa İli, Gölarmara İlçesi Köyler ve Belediyeler Toplum Kalkınma Birliği'nin Adının. "Gölarmara İlçesi ve Köylerine Hizmet Götürme Birliği" Olarak Değiştirilmesine Dair Karar	19.10.2004	25618

07.10.2004	7966	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Karar	19.10.2004	25618
11.10.2004	7970	Merkezi Isparta'da Bulunan "Yalvaç İlçesi Mahalli İdareler Hizmet Birliği"nin Adının "Yalvaç İlçesi Köylere Hizmet Götürme Birliği" Olarak Değiştirilmesine Dair Karar	19.10.2004	25618
15.10.2004	7978	Yüksek Planlama Kurulu'nun 14/10/2004 Tarihli ve 2004/78 Sayılı Raporu İle Bakanlar Kuruluma Sunulan Ekli "2005 Yılı Programı" İle "2005 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar"ın Kabulünün; 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 28 inci Maddesine Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar	19.10.2004	25618
03.05.2004	7898	Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	20.10.2004	25619
14.09.2004	7935	Emniyet Genel Müdürlüğünün Taşra Teşkilatında Yer Alan Bursa Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğünün. Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatı Olarak Bursa Polis Koleji Müdürlüğüne Dönüştürülmesi Hakkında Karar	20.10.2004	25619
04.10.2004	7956	177 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Karar	20.10.2004	25619
19.10.2004	6449	Gümüşhane İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı İkisü Köyü İle Torul İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Cebeli Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar	20.10.2004	25619
22.10.2004	6497	Giresun İli Tirebolu İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Oyraca Köyünün. Aynı İlin Doğankent İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar	23.10.2004	25622

22.10.2004	6498	Diyarbakır İli Lice İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ecemiş Köyü İle Bingöl İli Genç İlçesi Yayla Bucak Merkezi Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın. Özei Krokisinde Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar	23.10.2004	25622
22.10.2004	6498	Karaman İli Merkez İlçesi Yeşildere Bucağına Bağlı Taşkale Belediyesi İle Mersin İli Silifke İlçesi Kırobası Bucağına Bağlı Sarıaydın ve Ayaştürkmenli Köyleri İle Aynı İlçenin Merkez Bucağına Bağlı Narlıkuyu Belediyesi (Boynuinceli) Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın. Özel Krokisinde Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar	23.10.2004	25622
30.09.2004	14	2952 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	31.10.2004	5629
03.11.2004	6503	Trabzon İli Arsin İlçesine Bağlı Kuzguncuk Köyünün Yeşilyalı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	04.11.2004	25633
03.11.2004	6504	Hatay İli Belen İlçesine Bağlı Müftüler İle Karapelit Köylerinin İşlem Dosyasında Bulunan Bayındırlık ve İskan Müdürlüğüne Onaylanmış 1/25.000 Ölçekli Planda İşaretli Kısımlarının, Belen Belediyesi Sınırları İçine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	04.11.2004	25633
03.11.2004	6505	Konya İli Hadim İlçesine Bağlı Dolhanlar Köyünün Aynı İlçeye Bağlı Dedemli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	04.11.2004	25633

- 03.11.2004 6506 Düzce İli Merkeze Bağlı Derelitütüncü Köyünün Düzce Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar 04.11.2004 25633
- 03.11.2004 6507 İzmir İli Ödemiş İlçesine Bağlı Eselli Köyünün Kaymakçı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar 04.11.2004 25633
- 03.11.2004 6508 Tokat İli Reşadiye İlçesine Bağlı Gökçe-süleymanlı Köyünün Baydarlı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar 04.11.2004 25633
- 03.11.2004 6509 Bayburt İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağı Pınarlı Köyü İle Demirözü İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yukarı Pınarlı Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar 04.11.2004 25633
- 03.11.2004 6510 Bolu İli Mudurnu İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ycğendresi. İlica. Ortaköy ve Karacasumandıra Köyleri İle Düzce İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aydınpınar, Kavakbıçkı. Gölormanı ve Aktarlı Köyleri İle Gölyaka İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çamlıbel, Yunusefendi, Güzeldere ve Hamamüstü Köyleri Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın. Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar 04.11.2004 25633
- 03.11.2004 6511 Denizli İli Beyağaç İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yeniçeşme Köyü İle Tavas İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kayaca Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın. Özel Krokisinde Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar 04.11.2004 25633

01.11.2004	8039	Antalya İli, Alanya İlçesine Bağlı Yeşilköy Belediyesi'nin Adının "İncekum" Olarak Değiştirilmesinin Tasdiki Hakkında Karar	09.11.2004	25638
01.11.2004	8065	Erzurum İli, Yenişehir Belediyesi'nin Adının "Palandöken" Olarak Değiştirilmesinin Tasdiki Hakkında Karar	12.11.2004	25641
01.11.2004	8078	Ağrı ve Iğdır İlleri Sınırları içerisinde Bulunan Büyük Ağrı Dağı İle Küçük Ağrı Dağını Kapsayan Alanın "Ağrı Dağı Milli Parkı" Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	17.11.2004	25643
19.11.2004	6623	Zonguldak İli Karadeniz Ereğli İlçesine Bağlı Kocaali Köyünün Yenimahalle Olarak Bilinen Bölgesinin Karadeniz Ereğli İlçesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	20.11.2004	25646
19.11.2004	6624	Konya İli Beyşehir İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Sadıkhacı Belediyesi İle Hüyük İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Sekli Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere Belirlenmesinin. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Görüldüğüne Dair Karar	20.11.2004	25646
18.11.2004	8141	Kayseri İli, Kocasinan İlçesi, Yeşilimahalle-Boztepe Kümeevler-Uzunkaş Deresi Taşkın Koruma Kanalı Projesi Kapsamında Bazı Taşınmazların Acele Kamulaştırılması Hakkında	03.12.2004	25659
08.11.2004	8095	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında K.K.T.C.'nde Bulunan Türk Vatandaşlarının İkamet, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Haklarını Düzenlemeye İlişkin Protokol'un Onaylanması Hakkında Karar	05.12.2004	25661
12.11.2004	8133	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca 5/61986 Tarihli ve 86/10730 Sayılı Kararname İle Uygulama Alanı İlan Edilmiş Bulunan Şanlıurfa İli, Siverek İlçesinin, Merkez Bucağına Bağlı Konurtepe Köyü, Yumrutepe Mezrasının, Ana Köyden Ayrılarak Aynı Adla Bağımsız Köy Haline Getirilmesi Hakkında Karar	07.12.2004	25663

10.12.2004	6695	Van İli Çatak İlçesi Sözveren Köyüne Bağlı Topaç Kezrasının Çatak Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması 1580 Sayılı Kanunun 7469 Sayılı Kanunla Değişik 7 nci Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	11.12.2004	25667
27.10.2004	15	Bir Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	11.12.2004	25667
06.12.2004	8188	Diyarbakır İli. Merkez İlçesi, Kayapınar Beldesi Sınırları İçerisinde Bulunan Mülkiyeti Hazineye Ait Taşınmazın Satışa Çıkarılması Hakkında Karar	16.12.2004	25672
29.09.2004	8225	Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait 2005 Yılı Kadro Cetveli	22.12.2004	25678 Mükerrer
29.11.2004	8173	6245 Sayılı Harcırah Kanununda Yer Alan Yurtdışı Yer Değiştirme Giderinin Mesafeye Göre Değişen Kısımının Hesaplanmasında Esas Alınan Cetveller Nvorossisk (Rusya Federasyonu), Riga (Letonya) ve Valetta (Malta)'ya Ait Cetvellerin İlave Edilmesi Hakkında Karar	22.12.2004	25678
13.12.2004	8226	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	22.12.2004	25678

III - BAKANLIK KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
22.11.2004	8176	Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamı Üzerinden Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde Kalan İlçe ve İlk Kademe Belediyelerine Tahakkuk Eden Payların % 35 'inin İller Bankasınca Ayrılarak Büyükşehir Belediyelerine Verilmesi Hakkında Karar	18.12.2004	25674

IV - YÖNETMELİKLER

BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
10.06.2004	5188	Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	07.10.2004	25606

27.09.2004	7928	Resmi Mühür Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.10.2004	25618
04.10.2004	7955	Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılama Hakkında Yönetmelik	20.10.2004	25619
18.10.2004	8125	Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik	02.12.2004	25658
22.11.2004	8117	Edirne İli, Lalapaşa İlçesi Sınırları İçerisinde Bulunan Hamzabeyli Hudut Kapısının Daimi Yolcu Giriş-Çıkış Kara Hudut Kapısı Olarak Tespiti Hakkında Karar	04.12.2004	25660

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı)	05.10.2004	25604
Kaymakam Adayları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (İçişleri Bakanlığı)	19.11.2004	25645
Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik (Çevre ve Orman Bakanlığı)	16.12.2004	25672
Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Devlet Tarafından Karşılama ve Yeşil Kart Uygulaması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik (Sağlık Bakanlığı)	22.12.2004	25678

V. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Numaralarının ve Emekli Aylığı Bağlanmasına Esas Alınacak Unsurların Tespiti Hakkında Dış Genelge (No: 148)	24.11.2004	25650
Yöneticilerin Fotoğraflarının Asılması Uygulamasına Son Verilmesi Hakkında Başbakanlık Genelgesi (2004/26)	01.12.2004	25657
Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi (2004/27)	01.12.2004	25657
2005 Yılı'nın "Özürliülerin İstihdamı Yılı" Olarak İlan Edilmesi ile ilgili 2004/28 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	03.12.2004	25659
Resmi Yazışma Kuralları İle İlgili 2004/29 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	03.12.2004	25659

198/2 Sayılı Genelgenin Yürürlükten Kaldırılması İle İlgili 2004/31 18.12.2004 25674
Sayılı Başbakanlık Genelgesi

VI. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Sinop Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 4)	03.10.2004	25602
Aksaray İlinde, Basın Açıklamasının ve İmza Standlarının Nerelerde Yapılamayacağı ve Açıklanamayacağına Dair Karar (No:2004/02)	05.10.2004	25604
Çanakkale İlinde, Basın Açıklamasının Yapılamayacağı Yerlere Dair Karar (No:2004/1)	13.10.2004	25612
Antalya İli Sınırları İçerisinde 18 Yaşından Küçüklere Tütün ve Tütün Mamulleri Satışının Yapılamayacağına Dair Karar (No: 2004/4)	02.11.2004	25631
Sivas İli Sınırları İçerisinde Havai Fişek Gösterilerinin Yasaklanmasına Dair Karar (No:2004/01)	02.11.2004	25631
Trabzon Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/6)	03.11.2004	25632
Aksaray Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/5)	04.11.2004	25633
Edirne Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:06)	09.11.2004	25638
Amasya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/5)	10.11.2004	25639
Sakarya Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/8)	10.11.2004	25639
Denizli Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı(2004/4)	19.11.2004	25645
Samsun İli Sınırları İçinde Tütün ve Tütün Mamullerinin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına Dair Karar(2004/1)	19.11.2004	25645
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 2004/2)	20.11.2004	25646
Çanakkale İlinde Basın Açıklamasının Yapılamayacağı Yerlere Dair Karar (No:2004/2)	21.11.2004	25647
Kırıkkale Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/7)	21.11.2004	25647
Kahramanmaraş Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:2004/8)	22.11.2004	25648
Elazığ İli Sınırları İçerisinde, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkilerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına Dair Karar (No:2004/1)	23.11.2004	25649
Yalova İli Sınırları İçerisinde, Tütün ve Tütün Mamullerinin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına Dair Karar (No: 2004/1)	23.11.2004	25649
Tunceli İlinde Basın Açıklamalarının Yapılamayacağı Yerlere Dair Karar (No: 2004/01)	27.11.2004	25653
Osmaniye İli Sınırları İçerisinde, Tütün ve Tütün Mamulleri ile Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına Dair Karar (No: 2004/01)	28.11.2004	25654

Osmaniye İli Sınırları İçerisinde, Tütün ve Tütün Mamulleri ile Uçucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına dair Karar (No: 2004/01)	28.11.2004	2565
Bartın Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (Karar No: 2004/5)	02.12.2004	25658
Bingöl Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (Karar No: 2004/7)	02.12.2004	25658
Erzincan Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (Karar No: 2004/8)	02.12.2004	25658
Gaziantep Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (Karar No: 2004/05)	02.12.2004	25658
İzmir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (Karar No: 2004/07)	02.12.2004	25658
Edirne İli Sınırları İçerisinde Sokakta Yaşayan veya Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunmasına Dair Karar (No:2004/1)	08.12.2004	25664
Rize İlinde Basın Açıklaması ve İmza Standlarının Nerelerde Yapılamayacağı ve Açıklayacağına Dair Karar (No:2004/01)	08.12.2004	25664
Sivas İli Sınırları İçerisinde Tütün ve Tütün Mamullerinin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına Dair Karar (No:2004/2)	08.12.2004	25664
Van Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/7)	08.12.2004	25664
Afyon Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No:05)	09.12.2004	25665
Gümüşhane İli Sınırları İçerisinde, Tütün ve Tütün Mamullerinin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına Dair Karar (No: 2004/01)	09.12.2004	25665
İğdır İlinde Basın Açıklamaları ve İmza Standlarına Dair Karar (No: 2004/1)	09.12.2004	25665
Mersin Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/06)	12.12.2004	25668
Tokat Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2004/6)	13.12.2004	25669
Tekirdağ İli, Marmara Ereğlisi İlçesindeki İkinci Derece kara Askeri Yasak Bölgesinin koordinatları	18.12.2004	25674
2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	18.12.2004	25674
Afyon İli Sınırları İçerisinde Tütün ve Tütün Mamullerinin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yapılamayacağına Dair Karar (No: 2004/01)	22.12.2004	25678
Kırşehir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (Karar No: 2004/7)	22.12.2004	25678

VII. BAKAN ONAYI İLE YAYIMLANAN YÖNERGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin
	Tarihi
İçişleri Bakanlığı Yemek Servisi Yönergesi	07.12.2004

**TÜRK İDARE DERGİSİ'NİN 442-445. SAYILARINDA
YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST**

Mustafa AYIK
APK Uzmanı

**I. KONU ADINA GÖRE KRONOLOJİK DİZİN
GENEL YÖNETİM**

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
442	Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye	Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK	1-26
442	Kariyer Yönetimi ve Planlaması	Yrd. Doç. Dr. Turgay UZUN	27-45
442	Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar	Hasan DURSUN	47-75
442	Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk	Adnan ÇİMEN	109-122
442	Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede “İyi Yönetim”in Rolü	Meral ATILGAN	123-155
442	Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları	Dr. Abdullah YILMAZ	157-169
442	Memur Yargılama Sisteminin Tarihi Süreci ve Ülkemizdeki Son Durum	Faruk ŞAHİN	171-207
443	Web (İnternet) Çağında Demokrasi ve Bürokrasi (Derleme, Todd M.La PORTE, Chris C. DEMHACK, Martin De JONG)	Ahmet APAN	1-19
443	Değişen Egemenlik Kavramı	Fatma Süzgün ŞAHİN	21-45

443	İnsan Hakları Bağlamında Devlet Memurları Kanunu'ndaki Kısıtlayıcı Hükümler	Halit Necdet ÖZEROĞLU	47-68
443	Devlet Memurlarının Emeklilik Hakkı	Yard.Doç.Dr. Yasin SEZER Bilal ÇELİK	69-91
443	İdari Davaların Davalı İdare Tarafından Takibine İlişkin Usul ve Esaslar	Rüstem KARABATAK	93-104
444	Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Açısından Bilgi Edinme Hakkı	Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	1-35
444	İnsan Ticareti Kavramı ve Bu Konudaki Ulusal Mevzuata Genel Bir Bakış	Dr. Çetin ARSLAN	37-62
444	Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi	Fuat CANAN	63-73
444	Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği	Ramazan ŞAHİN	75-90
444	Avrupa Birliği Topluluk Programları Kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği	Kasım ESEN	91-111
444	Osmanlı Devletinde Ayanların İktidar Mücadelesi	Seyfettin ASLAN	195-207
445	Kamu Yönetiminde Verimlilik	Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK	1-18
445	Etkin Devletin Temel Unsurları	Yrd. Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR	19-42
445	Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları: Bir Literatür Analizi Denemesi	Naci KARKIN	43-84
445	Yönetim Alanındaki Değişmenin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü	Yrd. Doç. Dr. Veysel EREN	85-106
445	Memur Yargılama Sistemini Oluşturan Tarihsel ve Toplumsal Koşullar	Bülent DOĞAN	107-138
445	Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı (Çeviri, M. Shamsul HAQUE)	M. Akif ÖZER	203-218

YEREL YÖNETİM

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
443	Gecekondu Olgusunun Yeniden Ele Alınışı	Dr. Murat KAYIKÇI	105-118
443	Belediye Yöneticilerinin ve Meclis Üyelerinin E-Devlete Bakışı:Denizli Belediyesi Örneği	Muhammet KÖSECİK, Naci KARGIN	119-139
443	Belediye Üniversite İşbirliği: Adana Örneği	Dr. M. Kemal ÖKTEM Leyla KAHRAMAN	141-157
443	Yerel Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılmaları	Yaşar GÜNEŞ	159-175
443	Belediye Başkanının Organlık Sıfatını Kaybetmesinde Yargı Yolu İle Denetim	Mehmet ÜÇER	177-206
444	Hızlı Şehirleşme, Sanayileşme ve Çevre Sorunları : Sorunların Çözümünde Siyasi Erkin Rolü	Özay ÖZPENÇE Ahmet ÖZEN	125-137
444	Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler	M. Akif ÖZER	139-177
444	Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler	Tarık VURAL	179-193
445	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeler	Abdulkadir MAHMUTOĞLU	219-236

DİĞER

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
442	Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele	Serdar İĞDELER	77-107
442	“Endüstri-İç Ticaret” Kavramı ve Türkiye İle Avrupa Birliği Ülkeleri Arasındaki Endüstri- İç Ticaretin Düzeyi	İlhan KARAKOYUN	209-227

445	Resmi Yazışma Kuralları	Dr. Birol EKİCİ	139-158
445	World Environment Organization: Adesperatc Need Foor Global Environmental Manegement	Doç. Dr. Firuz D. YAŞAMIŞ	159-172
445	Türkiye'nin Çevre Konusunda AB Müktesebatına Uyumu	İlhan KARAKOYUN	173-202

YABANCI ÜLKELER, ULUSLARARASI KURULUŞLAR VE UYGULAMALAR

Sayı	Makalenin Adı	Yazarı	Sayfa Aralığı
444	Avrupa Birliği Topluluk Programları Kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği	Kasım ESEN	91-1 11
444	Avrupa Kamu Yönetimlerinde Yeni Bir Kalite Modeli (The Common Assessment Framework - Cat)	Sinan GÜNER	113-124

HABERLER

Sayı	Ait Olduğu Dönem	Hazırlayan	Sayfa Aralığı
442	1 Ocak 2004-31 Mart 2004 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	229-236
443	1 Nisan 2004-30 Haziran 2004 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	207-216
444	1 Temmuz 2004-30 Eylül 2004 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	209-213
445	1 Ekim 2004-31 Aralık 2004 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	237-258

Sayı	Ait Olduğu Dönem	Hazırlayan	Sayfa Aralığı
442	1 Ocak 2004-31 Mart 2004 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	Mustafa AYIK	237-243
443	1 Nisan 2004-30 Haziran 2004 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Mustafa AYIK	217-228
444	1 Temmuz 2004-30 Eylül 2004 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Mustafa AYIK	215-225
445	1 Ekim 2004-31 Aralık 2004 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Pınar YILMAZ	259-268

II. MAKALE ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet Yönetimi Çalışmaları

Dr. Abdullah YILMAZ

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 157-169

Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 1-35

Avrupa Birliği Topluluk Programları Kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği

Kasım ESEN

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 91-111

Avrupa Kamu Yönetimlerinde Yeni Bir Kalite Modeli (The Common Assessment Framework - Caf)

Sinan GÜNER

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 113-124

Belediye Başkanının Organlık Sıfatını Kaybetmesinde Yargı Yolu İle Denetim

Mehmet ÜÇER

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 177-206

Belediye Üniversite İşbirliği: Adana Örneği

Dr. M. Kemal ÖKTEM, Leyla KAHRAMAN

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 141-157

Belediye Yöneticilerinin ve Meclis Üyelerinin E-Devlete Bakışı'.Denizli Belediyesi Örneği

Yrd. Doç. Dr. Muhammet KÖSECİK, Naci KARKIN

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 119-139

Değişen Egemenlik Kavramı

Fatma Süzgün ŞAHİN

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 21-45

Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk

Adnan ÇİMEN

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 109-122

Devlet Memurlarının Emeklilik Hakkı

Yard. Doç. Dr. Yasin SEZER, Bilal ÇELİK

Yıl :2004, Sayı : 443, s.69-91

Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye

Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 1-26

Endüstri-İçi Ticaretin Düzeyi

İlhan KARAKOYUN

Yıl :2004, Sayı : 442, s.209-227

Etkin Devletin Temel Unsurları

Yrd. Doç. Dr. Ramazan GÖKBUNAR

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 19-42

Gecekondu Olgusunun Yeniden Ele Alınışı

Dr. Murat KAYIKÇI

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 105-118

Hızlı Şehirleşme, Sanayileşme ve Çevre Sorunları: Sorunların Çözümünde Siyasi Erkin Rolü

Özay ÖZPENÇE, Ahmet ÖZEN

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 125-137

İdari Davaların Davalı İdare Tarafından Takibine İlişkin Usul ve Esaslar

Rüstem KARABATAK

Yıl :2004, Sayı : 443, s.93-104

İnsan Hakları Bağlamında Devlet Memurları Kanunu'ndaki Kısıtlayıcı Hükümler

Halit Necdet ÖZEROĞLU

Yıl :2004, Sayı : 443, s.47-68

İnsan Ticareti Kavramı ve Bu Konudaki Ulusal Mevzuata Genel Bir Bakış

Dr. Çetin ARSLAN

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 37-62

Kamu Yönetiminde Verimlilik

Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 1-18

Kamuda Toplamı Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar

Hasan DURSUN

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 47-75

Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları: Bir Literatür Analizi Denemesi

Naci KARKIN

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 43-84

Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi

Fuat CANAN

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 63-73

Kariyer Yönetimi ve Planlaması

Yrd. Doç. Dr. Turgay UZUN

Yıl :2004, Sayı : 442, s.- 27-45

Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı

M. Akif ÖZER (Çeviri, M. Shamsul HAQUE)

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 203-218

Memur Yargılama Sisteminin Oluşturan Tarihsel ve Toplumsal Koşullar

Bülent DOĞAN

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 107-138

Memur Yargılama Sisteminin Tarihi Süreci ve Ülkemizdeki Son Durum

Faruk ŞAHİN

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 171-207

Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeler

Abdulkadir MAHMUTOĞLU

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 219-236

Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa Birliği

Ramazan ŞAHİN

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 75-90

Osmanlı Devletinde Ayanların İktidar Mücadelesi

Seyfettin ASLAN

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 195-207

Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler

Tarık VURAL

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 179-193

Resmi Yazışma Kuralları

Dr. Birol EKİCİ

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 139-158

Türkiye'nin Çevre Konusunda AB Müktesebatına Uyum

İlhan KARAKOYUN

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 173-202

Web (İnternet) Çağımla Demokrasi ve Bürokrasi

Ahmet APAN (Derleme, Todd M. La PORTE-Chris C. DEMHCK- Martin De JONG)

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 1-19

World Environment Organization: Adesperate Need Foor Global Environmental Manegement

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 159-172

Yerel Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılmaları

Yaşar GÜNEŞ

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 159-175

Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler

M. Akif ÖZER

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 139-177

Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede “İyi Yönetim”in Rolü

Meral ATILGAN

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 123-155

Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele

Serdar İĞDELER

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 77-107

Yönetim Alanındaki Değişmenin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü

Yrd. Doç. Dr. Veysel EREN

Yıl :2004, Sayı : 445, s.85-106

III. YAZAR ADINA GÖRE ALFABETİK DİZİN

- APAN, Ahmet** **Web (İnternet) Çağında Demokrasi ve Bürokrasi (Derleme, Todd M. La PORTE - Chris C. DEMHACK - Martin DeJONG)**
Yıl :2004, Sayı : 443, s. 1-19
- ARSLAN, Dr. Çetin** **İnsan Ticareti Kavramı ve Bu Konudaki Ulusal Mevzuata Genel Bir Bakış**
Yıl :2004, Sayı : 444, s. 37-62
- ASLAN, Seyfettin** **Osmanlı Devletinde Ayanların İktidar Mücadelesi**
Yıl :2004, Sayı : 444, s. 195-207
- ATILGAN, Meral** **Yoksulluk, İnsan Hakları ve Yoksullukla Mücadelede "İyi Yönetim"in Rolü**
Yıl :2004, Sayı : 442, s. 123-155
- CANAN, Fuat** **Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi**
Yıl :2004, Sayı : 444, s. 63-73
- ÇİMEN, Adnan** **Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk**
Yıl :2004, Sayı : 442, s. 109-122
- DOĞAN, Bülent** **Memur Yargılama Sistemini Oluşturan Tarihsel ve Toplumsal Koşullar**
Yıl :2004, Sayı : 445, s. 107-138
- DURSUN, Hasan** **Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar**
Yıl :2004, Sayı : 442, s. 47-75
- EKİCİ, Dr. Birol** **Resmi Yazışma Kuralları**
Yıl :2004, Sayı : 445, s. 139-158
- EREN, Yrd. Doç. Dr. Veysel** **Yönetim Alanındaki Değişmenin Nedenleri ve Yeni Yönetim Kültürü**
Yıl :2004, Sayı : 445, s. 85-106
- ESEN, Kasım** **Avrupa Birliği Topluluk Programları Kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği**
Yıl :2004, Sayı : 444, s. 91-111
- GÖKBUNAR, Yrd. Doç. Dr. Ramazan** **Etkin Devletin Temel Unsurları**
Yıl :2004, Sayı : 445, s. 19-42
- GÜNER, Sinan** **Avrupa Kamu Yönetimlerinde Yeni Bir Kalite Modeli (The Common Assessment Framework - Caf)**
Yıl :2004, Sayı : 444, s. 113-124 •

GÜNEŞ, Yaşar	Yerel Yönetim Organlarının Görevden Uzaklaştırılmaları Yıl :2004, Sayı : 443, s. 159-175
İĞDELER, Serdar	Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele Yıl :2004, Sayı : 442, s. 77-107
KARABATAK, Rüstem	İdari Davaların Davalı İdare Tarafından Takibine İlişkin Usul ve Esaslar Yıl :2004, Sayı : 443, s.93-104
KARAKOYUN, İlhan	“Endüstri-İçi Ticaret” Kavramı ve Türkiye İle Avrupa Birliği Ülkeleri Arasındaki Endüstri-İçi Ticaretin Düzeyi Yıl :2004, Sayı : 442, s.209-227
.....	Türkiye'nin Çevre Konusunda AB Müktesebatına Uymu Yıl :2004, Sayı : 445, s. 173-202
KARKIN, Naci	Kamu ve Özel Sektör Yöneticilerinin Liderlik Davranışları: Bir Literatür Analizi Denemesi Yıl :2004, Sayı : 445, s. 43-84
KAYIKÇI, Dr. Murat	Geçekondu Olgusunun Yeniden Ele Alınışı Yıl :2004, Sayı : 443, s. 105-118
KÖSECİK, Yrd. Doç. Dr. Muhammet, KARKIN, Naci	Belediye Yöneticilerinin ve Meclis Üyelerinin E-Devlete Bakışı:Denizli Belediyesi Örneği Yıl :2004, Sayı : 443, s. 119-139
MAHMUTOĞLU, Abdulkadir	Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeler Yıl :2004, Sayı : 445, s. 219-236
ÖKTEM, Dr. M. Kemal, KAHRAMAN, Leyla	Belediye Üniversite İşbirliği: Adana Örneği Yıl :2004, Sayı : 443, s. 141-157
ÖZER, M. Akif	Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler Yıl :2004, Sayı : 444, s. 139-177
ÖZER, M. Akif	Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim: 3. Dünya Bakışı (Çeviri, M. Shamsul HAQUE) Yıl :2004, Sayı : 445, s. 203-218
ÖZEROĞLU, Halit Necdet	İnsan Hakları Bağlamında Devlet Memurları Kanunu 'ndaki Kısıtlayıcı Hükümler

ÖZPENÇE, Özay
ÖZEN, Ahmet

ÖZTÜRK, Doç. Dr. N. Kemal

.....

SEZER, Yard. Doç. Dr. Yasin,
ÇELİK, Bilal
ŞAHİN, Faruk

ŞAHİN, Fatma Süzgün

ŞAHİN, Ramazan

UZUN, Yrd. Doç. Dr. Turgay

ÜÇER, Mehmet

VURAL, Tarık

YAŞAMIŞ, Doç. Dr. Firuz Demir

.....

YILMAZ, Dr. Abdullah

Yıl :2004, Sayı : 443, s.47-68

**Hızlı Şehirleşme, Sanayileşme ve Çevre Sorunları
: Sorunların Çözümünde Siyasi Erkin Rolü**

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 125-137

Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 1-26

Kamu Yönetiminde Verimlilik

Yıl :2004, Sayı : 445, s. 1-18

Devlet Memurlarının Emeklilik Hakkı

Yıl :2004, Sayı : 443, s.69-91

**Memur Yargılama Sisteminin Tarihi Süreci ve
Ülkemizdeki Son Durum**

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 171-207

Değişen Egemenlik Kavramı

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 21-45

**Ombudsman ya da Kamu Denetçiliği ve Avrupa
Birliği**

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 75-90

Kariyer Yönetimi ve Planlaması

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 27-45

**Belediye Başkanının Organlık Sıfatını
Kaybetmesinde Yargı Yolu İle Denetim**

Yıl :2004, Sayı : 443, s. 177-206

Osmanlı İmparatorluğu 'nda Yerel Yönetimler

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 179-193

Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları

Yıl :2004, Sayı : 444, s. 1-35

**World Environment Organization: Adesperate
Need Foor Global Environmental Manegement**

Yıl :2004, Sayı : 445, s 159-172

**Afetlerden Sonra Orta ve Uzun Vadeli Afet
Yönetimi Çalışmaları**

Yıl :2004, Sayı : 442, s. 157-169