

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 78

EYLÜL 2006

SAYI: 452

İÇİNDEKİLER

Dr. M. Akif ÖZER	: Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi	1
Abdulkadir MAHMUTOĞLU	: Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında	29
	Yaşanan Global Gelişmeler	
Dr. Necdet AKSOY	Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler ve Teknoloji	53
	Kullanımı	
Taylan ŞANLI	: İl Ölçeğinde Stratejik Planlama Uygulamaları	63
Dr. Recep KIZILCIK	: OECD ve AB Ülkelerinde Yürütülen Daha İyi	
	Düzenleme Çalışmaları ve Bu Alanda Ülkemizde Atılması	
	Gereken Adımlar	73
Murat AKÇAKAYA	: Yönetimsiz Yönetişim mi? Kamu Yönetimini	93
	Yeniden Düşünmek	
Mehmet FİRİK	: Mülki Amir-Savcı-Adli Kolluk İlişkileri	111
Ahmet KAYA	:How Can We Efficiently Tackle With Illegal Migration In	
	The EU?	123
Hüseyin Cesurhan TAŞ	: Kamu Sağlık Harcamalarının Durumu, Sorunları ve	
	Denetimi	145
Demokaan DEMİREL	: Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi	153
Ahmet ÖZER	Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor (7)	169
HABERLER	:İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler	195
MEVZUAT		
Ayla KADER	:1 Temmuz 2006 - 30 Eylül 2006 Tarihleri Arasında	
	Resmî Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve	199
	Mülki İdare Amirleri ile ilgili Mevzuat	

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

DUYURU

İçişleri Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın, Ekim 2006'da, **Libya Caddesi, Becerikli Sokak, Numara 16, 06660 Esat/Ankara** adresine taşınması nedeniyle, bu Birim tarafından hazırlanıp basımı gerçekleştirilmekte olan Türk İdare Dergisi'nin bundan böyle yazarları ve okurları arasındaki her türlü haberleşme bu adresten yapılacaktır.

Telefon numaralarımız (0 312) 430 88 93-95, Faksımız ise (0 312) 430 88 96'dır.

Dergimizin e-mail adresi ve web adresi değişmemiş olup; **tid@icisleri.gov.tr** ve **http://www.icisleri.gov.tr/tid** dir.

Durumu değerli okur ve yazarlarımızın bilgilerine sunarız...

TÜRK İDARE DERGİSİ

GELİŞMİŞ ÜLKELER VE YENİ KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİ

Dr. M. Akif ÖZER*

OECD'nin son yıllarda yayınladığı raporlarda, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesinin, kamu hizmetlerinin organizasyonu ve kontrolünde dünya çapında bir değerler dizisi (paradigma) değişimini içerdiği belirtilmekte (Christensen-Legreid, 2002/a: 19) ve bundan dolayı hareketin hızlı bir şekilde dünya çapına yayıldığı yorumu yapılmaktadır. Genel olarak YKY'nin kamu hizmetlerinde yenilik ve radikal değişiklik getirdiği hususunda fikir birliği bulunmaktadır. Ancak bu ortamda demokratik sorumluluk ve girişimci bürokrat modelini uygulayabilmek oldukça zor görünmektedir. Kamu hizmetlerinde stratejik yönetim, performans yönetimi ve devletin yeniden yapılandırılması, bu doğrultuda gündeme gelmekte, bürokratik girişimcilik ve özel sektörden alınan toplam kalite yönetimi, politika değerlendirmesinde kritik rol oynamaktadır.

Aslında her büyük reform projesi belirli politik ve ideolojik görüşler içerebilmektedir. Bundan dolayı geleneksel kamu yönetiminden YKY'ne geçiş derin bir ideolojik süreç olarak değerlendirilebilir. Çünkü bu süreçte güç, kültür, denetim, sorumluluk ilişkileri dönüşüme uğramaktadır (Ömürgönülşen, 1997:533). Görülen uygulama örnekleri bu dönüşüm sürecinde YKY'nin mali ve idari reformların yapılmasına büyük katkı sağlayacağını göstermiştir. Yetki devri, yetki aktarımı, yeniden yoğunlaşma konularında katkıları bu durumu pekiştirmiştir. Hukuki rasyonel bürokrasi modeli altında bilimsel yönetim modelinin kamu sektörüne uygulanmasından Taylorist ve Fordist üretim tekniklerinin fabrikalarda kullanılmasına kadar geçen süreçte, önemini kaybetmeyen bu kavramlar, YKY tarafından da benimsenmiştir. YKY'nin zamanla bunları geliştirmesi, kamu hizmetinin yeniden düzenlenmesinde ideal araç olarak görülmesine neden olmuştur.

YKY'nin bu avantajlı durumu dünya çapında yayılmasına da hız kazandırmıştır. Bazı ülkelerde YKY reformları yapılıacağı kamuoyuna duyurulunca, ekonomik teorilere verilen öncelik artmıştır. Bu dönemde özellikle kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorilerini içine alan örgütsel ekonomiye olan ilginin fazlasıyla

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yö. Böl. Öğr. Gör. (ozer@gazi.edu.tr)

artması, YKY düşüncesini; siyasal-yönetimsel sistemi daha etkin hale getirmek isteyen sistemin aktörleri arasında gerçekleşen stratejik bir oyun haline getirmiştir.

YKY düşüncesinin dünyaya yayılışında ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Amerikan ülkeleri ekonomik ve yönetsel reform programları ile öncü olmuşlardır. Birçok diğer gelişmiş batı ülkeleri de bu politikaları izlemişler ve birçoğu gelişmiş batı ülkelerine bağımlı ve uluslararası mali kuruluşların kontrolünde olmalarına rağmen, bu politikaları uygulamışlardır. Yalnızca muhafazakâr değil, sosyal demokrat yönetimler de 1980'li ve 1990'lı yılların başında karar verme, bütçeleme, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojisi gibi alanlarda yönetsel reform programları uygulamışlardır.

Bu ülkeleri izledikleri YKY anlayışına göre sınıflandırmak mümkündür. Buna göre; dört tip YKY reformcusu bulunmaktadır. Bunlar; korumacılar, modernistler, piyasa açılımcıları ve küçük devlet kategorisini savunanlar olarak belirlenebilir. Örneğin Yeni Zelanda ve Avustralya piyasa açılımcılar grubuna girmektedirler. İsveç modernist grupta iken, Norveç korumacılar arasında yer almaktadır. Ancak modernist gruba doğru bir eğilim bulunmaktadır (Christensen-Legreid, 2002/a:21).

Aslında YKY'nin uygulanışı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Örneğin İngiltere gibi bazı ülkelerde devletin rolünün ve hacminin küçültülmesine yönelik girişimler söz konusu iken, Avustralya, Fransa ve İskandinavya ülkelerinde ise reformlar, yönetimin ve devletin yasallığını korumak için yapılmaktadır. ABD de ise yapılan reformların çoğu stratejik görülmemekte iken, 1993 tarihli Al Göre raporundan sonra bu durum değişmiştir. İngiltere ve Avustralya deneyimlerini aşama aşama gerçekleştirmiş, fakat İngiltere ideolojik açıdan özel sektörü destekleme konusunda uyumlaştırma çalışmalarına önem verirken, Avustralya daha çok reformlar üzerinde anayasal açıdan uzlaşma aramıştır. Yeni Zelanda yeni kurumsal ekonomi çerçevesinde daha gayretli olmuş, bu şekilde İskandinav ülkeleri daha ölçülü yaklaşımlar getirirken, İspanya, Avusturya, İtalya gibi bazı Avrupa ülkeleri daha çok idare hukuku çerçevesinde küçük çaplı değişimler gerçekleştirebilmişlerdir. Almanya, Japonya gibi ülkelere ise kamu sektörü reformları yetersiz kalmıştır (Ömürgönülşen, 1997:532).

Çalışmamızda kısa bu girişten sonra gelişmiş ülkelerin bazılarında görülen YKY uygulamaları ile ilgili ayrıntılı bilgi verilecektir.

YKY DÜŞÜNCESİNİ BENİMSEYEN ÜLKELERDEN ÖRNEKLER

YKY düşüncesi, kamu sektörünün nasıl yönetildiği ile ilgili yeni bir paradigma değişikliğini kapsamaktadır. Hareket öncelikle İngiltere'de başlamış, daha sonra

ABD’de yaygınlık kazanmış, oradan da Avustralya ve Yeni Zelanda’ya taşınmıştır. Ardından İskandinavya ülkelerinde ve Kıta Avrupa’sında yaygınlaşmıştır (Lane, 2000:3).

YKY düşüncesinin böylesine kısa bir sürede yaygınlaşması, modern devletin yönetiminde ikinci radikal reform hareketi olarak anılmasını sağlamıştır. Birinci dalga İngiltere’de 19.yy’ın ikinci yarısında kamu hizmeti reformları ile gerçekleştirilmiş, ABD ise 1920’li ve 1930’lu yıllarda sosyal değişim programlarıyla bu sürece kendini uydurmuştur. Bu reformların temel özelliği, kamu hizmetlerinde patronajdan çok yeteneğe ve kariyere dayanmaları, sağduyuyu ön plâna çıkarmaları, takdir hakkından çok kamu bürokrasisi sürecindeki rollere ve karar verme sürecine dayanmalarıdır. Öngördükleri sistemde kamu hizmeti kişilerin ötesinde kurallara bağlanmıştır (Yeatman, 1994:289).

YKY’nin gelişiminde İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan barış ortamında, gelişen ülkelerin değişen şartları çok etkili olmuştur. Özellikle gelir düzeyi ve gelir dağılımı değişiklikleri, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geleneksel sınırların değişmesine neden olan sosyo-teknik sistemdeki değişiklikler, kamu politikalarının seçilmiş mekanizmalar aracılığıyla üretilmesi sonucu bürokrasinin etkinliğinin kırılmaya başlanması, kamu politikalarında statik ve resmi yaklaşımların bir kenara bırakılıp heterojen yaklaşımlara açılımların (Hood,1991:7) başlaması, YKY düşüncesinin gelişmiş birçok ülkede ancak farklı şekillerde uygulamaya aktarılmasına yol açmıştır.

Tüm bu ülkelerdeki gelişmelere bakıldığında; YKY’nin aslında kamu sektörünün yönetim stillerindeki değişimin bir etiketi olduğu söylenebilecektir. Hareket birçok ülkede 1980 ve 1990 yılları arasında uygulanan reformları tanımlamıştır. Avustralya ve Y. Zelanda reformları yaygın bir şekilde uygularken, İsveç’te bu reformlar yoğun bir şekilde tartışılmıştır. Ancak uygulamalar Anglosakson ülkeleri ile karşılaştırıldığında, daha az reform programının uygulamaya geçirildiği görülmektedir (Anderson, 2002: 43).

Aslında YKY daha çok OECD ülkeleri tarafından gündeme getirilmiştir. Küreselleşmenin ilkeleri ile uyumlu yönetim pratiklerini sağlayacak araçlar ve yönetimlerin verimsizlikleri karşısında her derde deva olarak görülmüştür. Farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmasına rağmen temel felsefesi özünde aynıdır: “Özel sektörün ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması”. Devlet uygulanacak politikaların önceliklerinin belirlenmesinde başlatıcı rol oynamalıdır. Ancak bu rol önceliklere göre mal ve hizmet dağıtımından da ayrılmalıdır (Jenssen, 2002:295).

YKY, bu şekilde gündeme getirdiği ekonomik dönüşümle beraber, dünya

çapında yaygınlaşan bir hareket olmuştur. Öngördüğü reformlar; Arjantin, İngiltere, Kanada, Danimarka, Almanya, Finlandiya, Singapur, İsviçre, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD’de federal, federe ve yerel yönetim düzeyinde uygulamaya aktarılmıştır (Reschenthaler, 1996:133). Hareket her ne kadar daha çok modern yönetim sistemini kuran ülkelerde uygulanma fırsatı bulsa da İsrail gibi bürokrasisi yüksek oranda kurumsal kültür kazanamamış, yönetsel uzmanlık ve özerklik gücü çok yeterli olmayan ülkelerde de uygulanma imkânı bulmuştur. İsrail’de 1994-1996 yılları arasında görülen reformların, YKY için zemin oluşturabileceği (Galnoor vd., 1998:393) belirtilmektedir.

YKY’nin uygulandığı söz konusu bu ülkelerde, daha önce ayrıntılı olarak ele alınan YKY stratejileri farklı farklı uygulanmaktadır. Örneğin Yeni Zelanda’da piyasacı bir yaklaşım benimsenirken, Kanada’da program yaklaşımı uygulanmış, Almanya’da ise aşamalı ve küçük değişikliklerle yetinilmiştir. ABD’de ise yönetsel yaklaşım ağır basmaktadır (Yılmaz, 2001:26). Ayrıca Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu tercihi anlayışı önem kazanırken, İngiltere gibi Anglosakson ülkelerinde daha çok “özel sektör tipi yöneticilik” anlayışı kabul görmüştür (Dunsire, 1995:29). Bununla beraber ağır basan bir yaklaşımın yanında her ülkede diğer yaklaşımlardan da unsurlar bulunduğu ve bu çerçevede her ülkenin kendine özgü bir karışım oluşturduğu belirtilmektedir.

Gelişmiş bazı ülkelerde görülen YKY reformları şöyledir:

a) Avustralya: Ülkede daha çok, YKY düşüncesini ilke temelinde kamu oyununun gündemine yerleştirmeye dönük çalışmalar yapılmıştır. Bu süreçte; daha iyi kamu hizmeti sunmak, performansı ön plâna çıkarmak, liderliği geliştirmek, sürekli gelişmeye dönük bir kültür oluşturmak, performans kalitesini artırmak, insan kaynakları yönetimini destekleyerek bu alandaki stratejik kapsamı geliştirmek, kamu hizmetlerinin network ortamında daha iyi sunulabilmesi için internet olanaklarını geliştirmek (Ives, 1994:341) gibi stratejiler, öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir.

Ülkede insan kaynaklarından daha iyi verim elde edebilmek için, insan kaynakları yönetimi, insan kaynakları plânlaması, personel pratikleri, çalışma koşulları, performans yönetimi, insan kaynaklarının gelişimi ve personel ilişkileri üzerinde de ayrı bir şekilde durulmuştur.

Avustralya’da diğer ülkelerden farklı olarak yeni profesyonellik anlayışı YKY düşüncesine alternatif olarak kullanılmaya çalışılmıştır. YKY’nin ışığında yeni olmadığını söyleyenler, kendi ortaya koydukları düşüncelerini yeni profesyonel anlayış olarak görmüşlerdir. Onlara göre yeni profesyonellik; geliştirilmiş yönetim

pratikleri ile klâsik kamu yönetimi değerlerini birleştirmeyi amaçlamakta ve insanların potansiyel değerlerine önem vererek, kişi yönetimini merkezine almaktadır. Eski kamu hizmeti anlayışı ile bugünün gerektirdiği anlayış arasında mantıksal bir bağ (Ives, 1994:342) kurmaya çalışmaktadır.

Avustralya’da kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında uygulanacak reformlar için şu temel ilkeler belirlenmiştir:

- a) Toplum ve yönetim taleplerine uygun yönetim standartları geliştirmek ve açık ve belirgin amaçları olan personel ile çalışmak,
- b) Bu amaçlarla bireylerin ve çalışma gruplarının performansları arasında ilişki kurmak ve performanslarını değerlendirmek,
- c) İşlerini etkin görebilmeleri için personele uygun araçları sağlamak,
- d) Geçerli ve dönemin koşullarına uygun eğitim imkânı sunarak, çalışanlara kendilerini geliştirme fırsatları sağlamak,
- e) Bireysel performansı düzenli izlemek,
- f) İyi performansa ödül vermek ve düşük performansla özel ilgilenerek artması için çaba harcamak (Ives, 1994:344).

Bu ilkelerin yanında ülkede yeni kamu hizmeti anlayışı için anahtar değerler olarak; yönetime karşı sorumluluk, sonuçlar üzerinde yoğunlaşma, personel yönetiminde liyakat ve fırsat eşitliği, yüksek standartta dürüstlük, örgütsel bütünlük, sorumluluğa güçlü vurgu yapmak, gelişmeyi takım ruhu ve bireyler aracılığı ile sağlamak (Ives, 1994:343) gibi yeni stratejiler sayılabilir. YKY uygulamaları bu değerler etrafında teoriden pratiğe aktarılmaya çalışılmıştır.

Ülkede ayrıca, kamu kuruluşlarınca vatandaşlara yönelik “Hizmet Şartları” uygulamaları yaygınlaştırılmıştır. Kısa süre içerisinde kamu kuruluşları sunacakları hizmetlerde hangi zaman ve standart şartlarına uyacaklarını ilan etmeye başlamışlardır. Vatandaşlara bu şartlara uyulmadığında nasıl ve nerelere şikâyetle bulunabilecekleri de bildirilmiştir. Ayrıca, ülkede “Centerlink” adı verilen birimler aracılığıyla hizmetlerin tek elden koordine edilmesine çalışılmıştır. Şu an için sayıları 1000’i bulan bu birimlerde 22.000 çalışan, 6 milyon insana hizmet vermektedir (Dincer-Yılmaz, 2003:40). Bu mükemmel yapıda, YKY düşüncesinin uygulamaya aktarılma başarısının oranı da oldukça yükselmektedir.

b) Fransa: Ülke YKY uygulamaları açısından ihtiyatlı ve kısmen de başarısız örnek olarak nitelendirilmektedir. Çünkü 1995-1997 yılları arasında yönetimde değişiklik yapma kararı ile iktidara gelen hükümet, bu konuda başarılı olama-

mıştır. Son dönemde ülkede, güçlü bir yönetim geleneği olmasına rağmen, tepeden karar alma yerine alt düzeylerde tartışmalar açık ortamlarda kararların alınabilmesi ve uzlaşmanın sağlanabilmesi ortamının oluştuğu gözlemlenmektedir. Bu süreçte devlet-vatandaş ilişkileri yeniden belirlenmekte, özerk kurumların değerlendirilmesine dayalı hesap verme mekanizmaları geliştirilmektedir.

Ülkede ayrıca bu süreçte yapılan yeni düzenlemelerle “Kamu Hizmetleri ve İdari Reform Bakanlığı’nın aktif bir rol üstlenmesi sağlanmıştır. Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan bir birim ve fon aracılığıyla kamu kuruluşlarının yeniden yapılanmaları teşvik edilmiş (Dincer-Yılmaz, 2003:42), zorlama değişim yerine tabandan gelen taleplerin desteklenmeleri daha çok tercih edilmeye başlanmıştır.

Ancak tüm bu çabalara rağmen diğer gelişmiş ülkelerde yaşanan gelişmelerin aksine Fransa’da bürokrasinin gücü kınlanamış, aşırı merkeziyetçilik ve yetki fazlalığından kaynaklanan olumsuzluklar devam etmiştir. YKY’yi belirleyen unsurların daha çok Anglosakson geleneğinden kaynaklanması, toplum üzerinde baskı gruplarının etkisinin fazla olması ve toplumun önerilen değişiklikleri benimseme oranının düşük olması, ayrıca devletin başarısızlığının kanıtlarının bulunmaması (2002 itibarıyla Fransa futbolda Avrupa ve Dünya Şampiyonu olmuş, dünyada en iyi nükleer santrallere ve demiryollarına sahip, prestijli ordusu ve hava kuvvetleri olan bir ülke durumundadır) (Duggett, 2002:6) yeniden yapılanma girişimlerini sekteye uğratmıştır. Bu durumuyla Fransa klâsik sistemi sürdürme ve yeniden yapılanma arasında bir ikilem arasında bulunmaktadır.

c) Danimarka: Birçok Avrupa ülkesinde fakat özellikle küçük fakat sanayileşmiş ülkelerde (İskandinavya ülkeleri gibi) devlet toplum ilişkisi uzun yıllar farklı düzenlemelerle şekillenmiştir. Örgütlenmiş çıkar grupları, emek pazarı örgütleri ve gönüllü kuruluşlar, devlet toplum sınırını, politika yapım sürecinde tüm aşamalarda etkileyerek ve gerektiğinde buna politik darbeler vurarak birbirine yakınlıştırmıştı (Peters-Pierre, 1998:230).

Bu coğrafyada birçok devlet; devletle organize çıkar grupları arasında yem işbirliği modellerini ortaya çıkarabilmek için çok istekli olmuşlardır. İskandinav ülkeleri kamu hizmeti dağılımında otoriteler ile yerel düzeyde gönüllü kuruluşlar arasında işbirliğini artırmışlar, bu durum ne kadar önce başlamış ve uzun sürmüştü, yönetişimin gelişmesine o derece katkı sağlanmıştır.

Bu süreçten geçen Danimarka’da, son dönemde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecini, “Modernleşme Programı” adı altında 1983 yılında başlatmıştır (Dincer-Yılmaz, 2003:41). Kullanıcıya ve kamu çalışanlarına odaklanma, sözleşmecilik yöntemlerini kullanma, kamu sektöründe performans yönetimine ve

şirket modeline geçine, öğrenmeyi ve denemeyi cesaretlendirme, yeni programın önemli saçıyıkları olarak görölmüştür. Ülke ayrıca, kamu hizmetleri reformu sürecinde yerinden yönetim ilkesi temel ilkelerden birisi kabul edilmiştir. Performansa dayalı ölçümler ve kamu kuruluşları ile bağılı oldukları bakanlıklar arasında yapılan performans anlaşmaları, YKY uygulamaları arasında dikkat çekmiştir. Burada söz konusu hizmetlerden vatandaşların memnuniyetini artırmak amaç edinilmiştir.

d) Yeni Zelanda: Dünya geneline baktığımızda YKY reformlarında en önde giden ülke Yeni Zelanda kabul edilmektedir. Ülkenin ayırt edici bu özelliğinin; çabaların dış mali kaynakların kullanım pratiklerindeki kalite artışına odaklaşmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Ülkede kısa sürede muhasebe ve raporlama sistemi performans tabanına göre uyarlanmıştır. Bu süreçte Yeni Zelanda mali belgelerde rasyonel bir set oluşturan ve bunu dünya çapında yayınlayan ilk ülke olmuştur. Bu set ile aktif ve pasifler dengede gösterilmiş, gelir ve giderlerde tam kayıt yöntemi kullanılmıştır (Reschenthaler, 1996:133).

Yönetim üzerinde entelektüel gelişmelerin en açık etkisinin görüldüğü örnek olarak Yeni Zelanda, 1973 yılından sonra geleneksel Avrupa piyasalarından ayrı kalıp, kendi ayakları üzerinde durmayı başaran, özel coğrafyasıyla, az nüfuslu bir ülke olarak dikkat çekmiştir. YKY'nin temel ilkeleri olan; “devlet yönetmeli, kürek çekmemeli”, “kendine değil müşterilerine hizmet vermeli”, “genel olarak özel sektör kamu yönetiminden başarılıdır”, “devlet geriye çekilmeli, küçültölmek”, “memurlar idareci değil, özel sektör yöneticisi gibi olmalı” ilkelerini çok iyi uygulamıştır.

Bu eğilim ve görüşler 1988 yılında İşçi Partisi tarafından “Kamu Sektörü Yasası” olarak yasalaştırılmıştır. İdari birimler, özel sektör hatları boyunca yer alan ticari örgütlere dönüştürölmüş, bütün üst düzey memurların görev alanları ve görev tanımları detaylı bir şekilde belirtilmiş ve hedefleri başarıma kıstasları, görevlerin verildiğı sözleşmelerle belirlenmiştir. Tüm bunlar üst yöneticileri ve seçilmiş politikacılar olarak bakanları, sunulabilir somut çıktılar sağlama hususunda zorlamış ve sonuçta ülkede başarısız olanların görevden uzaklaştırılmaları için gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır (Duggett, 2002:4). Ülkenin kararlıca uyguladığı bu ilkelilik ve radikal önlemler diğer ülkelere takdir edilmiştir.

Esasında Yeni Zelanda’da kurulan sistem, kurumlar arası alış verişe ilişkin kuralların ortaya konulduğı performans anlaşmalarına ve belli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurum içi ve kurumlar arası anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dayanmaktadır. Sözleşme temeline dayanan bu ilişkileri kurumsallaştırmak

amacıyla bazı yapısal ve işleyişsel değişiklikler yapılmıştır. Ülkede bakanlar hizmetleri kendi kuramlarından ya da başka bir yerden almak hususunda serbest bırakılmışlardır. Üretilmesi beklenen çıktı önceden belirlenip standartlara bağlanmış ve uygulama süresince denetlenmiştir (Yılmaz, 2001:28).

Yeni Zelanda'da bu değişimlerle kaynakların kullanımında etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır. Mali kayıt sistemindeki değişime bağlı olarak yatırımlar rasyonelleştirilmiş ve ülke parlamentosu temel kamu sektörleri dışındaki tüm kamu kuruluşlarını özelleştirmiştir. Politika üreten, düzenleyici ve önemli fonksiyonları olan askeri hizmetler, güvenlik ve adalet hizmetleri, sağlık, eğitim gibi sosyal hizmetler ve araştırma, geliştirme, mali hizmetler ve bunların yönetiminde kalan diğer alanlar dışındaki her alan özelleştirilmeye başlanmıştır (Reschenthaler, 1996: 133).

Bunun yanında parlamento da, kendisine bağlı olan birimlerle olan ilişkilerini yeniden düzenlemiştir. Birçok birim süreklilik arz eden yapısını kaybetmiş ve genelde mevcudiyetleri beş yıllık sürelerle bağlanmıştır. Birçok iş sözleşmeyle görülmeye başlanmıştır. Başbakanın da isteğiyle oluşturulan "Kamu Hizmetleri Komisyonu" performans değerlendirmesi yaparak tüm kamu yönetiminin performansını da yönetir hale gelmiştir (Reschenthaler, 1996:133).

Ayrıca 1989 tarihli Kamu Finansman Sözleşmesi ile Parlamento kamu sektörü finansman yöntemini de değiştirmiştir. Yeni yönetim anlayışında performans ile bağlantı kurularak kaynak kullanım süreçleri kontrol altına alınmış, hangi kaynaklara öncelik verilmesi ve aynı zamanda ilgili birim yöneticilerine hangi oranlarda esneklik tanınması hususunda parlamento tek yetkili olmuştur. En önemli gelişme ise tüm kuruluşların başarılarının, performansları için temel gösterge kabul edilmesi olmuştur.

Ülkede kamu hizmeti reformları sürecinde gerek kamu sektörünün kendi bünyesinde gerekse dışında uygulanan serbestleştirme kuralları gevşettiği, esnettiği, otoriteyi ademi merkezileştirdiği, yöneticilerin takdir hakkını artırdığı belirtilmektedir. Bu avantajlı durum kamu hizmeti reformlarında yoğun olarak kullanılmıştır (Kaboolian, 1998:192).

Reform sürecinde ülkede tüm kamu kuruluşlar üç gruba ayrılmıştır. A modunda olanlar maliyet merkezleri olarak düşünülmüş, bunların girdileri için, parlamento kaynak tahsisı yapmıştır. Bu kurumlar tatmin edici muhasebe sistemi kurmaya, çıktılarını belirlemeye ve tatmin edici performans değerlemesi yapmaya zorlanmıştır.

B modundaki kuruluşlar yarı kâr amaçlı merkezler olarak belirlenmiş, bu kapsama daha çok merkezi denetim birimleri, Kamu Hizmetleri Komisyonu, güvenlik birimleri, uluslararası ilişkiler, yargı ile ilgili birimler gibi daha çok geleneksel ve idari kamu kurumları dahil edilmiştir. Bu mod altında olan kuruluşlara Parlamento, giderler için kaynak ayırmış, ancak sözleşmecilik sisteminin kullanılmasına da imkân tanımıştır. Harcamalar için kıstaslar belirlenmiş, amortismanlar buna dâhil edilmiş, vergiler hariç tutulmuş ve kullanılan fonların geri dönüşü istenmiştir.

C modunda olan kuruluşlar ise, yatırım merkezleri gibi değerlendirilmiş, birimlerin çıktıları ve birimlerin net varlıkları üzerinde durulmuştur. Bu kuruluşlar faiz ve vergi ödemişler, bu amaçla sermaye yapılarını düzenlemişlerdir. Yeni yapılanmaya geçtikleri için özel sektör kuruluşları ile aralarında performans karşılaştırması yapılabilmektedir. Birimler fiyatlarını çıktı elde edebilmek için yaptıkları harcamalara göre belirlemişler, rekabet ortamında yapılacak bir karşılaştırmada olumsuz değerlendirilmemek için çaba harcamışlardır. C modundaki bu birimler kamu girişimleri kabul edilmişler ancak kendi adlarına borç alma ve kendi alanları dışında yatırım yapma hakları olmamıştır (Reschenthaler, 1996:134).

A ve B modundaki kuruluşların yöneticileri bazı kararların alınmasında oldukça serbest davranırken, C modu kuruluşların yöneticileri için bu serbestlik özellikle yatırımlar, araç gereç vs. açısından daha da artırılmıştır. Mali performansları bu kuruluşların performans değerlendirmesinde temel ölçüt kabul edilmiştir.

e) İngiltere: İngiltere her zaman, birçok alanda Anglosakson kültürünün temsilcisi olarak oynadığı öncü rollerle çok önemli bir ülke olmuştur. 1215 yılında Magna Cartanın, 1679 yılında ise Habeas Corpus'un imzalanması ve 17. yüzyılda Hobbes ve Locke'un düşünceleriyle, temel hak ve hürriyetlerin ve bunu destekleyen bireyselliği kapsayan, buna vurgu yapan siyasal kültürün oldukça erken bir şekilde bu ülkede oluşması, İngiltere'nin bugünkü "demokrasinin beşiği" nitelendirmesine tabi olmasına neden olmuştur. Bu durum özellikle YKY tartışmalarında, İngiliz siyasal kültürünün bireyselliğe vurgu yaparak diğer Avrupa ülkelerinden farklılaşmasına yol açmıştır (Faulks, 1999:76). Ülkede siyasal yazılı anayasanın olmamasından dolayı, hükümetler, kendi düşüncelerini anayasanın uygulanması sürecinde ön plâna çıkarmışlardır. Bundan dolayı, radikal hükümetler teamülleri ihmal etmeden neoliberal politikaları uygulamada fazla sorun yaşamamışlardır.

Dünya ülkeleri ilk olarak kendi klâsik kamu yönetimlerinin özel sektör kadar başarılı olmadığını gerçeği ile çok çarpıcı bir şekilde İngiltere'de 1968'de yayınlanan Fulton raporu ile tanışmışlardır (Dunsire, 1999:365). Her ne kadar ülkede

1854 yılında patronaj sistemine karşı merit sistemini savunan Northcote-Trevelyan Raporu yayınlanmış olsa da (Ömürgönülşen, 1997:524), bu rapor dönemin koşullarına göre çok fazla dikkat çekmemiştir. Fulton raporu ise mevcut kamu yönetimlerinin yeteneklerini ve becerilerini ortaya koymuş, kamu yönetiminin her düzeyde dışa yani özel sektöre açılmasını ve birçok açıdan sınırlama içeren katı hiyerarşik yapının kaldırılmasını önermiştir (Hughes, 1998:57). Rapor, ülkedeki kamu hizmeti sisteminin hâlâ 19. yüzyıl kamu hizmeti mantığını taşıdığını ve mevcut gelişmelere göre rejiminin yenilenmesi gerektiğini belirtmiştir (Butler, 1996:38). Raporu hazırlayan komite, mevcut yapının kamu hizmetlerinde iyi yönetimi sağlayamayacağını öne sürerek yürütmenin hangi alanlarda engel oluşturduğunun açığa çıkartılmasını (Dunsire, 1999:365) gündeme getirmiştir.

Fulton raporu gelecekte, üst yönetimlere karşı sorumlu olan, yetki devrine sıcak bakan, özel amaçları olan kamu hizmetlerini yerine getirecek kurumlar oluşturulmasını önermiştir. Farklılaşan fonksiyonların artmasıyla ve piyasa mekanizmalarının da etkisiyle, yönetim alanında yoğun rekabetin yaşanacağı, bu rekabetin satın alanlarla hizmet sağlayıcıları ayrımını zorunlu hale getireceği ve bunların sonucunda kamu sektörünün kendi faaliyetlerine döneceği öngörülmüştür. Hizmet dağıtımıyla ilgili değişikliklerin kamu hizmetinin yönetim yapısındaki değişikliklere eşlik edeceği, rekabetin özel sektörün en iyi uygulamalarının kamuya aktarılmasına neden olacağı ve bunun kurumlara ihtiyaçlarına göre organize olma fırsatı vereceği belirtilmiştir (Butler, 1996:39). Raporun bu görüşleri, dönemin koşullarına göre ülkede çok başarılı bir çalışma yapıldığını göstermektedir.

İngiltere’de Fulton raporu yayınlanmadan önce de kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalar olmuştur. 1961 yılında oluşturulan Plowden Komitesi özel sektör tekniklerinin uygulanmasına dönük ilginç öneriler getirmiştir. Bütçede harcama ve vergi kalemlerinin birleştirilmesini istemiş, kamu görevlilerinin karşılaştıkları sorunları çözme sürecinde etkin olamadıklarını gündeme getirmiş ve elitist yaklaşımlar ortaya atmıştır (Dunsire, 1999:365).

1963 yılında yönetsel çalışmalar için Hazine Bakanlığında bir merkez kurulmuş, burada mikro ekonomi ve bütçe çıktıları üzerine çalışmalar yapılmıştır. Maliyet/kâr analizleri ve Plân Program Bütçe Sistemi gündeme gelmiş ve bu gelişmeler sonucunda yönetim, 1950’lerde 10’a yakın dış piyasa kökenli ekonomist ile çalışırken, bu rakam 1969’da 200’e, 1976’da ise 400’e ulaşmıştır (Dunsire, 1999:365). Ülkede 1969 yılında Posta İşletmesi 17. yüzyıldan beri bakanlık kurumu iken, oldukça cesur bir kararla bir kamu ortaklığı haline getirilmiştir. İngiltere’de 1970 yılında yayınlanan diğer bir rapor da yeniden yapılanma sürecine ayrı bir ivme kazandırmıştır. Bu tarihte Edward Heath tarafından hazırlanan “Beyaz Kitap”;

merkezi yönetimin yeniden yapılanmasını, bu süreçte akılcı plânlamanın yapılmasının gerekliliğini, kamu kuruluşlarında amaçların belirginleşmesini, bütüncül stratejilerin ortaya konulmasını ve çağdaş karşılaştırmalı yaklaşımların gündeme getirilmesini savunmuştur (Dunsire, 1999:366).

Bu raporların yayınlanmasında, son yıllarda İngiliz kamu yönetimini etkileyen derin krizin etkisi olduğu söylenmektedir. Bu kriz yönetimleri yeniliğe ve yaratıcılığa zorlamıştır. Krizi İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal demokrat yönetimlerin kamu yönetimleri ve hizmetler arasında organik ilişkiler kurmalarıyla başlamıştır. Sorunlar karşısında muhafazakâr hükümetler kamu hizmeti kuruluşlarının ilişkilerinde piyasa mantığını hâkim kılmaya çalışmışlar, ancak bu durum krize kısmi çözüm getirmiştir. İlişkilerin yeniden yapılanmasında vatandaşların sürece katılımına gerek duyulmuş, özellikle hizmet sunumu sürecinde kullanıcıların yer alması oldukça önemli görülmüştür.

Bu süreç 1980’lerde İngiltere’de neo-liberal politikaların hâkim olmasına neden olmuştur. Bu dönemde Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası ekonomik kuruluşlar özellikle yapısal uyarlama politikaları önermek suretiyle özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik sorunların çözümü sürecinde etkin olmaya başlamışlardır. İngiltere’de bu süreçte iktidara gelen Thatcher hükümeti (Faulks, 1999:72) bu politikaları somut olarak uygulamaya başlamıştır.

Bu dönemde Thatcherizm üç temel amaçla gündeme gelmiştir. Birincisi muhafazakârların politik temellerinin restorasyonu, İkincisi piyasa liberalizminin hâkim felsefe olarak yeniden canlandırılması, üçüncüsü ise devlet otoritesini restore ederek ve hacmini daraltarak, serbest ekonomi koşullarının oluşturulması (Gamble, 1990: 336) olarak belirtilmektedir.

Ülkede Thatcherizmin en önemli sonuçlarından birisi de YKY düşüncesinin uygulamaya aktarılması olmuştur. İngiltere’de; “gelecek adını” kurumlarının oluşturulması, bakanlar için bilgi yönetim sisteminin kurulması, öncelikli mali yönetim sisteminin oluşturulması, vatandaş sözleşmeleri, açık yönetim, piyasa testleri ve bunların denetimi, uygulamaya sokulan bazı YKY öncelikleri olarak dikkat çekmiştir. Bütün bunlar; kontrollü yetki devri yapmak, belirlenmiş oranlarda parasal değerlere ve güçlü tüketiciye ve tüketici uyumuna önem vermek, çalışma plânlarının ve kurum anlaşmalarının resmi sözleşmeler çerçevesinde yapılmasını yaygınlaştırmak, fiyat/maliyet merkezlerinin yerleştirilmesini sağlamak, performans kıstaslarına göre hareket etmek ve performansa göre ödeme sistemine geçmek gibi uygulamalarla desteklenmiştir (Barberis, 1998:454). Ayrıca bu süreç merkezi sınıflandırma sistemine geçilmesi ve hizmet içi eğitim sistemleri uygulamaları ile

de pekiştirilmiştir (Barberis, 1998:459).

İngiltere’de böylesine önemli uygulamalarla gündeme gelen YKY. Thatcher tarafından hem merkezi yönetimde hem alt yönetimlerde uygulanmıştır. Bunu yaparken sürekli olarak güçlü merkezi yönetime güvenilmiştir. Böylelikle İngiliz kamu hizmetindeki dönüşüm Thatcher projesinin desteğiyle, piyasa güçlerinin kamu hizmetine girmesi ile olmuştur. Çünkü kamu hizmeti mevcut haliyle ekonomik büyümeye engel olarak görülmüştür (Peters-Pierre, 1998:230). Bunun yanında ülkede yönetim guruları olarak bilinen yeni sağcı think thank kuruluşları, iş adamları, merkezi denetim birimleri, hesap komisyonları gibi bazı kamu kuruluşları, muhasebeciler, avukatlar gibi profesyoneller ve yönetim danışmanları, YKY uygulamalarını şekillendirecek çalışmalar yapmışlar ve durumlarına göre yeni reformlar önerip, bunları desteklemişlerdir (Ömürganülşen, 1997:528).

İngiltere’de YKY düşüncesinin uygulamaya aktarıldığı en önemli adım 1988 yılında atılmıştır. Hareket dönemin Başbakan danışmanı Sir Robin Ibbes tarafından hazırlanan “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar” isimli raporun yayınlanmasıyla başlamıştır. Raporda yeniden yapılanmanın en önemli özelliğinin, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler aracılığıyla görülmesinin sağlanması olduğu belirtilmektedir. Raporda ayrıca hizmet sunumu üzerinde yoğunlaşmakta ve hizmetten yararlanırları ihtiyaçları öne çıkarılmaktadır. Hizmet sunumunda etkililiğın artırılması için yapısal değışikliğın yetmeyeceğı, gerçek gelişmenin kişilerin sorumlu tutulması ile sağlanabileceğı belirtilmiştir. Bu amaçla oluşturulan birimlerin yönetiminden tek bir yönetici sorumlu tutulmuş, bu kişi bakana karşı doğrudan sorumlu olmuştur. Söz konusu bu birimler yapılacak görevlere göre örgütlenmiş, gerekli kaynakların ve yıllık performans hedeflerinin belirlenmesi ve yönetsel sorumluluk yöneticilere bırakılmıştır (Yılmaz, 2001:37).

Dönemin koşullarına göre İngiliz kamuoyu değışim için üst düzeyde önderlik ve dinamizm, yani iyi bir ekip ve tabanda güven gerektiğini kanıksamıştır. Gelecek adımlar girişiminde sıra dışı bir proje yöneticisi belirlenmiş, bu yönetici zamanla bakanlıklarda sayıları otuzu bulan Gelecek Adımlar Birimlerinin oluşturulmasını sağlamıştır. Bu birimlerde çalışanlar hem iyi ünvan hem de maddi imkân kazanmışlar ve bu durum da onların dinamizmini oldukça artırmışın Yanlarında çalıştırdıkları memurlara da güven verilmiş, kimse işini kaybedebileceğinden dolayı korkmam ıştır. Birçokları yeni pozisyonların, yapıların ortaya çıkacağıı hissetmiş, ancak, yatay yönetim yapıları, alt düzey yönetim personeline, hiyerarşiden ve eski geleneklerden kurtulmak için birçok olanak sağlamıştır (Duggett, 2002:8).

İngiltere’de gelecek adımlar reformu sonrasında yönetim, mevcut hükümetin miras almaktan ve geliştirmekten memnun olacağı bir biçimde kesin olarak dönüşüme uğramıştır. İşin özüne üst yöneticiler tarafından performans sözleşmeleri ve hizmet sunumu temelinde siyasi karar alma süreçlerinden uzak yürütücü birimlerin kurulması yerleştirilmiştir. Bu birimlerde yatay yönetim yapılarını daha fazla kullanan kamu görevlileri, kendilerini müşterilerine hizmet etmeye adanarak, özel sektörden alınabilecek tüm iyi örneklerle açık bir biçimde, enerjilerini bu yöne yoğunlaştırarak çalışmışlardır. Bu girişimler bu dönemde oldukça ilgi gören ve normal dönemde de geçerliliklerini sürdüren en iyi yönetim reformları (Duggett, 2002:7) olarak görülmüştür.

Gelecek için adımlar hareketi özellikle İngiliz kamu yönetiminde kısa sürede etkisini hissettirmiştir. Bu süreci tamamlamak için çabalar sürmüştü ve ülkede “Kalite İçin Rekabet Girişimi” gündeme gelmiştir. 1991 yılında hazırlanan bu raporun amacı da kamu kesimini rekabete açmak ve bu şekilde maliyet-fayda açısından en etkili bileşime ulaşmak olmuştur. Özel kesimin kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmış, bu süreçte hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kuruluşlara gördürülmesi yöntemi kabul edilmiştir.

Ülkede bu dönemde 1991 yılında on yıllık bir dönem için başlatılan Yurttaş Şartı programı da dikkat çekmiştir. Yayınlanan ilk “Beyaz Kitap” ile kamu hizmetlerinden genel beklentiler ortaya konularak programın gündemi ve uygulama takvimi oluşturulmuştur. Daha sonra dört ayrı beyaz kitap daha yayımlanarak geleceğe ilişkin plânlara ve öngörüler oluşturulmuştur. Amaç ulusal düzeyde yurttaşların kamu hizmetleri sunumunda talep edebilecekleri standartları ortaya koyan yurttaş şartları oluşturmak olarak belirlenmiştir. Her birim kendi sorumluluğunda olan hizmetin sunumuna ilişkin standartları oluşturmakta ve bundan sorumlu olmaktadır. Hizmet ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim yurttaşlara karşı sorumlu olmaktadır (Yılmaz, 2001: 39).

İngiltere’de bu gelişmeler yaşanırken siyasal alanda da istikrarın bozulmaması için özel çaba harcanmıştır. Çünkü uygulanan politikaların sekteye uğramaması gerekiyordu. Ülke bu dönemde siyasal liderlikteki değişime dünya çapında iyi bir örnek olmuştur. Halka modern devlet vaat eden Tony Blair yönetimindeki yeni sol, 1997 yılında iktidara gelmiş (Duggett, 2002:2) ancak bu durum yeni sağ politikaların kamu yönetiminde uygulama sürecini sekteye uğratmamıştır.

Ülkede özellikle ABD’de Al Göre raporunun yayınlanmasından sonra kamu hizmeti ile ilgili olarak yeniden yapılanma süreci hız kazanmıştır. Bu süreçte kamu hizmetinde ve dolayısıyla kamu yönetiminde değişimin gerekliliği ortaya konmuş,

dürüstlük, siyasal tarafsızlık, nesnellik, yeteneğe göre seçim/terfi ve bakanların parlamentoya sorumluluğu vurgulanmıştır (Gray-Jenkins, 1995:75). Bu süreçte çıkabilecek krizlere karşı, yönetimden yönetişime geçişin gerekliliği çözüm önerisi olarak gündeme getirilmiştir. Bu şekilde yönetim ile toplum arasında karşılıklı etkileşimin çok daha iyi şekilde sağlanacağı belirtilmiştir.

İngiltere'de 1999 yılı itibarıyla kamu hizmetlerini kapsayan 40'tan fazla ulusal şartın yürürlükte olduğu belirtilmektedir. Buna ek olarak okul, hastane ya da yerel hizmetler konusunda yerel yönetimlerin geliştirdiği 10.000 yerel şart bulunduğu, tüm merkezi kuruluşların bu konuda bilgileri, standartları, şikâyet mercilerini ve şikâyet işlemlerini yayınlamak zorunda (Yılmaz, 2001:41) oldukları ifade edilmektedir. Ülkede 1999 yılı itibarıyla yeniden yapılanma çalışmalarını yürütecek birim sayısı 140'a ulaşmış, burada çalıştırılanların sayıları da 390.000'i bulmuştur (Yılmaz, 2001:38).

Son yıllarda İngiltere'de artan oranda özelleştirme uygulamaları, gelecek için adımlar gibi alternatif hizmet dağıtım sistemlerinin kullanımı, özellikle Avrupa Birliğinin ivme kazandırdığı Avrupalılaşma gibi gelişmeler, ülkenin YKY'nin etkisinde olduğunun delilleri olarak belirtilebilir. Bu eğilimlerin devletin karar verme sürecini önemli ölçüde zayıflatmış (Cope vd., 1997:447) şeklinde eleştiriler yapılmaktadır.

Ancak buna rağmen ülkede artan oranda görülen merkezileşme, ademi merkezileşme, özelleştirme ve Avrupalılaşma eğilimleri, İngiltere'de yönetim sürecini başlıca şu alanlarda etkilemektedir:

a) İngiliz yönetim sisteminde artan oranda merkezileşme görülmektedir. Hükümetler etkili fonksiyonlarını genişletmeyi hatta merkezi yönetimin daha da ötesine götürmeyi istemektedirler.

b) Aynı zamanda İngiliz yönetiminde artan oranda ademi merkezileşme görülmektedir. Temel faaliyetlerin bir kısmında politika uygulamaları değiştirilmekte ve strateji politikalarının belirlenmesinde yetki dağıtılmaktadır.

c) Piyasa rekabetinin etkisiyle kamu iktisadi kuruluşlarının satılmasına dönük yoğun özelleştirme politikaları uygulanmaktadır.

d) AB'ye giriş Avrupalılaşma sürecini başlatmakta, bu durum politikaların şekillenmesinde önemli etkilerde bulunmaktadır (Cope vd, 1997:447).

Tüm bunlara rağmen İngiliz kamu yönetiminin dinamizmini koruduğu ve ülkede mevcut ve muhtemel sorunların çözümü için yoğun çaba harcadığı belirtilmektedir.

f) Amerika Birleşik Devletleri: Klâsik kamu yönetiminin teorik temelleri birçok kaynaktan gelmektedir. Wilson'un ortaya koyduğu siyaset/yönetim ayrımı ile kamu yönetimi bağımsız bir disiplin olmuş, ABD'de 1883 tarihli Pendleton sözleşmesi ile patronaj sistemine karşı merit sistem savunulmuş, Weber'in bürokrasi teorisi, Taylor'un bilimsel yönetimi ve Fayol, Gulick ve Urwick gibi klâsik yazarların belirledikleri yönetimin evrensel ilkeleri kamu yönetimi bilimini şekillendirmiştir (Ömürgönülşen, 1997:524). Tüm bu gelişmelerin sürekli olarak Anglo Amerikan ülkelerinde gerçekleştiği görülmektedir.

ABD, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çalışmalarının arkasında en güçlü siyasal iradenin yer alması açısından da ender ülkelerden birisi kabul edilmektedir. Yaşanan gelişmeler karşısında Roosevelt, 1934'te bir konferansta, "reformlarımızda kesinlikle ödün veremeyeceğimiz iki temel amacımız olmalı: Manevi değerlerimiz ve verimlilik" (Weikart, 2001:393) diyerek hem kararlılığını hem de verimliliğe verdiği önemi göstermiştir. Ülkede yerleşen bu zihniyet hâlâ etkisini sürdürmektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereği, tüm dünyada 1929 yılında yaşanan Büyük Bunalım sonrası daha ciddi düşünölmeye başlanmıştır. Bu kriz, üretimin düşmesi ve işsizliğin artması gibi ekonomik sonuçlara yol açmakla kalmamış aynı zamanda çok büyük toplumsal ve siyasal çalkantılara neden olmuştur. Kapitalizmin, bir sistem olarak güvenilirliğini yitirmesi ve Sovyetler Birliğinin konumu, bunalımdan etkilenen ölkelerde sosyalist hareketin yükselmesine yol açmış hatta bu durum tepki olarak faşizmin yaygın bir uygulama alanı bulması ile sonuçlanmıştır (Şaylan, 1994:56). Büyük bunalım. Ekim 1929 tarihinde New York Borsasında hisse senetlerinin değer kaybetmesi ile başlamıştır. Bir gün içinde çok sayıda hisse senedi %50-%90 arasında değer kaybetmiştir. Bankalar felaketi önlemek için büyük miktarlarda hisse senedi alanlarına girmişler, ancak bu önlem sonuç vermemiş, aksine bankaların iflasına yol açarak bunalımı hızlandırıp, derinleştirmiştir.

Bu süreçte bunalıma karşı en ilgi çekici mücadele programları geliştiren ölkelerden birisi de ABD olmuştur. Bilindiği gibi 1933 yılında Başkan seçilen Franklin Roosevelt, uyguladığı New Deal politikası ile ölkesini bunalımdan çıkarmış ve bunun sonucu olarak, Amerikan tarihinde ilk kez arka arkaya dört defa başkanlık seçimini kazanmıştır (Şaylan, 1994:58). New Deal, esas olarak Amerika'da tüm geleneklere ve egemen düşünceye ters düşecek şekilde devletin yukarıdan ekonomik yaşama müdahalesi biçiminde tanımlanmaktadır. Bu program ile, devlet her türlü ekonomik ilişkiyi düzenleyici bir konuma gelmiş ve en önemlisi ölkenin mali denetimi ünlü Wall Street'den Washington'a yani Federal Hükömete

kaymıştır. Buna ek olarak devlet, bizzat yatırımcı ve hizmet üretici rolü de yüklenmiştir (Şaylan, 1994:59).

1960'lı ve 1970'li yıllarda ABD'de hükümetler büyük başarı elde etmişler, nükleer caydırıcı gücü kullanmışlar, aya ilk ayak basan insanı uzaya göndermişler ve iktidara gelen başkanlar, büyük toplumsal programlarla devletin her türlü hedefe tek başına ulaşabileceği inancını güçlendirmişlerdir. Ancak Vietnam savaşının kaybedilmesi, enerji bunalımı, Watergate skandalı ve benzeri diğer olumsuzluklar, zamanla devletin toplumsal sorunların çözüm sürecinde acze düşebileceğini göstermiştir. Bu ortam değişim için gerekli dönüşüme zemin hazırlamıştır (Duggett, 2002:3).

Bu gelişmeler sonucunda ülkede 1960'lı yıllarda Minnowbrook konferansı ile başlayan klâsik kamu yönetimine meydan okumalar, 1970'lerde kamu tercihi anlayışının gündeme gelmesi ile zirveye ulaşmıştır. 1980'lerde ise kamu yönetimi içerisine özel sektör yönetim teknikleri girmeye başlamıştır (Rhodes vd. 1995:14).

Tarihsel sürece bakıldığında 20. yüzyılda ABD'de yeniden yapılanmayla ilgili olarak yaklaşık on genel yönetim reformunun yapıldığı görülmektedir. 1905-1909 yılları arasında Keep Komisyonu ile başlayan bu süreç, 1982-1984 yıllarında Grace Komisyonu ile özellikle bu klâsik yapıyla sona ermiş görülmektedir.

Ülkede hemen hemen her altı yılda bir komisyon çalışması yapıldığı görülmektedir. Komisyonların çok sayıda oluşturulmuş olsa da hepsinin başarılı olduğunu söylemek oldukça zor görülmektedir. Bazı başarılı komisyonlar (Brownlow 1936-37 ve Hoover 1947-49 ve 1953-55) çabalarını daha çok devlet/yerel yönetim ilişkilerinde yoğunlaştırdıklarından ön plâna çıkmışlar, bunların tersine çok başarılı olamayan Aslı Konseyi (1969-1971), Carter Reform Projesi ve Grace Komisyonu somuta indirgenebildi öneriler getiremedikleri için çok çabuk unutulmuşlardır.

Tüm komisyon çalışmalarına genel olarak bakıldığında “kamu yönetiminin temel kumaşının” iyi bilindiği söylenmektedir. Bunlar basitçe temsil, nötr hak-yetki ve liderlik olarak belirtilmektedir. Ülkede farklı zamanlarda bu değerlerden bazıları ön plâna çıkmıştır. Başkan Jackson döneminde, temsil ilkesi üzerinde yoğunlaşmış, liderlik, eşitlik, hak ve yetki ilkeleri gündeme getirilmiştir (Frederickson, 1992:368).

Ülkede kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren somut adımlar ise Başkan Carter döneminde atılmıştır. 1978 yılında uygulamaya geçirilen kamu hizmeti reformunda, yöneticilere sonuçlara ulaşabilmek için geniş yetkiler verilmesi

istenmiş ve yönetimde üst tabakada danışmanlardan oluşan kurmay timleri oluşturulması önerilmiştir (Hughes, 1998:58). YKY'nin personel yönetiminde uygulananın en güzel örneği olarak görülen bu uygulama, ulusal yönetimin doksan yıllık kamu hizmeti sisteminde personel sistemini sürekli olarak yağma sisteminin ötesine götürmeye (Frederickson, 1977:54) yönelik çabaların bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

1978 reformu öncelikli olarak ülkede Kamu Hizmeti Komisyonunu, Personel Yönetim Ofisi, Liyakat Sistemi Koruma Kurulu ve Ulusal Çalışma İlişkileri Kurumu şeklinde üçe ayırmıştır (Frederickson, 1977:56). Personel Yönetimi Ofisi, değerlendirme, pozisyon tanımlama ve diğer yeni gelişmeleri de içeren personel fonksiyonlarından sorumlu olmuştur. Liyakat Sistemi Koruma Kurulu ise terfi ler, görevlendirmeler, ödemeler gibi ilgili kamu çalışanlarının sorunlarıyla ve bununla ilgili şikâyetlerle ilgilenmiştir. Ulusal Çalışma İlişkileri Kurumu ise federal birimlerin toplu sözleşme süreçleri üzerinde çalışmıştır (Frederickson, 1977:57).

Bu reform yönetim alanındaki düzenlemelerin ardından kamu hizmetim yerleştirilerek oldukça dikkat çekmiştir. Yöneticiler artık çalışanlar ile birlikte performans ve üretkenlik standartlarını belirlemek zorunda kalmışlardır. Bu süreçte daha iyi çalışan için ödüllendirme sistemi getirilmiş ve görev ve pozisyonlardaki değişim, yönetimi daha çok sorumlu hale getirmiştir. Yöneticiler çalışan üzerinde daha fazla etkili olmaya başlamışlar ve onun verimliliğinden geçmişe yönelik daha çok sorumlu olmaları söz konusu olmuştur (Frederickson, 1977:57).

Bu süreç zamanla toplumsal tutumlardaki dönüşüm şeklinde artarak sürmüştür. Ülkede iktidara Reagan'ın gelmesiyle, özellikle kamu yönetimi alanında görülen sorunların devletçe çözülmesinin doğru bir yol olmadığı gerçeği genel kabul görmeye başlamıştır (Duggett, 2002:3). Bu dönemde ABD'de kamu kuruluşları ve yerel yönetimler, kendilerini YKY düşüncelerine uydurmaya başlamışlardır. Osborne ve Gaebler isimli kamu yönetimi uzmanları, yeniden yapılanma görüşlerini Kaliforniya yerel yönetimlerinden başlayarak ortaya koymuşlar ve birçok piyasa tabanlı düşünceyi ulusal boyutta YKY ile ilişkilendirmişlerdir (Peters-Pierre, 1998:233).

1980'lerin sonu ve 1990'ların başında tüm dünyada iki tür yönetim reformu üzerinde odaklanıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi özellikle ABD'de Clinton-Gore İkili tarafından ulusal düzeyde gerçekleştirilebilmesi için yoğun çaba harcanan yeniden yapılanma (reinvention), İkincisi ise geçmiş reform hareketleri paralelinde yeniden örgütlenme (reorganization) faaliyetleridir. Her iki faaliyette de köklü reformlara ihtiyaç duyulmakta, ancak bu yapısal reformların kabul

edilmesi kurum ve kuruluşların rol ve sorumluluklarının çok iyi bilinmesini gerektirmektedir. Bu süreçte kurum ve kuruluşların kendi örgüt kültürlerini bir tarafa bırakmaları gerekmiştir (Brudney vd., 1999:27).

ABD'de federal yönetimin çok geniş ve bu kadar da karmaşık olması, yapılacak yeniden yapılanma çalışmalarını oldukça güçleştirmiştir. Ancak kazanılan deneyimler ve üst düzey yönetim kademelerinde yapılan çalışmalar doğrultusunda yeniden yapılanmanın ilkelerinden hiçbir zaman ödün verilmemiştir. Bu şekilde; Beyaz Saray personelinin genişlemesi sürecinde artan üst yönetim görevleriyle ilgilenilmiş, bütçe ve verimlilik araştırmalarının personel ve plânlama birimleri tarafından özel olarak ele alınması gereği üzerinde durulmuş, yeterlilik sisteminin tüm kademelerde yaygınlaştırılması için çalışılmış, kamu hizmetleri sistemi buna göre yeniden yapılandırılarak kariyer sistemi cazip hale getirilmiştir. Birçok küçük kuruluş, büyük kuruluşlar altında yeniden yapılandırılmış, mali sistem yeniden Kongreye olan sorumluluk gereği yeniden düzenlenmiştir (Brownlow-Merriam, 1991:92).

Bütün bu reform uygulamaları sonucunda merkezî yönetimin yönetsel faaliyetlerinde gelişmenin görülmesinin yanında diğer departmanlarda ve bürolarda da iyileştirme olması gerektiği belirtilmiş ve merkezi yönetimin sorumlulukları geliştirmek için makul ölçüde büyümeye sıcak bakılmıştır. Hükümet genelinde gerekli liderlikleri ve sorumlulukları içeren uygulamaların geliştirilmesi (Brownlow-Merriam, 1991:95) gündeme getirilmiştir.

ABD'de yeniden yapılanmayı öneren son dönemin en önemli çalışmalarından Al Göre Raporu ise, federal yönetimin nitelikli personelle doldurulması gerektiğini belirtmiştir. Özellikle, bütçe, personel, mali yönetim, bilgi ve enformasyon sistemlerindeki tıkanıklığın ancak bu şekilde çözülebileceği üzerinde fikir birliğine varılmıştır (Kaboolian, 1998:192).

Ülkede söz konusu bu rapor sonrası dönemde bu sistemi uygulayabilmek için çeşitli mekanizmalar kurulmuştur. Federal yönetsel birlikler oluşturulmuş, kamu hizmeti kurallarının belirlenme sürecinde yenilikler yapılmış, üçüncü sektör kuruluşlara hizmet dağıtımında tahsisat yapılmaya başlanmıştır (Lenkowsky, 2000: 300).

Al Göre raporunda ayrıca merkezileşme-yerelleşme ikilemi de ele alınmıştır. Yeniden yapılanma sürecinde sık sık karşılaşılan bu ikileme belirgin bir çözüm bulunamamış, bazı uygulamalar çok merkezi ve bürokratik görülürken, bazı uygulamalarda yerelliğe daha çok önem verildiği belirtilmiştir (Lenkowsky, 2000: 305).

Bu dönemde özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine aktarılması süre-

cinde “Amerikan Ulusal Performans Değerlendirme Projesi” nin de önemli bir yeri bulunmaktadır. Müşterilere öncelik vermek, piyasa dinamiklerini oluşturmak, örgütleri rekabet edebilir hale getirmek gibi stratejiler, proje raporunun ana temasını oluşturmuştur. Ancak raporda belirtilen bu girişimler çeşitli tartışmaları da yanında getirmiştir. Bu gelişmelerin geleneksel sorumluluk normlarını tehdit ettiği belirtilmiş, hatta bunun da ötesinde piyasa orijinli girişimci paradigmanın kamu yönetiminde hukukun rolünün yanlış anlaşılmasına neden olabileceği (Thompson, 2000/b:511) belirtilmiştir. Buna rağmen karşılaştırmalı olarak projenin amaçları ve elde edilen sonuçlar şu şekilde belirtilebilir:

a) Küçülmek: Amaç 272.900 pozisyonda, sivil çalışan sayısını azaltmak olarak belirtilmiştir. Ağustos 1998 itibarıyla yönetsel birimlerde azalma 317.000 kişiyi bulmuştur.

b) Yönetsel maliyetleri azaltmak: 1999 itibarıyla 5 yıllık bir dönem sonucunda 108 milyar dolar tasarruf sağlanmıştır.

c) Yönetim sisteminde reform yapmak: Kamu hizmetleri, bütçe ve gelir idaresinde yeniden yapılanma gerçekleştirilmiş ve gelir idaresi yeniden düzenlenmiştir.

d) Otoriteyi özerk kuruluşlar aracılığıyla merkezi olmaktan çıkarmak: Yöneticilere personel üzerinde özellikle bütçe ve gelir sağlama konularında daha çok otorite verilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla yapılan anket çalışmalarında, yöneticilerin %49'u iki yıllık dönemde kendilerine daha çok esneklik sağlandığını belirtmişlerdir. Bu grubun %20'si bu esnekliğin daha çok personel yönetimi gibi alanlarda olduğunu söylemişlerdir.

e) Çalışanları güçlendirmek: Federal yönetimde çalışan-yöneten arasındaki olumsuz ilişkileri mümkün olduğunca azaltmak amaçlanmıştır. Anket çalışmasında çalışan-yöneten arasından seçilenlerin %52'si, bu dönemde yönetim-çalışan ilişkilerinde kısmen gelişmeler olduğunu söylemişlerdir.

f) Kültürel değişim sağlamak: Örgüt kültüründe görevlendirme ve yetki vermeden çok motivasyon ve güç kazandırmaya dönük bir değişim amaçlanmıştır. Federal yönetim çalışanlarının %20'si Performans Değerlendirme Projesinin yönetimde değişim konusunda olumlu etkisi olduğunu söylerken, %47'si bu görüşe katılmadıklarını belirtmişlerdir. Ankete katılan çalışanların %37'si kendi kurumlarının performans değerlendirme projesi hedeflerini, kendilerine öncelikli hedef olarak belirlediklerini belirtmişlerdir.

g) Hizmet kalitesini geliştirmek: Amaç halkın istek ve ihtiyaçlarına göre hizmet sunma anlayışını geliştirmek olarak belirtilmiştir. Ankete katılanların %21'i

Performans Değerlendirme Projesinin hizmet kalitesindeki artışa katkısı olduğunu belirtirken, katılanların %41'i ise bu görüşe katılmadıklarını söylemişlerdir.

h) Kuruluşların çalışmalarında verimliliklerini artırmak: Amaç düşük maliyetlerde yüksek verimlilik sağlayacak temel çalışma süreçlerinin yeniden düşünülmesini ve analizlerinin yapılmasını sağlamak olarak belirtilmiştir. Ankete kankanların %61'i bütçe azaltanları, küçülme ve yeniden yapılanmanın, birçok alanda yapılan iş miktarının artmasını sağladığını belirtmişlerdir (Thompson, 2000/a:523- 524).

ABD'de son dönemde farklı uzantılarıyla Ulusal Performans Değerlendirme Projesinin, kamu yönetiminde halâ etkin olduğu belirtilmektedir. Uygulamalarda çalışanlara tahmin edilmedik şekilde güven duyulmakta ve en tepeden başlayarak Kongreden ve Başkandan destek alınmaktadır (Green vd., 2000:153). Projenin kapsadığı yeniden yapılanma çalışmalarının temelleri, sayıları 325'i bulan yeniden yapılanma laboratuvarlarında atılmıştır. Bu tür kuruluşlar federal yönetime bu amaç doğrultusunda çalışmak için istekli olmuşlardır. Proje bu laboratuvarların yeni yönetim kültürünün oluşturulmasında çok önemli olduğunu ortaya koymuştur (Green vd., 2000:154).

Bütün bunlara rağmen projenin uygulanma sürecinde çok fazla sorunla karşılaşıldığı belirtilmektedir. Klâsik hiyerarşik sorumluluktan kurtulamamak ve uygulamalara toplam kalite yönetimi nitelendirmesinde bulunularak kolaycılığa kaçmak (Fox, 1996:260), başarının önündeki en büyük engeller olarak gösterilmiştir. Ayrıca bu çalışmaların entelektüel tutarlıktan yoksun olduğu ve nihai amacın dağınık olduğu yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bazı eleştirmenler ABD'nin Yeni Zelanda'nın yaptığı gibi taklit yolunu kullanamayacağını, tutarlılık, geniş kapsamlılık, tekdüzeliğin uyarılması, performans kıstasları, özel sektörlere yakınlık gibi ilkeleri kendi şartlarına uyarlayarak kullanması gerektiğini belirtmişlerdir.

Al Göre raporu ile ABD'de başlayan bu yeni dönem büyük bir hızla gelişimini sürdürmektedir. Alınan sonuçlardaki başarı, uygulamaların arkasındaki kamuoyu desteğini daha da artırmaktadır. Rapor Başkan Clinton döneminde görülen birçok uygulamayı da etkilemiştir. Bu dönemin yeniden yapılanma hareketinin önemli bir unsuru olarak, sonuçları başarabilmek için çalışanları güçlendirmek ilkesini gündeme getirmiştir. Bunun için karar verme sürecini, federal çalışanlara dönük olarak yerelleştirmiş, kişilere işlerinde başarılı olmaları için gerekli araç-gereç sağlanmış ve sorumluluk yüklenmiştir (Butler, 1996:40). Ayrıca bu dönemde verimliliğin ölçüsü müşteri tatmini olarak belirlenmiştir (Brudney vd., 1999:24). Clinton yönetiminde tasarrufa dönük tedbirler kısa zamanda sonuç vermeye

başlamıştır. 330.000'e yakın görevli 1993-1998 yılları arasında kamu görevinden uzaklaştırılmıştır. Özellikle Savunma Bakanlığı sivil görevlilerinde önemli azalmalar olmuştur, %16'yı bulan bu azaltım, Kennedy döneminden bu yana en yüksek oran olarak dikkat çekmiştir. Bu personel sayısındaki azalanlar yönetimi küçültmüş, ancak halkın istekleri doğrultusunda hizmet dağıtım düzeylerinde genişleme devam etmiştir. Ancak etkin bütçeleme metodlarının, demokratiklik ve etkinlik açısından değişimin önemli unsuru olarak gündemde kalması (Willoughby, 1991:33), bu genişlemenin finansmanının rahatlıkla yapılabilmesini sağlamaktadır.

Bu dönemde raporlarda yer alan önerilerin %66'sı yerine getirilmiş, bu amaçla Kongre 85 kanun çıkarmıştır. Kamu kuruluşları bünyesinde oluşturulan 1200 tane yeniden yapılandırma birimi ödüllendirilmiş, kurumlar bünyesinde 350 tane yeniden yapılandırma laboratuvarı oluşturulmuştur. Kamu kurumları arasında yaygın olan risk almama ve hata yapmama eğilimini kırmak amacıyla "Affetme Kuponu" denilen bir uygulama başlatılmıştır. Kurum yöneticisine yılbaşında belli sayıda affetme kuponu verilmiş, yöneticiye, yeni bir uygulama başlatır ve başarısız olursa, bu kuponu vererek, hiç bir sorguya maruz kalmadan sorumluluktan kurtulacağı garantisi verilmiştir.

Bu şekilde beş yıllık dönemde, hedeflenen 177 milyar dolarlık tasarrufun 137 milyar dolarlık kısmı gerçekleşmiştir. Kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik olarak, kuruluşlar kendi iç işleyişleriyle ilgili 640.000 sayfalık mevzuatı yok etmişler, federal düzenlemelerin de 16.000 sayfasını kaldırmışlardır. 31.000 sayfa mevzuat daha anlaşılır olması için yeniden yazılmıştır. 850 ayrı birimde çalışan-yöneten işbirliği sistemi kurulmuştur. 570'ten fazla kamu kuruluşunda 4000'i geçen müşteri standardı oluşturulmuştur (Yılmaz, 2001:52-53). Bütün bunların sonucunda yapılan araştırmalarda halkın kamu yönetimine güveni 30 yıldan bu yana ilk defa artma eğilimine girmiştir.

Merkezde bu eğilim yaşanırken yerel yönetimlerde bu durum biraz daha farklılaşabilmektedir. Çünkü ülke genelinde sürekli olarak yeni yönetim tekniklerinin uygulanması sürecinde, daha çok nasıl eyalet yönetimlerinin daha başarılı olduğu sorgulanmaktadır. Yerel yönetimlerin daha az yasalara bağlı oldukları ve esnekliklerinin bulunduğu belirtilmekte, merkezin de bu tür avantajlardan yararlanması gerektiği şeklinde değerlendirmeler yapılmaktadır. Birçok araştırmada halkın yerel yönetimlere daha çok güvendikleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Halk etkin ortaklığın kurulması ve yürütülmesinde yerel yönetimlerle daha çok işbirliği yapmaktadır. Yerel ile özel arasındaki ilişkiler kendi doğal çevresinde oluşmakta, bundan dolayı yerel yönetim merkezi yönetime göre her zaman daha güçlü (Peters-Pierre, 1998:2) konumda olmaktadır. Bu durum ABD' de halkın yönetime

katılmasını sağlayacak yönetim mekanizmalarının sayıca artırılmasını zorunlu hale getirmektedir. William Scott ve David Hart, “Organizational Amerika” (Örgütsel Amerika) isimli çalışmalarında 20. yüzyılın Amerikan yüzyılı olduğunu belirtmekte ve bu yüzyılda Amerikan hâkimiyetinin ileri teknoloji ve örgütsel becerilerdeki mükemmellikten kaynaklandığını söylemektedirler (Frederickson, 1977:112).

20. yüzyıl için bu tespitin kısmen de olsa gerçekleştiği söylenebilir. Bu durumun 21. yüzyıl için, ileri teknoloji ve örgütsel becerilerdeki mükemmelliğin en üst seviyeye çıkması ve yönetim mekanizmaları ile halkın katılımının da sağlanarak, yöneten-yönetilen ilişkisinde yaşanan sorunların azaltılması suretiyle mümkün olabileceği değerlendirmeleri yapılmaktadır.

SONUÇ

YKY düşüncesi tüm dünyada özellikle 1970’lerden itibaren benzer uygulamalarla gündeme gelmiş ve etkilediği ülkelerde ortak gelişmelere neden olmuştur. Siyasi becerileri tamamlayacak yönetim becerilerine vurgu yaparak, bürokratik süreç ve kurallarla girdi kontrollerinden nitelikli çıktı ölçülerine ve performans amaçlarına yönelerek, yönetim denetiminde yeni raporlama, sorumluluk ve denetim stratejileri eşliğinde değişim ve dönüşüm sağlayarak etkinliğini hissettirmeye çalışmıştır (Kamensky, 1996:250).

Özel sektör mülkiyetine, sözleşmedi işe ve kamu hizmeti bölüşümünde rekabete öncelik vererek, özellikle ekonomik olan ve olmayan fonksiyonların ayrılmasıyla ve politika uygulamalarından ders alınmasıyla birlikte, büyük bürokratik yapıların yarı otonom kuruluşlara dönüştürülmesini sağlayarak kamu yönetimlerinde radikal değişikliklere neden olmuştur. Kısa dönem iş sözleşmelerinin ve toplu plân anlayışının geliştirilmesi, performans sözleşmeleri, vizyon ve misyon yönetimi gibi bazı özel sektör pratiklerinin kamu yönetimine uyarlanmasını öngörmesi ve tasarrufa, maliyete ve verimliliğe vurgu yaparak (Kamensky, 1996:251), kamu yönetimlerinin yaşanan gelişmelerin gerisinde kalmalarını engellemiştir.

YKY tüm etkinliğini klâsik kamu yönetiminin yetersizlikleri karşısında göstermiştir. Geleneksel yönetimde görülen düşük ücretle istihdam, kârdan çok fiyatların maliyeti karşılamaının beklenmesi, özel sektörün zayıf olduğu alanlarda kamu sektörünün çok sayıda kişi çalıştırması, kayıpların önlenmesi için bütçeden katkı alınması, faaliyetlerde ve girdilerde dönüşüm kriterlerinin sağlanmasında eksiklikler olması ve önemli kararların verilmesinde mutlaka bakanlıklara bağlı kalınması (Lane, 2000:77) gibi olumsuzluklar, YKY düşüncesinin bu alanda getirdiği çözüm önerileri ile sürekli olarak güçlenmesine yol açmıştır.

YKY aslında klâsik kamu yönetiminin yerini alan basit ilkeler kümesi olarak görülmemelidir. Birçok kişi YKY'nin fikir bütünlüğünden yoksun olduğu hususunda eleştirilerde bulunmakta, yalnızca farklı reform stratejilerinin birleştirildiğini söylemektedirler (Lane, 2000:131). Oysa YKY; artan sosyal ve kültürel karmaşıklık ve belirsizlik sonucu farklılıkların ortaya çıkması, öngörülemeyen, plânlananı ay an gelişmelere uyumu sağlayacak kapasite geliştirme çabaları, yönetimin demokratikleşmesine dönük artan talepler ve bu doğrultuda bireylerin ve toplulukların hizmetlerin dağılımı ve dizayn edilme sürecinde yer almak istemeleri (Yeatman, 1994:290) gibi yeni ve farklı bir ortamda yaşanan sorunlara çözüm bulmaya çalışmaktadır. Bu ortam YKY'nin dinamik bir bünyede olmasını zorunlu kılmaktadır.

YKY'nin güçlü olmasını sağlayan en önemli özelliklerinden bir tanesi de, siyasilere yönetim kapasitelerini daraltıyor olmasıdır. Bu süreçte yönetim fonksiyonları üst düzey yöneticilerin gücünü artırmaktadır. YKY aslında politikacıların gücünü de, özellikle kamu sektörünü değiştirme hususunda artırmaktadır. Ancak bunun için getirdiği sözleşmecilik, özelleştirme gibi mekanizmalar yöneticilere güvenmeyi ve onların yetkilerini artırmayı zorunlu kılmaktadır (Lane, 2000:144). Mevcut durumda kamu girişiminden kamu müteşebbisliğine doğru dönüşüm yaşandığını ve bundan yöneticilerin kazançlı çıkacağı düşünüldüğünde, YKY'nin öngörülerinin önemi daha da artmaktadır.

Hükümetler, bu noktada verimliliği iki strateji ile yükseltebileceklerdir. Bu stratejilerden birincisi girişimciyi izlemek, denetlemek ve ikincisi bu süreçte yöneticiyi yetkilendirmek (Lane, 2000:92) olarak özetlenebilir. Bu şekilde YKY'nin ekonomik yönünün iyi işlediği düşünüldüğünde, YKY'nin demokratik politikalar üzerinde nasıl etkisi olduğu daha kolay analiz edilecektir. Bir defa YKY ekonomik amaçlar olarak üretkenliği ve etkinliği gündeme getirmektedir. Ancak bu durum demokrasi ve onun değerleri üzerinde negatif etki yapabilmektedir.

YKY aslında büyük bir cesaret örneği olarak değerlendirilmektedir. Çünkü herhangi bir olguya veya unsura yeni damgasını vurmak zor bir girişim olarak görülmekte, düşünceler, fikirler, konseptler, paradigmlar ve teoriler için yeni kavramı gündeme getirildiğinde, bir öncekine göre bir farklılık öne sürmek (Frederickson, 1992:369) gerekmektedir.

YKY teorisyenleri, kamu yönetimi için yeni nitelendirmesini yaptıktan sonra ortaya koydukları görüşler için portatifik ve yayılabilirlik iddiasında bulunmaktadırlar. Aslında doktrinler hep benzer iddiayı ortaya atmaktadırlar. Sorunları çözmek için farklı temalarda, farklı örgütlerde, yönetim düzeylerinde ve ülkelerde,

eğitimden sağlığa, merkezi yönetimden yerel yönetime, zengin kuzeyden fakir güneye, Danimarka'dan Yeni Zelanda'ya kadar her şekilde uygulanabileceklerini öngörmektedirler. YKY için de evrensellik, pratikte tamamlanmamış bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı da düşünce, uluslararasıdan çok uluslar üzerinde daha fazla etkiye sahip bir akım olarak görülmektedir. YKY teorisyenleri ayrıca birçok farklı değeri etkin bir şekilde içeren apolitik bir çerçeve sunduklarını da iddia etmektedirler. Bu açıdan tarafsızlığı ve objektifliği yönetim sistemine yansıttıklarını (Hood, 1991:8) belirtmektedirler.

Bu bağlamda YKY teorisyenlerinin geleceğe dönük beklentileri de şöyle özetlenebilir:

a) Gelecekte ekonomi teorileri ve ekonomi orjinli reformlar öncelikli olacak. Katı kamu sektörü patolojilerini yenibilmek için bunlardan yararlanılacak. YKY bu şekilde verimliliğe, akılcılığa ve modernliğe de vurgu yaparak küreselleşecek.

b) YKY sonrasında yeni norm ve değerlere karşı tepkiler oluşabilir. Bunun sonucunda da klâsik kamu hizmeti anlayışına tekrar dönmek istenebilir. Çoğulcu toplumlarda tahmin edilemeyen kurumsal değişimler, bu tür güçlerin karşısında yer alacak ve eski modalar tekrar popüler moda haline gelecek (Christensen-Legreid, 2002/b: 310)

c) YKY kamu sektörünü daha karmaşık hale getirebilir. Aslında YKY, çok aktörlü aparatlar sunmaktadır. Sorunlar karşısında karma çözümler getirmektedir. Piyasa orijinli reformlar yeni örgütsel formları oluşturmaktadır. Bunlar özel sektörle kamu kuruluşları arasındaki farklılıkları daha da bulanıklaştırmaktadır. YKY daha çok yeni değerlerle ortaya çıkacak, yeni ekonomi orijinli kültürel norm ve değerler geleneksel yönetsel norm ve değerlerle kaynaştıracak ve onların içinde eriyecektir. Hatta karma yeni kültürler ortaya çıkacak, kamusal yaşamın sembol ve seremonileri, geçmişinkinden daha da önemli olacaktır. Bu durum kamu kuruluşlarının her zamankinden daha da karmaşık yapıya bürünmelerine yol açacak, bunun sonucunda, kamu kuruluşları faaliyetlerini ve kendilerini tanıttıkları rehberler hazırlamak zorunda kalacaklardır.

YKY düşüncesinin geleceği yukarıda ana batlılarıyla gösterilen dönüşüm sürecinin başarıyla geçirilmesine bağlıdır. Çevresel şartlar, politikalar ve yönetim kültürü, YKY uygulamalarını fikirler, çözümler ve bunların uygulamaya aktarılması şeklinde etkilemektedir. Bunun sonucunda yönetsel sistem dönüşmekte ve böylelikle reform teorisinin ve demokratik görüşlerin dönüşümü sağlanmaktadır. İlk atılan adımın, yani çevresel şartların, politikaların ve yönetim kültürünün YKY uygulamalarının içeriğini belirleyebilmesi, yaşanacak dönüşüm sürecinin, dolayı-

siy la YKY'nin geleceğinin belirlenmesinde en önemli unsur olmaktadır.

KAYNAKÇA

- ANDERSON, Kerstin Sahlin, 2002, "National International and Transnational Constructions of New Public Management", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, The Transformation of Ideas and Practice, England, 43-72.
- BARBERIS, Peter 1998, "The New Public Management and a New Accountability", **Public Administration**, 76, 3: 451 -471.
- BROWNLOW, Louis And Charles E. MERRIAM, 1991 "Report Of The President's Committee On Administrative Management", SHAFRITZ, Jay M. And Albert C. HYDE (Ed.), **Classics of PA**, USA: Wadsworth Publishing Co. 90-95.
- BRUDNEY, Jeffrey L. and Ted F. HEBERT, 1999. "Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform", **Public Administration Review**, 59, 1.
- BUTLER, Robin, 1996, "Management In Government: The Future", **International Journal Of Public Sector Management**, 9, 1: 36-43.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID, 2002a, "A Transformative Perspective on Administrative Reforms". Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**. England: Ashgate. 13-39.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID, 2002b, "Transforming Governance in the New Millennium", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**. England: Ashgate. 301-31 E
- COPE, Stephan-Frank LEISHMAN-Peter STORIE, 1997, "Globalization, New Public Management And The Enabling State", **International Journal Of Public Sector Management**, 10,6: 444- 460.
- DİNÇER, Ömer ve Yahya FİDAN, 1996, **İşletme Yönetimi**, İstanbul: Beta Yay.
- DUGGETT. Michael, 2002, "Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar", (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, 35,2:1-9.
- DUGGETT. Michael, 2003, "Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar". (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), **Amme İdaresi Dergisi**, 35,2:1-9.
- DUNSIRE, Andrew, 1995, "Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint", **Public Administration**, 73: 25-35.
- DUNSIRE, Andrew, 1999, "Then And Now Public Administration, 1953-1999", **Political Studies**, 47, 2:360-379.
- FAULKES, Keith, 1999, **Political Sociology**, USA: New York Un. Press.
- FOX, .I. Charles, 1996, "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics", **Public Administration Review**, 5, 3: 256-262.
- FREDERICKSON, H. George, 1977, **New Public Administration**, USA: Alabama Un. Press USA.
- FREDERICKSON, H. George, 1992, "Toward a New Public Administration", Robert B. DENHARDT (Ed.), **Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases**, USA: Brooks Pub. 368-381.

- GALNOOR, Itzhak-David H. ROSENBLOOM-Allan YARONİ, 1998, "Creating NPM Retorms: Lessons from Israel", **Administration & Society**, 30, 4:393-419.
- GAMBLE, Andrew, 1990, "The Thatcher Decade in Perspective", Patrick Dunleavy (Ed.), **Development in British Politics**, USA: 333-342.
- CRAY, Andrew And Bill JENKINS, 1995, "From Public Administration to Public Management: Reassing A Revolution", **Public Administration**, 73:75-79.
- GREEN, T. Mark, Lawrence R. JONES, Fred THOMPSON, 2000. Local Heroes? Reinvention Labs in the Development of Defense", Jeffrey L. BRUDNEY (Ed.). **Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods and Practice**, USA: Georgetown Un. Press. 153-171.
- HOOD, Christopher, 1991, "A Public Management For Ali Seasons?", **Public Administration Review**,69:3-19.
- HUGHES, Owen, 1998, **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin's Press.
- IVES, Denis, 1994, "Next Steps in Public Management", **Australian Journal of Public Administration**, 53, 3:335-341.
- JENSSEN, Synnave, 2002, Transforming Politics:Towards New or lessen Roles for Democratic Institutions", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 289-300.
- KABOOLIAN, Linda 1998, "The New Public Management: Challenging the Boundaries Of The Management-Administration Debate", **Public Administration Review**, 58,3:189-194.
- KAMENSKY, John, 1996, "The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform", **Public Administration Review**,56, 3:247-255.
- LANE, Jan-Erik, 2000, New Public Management, Routledge, London, England, 2000.
- LENKOWSKY, Leslie, 2000, "Reinventing Government: The Case of National Service", **Public Administration Review**,60, 4: 298-308.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN. Uğur, 1997, "The New Public Management", **AÜSBF Dergisi**, 52: 517-566.
- RESCHENTHALER, G. B., 1996, "The information revolution and the New Public Management", **Journal of PA Research&Theory**, 16, 1:125- 144.
- PETERS, B. Guy And John PIERRE, 1998, "Governance without government? Rcthinking Public Administration", **Journal of PA Research&Theory**, 8, 2:223-244.
- RHODES, R.A. W, Charlotte DARGIE, Abigail MELUILLE And Brian TUTT, 1995, "The State of Public Administration: A Professional History: 1970-1995", **Public Administration**, 73:1- 15.
- ŞAYLAN, Gencay, 1994, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge.
- WEIKART, A. Lynne, 2001, "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", **Urban Affairs Review**,36, 3:359-382.
- WILLOUGHBY, William F., 1991, "The Movement for Budgetary Reform", SHAFRITZ, Jay M. (Ed.) **Classics of Public Administration**, USA. Wadsworth. 33-38.
- THOMPSON, James, 2000a, "Quasi Markets and Strategic Change in Public Organization", Jeffrey L. BRUDNEY (Ed.), **Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods and Practice**, USA:Georgetown University Press. 197-214.

- THOMPSON, James, 2000b, "Reinvention As Reform: Assessing The National Performance Review", **Public Administration Review**. 60,6:508-522.
- YEATMAN, Anna, 1994, "The reform of Public Management: An Overview", **Australian Journal of Public Administration**, 53, 3:287-296.
- YILMAZ, Osman, 2001, **Kamu Yönetimi Reformu**, Ankara: DPT Yay.

MERKEZİ YÖNETİM - YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ ALANINDA YAŞANAN GLOBAL GELİŞMELER

Abdulkadir MAHMUTOĞLU*

1. Giriş

Dünyada yaşanan gelişmeler yerel yönetimlere bakış açısını da değiştirmektedir. Sorunların büyümesi ve küresel bir boyut kazanması yerel yönetimlerin önemini azaltmak yerine, giderek artırmaktadır. Dünya birbirine zıt gibi görünen iki değişim sürecini birlikte yaşamaktadır: küreselleşme ve yerelleşme.¹

Çağımızda her alanda değişim ve gelişmeler görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışları da global süreçlerden etkilenmektedir. Çağdaş yönetim tarzının temel karakteristik özellikleri ya da yönetimde çağdaşlaşmanın başlıca ölçütleri; örgüt ve yönetimin içindeki tüm yönetici ve yönetilenler arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin tesis edilmesi, hem örgüt içinden hem de örgüt dışından yönetime katılma, şeffaflık, kaliteli hizmet verme, hedef kitlenin istek ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretimi, hizmet alanlarla hizmeti sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesidir.² Bu yönetim anlayışı doğrultusunda yönetimde küreselleşme ve yerelleşme yaklaşımları kapsamında yerinden yönetime ağırlık vererek bir yeniden yapılanma gündeme gelmektedir.

Günümüzde yerel nitelikli sorunlar uluslararası bir boyut kazanmıştır. Bu durum yerelin küreselleşmesi veya küreselin yerelleşmesi şeklinde ifade edilebilmektedir.

Yakın geçmişe bakıldığında 1945-1980 yılları arasında dünyada en önemli hedefin ulusal kalkınmanın gerçekleştirilmesi olduğu gözlenmektedir. 1980'li yıllardan sonra ise "demokratikleşme" kavramı ön plana çıkmıştır. Demokratikleşmenin yolu ise üç önemli anahtar süreç ile açılacaktır: Küreselleşme, özelleştirme ve yerelleştirme.

* Telekominikasyon İletişim Başkanlığında Daire Başkanı.

1 Bilal Eryılmaz, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, C: 4, S: 2. Mart 1995. s. 89.

2 Ahmet Haindi Aydın, "Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar", Türk İdare Dergisi, İçişleri Bakanlığı, Mart-1999, Sayı: 422, s. 19.

Küreselleşme büyük insan toplumunu bölen ulus-devletlerin oltadan kalkması ve özgürleşme süreci olarak değerlendirilmektedir. Özelleştirme, bireyin yaratıcı girişimciliğinin önünde duran modern çağ engeli olan devletin sınırlandırılması ve küçültülmesidir. Yerelleşme ise ulus-devletlerin devre dışı kaldığı bir ortamda bir yandan bireyin kendi kendisini yönetmesi, bir yandan da küçük ölçekli ortaklaşacılık anlayışının gelişmesidir. Bunların hepsi de özgürleşme ve demokratikleşme sürecinde birer aşama olarak değerlendirilmektedir.³

Aslına bakılırsa uzun vade deki amaç, devletin boşaltacağı alanları sivil toplum kuruluşları ve insanların kendilerinin doldurmasıdır. Küreselleşme ile birlikte bireylerin özgürlüklerinin sağlanması, devletin özellikle ekonomik ve mali alanda devre dışı bırakılmasıyla da herkesin kendinden sorumlu sayılacağı bir ortamın yaratılması düşünülmektedir.

Diğer taraftan bu iki kavram birbirlerinin karşısı olarak değil tam aksine paralel süreçler olarak ortaya çıkmışlardır. Bu kavramlar, yeniden yapılanma ve idari reform formülünün temel dinamikleridir. Ancak bu formül demokrasi kuramında bir kırılmaya ve krize neden olmaktadır. Devletin işlevlerindeki değişim, devlet-özel sektör, devlet-yurttaş, devlet-toplum, merkezi yönetim-yerel yönetim, siyaset-bürokrasi, devlet örgütlenmesi ve çalışma düzenlerinde değişimi gerektirmektedir.

Günümüzde güvenlik, barış ve demokrasi gibi olgular global bir yaklaşımla ele alınması gereken somular haline gelmişlerdir. Bu sorunların çözümü devletler üstü siyasal birimlerle (Avrupa Birliği gibi), ya da uluslararası örgütlerle (BM, IMF gibi) devletlerin egemenlik paylaşmasını gerekli kılmaktadır. Böylece tüm dünyada devletlerin egemenlik yetkilerini sınırdayabildi, bu doğrultuda kararlar alabilen ve uygulayabilen, insan hakları, demokrasi ve hukuk devleti gibi konuları evrenselleştiren, ama aynı zamanda yerelleştirerek küçük toplulukların ve hatta bireylerin haklarının koruyucusu bir global yönetim anlayışı yaratılmakta ve dünya bu anlamda küçülmektedir.⁴ Global yönetim anlayışı evrensel ile yerelin mücadelesine dayanmaktadır.

Globalleşme ekonomik düzeyde, kültürel düzeyde ve siyasal düzeyde yaşanmaktadır. Bu olgu ekonomik düzeyde sermayenin küreselleşmesi, siyasal düzeyde devletler üstü örgütlerin etkinliği ve kültürel düzeyde de farklılıkların ve çok kültürlülüğün globalleşmesi şeklinde gözlenmektedir. Kültürel globalleşme yerel ile evrenseli sıkılaştırarak, merkezi çevreye çevreyi de merkeze getirmektedir.⁵ Bu

3 Birgül A. Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Todaie Yayını, No: 266, Nisan 1996, Ankara, s. 7.

4 Fuat Keyman, Türkiye ve Radikal Demokrasi, Alfa Yayınları, Şubat 2000, İstanbul, s. 24.

5 Keyman, a.k., s. 30.

anlamda yaşananları, evrenselin, ulusalın ve yerelin kesişmesi ve global kültürün varlığından daha çok farklı kültürlerin globalleşmesi şeklinde düşünmek gerekmektedir.

Yaşanan değişim ve gelişim süreci devletleri hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından etkilemiştir. Küreselleşme ve yerelleşme kavramları; merkezi yönetim -yerel yönetim ilişkileri bağlamında değerlendirilerek bu ilişkiler üzerindeki etkileri ele alınacaktır.

2. Küreselleşmenin Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkisine Etkileri

20. yüzyılın özellikle son döneminin belki de tarihin hiç bir döneminde yaşanmamış yoğunlukta çarpıcı değişimlere sahne olduğunu söyleyebiliriz. Bu değişimlerin teknoloji, elektronik, iletişim ve biyoteknoloji gibi alanlarda yaşanan gelişmeler olduğu özellikle dikkat çekmektedir. Toplumsal-ekonomik alanlarda görülen hızlı değişimler ise iki bloklu bir yapıya dayanan dünya düzeninin yıkılmasıyla, sistemin uluslararasılaşması veya daha doğru bir ifadeyle uluslararasılaşması sonucunu doğurmuştur. Bu süreç içerisinde örneğin bağımsız ulusal devletlerin Avrupa Birliği içerisinde devletler üstü başka bir otoriteye bağlanması gibi bir takım değişimler yaşanmaktadır. Bununla ilişkili olarak ulusal kurumlarda da bir takım değişikliklerin yaşanması kaçınılmaz olmaktadır. Bütün bu değişimler son zamanların moda deyiimiyle bir küreselleşmeyi izah etmektedir. Dünya sistemi içerisinde bir bölgede yer alan bir değişim, sistemin öteki parçalarını da etkileyebilmekte ve zincirleme değişimlere yol açabilmektedir.⁶

Küreselleşme, bağımsız ulus devletlere nüfuz eden ve onların toplumsal, siyasal ve ekonomik işlev ve kaynaklarını demokratik yollarla yönlendirme ve kontrol etme kapasitesini etkileyen ve erozyona uğratan bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Bu yönüyle küreselleşme devletle ve demokrasiyle yakından ilişkilidir. Aynı şekilde devletin merkezi yönetim ve yerel yönetim dizgelerini de etkilemektedir. Devlet ile demokrasi arasında pozitif bir ilişki söz konusu iken devlet ile küreselleşme arasında negatif bir ilişki vardır.⁷

Küreselleşme, dünyanın “tek bir yer” olarak algılanması yönündeki bilinç artışını anlatan bir kavramdır⁸ Küreselleşme, içinde değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem yarıştığı, hem farklılaştığı, hem öznellediği, hem de standartlaştığı bir

6 Turgay Ergun, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi. TODAİE. cilt 30, sayı 4, Aralık 1997. Ankara, s. 7.

7 H. Emre Bağçe. “Küreselleşme. Devlet. Demokrasi”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, c: 32, sayı: 4. Aralık 1999. Ankara, s. 3.

8 Rana. A. Aslanoğlu. Kent, Kimlik ve Küreselleşme, Asya Yayınevi. Bursa, 1998.

dünyayı çağrıştıran oldukça geniş ve tartışmalı bir terimdir. Kimilerine göre ise küreselleşme yeni bir dünya düzeninin değil fakat yeni dünya düzensizliğinin işaretçisi olarak değerlendirilmektedir.⁹

Küreselleşme modelleri dünyada ulus devletin tek aktörlüğüne son veren uluslararası örgütlerin ve çok uluslu şirketlerin bağımsız bir birim olarak ortaya çıktığını anlatmaktadır. Küreselleşme bir başka anlamıyla iletişim ve bilgi alanındaki olağan üstü teknolojik gelişmeyi ve yayılmayı içermektedir. Küreselleşmenin esaslı ulusal sınırları aşan işlem ve örgütsel bağlantılar olarak görülmektedir.

Küreselleşmenin ülke ve toplumlar üzerinde olumlu ve olumsuz birçok etkisi ortaya çıkmaktadır. Küreselleşmeye ve onun kurumlarına karşı tepkiler de gittikçe büyümektedir. Bu tartışma henüz bir neticeye vardiirilememiştir. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerin kendi toplumsal, ekinsel ve ekonomik koşullarına en uygun yönetim sistemlerini geliştirip uygulamaları, bu ülkeleri küreselleşmenin olumsuz etkilerinden koruyabilecektir. Bunun için bütün toplumların daha verimli, daha üretken olmak ve öz güçlerine dayanmaları gerekmektedir.¹⁰

Artık yadsınamaz bir gerçeklik olan küreselleşme ile ulusal devlet arasında bir gerilimin olduğunu açıkça belirtmek gerekmektedir. Her ülke dünya ekonomisi ile bütünleşirken daha avantajlı bir duruma geçmek istemektedir ve bu eğilimler devlet politikaları biçiminde yansıma bulmaktadır. Buna karşılık, küreselleşme süreci içerisinde kimin nasıl bütünleşeceği ve bütünleşme içindeki konumunun ne olacağı yönündeki kararlar uluslararası sermaye tarafından verilmektedir. Bu durumda da iki karar parametresi arasında gerilim ya da çatışma çıkması kaçınılmaz olmaktadır.¹¹

Tüm dünyada küreselleşmenin gereği olarak standartlaşmış bir kamu yönetimi anlayışı ve örgütlenmesinin ön plana çıkması için uluslararası ve bölgesel kuruluşların etkin bir şekilde çalışına yaptıkları gözlenmektedir. Hatta bu çalışma zaman zaman dayatma boyutlarına kadar vardiirilmektedir.¹² Bunun temsili ve katılımcı demokrasi değerleriyle, sorumluluk ve hesap verilebilirlik yönüyle izah edilebilmesi olanaklı değildir.

Küreselleşmenin kamu yönetimine etkileri bağlamında konuya bakıldığında; yönetime, tüm çalışanların ve yönetilenlerin daha geniş ve etkili katılımlarının

9 H. Emre Bağçe. a.k., 9.

10 Cevat Geıay, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özeleşirme, Yerleşme ve Yerel Yönetimler", a.g.m., s. 21.

11 Gencay Şaylan. Değişim Küreselleşmeye Devletin Yeni İşlevi, a.g.k.. s. 218.

12 Cahit Emre, a.g.k., s. 303.

sağlanması için yerinden yönetim, ekip çalışması, yetki ve sorumluluk devri, kazanç ve bilgi paylaşımı, iletişim, geri bildirim gibi tekniklerin kullanılmasının gündeme geldiği görülmektedir.¹³

20. yüzyılın son çeyreğinde küreselleşme ve yerelleşme ile birlikte tartışılan kavramlardan birisi de postmodernizm olmuştur. Postmodernizm, ussallık, merkezcilik ve bütünselliğe karşı merkezden kaçışı, orantısızlığı, çoğulculuğu, bölünmeyi ve parçaların ön plana çıkarılmasını önermektedir. Postmodernizm evrenselliğe karşıdır. Kuralların, anayasal kurumların, kamu yönetiminin, ulusal devletin kaldırılması gerektiğini savunmaktadır. Buna göre önemli olan büyük toplum değil, bu toplumu oluşturan topluluklardır. Ancak böyle bir durumda yönetimin nasıl gerçekleşeceğini postmodernizm açıklayamamaktadır.¹⁴

Postmodernizm kavramı 1980'li yılların anahtar kavramı iken 1990'lı yıllarda küreselleşme anahtar kavram haline gelmiştir. Dünyanın küçüldüğünü anlatan bir kavram olarak politikadan ekonomiye, eğitimden kültüre her alanda kullanılmaktadır. Küreselleşme uluslararası, toplumlar arası ve hatta insanlar arası bağların ulusal sınırları aşması anlamında ulus devletleri egemenlik krizi ile karşılaştırmıştır. Bu süreç ulusal ve yerel sorunların hem oluşumunda hem de çözümünde bir dış unsur olarak işlev görmektedir.¹⁵

Küreselleşme, hem yerelin evrenselleşmesi hem de evrenselin yerelleşmesi olarak değerlendirilebilir. Bu iki yönlü işleyen bir süreç olup, iki nokta arasındaki tüm olguları etkilemekte ve değişime zorlamaktadır.

Küreselleşmenin temel sorunlarından biri devlet kapasitesinin ve devletin genel yetkilerinin erozyona uğramasıdır. Bu durum her şeyden önce kamusal alanda dengesizliklere yol açmakta ve kamu hizmetlerinin düzensizleşmesine sebep olmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yetkileri, görevleri ve aralarındaki ilişkiler de küreselleşme sürecinden etkilenmektedir. Bu süreçte merkezi yönetime ait bazı yetkiler ulus devletler dışında uluslar üstü örgütlenmeler aracılığıyla tartışma konusu yapılmaktadır.

Küreselleşmenin alt başlıkları olarak başlıca üç kavram önerilmektedir.¹⁶

13 M.Akif Özer, "Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi", Türk İdare Dergisi, Sayı:450, Mart 2006, İçişleri Bakanlığı, s. 147. Ankara.

14 Turgay Ergun, a.g.m., s. 13.

15 E.Fuat Keyman, Türkiye ve Radikal Demokrasi, Alfa Yayınları. Şubat 2000. İstanbul, s. 1-2.

16 Turgay Ergun, a.g.m., s. 14.

- Özelleştirme,
- Serbest Pazar,
- Hükümet dışı örgütlenmeler ya da sivil toplum örgütlenmeleri.

Küreselleşmenin ödünsüz ideolojisi pazarın özgürlüğüdür. Bu süreçte sermaye, yatırım ve üretim için en uygun koşulları sağlayacak biçimde dünyaya yayılmakta, her yöreye girmekte ve dünyanın tek ve bütünleşmiş bir pazara dönüşümü hız kazanmaktadır. Küreselleşme ile uluslararasılaşan sermaye, önündeki coğrafi politik engellerin temizlenmesi için devleti ve onun işlevlerini yeniden belirlemektedir.¹⁷

Yerel olanın evrenselleşmesi ve evrensel olanın yerelleşmesi olarak da tanımlanan küreselleşme, ulus devlet kavramına bağlı olan dikey ilişkiler zincirini de çözmüştür. Bu devrede ulus devletlerin rolünü uluslararası ve uluslar ötesi bir devlet anlayışı ve siyasal kültür üstlenmiştir.

Postmodernizm’ in zemin hazırladığı yerellik kavramı yönetim (Governance) kavramıyla bütünleşmiştir. Ulusal sınırlar içerisinde ele alınan yerellik kavramı demokrasi devlet sarmalını ciddi bir zaafa uğratmıştır.¹⁸ Klasik demokratik sistem içerisinde, temsil sorunu böylece ortaya çıkmıştır.

Birçok siyaset bilimci küreselleşmenin temsili demokrasi kuram ve uygulamasında ciddi sorunlara yol açtığını düşünmektedir. Küreselleşme olarak tanımlanan yeniden yapılanma süreci, özelleştirme politikaları, pazarın özgürlüğü ve sermayenin serbest dolaşımı gibi araçlarla ulus devletin finansman alanındaki yetkilerini geriletmiş ve kullanılamaz duruma getirmiştir.

Devletin ekonomik ve finansal yaşamdan dışlanması hem bir özgürlük sorunu hem de demokratik siyasal rejimde kriz anlamına gelecektir. Küreselleşme ile birlikte demokratik kuram ve uygulamada bir temsil ve katılım sorunu ortaya çıkmıştır. Demokrasi seçilmiş ve toplumun rızasını almış siyasal bireylerin devlet bürokrasisini halk adına ve halkın istekleri doğrultusunda işletmesi ve yönetmesi demektir. Halkın toplum tarafından üretilen her türlü değerlerin bölüşümü ile ilgili olarak, ekonomik ve finansal yaşamı da ilgilendiren istek ve talepleri, siyasal karar verme sürecinin dışına çıkarılırsa demokratik temsil ve katılımın durumu ve işleyişi

17 Gencay Şaylan, Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitapevi Yayınları: 109. Ocak 1995, Ankara, s. 136-141.

18 Hasan Bülent Kahraman- Fuat Keyman-Ali Yaşar Sarıbay, Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim, Arayışlar dizisi no:2. Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademi, Nisan 1999, s. 15-19.

tartışmalı bir hale gelecektir. Kısaca demokrasinin anlam ve işlevi bir krizle karşı karşıya kalacaktır.¹⁹

Globalleşme devlet egemenliğinin artık bölünmez olmadığı ve uluslararası organlarla ve yerelleşme sonrasında da yerel güçlerle paylaşılabilirliğini savunmaktadır. Egemenlik kavramının bağımsız devletteki merkezi otoriteye ait olduğu anlayışı terk edilmektedir. Bu konudaki strateji egemenliğin devletlerden şehirlere ve özel birliklere doğru yayılmasını ve böylece ulusal, bölgesel ve yerel egemenliklerin global egemenliğe uyumlu olmasını sağlamaktır. Yani ulus devletler bundan böyle uluslararası egemenlik kullanan birimlerden alacakları direktifleri yerel bazda hayata geçirmekle görevli olacaklardır. En üstte global bir politik merkez, sonra ulus devlet ve daha altta ise yerel otoritelerin olduğu bir sistem işletilmektedir. Bu yeni dünya düzeninde ulus devletlerin işlevi belediyelerin faaliyetlerine, ulusal politikalar da global sistemin belirleyeceği hizmetleri yerine getiren belediyelerin politikalarına benzetilmektedir.²⁰ Bir anlamda ulus devletler global politik merkezin yerel yönetim birimlerine dönüşmektedirler. Ulus devletlere ise sadece belli bir alanın güvenliğini sağlamak görevi ya da rolü verilmektedir.

Daha sonraki aşama ise yönetim (governance) kavramı ile ifade edilen, merkezi otoriteye gerek duyulmadan, gönüllü sektör ya da üçüncü sektör diye de adlandırılan sivil toplum örgütlerinin (NGO) politikleşerek yönetme işlevlerini üstlenmeleridir. Kamusal ve özel sektörün dışında yer alan üçüncü sektör; vakıflar, dernekler, özel okullar, özel üniversiteler, dinsel ve kültürel nitelikteki kuramlardan oluşmaktadır.

Küreselleşme süreci merkezi yönetime ait yetki, görev ve kaynakların önce yerel yönetimlere daha sonra da hükümet dışı örgütlenmeler olarak sivil toplum örgütlerine devredilmesini ya da aktarılmasını hedeflemektedir. Sivil toplum kuruluşları demokrasinin gelişmesinde önemli yer tutmakla beraber bu örgütleri merkezi yönetime, yerel yönetimlere veya devlet bürokrasına alternatif olarak görmek doğru değildir. Kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşları aracılığıyla daha ekonomik, daha etkin, daha eşitlikçi ve daha adaletli biçimde verildiği uygulamada karşılaşılmış bir durum değildir.

Küreselleşme sürecinde ulus devlette varolan merkezi devletin gücü ve bürokrasi sorgulanmaktadır. 21.yüzyıl demokrasilerinde piyasa karar mekanizma-

19 Gencay Şaylan. Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi. TODAİE, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi. Ankara. Temmuz 1998, s. 83-102.

20 Yasemin Özdek, "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE. C: 32. Sayı: 3. Eylül 1999, s. 37-38.

ları üzerinde müdahaleci rol oynayan politik-yönetmel karar alanları daraltılacak, ulus devletin işlevleri yeniden gözden geçirilecektir. Bu anlamda yetkilerin bir kısmı bu gün var olan ve kurulması planlanan uluslararası örgütlenmelere bırakılacak, bir kısmı ise yerel yönetim birimlerine devredilecektir.²¹ Her iki gelişmede katılımcı ve çoğulcu demokrasinin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi çerçevesinde sunulmaktadır.

Son yirmi yıldan bu yana ulus devletin işlevini tamamladığı, kamu sektörü ve kamu yönetiminin küçültülmesi gerektiği ileri sürülmektedir.²² Küreselleşme süreci tarafından da desteklenen bu yaklaşım, daha etkin ve verimli bir devlet hedefine ancak merkezi yönetimin küçültülmesi, özelleştirme ve yerelleşme ile ulaşılabileceğini savunmaktadır.

Küreselleşmeyi tarihin sonu²³ olarak değerlendirenler olduğu gibi ulus devletlerin sonu olarak değerlendirenlerde vardır. Küreselleşme süreci ile hedeflenen 200 olan ulus devlet sayısının 2000'e çıkarılması, 2000 olan tekkelci şirketin de 200'e indirilmesidir.

Küreselleşme ile ilgili bir başka senaryo ise kültür temelinde medeniyetler çatışmasını konu almaktadır.²⁴ Buna göre medeniyetler küresel hegemonya için kendi aralarında çatışacaklardır. Çağımızda çok kültürlülük ortamında böyle bir çatışmanın yaşanmaması radikal demokrasi kuramı veya postmodernist siyaset felsefesi gibi çeşitli projelerin geliştirilmesine bağlıdır.

Küresel sermaye dünya üzerinde herhangi bir coğrafi ve hukuksal engelle karşılaşmadan ve hatta ulus devlet örgütlenmesini çözerek yerelleşmeyi gerçekleştirmiş ve yerel yönetim birimleriyle aynı düzlemi paylaşmaya başlamıştır. Ekonomik ve mali piyasaya merkezi yönetimin hiç bir müdahalesi kabul edilmemekte ve istenmemektedir. Ancak bu da bir ara aşamadır. En son noktada yerel yönetimlerde kullandıkları ekonomik ve mali yetkilerini sivil toplum kuruluşlarına ve şirketlere aktarmak durumunda kalacaklardır. Örneğin birer yerel nitelikli hizmet olan içme suyu dağıtımı, elektrik dağıtımı, doğal gaz dağıtımı, kanalizasyon şebekesi, çöp toplama gibi bazı işlerin yerli ya da yabancı şirketlere ihale edilmesi veya devredilmesi şeklinde bazı gelişmeler yaşanmaktadır.

21 Z. Toprak Karaman, "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", T.İ.D.. İçişleri Bakanlığı. Sayı:409. Aralık 1995, Ankara, s. 44.

22 Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi?, Ademi Merkeziyetçilik mi?", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, TODAİE, c: 9 , Sayı: 2, Nisan 2000, s. 14.

22 Francis Fukuyama, "Tarihin Sonu mu?", (Ed) (Çev. Yusuf Kaplan) Rey Yay., s. 14.

24 P. Samuel Huntington, "The Clash Of Civilisations?", Foreign Affairs, sayı: 72/1993 s. 22-49.

Bütün bu süreç merkezi yönetim-yerel yönetim-yerel halk arasındaki ilişkileri doğrudan etkilemekte ve değiştirmektedir. En azından temsil ve katılım mekanizmalarının bozulması, sorumluluk ve hesap verme bağlarının kopması sonucunu doğurmaktadır.

Özelleştirme politikaları, uluslararası sermayenin serbest dolaşımı, çok uluslu şirketlerin rekabet koşullarının iyileştirilmesi gibi uygulamalar küreselleşme süreciyle birlikte daha da hızlanmıştır.

Dünyadaki bu hızlı değişimin yarattığı bu ortamda şu sormalara çözümler aramak gerekmektedir:

- Bu (değişimler nereye varacaktır?
- Belirsizliğin egemen olduğu bir dünyada gerekli olan devletin boyutları ne olmalıdır?
- Devlet gerçekte küçülmekte mi, yoksa büyümekte midir?
- Devletin kalkınma sürecindeki rolü nedir ve ne olmalıdır?
- Demokratikleşmede devletin rolü nedir?
- Devletin ekonomideki rolü ne olmalıdır?
- Devlet girişimciliğine son verilmeli midir?
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler nasıl olmalıdır?
- Yerel yönetimler görev, yetki ve kaynakları açısından güçlendirilmeli midirler?

Yadsınamaz bir çağdaş gerçeklik olan ve dünyayı tek bir ekonomik ünite haline getirmeyi hedefleyen küreselleşme ile ulusal devlet arasında bir gerilim olduğu açıktır. Bu süreç içerisinde kimin nasıl, kiminle ve ne kadar bütünleşeceğine, bütünleşme sonrasında konumunun ne olacağına uluslararasılaşmış mali ve küresel sermaye karar vermektedir. Bu durumda iki parametre arasında gerilim ya da çatışmanın olması kaçınılmazdır.\$

Bu çatışma bir taraftan da yerelleşme eğilimlerini güçlendirmededir. Uluslararası sermaye ulus devlet düzlemi yerine yerel otoriteler ile yerel yönetimler düzlemini kendi çıkarları açısından daha uygun görmektedir. Burada demokrasi açısından bir paradoks da söz konusudur. Ulus devlet politikalarına rağmen küresel

sermayenin belirleyici politikaları nasıl uygulanabilecektir? Acaba ulus devletlere rağmen nasıl bir yerelleşme olabilecektir?

Günümüzde küreselleşme süreci yerelleşme politikalarını zorlamakta ve devletleri ademi merkeziyetçi bir yapıya yönlendirmektedir. 21. yüzyılda hem küreselleşme hem de yerelleşmenin kaçınılmaz olduğu söylenebilmektedir. Bu süreçte ulus devletler yetkilerinin bir kısmını küresel düzeye, bir kısmını ise yerel düzeye bırakmak zorunda kalacaklardır.²⁶

Belirsizliğin ve çoğu kez öngörülemeyen hızlı değişmelerin egemen olduğu toplumsal bir yapıda Devletin ve bu arada merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yapıları ve aralarındaki ilişkileri her boyutuyla yeniden düzenlemesi gerekmektedir. Bu süreçte merkezileşmeden kaçınılarak yerinden yönetime doğru bir eğilim benimsenmelidir. Piramit devletten, kurumlar arasında bağlantılar oluşturacak şekilde eşgüdümü maksimize eden bir devlet yapısına geçilmelidir. Merkezi yönetimin yerel yönetim kurullarıyla ilişkilerinde yeni bir yapı geliştirilmelidir. Weber tipi eskimiş ideal bürokrasi yerine esnek yapılı bir örgütlenmeye gidilmeli, yöneticilik tarzları gözden geçirilmelidir: Bürosuna kapanan, zamanını evrak trafiğini idare ederek geçiren, planlama, rapor yazma, mevzuat üretme şeklinde klasik yöntemlerle uğraşan yöneticiler yerine daha etkin bir yönetim tarzını benimseyen yöneticiler yetiştirilmelidir.²⁷

Yeni tür yönetim sisteminde, merkezi yönetim, standartları ve kamusal politikayı oluşturarak yerel nitelikli tüm kamu hizmetlerini yerel yönetimlere devretmelidir. Toplam kalite yönetimini benimseyen, kamu kurumlarının hizmetlerinden yararlanan yurttaşların istek ve beklentilerini dikkate alan, önemseyen, kendi personelini atayan ve kendi gelir kaynaklarına sahip bir yerel yönetim sistemi kurulmalıdır.

Küreselleşme süreci iki yönlü bir aşınmayı ifade etmektedir. Ulus devletin kullanmakta olduğu yetki ve görevlerin bir taraftan uluslararası kuruluşlara diğer taraftan ise yerel yönetimlere aktarımını ve devredilmesini anlatmaktadır. Küreselleşme paralelinde yöreselleşme süreci de işlemektedir.

Küreselleşme süreci içerisinde düzensizleştirme ve devletsizleştirme politikaları da savunulmaktadır. Ancak bu politikalar devletin işlevselliğini kaybetmesi sonucunu doğuracağı için toplumsal yaşamın ve bu arada yönetimin temellerini sarsacaktır.

26 Birgül A. Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" a.g.m., s. 25-26.

27 Ergun, a.g.m., s. 8.

Küreselleşme, karşıt bir etki olarak, fakat kendisinden türetilen yerellik süreciyle de etki alanı oluşturmıştır. Bunun bir sonucu olarak yerel yönetimler ve kentler ilgi odağı haline gelmektedirler. Bu noktada küresel olanla yerel olanın yakınlığından söz edilmektedir.²⁸

Bu küresel değişimler siyasal sistemleri de değişime zorlamaktadır. Sonuçta siyasal değişim toplumun ve sistemin demokratik yapısını da etkilemektedir. Küreselleşme süreci temsili ve katılımcı demokrasi üzerinde olumsuz bir baskı yaratmaktadır. Temsili demokrasinin krizi olarak da nitelendirilebilecek bu durum, küresel baskının halkla yönetim arasındaki sorumluluk ve hesap verme bağıni koparması olarak da görülebilir.

Küreselleşme süreci merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde, yerel yönetimlerden yana bir takım düzenlemelerin yapılmasına destek vermektedir. Öte yandan merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetleyici, düzenleyici, kontrol edici ve emredici fonksiyonu sarsılmaktadır. Ancak bu sarsılma yönetim sisteminde düzensizlik, koordinasyonsuzluk ve verimsizliğe sebep olabilecektir. Sonuçta yerel yönetim ve merkezi yönetim arasında sağlıklı bir ilişki kurulması her iki yönetim biriminin birbirinin tamamlayıcısı ve ayrılmaz bir parçası olarak görülmesine ve bütüncül bir anlayışla düzenlenmesine bağlıdır.

Kuramda ve uygulamada tartışılan, krizi aşacak bir yenilik olarak kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanlarında büyük bir popülerite kazanan ve tartışına evrenine girmiş bulunan “Yönetişim(Governance)” kavramı yeniliklerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁹ Ancak kavramsal tartışmalar ne olursa olsun, yeniden yapılanma gayretleri, demokratik siyasal kültürün kurumsal çerçevesinin varlığı ile sağlıklı bir şekilde sonuçlandırılabilir.

Küreselleşmenin Türkiye’deki yerel yönetimler ve özellikle kent yönetimi olan belediyeler üzerinde çok önemli etkiler yaptığı söylenebilir. Bunlardan ilki şehirde yaşayan kitlelerin, dünyanın en gelişmiş kentlerindeki yerel hizmet kalitesi ve çeşitliliğini talep etmesidir.

Küreselleşme ülkenin dışı açılması, sermayenin, teknolojinin bilginin özgür dolaşımı olarak anlaşıldığında Türk Belediyeleri açısından rekabetçi yeni bir yarış anlamına gelmektedir. Bu yarış hem bir umut hem de bir sorun yaratmıştır. Bir kere Türk kentleri dünya kentleri ile rekabetin bir sonucu olarak yatırım, istihdam, bilgi ve kalite alanlarında önemli mesafeler almış ve büyük yararlar sağlamışlardır.

²⁸ Aslanoğlu. a.g.k., s. 152.

²⁹ Şaylan, Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi, a.g.k., s. 101-102.

Ancak çeşitli nedenlerle küreselleşme trenini kaçırmış olan belediye yönetimleri için daha büyük bir ekonomik ve toplumsal sorun ortaya çıkmıştır. Bu süreç içerisinde kent içi ve kentler arası farklılıklar daha da artmıştır. Küreselleşme sürecine uyum sağlayan kentler yüksek standartta alt yapı, üst yapı ve hizmet sağlama zorunluluğu dolayısıyla daha sağlıklı ve dengeli kentleşmeyi gerçekleştirmek üzere çaba sarf etmeye başlamışlardır. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak daha çok hizmet için daha büyük mali kaynak ihtiyacı doğmuştur. Pahalı, yüksek teknoloji ürünü projelerin planlanması ve uygulamaya konulması belediyeleri büyük miktarlarda iç ve dış borçlanmaya sürüklemiştir. Yerel yönetimler açısından bu duruma "proje demokrasisi" adını verenler de olmuştur.³⁰

Küreselleşme olgusu Türkiye'nin, hatta tüm ülkelerin gücünü ve kapasitesini aşan bir sermaye dalgasıdır. Buna direnmek, kendi kabuğuna çekilmek ve kendi olanaklarıyla yetinmeye çalışmak artık mümkün değildir. Bu aşamada yapılacak en doğru iş, sermayeden yararlanarak, etkin ve verimli devlet yapısını oluşturmak, ekonomik yaşamda ranta dayanan sistemi üretime ve istihdama yönlendirmek, siyasal yaşamda istikrarı sağlamak ve uluslararası rekabette başarılı olmak için çaba sarfetmektir.³¹

Özetlemek gerekirse; yerel nitelikli sorunların küresel olma potansiyeli her zaman mevcuttur. Tam tersine uluslar üstü sorunlarda yerelleşebilmektedir. Çevre, nüfus hareketleri, terör, mafya, uyuşturucu, etnik ve dini sorunlar uluslararası toplumun olduğu kadar ulusal devletlerin ve yerel yönetimlerin de sorunları arasındadır. Küreselleşmeyle birlikte uluslar üstü kurumlar ve ulusal devletler bu sorunların çözümünde yerel yönetimlerle işbirliği ve işbölümü yapma durumuna gelmişlerdir.³² Böylece yerel yönetimlerle merkezi yönetim hatta küresel kurumlar arasındaki ilişkiler yeni ve farklı bir boyut kazanmıştır.

Bu koşullar altında asıl sorun, her alanda ekonomik, siyasal ve işlevsel bütünlüğün nasıl sağlanacağı ve uyumlu hale geleceğidir. Dünya sisteminin ayakta kalabilmesi ve küreselleşme sürecine paralel olarak gelişebilmesinin ön koşulu, egemen ve bağımsız devletlerin özerklikleriyle kendi bütünlüğü arasındaki ahengin sağlanabilmesidir. Bu olanaksız değildir. Bağımsız devletlerin birlikteliği, bütünlük ve farklılığı bağdaştırma şansına sahip bir yapılanmanın temel ilkesidir.³³ Bu anlamda bağımsız ulus devletler içerisinde de yeni yapılanmalar

30 Korel Göymen, "Türk Yerel Yönetimde Katılımcılığın Evrimi: Merkezi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", *Amme İdaresi Dergisi*. TODAİE. Cilt: 32, Sayı :4. Aralık 1999, s.82.

31 Taner Timur, *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*, İmge Yayınevi, Aralık 2000. Ankara, s. 94.

32 Eryılmaz, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", a.g.m., s. 92.

33 Keleş, *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri. Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi. Türk Belediyeciler Derneği, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, s. 25.

gerekmektedir. Bu yapılanma esas olarak küreselleşme ve yerelleşme kavramlarının belirleyiciliğinde bir denge arayışı olacaktır.

Yerellikle küresellik arasında var olan zorunlu ilişki açısından “küresel düşünüp, yerel davranmak” ifadesi önemli bir noktayı belirtmektedir.

3. Yerelleşme ve Özerkleşme Eğilimleri Çerçevesinde Merkezi Yönetim -Yerel Yönetimler İlişkisi

20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmeler, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru bir gidişi ortaya çıkarmıştır. Bu süreç temsili demokrasi kavramının ağırlığını, temsil kavramından kopararak doğrudanlık olgusuna çekmektedir. Bu tartışmalar katılım boyutunun ön plana çıktığı yeni bir kamu yönetimi anlayışını gündeme getirmiştir. Halkın katılımını doğrudan sağlayabilmek için, kamusal örgütlenmenin halk katılımına olanak verir şekilde küçültülmesi, yerelleştirilmesi, yeniden yapılandırılması ve düzenlenmesi gerekmektedir.³⁴ Bu gelişmeler yerinden yönetim anlayışının daha çok geçerlilik kazanması ve öneminin artması olarak değerlendirilebilmektedir.

Kavram olarak yerellik, yerel yönetimlerin yürütmekle sorumlu oldukları bütün görevleri kendi imkânları ve kendi yetkileri çerçevesinde yerine getirmelerini öngörmektedir. Yerelleşme eğilimleri; siyasal faktörlerden, gelişmişlik düzeyinden, geleneklerin ve devlet-toplum arasındaki ilişkilerin tarihi geçmişinden etkilenmektedir.

Kamu hizmetlerinin topluma etkin ve verimli bir şekilde sunulması için yerelleşme gerekliliği doğmuştur. Kamu hizmetlerinin veriliş şekli coğrafi, sosyoekonomik, yönetsel ve politik faktörlerle belirlenmektedir. Günümüzde yerel yönetimlerde giderek artan ölçüde işletmecilik anlayışı yerleşmektedir.³⁵

Kuşkusuz yönetimin bütünlüğü içerisinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yalnızca yerel iş görülerin verimli ve etkin biçimde sunulması için değil, aynı zamanda demokrasi ve yerel yönetim ekininin geliştirilmesi, ülkelerin birlik ve bütünlüklerinin korunması açısından da büyük katkılar sağlayacaktır. Çünkü ulusal bağımsızlık yalnızca askeri güçle değil, ekonomik güçle sağlanabilmektedir. Bunu gerçekleştirebilmenin yolu ise daha demokratik, laik, insan haklarına saygılı, hukuka bağlı, her türlü kirlenmeden arınmış bir siyasal rejime sahip olmaktan geçmektedir.³⁶ Yerinden yönetimin güçlendirilmesi, bu amaçların gerçekleş-

34 Cahil Emre, a.g.k., s. 302.

35 Z.Toprak Karaman, Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları. İzmir. 1996. s. 6.

36 Cevat Geray, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından, Küreselleşme, Özelleştirme, Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", a.g.m., s. 21.

tirilmesine yardımcı olacaktır. Yerinden yönetimin güçlendirilmesi ile ülke kaynakları etkin, verimli, ussal ve ekonomik olarak kullanılacak, ülkenin gelişmesi ve kalkınması yolunda önemli adımlar atılacaktır.

Yerel topluluğa verilecek hizmetin olabildiğince yakın yerel yönetim birimlerince verilmesini, alınan kararların da halka en yakın düzeylerde oluşturulmasını gerektiren yerellik ilkesi 1992 Maastricht Avrupa Birliği Anlaşmasının 3b maddesinde yer almıştır. Bu anlaşmaya göre Avrupa’ da oluşan yerel yönetim anlayışını şöyle belirtebiliriz:³⁷

- Devletin görev alanını daraltmak,
- Demokrasi çabalarını geliştirmek, yurttaşlara yönetime katılım olanağını sağlamak, yurttaşa yakın yönetim anlayışını yerleştirmek,
- Bürokrasiyi en aza indirmek,
- Yerelleşmeye önem vermek ve görev alanlarını yeniden tanımlamak.

Yukarıdaki madde dikkatle incelendiğinde, üye ülkelerin Avrupa Topluluğunun hegemonyasına girmekten çekindikleri ve bu nedenle ulusal kimliklerini koruma kaygısı taşıdıkları anlaşılmaktadır.³⁸

Yasama ve yürütme organlarınca alınacak kararların olabildiğince yurttaşlara en yakın düzeylerde alınması isteği, küreselleşmenin getirdiği tekliğe ve bütünlüğe karşı alınmış bir tedbir olarak düşünülmektedir. Böylece küreselleşmenin denge unsuru olarak yerelleşme süreci ortaya konmaktadır.

Yerellikle ilişkili kavramlardan biri olan özerklik; yerelleşmeyi, dağılmayı ve çevreye yayılmayı anlatan bir kavram olarak yerel yönetim olgusuyla özdeş bir nitelik taşır. Yönetim sistemi içerisinde kamusal kararların ve kamu hizmetlerinin bir merkezde toplanmasını değil yönetsel birimler arasında paylaşılmasını anlatmaktadır. Kararların tek merkezde alınması etkin yönetimi önlemektedir. Özerk olmak, bağımsız karar almak ve bu kararları uygulayabilmek, yeterli miktarda mali kaynağa sahip olmakla yakından ilgilidir.³⁹

Özerklik, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde vesayet kavramı ile birlikte dengeli bir şekilde ve yasalarla düzenlenmesi gereken bir konudur. Özerklik, yerellik ve vesayet, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri etkileyen ve belirleyen en temel kavramlardır.

37 M. Akif Çukurçayır. Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Yargı Yayınevi, Ankara. 2000, s. 105.

38 TOBB, a.g.k., s. 25-26.

39 Nuri Tortop, “Özerk. Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”. A.İ.D.. TODAİE, Cilt: 24. Sayı: 4, Ankara 1991, s. 3-6.

Özerklik; yerel yönetimlerin ülke çıkarlarına ve yerel menfaatlere daha iyi hizmet etmesini sağlar ve bu anlamda üretkenliği artırır. Özerkleşme eğilimleri kamu hizmetlerinin yerel bazda daha etkin ve verimli yürütülmesini sağlayan bir araç niteliğindedir.

Yerelleşen in genel ölçütleri olarak:

- siyasal
- fonksiyonel
- mali düzenlemeler üzerinde durulmaktadır.

Buna göre siyasal ölçüt meclis üyelerinin, başkanların ve yürütme organlarının seçimle işbaşına gelmeleri, fonksiyonel ölçüt sağlık eğitim, kültür, ulaştırma ve altyapı gibi başlıca görevlerin yerel yönetimlere devri, mali ölçüt ise yerel yönetimlere vergilendirme ve vergi oranlarının tespiti yetkisi ile yeterli miktarda kaynak aktarılmasını ifade etmektedir.⁴⁰

Yerellik ilkesinin fonksiyonlarını şu şekilde özetlemek mümkündür;⁴¹

- a) İlke yerel yönetimlerin yetkilerini öncelikle korumakta ve aşamalı olarak arttırmaktadır.
- b) Özerk yönetim garantisinin güçlendirilmesine katkı sağlamakta ve bu özerkliği önermektedir.
- c) Üst birliklerin, alt düzey üzerinde ve alt düzeyde yürütülmekle birlikte kendi sorumluluğu içindeki görevlerin yerine getirilmesi konusunda destekleyici, tamamlayıcı ve dayanışmacı davranmasını teşvik etmektedir.
- d) AB yetkilerinin gerçekleştirilmesine dönük planların somutlaştırılması ile Birlik kararlarının sadece Birlik organlarıyla değil, aynı zamanda üye devletlerin yerel organları eliyle de yürütülmesine imkân tanımaktadır.
- e) Yetki, görev ve kaynakların bölüşümünün rasyonel düzenlenmesini istemektedir.

Devletin yeniden yapılandırılması çerçevesinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve işlev dağılımının yapılması gündeme gelmiştir. Yerel nitelikli hizmetlerin yerelleşmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim tarafından yapılan birçok hizmet etkinlik ve verimlilik ilkelerine uygun şekilde yerelleştirilmeli ve

40 Birgül A. Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?” a.g.m., s. 26.

41 M. Akif Özer, a.g.m., s. 150.

bu çerçevede yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılmalıdır. Bu konuda ülkemizde geniş bir uzlaşma ve görüş birliği vardır.

Yerelleşme küreselleşmenin ilk basamağı olarak da değerlendirilmektedir. Bu anlamda ilişkilerin giderek artan ölçüde uluslararası hale gelmesi ve uluslar üstü kurumların çoğalması, önceleri merkezi yönetimin yetki alanındaki konularda, yerel yönetimlerin de yetki kullanabilecekleri düşüncesini geliştirmiştir.⁴²

Yerelleşme hizmet üreten birimle hizmeti talep eden arasında sorumluluk ve hesap verebilme bağı kuracaktır. Yerel ölçekli hizmetler üzerinde toplumsal denetim kolaylaşmaktadır. Böylece demokrasi ile yerelleşme arasında halen tartışılmakla birlikte çok yüksek bir ilinti vardır. Ayrıca yerelleşmenin birçok kamu hizmetinin daha etkin ve verimli bir şekilde üretilmesini sağlayacağı bilinmektedir.⁴³

Yerelleşme tartışmalarının yanında, 1980'li yıllarda bilimden sanata, politikadan kültüre her alanda etkisini gösteren postmodernizm tartışmaları, farklılıkları ön plana çıkaran, çoğulcu demokratik anlayış içerisinde lokal ve mekânsal siyasal eylemlere ve düşüncelere, sivil toplum içinde varlıklarını koruyabilecekleri şekilde yer veren, söylemlerini günlük yaşama geçirebilecekleri ve etkinliklerini sürdürebilecekleri kurumsallaşmaya ve örgütlenmeye gidebilmelerini öngören bir anlayışı simgelemektedir.⁴⁴

Düşünce alanındaki bu tür tartışmalar küreselleşme olgusuyla birleşince yerelliği ön plana çıkaran ve ona önem veren bir süreci ortaya çıkarmıştır. Bu süreç siyasal alanı küresel, ulusal ve yerel olarak genişleten ve düzenleyen bir siyaset anlayışı doğurmuştur. Bu bakımdan yerelleşme ve özerkleşme eğilimleri son yılların en çok üzerinde durulan konuları arasında yer almışlardır.

Yerelleşme ve özerkleşme kavramlarının yanında son yıllarda tüm dünyada yerellik ilkesinin yaygınlaşmasına paralel bir şekilde yerelde yönetim kavramı da gündemde yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır. Ülkemizde ve başka birçok ülkede, bu kavramın uygulamaya yansımaları olan Gündem 21 Merin sayısı her geçen gün artmaktadır. Gündem 21 belgeleri ile dünyadaki gelişmeler doğrultusunda yerel yönetimlere yeni işlevler yüklenmekte ve katılımcılık öne çıkarılmaktadır. Bu şekilde demokratik bir sürecin hayata geçirilmesine katkı sağlanmaktadır.⁴⁵

Özerklik kavramını belirleyen iki temel ilişki vardır. Bunlardan birisi yerel

42 Karaman, "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", a.g.m., s. 46.

43 Şaylan, Değişim. Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, a.g.k., s. 150-151.

44 Keyman, a.g.k., s. 74.

45 M.Akif Özer, a.g.m., s. 151.

yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkileri, diğeri ise yerel yönetimlerin yerel topluluklarla olan ilişkileridir. Özerklik, bağımsızlık anlamında değil medeni bir işbölümü çerçevesinde kendisine verilen görevleri kendi kaynaklarıyla ve kendi kararlarıyla yerine getirmek şeklinde anlaşılmalıdır.⁴⁶

Yerel özerklik, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında bir çatışma çıkarmaz. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin temel işlevleri birbirinden ayrıdır. Aslında devletin varlık nedeni güvenli ve sağlıklı bir ortamda vatandaşlarına insanca bir yaşam sağlamaktır. Bu bakımdan merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında işbirliği ve uzlaşma önem kazanmaktadır.⁴⁷

Avrupa Konseyi, 1957 yılında toplanan yerel yönetimler konferansında yerel özerklik ilkesinin temel nitelikleri arasında; yerel özerkliklere saygı, yerel yaşamın özgül niteliğinin korunması, devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, yerel yönetimlere akçal özerklik tanınması, özeysel yönetimce uygulanan denetim ve gözetimin ortadan kaldırılması ve gerekiyorsa işlemlerin yasaya uygunluğunun bağımsız yargı organlarınca denetlenmesini içeren ilkeler belirlemiştir. Konsey daha sonra bu ilkeleri geliştirerek yerel yönetimler özerklik şartı adıyla kesinleştirmiştir. Türkiye'nin de 1991 yılında onayladığı bu şarta göre, yerel yönetimlerin hem yetki olarak hem de akçal bakımdan güçlendirilmesini sağlayacak önlemler alınmalıdır.

Özerk yerel yönetimler, yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları kapsamında, yerel halkın hizmet gereksinmelerini karşılayacak olan kamu etkinlikleri açısından, yetki alanlarının dışında bırakılmayan ve başka yönetimlere verilmemiş olan her konuda genel yetkili olarak tam bir takdir hakkına sahip olmalıdırlar. Ayrıca yerel özerklik şartı, vesayet yetkisinin de ancak Anayasada ve yasalarda belirtilen durumlarda ve hukuka uygunluğun sağlanması amacıyla kullanılmasını öngörmektedir. Yerindelik denetimi, yerel özerklikle bağdaşan bir durum olarak görülmemektedir.⁴⁸

Türkiye, yerel özerklik şartına, yerel yönetimlerin iç yapılarının kendi organlarınca belirlenmesi, akçal konularda hareket özgürlüğünün verilmesi ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılması gibi konularda çekince koymuştur. Bunlara ek olarak, yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren konulardaki karar ve planlama süreçlerine katılmalarının sağlanması, vesayetin korunmak istenen yararlar orantılı olması durumunda var olabilmesi, gelir kaynaklarının dağıtımında bu yönetimlere

46 Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset a.g.k., s. 50.

47 Karaman, "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", a.g.m., s. 46-47.

48 Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 52-55.

danışılması zorunluluğunu düzenleyen maddelere de çekince konulmuştur.⁴⁹

Bugün Türkiye'deki merkezi yönetim yapısı içerisinde yerel yönetimlere merkezi yönetimin bir uzantısı ve bir parçası olarak bakılmaktadır. Ankara Büyükşehir Belediye eski başkanlarından birisinin söylediği bir söz bunu en açık şekilde anlatmaktadır: “Biz, Ankara halkının seçilmiş bir belediye başkanıyız, ama aynı zamanda merkezi yönetimin seçilmiş daire başkanınız.” Gerçekten de merkezi yönetimin bakış açısı; yerel yönetimlerin kendilerine göbekten bağlı olduğu yönündedir. Çünkü merkezi yönetim tarafından onaylanmadıkça kendi kararlarını uygulamayan, atama yapılmadıkça kendi temel ana personelini çalıştıra-mayan bir yerel yönetim birimi, adeta merkezi yönetime bağlı herhangi bir devlet dairesi konumunda olacaktır. Bu koyu merkeziyetçi sistemin bir göstergesi olup. Avrupa Yerel Özerklik Antlaşmasına ters düşen bir durumdur.⁵⁰

Türkiye’ de yerel yönetimlere verilen yetkilerin, görevlerin ve özerkliğin daha da genişletilerek arttırılması ve üzerlerindeki vesayetin giderek daraltılması gerekirken, bunların tam tersi bir gelişme daha doğrusu bir gerileme görülmektedir. Yerel yönetimlere yasalarla verilmiş görevlerin büyük bir bölümü merkezi yönetim tarafından üstlenilmiş, buda giderek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idare vesayet yetkisinin artmasına ve özerkliğin azalmasına yol açmıştır. Demokratikleşme süreci yerelleşme ve özerkleşmeyi sağlayacağı yerde tam tersine daha çok merkezden yönetimi ön plana çıkarmıştır.⁵¹ Son dönemlerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusu hep gündemde olmasına rağmen somut bir ilerleme ve buna paralel olarak yerelleşme ve özerkleşme adına bir gelişme sağlanamamıştır.

Yerelleşme ve özerkleşme, kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yönetim birimlerince verilmesi ilkesinin gerektirdiği esaslardır. Hizmette halka yakınlık olarak da adlandırılan bu durum, kamu görevlerinin yerine getirilmesi için yeterli miktarda kaynak ve yetkinin yerel yönetimlere aktarılmasını zorunlu kılmaktadır.

Yerelleşme ve özerkleşme süreci yönetsel, siyasal, toplumsal, tarihsel, geleneksel ve demokratik gelişmelerle yakından ilgilidir. Bu gelişmeler yerel yönetimlerin aynı zamanda varlık nedenlerini de oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve ussal biçimde yerine getirilmesi isteği, yerelleşmenin ve özerk yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Katılımcı demokrasinin

49 Keleş, a.k., s. 55.

50 Cevat Geray, Yerel Yönetimlere Bakış. Yerel Yönetimler Sempozyumu (Ankara 24-25 Şubat 1994), “Toplumsal Gelişme ve Yerel Yönetimler” Genel-iş Yayınları No:4. Ankara, Haziran 1995, s. 11.

51 Geray, a.g.k., s. 7-8.

gerçekleştirilmesi, yerelleşmeye ve özerk yerel yönetimlerin varlığına bağlıdır.

Etkinlik ve verimliliğin sağlanması için yapılacak olan yeniden düzenleme çalışmaları, özerklikle doğru orantılı ve paralel olarak yürütülecektir. Çünkü özerklik hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamakla birlikte, yerel yönetim kurumlarının az maliyetle, daha çabuk, basit ve düzenli çalışmasına aracılık eder.

Özerklik tanınan idarelerin kamu çıkarları ve yasalara uygunlukla çizilen sınırlara uymaları gerekmektedir. Özerk kuruluşların, hizmette eşgüdüm ve bütünlüğü sağlamak, kaynakların daha verimli kullanılmasını temin etmek ve uyumlu bir yönetim sisteminin daha iyi ve sürekli işlemesi için denetlenmesi gerekmektedir.

Kurumların masraflarını karşılayan vatandaşları temsil eden yasama organının ve hükümetlerin ulus adına denetim yapma hakları vardır. Yargı organlarının ise hukukun tam ve doğru olarak uygulanmasını ve hukuk kurallarına uyulmasını gözetme yetkileri söz konusudur. Özerklik konusu gerek yerel yönetimler, denetim organları, merkezi yönetim ve gerekse de uygulayıcılar açısından bir anlayış, zihniyet, yetenek ve nesnel davranma sorunudur.⁵²

Yerelleşme çerçevesinde özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlerin merkezi yönetimin ön iznine ve onayına bağlı olmadan kesin karar alma yetkisi bulunmalıdır. Bunun yanında seçimle işbaşına gelen organların merkezi yönetime karşı bağımsız bir konuma sahip olmaları ve yasaların kendisine verdiği yetki ve görevleri başka kurumların yardımlarına gerek duymadan yerine getirebilmeleri gerekmektedir.⁵³

Yerelleşme ve özerkleşme küreselleşme tartışmaları çerçevesinde daha çok önem kazanmıştır. Küreselleşme, sosyal, siyasal ve ekonomik olarak dünyanın tek bir yer olarak algılanması anlamında çağdaş ve etkin süreçlerden biridir. Fakat küreselleşme yereli için ortadan kaldırılması anlamında kabul edilmemektedir. Daha da ötesi yerellik gerçek siyaset olarak tanımlanmakta, kaynakların mekânsal dağılımında pay alma şeklinde anlaşılmaktadır. Özerkleşme ise merkezi yönetimin gereksiz müdahalelerinin önlenmesi için liberal demokrasi savunucuları tarafından vazgeçilmez bir değer olarak görülmektedir.⁵⁴

Yerel yönetimlerin dayandığı değerler açısından, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin tarih boyunca sürekli değiştiği ve geliştiği görülür.

52 Tortop, Mahalli İdareler, a.g.k., s. 19-21.

53 Tortop, a.k., s. 22-23.

54 Ruşen Keleş. "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye" Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı. TBD Yayını. Ankara. 1994. s. 25.

Hem katılımcı demokrasiyi benimseyerek yerel yönetimleri güçlendirmek, hem de bu yönetim birimlerinin özerkliğini sağlamak birbirlerini tamamlayan ve paralel şekilde gelişen süreçlerdir.

Yerel ölçekte demokratikleşme sağlanmadan merkezi düzeyde ve küresel düzeyde demokratikleşme gerçekleştirilemez. Demokratikleşme sürecinin başarısı küreselleşmenin başarı oranını da arttıracaktır.

4. Sonuç

Küreselleşme, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel anlamda bazı ortak değerlerin yerel ve ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını ifade etmektedir. Ekonomik alanda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde benimsenen ekonomik sistem ve buna bağlı olarak uygulanan ekonomi politikaları giderek benzerlik göstermektedir. Sovyet blokunun çöküşü ile birlikte dünyada liberal ekonomik düzen, yani serbest piyasa ekonomisi giderek yaygınlaşmaktadır. Tüm dünyada kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonları yeniden tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Devletin sınırlanması ve küçültülmesi ve bu şekilde piyasa ekonomisine daha fazla işlerlik kazandırılması görüşleri önem kazanmaktadır. Dünya ticareti giderek serbestleşme eğilimindedir. Uluslararası ekonomik ilişkilerde eski korumacılık anlayışının yerine serbest ticaret görüşü benimsenmektedir. Sadece dış ticaret alanında değil, mali ve parasal alanlarda da liberalleşme sürecinin geliştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Devletin vergi, borçlanma, para gibi araçları piyasa ekonomisini bozmayacak şekilde kullanması düşünülmektedir.

Dünyada uygulanan ekonomik sistem ve ekonomi politikaları giderek birbirlerine yakınlaşmaktadır. Kısaca, küresel ekonominin daha yoğun gündeme gelmesi ile birlikte serbestleşme daha fazla önem kazanmaktadır. Siyasi alanda ise demokrasi küresel bir değer olarak daha fazla ön plana çıkmaktadır. Ekonomik alanda liberal ekonomik düzen, siyasal alanda ise demokrasiye dayalı bir siyasal sistem bütün dünyada genel kabul görmektedir. Liberal demokrasi adı verilen yeni bir siyasi ve ekonomik düzen dünyada hızla yayılmaktadır.

Yönetim sistemindeki düzensizlikler ve tıkanmalar, halkın yönetimden memnun olmaması sonucunu doğurmaktadır. Kamu hizmetlerinin verimli ve hızlı verilemeyeşinin nedenleri arasında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve kaynak paylaşımının dengeli, yeterli ve adaletli bir şekilde yapılmayışı bulunmaktadır. Kısaca gelir yetersizliği, yetki, görev ve sorumluluklarda dengesizlikler, ağır idari vesayet, bürokrasi-kirtasiyecilik, koordinasyon eksikliği ve yönetimde esnekliğin bulunmaması başlıca sorunlardır.

Küreselleşme ve yerelleşme eğilimlerinin; merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerinde aşağıda maddeler halinde belirtilen yönde bir etki yaptığını ve sonuçta bu yönde bir değişimi öngördüğünü söylemek mümkündür:

1. Kamu hizmetleri mahallinde planlanmalı ve yürütülmelidir. Yerel nitelikli her türlü hizmetin yerel yönetim birimlerine bırakılması, merkezi yönetimin asli görevlerine dönebilmesi için şarttır.

2. Merkezden yönetim halkın yönetime katılmasını kısıtladığı için demokratik ilke ve kriterlere de uygun değildir. Gerçekten de demokrasinin okulu olarak kabul edilen yerel yönetimlerin kaynak ve yetki açısından zayıflığı, halka en yakın birimler olarak toplumun istek ve düşüncelerinin tam anlamıyla gerçekleşmesini önlemektedir. Halkın duyarlılığı, tercihleri, istekleri ve beklentileri ile çevresel özellikler ve yöresel şartlar yerel yönetimler tarafından daha çok önemsenmekte, böylece demokratik kültür ve gelenek oluşmakta ve güçlenmektedir. Ayrıca toplumun taleplerindeki farklılıklar ve başlıklar da yerel yönetimler aracılığı ile yaşama geçirilebilmektedir.

3. Halka en yakın noktada kararlar alındığında, kararlara ve işlemlere halk katılımı mümkün olmakta, bu karar ve işlemler üzerindeki halk denetimi de kolaylaşmaktadır. Böylece toplumun istek ve beklentilerine duyarlı bir yönetim anlayışı yerleşmektedir.

4. Yerel hizmetlerin gerek üretimi, gerekse sunulması bütünüyle yerel halkın katılımı ve bilgisi çerçevesinde yerine getirilmelidir. Böylece halk yerel politikacılar aracılığı ile yetkileri kullanabilmeli ve sorumluluğu üstlenmelidir.

5. Bürokratlar-politikacılar ve halk yerel hizmetlerde kararları birlikte oluşturmali ve uygulama aşamasında da işbirliği içerisinde bulunmalıdırlar.

6. Yerel yönetim birimleri yerel nitelikli her türlü hizmeti yerine getirmelidirler. Bu görevlerini yaparken medeni bir işbölümü yapınalı ve işbirliği içerisinde bulunmalıdırlar.

7. Merkezi yönetimin denetimi hukuka uygunluk yönüyle olmalıdır. Merkezi yönetim- yerel yönetimler ilişkilerinin temelini eşgüdüm, planlama ve proje desteği, yardımlaşma, işbirliği ve medeni işbölümü oluşturmaktadır. Denetim özerkliği zedelememelidir.

8. Sosyal yaşam çok sesliliği ve çeşitliliği içerisinde barındırmaktadır. Ayın şekilde hizmetlerde zamana, yere, mevsime, iklime, sosyal, ekonomik ve kültürel koşullara göre değişmektedir. O halde her yöreye tek tip proje ve hizmet götürmek

doğru olmayacaktır. Oysa hizmetlerin merkezi yönetim tarafından verilmesi tek tipliliği zorunlu kılmaktadır.

9. Yerel yönetimlere yerel nitelikli konularda yetki ve görevler ile yeterli düzeyde kaynak devretmek en doğru, ussal ve ekonomik yol olacaktır. Yeterli ve dengeli kaynak aktarmak yerine merkezi yönetimin izin verdiği ve uygun gördüğü ölçüde kaynak vermek doğru değildir.

10. Aynı şekilde yetki ve görevlerin devredilmesinde de merkezi yönetim sadece kendi yetkilerinin korunmasını gözetmekten ve hatta kaygılanmaktan vazgeçmelidir. Merkezi yönetimde görev yapan bürokratlar ile merkezdeki politikacılar yetki, görev ve kaynakların aktarılmasında isteksizlik göstermekte ve bundan kaçınmaktadırlar. Bunun çok çeşitli sebepleri olmakla birlikte yerel yönetimlere güvensizlik en önemlilerinden birini oluşturmaktadır.

11. Hizmetler yöresel şartlar dikkate alınarak planlanmalıdır. Sorunların yaşandığı yer ile kararların verildiği yer arasında büyük mesafeler var ise etkinlik, çabukluk ve uygunluk düzeyi düşecektir. Çünkü insanlara yönelik üretilen hizmetlerde talebin ve beklentinin niteliği ve ayrıntısı önemlidir. Hizmetten yararlanan insanların yaşadığı yere en yakın karar mercii daha duyarlı olacaktır. Bu bakımdan vatandaşlara karşı sorumluluk bağı kuvvetli olan karar organlarının hizmetlere ilgi ve duyarlılık derecesi de artmaktadır.

12. Kamu hizmetleri halkın katılımını sağlayacak biçimde planlanmalı ve verilmelidir. Kurumlar halkın ve kamuoyunun denetimine, gözetimine ve katılımına açık olmalıdırlar. Şeffaf yönetim anlayışı çerçevesinde her türlü bilgi ve belgeye vatandaşların kolaylıkla ulaşabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca vatandaşların hizmet almalarını kolaylaştıran, bürokratik iş ve işlemlerin daha hızlı ve basit verilmesini sağlayan, zaman israfını önleyen tedbirler alınmalıdır.

Kamusal hizmet ve görev bir heyecan, istek ve heves işidir. Hizmetten yararlanan insanlarla yüz yüze ilişkiler, hizmette kaliteyi ve verimi arttırmaktadır. Başarılar takdir gördüğü için çalışma heyecanı korunabilmektedir.

Yerel yönetimler demokratik ilke ve esaslara uygun bir yönetim anlayışına zemin hazırlamaktadırlar. Demokrasi tarihinin yaşanan bölümleri yerel yönetimlerin işlevselliğine işaret etmektedir. Karşı görüşler bulunmasına rağmen, demokrasi için yerel yönetimler çok önemli birer araçlardır.

Halkın ilgisi, katılımı ve desteği yerel nitelikli hizmetlerde daha üst noktalarda olmaktadır. Kendisine daha yakın birimlerin görev ve hizmetlerini ciddiyletme takip etmekte ve sahiplenmektedir. Yerel kamu hizmetleri ile halk arasındaki bütünleşme

daha kolay sağlanmaktadır.

Günümüzde globalleşen dünyanın hızı, önceki yüzyıllara göre olağanüstü yüksek bir ivme kazanmıştır. Bu dönemde kaybedilecek bir kaç yıl bile telafisi uzun süre mümkün olmayacak zararlara yol açacaktır. Bu bakımdan, ülkemizin ve toplumumuzun ihtiyaçlarını zamanında, tam ve yeterli ölçüde karşılayamadığı ortaya çıkan yönetim sistemimizi, hiç zaman kaybetmeden dünyadaki gelişmeler doğrultusunda yeniden yapılandırmak çok önemli bir adım sayılacaktır.

Türkiye açısından bakıldığında yönetim sistemimiz yukarıda belirtilen demokratik uygulamaların ve global gelişmelerin çok uzağında kalmıştır. Bu yönüyle çağdaş yönetim anlayışı itibarıyla hem bir gecikme söz konusudur hem de uygulamada seçilmiş ve atanmış yöneticilerden tepki alma olasılığı vardır. Çünkü değişimler çeşitli sebepler dolayısıyla genelde tepkiyle karşılanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aslanoglu, Rana.A.. **Kent, Kimlik, ve Küreselleşme**, Asya Yayınevi. Bursa. 1998.
- Aydın. Ahmet Hamdi, "Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar", **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı. Mart-1999. Sayı: 422.
- Bağçe, H. Emre, "Küreselleşme. Devlet. Demokrasi". **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE. Cilt: 32. Sayı: 4, Aralık 1999, Ankara.
- Çukurçayır. M. Akif, **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Yargı Yayınevi. Ankara, 2000.
- Eryılmaz. Bilal, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995.
- Ergun, Turgay, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi" **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, Cilt: 30, Sayı: 4. Aralık 1997, Ankara.
- Emre, Cahit, **Türkiye'de Mülki İdare Geleceği**, Türk İdari Araştırmalar Vakfı. Nisan 2002, Ankara. Fukuyama, Francis, "**Tarihin Sonu mu?**" (Ed) (Çev. Yusuf Kaplan) Rey Yay.
- Geray, Cevat, **Yerel Yönetimlere Bakış, Yerel Yönetimler Sempozyumu (Ankara 24-25 Şubat 1994)**
- "Toplumsal Gelişme ve Yerel Yönetimler" Genel-İş Yayınları No: 4, Ankara, Haziran 1995.
- Geray Cevat, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme. Özelleştirme. Yerelleşme ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 10. Sayı: 4, Ekim 2001.
- Göymen, Korel, "Türk Yerel Yönetimde Katılımcılığın Evrimi: Merkezi bir Devlette Yönetişim Dinamikleri" **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, Cilt: 32, Sayı: 4. Aralık 1999.
- Güler, Birgül A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını No: 266, Nisan 1996, Ankara.
- Güler, Birgül A., "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi?, Ademi Merkeziyetçilik mi?". **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE. Cilt: 9. Sayı: 2, Nisan 2000.
- Huntington, P.Samuel. "The Clash Of Civilisations?", **Foreign Affairs**, Sayı: 72/1993.

- Kahraman, Hasan Bülent, - Fuat Keyman-Ali Yaşar Sarıbay. **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, Arayışlar Dizisi No:2, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Nisan 1999.
- Karaman, Z.Toprak, "Küreselleşmede Yönetimin Etkisi", **T.İ.D.**, İçişleri Bakanlığı, Sayı: 409, Aralık 1995, Ankara.
- Karaman, Z.Toprak, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları. İzmir. 1996.
- Keleş, Ruşen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye", **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı**, TBD Yayını. Ankara. 1994.
- Keleş, Ruşen. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma. **Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri**, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Türk Belediyeciler Derneği. Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Keyman, Fuat, **Türkiye ve Radikal Demokrasi**, Alfa Yayınları, Şubat 2000. İstanbul.
- Özer. M.Akif. "Küreselleşme. Yerelleşme ve Kamu Yönetimi". **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 450, Mart 2006. İçişleri Bakanlığı. Ankara.
- Özdek, Yasemin, "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası: Yanılsamalar", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE. Cilt: 32. Sayı: 3, Eylül 1999.
- Şaylan, Gencay, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitapevi Yayınları: 109, Ocak 1995, Ankara.
- Şaylan. Gencay. **Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi. Ankara. Temmuz 1998.
- Timur, Taner, **Küreselleşme ve Demokrasi Krizi**, İmge Yayınevi, Aralık 2000, Ankara.
- Tortop, Nuri, "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE. Cilt: 24, Sayı: 4, Ankara 1991.

YEREL YÖNETİMLERDE HALKLA İLİŞKİLER VE TEKNOLOJİ KULLANIMI

Dr. Necdet AKSOY*

1- Giriş

Modem devletin gelişmesinin temel çizgilerinden biri, kamu yönetimi faaliyetlerinin gittikçe artan bir önem kazanmasıdır. Bu gelişmenin sonucu olarak, bireyler ve gruplar sürekli bir şekilde yönetimin fonksiyonlarıyla ve hizmetleriyle karşılaşmaktadırlar. Haberleşme, eğitim, sağlık, güvenlik, adalet, savunma v.b. gibi hizmetler devlet veya devletin yakın gözetimi altında özel teşebbüs tarafından yürütülmektedir. Önceleri hiç bilinmeyen birçok faaliyet, bugün devletin ilgilendiği veya yoğun olarak düzenlediği alanlar haline gelmiştir.

Toplumun desteğini ve güvenini sağlamak, kamu kuruluşları için hayati önem taşımaktadır. Toplumsal destek, kamu kuruluşlarının başarısının ilk koşuludur. Çünkü toplum üzerinde olumlu izlenim yaratacak bir örgütsel yapı, işleyiş ve çaba içinde olmak, kamu kuruluşları için, aynı zamanda bir görevdir. Bu desteğin sağlanması amacıyla yapılan faaliyetler bütünü olarak algılayabileceğimiz halkla ilişkiler çalışmaları artık günümüzde yönetimlerin ana unsurlarından biri olmuştur.

Aşağıda yapacağımız açıklamalara temel olması bakımından öncelikle yerel yönetim kavramı, halkla ilişkiler kavramı ve kurumsal anlamda halkla ilişkiler faaliyetleri tanımlanacaktır.

Dünyada kabul edilmiş tanımı ile yerel yönetimler, belli bir coğrafi alanda yaşayan bireylerin ortak ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla oluşturulmuş, karar organları yerel toplulukça seçimle işbaşına gelen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetim ile ilişkilerinde özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerine ¹ denir.

Sosyal bilimler alanındaki birçok kavram gibi, halkla ilişkiler kavramının da herkesin üzerinde birleştiği, kesin bir tanımı yoktur; neredeyse akademisyen ve uygulayıcı sayısı kadar farklı tanımlama yapılmaktadır. Bu kadar çok tanımın olma

* İstanbul Büyükşehir Belediyesi Müfettişi.

1 Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler, TÜSİAD, İstanbul. 1992. s. 21.

sında halkla ilişkilerin henüz belli standartlar ve normlar, dolayısıyla da genel ilkelerini üretememiş olması,² halkla ilişkilerin değişik alanları kapsaması, çok geniş bir uygulama alanına sahip olması, halkla ilişkileri reklamcılık ve propagandanın ayrı tutma isteğine karşın yine de kesin sınırların çizilemeyeşi, halkla ilişkilerin değişik amaçlara yönelik hizmet veren kuruluşlar tarafından uygulanması³ gibi birçok etkenin rolü vardır.

Fonksiyon olarak halkla ilişkiler; “insanlara, hakkımızda bizim istediğimiz yönde kanaat sahibi olmaları için kendi kendilerini ikna edebilecek nedenleri sunmaktır.”⁴ Bir başka deyişle onlara bir sonuca varmalarına yardımcı olacak kanıtlar, gerçekler ve görüşler sunmak, yaptığımız işin iyi olduğu veya bu işi bizim daha iyi yaptığımızı düşünmelerini sağlamaktır.

Kurumsal anlamda halkla ilişkiler ise; özel ya da kamu kesimlerinde faaliyet gösteren bir kurum veya kuruluşun ilişkide bulunduğu kitlelerin anlayış, sempati ve desteğini elde etmek amacıyla giriştiği, iki yönlü iletişime dayalı bir faaliyettir. Halkla ilişkiler faaliyetleri hedef kitlede kuruluşun, kuruluştaki hedef kitlenin istekleri yönünde değişikliklerin gerçekleştirilmesine yönelik, sistemli ve sürekli çabaları içeren bir süreç⁵ olarak ifade edilmektedir.

Kamu kuruluşlarında halkla ilişkiler ise kamu örgütünün izlediği hizmet politikasının ve çalışmalarının halka duyurulması ve benimsetilmesi, örgüte karşı toplumda olumlu bir tutum oluşturulması, halkın örgüt ile ilgili ne düşündüğünün ve ondan ne istediğinin öğrenilmesi ve yapılan hizmetlerde halkla işbirliğinin sağlanmasına ilişkin faaliyetler ve hizmetler⁶ olarak tanımlanmaktadır.

2- Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler

Esas konumuz olan yerel yönetimlerde halkla ilişkiler faaliyetlerine geçmeden önce karşılaştırma yapabilmek için merkezi idarede halkla ilişkiler faaliyetlerine değinmek gerekmektedir. Öncelikle kamu yönetiminde halkla ilişkiler faaliyetleri ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile doğru orantılıdır. Ya da ülkelerin ekonomik anlam

2 Birkan Uysal Sezer. Yönetmelik ve Halkla İlişkilere Etkisi. Amme İdaresi Dergisi. Cilt: XVIII. Sayı: 1. 1989. s. 83.

3 Metin Kazancı, Halkla İlişkiler ve İdari Danışma Merkezleri. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: V, Sayı: 2, 1972, s. 11.

4 Michael Levine, Halkla İlişkiler Bir Gerilla Savaşı (Kablolu Dünyada), Rota Yayınevi, İstanbul. 2004, s. 3 1.

5 Birkan Uysal-Sezer. Halkla İlişkiler: Bir Değerlendirme. Amme İdaresi Dergisi. Cilt: XVI, Sayı: 3, 1983. s. 24.

6 Selçuk Yalçındağ. Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri. TODAİE Yayını. Ankara 1996, s. 5-6.

da gelişmişlikleri arttıkça halkla ilişkiler faaliyetleri de artmaktadır.⁷

Türk kamuoyunun, bireysel ya da örgütlenmiş-örgütlenmemiş birey grupları olarak birçok nedenlerle, kamu yönetiminden yakınmakta olduğu bilinmektedir. Çeşitli bilimsel çalışmalar ve kamuoyu yoklamaları yanında, her gün gazete sütunlarını boy boy dolduran haberler, röportajlar, okuyucu mektupları Türk insanının kişisel deneyimleri ve gözlemleri hep bu yargıyı doğrulamaktadır. Halkın gözünde kamu yönetiminin ağır, pahalı çalışan yine de istenen hizmetleri veremeyen, kalabalık görevlilerden oluşan, giderek karmaşıklaşan ve ulaşılması zorlaşmakta olan bir yapıda olduğu belirtilmiştir.⁸ Bu yapıda görev alanların vurdumduymazlığı, sorumsuz hatta saygısız davranışları, işlemlerdeki bürokratik sorunları ve tüm bunlar nedeniyle ortaya çıkan, aracılık, kayırmacılık, rüşvet gibi kötü uygulamalar, Türk insanının nerede ise çözümü bulunmasından umudunu kestiği kimi sorunlar olarak, yönetimin kamuoyundaki görüntüsünü sürekli bozan etkenleri oluşturmaktadır.

Bu gibi sorunları ortadan kaldırmak amacıyla kamu yönetimi kendini yenilemek adına birçok bilimsel araştırmalar yaptırmaktadır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinde (MEHTAP 1962) “çeşitli kademelerde her kurumun bünyesine uygun olarak halkla temas ve dinleme usulleri kurmak gerektiği⁹ belirtilmiştir. Yine Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda (KAYA 1991) “... Kamu kurumlarında halkla ilişkiler tekniklerinin kullanılmadığı veya yetersiz olduğu, iyileştirilmesi gerektiği”¹⁰ II vurgulanmaktadır. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da aynı sonuca vurgu yapılmaktadır.¹¹ Bilimsel yeniden yapılanma araştırmaları ve kalkınma planlarında varılan ortak sonuçlardan biri de halkla ilişkiler çalışmalarının mutlaka kamu örgütlerinde uygulanması gerektiğidir.

Çağımız Türkiye’sinde kamu yönetimi, tarihten miras kalmış bürokrasi-halk zıtlaşması yerine kamu yönetimi ve bürokrat-halk bütünleşmesi, kaynaşması konusunu gündeminin öncelikli maddesi haline getirmelidir. Halkla ilişkilerin,

7 Necdet Aksoy, Özgül Ateş. Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Uygulaması. Lisans Bitirme Tezi, Konya, 1993.

8 Nuri Tortop, Halkın Enformasyonu Konusunda Yeni Gelişmeler, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 41, Sayı: 475-476, 1985, s. 145.

9 Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Merkezi Hükümet Araştırına Projesi Yönetim Kurulu Raporu, DPT Yayını. Ankara 1963, s. 58.

10 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. TODAİE, Ankara 1992, s. 181.

11 Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, TÜSİAD . İstanbul 1992,; Muhittin Acar, Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Araştırması, DPT Yayını, Ankara 1994; Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967, DPT, Ankara 1963, s. 404; 1967 Yılı Programı, DPT, Ankara 1966; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994, DPT, Ankara 1989, s. 326., s. 425; Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, Ankara, 1994, s. 14.

kamu yönetimi ile çevresi arasında denge ve uyum sağlama çabası olduğu gerçeği ancak böyle bir yaklaşımla anlam ve içeriğine kavuşabileceği¹² ortadadır.

Bu anlamda ülkemizde bilimsel araştırmalar ve resmi metinlerde yer alan görüş ve önerilerin tam olarak hayata geçirildiğini söylemek mümkün olmamakla birlikte, 1963'den sonra, kamu kuruluşlarında halkla ilişkiler hizmetleri veren çeşitli birimler kurulmaya başlanmış, basın-yayın yüksekokullarında (iletişim fakülteleri) halkla ilişkiler bölümleri açılmış ve bu alanda ihtiyaç duyulan nitelikli personel yetiştirilmesi amaçlanmıştır. Halkla ilişkilerle ilgili yayınlar artmış, bu konularda kamu ve özel kuruluşlara hizmet veren özel şirketler kurulmaya başlanmıştır. Ancak, bütün bu çabaların ve gelişmelerin yeterli olmadığı; Türkiye'de devlet- vatandaş ilişkilerinin, kamu yönetimindeki halkla ilişkiler hizmetlerinin tatmin edici bir düzeyde ve çağdaş bir kamu yönetimi sistemine yakışır bir anlayışla yürütülmesi için, bilimsel araştırmalardan destek alan, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği hedefleyen yeni politika ve örgütlenmelere ihtiyaç bulunmaktadır.¹³

Yönetimin saydamlığı aslında onun elinde bulundurduğu bilgi ve belgelere ulaşmakla sağlanabilir. Aynı şekilde kamu yönetiminin hesap verebilmesi de halkın bilgilenebilmesi yoluyla gerçekleşir. Ayrıca yönetime katılmak için yönetimin işleyişini, karar süreçlerini veya karar mekanizmalarını bilmek gerekir. Bu bilgilere ise ancak bilgi edinme hakkı ile ulaşılabilir.

Türk Kamu Yönetiminde halkla ilişkiler açısından bir devrim niteliğine sahip 4982 sayılı Bilgi Hakkı Kanunu 24 Nisan 2004 tarihinde, 27 Nisan 2004 tarihinde de Uygulama Yönetmeliği yürürlüğe girerek, bilgi edinme mevzuatı ile yüzyıllardır varlığını ve egemenliğini sürdüren Türk Kamu Yönetimi saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yönetim yapısına kavuşmanın anahtarını yönetilenlerin eline vermiştir. Bundan sonraki gelişmeler halkın anahtarı kullanarak değişimin kapısını zorlamasıyla gelişecektir.¹⁴

3- Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler

1980'li yıllara kadar halkla ilişkiler uygulamalarında merkezi idare için yukarıda belirtilen hususlar yerel yönetimler için de aynen geçerli olmakla birlikte, karar organları yerel halk tarafından seçimle işbaşına gelen Belediyelerde mutlaka basın büroları kurulmuş ve başkan adına basınla ilişkileri yürütmüşlerdir. Ancak bu uygulama çağdaş halkla ilişkiler uygulamalarından ziyade başkanın basınla iliş

12 Selçuk Yalçındağ, Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, Halkla İlişkiler Sempozyumu-87, Ankara 1987, s. 69.

13 Muhittin Acar, Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Araştırması, DPT, 1994, s.3.

14 Musa Eken, Necdet Aksoy, Bilgi Edinme Hakkı Mevzuatı, İstanbul 2004, s. 111.

kilerini yürütme fonksiyonu görmüş, vatandaşların belediye yönetimi ile olan diyalogunu kurmayı, yönetilenlerin istek ve arzularını öğrenmeyi hedeflememişlerdi.

İdari örgütlerinde halkla ilişkiler birimleri bulunan Büyükşehir belediyelerinde ise bu birimler yayın ve kültürel organizasyon faaliyetleri yapmış, halkla ilişkiler birimlerine yeterli personel, araç-gereç ve mali imkânlar tanınmamıştır. Küçük belediyelerde halkla ilişkiler görevini başkan kendisi yürütmektedir.

1980-1990 yılları arasında özellikle büyük şehir belediyelerinde halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütmek üzere bürolar kurulduğu, vatandaşların sorunların bu bürolara iletilmesinin beklendiği, bu bürolara özel numaralı doğrudan telefon hatlarının bağlandığı görülmektedir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Şikâyet ve Yıldırım Servisi, İzmir Büyükşehir Belediyesinde Halkla İlişkiler Servisi ve Yıldırım Servisi, Ankara Büyükşehir Belediyesinde Halk Danış Masası, Bursa Büyükşehir Belediyesinin Semt Danışına Merkezleri (SEDAM), Eminönü Belediyesinde “Mavi Hat” ve Kadıköy Belediyesinde Mavi Nokta uygulamaları başlatılmış, yine Mart 1990'da İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Bilgisayarlı Cevap Bürosu kurulmuştur. Belediyenin çeşitli birimlerine yapılan başvurular bu büroda bilgisayara geçirilmekte olup vatandaşlardan gelen istek ve şikâyetler aynı gün ilgili birime iletilmekte, o birimden gelen cevap başvuru sahibine telefon ya da yazılı olarak iletilmekteydi. Bilgisayar kaydına alınan her başvuruyu belediye başkanı ve genel sekreter ofislerindeki bilgisayarlardan anında görebiliyorlardı.¹⁵

Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi halkla ilişkilerini geliştirmek, belediye hizmetlerine halkın katılımını sağlamak, kent bilincini geliştirmek amacıyla Belediye Radyo ve Televizyonunu (BRT) kurmuştur.¹⁶ 25 Ekim 1992 tarihinde deneme yayınlarına başlayan BRT Televizyonu 3194 sayılı Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Kanunu ile yerel yönetimlerin radyo ve televizyon kurmalarının yasaklanması üzerine yayınlarına son vermiştir.

Telekomünikasyon altyapısında yaşanan gelişmelerin ardından üç haneli çağrı hatları kurulmuştur. Örneğin İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Alo 068 (İSKİ 185 Hattı) Servisi, Alo KAYSU, İzmir Büyükşehir Belediyesinin Alo İZSU 185 servisi buna örnek gösterilebilir.

1994 yılında yapılan seçimlerin ardından Belediyelerde halkla ilişkiler faaliyetleri hız kazanmış, bugün halkla ilişkiler birimi bulunmayan büyükşehir ve il belediyesi nerede ise kalmamıştır. Bu kapsamda Ağustos 1994 tarihinde İstanbul

15 Gelişen İstanbul, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını, Mart 1991, s. 79.

16 2000'li Yıllara Hazırlanan İstanbul ve Dev Yatırımlar, İst. Büyükşehir Bel., Ekim 1992, s. 75.

Büyükşehir Belediyesi “Beyaz Masa” uygulamasını başlatmıştır. Beyaz Masanın kuruluş amacı şöyle açıklanmaktadır. “Halka dönük yönetim anlayışıyla, yönetenle yönetilen arasındaki mesafe ve engelleri ortadan kaldırmayı hedefliyoruz. İstiyoruz ki, insanımız seçtiklerine seçim sonrasında da kolayca ulaşabilsin. Dilek ve temennilerini kolayca ulaştırabilsin. Sorunlarına kolaylıkla çözüm bulabilsin. Beyaz Masa bilgisayar destekli 153 Alo Büyükşehir Sesli Bilgi Servisi ve Gezici Ekipleriyle bir Başkan Danışmanının gözetiminde 24 saat hizmet sunmaktadır.”¹⁷

Beyaz Masa modeli birçok belediyede benzer isimlerle uygulanmış ve artık yerel yönetimlerde halkla ilişkiler biriminin markası olmuştur. İnternette arama motorlarına “Beyaz Masa” ibaresini arattığınızda yüzlerce belediyenin halkla ilişkiler biriminin bu isimle faaliyet gösterdiği görülebilir. Bu modelin başarılı bir şekilde uygulaması ile belli noktalardaki tıkanıklıkları aşmak, şeffaflaşmak, halkın desteğini almak, yolsuzluk olayların minimize etmek mümkün olacaktır.¹⁸

Beyaz Masa uygulaması bu alanda bir ilk olmuş ve çeşitli bilimsel araştırmalara da konu edilmiştir.¹⁹

Kurulduğu yıllarda Beyaz Masa bürokratik örgütlenme olarak iletişim ve halkla ilişkiler alanlarında eğitim alınıp başkan danışmanının sorumluluğunda, İletişim Fakültesi mezunu çalışanlarıyla halkın belediyeden istek, dilek ve şikâyetlerini almakla görevlendirilmiştir. 2002 yılında ise Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü kurulmuş olup Beyaz Masa faaliyetlerini, bu müdürlüğe bağlı olarak sürdürmektedir. Beyaz Masanın temel ilkeleri şunlardır.

1. Vatandaşın gelen başvurulara 48 saat içinde cevap verilmesi,
2. Belediye birimlerinin üst yöneticilerine doğrudan ulaşma ve vatandaşların ilettiği sorunların takibi,
3. Halkla ilişkiler faaliyetlerinde durağan bir yapı değil aktif, vatandaşın ayağına giden bir anlayış,
4. Hazırlanan günlük, haftalık, aylık ve yıllık raporları başkana sunarak birimlerin vatandaşın gelen başvuruların takibinde denetimin en üst düzeyden

17 R. Tayyip Erdoğan. Beyaz Masa Broşürü. İstanbul Büyükşehir Belediyesi. İstanbul, 1996.

18 Cevdet Tellioglu, Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Beyaz Masa Uygulaması, İstanbul 1996, s. 77.

19 Seher Er, Halkla İlişkiler ve Yerel Yönetimler Örnekle Olay İstanbul Büyükşehir Belediyesi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul. 1996; Ali ihsan Sarkoca. Yerel Yönetimlerde Katılım, İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Beyaz Masa Uygulaması, Marmara Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enst. (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), İstanbul, 2002.

sağlanması,

5. Halkla ilişkiler çalışmalarında başarılı ve çalışmaları engelleyen birimler seçilerek ödüllendirme ve uyarılma,

6. Kurulan bilgisayar programı ile çeşitli istatistik? veriler elde etme, vatandaş memnuniyetini artırma.

Beyaz Masada verilen hizmetler ise şunlardır:

1. Ön Büro Hizmetleri: Belediye ye gelen vatandaşların karşılanması, şahsen yapılan başvuruların kabulü ve belediye hizmetlerinin bire bir tanıtımı.

2. Call Center: Telefonla yapılan başvuruların kabulü ve 153 Alo Büyükşehir Sesli Bilgi Servisi,

3. Çözüm Masaları: Vatandaşlardan gelen başvuruların birimlere iletilmesi ve birimlerden 48 saat içerisinde cevap alarak vatandaşa geri bildirimde bulunulması,

4. Gezici Beyaz Masa Ekipleri: Şehir meydanlarına kurulan geçici masalarla vatandaşın sorunlarını dinleme ve çözme birimleri,

5. Beyaz Masa Şubeleri: Şehrin muhtelif merkezlerinde başvuruda bulunma, belediye faaliyetleri ile ilgili bilgi alma birimleri,

6. Beyaz File Hizmeti: Tüketici bilgilendirme ve sorun danışma masası,

7. Beyaz Gezi: Belediye faaliyetlerini yerinde göstermek amacıyla teknik geziler,

8. Diğer tanıtım ve halkla ilişkiler hizmetleri: Beyaz karanfil, hastane. Darülaceze ziyaretleri, beyaz taziye vefat eden vatandaşların yakınlarına baş sağlığı ziyaretleri ve tabii afetler sonrasında sosyal yardımlar,

9. Ar-ge, basın takip ve raporlama birimi.

4- Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Uygulamalarında Yeni Teknikler

Yeni teknolojiler ve internet, geleneksel iletişim araçları karşısında halkla ilişkiler çalışmalarını etkileyerek yeni bir yön vermiştir. Günümüzde artık kurum ve kuruluşların halkla ilişkiler çalışmaları bilgisayarla ve internet üzerinden yapılmaktadır.²⁰ Halkla ilişkiler tanımlarında da belirttiğimiz gibi, halkla ilişkiler çalışmaları-

20 Shel Holtz, Public Relations On The Net; Amocam, New York, 1999, s. 15.

nın en önemli amacı; hedef kitlenin bizim istediğimiz yönde karar vermesinin sağlanmasıdır. Kurum imajını geliştirme, kurum kimliğini güçlendirme ve kuruma statü sağlama, hedef kitle hakkında bilgi toplama, çalışanlarla iletişimi geliştirme, yönetime katılma araçlarını kolaylaştırma, uzak yerlerdeki hedef kitleye kolay ulaşım ve son olarak da internette sörf yapan herhangi potansiyel bir kullanıcıya ulaşmak amaçlarıyla hazırlanan internet sitelerinin büyük çoğunluğu halkla ilişkiler çalışmaları amacıyla hazırlanmaktadır.

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından ilk defa yapılan Belediye Web Hizmetleri Araştırması²¹ sonuçlarına göre; 2005 yılı Ağustos ayı itibarıyla, nüfusu 10 000 den fazla olan 662 belediyenin % 99'u internete erişim imkânına, % 82'si intranete (kurum içi ağ) sahiptir. Söz konusu belediyelerin % 64'ü web sitesine sahip olup web sitesine sahip olmayan belediyelerin % 24'ü bir yıl içerisinde web sitesine sahip olmayı planlamaktadır.

İnternetin halkla ilişkiler uygulamalarına sağladığı avantajlar şunlardır;

1. Birebir iletişim sağlaması: internette hedef kitle değil hedef bireyle birebir iletişim sağlamak mümkündür. Bu sayede kişisel geri dönüşüm anında mümkün olmakta, etki veya tepki birebir gerçekleşmektedir.
2. Ölçülebilir olması: Kuruluşlar internet sitelerini kaç kişinin ziyaret ettiğini günlük, aylık hatta saatler itibarıyla öğrenebilmektedir.
3. Güncellenilebilir olması: Hedef kitle ile etkileşimli iletişim sağlanması halkla ilişkilerin başarısında önemli yer tutmaktadır. Bu sebeple farklı hedef kitlenin farklı istekleri dikkate alarak internet sayfalarında, yaş gruplarına, cinsiyet gruplarına, meslek gruplarına göre veya değişik zaman dilimlerine göre farklı bilgilerin verilmesi mümkün olabilmektedir.
4. Ekonomik olması: Elektronik ortamda bilgiye kolay ve hızlı bir şekilde ulaşmak mümkündür. Farklı zaman ve mekânlarda bulunan hedef kitleye aynı anda ulaşmak internet sayfalarıyla oldukça hızlı ve ekonomik bir şekilde mümkün olabilmektedir.
5. Kurumsal imaj: Halkla ilişkiler birimlerinin üstlendiği en önemli işlevlerden biri de kurumsal imajın tesisidir. Birkaç dilde hazırlanmış, içerik ve fonksiyonel açıdan hedef kitlenin tamamını kuşatıcı bir internet sitesiyle kurum imajını oluşturmak çok kolaydır.

21 2005 Yılı Türkiye Web Hizmetleri Araştırması, Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni, 31 Ocak 2006, Sayı: 19.

Yerel Yönetimlerin internet sayfalarıyla yapabilecekleri halkla ilişkiler faaliyetleri ise şunlardır:

1. Araştırma: Hedef kitle hakkında detaylı bilgi elde etme ve kullanıcıların istediği bilgileri onlara sağlama,
2. Bilgi sunma: Haber bültenleri, raporlar, konuşmalar, broşür metinleri, kurumsal reklamlar, makaleler, hizmet bilgileri gibi hedef kitlenin ilgisini çekebilen veriyi internet sayfalarında yazmak mümkündür.
3. Kurum içi haberleşme ve intranet: Kurum içinde yapılan yazışmaları intranet ortamında yaparak zaman ve kaynak israfından kurtulunabilir. Ayrıca personel bilgilerini güncel tutma, personele özel sayfalar ile kurumsal kimlik edindirme, iş tatmini ve haberleşme yapılabilir.
4. Elektronik uygulamalar: Vergi ödeme, kurum işleyişi (hizmet sunma yöntemleri) ile ilgili bilgiler, anketler ve kamuoyu araştırmaları yapılabilir.
5. Bire bir iletişim: Yerel internet kullanıcılarına gönderilen-alınan elektronik mektuplar ve dosya transferleriyle faaliyetler hakkında birebir iletişim mümkündür.
6. Link verme: İnternet sayfalarında çok kullanılan, konu ile ilgili, faydalı diğer internet sayfalarına link verme ya da bu sayfalardan link alma yoluyla daha çok kullanıcının dikkati çekilebilir.
7. Sponsorluk: kullanıcı kitlesinin çeşitliliğine göre çok kullanılan haber, görüntü vb. sitelere, kampanyalara, kitap, film ya da sempozyumlara sponsor olarak hedef kitlenin beğenisi kazanılabilir.

Sonuç

Başarılı bir halkla ilişkiler uygulaması için birim yöneticisinin Belediye Başkanına en yakın, yani başkanın hemen yanı başında, doğrudan ona bağlı, bürokrasi kademelerinin dışında, onunla her an görüşebileceği yakınlıkta olması gereklidir. Bunun iki doğal sonucu vardır, birincisi başkanın bu birime sahip çıkması, teşkilata sürekli hatırlatma sonucunu doğuracak, diğeri ise bu birimin bürokrasinin çarklarında boğulmadan vatandaşın gelen istek ve arzulan başkana en hızlı şekilde ulaştırılmasına ve hızlı karar almaya sebep olacaktır.

Yerel yönetimlerde halkla ilişkilerin hedef kitlesi yerel halktır. Özel şirketlerde ise halkla ilişkilerin hedef kitlesi olarak “müşteri” kavramının kullanıldığını görmekteyiz. Bize göre bu kavramın yerel yönetim halkla ilişkilerinde kullanılması

uygun değildir. Burada hedef kitle yani yerel halk, yaşadığı çevreye karşı duyarlı, soran ve takip eden, yönetim fonksiyonuna katılmaya istekli bir özelliğe sahip hale getirilmelidir. Yerel yönetimlerde halkla ilişkiler faaliyetlerine katılımda bulunanlar için hem yaşanılan şehre ortak, hem de kent yönetimine ve sorunlarına duyarlılığı ifade etmek adına "aktif vatandaş" olarak isimlendirmeyi uygun görmekteyiz.

Bilgi edinme hakkı ile vatandaşın eline verilen anahtarı kullanarak hem yerel yönetimlerde hem de merkezi yönetimde şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleşmesi sağlanabilir. "İşleyen demir parlar" atasözünde de olduğu gibi kamu yönetiminde yukarıdaki özelliklerin yerleşmesi için yani demirin parlaması için bilgi edinme hakkını çokça kullanmalıyız.

İL ÖLÇEĞİNDE STRATEJİK PLANLAMA UYGULAMALARI

Taylan ŞANLI*

Hızlı değişim, rekabetçi çevrenin gittikçe artması, yüksek derecedeki belirsizlik seviyesi, işletmelerin hızlı bir şekilde bu koşullara sürekli olarak uyum sağlaması ve dinamik strateji geliştirmeye doğru hareket etmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Dünyada yaşanan kentleşme ve küreselleşme süreçlerinden birçok sektör gibi kamu yönetimi de etkilenmektedir. Kamu kurumları, özel sektöre oranla, değişime ayak uydurma ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara cevap verme konusunda geri kalmıştır. Ancak özellikle son 20-30 yıldır kamu yönetimi ve kamu kurumlarının da kendilerini yenileme, değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlara cevap üretme konusunda bir eğilim görülmektedir. Hem uygulayıcıların hem de bilimsel çevrelerin çokça üzerinde durdukları konular arasında yer almaktadır. Günümüzde artık, kamu yönetimini, geleneksel yönetim anlayışıyla yürütmenin imkânsız hale geldiği genel kabul görmüş bir görüştür. Dolayısıyla kamu yönetiminde verimlilik, hizmetlerde kalite, etkinlik gibi konular yoğun olarak dile getirilmektedir.

Kalkınma ve gelişme yarışı içindeki bir dünyaya ayak uydurabilme gereksinmesi, ülkenin doğal ve ekonomik tüm kaynaklarının, insan gücünün, toplumun bütün yönleriyle kalkındırılması ve geliştirilmesi yönünde akılcı bir biçimde kullanılmasını gerektirmektedir. Artık günümüzde, en zengininden en fakirine kadar her toplum, kaynak ve olanakların, gereksinimlere oranla çok kıt ve sınırlı olduğunu anlamış ve bu olanakların en etkin ve verimli bir biçimde değerlendirilmesi gerektiğinin bilincine varmıştır.¹

Belirlenen hedeflere ulaşmak için hedefler, politikalar ve planlar bütünü olan strateji, gelecekle ilgilidir ve yönetimlerin optimuma ulaşması için seçmiş olduğu kararlar dizisidir. Yönetimler stratejilerini belirlerken mevcut durumlarını analiz etmenin yanı sıra, iç ve dış çevre dinamiklerini de iyi bir şekilde gözlemleyerek bu dinamiklerde meydana gelen değişimlere de uyum sağlayabilecek esnek bir örgüt

* Sakarya Valiliği Planlama ve Koordinasyon Şefi.

1 Tayfur Özşen. Planlama Yönetimi, İçişleri Bakanlığı APK Kurulu Başk.. Yayın No: Genel: 426, Ankara 1987, s. 1.

yapısı geliştirmelidirler. Bu nedenle şletmelerin örgüt yapılarına en uygun stratejileri belirlemeleri gerekmektedir. Günümüzün yoğun rekabet ve değişim ortamı içerisindeki şletmeler pazarda varlıklarını sürdürebilmek ve rekabet avantajı sağlayabilmek için temel üstünlüklerini iyi bir şekilde analiz ederek bu üstünlüklerini geliştirmelidirler. Yönetimlerin ürettiği ürünler, hizmet düzeyi ve faaliyetleri önemli ölçüde pay sahiplerinin beklentilerini karşılayabilmelidir. Yönetimlerin meydana gelen değişimlerden haberdar olabilmesi ve bu değişimlere ayak uydurabilmesi için bilgiyi etkin bir şekilde kullanması ile mümkün olacaktır. Bilginin etkin bir şekilde kullanılmasıyla birlikte bilgi, yönetim içindeki süreçleri ve yenilikçi örgütsel üstünlükleri destekleyerek etkin bir üstünlük sağlamaktadır. Bu sayede yönetimler çevresel değişimlere ayak uydurabilirler ve vatandaş istek ve beklentilerini karşılayabilirler. Bu da yönetimlerin stratejik bir başarı elde etmesini sağlayacaktır.

Toplumsal yaşamın giderek daha karmaşık bir mahiyet kazanması eski çağlardan beri fiilen var olan yönetim olgusunun bilimsel tahlilini ve “yönetim”in bizzatıhi bilimsel bir disipline dönüştürölmesini zorunlu kılmıştır. Yönetim üzerine yapılan amaçlı ve sistematik çalışmalar daha çok şletmecilik eksenli olarak başlatılmalarına karşın, zamanla daha kapsamlı bir niteliğe bürünmüşlerdir. Ulusal strateji belirleme süreci içinde yönetim stratejilerinin planlanması çabaları önemli bir konum kazanmıştır.

Ulusal stratejiyi oluşturmanın yolu güvenlik ve bilim-teknoloji alanlarındaki stratejileri belirlemekten geçtiği gibi ulusal ve kurumsal düzeylerdeki yönetim stratejilerinin belirlenmesinden de geçmektedir. Ulusal ve kurumsal amaçları gerçekleştirmeye yönelik olan yönetim stratejileri var olan durumun kapsamlı bir analizi üzerinde yükselebilir. Yapılanma aşamasında olan Yönetim Stratejileri Anabilim Dalında yönetim stratejilerinin uygulama koşulları ve yeterlilikleri; yönetim stratejilerinin ulusal stratejinin bütünsel çerçevesiyle uyumu ve ulusal stratejinin diğer öğeleriyle eşgüdümlü yürütölmesi konularında çalışmalar yapılması hedeflenmektedir.

Konunun özüne inmeden evvel Strateji, Planlama, Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim kelimelerinin manalarını anlamakta fayda olacaktır. Strateji sözcüğü, köken olarak yol, çizgi veya yatak anlamına gelen “stratum” kavramıyla ifade edilebilir. Bu kavramı tanımlayanlar arasında, Steiner ve Miner, Mintzberg ve Argyris gibi önemli yönetim bilimciler bulunmaktadır. Örneğin, Argyris’e göre strateji; strateji formölasyonu ve uygulaması, örgütsel çevredeki fırsat ve tehditleri tanımlamayı, örgütün zayıf ve güçlü yönlerini değerlendirmeyi, yapıları kurmayı,

rolleri tanımlamayı, uygun insanları çalıştırmayı içermektedir.² Ayrıca Landuyt³, uzun yıllar, askeri bir terim olarak kullanılan stratejinin diğer alanlarda da gündeme geldiğini açıklamakta ve sosyal bilimcilerin stratejiyi, belirlenen amaçlara ulaşma yollarının genel bir özeti olarak tanımladıklarını belirtmektedir. Bununla birlikte, Heany⁴, işletme yönetiminde, stratejiyi; iş amaçlarını ve politika formülasyonlarını tanımlama süreci olarak tanımlamaktadır.

Planlama, belli bir amacı gerçekleştirmek için harekete geçmeden önce yapılan hazırlıklardır. Plan yapmak başlı başına bir gaye olmayıp, belirli bir hedefi gerçekleştirmek, arzu edilen bir neticeyi en rasyonel ve tesirli bir şekilde elde etmek için kullanılan bir vasıttır.⁵ Bu açıklamalardan yola çıkıldığında elimize objektif bir sonuç çıkacaktır; Strateji ve plan farklı şeylerdir. Strateji akıl içerir fakat plan, planlanan stratejinin uygulanmasıdır demek doğru olacaktır.

Bu anlamda stratejik planlama örgütlerin çevreyle olan ilişkisiyle ilgilidir.⁶ Tüm bunlardan yola çıkarak en genel tanımıyla stratejik planlama; bir örgütün misyonunun ve gelecek yönelimli, uzun ve kısa dönemli performans hedeflerinin ve stratejilerinin bir taslağının oluşturulmasıdır.⁷ Stratejik Yönetim ise, kuruluş kimlik ve imajından hareketle, gelecekteki yeni ortamlara uyumda kişilere liderlik etme, yönetme ve destek sağlanmasıdır⁸ tanımı bize en uygun yaklaşımdır. Dolayısıyla örgütsel yapının ekip çalışmasına dayalı, kaynakların yenilikçi, dış çevredeki gelişmelere hızla cevap veren ve esnek bir faaliyeti mümkün kılacak şekilde tahsis edilmesi gerekecektir.⁹ Stratejik yönetimin bir başka aşamasının ise, karşılaştırma, kontrol olduğu söylenebilir. Burada, seçilen stratejinin, oluşturulan politikaları ve kurulacak örgütsel yapının, işletmenin amaçları ile uygunluğunun karşılaştırılarak kontrol edilmesine olanak tanınmaktadır.¹⁰

Öte yandan planlamanın sadece teknik bir süreç olarak algılanması da sorunla

-
- 2 Sema Yıldırım BECERİKLİ, "Stratejik Yönetim Planlaması: 2000'li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım", *Amme İdaresi Dergisi*, 33/3,ss: 97-99.
 - 3 Landuyt HARDWICK, (1966). *Administration Strategy and Decision-making*, U.S.A, p: 1-3.
 - 4 Donald F HEANY,(1985)., *Strategic Planning Contemporary Viesvpoints*, Editör: Marie S. Enseign and Lavrie Nogg Adler, England, p: 52-55.
 - 5 TODAİE, *Planlama ve Türkiye’de Uygulaması*, İdari Reform Serisi V, Ankara, 1961, s. 8
 - 6 Subhash C. JAIN, a.g.e., s. 10.
 - 7 Arthur HOMPSON-A.J. STRICKLAND, *Strategic Management - Concepts & Cases*, Irwin McGRAW - Hill, 1996, s. 20.
 - 8 eua.cu.edu.tr/Files/CUSPKCalismalar.ppt
 - 9 İsmail EFİL, *İşletmelerde Yönetim ve Örgütler*, Alfa Basım Yayım, Genişletilmiş 6. Baskı, Bursa, 1999, s. 294.
 - 10 Erol EREN, (1990)., *İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim*, Cilt 1. Yenilenmiş 3. Baskı, İşletme Fakültesi Yayın No: 234. İşletme İktisadi Enstitüsü Yayın No: 127. İstanbul, s. 16.

ra yol açabilir. Tan, planlamaya salt bir iktisat tekniği olarak bakılmasının ve idari, hukuki yönlerinin ihmal edilmesinin sakıncalarına dikkat çekerken “Aslında, plan- hukuk ilişkisinin yadsınmasının temelinde ekonomi-hukuk ilişkisinin gözden uzak tutulması yatmaktadır. Oysa, ekonomik hayata ilişkin olsalar da, kamusal kararların belirli bir hukuki çerçeve içinde uygulamaya geçirildikleri unutulmamalıdır.” demektedir.¹¹

1960'lı yıllarda uzun vadeli planlama deyimi stratejik planlama anlamında kullanılırdı. 1970'li yılların ilk zamanlarında yönetim araçları arasına giren stratejik planlama uygulaması oldukça büyük ilgi gördü. Daha sonraki yıllarda stratejik planlama deyimi sıkça kullanılmaya başlandı. Son zamanlarda stratejik planlamanın önemini yitirdiği şeklinde görüşler vardır. 1970'li yılların başında ilk uygulandığından bu yana stratejik planlama değişmiştir. Ancak, orijinal esaslarını muhafaza ederek stratejik yönetim ya da stratejik düşünme şekline dönüşmüştür.¹²

Stratejik planlama kavramı Türkiye için çok yenidir. Özellikle Avrupa Birliği ile uyum sürecine girildiği yakın dönemde çıkarılan kanunlarla yönetim ve idare hukuku literatüründe yer almaya başlamıştır. 5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu¹³ ve 5393 sayılı Belediye Kanunu¹⁴ 15 ile nüfusu 50 binin üzerindeki belediyeler ve İl Özel İdareleri stratejik plan hazırlamakla yükümlü durumuna getirilmiştir.

İçişleri Bakanlığının 2005/36 sayılı Genelgesi ile belediye stratejik planlarının mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde (ilk stratejik planın ise bir yıl içinde), performans planlarının da ilgili olduğu yılbaşından önce hazırlanması ve bunların bütçeye esas teşkil etmesi gerektiği, bununla birlikte, o tarihe kadar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹⁵ gereğince DPT Müsteşarlığınca seçilecek belediyelerde stratejik planların hazırlanacağı bildirilmişti. Ancak, 13 Temmuz 2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici dördüncü maddesinde, ilgili belediyelerde stratejik plan, “...Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içinde hazırlanır.” hükmüne yer verilmiştir. Uygulama bu hüküm doğrultusunda yürütülmekte olup buna göre belediyelerde ilk stratejik plan 13 Temmuz 2006 tarihine kadar hazırlanacaktır.

11 Turgut Tan, “-20 Yıllık Planlama Deneyimi Işığında-Türkiye’de Planlamanın İdari ve Hukuki Sorunları”, ODTÜ Gelişme Dergisi, Planlama Özel Sayısı. Ank., 1981. s. 147.

12 Wilson, Ion, “Strategic Planning Isn't Dead - It Changed”, UK: Long Range Planning, Vol: 27, No: 4, August 1994, s. 12.

13 R.G. 23 Temmuz 2004. 25531. Beşinci Tertip Düstur.

14 R.G. 13 Temmuz 2005, 25874, Beşinci Tertip Düstur.

15 R.G. 24 Aralık 2003. 25326. Beşinci Tertip Düstur.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu¹⁶ ile İl Özel İdareleri, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlamakla yükümlüdürler. Geçici üçüncü madde ile "...altı aylık süre Kanunun yürürlüğünü müteakip hazırlanması gereken ilk stratejik planlar için bir yıl olarak uygulanır." hükmü getirilmiştir. Bu hüküm doğrultusunda İl Özel İdarelerinde, ilk stratejik planın 4 Mart 2006 tarihine kadar hazırlanması gerekmektedir.

Mahalli idare birimlerinden özellikle belediyeler, hızlı kentleşmeden daha çok etkilenmekte ve bu yönüyle ön plana çıkmaktadır. Katı merkezietçi bir yönetim geleneğine sahip olan ülkemizde, geleneksel yönetim anlayışı içinde hareket eden belediyeler, yaşanan değişim karşısında, hantallık ve verimsizlik iddialarının merkezinde yer almaktadır. Oysa belediyelerin, kamu hizmetlerinin üretilmesinde etkin olarak işletilebilmesi halinde, merkezi kurumlara oranla çok daha verimli olacağı bilenen bir gerçektir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında işleyen bir yerel yönetim sisteminin sahip olduğu "kamu kurumları ne üretirse halk onu tüketir" anlayışının yerine, "vatandaşın ihtiyaçlarına göre üretim" anlayışının kaçınılmaz olduğu söylenebilir. Kıt kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılmasının başlangıç noktasını ise ihtiyaca göre üretim oluşturmaktadır. Bu durumda vatandaşı müşteri olarak gören bir yaklaşımın sağlayacağı önemli katkılardan söz edilmektedir. Bunun temel hareket noktasını ise, vatandaş memnuniyeti, hizmet kalitesinin artırılması ve verimlilik oluşturmaktadır.

Görülüyor ki stratejik planlama baz alındığında yerel yönetimler ile ilgili yasalarla verilen yükümlülük gereğince o ilin genel gelişim profilini ortaya çıkaracak planlar üretilcektir. Ancak yerel yönetimler için yasal olarak çok yeni olan bu konuda genel idarenin desteği olmadan ve eldeki mevcut personel durumu göze alındığında gerçek ve ufuk açabilen stratejik plan yapılabilme yolu birçok zorluk içermektedir. "Yenilik (innovation); o yeniliği benimsemesi beklenen birim tarafından "yeni" olarak algılanan bir fikir veya uygulamadır. Yeniliklerin ilk ortaya çıktıkları anda mevcut durumdan önemli farklılıkları vardır. Bu bakış açısına göre bir tekniğin yeni olarak algılanması için varolan tekniklerden daha etkili olması gerekmez; diğerlerinden ayırt edilebilir miktarda farklı olması yeterlidir".¹⁷

Çağımızda modern teknolojinin gelişme göstermesi ona koşut olarak örgütsel yapı ve anlayışta bir takım gelişmeleri zorunlu kılmıştır. Ancak çağdaş örgüt kura-

16 R.G. 04 Mart 2005, 25745. Beşinci Tertip Düstur.

17 Eric Abrahamson, Lori Rosenkopf 1997, Social network effects on the extent of innovation diffusion: a Computer simulation, Organization Science Volume 8, Issue 3, s. 289-309.

minin sınırlarını çizmek ve kesin çizgilerle belirlemek oldukça güçtür.¹⁸ Stratejik plan, idarenin hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için izlenecek yolu tanımlar. Bu planın hazırlanmasında idarenin tüm birimlerine görevler düşmektedir. Öncelikle idarenin her bölümü, planlama için gerekli olan bilgileri toplar ve her bölüm yöneticisi kendi bölümüne düşen görevleri belirler, böylece tüm organizasyonun katkılarıyla plan hazırlanır.

Bu Çerçeve de Stratejik Planlama

A- Sonuçların planlanmasıdır:

- Girdilere değil, sonuçlara odaklıdır.

B- Değişimin planlanmasıdır:

- Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya gayret eder ve değişimi destekler. Dinamiktir ve geleceği yönlendirir. Düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara uyulanması gerekir.

C- Gerçekçidir:

- Arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği resmeder.

D- Kaliteli yönetimin aracıdır:

- Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesidir.

E- Hesap verme sorumluluğuna temel oluşturur:

- Hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturur.

F- Katılımcı bir yaklaşımdır:

- Stratejik planlama sürecinin kuruluşun en üst düzey yetkilisi tarafından tam olarak desteklenmesi şarttır. Bununla beraber, ilgili tarafların, diğer yetkililerin, idarecilerin ve her düzeydeki elemanların katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın, stratejik planlama başarıya ulaşamaz.¹⁹

- Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder.

- Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak

18 Zeyyat SABUNCUOĞLU, “Çalışma Psikolojisi”, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3.042.0116, 2. Baskı. 1984. s. 174.

19 www.emu.edu.tr/tr/komiteler/stratejikplan.

yöntemleri belirlemesini gerektirir.

- Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır.
- Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.

- Plan ve Programlar - GZFT (SWOT) Analizi - Piyasa Analizi - Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ
- Kuruluşun varoluş gerekçesi - Temel İlkeler	MİSYON VE İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
- Arzu edilen gelecek	VİZYON	
- Orta vadede ulaşılacak amaçlar - Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
- Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri - Detaylı iş planları - Maliyetlendirme	FAALİYETLER VE PROJELER	
- Raporlama - Karşılaştırma	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?
- Geri besleme - Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi - Performans göstergeleri - Performans Yönetimi	DEĞERLENDİRME VE PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	

“Neredeyiz?” sorusu, kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılarak cevaplandırılır.

“Nereye gitmek istiyoruz?” sorusunun cevabı ise; kuruluşun var oluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon; ulaşılması arzu edilen

geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon: kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek stratejik amaçlar ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak verilir.

Stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler ve faaliyetler **“Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?”** sorusunu cevaplandırır.

Son olarak, yönetsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, ilkeler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden değerlendirme süreci ise **“Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?”** sorusunu cevaplandırır.

Bugünkü planlama sistemimizin genel niteliklerini özetlemek gerekirse buna makro, sektörel ve parasal plan denilebilir. Makro niteliği planın ulusal düzeyde hazırlandığını; sektörel niteliği, planın ekonomik ve sosyal faaliyetleri sektör ayrımıyla ele aldığını, sektörler arası ilişkileri görmekle yetindiğini, hedeflerini sektörler itibarıyla saptadığını; parasal niteliği ise planın hedeflerini para cinsinden yapılabilen fiziki yatırım, çalışma veya hizmetin hedef olarak alındığını göstermektedir. Türk planlarının bu merkezi ve sektörel niteliğinin yanı sıra mekân boyutundan yoksun bulunması ve gerek siyasal, gerekse yönetsel demokrasi açısından katılmanın sınırlı olması gibi iki ana özelliği daha planlama örgütlenmesi açısından önem taşımaktadır.²⁰

Bu yaklaşımda strateji, "mikro ekonomi"nin prensipleri açısından ele alınıp, faydalarını maksimuma çıkarmak isteyen iki oyuncunun, rakiplerinin davranışlarını olasılık hesaplarına dayanarak matematiksel açıdan değerlendirip bir seri kararlar almaları anlamında kullanılmıştır.²¹

Buraya kadar dikkat edilirse özellikle akademisyenlerin üzerinde birleştiği konu; yapılan planların öncelikle uygulanabilirliğidir. Çalar saat mantığı ile yapılan miatlı yani süresi geldiğinde uygulamaya konulması gereken planların işlevselliğini yitirdiği yönündedir. Gerekçe çok açıktır; küreselleşmenin hâkim olduğu ortamda

20 Tayfur Özşen, a.g.e., s. 16.

21 Erol EREN, “İşletmelerde Stratejik Planlama ve Yönetim”, İstanbul. İ. İşletme Fakültesi Yayınları, 1990, s. 7.

şartlar gününbirlik değişmektedir.

Stratejik yönetim çalışmaları bu nedenle işletmenin güçlü ve zayıf yönlerini açığa çıkaran çevredeki fırsat ve tehditlerin değerlendirilmesi ve izlenmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Aslında bir işletme politikası olarak adlandırılan stratejik yönetimde uzun dönemli strateji ve planlama baskındır.²²

Stratejik yönetim, stratejinin üç boyutunu adres gösterir. Bunlar; koşullar, esaslar ve süreçlerdir.

Koşullar: İşletmenin faaliyetlerindeki dışsal çevreyi (teknolojik, ekonomik, politik, yasal kaynaklar ve kurumsal değişimler) ve örgütün içsel çevresini (kültür, yapılar ve süreçler) ifade eder.

Esaslar: İşletmenin kendi konumunu nasıl seçtiği, üstünlükleri, endüstri, pazar ölçeği, ürün aralığı gibi unsurlara ait dışsal çevreyi ifade eder.

Süreçler: İşletmenin seçimlerinin ve strateji araçlarının nasıl olduğu ile ilgilidir. Pek çok işletme 1980 ve 1990'lardaki baskıcı değişimlere cevap verebilmek için stratejilerini aşağıdaki oluşumlara göre değiştirme gereksinimi duymuşlardır. Bunlar²³:

- Bilgi ve iletişim teknolojileri
- Politik ve ekonomik sınırların kalkması ve bütünleşmesi
- İşletmelerin özelleştirilmesi ve küreselleşmesi
- Kültürün uluslararası hale gelmesi ve tüketicilerin bakış açıları
- Pazarın talep yanlı dağılmasıdır

Her ne tarafından bakılırsa bakılsın, şu an mevcut olarak ülkemizde uygulanan yöresel bazı stratejik planlama çalışmalarında irdelenmesi gereken en önemli iki unsur olarak karşımıza, neredeyiz ve gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz sorunlarındaki alt faktörler çıkacaktır. Neredeyiz sorusunun alt faktörü olan SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) veya Türkçe manasıyla GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analiz çalışması stratejik planlamanın ruhunu ortaya çıkaracak ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemleri belirleyen gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz unsuruna can verecektir.

22 Thomas L WHEELEN, David J. HUNGER, Stratejik Management And Business Policy, Fifth Edition, Addison Wesley Publishing Company, 1995, s. 5.

23 Barrie OXTOBY - Tony McGUINNESS - Robert MORGAN, "The Why How Ot Effective Strategy Change: Reflections On Thorn Lighting", Journal of European Industrial Training, 24/9, 2000, s. 514.

Gerekli kanuni düzenlemelerden sonra yürürlük hükmü olan stratejik plan yapma gereği kamusal zihniyete bağlı olarak bir vazife şeklinde görülmemelidir. Hızlı bir değişimin yaşandığı günümüzde ister gelecekteki belirsizliklerin önlenmesi, isterse nüfus artışı, çevre kirlenmesi ya da savunma konusunda olsun düşüncesizce, plansızca kararlar alınması geleceğimizi tehlikeye atmak demektir. Bazı kişi ve gruplarca plansızlık yüceltilmektedir. Planlamanın gelecek üzerinde birtakım değerler belirlediğini ileri süren plana karşı kişiler, plansızlığın daha kötü sonuçlar doğuracağını gözden kaçırmaktadırlar.

Türkiye için gereken makro düzeyde stratejik planlamanın yapılabilmesi için yerel bazda mikro stratejik planlama yapılması gereklidir. İllerin, genel ve yerel idareyi ilgilendiren İl Özel İdaresi ve Belediyelerince yapılacak planları harmanlanması neticesinde hedefler oluşturulduktan sonra uygun organizasyon birimlerine aktarılır. Bu aktarma oluşturulurken üst yönetim ile alt kademe arasında ikili bir iletişim oluşturulur, ihtiyaçlar belirlenir ve bu şekilde genel stratejik planlar ortaya çıkar. Özellikle il ölçeğinde stratejik planlama kavramı söz konusu iken 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici 41. ve geçici 4. maddesi hükümlerine de atıfta bulunmak gerekliliği doğmuştur. Bahse konu kanun hazırlanırken bazıları güvenlik nedeniyle bazıları geçmiş dönemlerde siyasi düşünce ile oluşturulan bazıları da yerel ekonomik nedenler dolayısıyla maruz kaldığı göç olgusu nedeniyle nüfusu 50.000 rakamının altında olan 10 il belediyesi stratejik plan yapma yasal yükümlülüğü kapsamı dışında kalmıştır. İl belediyeleri için gelecekte de olabilecek bu durumlar göz önüne alınarak nüfus kriterleri ortadan kaldırılmalıdır.

Belirlenen hedeflere ulaşmak için hedefler, politikalar ve planlar bütünü olan strateji, gelecekle ilgilidir ve idarenin optimuma ulaşması için seçmiş olduğu kararlar dizisidir. Yönetimler stratejilerini belirlerken mevcut durumlarını analiz etmenin yanı sıra, iç ve dış çevre dinamiklerini de iyi bir şekilde gözlemleyerek bu dinamiklerde meydana gelen değişimlere de uyum sağlayabilecek esnek bir örgüt yapısı geliştirmelidirler. Bu nedenle yönetimlerin sorumlu oldukları yörenin genel yapılarına en uygun stratejileri belirlemeleri gerekmektedir.

Kısacası bilginin etkin bir şekilde kullanılarak stratejik bir başarının elde edilebilmesi yenilikçi bir kültüre dayalı bilgi paylaşımını sağlayan bir örgüt kültürünü gerekli kılmaktadır. Geleneksel plancıların bir iki yıldan ötesine uzanamayan görüş açılarının, onbeş, yirmi, zaman zaman elli yıllık gelecekteki değişiklikleri tahmin edebilecek şekilde genişletilmesi kaçınılmazdır. Bu da ancak stratejik planlama yapılmasıyla sağlanabilir. Bu sayede yönetimler çevresel değişimlere ayak uydurabilirler ve vatandaş istek ve beklentilerini karşılayabilirler.

OECD VE AB ÜLKELERİNDE YÜRÜTÜLEN DAHA İYİ DÜZENLEME* ÇALIŞMALARI VE BU ALANDA ÜLKEMİZDE ATILMASI GEREKEN ADIMLAR

Dr. Recep KIZILCIK

GİRİŞ

Avrupa Birliği, 2000 yılında kabul ettiği Lizbon Stratejisi ile 2010 yılında dünyanın;

- En rekabetçi, dinamik ve bilgi temelli ekonomisi haline gelmeyi,
- Sosyal bütünleşmeyi sağlamayı

temel hedefleri arasına almıştır.

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi kısmen, vatandaşlar, iş dünyası ve kamu yönetiminin üzerindeki gereksiz yüklerin ortadan kaldırılması amacıyla Avrupa'nın düzenleyici ortamının iyileştirilmesine bağlıdır. Düzenlemelerin kalitesinin artırılması, aynı zamanda, yönetişimi geliştirme gibi daha kapsamlı bir eylemin de parçasını oluşturmaktadır. Çünkü, bu uygulama yönetişimin kredibilitesini artırmaktadır. Bu nedenle, yüksek kaliteli düzenlemelerin kamunun çıkarına olduğu kabul edilmeli ve bu çalışmalar stratejik bir yaklaşım çerçevesinde yürütülmelidir.

Avrupa Birliği ve üye devletler arasında, “düzenleyici süreç”in geliştirilmesi için, düzenlemelerin, daha düşünülme safhasından başlayıp, uygulanmalarına kadar, koordineli bir çalışmanın yürütülmesi gerekliliği açıkça ortadadır.

Bu anlayışa uygun olarak, Lizbon Bakanlar Konseyi, Komisyon, Bakanlar Konseyi ve üye devletlerin kendi görev alanları çerçevesinde, “2001 yılından önce, ulusal ve Birlik düzeyinde, kamu yönetimlerinin performansları dahil, düzenleyici ortamın basitleştirilmesi için daha koordineli bir uygulama stratejisi hazırlamalarını istemiştir.

Anılan önerileri hayata geçirmek için, alınacak tedbirlerle ilgili çalışma yapmak üzere görevlendirilen ve üye ülkelerin uzmanlarından oluşan “Mandelkern Grubu” daha sonra aynı isimle anılacak Raporunda, başarılı bir” “Daha İyi Düzenleme Stratejisinin;

* (Better Regulation).

- * Politika uygulama seçenekleri,
 - * Düzenleyici Etki Analizi,
 - * Danışma,
 - * Basitleştirme,
 - * Düzenlemelere erişim ve
 - * Etkin kurumsal yapının oluşturulması gibi
- enstrümanlardan oluştuğunu ortaya koymuştur.

I- DÜZENLEYİCİ ETKİ DEĞERLENDİRMESİ (DEA)

Nitekim rekabet, büyüme ve istihdamın sağlanması; sürdürülebilir kalkınma ve vatandaşların yaşam kalitesinin iyileştirilmesi konularında düzenleyici reformun büyük kabul gördüğü gözlemlenmektedir. Komisyon'un kendi ifadesi ile, "daha iyi düzenleme, Birlik ve ulusal düzeylerde rekabetin artırılması için hayati öneme sahiptir." Komisyon, Mandelkern Grubunun "Dahi İyi Düzenleme Raporu"nu müteakiben, 2002 yılında "Daha İyi Düzenleme Eylem Planı"nı hazırlamıştır. Daha sonra, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi de 2003 yılında imzaladıkları "Daha İyi Kanun-Yapma ile ilgili Kurumlar Arası Anlaşma" ile bu konuya olan inançlarını ifade etmişlerdir. Günümüz itibarı ile, Komisyon, Avrupa Birliği kurumları içinde "Daha İyi Düzenleme", özellikle de DEA ve Basitleştirme konularında en duyarlı ve etkin bir konumda olup, Parlamento ve Bakanlar Konseyi de yeni yeni özellikle RİA üzerine eğilmeye başlamışlardır.

2004 yılı Ocak ayında, İrlanda, Hollanda, Lüksemburg ve Birleşik Krallık'ın maliye bakanları 2004-2005 yıllarındaki dönüştürme dönem başkanlıkları sürecince, düzenleyici reformu gündemlerinin ana maddesi yapacakları konusunda ortak Eylem Planı açıklamışlardır. Daha sonra dönem başkanlığını sırasıyla alacak olan Avusturya ve Finlandiya da bu ortak Eylem Planı'na katılarak, Lizbon Stratejisinin 2005-2006 yıllarında da desteklenmesi adına Avrupa düzenleme ortamının iyileştirilmesine katkı sağlama yönünde kararlılıklarını ifade etmişlerdir.

Komisyon çalışmalarında, 2003 yılındaki "Kurumlar Arası Anlaşma"dan sonra bütün düzenlemeler ve stratejik kararlarla ilgili Etki Değerlendirmesi yapılmaktadır.

İlaveten, Komisyon ve üye ülkeler arasında Daha İyi Düzenleme ile ilgili olarak bilgi alış verişinde bulunmak, ortak ilkeleri ve ölçüm metodolojilerini geliştirme konularında çalışmalar yürütmek üzere Daha İyi Düzenleme Direktörleri Çalışma Grubu oluşturulmuştur.

Hâlihazırda, Avrupa Birliği Komisyonu ve üye ülkelerin tamamı farklı aşamalarda da olsa Düzenleyici Etki Analizi tekniğini, düzenleyici reform çalışmalarında kullanmaktadır. Örneğin Hollanda, İtalya, Birleşik Krallık bu alanda bir hayli mesafe kat etmişken; Türkiye, Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler ise pilot uygulama safhasındadırlar.

Düzenleyici Etki Analizi tekniğinin geliştirilmesi ve hayata geçirilmesinde, yürüttüğü “Gözden Geçirme”(Peer Review) çalışmaları ile bu alandaki çalışmalara büyük katkı sağlayan OECD’nin bu konuda yayımladığı temel ilkeleri (check list) de, sürdürülen çalışmalara ışık tutmaktadır.

Nitekim, Avrupa Birliği düzenleyici reformla ilgili çalışmalarında OECD’nin yürüttüğü, hatta parasal kaynağını büyük oranda kendisinin sağladığı ve uzman olarak da OECD personelinin çalıştığı SIGMA tarafından yürütülen çalışmalardan istifade etmektedir. Örneğin, Birliğe yeni üye olan 10 ülkenin “Düzenleyici Yönetişim” (regulatory management) anlamında idari kapasitelerini ölçmek üzere bu teşkilattan istifade etmektedir. Türkiye ile ilgili çalışmaların başlatılması düşünülmektedir.

Bugün itibarı ile, Düzenleyici Etki Analizinin, özellikle etkilerin ölçülmesinde kullanılacak model konusu hariç, diğer temel ilkelerinde OECD, Avrupa Birliği ve üye ülkeler arasında bir anlayış birliğinin oluştuğu söylenebilir. Anlayış birliği temel ilkelerde sağlanmıştır. Çünkü, her ülkenin kendi yönetim geleneğinden ve anlayışından kaynaklanan bazı hassasiyetleri olabilmektedir. Bunun içindir ki, tek tip Etki Analizi ilkeleri geliştirilip yayımlanmamıştır.

OECD ve AB Etki Analizi uygulamalarına bakıldığında, etkin bir uygulamanın yapılabilmesi için üç temel noktanın öne çıktığı görülmektedir. Bunlar, siyasi sahiplenme (destek), etkin bir idari yapının kurulması ve iyi dizayn edilmiş DEA sistemi.

Siyasi Sahiplenme: Karar verici ve politika belirleyici olan siyasi iktidara, bu aşamada yardımcı olmak üzere, araştırma ve bunun sonucu olarak elde edilen verilere dayanarak hazırlanan Etki Analizinin etkin olabilmesi için, en üst düzeyde sahiplenilmesi ve desteklenilmesi gereklidir.

İyi Dizayn Edilmiş DEA Sistemi: İyi Düzenleme İlkelerinin hayata geçirilmesi için DEA sisteminin, daha önce uygulamaya koyan ve faydalarını tespit etmiş olan uygulama örnekleri ve OECD’nin bu konudaki tavsiyeleri doğrultusunda etkin bir şekilde dizayn edilmelidir.

Etkin Kurumsal Yapının Oluşturulması: OECD ve iyi uygulama örnekleri göstermiştir ki, siyasi sahiplenmenin tam olduğu ve iyi dizayn edilmiş bir DEA

sisteminin varlığı, etkin bir DEA uygulaması için yeterli olamamaktadır. Ayrıca, bürokratik büyümeye yol açmadan, etkin bir idari yapının kurulması gereklidir.

Bu idari yapıda, (network) Etki Analizi konusunda, hem kurumların idari kapasitelerinin geliştirilmesi hem de yapılan DEA'ların, önceden belirlenen ilkelere uygun hazırlanıp hazırlanmadığının kontrolünü yapmak, ayrıca bu konuda danışmanlık ve yol göstericilik yapmak üzere, merkezi bir idari birim kurulmalıdır. Bu birim, OECD önerisinde yer aldığı gibi, İrlanda, Polonya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulmuştur.

Ayrıca, Düzenleyici Etki Analizi çalışmalarını asıl yürütecek olan birim, düzenleme taslağını hazırlayacak olan birim olduğu için her bakanlık ve düzenleme yetkisini haiz kurumda Etki Analizi birimi oluşturulmalıdır. Bu birim/ hücrede çalışacak personelin, aynı bakanlık ve kurum içindeki personele Etki Analizi çalışmalarında danışmanlık ve eğitim dahil bütün konularda yardımcı olması gerektiğinden, bunların devamlı ve iyi yetişmiş olmaları ve merkezi denetim ve yönlendirme birimi ile devamlı iletişim halinde olmaları gereklidir.

Etki Analizi çalışmalarında insan ve parasal kaynak çok önemli olduğu için Bakanlıklarca gerekli tedbir önceden alınmalıdır. Eğitim, özellikle üzerinde durulması gereken bir konudur.

II- BASİTLEŞTİRME

Son zamanlarda, düzenlemeler, hükümetlerin çok sayıda ekonomik ve sosyal değerleri korumalarına olanak sağlamıştır. Fakat, sosyal ve ekonomik koşullar, globalleşme, hızlı teknolojik gelişme ve kültürel çoğulculuk gibi nedenlerle değiştiği için, mevcut düzenleyici sistem artan oranda gereksiz problemlerin kaynağı haline gelmektedir.

Hükümetlerin karşı karşıya oldukları en önemli problemlerden birisi, ilgili yasal sistemdeki modern düzenlemelerin güncelleştirilmesi ve basitleştirilmesidir.

Dahası, düzenleyici sistem, iyileştirilmek amacıyla periyodik olarak gözden geçirilmelidir. Mevcut kanun, kural ve diğer düzenlemeler, değer ve ekonomik performansı azaltan, güncel ihtiyaçlara cevap vermeyen araçlar konumuna gelmemeleri için sistematik olarak gözden geçirilmelidir.

- **Basitleştirme, pratik hayattaki karmaşıklıkların göz ardı edilmesi anlamına gelmemektedir.**

İçinde yaşadığımız kompleks gerçekler, onunla baş edebilmek için aynı oranda etkili kuralları gerektirmektedir.

Bunun anlamı, dünyanın daha az gözlemlenmesi ve değerlendirilmesi ile gelişimi demek değildir. Tersine, düzenlemelerin, daha çok “kullanıcı-odaklı”, uyulması ve anlaşılması daha kolay düzenlemelerin yapılmasıdır.

Mevcut düzenlemelerin basitleştirilmesi, aslında, genel olarak etkin uyumu artırmaktadır. Açıkçası, karmaşık düzenlemeler, uyulması zor olan düzenlemelerdir. Bunlar uygulamada daha az oranda korumanın sağlanmasına yol açabilmektedir. Eğer düzenlemenin muhatapları, uyumun kolay olduğunu görürlerse uyum ve uygulama oranı artar ve bunun sonucu olarak, onu görmezlikten gelme oranı azalır. Bunun için, düzenlemelerin basitleştirilmesi, uyum oranının artması ve böylece daha fazla koruma şeklinde sonuçlanabilir.

- Basitleştirme deregulasyon (yürürlükten kaldırma) demek değildir.

Basitleştirme ve deregulasyon konseptleri kesinlikle aynı uygulamalarımı gibi algılanmamalıdır. Çünkü, deregulasyon, belirli bir alan, sektördeki düzenlemelerin tamamen yürürlükten kaldırılmasını ifade ederken, basitleştirme - düzenlemelerin yönetiminde daha gelişmiş bir sayfayı temsil eder - belirli bir sektör, alandaki düzenlemelerin; daha etkin, daha az yük getiren, anlaşılması ve uyumun daha kolay hale getirilerek muhafaza edilmesi anlamına gelmektedir.

Toplum yararı, bunun içindeki daha az imkâna sahip grupların haklarının korunması gibi nedenlerden kaynaklanan düzenlemelerin karmaşıklığı, toplumun daha kaliteli hizmet, mal, iş, yaşam koşulları ve çevre talebi ile ilgili olup, basitleştirme çalışmalarının hedefi değildir.

Basitleştirme konsepti, belirli yasal düzenlemeleri gerektiren demokratik ve çoğulcu toplumun temel gerekliliklerini kabul etmektedir.

Bunun için, basitleştirme ile kast edilen; tespit edilen düzenleme amaçları muhafaza edilirken, vatandaş, iş alemi ve kamu yönetiminin kendisi üzerine yüklenen idari yüklerin azaltılması ve idari sürecin etkinleştirilmesi yollarını araştıran, mevcut düzenlemelerin reforme edilmesi sürecidir.

A) İDARİ YÜKÜN AZALTILMASI

Basitleştirme çalışmalarının OECD ülkelerinde son yıllarda bu kadar artmasının temel nedeni iş dünyasından gelen, idari yükün azaltılması ve ekonomik performansın artırılması yönündeki baskılar ile vatandaşların etkinlik ve şeffaflık yönündeki talepleridir.

OECD'nin 2005 yılında yayımladığı “Ekonomik Politika Raporu; Büyüme İçin Çalışma” isimli raporunda, ekonomik performansın yapısal reformlar yoluyla artırılması için, büyük oranda rakamlarla desteklenmiş, bir takım ilkeler yayımlanmıştır. Buna göre, 1998 yılında, kısıtlayıcı ekonomik düzenlemelere sahip olan

lkeler iş dünyası üzerinde idari yk doğuran düzenlemeler yapma eğilimindedirler. Bu iki düzenleme alanı arasındaki olumlu korelasyonun, ürün pazarı verileri yenilendiğinde 2003 yılında da devam ettiği grlmştr.

Piyasa temelli mekanizmaların rolünü güçlendiren ve piyasaya girişi kolaylaştıran reformların, idari süreci ve yükü azalttığı söylenebilir. Daha az problemli ortamda reformların daha fazla desteklenmesi ihtimali artmaktadır.

Diğer taraftan, artan orandaki yüklerin azaltılması hususunda yaşanacak başarısızlık, devletin düzenleyici otoritesi üzerinde de olumsuz etki doğurabilecektir. Düzenlemelerin doğurduğu idari yüklerin gereksiz olduğu düşünülse, uyum oranı düşer ve kanunlara olan güven azalır. Böylece, politika hedeflerine ulaşmada düzenlemelerin etkinliği riske sokar. Aynı zamanda, eskimiş veya hedefi geręekleřtirmek için iyi dizayn edilememiş düzenlemelerin yaratıcılık, piyasaya giriş ve ekonomik etkinlik, yatırım ve ticaretin engellenmesi yönünde etki yapabilir. Bürokrasi, özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeleri olumsuz yönde etkileyebilir. Bu etkiler özellikle global piyasalarda daha maliyetlidir.

Düzenlemelerden tamamen vazgeçme mantıklı bir seçenek olmadığı için, kalite standartlarını karşılayan düzenlemelerin yaratılması için etkin düzenleyici kalite programları geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Mevcut düzenlemelerin rutin gözden geçirilmesi kesinlikle yeni düzenlemeleri tamamlayacaktır. İdari basitleştirme, on yıl önce düzenleyici reformu önde gelen unsurları olan zelleştirme ve deregulasyona göre şimdilerde daha fazla gündemdedir. Basitleştirme alışmaları daha geniş düzenleyici kalite konuları ile birlikte ele alınmalı ve daha önemli düzenleyici reformları destekler mahiyette olmalıdır. Ümit edilir ki, zamanla, daha kapsamlı ve kaliteli düzenleyici kalite programları-dizaynları ve uygulamaları bakımından-idari basitleştirme programlarına olan ihtiyaı ortadan kaldıracaktır.

1- Basitleştirme Stratejileri

İdari basitleştirme çok sayıdaki hükümetin düzenleyici reform politikaları ve kamu yönetimi programının çok önemli bir parçasını oluştırmaktadır. Basitleştirme stratejileri iki konu üzerinde durmaktadırlar. Yeni düzenlemeler tarafından getirilen yüklerin düzenleme öncesi kontrolü(ex ante) ve mevcut problemli düzenlemenin sonradan (ex post) kontrolüdür. Bazı lkeler güçlü ex ante stratejilere sahip iken; diğerleri mevcut düzenlemelerin ex post olarak gözden geçirilmesi hususuna eğilmektedirler. Yukarıda açıklanan stratejilerin bazı ülkeler tarafından her ikisi birden de uygulanabilmektedir.

- Basitleştirme stratejileri daha kapsamlı düzenleyici kalite hedeflerinin bir parçasıdır.

İdari yükün azaltılması çalışmaları, sıklıkla, düzenleyici kalitenin geliştirilmesi için, daha kapsamlı bir stratejinin bir parçası olarak yürütülmektedir. OECD lke

lerinin büyük çoğunluğu, hükümet düzenlemelerinin kalitesini yüksek kaliteli düzenlemeleri gerçekleştirmek için dinamik, sürekli ve bütün hükümeti kapsayan bir yaklaşımı destekleyen, uluslararası alanda kabul edilmiş olan kriterlere göre geliştirmeyi amaçlamaktadırlar. Bu kriterler OECD'nin 2005 yılında yayımlanan "Düzenleyici Kalite ve Performans için Yol Gösterici İlkeleri"nde gösterilmiştir. Düzenleyici karar almanın geliştirilmesi ve sistematik kalite ilkelerinin gerçekleştirilmesi için hükümetler çeşitli sayıda düzenleyici kalite araçları uygulamaktadırlar. İdari basitleştirme de Düzenleyici Etki Analizi, danışma veya düzenlemeye alternatif çözüm yolları gibi araçlardan biridir.

İdari basitleştirme, düzenlemelerin basitleştirilmesi ve gözden geçirilmesi için uygulanan düzenleyici kalite araçlarından birisidir. Düzenlemeler, hükümetin, bilgi toplamak ve bazı spesifik ekonomik kararlara müdahale etmek için öngördüğü formaliteler ve bürokratik işlemlerdir. Bu idari düzenlemeler, kamu çıkarlarını korumak için yapılan sosyal düzenlemeler ve piyasa kararlarına doğrudan müdahale için yapılan ekonomik kararlardan ayrılır.

OECD ülkelerinde idari yüklerin azaltılması için yapılan çalışmalar, temel olarak, idari düzenlemelerin maliyet etkinliğinin artırılması saikinden kaynaklanmaktadır. Bu gaye ile yapılan çalışmaların, birçok tedbir ve uygulamaları, aynı zamanda, şeffaflığı ve sorumluluğu da artırmaktadır. Doğrudan idari uyum maliyetleri, düzenlemelere uyumu sağlamak için gerekli olan bürokratik yazışma (paperwork) ve formaliteler için harcanan para ve maliyetten oluşmaktadır. Dolaylı ya da dinamik maliyetler ise, işlemlerin verimliliği ve yaratıcılığın azaltılmasıdır.

Basitleştirme stratejileri, düzenleyici faydaları azaltmadan vatandaşlar ve iş dünyası arasındaki ilişkilerin etkinliğini artırmak için idari düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve basitleştirilmesini hedefler. Bu, idari düzenlemelerin etkilerinin ölçülmesi ve azaltılması için yani enstrümanların uygulamaya konulması, idari düzenlemeler için hazırlanan temel ilkelerin iyileştirilmesi ve birbiri ile çelişen veya uygulanma imkânı kalmamış düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmasını kapsar.

İdari basitleştirme politikalarının daha kapsamlı düzenleyici kalite unsurları içinde yer aldığının en önemli göstergesini, bazı OECD ülkelerinde, basitleştirme çalışmalarını yürütmekle görevli birim aynı zamanda diğer düzenleyici kalite enstrümanlarının, yürütülmesinden de sorumludur. OECD'nin 2005 yılında gerçekleştirdiği "İdari Yüklerin RİA ve Danışma Azaltılmasının Ölçümü" çalışmasının gerçekleştirildiği 20 ülkede durum böyledir.

Vatandaşlar ve firmalar üzerindeki idari yüklerin azaltılması hususu, birçok OECD ülkesinde politik öncelikler arasında yer almaktadır. Gelişmekte olan ülkeler

de, hizmet sunumu, vatandaşlar ve devlet arasındaki ilişki ve rekabetin geliştirilmesi için basitleştirme programı geliştirmeye başlamışlardır.

İdari basitleştirme hususuna ülkelerin verdiği önem değişmektedir. Finlandiya ve Japonya gibi bazı ülkeler için basitleştirme, daha geniş düzenleyici reform politikalarının göreceli olarak küçük bir parçasını oluşturmaktadır. Diğer ülkelerde ise basitleştirme, düzenleyici reform çalışmalarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Hollanda'da düzenleyici kalite programı, iş dünyası üzerindeki idari yüklerin azaltılması konusunda özel önem vermektedir. Amerika Birleşik Devletleri düzenleyici kalitenin, maliyet fayda ilkelerinin etkin olarak uygulanması yoluyla artırmanın peşindedir. Kanada'da idari yükler önemli bir alan oluşturmakla birlikte, ayrı hedefleri olan bir alan olarak görülmemektedir. Basitleştirme, sonuç olarak daha iyi politika hedeflerine götüren, iyi düzenlemelerin oluşturulmasında kullanılan çok sayıdaki araçlardan biri olarak algılanmaktadır.

Ülkeler, idari yüklerin azaltılması konusunda farklı yöntemler kullanmaktadırlar. Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkeler, idari yüklerden kaçınmak için, ex-ante kontrole büyük önem vermekte olup, çok sayıdaki ülkede de ex-ante kontrolün artırılması yönünde bir eğilim vardır.

Bununla beraber, ülkelerin büyük çoğunluğu mevcut düzenlemeler üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu da idari yüklerin yaygın olduğu anlayışına uygun bir yaklaşımdır.

Artan sayıdaki ülke idari yüklerin ölçülmesi yönünde önemli adımlar atmakta ve belirli zaman dilimi içinde bu yüklerin belirli oranda indirilmesi hedeflerini belirlemişlerdir. 2005 yılında, çalışmaya cevap veren 22 ülkeden 19'unun idari yüklerin azaltılması için hükümet programının olduğu; 14 ülkenin idari yüklerin ölçülmesi için bir sistem kurdukları ve 9 adedinin de rakamsal indirim hedefleri tespit ettikleri görülmüştür.

Küçük ve orta ölçekli işletmeler üzerinde özellikle durulduğu görülmektedir. OECD ülkelerinde getirilen yeni düzenlemelerle bu tür işletmeler için problem kaynağı olabilecek düzenlemelerden kaçırılmaktadır. Yapılan bir araştırma Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ) uyum maliyetlerinin çok fazla olduğunu göstermektedir. KOBİ'ler idari düzenlemelere uyum maliyetlerinin, yıllık cirolarının % 4'ünü oluşturduğunu ifade etmişlerdir.

- Karar oluşturma için Ex ante olarak geliştirilmesi.

Bu kontrol, temel olarak, OECD ülkelerinde DEA sürecinde yapılmaktadır. Bazı ülkeler, problemleri yeni kanunların akışını kontrol etmek için yeni mekanizmalar kurmuşlardır.

Avustralya, Kanada, ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda gibi Etki Analizinin, geleneksel olarak, etkin olduğu ülkelerde yük azaltma politikaları ex-ante değerlendirme süreçleri ile sıkı sıkıya ilişkilendirilmiştir. Bu önemli kanunlar üzerindeki prosedürel kontrollerin temel amacı, politika hedeflerine ulaşmak için daha politika geliştirme safhasında rasyonel yaklaşımın belirlenmesini sağlamaktır. Bu da ancak, ilgili geniş kesimin bu sürece katılımı ile mümkün olmaktadır.

İsveç, Japonya, Meksika ve son zamanlarda da Almanya, Yunanistan ve İtalya gibi ülkeler çıkarılan yeni kanunlarda düzenlemelerini artan bir şekilde ex-ante kontrolü için yapmışlardır.

DEA süreçleri, idari yüklerin azaltılması ve minimize edilmesi için çok faydalı enstrümanlardır. RİA her ne kadar sadece idari yüklerin azaltılması hususuna eğilmese de yeni problemlerli düzenlemelerin akışını önlemede yardımcı olmaktadır. Düzenleyici Etki Analizi, mevcut veya yeni düzenlemelerin, minimum düzenleyici hedeflerin karşılayıp karşılamadığını tespit etmek için açık, kamuya sorumlu ve etkin bir şekilde analiz edilmelerini sağlar. Bunlar, onun için, oldukça şeffaf bir ortamda hükümetlerin rasyonel politika seçeneklerini destekleyerek, kontrol fonksiyonu görürler. DEA'lar, hükümetlerin muhtemel maliyet hesaplarını kontrol etmek için de ilgililerin katılımı sürecini öngörmektedir.

Dahası, DEA'lar merkezi gözden geçirme ve açıklığa kavuşturma mekanizmalarına sahiptir. Örneğin, Kanada'daki Başbakanlık Ofisi, İngiltere'deki iyi Düzenleme Görev Gücü, ABD deki Yönetim ve Bütçe ofisi ve Meksika'daki Federal Düzenlemeler Etkinleştirme Komisyonu (COFOMER).

Bu birimler, kontrol fonksiyonu görürler. Bunların görevi, yapılan düzenlemenin, istenen kalite kontrol standartlarını karşılayıp karşılamadığını kontrol etmektir.

Avustralya'da idari yükler, sistematik olarak, bütün yeni ve değiştirilen mevcut kanunlarda Düzenleyici Etki Açıklaması (RIS) süreci yoluyla ölçülmektedir. Bütün sektörlerdeki iş dünyası üzerinde etki yapan düzenlemeler RIS'e tabidir.

Birleşik Krallıkta, iş dünyası, gönüllü veya yardım kuruluşları üzerinde etki doğuran bütün düzenlemelerin uyum maliyet değerlendirmesi yapılır.

Almanya 2004 yılında yaptığı bir değişiklik ile idari yükler kriterini RİA sistemine dahil etmiştir. Avrupa Birliği Komisyonu bu yüklerin özellikle ölçülmesi için 2006 yılında bir program hazırlamıştır.

Yeni Zelanda'da iş dünyası üzerinde yük doğuracak bütün düzenlemeler için iş dünyası Uyum Maliyeti Analizi (BCCS) raporu hazırlanmaktadır. Bu sistem 2001

yılında RIS sistemine ek olarak getirilmiştir ve hükümete sunulan bütün tasarılar için istenmektedir.

Hollanda ve Danimarka’da da, diğer etkilerin yanında ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri değerlendiren bir sistem vardır.

İdari yüklerin, yeni düzenleme yapılırken ex-ante kontrolün artırılması yoluyla azaltılmasının önündeki engellerden birisi, yapılan tahminlerle, düzenleme yürürlüğe girdikten sonra ortaya çıkan gerçek durumun aynı olmayışıdır.

Bu sorunun halledilmesi için, düzenlemenin yürürlüğe girmesi ile beraber otomatik bir gözden geçirme süreci devreye sokulmalıdır. Bunun anlamı, düzenlemelerin yürürlüğe girmesinden itibaren, hedeflenen sonuçların gerçekleşmesini sağlamak için, gözden geçirilmesidir. Bu sistem, düzenlemelerin performansının önceden yapılan tahminlere göre ölçümüne imkân sağlar ve DEA’nın önemli bir yardımcısıdır. Örneğin Birleşik Krallık, düzenlemelerin yürürlüğe girmesini müteakiben, kontrol yolu ile DEA’yı güçlendirmeyi kararlaştırmıştır. 2005 Bütçesinde yer aldığı gibi, birimler, düzenlemeleri yürürlüğe koymadan önce, uygulama sonrası gözden geçirmeler yoluyla, nasıl kontrol edeceklerini açıklamak zorundadırlar.

- **Ek Prosedürel kontrol**

Bazı ülkeler, düzenleyici işlemler için ek prosedürel kontrol öngörmüşlerdir. Örneğin Danimarka, Kanada ve ABD gibi ülkelerde, yapılan düzenlemelerin iş dünyası üzerinde olumsuz etki doğurmaması için, sırf bu konu ile ilgili kontrol ve denetim yapmakla görevli (Test panel) denetim birimleri oluşturulmuştur.

- **Mevcut düzenleme yüklerinin ex post gözden geçirilmesi**

Genel bir eğilim olarak, basitleştirme stratejileri yüklerin rekabet ve büyüme üzerinde en olumsuz etki yaptığı iş dünyası üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bununla beraber, vatandaşlar üzerindeki etkinin de ölçülmeye başlandığı görülmektedir. Araştırma yapılan ülkelerde, hükümetlerin artan bir oranda basitleştirme stratejilerini gerçek veriler üzerine dayandırmaktadırlar. Ayrıca, artan bir şekilde, basitleştirme hedeflerinin tespitinde, bu hizmetlerin kullanıcılarının önerilerine dayanmaktadırlar.

2- Hedef Gruplar

Hükümetler, basitleştirme ile ilgili olarak farklı önceliklere sahiptir. Bazı hükümetler basitleştirme stratejilerinde belirli grupları etkileyen düzenlemeleri kapsama almaktadır. Örneğin, iş dünyası gibi. Bununla beraber, basitleştirme stratejileri

yaklaşım olarak daha kapsamlı olmaya başlamıştır. Son zamanlarda Birleşik Krallık, Danimarka ve Hollanda gibi özellikle iş dünyası üzerinde duran ülkelerin idari yük azaltma çalışmaları kamu yönetimi ve vatandaşlar gibi diğer grupları da kapsamaya başlamıştır.

Belçika, Kanada, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya ve Kore gibi çok sayıdaki ülke kapsamlı idari yük azaltma hedeflerine sahiptir. Örneğin, Almanya'da Hükümet vatandaşlar ve iş dünyası üzerindeki idari yükün azaltılması hedefini içeren bir programı 2003 yılında başlatmıştır. Bu inisiyatif, emek piyasası ve kendi işyerine sahip olanlar, küçük ve orta ölçekli işletmeler ve özel sektör araştırma ve teknoloji, üçüncü sektör ve gönüllüler ve iş dünyası ile vatandaşlar için hizmetler gibi 5 stratejik alanı kapsamaktadır. Kore'de olduğu gibi, Fransa ve Macaristan'da da, idari hizmetlerin müşteri odaklı olmalarını sağlamak için vatandaşlara özel önem verilmektedir. Bu yaklaşım kamu hizmetleri sözleşmelerini de kapsamaktadır. Bu sözleşmeler kamu idareleri ve hizmeti kullanıcılar için belirli koşullar getirerek idari basitleştirmeleri desteklemektedir.

Yunanistan'da hedef grup vatandaşlar olmasına rağmen, iş dünyası üzerindeki idari yüklerin azaltılması konusuna ağırlık verilmiştir. Macaristan, vergi sistemini değiştirerek özelde Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, genelde de iş dünyası üzerindeki yükü azaltıcı tedbirler almıştır.

Genel eğilim olarak, bugüne kadar, temel hedef kitle iş dünyası olmuştur. OECD ülkelerinden basitleştirme çalışmalarında, ülkelerin çoğu, rekabetçi iş dünyasının büyümesini sağlamak ve gelişmeyi gerçekleştirmek için gerekli olan ortamı hazırlamayı amaçlamışlardır. Bu, OECD'nin 2005 yılında gerçekleştirdiği idari yükün ölçülmesi çalışmasında açıkça görülmektedir. Bu çalışmaya göre; 17 ülke iş dünyası üzerindeki idari yükün azaltılması, 8 ülke vatandaşları, 7 ülke de kamu sektörünü hedef grup olarak tespit etmiştir.

Bazı ülkeler Küçük ve Orta Ölçekli işletmeler için özel tedbirler almışlardır. Bu da, bu ölçekteki işletmelerin idari yüklerle mücadele etmek için daha az avantajlı olduklarını göstermektedir. Kanada, Avustralya ve ABD bu konuda özel düzenlemeler getirmiştir.

Küçük ve Orta Ölçekli işletmelerin idari yüklerinin azaltılmasına yönelik çabalar hemen bütün ülkelerde görülmektedir. Dünya Bankası hesaplamalarına göre, son üç yılda, iş kurmanın önündeki engellerin kaldırılması yönünde genel bir eğilim vardır. Birçok ülke, iş kurmak için gerekli olan zamanın azaltılması yönünde önemli adımlar atmıştır.

Bazı ülkelerde, iş kurmak için gerekli zamanın azaltılması yanında gerekli

prosedürler de iyileştirilmiştir. Belçika, Fransa ve Türkiye’de bu uygulama bir olgudur. Fransa ve Türkiye gibi, girişimciler için en kısıtlayıcı ülkeler bile, iş başlatmak için gerekli olan prosedürlerin azaltılması yönünde çok önemli adımlar atmışlardır.

- Öncelikli alanların, kullanıcılar yoluyla tespiti

İdari basitleştirme programları daha çok kullanıcı odaklı bir yapıya doğru evrilmektedir. Basitleştirme programının uygulanacağı prosedür ve alanların tespitinde ilgililere ve daha geniş olarak vatandaşlara danışma mekanizmaları etkin olarak kullanılmaktadır. Çözümler, ya doğrudan katılım ya da danışına birimleri kullanmak suretiyle bizzat hizmet kullanıcılarından alınmaktadır. Fransa, Hollanda, Kore ve Belçika’da bu sistem etkin olan uygulanmaktadır.

Hükümetler sıklıkla, basitleştirme alanlarının tespitinde “özel olarak oluşturulmuş görev gücü” önerilerine uymaktadırlar.

Avustralya’da “Küçük İşletmeler Deregulasyon Görev Gücü” Federal düzeyde idari basitleştirme ve yük azaltma önlemlerinin belirlenmesinde etkili olmuştur.

Yeni Zelanda da geçici olarak oluşturulan İş Dünyası Uyum Maliyetleri ile ilgili Bakanlık birimi (panel) kurularak, hükümet stratejisinin oluşturulmasında iş dünyasının temsilcilerinin görüşlerinden yararlanılmıştır.

Kanada’da bürokratik işlemlerin azaltılması Danışma Komitesi, her yıl Sanayi Bakanlığına, idari yüklerin azaltılması ve gelecekte yapılacak işlerle ilgili önceliklerin belirlenmesi konusunda rapor verir.

Birleşik Krallıkta, idari basitleştirme yük azaltma programları, bütün hükümet birimlerince uygulanan daha geniş düzenleyici politika hedeflerine ek olarak uygulamaya konulmuştur. Birleşik Krallıktaki son basitleştirme stratejileri İyi Düzenleme Görev Gücü ve 2005 tarihli Hampton Raporu önerilerine dayanmaktadır.

İdari yüklerin büyüklüğünü tespit etmek için OECD ülkelerinin çoğu, ya iş dünyasından gerçekleştirdikleri araştırmalar ya da veriye dayalı yaklaşımlarla idari yükleri ölçmektedirler. OECD ülkelerinin uygulamaları son zamanlarda idari yükleri değerlendirmede bilgi kaynağı olarak rakamsal yaklaşımlar, iş dünyası araştırmaları yönteminin yerini almaktadır. Türkiye, sağlık hizmetleri, kadastro ve iş yeri açmak için gerekli belgelerin doğurduğu yüklerin tespiti için kamuoyu araştırmaları yaptırmaktadır.

3- İdari Yükün Ölçümünde ve Azaltılmasında Uygulanan Hollanda Yöntemi

Basitleştirme ile ilgili olarak özellikle düzenlemelerin iş dünyası, vatandaşlar ve kamu yönetimi üzerinde doğurduğu idari yüklerin azaltılması için uygulanan projelere bakıldığında, Hollanda, Danimarka ve son zamanlarda İngiltere'nin başarılı bir şekilde devam ettikleri görülmektedir.

Birleşik Krallık, Hollanda'nın geliştirdiği ve uyguladığı modeli temel alarak, kendi basitleştirme çalışmalarını 2006 Ocak ayından itibaren yürütmeye başlamıştır.

Birleşik Krallıkta, yürürlüğe konulan düzenlemelere uyum için iş dünyasının harcadığı paranın 20-40 milyar İngiliz Sterlin'i olduğu tahmin edilmektedir. Büyük oranda boşa harcanan bu para, kaynakların verimli alanlardan daha verimsiz alanlara harcanmasını sağlayarak verimlilik, büyüme ve yaratıcılığı engellemektedir. Hollanda yaklaşımı, kaynakların verimsiz alanlara aktarılmasının önlenmesi ve insan kaynaklarının daha verimli alanlarda istihdam edilmesine imkân sağlayarak idari maliyetlerin ve bürokratik yazışmaların azaltılmasını gerçekleştirmeyi hedefler.

Bu yaklaşım üç temel bileşenden oluşmaktadır; yüklerin ölçülmesi, tespit edilen hedeflere, siyasi iktidar tarafından tam bağlılık ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için örgütsel yapı'nın kurulması:

- a) İdari yüklerin ölçülmesi.
 - Bütün kamu birimleri, çıkarmış oldukları düzenlemeler ile iş dünyası üzerine yükledikleri idari yükün ölçülmesi için standart bir yaklaşım benimsemelidirler.
 - Ölçüm merkezi hükümet birimleri ve düzenleyici otoriteler tarafından kanunlar ve diğer düzenlemeler yoluyla getirilen bütün idari yükleri kapsamalıdır.
- b) İdari yüklerin azaltılması için açık, net bir hedefin belirlenmesi.
 - Hükümet idari yüklerin azaltılmasını bütün kamu düzenlemeleri için öncelik olarak belirlemelidir. Bunun için, uygulanabilir bir hedef tespit etmelidir. Hollanda 2006 yılı sonunda bitecek olan dört yıllık süre için bu hedefi % 25 olarak tespit etmiştir. Bu proje sınırlı esnekliklerle bütün hükümet birimlerinde uygulanmaktadır.
 - Tespit edilen hedef net bir hedef olmalıdır. Bunun için de hazırlık sürecine bütün ilgili taraflar dahil edilmelidir.

- c) Etkin kurumsal yapının kurulması.
- Hedefin gerçekleştirilmesi için, bütün süreci denetleyecek kurumsal bir yapı kurulmalıdır. Bu, özerk bir denetim ve değerlendirme birimi ile her bir düzenleyici birim için ayrılmış yeterli kaynağı zorunlu kılmaktadır.
 - Hollandalılar, bütün süreci denetlemek üzere bir kamu birimi (Actal) kurmuşlardır. Bütün birimler hazırlamış oldukları bütün taslakların detaylarını ve muhtemel idari yüklerini gösteren raporlarını Actal'a göndermek zorundadırlar. Taslak, Bakanlar Kumlu ve Parlamentaoya gönderilmeden önce, Actal bu taslakları inceler ve bunlarla ilgili görüş verir. Actal, ayıtı zamanda, kamu birimlerinin her yıl parlamentoya sunmak zorunda oldukları idari yüklerin azaltılması programını da değerlendirir.
 - Bakanlar Kurulu, yeni düzenlemeyi gündemine aldığında Actal'ın raporunu göz önüne alır. Bakanlar Kurulu yeni taslağı kabul ederse, Actal'ın raporu, tasarının parlamentoda tartışılması sırasında onlara sunulur.

Maliye Bakanlığı idari yükün azaltılması hedefinin gerçekleştirilmesi ile görevli birim olduğu için, her altı ayda bir bu konu ile ilgili raporunu parlamentoya sunar. Bu programın bütün kurumlar nezdinde başarı ile yürütülmesi için maliye bakanına yardımcı olan ve çeşitli bakanlıklardan gelen personelden oluşan bir birimin adı Actaldır.

Her bir hükümet birimi, bizzat idari yükün azaltılması görevini yürütmek üzere küçük bir birim oluşturmuştur. Fakat yoğunlaşma daha çok bakanlıklarda düzenleme yapan birimler üzerindedir.

4- Düzenleyici Maliyetler

Düzenleyici maliyetler, sıklıkla, politika ve idari maliyetler diye iki kısma ayrılmaktadır. Politika maliyetleri doğrudan doğruya politika amaçları ile bağlantılı olan maliyetlerdir. İdari maliyetler ise; teftiş ve uygulama dahil, rapor verme, kayıt tutma ve uyum sağlanması gibi maliyetlerdir. Ortalama olarak, düzenleme maliyetlerinin % 30'unun idari maliyetler olduğu kabul edilmektedir. Hükümetler bürokrasiden şikâyet ederken düzenlemelere uyum için ortaya çıkan maliyetlerden şikâyetçi olmaktadır.

İdari yükler ekonomik anlamda çok fazladır. Hollandalılar 2002 yılındaki idari yükün 16.4 milyar sterlin veya gayri safi milli hasılanın % 3.6'sı dolaylarında olduğunu tahmin etmektedirler. Aynı zamanda, 2006 yılı sonuna kadar, idari yükün % 25 oranında azaltılması hedefini gerçekleştirdikleri taktirde, ki program planlandığı

gibi yürümektedir. Bu alanda gerçekleştirilen tasarruflar daha verimli alanlara transfer edileceği için GSMH'nın % 1,5 oranında artacağı öngörülmektedir. Aynı sonuçlar Danimarka için de geçerli olup, hesaplamalara göre, idari yüklerde her 1 milyar Kronduk azalma, 2,7 milyar Kronduk üretim artışına neden olmaktadır.

- **Maliyet Ölçümü**

Son zamanlarda yapılan araştırmalar, idari yüklerin rakamlaştırılması ve değerlendirilmesinde temel kaynak olarak rakamsal yaklaşımların artan bir şekilde kullanıldığını göstermektedirler. Aslında, mevzuat idari yüklerinin objektif olarak ölçülememesi, hükümetlerin yük azaltma hedeflerinin gerçekleştirilmesinde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Bu aynı zamanda yük azaltma politikalarının ve programlarının en fazla ihtiyaç duyulan alanlara yönlendirilmesini de engellemektedir. Bu, son zamanlarda OECD ülkelerinin idari yükleri sistematik olarak ölçme ve idari yüklerle ilgili veri toplama çalışmalarındaki artışı açıklamaktadır. Bu yaklaşım, idari yüklerin doğru bir şekilde tespit edilmesi ve reform önceliklerinin belirlenmesi, aynı zamanda da büyüklerin zamanla azaltılması ve reformun başarısını ölçmeye imkân sağlamaktadır.

- **Standart Maliyet Modeli (SMM)**

SMM, hükümet tarafından iş dünyası üzerine getirilen idari yüklerin ölçülmesi için kullanılan rakamsal bir metodolojidir. Bu model ya aynı şekilde ya da bazı değişiklikler yapılarak çok sayıda Avrupa ülkesi tarafından uygulanmaktadır.

SMM, bir zorunluluğun iş dünyası üzerinde neden olduğu maliyetleri ölçmek için, düzenlemeyi bilgi vermek zorunluluklarına ayırmaktadır. Bu modelin güçlü yanı sadece idari yüklerin ölçülmesinde sahip olduğu yüksek oranlı detaylandırma değil, aynı zamanda alınan rakamlar diğer politika alanları ile de uyumludur. Dahası, toplanan verilerin dijital ortama alınması, alınan bir tek idari yükü azaltma önleminin toplam idari yük üzerindeki etkisini takip etmeye olanak sağlamaktadır.

Metot yüklerin zamanla takibine olanak sağlar. Değişiklik yapıldığında bunlar ölçüme hemen entegre edilebilir. Bu değişiklikler, mevcut veya değiştirilmiş düzenlemelerin öngördüğü bilgi verme zorunluluklarından, veya bilgi verme zorunluluğunu ortadan kaldırmasından kaynaklanabilir.

SMM ile düzenleyici maliyetleri ölçmek veya düzenleyici yüklerin azaltılması programını değerlendirmek için atılması gereken ilk adım, yeni kanun ve düzenlemenin idari yüklerinin ölçülmesinin yanında, mevcut düzenlemelerin “temel ölçüm”ünün yapılması gerekir. Bu temel ölçüm, düzenlemenin genel bir değerlendirmesi ve iş dünyası üzerindeki toplam idari yükü verir. Aynı zamanda,

problemli bilgi verme zorunluluğu ve bağlantılı faaliyetlerin nerede olduğunu ve onların kaynağının ulusal mı yoksa AB kaynaklı mı olduğu hususunda da bilgi verir. Danimarka ve Hollanda “temel ölçme” faaliyetlerini tamamlamışlardır. Birleşik Krallık, iş dünyası, yardım kuruluşları ve sivil toplumu etkileyen düzenlemelerin “temel ölçüm”lerini hali hazırda tamamlamak için çaba sarf etmektedir. Çek Cumhuriyeti bu faaliyetleri 2005 yılında tamamlamayı hedeflemiştir.

Diğer ülkeler, hâlihazırda, ölçüm safhasında ya da onun uygulamaya konulması için hazırlık çalışmalarını yürütmektedir. Bu ülkeler, İsveç, Polonya, İtalya ve Almanya’dır.

5- Basitleştirme Stratejilerin Temel İlkeleri

Başarılı basitleştirme politikaları ancak en üst düzey politik destek ve uzun vadeli destek ile mümkün olabilmektedir. Onların uygulanması, birincil ve ikincil düzenlemelerin basitleştirilmesi için farklı enstrümanların kullanılmasını kapsamaktadır. Bazı ülkelerde bu basitleştirme, kanunları yoluyla yapılmaktadır. Geçtiğimiz yıllarda, basitleştirme programına başlamış ve bu programı uygulamaya koymuş olan OECD ve AB üyesi ülkelerinin tecrübeleri göstermektedir ki;

- Basitleştirme, ayrı, bir defalık bir proje olarak görülmeyp, devamlı uygulama gerektirmektedir.
- Basitleştirme programı, devamlı bir politik destek gerektirmektedir.
- Açık hedefler ve uygulama ilkelerinden oluşan kapsamlı programlar hazırlanmalıdır.
- Basitleştirme programı disiplinler arası bir yaklaşım çerçevesinde hazırlanmalıdır.
- Mevcut ve yeni düzenlemelerin her ikisinin de gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesi süreçlerinin birleştirilmesi gereklidir.
- Sonuçların ölçümü önemli bir konudur. Çünkü çıkan sonuçlara göre reformun devam ettirilmesi ve halka sonuçların açıklanması sağlanmış olacaktır.
- Bir uygulama stratejisi gereklidir.
- Hükümetlerin ne kadar ve hangi hızla ilerlediklerini değerlendirmek önemli bir unsurdur. Reformlar, her seçeneğin risklerini hesaba katarak, kurumsal ortamda planlanmalı ve uygulanmalıdır. Uygulama stratejisinin etkinliği açısından, özerk merkezi bir denetim birimi oluşturulmalıdır.
- Program, tercihen uyarlanabilir ve uzun vadeli olmak üzere, takip eden yılda

yeniden değerlendirme ve gözden geçirmenin yapılabileceği yıllık adımlardan oluşan sistematik bir yapıya sahip olmalıdır.

- Birinci olarak, gözden geçirmenin yapılacağı düzenleme alanlarının tespiti yapılmalıdır. Bu gözden geçirme, açık hedeflerin belirlenmesi ve uygulanacak olan metodun tespitine yol açmalıdır.

- Program, gözden geçirmenin yapılacağı alanların belirlenmesi ve daha sonra uygulamanın yapılması safhalarında iş alemi, tüketiciler ve düzenlemelerin diğer muhatapların sürece aktif olarak katılmalıdır.

- Program, öncelikleri ve onların gerçekleştirilmesi için zaman planlamasını ihtiva etmeli ve etkin değerlendirme araçları, bütçe kaynakları ve yaratıcı yöntemlerle desteklenmelidir.

- Program, sadece mevcut düzenlemelerin sayısından ziyade idari yüklerin azaltılması hususlarına yoğunlaşmış ve yeterli kaynakla desteklenmiş olmalıdır.

- Program mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve kodifikasyonu veya diğer konsolidasyon yönetimi ile bağlantılı olmalıdır.

- Basitleştirme, bazı durumlarda, eski düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmasını da içermelidir.

- Basitleştirme, her zaman, sürecin yönetimi için teknolojik yeniliklerden istifade etmelidir.

- Basitleştirme sürecinin koordinasyonu, düzenlemelerin kalite kontrolü ile görevli olan birim tarafından yürütülmelidir.

- Basitleştirme araçları, yeni ve mevcut düzenlemelerin geliştirilmesi için uygulanan diğer araçlarla uyumlu olmalıdır.

- Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi, sadece basitleştirme veya daha çok açıklığın sağlanması için değil, aynı zamanda mevcut düzenlemenin yaratıcılık ekonomik büyüme ve istihdam üzerindeki etkileri de göz önüne alınmalıdır.

B) MEVZUATIN BASİTLEŞTİRİLMESİ

İdari basitleştirme birincil ve ikincil düzenlemelerin basitleştirilmesini kapsamaktadır. O, vatandaşlar, firmalar ve/veya yerel yönetimler için var olan zorunlulukları kaldırarak değişiklik düzenlemelerini ifade edebilir. O aynı zamanda firmaların ve vatandaşların iş yaptığı kamu birimlerinin kaldırılması veya firmalar ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunabilmek için bazı idari prosedürlerin kaldırılması anlamına gelebilir.

Basitleştirme, sıklıkla, özellikle mevcut düzenlemenin değiştirilmesi ve konsolide edilmesini (recasting) kapsadığında, düzenlemenin konsolidasyonu ve kodifikasyonu ile yakından ilgilidir. Kodifikasyon, belirli bir alandaki düzenlemeleri oltadan kaldırarak, bu düzenlemelerde anlam bakımından önemli değişiklikler yapmadan, bu alanı bir tek kanun ile düzenlemektir. Diğer taraftan basitleştirme süreci, düzenleme ve onların anlamlarında büyük değişiklik yapmayı da içermektedir. Basitleştirme ve kodifikasyon arasında bağ vardır. Basitleştirme sürecinin olduğu yerde -belirli bir sektörün düzenlemelerinin yeniden yazılması ve etkinleştirilmesi- kodifikasyon çalışmaları sırasında basitleştirme önlemlerinin alınmasına ihtiyaç duyulabilir.

Fransa, İtalya ve Almanya gibi bazı ülkelerde, basitleştirme ve kodifikasyon birbirini tamamlayan unsurlar olarak görülmektedir. Basitleştirme bu durumlarda faydalı ve uyumlu olmayan eski düzenlemelerin yürürlükten kaldırılmasını da kapsamaktadır. Örneğin Almanya'da, eski Alman Hükümetinin basitleştirme programı, "Bürokrasinin Azaltılması Girişimi", modern, etkin ve uyumlu bir Federal yasal düzenin oluşturulması için federal kanunların basitleştirilmesini benimsemiştir.

Fransa; İtalya ve Yunanistan gibi ülkeler ise, birincil düzenlemeler geleneksel olarak yalnızca kanunlarla değiştirilebildiğinden, kanunları basitleştirmek için kanun çıkarmışlardır.

Türkiye'de mevzuatın basitleştirilmesi çalışmaları çerçevesinde 2004 yılından beri yürütülen çalışmalarda;

- 920 adet temel kanun etkililik ve geçerlilik bakımından gözden geçirilmiştir. Bunların, 156 adedinin ilk aşamada yürürlükten kaldırılması kararlaştırılmıştır.

- 3451 adet yönetmelik gözden geçirilmiş ve bunların 161 adedi yürürlükten kaldırılmıştır.

- 12584 adet yönetmelik kodifiye edilerek, 3451 adede indirilmiştir.

III- TÜRKİYE'DE YÜRÜTÜLEN DÜZENLEYİCİ ETKİ ANALİZİ VE BASİTLEŞTİRME ÇALIŞMALARININ ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI İÇİN ÖNERİLER

a) Düzenleyici Etki Analizi

- Düzenleyici Etki Analizi Eylem planı hazırlanmalıdır.
- Etki Analizi'nin Elkitabı (Guideline) bir an önce yayımlanmalıdır.
- Başbakanlığa bağlı merkezi denetim ve yönlendirme birimi ile Düzenleyici

Etki Analizini bizzat yapacak olan bakanlıkların ve düzenleme yetkisini haiz kurum ve kuruluşların bünyesinde az ama alanın uzmanı olan personelden müteşekkil RİA birimleri oluşturulmalıdır.

- Düzenleyici Etki Analizi tekniğinin uygulanması, bu alanda birimlerin idari kapasitelerine bağlı olduğu için eğitim faaliyetlerine ağırlık verilmelidir.
- Düzenleyici Etki Analizi, bakanlıkların ve diğer birimlerin mevzuat hazırlama birimleri ve özellikle Avrupa Birliği müzakere ve sürecinde Etki Analizi yapacak Bakanlıklarda AB birimleri personelinin oluşmalı veya onlarla sıkı işbirliği içerisinde yürütülmelidir.
- Düzenleyici Etki Analizi aynı zamanda personelin iş yapma kültüründe değişikliği de gerektirdiği için, eğitim faaliyetleri bütün birimlerin personelinin kapsamalıdır.

b) Basitleştirme

Daha İyi Düzenlemenin (Better Regulation) bir diğer unsuru olan Basitleştirme çalışmaları ile ilgili olarak bir birinden kopuk olarak yürütülen çalışmaların bir “Basitleştirme Stratejisi” içerisinde ve Düzenleyici Etki Analizi çalışmaları ile koordineli bir şekilde yürütülmelidir.

Bunun için;

- Bütün bakanlıkların ve birimlerin kendi görev alanları ile ilgili olarak hazırlayacakları “Basitleştirme Stratejileri” olmalıdır.
- Bakanlık ve birimler bünyesinde oluşturulacak basitleştirme çalışmalarını yönlendirmek ve denetlemek üzere merkezi bir birim oluşturulmalıdır.
- Basitleştirme çalışmaları, doğrudan iş dünyası ve vatandaşlar üzerindeki idari yüklerin azaltılması ile ilgili olduğu için bu yüklerin tespitinde iş dünyasının üzerindeki yüklerin tespit edilmesi büyük önem taşımaktadır. Bunun için, Bakanlıklarda ve merkezi denetim ve yönlendirme biriminde özel sektör temsilcilerinin de yer alması gereklidir.
- Basitleştirme de D.E.A gibi Daha İyi Düzenleme (Better Regulation) çalışmalarının bir unsuru olduğu için Bakanlıklarda ve merkezdeki denetim ve yönlendirme biriminin Düzenleyici Etki Analizi ile aynı birimler olması etkinliği artıracaktır.

- Basitleştirme çalışmaları için eğitim faaliyetleri düzenlenmelidir.

Basitleştirme sürecinin koordinasyonu, düzenlemelerin kalite kontrolü ile görevli olan birim tarafından yürütülmelidir.

- Basitleştirme araçları, yeni ve mevcut düzenlemelerin geliştirilmesi için uygulanan diğer araçlarla uyumlu olmalıdır.
- Mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi, sadece basitleştirme veya daha çok açıklığın sağlanması için değil, aynı zamanda mevcut düzenlemenin yaratıcılık, ekonomik büyüme ve istihdam üzerindeki etkileri de göz önüne alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report, 13 November 2001.

OECD, Good Governance for Development in Arab Countries, Proposed

Procedure of Incorporation of the Regulatory Impact Assessment

(RIA) Method into The Regulation- Making Process, by The Czech

Republic, 28 September 2005, Paris, France.

Regulating Better, January 2004. Dublin, Ireland.

YÖNETİMSİZ YÖNETİŞİM Mİ? KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN DÜŞÜNMEK*

Çev. Murat AKÇAKAYA**

GİRİŞ

Ağlar, ortaklıklar ve yerel ve uluslararası piyasalar biçimindeki yönetim kavramı. Avrupa'da, özellikle de öncelikle Birleşik Krallık ve Hollanda'da, yeni kamu yönetimi bağlamında inceleniyor. Birleşik Devletler'de yeni kamu yönetimi reformu, federal yönetim operasyonlarından daha ziyade yerel operasyonlarla daha uyumludur.

Kamu sektörünün geleneksel kavramsallaştırması, geçen birkaç on yıl boyunca artan gerilim altında gelmiştir. Ulusal yönetimlerin kamu siyasetinde önemli aktörler oldukları ve eylemleriyle ekonomiyi ve toplumu etkileyebildikleri fikri şimdilerde şüpheli görünüyor. Ulusal yönetimlerin üzerindeki gerilimin bir kısım, uluslararası yönetimin öneminin artmasının ve bu yönetimlerin kendi ekonomilerini ve toplumlarını küresel baskıdan kurtarma kapasitelerinin azalmasının sonucu olmuştur.

Ulusal yönetimler üzerindeki bu baskılar, Avrupa Birliği gibi ulus ötesi örgütlenmelerin (Scharpf 1997) yanında uluslararası sermaye piyasaları (Strange 1996; fakat bkz. Hirst ve Thompson 1996; Peters 1998) yoluyla gelmiştir.

Geleneksel yönetim kavramı üzerindeki diğer bir gerilim, yönetim ve özel sektör arasındaki değişikliklerden kaynaklanmaktadır. “Yönetimsiz yönetim”in gelişmiş sanayi demokrasileri için hakim yönetim modeli olduğu bir hayli şekilde iddia edilmektedir (Rhodes 1997). Diğer nitelemeler, “içi boş kof” devletleri ve hükümetleri (Peters 1993; Rhodes 1994) ve “müzakere edilmiş” devletleri ve ekonomileri (Nielsen and Pedersen 1990) içerir. Bütün bu değişen yönetim modelleri tasvirlerinde ileri sürülmektedir ki toplumsal aktörler politika ve yönetim üzerinde etkili olmuşlar ve eski zamanlarda hayal edilemeyecek yollarla bunu yapmışlardır. Yönetim geçmişte olduğu gibi, zayıflamış ve “dümeni” çevirmekten aciz olarak

* Bu makale; Guy Peters ve John Pierre tarafından Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 8 Number: 2, April 1998'de yayınlanan "Governance Without Government? Rethinking Public Administration" isimli metnin çevirisidir.

** Gazi Ün. İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Arş. Gör.

görülmektedir. Toplumu kontrol edici ve düzene sokucu bir teşkilât olarak geleneksel yönetim kavramının, modası geçmiş olduğu ileri sürülmektedir (Bekke, Kickert, and Kooiman 1995). Yönetimsiz yönetim tartışması büyük ölçüde Avrupa’da olmuş ve öncelikli olarak Birleşik Krallık ve Hollanda’da yoğunlaşmıştır. Bu tartışmanın Avrupalı kökleri, kısmen Avrupa’daki refah devleti yönetiminin üstün rolünün ve bu toplumlardaki çıkar gruplarının gücü ve ayrıcalıklı pozisyonunun bir fonksiyonu olarak görülmektedir (Kooiman 1993; Schmitter ve Lembruch 1979). Esasında, yönetim kaybedecek çok güce, birçok politik ilgi alanına ve yönetim gücünün yerini alabilecek veya ona eklemeler yapabilecek hali hazırda var olan bir ağ yapısına sahiptir. Birleşik Krallık’ta bu yönetim modelinin ortaya çıkışı, güçlü ve merkezi Whitehall yönetim modeline doğrudan bir tehdittir.

Her ne kadar yönetim tartışması büyük ölçüde Avrupalı olmuşsa da, artık Birleşik Devletlere de yayılmaya başlıyor. Sözleşme, kamu-özel ortaklıkları ve özel sektörle bir dizi karşılıklı ilişkiler gibi aynı değişimlerin yönetimi toplumun “otoriter değerler tahsisi”nin en önemli kaynağı olarak kendi rolünden uzaklaştırdığına dair birtakım objektif deliller vardır.

Yine, Birleşik Devletler’de, bu değişimleri toplumla daha geniş devlet yönetimi sorunları ilişkisiyle ilişkilendiren bir literatür yığını oluşmaya başlamaktadır (O’Toole 1997; Thomas 1997).

İdari reformun amaçları ve somut dizaynı, kamu yönetiminin kendi dahili kültürünün yanında tarihi, siyasi ve toplumsal rollerini aksettirir.

Bu gibi reformlar, belki de bizim genellikle gerçekleştirdiğimizden biraz daha fazla ölçüde bağımlı opsiyonlardır. Bağımlı opsiyonlar idari reformcular için mevcut politika seçim aralığını ifade eder; reform stratejileri norm sistemlerinde ve idari uygulamalarda gizlidir ve bu yüzden reform stratejileri, kamu yönetiminin arzu edilen modeli tarafından değil de hali hazırda var olan model tarafından şekillendirilir.

Bu makalede, Birleşik Devletler’de ve Avrupa’da ortaya çıkan yönetim tartışmasını inceleyeceğiz ve hem geçmişte olduğu gibi devletin yönetme kapasitesi ve hem de toplumu kontrol etmek için alternatif mekanizmalar geliştirilmesi üzerindeki tartışmanın boyutlarını tanımlayacağız. Ayrıca, bunun saf bir akademik tartışmamı - analiz için uygun bir teorik dil geliştirmenin ürünü - olduğu yoksa yönetimin yapısında gerçek bir değişimin mi vuku bulduğu sorusunu ele alacağız.

YÖNETİŞİM TARTIŞMASI NEDİR?

Yönetişim kavramı, geçen birkaç yıl boyunca Avrupalı tartışmada geliştiği için, birkaç yapıcı unsura sahiptir. Bununla birlikte, yukarıda belirttiğimiz gibi, bu unsur-

ların bir arada ele alınması daha az doğrudan vasıta ile toplumu yönetmek için bir reçete anlamına gelecek ve Devletin siyaseti kontrol etme gücünü zayıflatacaktır. Bu değişimlerin, daha sonra, çağdaş siyasi sistemde demokrasinin anlamına ilişkin imâları olacaktır. Burada bu argümanları değerlendirmeyeceğiz; bunun yerine, bu değerlendirmeyi yönetim argümanlarının hem Avrupa hem de Amerikan kamu yönetimleri bağlamında ne derece uyuştugu tartışmasına saklayacağız.

Ağların Önemi

Yönetişim modelinin dominant özelliği belki de ağların dominant kamu politikasına geldiği argümanıdır. İddia şu ki, bu biçimsiz aktörler koleksiyonu - yönetimdeki resmi siyaset üreten kurumlar değil - politikayı kontrol ediyor. Devlet temsilcileri politika için bir onay verebilir, zaten argüman da bu yönde, fakat gerçek eylem özel sektör içinde meydana gelir. Bundan başka, argümanın daha aşırı versiyonlarında, eğer yönetimler politikayı kontrol etmeye kalkışırsa bu ağlar, yönetimin kontrolünden kaçmak için kendi kendilerini örgütleyecek yeterli esnekliğe ve kapasiteye sahiptir (1) (Kooiman 1993; Marsh and Rhodes 1992; de Bruijn and Ten Heuvelhof 1997).

Uzun zamandır iddia edilmektedir ki, özel sektör değişen derecelerde formaliteler yoluyla kamu yönetiminde gerçek nüfuza sahiptir fakat bu kavram argümanı baskın olanına taşır. Bu baskınlık herhalde kısmidir çünkü Devlet yasadaktan çıkmıştır. Meşruiyet kaybı kısmen devlet aktörlerinin aşırı derecede beceriksiz, bürokratik ve bağımlı opsiyonlar olması ve kısmen de bilgi ve uygulama yapılarının özel aktörler tarafından kontrolü sebebiyledir. Öyle görülüyor ki. Devlet her ne yaparsa zayıf yapıyor, hâlbuki özel sektör (kâr için olsun olmasın) daha etkili yapıyor.

Kontrolden Nüfuza

Yönetişim argümanlarında Devlet tamamen iktidarsız olmaz; daha ziyade doğrudan kontrol kapasitesini kaybeder ve bu özelliğin yerini bir nüfuz kapasitesi ile doldurur. Yönetim aktörleri, kendi ilgili ağlarının üyeleriyle devam eden bir pazarlık sürecindeki gibi kavramlaştırılır. Ancak neyin değiştiği şöyle ifade edilebilir ki, bu yönetim aktörleri şimdi, eğer varılan karar istedikleri istikamette değilse daima güce başvuracakları düşüncesinden ziyade nispi eşitler olarak pazarlık yapıyorlar.

Yönetim örgütleri, ortaya çıkan bu yönetim modellerindeki ağların bir parçası olarak kalmaya devam ediyor fakat onlar hükümete bağımlı aktörler ölçüsünde diğer aktörlere bağımlı olarak kavramlaştırılır. Bu ortak kaynak bağımlılığı (Rhodes 1988) ilk olarak merkezi yönetimler ve ulus-altı yönetim arındaki ilişkiyi karakteri-

ze etmiştir fakat argüman merkezi yönetim örgütlenmeleri ve ilişkide olduğu diğer örgütlenmeler arasındaki ilişkilerin tamamını kaplayacak kadar genişletilmiştir.

Kamusal ve Özel Kaynakların Harmanlanması

Yukarıda zikredilen ağların kullanımı kolayca, bir kamu sektörü ve özel sektör kaynakları harmanlamasına öncülük eder. Bu kaynaklar bir dizi yolla harmanlanabilir; bunun en yaygın olanlarından biri, yönetimdeki aktörler ve özel sektördeki aktörler arasında aşağı yukarı resmi ortaklıklar oluşturulmasıdır. Bu ortaklıklar iki tarafa da, iki sektör arasındaki bölüşümde herkesin kendi tarafında kalacak olanın bir başına onun işine yaramayacağı kaynakları, müştereken kullanmasına imkân sağlar (Peters 1998). Örneğin, yönetim, kendi operasyonlarını kısıtlayabilecek bazı prosedür gereklerini yerine getirmekten kaçınabilir, hâlbuki özel sektör bu kaynaklar olmadan isteklerini gerçekleştirmesi zor olabilecek projeler için kamu onayı ve fonu elde edebilir.

Bazı durumlarda kamu ve özel sektör tek bir örgüt bünyesinde harmanlanabilir. Artan sayıda bir yönetsel olmayan örgütler, yarı özerk kuruluşlar ve çok sayıda bir melez örgütsel formatlar yönetim çerçevesinin unsurları olarak ortaya çıkmış görünmektedir. Bu formatlar, kaynakların ortak kullanımına ve oldukça geleneksel yapısal düzenlemeler içinde mümkün olamayacak yollarla kamu ve özel niteliklerin harmanlanmasına imkân sağlar.

Çoklu Araçların Kullanımı

Siyaset için kamu-özel ortaklıklarının kullanımı, alternatif politika üretme ve uygulama araçları geliştirmek için yönetim bünyesinde işleyen bir yönetimin istekliliğini gösterir. Bu siyaset araçları seçiminde yenilik yapma istekliliği, daha geleneksel bir kamu sektörü tarafından kullanılmaktan ziyade daha geniş bir araçlar repertuarı kullanımını ima eden yönetimle daha genel olarak görülebilir. Yönetimler kendi kontrollerinde birçok araca sahiptir fakat onlar doğrudan müdahale gerektiren birkaç benzer olanlarda yoğunlaşmaya eğilim gösterirler. Onların rollerinde ve imkânlarında yönetim perspektifinin benimsenmesi, yönetimlerin kendi amaçlarını gerçekleştirme araçları olarak daha az doğrudan müdahale biçimleri kullanabileceklerini görmelerine imkân sağlar. Bu araçlar, ilk etapta eski araçlardan daha az belirsiz görünebilir fakat daha güçlü özel sektör aktörleriyle ağa dönüştürülmüş bir kamu sektörü versiyonunda onlar daha etkin olabilir.

YÖNETİŞİM YENİ KAMU YÖNETİMİNE KARŞI: MUTLAKA AYRI MI OLMALILAR?

Ortaya çıkan bu yönetim biçimleri ile ilgili tartışma, ilk olarak Birleşik Krallık ve Antipodlarda (Avustralya ve Yeni Zelanda) olmak üzere birçok Batı demokrasisindeki yeni kamu yönetiminin (NPM) yayılmasıyla aynı zamana denk gelmiştir (Aucoin 1996). Bazı bilginlere göre, yönetim tartışması kısmen, NPM uzmanlarınca geliştirilmiş yönetim felsefesi tarafından başlatılmıştır (bkz., örn., Rhodes 1997). Muhakkak ki, ortaya çıkan yönetim biçimleri ile ilgili asıl tartışma ve NPM gerisinde kavis oluşturan felsefe arasında benzerlikler vardır (Hood 1991).

Yeni Kontrol ve Sorumluluk Araçları Geliştirmek

Yönetişim ve NPM'nin ortak bir özelliği, seçilmiş yetkililerin rolü ile ilgili görüş değişikliğidir. Hem yönetim hem de NPM, seçilmiş yetkililerin rolünü ve önemini hafife alır. Yönetişim tartışmasında, siyasi liderlik, resmi seçilmiş makama daha az, siyasi girişimcilik meselelerine daha çok bağlıdır. Bu perspektifte, siyasi liderler ağların geliştirilmesinde ve kamu ve özel kaynakların bir araya getirilmesinde kilit bir sorumluluğa sahiptirler. Seçilmiş yetkililere kalan tek geleneksel rol hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesidir. Kamu sektörü NPM vizyonunda siyasi liderlerin rolü daha az açıktır. Burada, seçilmiş yetkililer kamu sektörünün uzun vadeli hedeflerini tanımlamada bir role sahiptir fakat bundan ayrı olarak onlar işletmeciler temsilci ve kuruluşlara yeterince yetki sunmalıdır.

Bununla birlikte, her iki bakış açısında da, sorumluluk çözülmemiş bir sorun olarak kalmaya devam eder. Yönetişim teorisyenleri ileri sürerler ki, geleneksel sorumluluk kanallarının yerini, "kayyumluk" ve tüketicinin seçim hakkı gibi birkaç farklı seçim kontrol süreçleri almıştır. Bunun ifade edilmiş olmasıyla, açıkça görülüyor ki, sorumluluk yönetim literatüründe zayıf bir mevki olarak kalıyor. Sorumluluk en güçlü model noktalarından biri olduğu için, NPM düşünce ekolünde bu meselelerle ilgili az kaygı vardır. Kamu hizmetlerini, nitelik ve nicelik ile ilgili siyasi kararların yerine doğrudan piyasa talebiyle ilişkilendirerek, hizmet sağlayıcılar kendi performansları hakkında doğrudan bilgi alırlar. Böylelikle, müşterilere seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla çalışmaksızın doğrudan hizmet sağlayıcıları etkileme fırsatı verilmiştir.

İki teorideki temel problem, kontrol ve sorumluluk arasındaki bağlantının - demokratik teorisinin kalbi ve bir demokratik yönetim sistemi - karmakarışık olduğudur. Kamu yönetiminin her iki modeli de, yasal mandalardan veya seçilmiş makamdan elde edilmiş siyasi gücü, girişimci tarza sahip bir liderlikle veya -

NMP'li - bir uzak ve dolaylı liderlik modeliyle değiştirmek ister. Bu, yönetim ve vatandaşlık konularında farklı bakış açılarından elde edilmiş iki farklı problem yaratır. Birincisi, eğer seçilmiş siyasi liderler kamu yönetiminde böyle sınırlı kontrole sahip olursa, onları kamu hizmetinin kararlarından ve eylemlerinden sorumlu tutmak mantıklı mıdır ve eğer seçilmiş yetkililer sorumlu tutulmayacaksa, o halde sorumlu kimdir?

İkinci problem, tüketicinin seçim hakkı görüşünü ve kayyumculuğu sorumluluk kanalları olarak kabul ettiğimizde ortaya çıkar. Açıkçası, fikir belirtmenin ve sorumluluğun araçları olarak tüketicinin seçim hakkı ve kayyumculuk sadece kayyumlar ve tüketiciler için mevcuttur. Fakat eğer hizmetler kolektif kaynaklarla finanse edilirse, o halde, herhangi bir demokratik yönetim modeli, bu araçların hâlihazırda belirli bir kamu hizmetinin müşterileri veya kayyumları olmayanlar için de mevcut olmasını gerektirir. Bundan başka, uygun cezaevi hizmetlerinin, gümrüklerin, göçmenliğin ve hatta eğitimin müşterilerinin, açık örnekler olduğunu açığa kavuşturmak çoğu zaman zordur.

Kamu-Özel İkiye Ayrılmışlığı Küçümsemek

Yönetişim ve NPM teorilerinde, kamu yönetiminin - ve genellikle devletin - toplumun geri kalanının temasından uzak tutulduğuna dair güçlü görüşler vardır. İşbirliği yapan aktörler piyasa rekabetinden gelen şiddetli baskı altında sofistike yönetim modelleri ve kaynak tahsisleri geliştirmişler ve kamu bürokrasisi uzun süre ekonomik baskıdan uzak kalmıştır. Kamu hizmeti kritiğine göre sonuç örgütsel durgunluk, yaygın verimsizlik, ekonomik kayıtsızlık, süreçle gelen bir saplantı, müşterilerin ihtiyaçlarına kayıtsızlık ve örgütsel antopoesis (örgütlerin veya organizmaların yaşadığı bütün süreçler dizisi) olmuştur.

Yönetişim tartışması kamu hizmetinin oldukça pozitif bir görüntüsünü ele alır. Burada, bakış açısı kamu hizmetinin kamu-sektör felsefe ve ideallerini adapte etmeye zorlandığı kadar fazla değildir; hakim olan görüş kamu kurumlarının - kamu çıkarının dışı vurumları olarak - kaynak seferber etmede önemli bir rol oynayabileceği ve oynaması gerektiği görüşüdür. Çeşitli yönetim modellerindeki siyasi kurumların rolü bir hayli değişebilir fakat yönetimde önemli siyasi katılım olduğu müddetçe süreçte kolektif hedefler de vardır.

Hem yönetim teorileri ve hem de NPM her ne kadar farklı sebeplerle de olsa, kamu-özel ikiye ayrılmışlığı esasında modası geçmiş olarak görüyorlar. Genel argüman şu ki, kamu-özel sınırı şimdilerde kamu-sektör reformuna bir engel olmuş, verimliliği modernize etmek ve artırmak için kamu bürokrasisini ekstra örgütsel

baskılardan korumuştur. NPM savunucuları, bu gibi reformların özel-sektör yönetsel stratejiler ve hedefler sunma üzerinde yoğunlaşması gerektiğinde ısrar ederler. NPM esasında bir türsel yönetim felsefesidir çünkü o ileri sürer ki, her yönetim benzer tehditlerle yüz yüzedir ve bu yüzden kamu - ve özel-sektör örgütlenmelerinde benzer yollarla çözümlenmelidir (Peters 1996).

Rekabete Artan Vurgu

Kamu-hizmet verimliliğini ve onun müşterilerine - veya tüketicilerine - hassasiyetini artırmanın bir aracı olarak rekabet fikri şüphesiz kamu sektörüne sızan ortak ideallerin güzel bir örneğidir. Ayrıca, rekabete girişmenin uzak erimli örgütsel sonuçları vardır. En önemlisi de, kamu hizmeti üzerindeki siyasi kontrolün oldukça gevşetilmesini ve örgütün düşük düzeylerdeki yöneticilerinin sürekli uyanık olmasını gerektirir.

Kamu sektörü içindeki rekabetin birçok gözle görülür avantajı vardır. Örneğin, iç pazarlar oluşturarak kamu örgütlenmesindeki her birim geleneksel örgütlenme modellerinde olduğundan daha doğru bir şekilde gerçek maliyetleri ortaya koyabilir. Bundan başka, rekabete girmek mukayese yapmak için ölçme işaretleri ve diğer anlamlı üsler temin eder. Hizmet sağlayıcılar arasındaki rekabet, örgütleri müşterileriyle olan temaslarını artırmaya zorlar. İç piyasaların tanıttığı bu sonuçlardan hiçbiri, çağdaş idari reformun en acımasız eleştirmenlerinden bile muhalefet görmemelidir. Kamu hizmetinde rekabeti başlatmak aslında NPM'ye aittir. Rekabet olmadığı zaman kamu sektöründeki yönetim tarzlarını değiştirmenin pek faydası yoktur. Bununla birlikte, mevcut yönetim tarzı, en azından yönetim içinde rekabet başlatılmasına az bağımlıdır. Yönetişim genellikle kamu ve özel kaynakların harmanlanması ile kamu sektöründeki rekabetten daha fazla ilgilidir. Yönetişim hizmet üretme ve dağıtmanın alternatif bir yolunu sunar ve bu yüzden kamu ve özel girişimler arasındaki rekabeti hoş karşılar.

Ancak, piyasaların kendisi bizim seçme aralığımızı sınırlayan kurumların kendisidir (Whitley ve Kristensen 1997; March ve Olsen 1989). İç piyasalar oluşturmak, örgüt içi davranışı diğer problemleri ortadan kaldırmanın yanı sıra kaynak israfının yeni potansiyel kaynaklarını geliştirebilecek yeni uygulamalara dönüştürebilir. Bazı iç piyasalar fazlaca hizmet sağlamak için örgütleri ikna ederler çünkü talep sadece müşterilerle değil aynı zamanda hizmet sağlayıcı ile tanımlanır. Birkaç Avrupa ülkesindeki tıbbi bakım sektörü bu sorunların güzel bir örneğidir.

Rekabetçi boyutlar kamu hizmetleri alanında başlatıldığında ortaya çıkan önemli bir sorun, kamu-sektör örgütlerinin hiçbir zaman bu amaçla dizayn edilme-

miş olmasıdır. Her ne kadar merkezden uzaklaştırma ve işlevsel konularda karar verici mekanizmayı örgütte aşağı doğru çekme gibi yapısal örgütsel değişimler bugün çok yaygınsa da, örgüt kültürünü değiştirmeye ilişkili sorunlar çoğu zaman yapısal değişim sorunlarından daha zordur.

Giriş Kontrolden Ziyade Çıkış Kontrolde Vurguyu Artırma

Hem NPM ve hem de yönetim sonuçlarla birincil derecede ilgilenirler. Geleneksel kamu yönetiminde tercih edilmiş kontrol mekanizması olan giriş kontrolünün yetersiz olduğu ileri sürülmektedir çünkü o, örgütsel durgunluğu ve verimsizliği gizler ve performansı talep ve müşteri memnuniyetine nakletmez. Çıkış kontrol kendisini ya müşteri memnuniyeti veya NPM düşünce ekolüne esas diğer performans göstergeleriyle ya da özel ve gönüllü sektör aktörlerini ve çıkarlarını kamu hizmeti üretimi ve dağıtımına katarak, kamu hizmetlerine itaat ve müşteri alışkanlığı oluşturma yoluyla ortaya koyabilir. Ayrıca, hedefleriyle ilgili örgütsel başarılar yoluyla onun değeri daha geniş biçimde ortaya konabilir.

Dümen Çevirme İçin Yeni Araçlar ve Teknikler Geliştirmek

Hem NPM ve hem de yönetimde, dümen çevirme anahtar bir kavramdır (Rhodes 1997, 49). Osborne ve Gaebler (1992) “yönetimler dümen çevirme üzerinde daha fazla, kürek çekme üzerinde daha az yoğunlaşmalı ve bu idari perspektif hem yönetim ve hem de NPM’de seçkin bir rol oynar” baştan çıkarıcı sloganını uydurdular, Bu dümen çevirmenin çoğu, çeşitlendirilmiş ve müşteriye yönlendirilmiş hizmetlerle ilgili artan beklentilerle eş zamanlı olarak yüzleşiyorken azalan örgütlere göndermede bulunuyor. Yönetişim, NPM’den daha fazla ölçüde, dış çevredeki aktörlerle stratejik örgütler arası koalisyonlar kurarak yönetimin hareket kapasitesini artırma ile ilgilidir. Bu bakış açısına göre, dümen çevirme büyük ölçüde öncelikler tayin etme ve hedefleri tanımlama ile ilgilidir. NPM’de dümen çevirme temel olarak kamu hizmetinin üretici unsurlarını serbest bırakmaya amaçlandırılmış bir örgüt içi stratejidir. Buradaki soru, biz dümen çevirmeye yaslanan örgüt modellerinin Weberci bir örgütten niçin daha iyi çalışmasını beklemeliyiz sorusudur. Modern çeşitlendirilmiş ve şeffaf kamu örgütlenmelerinin, hiyerarşik olarak bütünlüştürmüş bürokrasilerin dümenini kullanan yöneticiler için mevcut olan metotlardan daha zekice metotlarla daha etkili biçimde yönetilebileceğinize inanmanız gerçekçi midir? Eğer önceki yönetme modeli başarısız olmuşsa, niçin yeni olanların daha etkili olmasını beklemeliyiz?

Bu birkaç örneğin gösterdiği gibi, ortaya çıkan yönetim biçimleri NPM felsefesinin birçok Özelliğini paylaşır. Bununla birlikte, yönetim ve NPM arasında

birkaç önemli fark da vardır. Gerçekte bu farklar öyle temeldendir ki, kamu hizmetinin iki modeli birbirinden ayrılmalıdır. Farklar teorik bir düzeyde yer alıyorken, benzerlikler asıl olarak idari yönetimin işlevsel düzeyinde gözükmektedir.

İlk olarak, yönetim bir demokratik politikanın daima merkezi bir unsuru olmuştur; gerçekte geniş bir manifestolar aralığında olmasına rağmen yönetim yönetim kadar eskidir. Batı Avrupalı ağlarda, ortaklıklarda, kamu özel ortak girişimlerinde, hizmet dağıtımına gönüllü sektörün dahil edilmesinde vs. ortaya çıkan yönetim biçimleri, azalan kaynaklardan ve yasal kontrole olan güvensizlikten kaynaklanan dış kontrol azalmasını dengelemek için olan devlet stratejilerinin yanında hiyerarşiler gibi geleneksel yönetim modellerine uygun olarak saptanmalıdır. Diğer taraftan, NPM kampanyası daha çok ideolojik olarak sürdürülmektedir; o kamu hizmetinin herhangi bir siyasi veya kültürel spesifikliğini reddeder ve ileri sürer ki, ortak örgütlenmeleri örnek olarak kamu hizmetinin birçok problemi - verimsizlik, müşteri ihtiyaçlarına kayıtsızlık vs. - düzeltilmelidir. Yeni yönetim biçimleri nihayetinde kamu çıkarının bir uzantısı olarak görülen kamu hizmeti üzerindeki siyasi kontrolünü muhafaza ediyorken, NPM kamu bürokrasisini, özel, kâr amacı güden örgütlerden tek farkı dağıtılan ürünün yapısı olan bir dizi örgütlere dönüştürmeyi ister.

İkincisi, yönetim süreçle ilgilidir; NPM ise öncelikli olarak sonuçlarla ilgilidir. Yönetimi anlamak - yönünü, eylemlerini ve sonuçlarını - büyük ölçüde, evrildiği süreci bir gözleme ve yorumlama ve o hususta yer almış aktörlerin nispi nüfuzunun ne olduğu meselesidir. NPM süreç hakkında az şey söyler; o daha çok müşteri memnuniyeti ve verimliliğini sağlayan örgüt içi yönetimsel teknikler geliştirme üzerinde yoğunlaşır. Kamu yönetimi bir hayli önemli dereceye kadar prosedürel kurallar ve düzenlemeler etrafında merkezileştiği için bu fark fevkalâde önemlidir. Düzenleyici süreç Weberci çıkış kontrol metodu olduğu için, geleneksel kamu yönetim modelleri müzakere süreciyle ilgili detaylı kurallar sağlar; yasal açıdan doğru bir müzakere sürecinin doğru bir sonucu ima ettiğine inanılmaktadır. Konuyla ilgili bir sorun şu ki, NPM, mal ve hizmetlerin üretiminde doğrudan yer almayan kamu sektörü özellikleri ve bu kamu bürokrasisi sektörleri uygulamasının belirsiz kaldığı hakkında fazla şey söylemiyor.

Üçüncüsü, NPM bir örgüt içi idari reform programı iken yönetim perspektif olarak örgütler arasıdır (Rhodes 1997, 55). Bundan başka, gelişmiş bazı batı demokrasilerinde gördüğümüz yönetim biçimlerinin kolektif çıkarların peşinde olan alternatif modeller olduğu ortaya konmalıdır (Peters 1996). Bu durumda yönetim esas olarak - devlet ve toplum arasındaki belirli bir değişim türünü tanımladığı ölçüde - bir siyasi teori iken NPM bir örgütsel teoridir.

Dördüncüsü, yönetim politik kontrol altında kamu sektör kaynaklarını korumak ve yönetimin hareket kapasitesini beslemekle ilgilidir; NPM esas olarak kamu sektörünü dönüştürmekle ilgilidir. Yönetişim yönetim sınırlarını bilerekten aşan ve yönetim yapılarını işbirliği yapan kamu-özel çabaları koordine eden ve yön veren bir şeye atıfta bulunur (Kooiman 1993; Rhodes 1997). NPM stratejisinin perspektifi oldukça içe kapanıktır ve kamu-sektör yönetim modelleri, hizmet sağlayıcıların kamu yönetiminde ve kamu-sektör müşterileri arasındaki değiş tokuşta geleneksel örgütsel yönetim modellerinin yerini alabileceği ölçüde devlet- toplum ilişkilerini değiştirmeyi hedefler.

Son olarak, yönetim NPM gibi aynı ideolojik bagajla ve ayırt edici ideallerle gelmez. Yeni yönetim modellerinin tanıtımı kamu hizmetinde derin kültürel değişimler olmadan yerine getirilebilir; bununla birlikte, bu gibi değişimler NPM'nin merkezindedir. Gerçekten de, daha önce belirttiğimiz gibi, yönetim modellerinin en önemli özelliklerinin çoğu yıllardır yerli yerindedir; onların önemi ile ilgili tartışmaların bir kısmı şu ki, onlar şimdi bir güçlü ve merkezi yönetime sahip Westminster sistemlerde uygulanmaktadır.

Yönetişim ve NPM arasındaki farklar, bu iki felsefenin ikisinin birden veya sadece birisinin tutulduğu ya da hiçbirinin tutulmadığı birkaç örneğe baktığımızda daha da aşikâr olur. NPM'nin yayılması bazı yönlerden devlet gücüyle ilişkili görülür. Güçlü devletler, tarihi olarak, kendi iradelerini sivil topluma empoze etme kapasitelerini artırmak için özel veya üçüncü sektör aktörlerin siyasi sürece dahil edilmesine güvenmek zorunda kalmamıştır. Güçlü bir yasalı geleneğe sahip güçlü devletlerin kurumsal kapasitesi, devletin niyetlerini ve hedeflerini gerçekleştirme becerisini sağlamıştır. Daha zayıf devletlere (veya şehirlere) gelince, özel-sektör aktörleriyle güçleri birleştirmek kendi yönetim kapasitesini artırmak için bir kurulu strateji olmuştur (Stone 1989).

Bu modelin açık istisnası İngiltere'dir. Bayan Thatcher, güçlü ve merkezileştirilmiş bir yönetim hamlesini kullanarak, hem merkezi ve hem de ulus altı yönetimlerde bir NPM tarzını ortaya koydu. Gerçekten de, İngiliz sivil hizmetinin dönüşümü, ekonomik büyümeye bir engel olarak görülen büyük Thatcher projesinin bir parçasıydı. Anglo-Saxon ülkelerin NPM ideallerini benimseyen ilk ülkeler olduğu gerçeği de, bu ülkelerdeki özgür girişimi müjdeleyen kültürel zeminler ve eğilimle açıklanabilir (Peters 1996). Yönetişim, diğer bütün kamu hizmet modelleri gibi, içinde içkin olduğu siyasi kültürden elde edilmiştir. Bu yüzden, yönetişimin ortaya çıkışı farklı ulusal bağlamlardaki farklı kurumsal biçimlerde görünecektir. NPM hükümler arasındaki farklılıklar hususunda daha az kavramsal ve duyarlıdır; o daha fazla geneldir ve kamu sektör değerlerini ve pratiklerini değiştirmeye yönlendiril-

miştir. Yönetişim, özel ve kamu değerlerinin bir karışımı olduğu ve NPM ortak-sektör değerlerinin ve hedeflerinin kamu sektör ve kamu-hizmet üretimi ve dağıtımına bir tek taraflı telkin olarak tanımlanabileceği için, yönetim ve NPM arasında fazla birbirine bağımlılık yoktur. Bazı devletler bir felsefeyi benimsemişlerdir, ikisini birden değil. NPM ve ortaya çıkan yönetim modelleri hakkındaki özet tartışına, nihayetinde kamu hizmetinin ve siyasi sürecin spesifikliği ile ilgili kuralcı meseleyi ele almaz.

Bu mesele, bizim kamu çıkarı algılamamız ve toplumdaki hangi yapıların bu çıkarı beslediği ve savunduğu ile ilgilidir. Eğer kamu sektörünün yüksek bir uzmanlık derecesine sahip olduğunu iddia edersek, o zaman bu, bizi kamu hizmetindeki verimliliğin ortak sektördekiyle farklı standartlar tarafından saptanmaya ihtiyaç duyduğunu itiraf etmeye götürür. Örgütsel verimlilikleri bakımından referans olarak yasallığa eşitliğe ve yasal güvenliğe başvurarak yönlendirilen süreçleri saptamak, bir dereceye kadar kamu hizmetinin siyasi ve toplumsal spesifiklik sonuçlarını küçümsemektir.

AVRUPA'DA YÖNETİŞİM VE KAMU YÖNETİMİ GELENEKLERİ

Batı Avrupa şartlarında yönetişimin ortaya çıkışı, oradaki kamu yönetiminin ve devlet-toplum ilişkisinin tarihi yapısına dayanarak değerlendirilmelidir. Bu gelişmelerin ve yönetişimin bu geleneklere ne derece uyum sağladığının tam bir muhasebesini sunmak bu makalenin amacını açık bir şekilde aşıyorken, biz meselenin iki yönünde odaklaşacağız. Yönetişimin Avrupa kamu yönetimine ne derece uyduğu meselesinin önemli bir boyutu tarihi devlet-toplum değiş tokuş modelleridir. Bu meselenin diğer kritik bir yönü de, Batı Avrupa kamu yönetim geleneğindeki yasallık, hiyerarşi ve siyasi kontrolün önemidir.

Devlet Toplum İlişkileri ve Kamu Yönetimi

Birkaç Batı Avrupa devletinde fakat daha ziyade Avusturya, Belçika, Hollanda ve İskandinav ülkelerinde devlet-toplum ilişkileri tarihi olarak bir dizi ortakçı düzenlemeler tarafından şekillendirilmiştir.

Organize çıkarlar, iş piyasası örgütleri ve gönüllü örgütler siyaset üretme sürecinin bütün safhalarında bir hayli siyasi nüfuz ve etki uygulayarak devlet-toplum ayırımına aracılık ettiler (Katzenstein 1984 ve 1985; Schmitter ve Uhlenbruch 1979). Siyasi süreçteki benzer örgütsel katılım modelleri Almanya ve Fransa'da da vardır.

Ortakçı-tarz siyaset üretmelerine ve uygulamalarına ilâveten bu ülkeler ayrıca

savaş sonrası dönemde şümüllü ve evrensel refah devletleri inşa etmişlerdir (Esping-Andersen 1990). Bunlar, programlarının evrensel yapısı sebebiyle orta sınıf tarafından geliştirilmiş ve hoş görülmüş oldukları için acımasız siyasi muhalefetle karşılaşmış açık seçik siyasi projelerdi. Bu sebeple, kamu yönetimine bu yüzyılın büyük kısmında iki cephede meydan okunmuştu. Bu meydan okumanın biri, örgütsel hâkimiyetlerindeki güçlü toplumsal aktörlerle kamu bürokrasisine cephe açmış organize çıkar gruplarının kamu politikası uygulamasına dâhil edilmesi olmuştur. Bir taraftan kamu yönetimi sürecinde vücut bulmuş olduğu için kamu çıkarı ve diğer taraftan oldukça dar bir çerçevede tanımlanmış toplumsal çıkarlar arasındaki kaçınılmaz çatışmayı idare etmek fevkalâde müzakere yetenekleri ve müşterek saygı gerektirmiştir.

Diğer bir meydan okuma, refah devleti programlarının uygulamasıyla kamu yönetiminin tarafsızlığı ve yasallığı ideallerinin harmanlanması olmuştur. Burada, sorun fazla olmamıştır. Ki, refah devleti programları, refah devleti için bürokratik heyecan - veya en azından pasif destek veya hoşgörü - toplama görevinden daha ziyade kamu yönetim değerleri ve normları üzerinde uzlaşmaları ön varsayımıdır (Rothstein 1996).

Asıl olarak, ağırlaşmış Batı Avrupa demokrasilerinin mali krizinin bir sonucu olarak piyasa yönlendirmeli idari reformlar kamu bürokrasilerinin birçok geleneksel özelliklerini yeniden şekillendirmiştir (Cassese 1995; Derlien 1993; Pierre 1993; Rouban 1993; Petersson ve Soderlind 1994). Böylelikle, iç piyasalara, çeşitlendirilmiş maaş biçimlerine, müşteri seçimine, performans göstergelerine vs. bir giriş olmuştur. Bununla birlikte, Avrupa devletlerinin pek çoğu - en önemli istisna olarak İngiltere dahil -NPM'yi bütün içtenlikleriyle benimsememişlerdir. Verimliliğe yapılan vurgu ve bu verime uygulanan reformlar kamu hizmetinin veya onun yönetim tarzının yapısını toptan değiştirmemiş bilâkis mevcut örgütsel çerçeveler içinde büyük ölçüde uygulanmıştır.

Gerçekten de, birkaç devlet, devlet ve organizeli çıkarlar arasındaki yeni işbirliği modellerini incelemeye büyük bir ilgi göstermişlerdir. İskandinav ülkeleri, kamu hizmeti dağıtımında yetkililer ve gönüllü kuruluşlar arasında yerel düzeyde artan işbirliğine sahipler. Politika uygulamada uzun geçmişli ortakçı müdahale geleneği belki de yönetim biçimlerinin ortaya çıkması için yol açmışlardır. Bu gibi değiş tokuş, kamu-özel sınırı boyunca yeni ağlar geliştirmekten daha ziyade bu ağlara yeni hedefler ve roller vermek demektir.

Fransa, yukarıda tanımladığımız Batı Avrupa'daki yönetim modeline önemli bir istisna teşkil eder. Fransa'daki teknokratik, yukarı-aşağı siyaset üretme tarzı,

ortaya çıkan yönetişim formatının uyumlu olmayabileceğini ima eder (Hayward 1983; Cohen 1996). Yönetimin kendi içinde güçlü bir ağ kurma unsuru vardır ve bu devletin ve toplumun çeşitli unsurlarını birbirine bağlar fakat kesinlikle bir baskın unsur olarak toplumla değil. Fransa’da ortaklıkçılığın varlığı ile ilgili uzun süredir devam eden tartışma bu çerçevedeki yönetişim modellerinin sorgulanabilir uyuşabilirliğinin bir göstergesidir.

Kamu Yönetiminin ve Yönetişimin Rechtstaat Modeli

Eğer ortakçı siyasi kültür, 1990’lar boyunca yönetişimin üzerine inşa edildiği önemli bir temel olmuşsa, Batı Avrupa kamu yönetimindeki güçlü yasallık ve düşünce alışverişi geleneği benzer hatlar boyunca idari reforma bir engel olmuştur.

Oldukça düzene konmuş bir sürecin Rechtstaat idealleri, dikey olarak entegre edilmiş bir örgütlenme, aşırı fikir alışverişi ve ince ve eşit davranma artan verimliliğin ortaya çıkan ekonomilerine sinanabilir değildir.

Her şeyden daha fazla, bir taraftan yasallık ve yasal güvenlik diğer taraftan verimlilik arasındaki denge karmaşık bir mesele olmuştur. Pek çok yönetimin yapmış görüldüğü şey, ilginçtir ki, dengeyi görmezden gelme veya onu siyaset üretmeden bürokratik yönetim çevresine taşımaktır. Böylelikle, Batı Avrupa’nın büyük kısmı, bütçe (giriş) kontrolünün, kamu hizmetindeki yeterliliğe vurgunun, devletten ulus altı yönetime doğru bir merkezîyetçilikten uzaklaşmanın (Almanya küçük bir istisnadır) ve hizmetlerinde daha fazla seçim sağlamak için bürokrasi üstündeki güçlü siyasi baskıların gevşemesine şahit olmuştur. Bu politikaların sadece birkaçı meseleye hitap etmiştir. Bu reformlar, ne dereceye kadar geleneksel Rechtstaat standartlarının bir gevşemesini beraberinde getirmelidir?

Rekabet, kamu yönetimi geleneksel Avrupa modeline yabancıdır; hem kamu hizmeti içinde hem de kamu-ve-özel-hizmet sağlayıcılar içinde. Bu yüzden, böyle bir rekabete izin vermek bir hayli örgütsel sorunlara sebep olmuştur. Pek çok yargı hükmünde, sonuç, devletin sözleşilmiş hizmetler üzerindeki oldukça sert kalite kontrolünü elinde tutması olmuştur; böyle bir kontrolün, zayıflayan servis hizmetlerine karşı en önemli koruma olduğuna inanılmıştı.

Belirttiğimiz gibi, NPM en yoğun olarak İngiltere’de tanıtılmıştır. Bununla birlikte, hemen hemen bütün ülkeler en azından aynı yönde bazı değişimler düşünmüşlerdir. Reform modeli çoğu zaman yönetişimin sıkıyönetim kontrolünün yerine geçmesine imkân tanıyan modelinkine benzer olmuştur; değişimler kamu yönetiminin kuralcı ve yasal çerçevesindeki değişimlerden daha fazla de facto işlevsel değişimler olmuştur.

Batı Avrupa'daki kamu yönetimi tarihi büyük ölçüde siyasallaşma ve Rechtstaat idealleri ve evrensellik ve ortakçılık arasındaki gerilimler tarafından şekillendirilmiştir. Anahtar toplumsal aktörlere sahip olarak ortaklıklarla, ağlarla ve ortak girişimlerle uğraşmada kendileri için gerekli sağduyuyu sağlamak için yerel yönetimleri serbest bırakmak yönetişimin önemli bir unsuru olmuştur. Burada, Avrupa refah devletlerindeki kamu bürokrasileri bir hayli uzmanlık ve örgütsel hafızayı kullanabilir; bu devletlerin pek çoğu refah devleti programlarının büyük çoğunluğunun devletten ziyade yerel ve bölgesel yönetimler tarafından uygulandığını görmüşlerdir (Pierre 1994; Sharpe 1988).

YÖNETİŞİM TARTIŞMASI BİRLEŞİK DEVLETLER'DEKİ KAMU YÖNETİMİ İLE NASIL UYUŞUR?

Yönetimsiz yönetim kavramı Amerikan kamu yönetim gelenekleriyle iyi bir şekilde uyur. Birleşik Devletler, Avrupa devletlerinin geleneklerinde olmayan bir devletsiz toplum olarak tanımlanmıştır.

Birleşik Devletlerin buna tipik örnek gösterilmesinde, onun yönetimi, onun neredeyse bir metafizik Devlet varlığının bir manifestosu olduğundan daha ziyade politiktir. Amerikan yönetiminin bu görüşüne göre, devlet-merkezci bir yönetim kavramından daha toplumsal merkezli bir görüşe taşınma kolay bir vurgu değişimi olmalıdır.

Amerikan yönetiminin görünürdeki zayıflığına ek olarak, güçlü bir sivil toplum geleneği yönetmenin bir miktar yükünü taşır. Moda olmadan önce bile, Birleşik Devletlerdeki yönetim siyaset üretmek ve onu uygulamak için özel sektörü (hem kâr amaçlı hem de kâr amaçlı olmayan unsurları) kullanmıştır (Salamon 1981; Kettl 1987). Özel sektör geçen yıllarda bir dereceye kadar daha seçkin olmuş olabilir fakat değişim Avrupa'dakinden daha az ürkütücü olmuştur. Gerçekten de, Birleşik Devletler'deki yönetime karşı ortaya konulan direniş ve şüpheciliğin tarihi yönetimsiz yönetim kavramını Birleşik Devletlerde iyice sağlama alır.

Diğer taraftan, Birleşik Devletlerdeki kamu yönetiminin diğer bazı sistemlerdekinden daha az değiştiğine dair yeterli delil vardır (Peters 1998). NPM felsefesi Avrupa veya Antipodlar (Avustralya ve Yeni Zelanda)'dakinden daha az benimsenmiştir. Bu özellikle, NPM'nin rekabetçi boyutu için geçerlidir. Herhangi bir yönetim değişimi artırılmış katılım (özellikle yönetim örgütleri içindeki üyeler için) ve yurt içinde devlet müdahalesini kaldırma yönünde olmuştur (Dilulio 1994). Ulusal Performans İnceleme, federal örgütler içindeki hiyerarşi derecesinin azaltılmasına ve "yöneticilerin yönetmesine izin verilmesine" olan ihtiyacı vurgulamıştır.

Birleşik Devletler’de güçlü bir devlet geleneğinin yokluğu, ağlarla örülmüş yönetişim modelini taşımaya pek olası gözüküyor. Yönetimin, özellikle de bürokrasinin genel bir yergisi, bürokrasiye özel sektörle öyle özgürce müzakere yapabilmesi için serbestlik tanınacağı ihtimalini zayıflatmaktadır. Müzakere edilmiş kural koymanın faydası gibi zıt örnekler vardır fakat genel uygulama bürokrasinin önemli boyuttaki dikkatsizliğini incelemek için Kongre ve başkanlık içindir.

Amerikan Devleti (evet, bir tane var) devlet ve toplumun ayrılmasına yaptığı vurgu ile bir dereceye kadar çalışmaktadır. Özel sektör verimlilik ve iyi yönetim modeli olarak övülmektedir. Refah reformunda özel sektöre yapılan son dönemdeki vurgu, bu sektöre ödenmiş saygının bir göstergesidir. Yönetim, kendisini mümkün olan her fonksiyondan mahrum bırakmaya ve özel sektöre neyi iyi yaparsa onu yapmasına izin vermeye oldukça istekli ve heveslidir. Avrupa’dakinden farkı şu ki, Amerikalıların özel sektör için uygun gördükleri daha çok şey vardır.

Özel sektör yönetiminin erdemine yapılan vurguya rağmen, bürokrasi üzerinde diğer Anglo-Amerikan demokrasilerinde bulunan kontrolden daha fazla yasal kontrol vardır. Örgütlerin kendileri için rekabete girişmelerine izin verilmemektedir; bunun yerine, onlar siyasi kontrol altında kalmaya devam etmektedir. Öyle sanılıyor ki, bürokrasiler güvenilir değildir ve onların yönetişim için yapabilecekleri düzenlemeler de güvenilir değildir. Siyasi kontrol özellikle Kongre için önemlidir. Farz edelim ki, o, bürokrasi üzerindeki siyasi başvurusunun çoğu için seçmenlere hizmete ve detaycı kontrole bağlıdır. Bu genelleştirmenin en büyük istisnası Yönetim Performansı ve federal düzeyde sonuçlar-tabanlı yönetimi uygulamaya başlayan 1994 Sonuçlar Kanunu’dur. Her ne kadar Birleşik Devletler federal yönetimi, yönetişim modeli ile uyumlu gözükme de, Amerikan yerel yönetimi onun kavramlarının birçoğunu benimsemiştir. Örneğin, kamu-özel ortaklıkların faydası yönetimin bu düzeyinde iyi yer etmiştir (Beauregard 1998) ve siyaset üzerinde ve

için daha yaratıcı yöntemler geliştirici özgürlükle devletin ve yerel yönetimin reformunu bir dereceye kadar mümkün kılmıştır.

Birleşik Devletlerdeki yerel ve devlet yönetimler, yönetim ve yönetme hususunda ulusal yönetimden niçin daha fazla özgürlük sunabilme kapasitesine sahiptir? Bunun bir cevabı, yerel yönetimin ulusal yönetimden daha az gayri-yasal olmasıdır; araştırmaların pek çoğu göstermektedir ki, yerel yönetim federal yönetimden daha fazla güvenilirdir. Bu yüzden, halk etkili ortaklığı yönetmek ve uygulamak için gerekli özgürlüğü muhtemelen yönetimin bu düzeyine verecektir. Bundan başka, yerel yönetim kendi alanında özel sektörle yakın ve devam eden ilişkilere sahiptir. Bu yüzden, bu ilişkiler doğal olarak ortaya çıkabilir. Birleşik Devletlerdeki yerel yönetim bu yüzden çoğu zaman federal yönetimden daha güçlüdür; örneğin, o, hem geleneksel komuta ve kontrol teknikleri hem de yönetimle ilgili daha az geleneksel formatlar yoluyla yönetebilme becerisine sahiptir.

SONUÇLAR: YOLU DEĞİŞTİRMEK Mİ?

Yönetişimle ilgili tartışma, basit bir şekilde çağdaş dünyada kamu sektörü realitesiyle aradaki açığı kapatan akademik topluluk olabilir. Kurumlar için olabileceği gibi, akademi çevrelerinde de bir bağımlı opsiyonlar süreci olabilir. Teorik ve deneysel yollarımıza öyle kilitleniriz ki, zamanla meydana gelen değişimlerin farkına varmak bizim için zordur. Reform mimarları bu değişimlere daha dikkatli ve daha doğrudan hitap etmeye zorlanmışlardır.

İdari reform mimarları, bir taraftan başarabildikleri değişim derecesi ile ilgili karışık ikilemle, diğer taraftan başarılı reform olasılığı ile karşılaşmışlardır. Kamu yönetiminin kuralcı yapısını ve çalışma yöntemini değiştirmeyi hedefleyen ve bu suretle yerleşik normlara ve uygulamalara meydan okuyan reformlar örgü

karşılaşmıştır; en azından devlet ve yerel yönetimlerde. Bu idari reform stratejisinin çoğu federal düzeyde yoğun tartışmanın konusu olmuştur. Bu arada, yerel yönetimler görünüşte ilkelerin ideolojik boyutu tarafından daha az rahatsız edilmişlerdir. Çünkü onlar kamu hizmet dağıtımının farklı alanlarında kamu-özel koalisyonları kurmuşlardır. Yerel yönetimler çalışma yöntemlerinde daima devlet veya federal kurullardan daha fazla sonuçlar yönlendirmeli olmuştur.

Güçlü devletler Rechtstaat kamu yönetim modeli ile uzlaşmaya pek az eğilimli görünürler ve yönetişime katılmada Birleşik Devletler gibi zayıf devletlerden daha az problemleri vardır. Bunun söylenmesiyle, Birleşik Devletlerde idari reformla ilgili mevcut tartışmayı ifade eden Avrupa'daki yönetişim tartışmasında çok şey var olduğu söylenmiş olur. Bunun gibi bir konu, kamu politikası üretme ve uygulamada güçlü bir pozisyona sahip olduğu farz olunan ağların öneminin artışıdır. Avrupalılara göre güçlü etatist gelenekleriyle devletler, merkezi siyasi ve idari değerlerle uzlaşmak zorunda kalma korkusu olmaksızın bu gibi koalisyonlara girebilir. Diğer taraftan, Birleşik Devletlerde zayıf federal veya yerel kurumlar, özel-sektör aktörleri ve çıkarlarının büyük bir marjinalleşme riskiyle çalışırlar.

Böylece, yönetişim ve NPM her ne kadar farklı sebeplerle de olsa hem Avrupa'da hem de Birleşik Devletlerde muhalefetle karşılaşmışlardır. Bu reformlar hiçbir durumda, bu reformları uygulamaları tavsiye edilmiş ülkelerin idari gelenekleriyle tam olarak uyumlu değildir. İki alanda dahi reformların uyumluluğu hususunda önemli farklılıklar vardır. Birleşik Devletler'de, değişimler, yerel yönetimlerde bulunan yaşam felsefesi ile federal yönetimde bulunandan daha fazla uyumludur. Avrupa'da, İskandinav ülkeleri ve daha aşağı ülkeler onlarca yıldır birçok yönetim fik

MÜLKİ AMİR-SAVCI-ADLİ KOLLUK İLİŞKİLERİ

Mehmet FİRİK*

1- ADLİ KOLLUK TABİRİ VE KANUNLARIMIZDAKİ BU TABİRLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

“Adli Kolluk” tabiri ceza hukuku metinlerine ilk kez 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile girmiş bulunmaktadır. Ancak kolluğun kuruluş kanunlarında, adli kolluk tabiri kullanılmamış olmakla birlikte aynı mahiyette olmak üzere benzer ifadelere yer verilmiştir. Bu tabirlere baktığımızda 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu’nun 8 inci maddesinin birinci fıkrasında;

“Polis: İdari, siyasi ve adli kısımlara ayrılır.” ifadesine yine aynı Kanunun 9 uncu maddesinde de “Adli polis; asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde, adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğünce kadrodan ayrılan bir kısımdır.

Tam teşekküllü bir kadrodan daha az kuvvette olan polis teşekküllerinin tamamı veya bir kısmı adli polis olarak tefrik edilebilir.” hükmüne ve 10 uncu maddesinde de “Adli polis toplu olarak veya muntakalara ihtiyaç nisbetinde tevzi edilmiş bir halde bulundurulur. Adli polis, adli tahkikat vazifeleri haricindeki hizmetlerde

gerek aslen ve gerek yardım suretiyle gören zabıta memurları hakkında bu vazifeden mütevellit suçlardan dolayı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa göre takibat yapılır.”

Hükümleri yer almaktadır. Benzer düzenlemeler Genel Kolluğun diğer kısımlarını oluşturan Jandarma, Sahil Güvenlik ve Gümrük Muhafaza için de söz konusudur ve Kolluk Teşkilat Kanunlarında yer alan bu düzenlemeler Ceza Muhakemesi Kanununun 164 üncü maddesinin birinci fıkrasında da Adli Kolluk’un neyi ifade ettiği açıklanırken mehz kabul edilmiş ve Adli kolluk “4.6.1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 8, 9 ve 12 nci maddeleri, 10.3.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun 7 nci maddesi, 2.7.1993 tarihli ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesi ve 9.7.1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanununun 3 üncü maddesinde belirtilen soruşturma işlemlerini yapan güvenlik görevlilerini ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır.

2- ADLÎ KOLLUK - CUMHURİYET SAVCISI İLİŞKİLERİ

Ceza Muhakemesi Kanununda baktığımızda; adli kolluk - Cumhuriyet Savcısı ilişkileri karşımıza, Soruşturma İşlemlerinin Yapılması, Değerlendirme Raporu Hazırlanması ve Adli Kolluk Hizmetlerinin Denetlenmesi olarak üç

- 3. Cumhuriyet Savcısının yazılı emri üzerine yakalanan kişileri, olayın şüphelisi veya tanıkları belirtilen gün, saat ve yerde hazır bulundurulacaktır.
- 4. Aynı suretle yapılan işlemlere ilişkin evrak da hazır bulundurulacaktır.

Yine Adli Kolluk Yönetmeliğinin **Adli Kollukla İlgili Esaslar** başlıklı 5 inci maddesinde “Cumhuriyet Savcıları, adli görevlere ilişkin emir ve talimatlarını öncelikle adli kolluk sorumlularına veya adli kolluk görevi ifa eden diğer birim amirlerine verir.” şeklindeki bir düzenleme ile **C. Savcısı ile adli kolluk ilişkisinin ortaya çıkışının kaynağının adli görev olgusu olduğu ve Görev ve Yetkiler** başlıklı 6 ncı maddesinde de soruşturma işlemlerinin hangi usul içinde ve nasıl yapılacağı açıklanmıştır. Buna göre; soruşturma işlemleri,

- Cumhuriyet Savcısının emir ve talimatları doğrultusunda öncelikle adli kolluğa yaptırılacaktır.
- Adli kolluk görevlileri Cumhuriyet Savcısının adli görevlere ilişkin emirlerini gecikmeksizin yerine getirecektir.
- Adli kolluk görevlileri, kendilerine yapılan bir suça ilişkin ihbar veya şikâyetleri; el koydukları olayları, yakalanan kişiler ile uygulanan tedbirleri derhâl Cumhuriyet Savcısına bildirecek ve Cumhuriyet Savcısının emri doğrultusunda işin aydınlatılması için gerekli soruşturma işlemlerine başlayacaktır.

- Adli kolluk görevlileri, maddî gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılabilmesi için, Cumhuriyet Savcısının emirleri doğrultusunda şüphelinin lehine veya aleyhine olan tüm delilleri, kanunda ön görülen koşullara uyarak toplamak, muhafaza altına almak ve bunları bir fezleke ile Cumhuriyet Savcısına sunmakla yükümlüdür. Hukuka aykırı delil elde edildiğinin tespiti hâlinde, fezleke bu hususa da yer verilecektir.
- Adli kolluk görevlileri diğer soruşturma işlemlerini de aynı titizlikle yerine getirecektir.
- Gerek CMK nun 161 inci maddesi gerekse Adli Kolluk Yönetmeliğinin bu hükümleri karşılıklı bir güvensizlik durumunun varlığını ortaya koymaktadır. Zira tarafların birbirlerin uzmanlıklarının sonucunda, işbirliği içinde maddi hakikate ulaşılmasını hedeflemeleri ve adil bir yargılamanın sağlanmasına yönelik olarak ortak hareket etmeleri yerine, ceza kanunlarında suç sayılan bir aykırılık durumu veya şüphesi halinde kolluğun kendiliğinden harekete geçmesinin önü kesilmiş, her olayda C. Savcısının emri ve talimatının beklenilmesi emredilmiştir. Kolluk C. Savcısı adına emir ve talimat almadan soruşturmaya ait işlem yapamayacak hale getirilmiştir.

Oysa CMK dan önceki CMUK nun 156 ncı maddesindeki düzenle

de hukuk bilgisi gerektiren nitelikli soruşturmalarda C. Savcısının emir ve talimatı olmadan kolluğun işleme başlamaması hatta bu işlemleri bizzat C. Savcısının yapması veya bizzat nezaret etmesi, bunun dışındaki olaylarda kolluğun işlemleri başlatması ve C. Savcısının denetlemesi pekâlâ kabul edilebilirdi. Esasen kanuna bu hükümlerin girmesi ile ilgili toplantıda alınan kararlar doğrultusunda kanunun bu şekilde hükümler içermesi kabul görmüş hatta kolluğun C. Savcısının yetkilerini kullanmasını öngören bir hüküm bile yazılarak bu tutanak imza altına alınmıştı. (EK-1)

B) DEĞERLENDİRME RAPORU DÜZENLEME YETKİSİ

Yeni Ceza Muhakemesi Kanununda Kolluk - C. Savcısı ilişkisinin karşımıza çıktığı ikinci alan olarak, Cumhuriyet başsavcılarının adli kolluğun sorumluları hakkında Değerlendirme raporu düzenlemelerini görüyoruz. Esasen bu ilişki biraz önce saydığımız ilişkiden farklı olarak, ilk defa karşımıza çıkan bir ilişkidir. Zira soruşturma işlemlerinin C. Savcısının gözetiminde yapılması daha önceki CMUK 154 de de aynen olmasa da benzer şekilde düzenlenmiştir.

Değerlendirme raporu yetkisine baktığımızda CMK nun 166 ncı maddesi Cumhuriyet Başsavcılarını her yılın sonunda, o yerdeki adli kolluğun sorumluları hakkında değerlendirme raporları düzenleyerek, mülkî idare amirlerine göndereceklerini hüküm altına almış yine “Adli Kolluk Yönetmeliği” nin Değerlendirme Raporları başlıklı 11 inci maddesi de, bu değerlendirme raporunu C. Başsavcılarının sicil âmirlerine verilmek üzere illerde valilere, ilçelerde kaymakamlara göndereceğini ve Değerlendirme Raporlarında, adli kolluk görevlilerinin soruşturma ve kovuşturma işlemlerindeki ehliyetiyle bu işlemlerde gösterdikleri çalışkanlık, iş disiplini ve başarı durumlarına yer verileceği ile raporların ilgilinin sicilinin düzenlenmesinde dikkate alınacağını düzenleyerek kanun maddesine açıklık getirmiştir.

C) ADLÎ KOLLUK HİZMETLERİNİN DENETLENMESİ

Adli Kolluk Yönetmeliğinin Adli Kolluk Hizmetinin Denetimi başlıklı 13 üncü maddesi, Cumhuriyet Başsavcıları ve Cumhuriyet Savcılarının yapacakları denetimin kapsamını açık bir şekilde belirlemiştir. Buna göre Cumhuriyet Başsavcıları ve Cumhuriyet Savcıları;

- Adli kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülebilmesi amacıyla, adli kolluk görevlilerince ifa edilen adli işlemleri her zaman denetleyebilecekler,
- Yürütülen soruşturma evrakını gerektiğinde ilgili adli kolluk biriminde inceleyerek, soruşturmaya ilişkin eksik gördüğü hususların ikmalini emredebileceği gibi, soruşturma evrakı ve taraflarının bulunduğu hâl üzere Cumhuriyet Başsavcılığına intikal ettirilmesi talimatını da verebilecek,

- Cumhuriyet Başsavcıları veya Cumhuriyet Savcılarının adli görevlerinin gereği olarak, gözaltına alınan kişilerin bulundurulacakları nezarethaneleri, varsa ifade alma odalarını, bu kişilerin durumlarını, gözaltına alınma sürelerini, gözaltına alma ile ilgili tüm kayıt ve işlemlerini denetleyebileceklerini ve sonucunu nezarethaneye alınanların kaydına ait deftere kaydedebileceklerdir.

4- ADLİ KOLLUK MÜLKİ AMİR İLİŞKİLERİ

A) İL İDARESİ KANUNUNA GÖRE KOLLUK - MÜLKİ AMİR İLİŞKİLERİ

Mülki İdare denince aklımıza ilk gelmesi gereken kanun şüphesiz 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 9 uncu maddesi uyarınca Vali,

- İlde Devletin ve Hükümetin ve ayrı ayrı her Bakan'ın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.
- İl'in her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.
- Yine 21 inci maddeye göre, İl İdare Şube Başkanları kendi şubelerine taalluk eden işlerin yürütülmesinden ve şubeleri memur ve müstahdemlerin kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları ile belirtilen ödev ve görevlerin sürat ve intizamla yapılmasından Valiye karşı sorumludurlar.

Kanunun konumuzla belki de en yakından ilgili olan 10 uncu ve 11 inci maddelerinde ise;

- Valinin, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olduğu hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Bu durum göz önünde tutulduğunda şüphesiz **Vali lüzumu halinde suçluların aranması ve suçların aydınlatılmasına yönelik acele tedbirlerin alınması için, - 5271 sayılı Ceza Muhakemesi kanunundaki usul ve esaslara uygun olarak- yetkilerini kullanmaları hususunda adli kolluk üst ve astlarına emirler verebilecektir.**
- Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır.
- Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları Vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür, (madde 10,11).

- İl sınırları içine huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esnekliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi Valinin ödev ve-görevlerindendir (madde 11).
- Valiler, kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amiridirler (madde 18).
- İl İdare Şube Başkanlarının her biri kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği ödev ve görevleri ve valinin emirlerini yürüterek aldıkları işler üzerinde gereken incelemeleri yaparak bilgi ve düşüncelerini zamanında bildirmek ve valinin istediği her türlü malumatı vermekle ödevlidirler (madde-21), şeklindeki düzenlemelerde Valilerin yetki ve sorumlulukları ile kollukla ilişkilerinin kapsamı hüküm altına alınmıştır.

Yine benzer hükümler aynı kanunda Kaymakamlar için de yer almıştır. Buna göre **Kaymakamlar İlçede Hükümeti temsil eder ve İlçenin genel idaresinden sorumludurlar. Kaymakamlar da, ilçe dahilinde Valilere paralel yetki ve sorumluluklara sahiptirler** (aynı Kanun madde 31,32, 34, 37, 38).

B) DİĞER İDARİ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERDE KOLLUK - MÜLKİ AMİR İLİŞKİLERİ

Diğer yandan, Bakanlar Kurulunun 28.06.1961 tarihli ve 5/1409 sayılı kararıyla yürürlüğü giren ve 15.07.1961 tarihli ve 10855 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Emniyet ve Asayiş İşlerinde İl, İlçe ve Bucaklardaki Jandarma ve Emniyet Ödevlerinin Yapılması ve Yetkilerinin Kullanılması Suretini ve Aralarındaki Münasebetleri Gösterir Yönetmelik”in 4.maddesinin (a) fıkrasının 1. bendinde “Her gün saat (11) bütün Türkiye’de emniyet ve asayiş saatidir. Muayyen iş olsun olmasın tam bu saatte ve mühim hadiselerde saat kaydıyla mukayyet olmayarak derhal jandarma kumandanları ve emniyet müdürleri (bulunmadıkları takdirde vekilleri) beraberce Valinin ve bulunmadığı takdirde vekilinin yanına davet edilmeden giderler. Jandarma kumandanları ve emniyet müdürleri (24) saat zarfında kendi memuriyet ve inzibat bölgeleri içinde olan bütün vukuatı ve aldıkları haberleri, bunlara karşı alınan veya alınması gerekli bulunan tedbirleri ve tekliflerini bildirirler. Ve o gün için hizmete amade bulunan kuvvet miktarını da izah ederler.”,

2. bendinde “Emniyet ve asayişe taalluk eden her türlü ihbar ve malumatı jandarma kumandanları ve emniyet müdürleri re’sen yekdiğerlerine bildirmekle mükellef oldukları gibi, bu haber ve malumatın asayiş saatinde arzını beklemek herhangi bir mahzuru intaç edecekse aynı zamanda ve derhal mülkiye amirine de bildirirler.”,

3. bendinde “Memleketin emniyet ve asayişine müteallik ihbarlar doğruca C. Savcılığına yapıldığı takdirde savcılık gecikmeksizin bu ihbar ve şikâyetlerden mahalli idare amirini ve müstacel hallerde ayın zamanda ilgili bulunan jandarma

kumandanı ve emniyet müdürünü de haberdar eder.”; aynı maddenin (c) fıkrasında da ilçe ve bucaklardaki emniyet ve asayiş hizmetleri de yukarıdaki esaslar dairesinde yürütülür.” denilmiştir.

03.11.1983 tarihli ve 83/7362 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 144.maddesinde “Jandarma İç Güvenlik Birlik Komutanları; bölgelerindeki her türlü suçları ve sonuçlarını...vakit geçirmeksizin o yerin en büyük mülki amirine sözlü ya da yazılı olarak bildirirler. Suçla ilgili görülen olaylar aynı zamanda Cumhuriyet Savcılığına da bildirilir.”, 146. maddesinin I. fıkrasında da “Her gün saat (11) bütün TÜRKİYE’ de emniyet ve asayiş saatidir. Mülki amirler asayiş saatindeki toplantının zamanında yapılması için gerekli önlemleri alır. Belirli bir iş olsun ya da olmasın tam bu saatte ve önemli olaylarda saate bağlı kalmaksızın derhal, Jandarma iç güvenlik birlik komutanları ve en büyük polis amiri (bulunmadıkları takdirde vekilleri) birlikte en büyük mülki amirinin, bulunmadığı takdirde vekilinin yanına davet edilmeden giderler. Jandarma iç güvenlik birlik komutanları ve en büyük polis amirleri (24) saat içinde kendi görev ve sorumluluk bölgelerinde meydana gelen bütün olayları ve aldıkları haberleri, bunlara karşı alınan ve alınması gerekli bulunan tedbirleri ve önerilerini bildirirler ve o gün için görevde kullanılacak kuvvet miktarını açıklarlar.” düzenlemesi bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi Bakanlar Kurulunca çıkarılan bu Yönetmeliklerle, emniyet ve asayişe ilişkin her türlü olayın kolluk amirleri tarafından en seri şekilde mülki idare amirlerine bildirilmesi emredilmiştir. Hatta “memleketin emniyet ve asayişine müteallik ihbarlar” doğruca C. Savcılığına yapıldığı takdirde, Savcılığın dahi gecikmeksizin bu ihbar ve şikâyetlerden mahalli (mülki) idare amirini haberdar etmesi öngörülmüştür.

Bu itibarla Vali ve Kaymakamların kanunlarla belirlenmiş olan hukuki statüleri, görev ve yetkileri, kolluk kuvvetleriyle organik bağlantısı ve mülki makamlar-polis-jandarma arasındaki ilişkileri düzenleyen Bakanlar Kurulu Yönetmelikleriyle birlikte önleyici kolluk görevinin gerekleri dikkate alındığında; emniyet ve asayişe ilişkin her türlü ihbar, bilgi ve olayın kolluk kuvvetlerinin amirlerince mülki idare amirlerine bildirilmesi gerekmektedir.

4- ADLİ KOLLUĞUN BAĞLI OLDUĞU KOLLUK VE BU KOLLUĞUN ÜST AMİRLERİYLE İLİŞKİLERİ

Kanun koyucu adli kollukla ilgili düzenlemeyi yaparken Kolluğun organik olarak bölünmesine neden olabilecek düzenlemelerden özellikle kaçınmış ve adli kolluğun bağlı olduğu kolluğun bir parçası olduğunu ve adli görevlerin haricindeki

hizmetlerde, üstlerinin emrinde olduğunu 164 üncü maddenin 4 üncü fıkrasında hüküm altına almıştır.

Yine Adli Kolluk Yönetmeliğinin **Adli kollukla ilgili esaslar** başlıklı 5 inci maddesi

- Adli kolluğun, bağlı bulunduğu kolluk teşkilâtının bir parçası olduğu, öncelikli görevinin, karşılaştığı suçun işlenmesini önlemek olduğu, -
- Cumhuriyet Savcılarınca, adli görevler ile ilgili emir ve talimatlar zorunluluk bulunmadıkça, kolluk birimlerinin aralarındaki işbölümü ile kolluk teşkilâtlarının görev ve yetki alanları gözetilerek verileceği,
- Adli kolluğun adli görevlerin haricindeki hizmetlerde üstlerinin emrinde olduğu,
- Adli kolluk görevlileri, kadrolarında yer aldıkları birimlere mevzuatla verilmiş ve adli görev kapsamı dışında kalan diğer görev ve hizmetleri de yerine getirilmekle yükümlü oldukları,
- Adli kolluk görevlilerinin özlük hakları, bağlı oldukları teşkilât tarafından yürütüleceği,

özellikle hüküm altına alınarak Adli Kolluk uygulamasının organik bir ayrılmaya sebebiyet vermemesi “fonksiyonel bir ayırlama” olduğunun bilinmesi ve ona göre hareket edilmesinin gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu husus özellikle gözden uzak tutulmaması gereken bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum Adalet Bakanlığınca da 05/01/2005 tarihinde yayımlanan 98 nolu Bakanlık Genelgesinde “Hiyerarşik bir teşkilatlanma yapısına sahip olan kolluğun başındaki en üst derecedeki amirlerinin; yönlendirme, emir ve sicil verme, gözetim ve denetim yetkisini haiz bulundukları, bu yetkilerini adli görev ifa edenlere karşı da kullandıkları, dolayısıyla kollukta mevcut yapı itibarıyla organik bir bölünme değil, sadece görevlerin daha etkili ve verimli yürütülmesi için fonksiyonel bir işbölümünün yapıldığı...” şeklinde ifadelere yer verilerek belirtilmiştir.

Ayrıca, yine Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 13, 14 ve 148/b. maddelerine göre Jandarma Bölge Komutanları ve İl Jandarma Komutanları “ast birliklerinin (diğer görevlerinin yanı sıra) adli görev ve işlemlerini tam, doğru ve zamanında yapılmasını sağlamak, denetlemek, yanlış ve eksiklerin nedenlerini inceleyerek gidermek” ile görevlidirler. Kuşkusuz aynı şekilde, İl Emniyet Müdürleri ile İlçe Emniyet Müdürleri veya Amirleri de statüleri, görev, yetki ve sorumluluklarının gereği olarak, emirleri altındaki personelin (diğer görevlerinin yanı sıra)

adli görevlerini usulüne ve işin icaplarına uygun olarak yapmalarını temin etmek, bu görevlerine ilişkin işlemleri de denetlemek, tespit ettikleri eksiklerinin giderilmesi için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler.

Öte yandan suçla mücadele bir bütün olup; istihbari, önleyici ve caydırıcı kolluk hizmetlerinden başlamakta ve suçun işlenmesinden sonra şüphelinin yakalanması, delillerin elde edilmesi, elde edilen delillerin ve yakalanan şüphelinin yargı mercilerinin önüne çıkarılması, hatta “cezanın özel önleyici fonksiyonu” bakımından yargılama ve ceza infaz aşamalarını kapsayan bir süreçtir. Bu bütünlük içerisinde; istihbari, önleyici ve caydırıcı tedbirlerin alınmasıyla ve uygulanmasıyla görevli ve sorumlu olan mülki idare amirleri ile Emniyet ve Jandarma Teşkilatındaki sıralı amirlerin, bu görevlerini en iyi şekilde icra edebilmeleri bakımından, işlenen suçlarla ilgili olarak da hızlı ve sağlıklı bilgi akışına ihtiyaç duyacakları tabiidir. Bu bakımdan, meydana gelen bütün olaylar hakkında, sıralı amirlere ve mülki makamlara bilgi ve haber verilmesi bir zorunluluktur. Kolluğu iki başlı bir yapı içine sokacak organik ayırmalardan kaçınılmalıdır. Zira yapılacak böyle bir ayırma ve bölme bedenin ikiye bölünmesini doğuracak ve bünyenin ölümüne sebebiyet verecektir.

SONUÇ

Adli kolluk uygulaması artık, CMK na yapılan bütün uyarı ve tenkitlere rağmen kanun koyucunun iradesi istikametinde girmiş bulunmaktadır. Bundan sonra yapılacak olan Kanunun emrettiği şekliyle konunun uygulanmasıdır.

Adli Kolluk uygulamasının organik bir ayrılmaya sebebiyet vermemesi gerektiği, “fonksiyonel bir ayırlama” olduğu bilinmeli ve ona göre hareket edilmelidir.

Gereksiz yere uygulamanın fonksiyonel ayrılma olduğunun gözardı edilerek organik bir ayırmamaya sebebiyet verecek ve ülke genelinde kolluğu mevcut bağlı Bakanlığından ayırarak başka mercilere bağlama gayret ve girişimlerinde bulunulmasından kaçınılmalıdır. Zira kanun koyucu bu durumu istememiş ve gerek komisyon gerekse genel kurul aşamasında bu yöndeki talepler uygun karşılanmayarak kanun bu günkü haliyle kabul edilmiştir.

Yine adli kolluk uygulamasını yok kabul etmek de mümkün değildir. Kolluk kuruluşlarımızın adli konularda uzmanlaşmaya önem vererek bu güne kadar olduğu gibi bundan sonra da bu yöndeki çaba ve gayretlerini arttırması ve mevcut kapasitesinin sınırlarını zorlaması gerekmektedir.

Devlet organlarının birbirleriyle ahenkli ve işbirliği içinde çalışmaları gerektiği unutulmamalı ve gereksiz tartışma ve sürtüşmelere sebebiyet verecek uygulama isteklerinden vazgeçilmeli veya bu yola tevessül edilmemelidir.

Kolluğun bazı suçlarda Savcı adına doğrudan soruşturmaya başlamasına imkân verecek CMUK 156 daki hükme benzer bir düzenlemenin CMK da yapılmasının yolları aranmalıdır.

Ceza Muhakemesinin amacı Maddî Hakikate ulaşmaktır. Maddî Hakikate ulaşma da Devlet organlarının birbirleriyle ahenkli ve işbirliği içinde çalışmalarını gerektirmektedir. Suç ve suçlulukla mücadelede suçla ilk karşılaşan kolluğun organik olarak bölünmesine neden olacak bir anlayış içinde hareket edilerek adli kolluğun tüm yönetiminin C. Savcısının yetki ve sorumluluğunda olduğu, diğer amir ve üstlerinin yetkilerinin bulunmadığı şeklindeki -kanun koyucunun izin vermediği- bir anlayıştan da uzak durulmalıdır.

Kanunun yarattığı sıkıntılar konuşulmalı ve düzeltilmesi için gerekli girişimlerde bulunulmalı ancak Kanunun hükümleri de gözardı edilmemelidir.

HOW CAN WE EFFICIENTLY TACKLE WITH ILLEGAL MIGRATION IN THE EU?

Ahmet KAYA*

Abstract:

Illegal immigration is a phenomenon, which can be faced all around the world. In this respect we'd like to define it as a 'phenomenon' not a crime. Basically migration is emerging by virtue of economic, social and political neediness of poor and undemocratic countries. If people were prevented from accessing the welfare countries, which provides good opportunities to live, they would apply illegal ways to reach those countries.

In order to efficiently struggling against this 'problem' (not crime) first of all we should define what the illegal immigration is.

There is no generalized concept related to illegal immigration at international level. In some resources illegal immigration has some versions such as illegal entry, undocumented immigration, irregular immigration or elandestine immigration, human smuggling. So there is of the concept confusion to overeome.

Moreover migration-related issnes have become imoportant for European Union because of its attractiveness for economical and political rights. We should also briefly need to examine EU and migration policies on one hand. What avdantages could EU take from migration should also be explained on the other hand.

By EU evolution process, esp. by free movement of persons EU have to take steps on home affairs issnes. As types of crimes are globalized, States had to come into aetion commonly at international level. When we look upon the EU justice home affairs (JHA) evolution process it is seen that factors of globalisation were efficient in forming common approach against illegal immigration. Even 9/11, 7/7 and Madrid bombings have affected the migration policies. Migration and security aspects could be perceived together though migration is resulting from social and economical expectancy. After these recent terrorist events it has been seen that restrictive measures are enhanced.

* Komiser, İçişleri Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.

Also, EU projects in this field are being implemented for the enhancement of the capacities of the relevant agencies within the accession process of candidate countries such as Bulgaria, Romania and Turkey. In this sense as a negotiating country, Turkey should align its migration policies to EU acquis. So we should need to semtinize Turkey's position in terms of migration.

We belicve that harmonization of domestic laws on JHA requires new and dynamie policies, which would help greatly in shaping the national internal security situations within the global system.

It is a well-known fact that illegal immigration cannot be coped with only by means of security measures. If we accept that the problem lies in unstable countries on account of economical and political conditions we cannot rely on security measures to overcome this 'problem'. Beside security measures we should have to take into consideration social and economic Solutions as well.

Migration is not a new issue for our world. We could see its remarks in history too. As long as there is a difference between economic, social and political conditions of various countries, this process will continue. So the important thing is to know how we manage migration flows properly and according to the norms of the 21st century.

Key Words: European Union, Migration and Common Sense

1. Conceptual Background for Migration Aspect

In our days, everyone perceives migration as a bad thing to overcome. And because of this perception migration is always taken in with security aspects. There are some arguments against such these assessments. Illegal immigration is a social phenomenon not criminal, which can be faced ali around the world historically starting from old ages to nowadays world.

For instance, just before Byzantine era basically, today's nation States had been formed by migration. This migration is called as a "tribe's migration" from Asia to Europe.

And also, in middle age of Europe migration had happened from the continents centre to outside countries.¹

Even in 'Santa Maria de Cortes' Law dated as 1182, we could some arrangements fort the people who had migrated from other countries were mentioned

1 Robert Bartlett, "The Making Of Europe", Penguin Books, 1994, p. 111-113.

respectively such as nobles, knights, Jews and Muslims. And it was stated that these migrants should have had protection and had been subject to judicial laws like other residents had.²

In Islamic era there were a lot of nomadic who had migrated from Arabic Continent to all around world. Ottoman Empire had hosted many different migrated nations in its reign area for 600 years as well. So migration is a familiar issue when we look at its historical background.

Again when we look at near history we could see United States as a partially dependent on foreign scientists and engineers to establish and maintain its technological leadership for several decades. After the Second World War, an influx of German engineers bolstered USA efforts in aviation and space research. During the 1960s and 1970s, a brain drain from Western Europe supplemented USA own production of talent. In the 1980s and 1990s, ranks of USA scientists and engineers were swelled by Asian immigrants who came to study in USA universities, and then stayed to pursue professional careers.³

There is no generalized concept related to legal/illegal immigration at international level. Particularly, in some resources migration can be confused with minorities. While migration has two versions such as forced and economic migration the minority has three versions such as national, political and social minorities.⁴ There is only a little link between migration and minority. Basically all types of migrants in hosting countries after finishing their own legalisation process they finally become the minority or entity.

In some other resources illegal immigration has confusions with some other concepts such as illegal entry, undocumented immigration, ii) Regular immigration or clandestine immigration we cannot see a common perception and classification basing on legal and illegal immigration, which is enlightened thoroughly in international literature as well. Beside these points, human trafficking and human smuggling is being evaluated as a part of illegal immigration too.

To make the purposes more clearly, common definitions are necessary in avoiding any misunderstandings, which might occur,

For instance the definitions, which are offered in Green Paper, have become a

2 Bartlett, *ibid.*, p. 132.

3 Craig Barrett, "America should open its doors wide to foreign talent", *The Financial Times*, 1 February 2006.

4 In order to reach further assessments on these concepts esp. conceptual confusions please do look up for this article; Sasse Gwendolyn and Thielemann Eiko, "A Research Agenda for the Study of Migrants and Minorities in Europe", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 4, 2005. p. 657.

significant step to mutual understanding.⁵ Moreover, Glossary on Migration Law, which was published by International Organization for Migration (IOM) has been accepted as a comprehensive study for migration terms⁶ The most important thing is to define what the illegal migration is and how we should tackle with such these activities. Only after defining a concept it would be easy to form struggling framework.

2000 UN Convention against Transnational Organized Crime and Its Protocols on Human Smuggling and Trafficking gives us more information about migration related issues esp. definitions of human smuggling and trafficking and providing common sense for implementing sanctions for facilitators.

According to mentioned literature and official resources we could give an explanation for legal and illegal immigration. Likewise, when a person leaves his country in order to go another country by undertaking legal means and meeting necessary requirements like a valid visa and passport as a signal of his good (bona fide) intentions and reasons we could define this process in terms of its effects and outcomes as a legal migration. When this process is fulfilled notoriously and with inadequate (mala fide) means like invalid passport, expired visa, it could be described in terms of its effects and outcomes as an illegal immigration. Generally, three essential types of illegality, which reflects different irregular migrant groups:

1. illegal Crossing fronts,
2. illegal residing and
3. illegal working⁷

According Çiçekli, The reasons for migration could be classified as impulsive and attractive factors. The origin countries or territories' social, economical, political conditions particularly unemployment rate, poorness and undeveloped features have impulsive role for migration on one hand. On the other hand, the target countries or territories' high income rates, employment opportunities, welfare conditions and familiar factors are attractive factors for migration⁸ So, migration is a really complex phenomenon that has no simple answers and needs to be

5 European Commission, "Green Paper on a Community Return Policy on illegal Residents", COM (2002), 175, Brussels, 10.04.2002.

6 For the migration glossary; <http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION-EN/Glossary.pdf>, Accession Date: 22.02.2006.

7 IOM, "Irregular Migration and Women Trading: Case of Turkey", İstanbul, 2003, p. 15- 17.

8 Bülent Çiçekli, "The Legal Position of Turkish Immigrants in the European Union", Ankara, Karmap, 1998, p. 23-26.

coherently addressed in all its dimensions.⁹

Taking into these factors (impulsive and attractive factors) people movements from 'badly' countries to 'well' countries could be assessed as a spontaneous situation. In this respect Europe's attractiveness is not resulting from its magnificent and mythological aspect but also its richness. In ancient times the myth of 'Europe' is well known: the daughter of Agenor, King of Tyre, She attracted the attentions of Zeus. In order to seduce her he transformed himself into a bull and, having enticed her on to his back, carried her away to Crete. There she eventually married the King of Crete and bore several sons.¹⁰ Every country like magnificent Europe, which has attractive factors, will be a destination point for needy migrants. From migration perspective who would be Zeus?

When we take in welfare countries the results are not interesting for needy migrants. Gross Domestic Product (GDP) per head in EU25, 22 940 €; in USA, 34 650 €; in Norway, 32 940 €; in Canada, 30 510 € and in Switzerland it is 29 410 €. And also, the percentages of sharing world GDP for EU12, % 16.2; US, % 21.5 and for Japan it is % 7.6¹¹

Gross Domestic Product (GDP) per head in Afghanistan, 800\$; Somalia, 600 \$; Pakistan, 2,388 \$¹² and in Iraq it is 2,980 \$.¹² If we take in also war on terrorism effect in Afghanistan and Iraq and likely effect on nearest region, there will be one choice left; migration or asylum seeking.

EU has been developing its structures basing on law. It has adopted Fundamental Human Rights Charts. And also it could be seen that many EU legal arrangements, which reach up thousands of pages, have defined the standards for each area starting from economical to technical instruments. Again, if a country or territory faces ongoing war in its lands during decades, if a country is being deprived of human rights, democratic values and rule of law, there shall be only one choice left: it is time to go for hope.

Moreover, approximation of legal infrastructures should be necessary for a legal globalisation and an effective fight against crime in order to create common

9 Franco Frattini, "Legal Migration and the Follow-up to the Green Paper and on the Fight Against illegal Migration", Speech at the University of Harvard, Boston, 7 November 2005.

10 Timothy Bainbridge, "European Union", Penguin Books, 1998, p. 166.

11 Simon ;Hix, "The Political System of the European Union", Palgrave Press, Second Edition, 2005, p. 273/341.

12 http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_%28PPP%29_per_capita, and [http:// www.economist.com/countries/](http://www.economist.com/countries/). Accession Date; 27.02.2006.

sense of legal perceptions in criminal matters.¹³ In this sense, 2000 UN Convention might be a good sample for approximation laws.

The Protocols attached to the UN Convention were opened to signature and ratification process in 2000. But when we examine the latest results relevant to approving process we have come across some interesting findings. For instance, Protocols haven't been signed nor ratified by Afghanistan, China, Morocco, Singapore, Sudan, Pakistan, Iran and Israel. Most of these States are known as an origin country in terms of migration. Even, some European Union Member States have signed the Protocols but haven't ratified yet.¹⁴ If these origin countries did not sign the agreements how would efficiently struggle against criminal ways of migration?

Till this point we have touched upon conceptual background of migration. Hereinafter we will semtinize migration and its connections within the European Union.

2. European Union and Migration

One of the great dreams of European integration since the Treaty of Rome has been to create a completely unified labour market by ensuring four freedoms: free movement of workers, Capital, Services and goods.¹⁵ In order to ensure the free movement of persons open borders have been an economic imperative. In this context EC Treaty provides many proteetions and arrangements relevant to move, reside and work.¹⁶ Considering of these issues EU has taken necessary precautions not only by adopting legal regulations but also establishing institutional struetures.

If we take in hand EU evolution process, esp. by free movement persons EU have to take steps on home affairs issues. The obstacles like passport Controls, visa

13 Anne Weyembergh, "Approximation of Criminal Laws, The Constitutional Treaty and Hague Programme", *Cominon Market Law Review* 42: 1567-1597, 2005, Kluver Law International, The Netherlands, p. 1579.

14 The States and International Organizations who did not ratify the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized are: European Community, Austria, Czech Republic, Denmark, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Luxemburg, Sweden, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. For further information; http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures.html, 10.02.2006.

15 http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1233/Migration_and_EU_enlargement.html, Accession date, 20.02.2006.

16 Elspeth Guild, "Immigration, Asylum, Borders and Terrorism", *The Unexpected Victims of 11 September 2001*, Bülent Gokay and R.B.J. Walker, 11 September 2001 War, Terror and Judgement, Frank Cass Publishers, Fondon, 2003, p. 178-179.

inspection and goods in borders would take a lot of time for workers within Europe. So, in order to enable single market efficiently it was decided that these obstacles would be removed.¹⁷ After removing Controls for 'single market' there had been gap for criminals and home affairs issues (organized crime, terrorism, human smuggling...) had become importance.

Justice and home affairs issues are among the most sensitive areas of public policy, close to the hearth of Member States' national sovereignty. It is a sensitive area that some States in EU are reluctant to delegate their competence in migration. This policy areas touch upon some of European citizens' most acute political concerns: internal security, combating drug addiction, terrorism, organised crime and the problems of immigration. The growing internationalisation of crime represents a further challenge. The outcome of these concerns leads to create 'Area of Freedom Security and Justice' (AFSJ) in EU legal structure mentioned respectively Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty and Constitutional Treaty.¹⁸

Commission shares the competence with Member States until 2004. From that time the Council must adopt measures on asylum, illegal migration and return policy.¹⁹ This problem resulted from pillar structure of EU.²⁰ Even though this period was expired legal procedures in criminal matters are still fragile in EU agenda. Sometimes both EC Law (first pillar) and EU law (third pillar) complement and reinforce each other but sometimes they are in competition because of legal basis conflicts between the two pillars. These sentiments lead us how justice and home affairs issues should be described in terms of integration theories.

If we have a look with theoretical approach, AFSJ process could be described with the theory of Neo-Functionalism.²¹ This theory explains EU policies by spillover effect. So immigration related issues are formerly defined as a 'Low Politics' (This politics are focused on economic questions and social policy) issue but later it is transformed into 'High Politics' (This Politics are focused on political and

17 Paul Craig, "European Community Law (Text, Cases, Material)", Oxford University Press, 1996, s. 20-21.

18 There are number of reasons why justice and home affairs issues have nevertheless emerged as major and high profile areas of Union policy. For further information; Hans G. Nilson, "The Justice and Home Affairs Council", Martin West Lake and David Galloway, The Council of European Union, John Harper Publishing, 2004, p. 113-114.

19 http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm, Accession Date: 27.1.2005

20 Weyembergh, "ibid", p. 1571.

21 For the Neo-functionalism theory, please look for the Article, The Uniting of Europe by Ernst B. Haas. Brent F. Nelsen and Alexander Stubb, "The European Union", Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 145-149.

economical integrity). It is also said that migration related issues have modified from national interests to supranational regime. So there is mutation from early cooperation to further integration. These are again the sign of the spill-over effect because of Member States sovereign sentiments.²²

In Maastricht Treaty crime related issues are mentioned as 'justice and home affairs'. But later both Amsterdam Treaty and Constitutional Treaty explain these concepts as an 'Area of Freedom Security and Justice'. These legal term changes make remember us the 'spill-over' effects on legal aspects.²³

Again we can see the remarks of spill-over effect in justice and home affairs decision-making mechanism. First decision-making process started with organised crime and then this process disseminated to the other types of crimes.²⁴

Within enlargement process there is a security challenge, which emerges on the scene. Since freedom of movement in EU applies criminals too, the EU national police forces and judicial authorities have to work together. So, this is an objective, which entails common policies for illegal immigration.²⁵ As types of crimes are globalized, States had to come into action commonly at international level. Again when we look upon to EU justice home affairs (JHA) evolution process it is seen that factors of globalisation were efficient in forming common approach against illegal immigration. To create common policies European Union has admitted many legal instruments.

22 Gallya Lahav and Anthony M. Messina. "The Limits of a European immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No 4, 2005, p. 851-875.

23 Main features of changes agreed in Treaty of Amsterdam: Asylum, immigration and judicial cooperation in civil matters were brought to the first pillar whereas police and judicial cooperation in criminal matters remained in third pillar. Consultation of the European Parliament became mandatory. New legally binding instruments such as framework decisions, decisions were instituted. The Court of Justice was given the power in general to hear cases concerning request for preliminary rulings. Conventions would enter into the force after half the Member States had ratified them. For further information; Nilson, "ibid.", p. 122.

24 Nilson, "ibid", p. 118.

25 Common policies are mentioned in EU Commission website as below;

1. Creating of Visa information Policy
2. Exchange and analyse of gathered information (intelligence)
3. Creating of European Border Guard
4. Involvement of Europol
5. Harmonising sanctions on promoters of illegal immigration and
6. Building up return policy focusing on international coordination and common standards.

http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm, Accession Date: 27.11.2005

Among legal arrangements especially in Tampere Council Conclusions which are called Tampere milestones, EU migration common policy desires are described namely as:

1. Management of migration flows,
2. Fair treatment for third country nationals,
3. Partnership with origin countries including co-development policies and
4. Common asylum policy respects Geneva Convention.²⁶

‘Insiders’ referred to Tampere Conclusions as ‘the bible’ that’s why it introduces the implementation of ‘Area of Freedom, Security and Justice’ matters. Realizations of AFSJ objectives are first mentioned in Tampere. In this sense it is stated that Tampere was a success because of comprising balanced measures.²⁷ Flague Programme (2005-2009) covers the four main areas mentioned at Tampere Conclusions as well.

Also The European Councils in Seville in 2002 and Thessalonica in 2003 called for struggling against illegal immigration and integrating immigration policy into Union’s relations with third countries and speeding up for framing common asylum and immigration policy.²⁸

EU common policy desires in migration were mentioned in other legal decisions and regulations like Council conclusions. We could see the remarks of common policy desires to migration in Single European Act, Schengen Agreement Maastricht Treaty, Amsterdam Treaty and even in Constitutional Treaty. When examined it is seen that these legal instruments cover two aspects which are admitted as ‘security and freedom’. Now, these aspects are to be scrutinized next chapter.

3. Balancing Policies between Security and Freedom Aspects in EU

Above chapter we could infer that only after free movement principle for single market in ‘European Internal Security Policies’ have gained importance.

26 http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm, Accession Date: 27.11.2005

27 A number of important actions had been decided and simply had to be undertaken in Tampere; The European Arrest Warrant was decided, the principle of mutual recognition was enshrined as a cornerstone of judicial cooperation, a plan for harmonisation of criminal law was adopted, the setting up of Eurojust was decided and it was agreed that stronger action in the area should be taken. For further information; Nilson, “ibid”, p. 125.

28 Nilson, “ibid”, p. 131.

Migration management make efficient Controls necessary. Migration and security have made sense Member States concerns on not able to control criminal activities as it was. To deal with security concern common policies among EU Member States have been adopted. So migration and security connection have given way Member States to act commonly. Hereinafter we will examine the balance between security and freedom aspects.

3.1. Security Aspect

Two issues should be taken into consideration. One of them is illegal immigration and EU' fragile policy area. The other is related to legal migration and EU' neediness for it. In this chapter security and migration connections in the EU will be discussed.

First of all we should bring up migration matter within security aspect. Which elements remember us this glorious synergy. Let's have a look:

Strengthening external borders is a security precaution. Schengen Agreements ensures strengthening external borders while lifting internal borders. So this agreement has to be signed ali new members before accessing EU.²⁹ Strengthening external borders is a security precaution. Thus, this was memorized as 'Fortress Europe'.

Visa policies also affect the legal immigration approaches. The "Black List Countries" are subject to visa requirements.³⁰ This implementation also indicates a sign of security concerns.

September 11th has triggered the justice and home affairs evolution process in advance even though EU did not directly experience September.³¹ Within the terrorism effect the migration and security linkages were reinforced.³²

Again, after 9/11 events, it became apparent that the first suspects were foreigners and alleged perpetrators of the attack were Arab origin. So this would

29 Enver Bozkurt, Mehmet Özcan and Arif Köktaş, "European Union Law and Regulations", Asil Publications, Ankara, 2005, p. 451-452.

30 Guild, "ibid", p. 190.

31 Lahav and Messina, "ibid", p. 854-855.

32 For instance 2 million Muslims in Britain and there are about 14 million living in EU. So these figures indicate that in any announcement of official governmental bodies on terror events this vast majority can be affected spontaneously. For further information; Bülent Gokay, "The London Bombings and Islam", Open Democracy Europe&Islam, 29 July 2005, <http://www.opendemocracy.net/forums/thread.jspa?forumID=101&threadID=44667&tstart=0>, Accession Date: 25.02.2006.

lead to create a link between foreignness and treat. Since then immigration Controls have taken on a new significance in the war on terrorism. Even in Germany, Italy and UK national provisions permitting expulsion on the grounds of suspicious of terrorism were adopted.³³ War on terror policies also affected foreigners as 9/11 perpetrators' were coming from different national identities.

While September 11th gave many industrialized countries what appeared to be an even greater rationale for restrictive immigration policies, it also gave rise to a new rhetoric in the "fight against illegal immigration" that generally labelled migrants and asylum seekers as threats to internal security. In Hungary, Afghan refugees were moved from open reception centres to facilities with heightened security. In Italy, leaflets claiming, "illegal immigrants equal to terrorists" were distributed at a right wing coalition meeting.³⁴ In terms of asylum applications in Germany Law, exclusion would take place before examination of asylum claim. In the Netherlands and Germany biometric data collection was strongly promoted as the way forward.³⁵

Many governments in OECD countries are imposing stricter laws on entry and residence of foreigners as a means to improve management of migration flows. Even Some European countries, including Denmark, France, Germany, Italy and the Netherlands, have introduced or strengthened laws limiting the ability of family members to join settled immigrants.³⁶

These were national reactions after 9/11 events, which closely interested foreigners.

What about EU?

After a short while of September 11th, EU as a way of mutual recognition of judicial decisions issued European Arrest Warrant.³⁷ In this sense terrorist could be seized in all around EU.

Under the Directive (2001/40/EC) of EU a third country national is the subject of an expulsion decision in cases of a serious and actual threat to public order or to national security.³⁸

33 Guild, "ibid", p. 176-185.

34 <http://www.hrw.org/press/2002/04/valenciaspeech0413.htm>, Accession Date. 20.02.2006.

35 "ibid", p. 187-188.

36 http://www.oecd.Org/document/28/0,2340,en_2649_33931_34606364_1_1_1_1,00.html, Accession Date 20.02.2006.

37 Nilson, "ibid ", p. 129.

38 European Union Commission, "Green Paper on a Community Return Policy on illegal Residents", Brussels, COM (2002)175, 10.04.2002.

The resultant European Commission Working Paper was issued on December 5th, 2001. The working paper categorically States that immigration and asylum systems "could offer real possibilities for identifying those suspected of terrorist involvement at an early stage." In the meantime, the Council of the European Union adopted a "common position" on December 27, 2001, which requires all E.U. member States to vet refugees and asylum seekers for any connections with terrorist activity.³⁹ Along with national arrangements for security-migration togetherness EU reinforced these activities with its actions as well.

Also, United Nations Security Council resolution 1373 of September 28, 2001, stated that member States should take "appropriate measures in accordance with the relevant provisions of national and international law, including international standards on human rights, before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts."⁴⁰ In some case such arrangements after 9/11 would lead to misunderstandings in terms of asylum procedures. There is principle on 'inclusion before exclusion' for forced migrants. This principle could be breached within the arrangements of 9/11 senses. So this principle could be turned out to 'exclusion before inclusion'.

In line with mentioned sentiments to security-migration linkages, it should be stated that terrorist events have escalated migration and security perceptions. So, when struggling illegal activities apart from security approaches freedom side should be taken into account in order to ensure balance between these two aspects. Next chapter will examine the other side of the subject: freedom,

3.2. Freedom Aspect

Restrictive measures on illegal immigration is not only way to overcome this problem Nowadays EU Commission has changed its approaches and developed some facilitative policies on legal migration in order to struggle efficiently with illegal immigration.⁴¹ Today's hot issues in the EU are to easing of illegal migration

39 <http://www.hrw.org/press/2002/04/valenciaspeech0413.htm>, Accession Date. 20.02.2006.

40 <http://www.hrw.org/press/2002/04/valenciaspeech0413.htm>, Accession Date. 20.02.2006.

41 Frattini, "ibid", 7 November 2005.

and to smoothing the progress of economic migration.⁴² As a result of realizing economic integration EU should develop new policies on economic migrants. So, sensible liberalisation (not strong securitization) of migration policies could help EU economic integration. In other words, if we manage migration flows properly and according to the norms of 21st century, we could benefit from migration. So liberalisation of the policies could have domino effect in changing EU economic shape into competitive standards. So in this chapter it will be useful to mention that not only implementations but also policies in migration related issues should be liberalised.

In terms of policy, Craig Barrett, chairman of Intel, perceives of migration like below:

“America is experiencing a profound immigration crisis but it is not about the 11m illegal immigrants currently exciting the press and politicians in Washington. The real crisis is that the US is closing its doors to immigrants with degrees in Science, maths and engineering - the “best and brightest” from around the world who flock to the country for its educational and employment opportunities. These foreign-born knowledge workers are critically important to maintaining America’s technological competitiveness. Any country that wants to remain competitive has to start competing for the best minds in the world. Without that we may be unable to maintain economic leadership in the 21st century.”⁴³ Not only economic but also technical benefits and competitive gains could be obtained by migration.

Moreover, in a speech Mr. Frattini States migration benefits like below.

“EU will need more migration, since labour and skill shortages are already noticeable in a number of sectors and they will tend to decrease. Demographic projections indicate that a decline in employment in the order of 20 million workers for EU-25 can be expected between 2010 and 2030 as a result of demographic change. The European Statistical Office projections foresee that the working age population in the EU-25 will start declining in 2011. This is an average figure; in

42 At the time of 9/11 attacks a number of EU States were in the process of considering changes to liberalise labour migration. Even EU Commission issued a directive on labour migration. If adopted in its current form, it would provide for a substantial liberalisation of labour migration for nationals of third countries. Another example: According to EU Commission proposal of March 2001 third country nationals have the right to take employment in any Member State after a five year period of residence. After 9/11 The Commission did not amend this proposal. Commission appeared to accept further competences of Member States in this area as well. Guild, “ibid”, p. 178-185.

43 Craig Barrett, “America should open its doors wide to foreign talent”, The Financial Times, 1 February 2006.

many EU countries this decline has already started. Immigration is only one of the Solutions to compensate for demographic ageing and to sustain the growing costs of the EU welfare system”⁴⁴

And also these thoughts are supported by Geddes in his article citing that “current demand for migrant workers in EU Member States is fuelled by labour market and skills shortages and by the effects of population change low fertility rates and ageing populations”.⁴⁵

Germany, Italy and Greece would have a registered population loss in 2003.⁴⁶ When we take into consideration ageing population and need for certain skills migration is not a fearing concept for Europe. In this context migrants could make an important economic contribution.

Furthermore, in Green Paper’s introduction it is explained that migration pressures will continue and, that in the light of current economic situation and demographic forecasts, migration has a role to play in the economic and social development of the EU.⁴⁷ The argument is that more young immigrants mean more young workers and so more revenue for social Services and pension funds.⁴⁸

In this sense, a report published by European Commission indicates that workers mobility from the EU Member States in Central and Eastern Europe to

44 Frattini, “*ibid*”, 7 November 2005.

45 Andrew Geddes, “Europe’s Border Relationship and International Migration Relations”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No 4, 2005. p. 801.

46 In order to reach further assessments on these concepts please do look up for this article; Gweudylon and Eiko, “*ibid*”, p. 657. And also this thought is supported by Geddes in his article citing that “current demand for migrant workers in EU Member States is fuelled by labour market and skills shortages and by the effects of population change low fertility rates and ageing populations”. Geddes, “*ibid*”, p. 801.

47 Green Paper consists of a Community return policy on illegal residents. This paper covers policy instruments in return issues and opens a debate in how States should define and implement return policies. And also this Paper refers to an action plan of 28th February 2002. Its essential objective is to manage the migration flows efficiently and properly. In this sense this Paper indicates that States could implement return policies together with providing admission criteria and legal immigration opportunities. Moreover return policies should be implemented by taking into consideration of “voluntary principle”. According to the Green Paper illegal residents must have adequate possibilities to lodge an appeal before court during the return procedure. Human rights issues are at stake also in the context of detention of illegal residents: the principle of judicial control over detention must always be respected in accordance with Article 5 of the European Court of Human Rights. Returnees who are detained in ordinary prisons must be separated from convicts in order to avoid any criminalisation. For further information; EU Commission, “*ibid*”, 10.04.2002.

48 http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1233/Migration_and_-_EU_enlargement.html, Accession Date. 20.02.2006.

EU15 has had mostly positive effects and has been in most countries quantitatively less important than foreseen. Workers from EU10 helped to relieve labour market shortages and contributed to better economic performance in Europe. Countries that have not applied restrictions after May 2004 (UK, Ireland and Sweden) have experienced high economic growth, a drop of unemployment and a rise of employment⁴⁹ For instance, total number of east European workers who have come to work in the United Kingdom since the EU expanded has been 290,695. Lower wage costs could have exercised downward pressure on inflation, thereby helping to keep down the cost of borrowing.⁵⁰

The Commission's report, as required by the Accession Treaty, highlights statistics and experiences of labour flows from new to old EU Member States since enlargement in May 2004. It is designed to provide Member States with a factual basis when deciding on whether to continue with national labour markets restrictions on workers movement⁵¹ The States, which did not exert restrictions, have gained economic benefits by means of liberal policy perception in migration.

Liberal policies also entail learning the reality behind migration. Why people prefer migration? What causes migration? Which reasons have side effect for illegal migration?

Only by responding these questions we could efficiently tackle with illegal migration. If people are not avoided from migration opportunities people might not apply to illegal means. In other words, by virtue of liberal policies to migration we could stop illegal migration to some extent. First of all we should analyse the migration causes.

In this sense, Tamper Conclusions called for strongly Toot causes approach to migration was.⁵² In Tamper Conclusions Points 3 & 23 it is stated that the freedom should not, however, be regarded as the exclusive preserve of the Union's own citizens. Its very existence acts as a draw to many others world wide who cannot enjoy the freedom Union citizens take for granted. It would be in contradiction with Europe's traditions to deny such freedom to those whose circumstances lead them justifiably to seek access our territory. (...) Common policies must be based on

49 http://europa.eu.int/comm/employment_social/emplweb/news/news_en.-cfm?id=119, 21.02.2006

50 Nigel Morris and Stephen Castle, "UK Economy Boosted by Influx of Workers from Eastern Europe", *The Independent*, 9 February 2006.

51 <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?referenceIP/06/130&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 10.02.2006

52 Geddes, "ibid", p. 797.

principles, which are both clear to our own citizens and also offer guarantees to those who seek protection in or access to the European Union.⁵³

Furthermore, a high level-working group (a Dutch initiative) for migration and asylum is established in order to examine migration management. In this working report EU priorities of migration (esp. on return and readmission policies) were criticized as real dialogue on partnership underestimated. Thus Seville Summit called for same concerns on ensuring an integrated comprehensive and balanced approach to tackle with the “root causes” of irregular immigration as a long-term objective.⁵⁴

So, above all assessments root causes of migration should be learned and when tackling this problem this “root causes” factor should be taken into consideration. And balance between shield and sword function could be overcome with two dimensions: by utilizing control and providing integration. In this context fighting against illegal immigration should start with preventive measures and suppression of its main incentives.⁵⁵

Up to this point why migration-freedom synergy is necessary in this magnificent continent has been explained by giving economic-liberal founded examples. Hereinafter balance between security and freedom aspects will be stated.

Balance between shield function and sword function is not so apparent in EU immigration policies. For instance since 90's EU Member States have adopted many preventive measures. But in fact EU hasn't focused on protective arrangements on migrants sufficiently. As migration concept has always been perceived with security concept for decades national interest has become more salient.⁵⁶ Maybe it can be a normal outcome if it is evaluated within EU Justice and Home Affairs evolution process. Sword function is emerged automatically when

53 http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm, Accession Date: 27.1.2005.

54 Geddes, “ibid”, p. 792.

55 Frattini, “ibid”, 7 November 2005.

56 In a study which has recently examined by Gallya Lahav and Anthony M. Messina, migration awareness of European Parliament has changed within 10 year period (1992/93-2002/03). Specifically migration related issues have become more salient, a preference for having national governments regulate immigration policy has increased, particularly among MEPs from the traditional immigration receiving countries. In EP, conservatives are more likely than liberals to support the view that responsibility for immigration policy should reside with national governments. This assessment is an interesting point: For further information; Lahav and Messina, “ibid”, p. 851-875.

security is only admitted and implemented. Shield function is just related to protective rights and aims to realize these rights in normal daily life.

In this respect, sword function should be exerted on the people who exploit and criminalize migrants such as organizers, facilitators. Basically, illegal migrants are not offensive. Illegal immigration is only phenomena, which has some social, political and economical causes. In this sense we need help of shield function. We need to differentiate the organizers, facilitators from politically, socially and economically victimized migrants. Shield function helps us to protect innocent people in terms of migration related issues. So the balance between these two functions could make the struggle efficient.

4. Turkey-EU Relations In Terms Of Migration Related issues

Turkey started negotiations with EU on 3 October 2005 basing on Council Conclusions of 17 December 2004. The aim of the negotiations is accession. The accession is neither automatic nor guaranteed. It is open-ended process.⁵⁷ In these accession justice and home affairs issues are of importance as well. Even a special chapter has been arranged for this issue esp. migration related issues: Justice, freedom and security (JFS).

Thanks to negotiation process Turkey will have aligned its migration policies to EU acquis. And also we believe that harmonization of domestic laws on JFS requires new and dynamic policies, which would help greatly in shaping the national internal security situations within the global system. As Union, its policies and global order are changing so speedily that States should have to follow this system in a dynamic way. In this sense, migration related issues as well, are the most important ones during the negotiation process.

In this respect, we should need to seminize Turkey's position in terms of migration. At 2004 Regular Report to Turkey and also at its effect report, which were published on the 6 October of 2004, the followings were stated:

“Turkey is situated at an areaon which the strategically regions for Europe were interseeded. When Turkey is member of EU, the borders of EU will reach out the borders of unstable countries.”

Why is Turkey so important on account of illegal immigration?

Turkey's neighbour countries have unstable conditions. Migration flows have

57 Editorial Comments, “Turkey Quest for Membership of the EU”, Common Market Law Review, Vol. 42, No. 6. December 2005, p. 1562.

been resulting from Middle East Countries such as Afghanistan, Iraq, and Iran, which are the nearest countries to Turkey. So it will be very good that Turkey should be stated as transit country (not origin) for migrants. As long as the troubles in Middle East Countries continue migration for welfare is to go on.

As unstable countries yield forced migrants (refugees) it is a challenging point. In 2003 estimations, approximately 4 million forced migrants were hosted in Europe at time of worldwide estimations indicating 17 million.⁵⁸

Turkey is an important country because of its geographical position and features. Even if we took in the criteria in Green Paper Turkey could be evaluated as a target country in terms of geographical proximity to the EU and regional coherence.⁵⁹

Another point is that Turkey is a democratic State, which is available to stay for a while.

Moreover, we can say that EU Member States borders are not the borders of each neighbour States border. For instance France borders not only reach extent to the German border but also the Bulgarian borders. In this sense, Turkey's enlargement could not be a fearing point in terms of migration.

Enlargement of labour migration policies entails not only focusing on border and security related issues but also thinking of social, development human rights aspects.⁶⁰ Reason for migration lies in some points such as economical, social and political expectancies. So this cannot be treated as a challenge outcome. Moreover when we look at the European Union history we cannot see any influx of migration from new countries in each enlargement circle. For instance, during other periods of EU enlargement to include Greece, and Spain and Portugal migration did not rise.⁶¹ And there was no evidence of migration flows into the European Union resulting from enlargement circle.⁶² Even after sixth enlargement circle, which covers Bulgaria and Romania, there can't be any migration influx into Europe. So, it is in vain to be anxious about the enlargement in terms of migration.

If a State wishes to maintain restrictions on access to its labour market, this

58 In order to reach further assessments on these concepts please do look up for this article; Gwendylon and Eiko, "ibid", p. 657.

59 EU Commission, "ibid", 10.04.2002.

60 Geddes, "ibid", p. 799.

61 http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/1233/Migration_and_EU_enlargement.html, Accession Date. 20.02.2006

62 Claudia Faria, "Preventing Illegal Immigration: Reflections on Implications for an Enlarged European Union", *Eipascopes*, 2003, s. 36-40. <http://www.eipa.nl>. (Erişim Tarihi: 29.05.2005).

will apply for the period from May 2006 to 30 April 2009.⁶³ We can say that EU-15 Member States have established transitional period for free movement labour from the 10 new Member States, which will remain in place for up to 7 years⁶⁴ Even after enlargement circle existing Member States could have the right of exerting transitional restrictions.

When we take in EU process again with the help of EU projects and accession to EU acquis Turkey is going to be a partner in constructing the new security order for Europe. Turkey signed the agreement with the Europol. Additionally, EU projects in this field are being implemented for the enhancement of the capacities of the relevant agencies. Turkey is making great efforts to enhance the international corporations, being aware of the importance for common efforts and actions. Harmonization works with the EU acquis related to illegal immigration are continuing esp. in both areas: Border Management Security, Migration and Asylum.

Alignment works in these two areas were supported two main EU Project. 'Border Management Project' and 'Asylum-Migration Twinning Project' focuses not only alignment but also supporting institutional infrastructure.⁶⁵ Basing on action plans of these two projects Turkey will reshape its 'Asylum, Migration and Border Management Policies' by taking into account EU policies in this area.

Conclusion

The most direct way to overcome such a global problem that makes people all over the world anxious is first of all we should rethink the methods. In this respect balance between security and liberal aspects is very important.

We should also, define why people prefer illegal immigration or what causes illegal immigration. If we know the 'root causes' of illegal immigration and if we focus on these we could deal with illegal immigration efficiently. To some extent we could diminish the migration flows by knowing the reality behind the migration and develop liberal founded migration policies.

Once a flow of emigration to a country starts, it encourages others back home to join in. These people may wait their turn patiently, but if the pressure or desire to go is strong, they may try their luck at illegal ways of getting into the country,

63 [http://europa.eu.int/rapid/pressReleases Action.do?reference=MEMO/06/64&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr](http://europa.eu.int/rapid/pressReleases>Action.do?reference=MEMO/06/64&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr) 21.02.2006

64 In order to reach further assessments on these concepts please do look up for this article; Gwendylon and Eiko, "ibid", p. 662.

65 Turkish Ministry of Interior, "Asylum and Migration Legislation", Ankara, 2005, p. 6.

especially if they have family or friends already there. It is absurd to talk about an impenetrable “Fortress Europe”, as some people do. The figures tell us that this is inevitable to move away migrants from the magnificent continent. Zero immigration is just pure fancy,⁶⁶ As long as there is a difference between economic, social and political conditions of various countries, migration will continue.

It is a well-known fact that illegal immigration cannot be coped with only by means of security measures. If we see the problem lies within unstable countries on account of their economical and political conditions there is no mean to explain this topic only with security concerns. Beside security measures social studies have to be taken into consideration. The problem is resulting from unstable and origin countries. Efficient precautions for unstable countries on account of political aspect should be taken in hand as well. Therefore distribution of welfare to all world countries should be done equally.

Illegal immigration is only phenomena, which has some social, political and economical causes. In this sense we need help of shield function. We need to differentiate the organizers, facilitators from politically, socially and economically victimized migrants. While struggling against criminalized migration related issues international cooperation is necessary.

Because the smugglers or traders as a part of black economy have been exploiting the migrants for years. Therefore EU must also intensify its efforts aimed at reducing the informal, black economy, which acts as a ‘pull factor’ for illegal immigration⁶⁷

Furthermore illegal immigration cannot be isolated neither security nor freedom or justice. Today’s world approach to undertake illegal immigration problem is a security problem. And security measures are seen as a satisfactory method. But we should not ignore other complementary aspects of freedom and justice. Security and liberty balance could be provided only by means of integration. So shield and sword function should be applied in a well-balanced way.

We are confident that the international cooperation in the context of EU would be an important stage in eradicating this social problem. We believe that the international and regional cooperation is an important topic in this matter and it should be extended into every field decisively. In addition to that, needles to say that expert staff with the experience of trans-border crimes esp. illegal immigration

66 http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/436/_Zero_immigration_is_pure_fancy_.html, 20.02.2006.

67 Frattini, “ibid”, 7 November 2005.

and adequate technical capabilities, common understandings and contemporary legislation is essential to success in this field.

It should be reiterated that cooperation in this field should cover all aspects aiming at the good of the whole people. Fundamental Solutions to global problems lie in aiming at the good of whole people⁶⁸ In this sense, Turkey's accession process would help forming international cooperation in this field as well. Because of its proximity to unstable countries and its negotiation process Turkey have gained importance to deal with illegal immigration.

Last but not least.

There is a legend story, which comes from a marble relief dating from the 2nd century before the Christian era (BCE) found at ancient Lerna City. This story should be evaluated in context of illegal immigration.

The story of immortal creature Hydra:

"The hydra which lived in the near to the ancient city of Lerna was a terrifying monster which likes lion. The hydra had the body of a snake and many heads, of which any weapon could never harm one. and if any of the other heads were severed another would grow in its place. Also its breath was deadly venom. When it emerged from the swamp it would attack herds of cattle and local villagers. It totally terrorized the area for many years.

Until Heracles went journey to Lake Lerna in a speedy chariot, and with him he took his nephew and charioteer Iolaus, in search of the horroful hydra. When they finally reached the hydras' hiding place, Heracles told Iolaus to stay with the horses while he diew the monster from its hole with flaming arrows. This brought out the dreadful beast. Heracles courageously attacked the beast, cutting each head with his sword, but he soon realized that as one head was severed another grew in its place. Heracles called for help from Iolaus, telling him to bring a burning fire, and as Heracles cut off the heads one by one of the hydra, Iolaus fired the open wounds with the torch preventing them from growing again.

Eventually, with the help of Iolaus, Heracles would kill Lernean Hydra. When Heracles went back home he told the grant event to his elose friends saying that it didn't count because Iolaus had helped him."⁶⁹

When Heracles cut off the heads of Lernean Hydra Iolaus fired the open

68 For the First time, Franco Frattini as a EU Commissioner responsible for justice and home affairs issues said that illegal immigration is a global problem that calls for global responses and the EU is ready to play an active role in developing this.

69 <http://www.pantheon.org/articles/h/hydra.html>. Accession Date: 25.01.2006

wound with his torch. So, like Heracles' killing of the fearful creature, we should be in ambitious of searching fundamental Solutions to migration related issues according to the 21st century norms.

TÜRKÇE ÖZET

Avrupa Birliği'nin oluşumunda gelişmeler evresinden gelen bir süreç görülmektedir. Her gelişme beraberinde bir eksikliği de getirmiştir. Özellikle, ekonomik entegrasyondan siyasi entegrasyona geçişte yaşanan bu sorunlar bir 'özgürlük alanının' gerçekleşmesi ile başlamış bunu 'güvenlik ve adalet alanlarının' gerçekleşme gereksinimi takip etmiştir. İşte bu çalışmada ele alınan yasadışı göç konusu da bu 'güvenlik alanının' önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Bölgesel bir bütünleşmenin yaşandığı Avrupa Birliği'nde özellikle, Avrupa Tek Senedi ve Schengen Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra iç sınır kontrollerinin kaldırılmasıyla göç, iltica ve vize konuları yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. AB'nin 'özgürlük, güvenlik ve adalet alanı' yaratma projesi, ekonomik refah seviyesini iyi bir düzeyde olması, kuzey-güney uçurumunun hissedilir bir şekilde ortaya çıkması gibi faktörler, AB'ye yılda ortalama 500.000 civarında yabancı yasadışı olarak girmesine neden olmakta ve günümüzde AB'nin karşı karşıya kalacağı en önemli sorunlardan birisini yasadışı göç olgusu oluşturmaktadır. Sivil bir güç birliği olan Avrupa Birliği'nin yasadışı göçle mücadeleyle yönelik olarak aday ülkelerden de beklentileri bulunmaktadır.

Aday ülke olarak Türkiye tarafından AB müktesabı ve uyum çalışmaları kapsamında birçok düzenleme yerine getirilmiştir. Yasadışı göç alanında yasal ve kurumsal düzenlemeler, AB projeleri gerçekleştirilmiştir. Bu uyum sürecinde karşılıklı olarak bir etkileşimden söz etmek mümkündür. Ancak, AB'yi de kapsayacak şekilde ve yasadışı göç sorununa çözüm bulma amacıyla uluslararası iş birliği mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla beraber yasadışı göçle mücadele edilirken insan hakları anlayışını yadsıyacak uygulamalardan da kaçınılması gerekmektedir.

Yasadışı göçle mücadelede ortak hareket edilmesi gerekmektedir. Yasadışı göçün bir sorun olarak kabul edilmesi halinde, sorunun temellerine inen yaklaşımla mücadele zemininin oluşturulması gerekecektir. Aksi halde sorunu önlemeye yönelik müdahaleler yetersiz kalacaktır. Dolayısıyla, ülke bazında yasadışı göçle mücadelenin tüm ülkelerin yabancı göçmen politikalarını temelden etkileyen bir sorun tipi olduğunun bilinmesi gerekmektedir. Ancak bu aşamadan sonra uluslararası veya bölgesel alanda yasadışı göçle mücadeleyle yönelik çalışmalar yapılabilir.

KAMU SAĞLIK HARCAMALARININ DURUMU, SORUNLARI VE DENETİMİ

H. Cesurhan TAŞ*

I- GİRİŞ

Ülkemizde kamusal sağlık harcamaları son zamanlarda ciddi biçimde tartışma konusu olmaktadır. Sağlık harcamaları bütçemizin önemli bir gider kalemi haline gelmiştir. Kamu sağlık harcamalarının yapılması ve denetlenmesi son derece önemli ve zorlu bir süreçtir. Özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının ilaç ve sağlık giderlerinin yüksekliği ve kontrolü ciddi bir sorunsal olarak karşımızda durmaktadır. Bu gider kaleminin yüksekliğinin sebebi devletimizin sosyal devlet olması ise de gereğinden fazla yapılan harcamalar kaynak israfı anlamına gelecektir.

Bu sebeple, bütçenin önemli bir gider kalemi olan sağlık harcamalarının durumu, değerlendirilmesi, denetlenmesi ve sorunları ile çözüm önerilerinin gelişmiş batı ülkeleriyle karşılaştırmalı olarak incelenmesi bu yazımızın esas konusunu oluşturacaktır.

II- KAMUSAL SAĞLIK HARCAMALARININ MEVCUT DURUMU

Ülkemizde sağlık hizmetleri sunan başlıca kamu kurumları, Sağlık Bakanlığı, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü ve Üniversitelerdir. Bu kuruluşlar esas olarak genel bütçe kapsamında kaynak kullanmakla birlikte Sağlık Bakanlığı ve Üniversiteler bazında bütçe dışından, farklı kaynaklardan harcamalar yapabilmekte ve döner sermayeler aracılığı ile de finansman sağlayabilmektedirler.

Sağlık harcaması yapan ve son dönemde ağırlıkları artan bir diğer kurumsal yapılanma ise sosyal güvenlik kuruluşlarıdır. Bu kurum ve kuruluşların yanında, diğer bütçeler kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşları personel harcamaları içinde sağlık harcaması yapmaktadırlar. Ayrıca, Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Mahalli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri de sağlık harcaması yapan diğer kamusal kuruluşlar arasında yer almaktadır.

Ülkemizdeki sağlık sistemine bakıldığında kurumsal ve finansman yöntemleri açısından karma bir sistemin uygulandığı görülmektedir. SSK ve Bağ-Kur'a bağlı

* Muhasebe Denetmen Yardımcısı.

olarak çalışanlar primli sistemle finanse edilirken. Devlet memurları ile bunların emeklileri ve yeşil kartlı kişiler vergi ile finanse edilmektedirler. Mevcut sağlık sistemimizin karmaşık bir yapıya sahip olması sebebiyle ülkemizde tüm nüfusun kamu sağlık güvencesi bakımından kapsama ve koruma altına alınması sağlanamamıştır.

2004 yılı verilerine göre Emekli Sandığına bağlı olarak sağlık hizmeti alan 9,3 milyon kişi için anılan yıl içinde 4,5 katrilyon harcama yapılmıştır. Kişi başına düşen sağlık harcaması tutarı da 363 ABD doları olarak gerçekleşmiştir.

SSK'ya bağlı olarak sağlık hizmetlerinden faydalanan 27,8 milyon kişi için aynı dönemde toplam 6,4 katrilyon TL, kişi başına da 172 ABD doları, Bağ-Kur'a bağlı olarak sağlık hizmetlerinden faydalanan 9,8 milyon kişi için toplam 3,7 katrilyon liralık sağlık harcaması yapılmıştır. Bağ Kurda kişi başı sağlık harcaması tutarı 279 ABD dolarıdır.

Bu rakamlara göre 2004 yılında sosyal güvenlik şemsiyesi altında toplam 14,6 katrilyon liralık sağlık harcaması yapılmıştır.

SSK'nın 6,4 katrilyon liralık toplam sağlık harcamasının içerisinde ilaç giderleri 2,5 katrilyon liralık bölümünü oluşturmaktadır. Bağ-Kur'un 2004 yılı 3,7 katrilyon liralık sağlık giderleri içerisinde 2,3 katrilyon lirasını, Emekli Sandığı'nda 2,8 katrilyonluk sağlık giderlerinin 1,5 katrilyon lirasını ilaç giderleri oluşturmuştur. Emekli Sandığında halen çalışan memurlar ve onların bakmakla yükümlü olduğu kişiler dikkate alındığında sağlık giderleri 4,5 katrilyon liraya ulaşmaktadır.

Bir diğer önemli sosyal güvenlik sistemi olan Yeşil Kart uygulaması, 1992 yılında yürürlüğe konmuş ve bugüne kadar da yeşil kartlı vatandaş sayısı 8 milyon 452 bin kişiye ulaşmıştır. Kart kapsamında bulunan kişilerden 1992 yılından bu yana 11 milyon 375 bin kişi çeşitli hastanelerde yatakta tedavi görmüş olup devlet yeşil kartlı vatandaşlar için son 5 yılda 1,2 milyar ABD dolarından fazla sağlık harcaması yapmıştır.

Bir sektör olarak sağlığın GSYİH içindeki payı iki kattan fazla artmış ve kişi başına düşen sağlık harcamaları reel alım gücüne göre yedi katına çıkmıştır. Bugün bu pay kişi başına yaklaşık 2.300 Euro'ya ulaşmış durumdadır. Sağlık harcamaları, gelişmiş ülkelerde de bizdekine benzer bir gelişme seyrini göstermiştir. Adeta ortaya "bir ülke ne kadar zenginse, o ülkedeki sağlık harcamaları da o kadar büyüktür." gibi bir kural çıkmıştır.

Kamu sektörü sağlık harcamalarının uygulanan istikrar programı süresince düzeyinin yükselmesi olumlu gibi görünmekle birlikte bu harcamaların kurumlar

itibarıyla ve alt fonksiyonel anlamda dağılımına bakıldığında, aslında kamunun topluma sunması gereken ve büyüme üzerinde etkili olan sağlık harcamalarının aynı düzeyde artmadığı aksine reel olarak düştüğü görülmektedir. Bu durumun en iyi göstergelerinden bir tanesi koruyucu sağlık hizmetlerinin temel finansman kaynağı olan genel bütçeden aldığı payın sürekli düşmesi ve reel olarak azalmasıdır. Bu açıdan, mevcut sistemin esas olarak koruyucu sağlık hizmetleri yerine tedavi edici sağlık hizmetlerini teşvik eden ve ilaç tüketimini artıran bir sonuca yol açtığı görülmektedir. Bu da şu tespitin yapılmasını sağlamaktadır: İstikrar programı uygulamasında sağlık harcamalarında program öncesine göre bir düşüş yaşanmamış olmasına rağmen, aksine bir artış söz konusu, harcama kompozisyonu açısından koruyucu sağlık hizmetlerine ayrılan payın düşüyor olması yapısal bir zafiyete işaret etmektedir. Bu ise bize sağlık sektöründe politika oluşturma formülasyonundaki eksikliğin ve önceliklendirmedeki yetersizliğin uygulanan mali sistemin kalitesini nasıl olumsuz yönde etkilediğini göstermektedir.

III- KAMUSAL SAĞLIK HARCAMALARI SÜRECİNDE YAŞANAN BAŞLICA SORUNLAR

2006 yılının ilk aylarına kadar sosyal güvenlik kurumlarında toplanan verinin, zamanında ve doğru olarak, elektronik ortamlara aktarılamaması nedeniyle, sağlıklı ve güncel bilgiden hareket ederek karar alınması zor olmaktaydı. Bilgisayar teknolojilerinin son derece hızlı geliştiği günümüzde bilgilerin elektronik ortamlarda temin edilmesi ve saklanması lüzumu vardır. Bilgilerin bilgisayar ortamlarında temini ve muhafazası sağlık harcamalarının denetiminde çok etkin bir rol oynayacaktır.

Ülkemizin sosyal güvenlik kuruluşlarında, bilgi teknolojilerinin kullanılması konusunda münferit bazı çalışmalar yürütülmüş, fakat bu çalışmalar ortak bir zemine oturtulamamıştır. Bu nedenle başta aktüeryal hesaplamalar ve özellikle sağlık giderlerinin yetersiz denetlenmesinden kaynaklanan israfları önlemede, siyasi iradeyi kullananların ve kurum yöneticilerinin, politika belirlemelerine yeterince güncel bilgilerden hareket ederek yardımcı olacak bilimsel destek sağlanamamıştır.

Diğer taraftan sağlık harcamalarında israfı önlemek amacıyla sigortalı, hak sahibi, bağımlı durumunda bulunan kişilerin, işveren, anlaşmalı sağlık hizmeti sunan sağlık kurumu gibi tüzel kişiliği haiz kurumların haklarını ve sosyal güvenlik kuruluşlarına karşı mükellefiyetlerini tam zamanında ve doğru bilgilerden hareketle denetleyebilmek ve izlemek için oluşturulması gereken sosyal güvenlik numarası ve vergi numarası gibi özel işaretlere dayalı ortak bir veri tabanı henüz oluşturulamamıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarında elektronik ortamda tutulan ortak bir veritabanının oluşmamış olması sebebiyle;

- Kişiye özel sağlık harcamalarının denetimi mümkün olmamakta,
- Anlaşmalı tedavi hizmeti veren kurumlarda tedavi görenlerin ilgili hizmeti almaya hak kazanıp kazanmadığı kontrol edilememekte,
- Aldığı tedaviye uygulanacak fiyatın ortak ve standart bir şekilde belirlenmemiş olması nedeniyle, ilgili hizmete ait faturaların düzenlenmesinde ve ödenmesinde hatalar yapılmakta,
- Prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeyenlerin takibe alınması için gereken erken uyarı sistemleri etkin bir şekilde kullanılamamakta,
- Sağlık hizmetleri harcamaları insandan bağımsız ve elektronik ortamlarda otomatik olarak muhasebeleştirilemediği için maliyet muhasebesi yapılamamakta,
- Kurumların gelirini belirleyen en temel unsur olan primlerin belirlenmesinde bilişim teknolojilerinin desteği ile etkin denetim yapılmaksızın gerçekleşen harcamalardan kaynaklanan sonuçlar kullanılmak zorunda kalındığı için her zaman sosyal devlet ilkesinin gerektirdiği nitelikte ve etkinlikte kararlar alınmamaktadır.

Hastaya konan teşhis ile ilgili uzmanlık alanına sahip tıp doktorlarınca, yine hastaya/kişiye konan teşhis ile uyumlu reçete düzenlemesini sağlayıcı denetim mekanizmalarının kurulamayışı da, sağlık harcamalarının etkin bir şekilde denetlenmesini engellemektedir.

Harcama denetiminde bilişim teknolojilerinden yeterince faydalanılamaması beraberinde özellikle doktorlarının esas işlerinden uzaklaşarak, mesainin önemli bir kısmında bürokratik işlemler ile uğraşmasına neden olmaktadır.

Sigortalı ve hak sahibine anlaşmalı tedavi hizmeti veren kurumlar tarafından verilen tedavi hizmetleri bilgilerinin söz konusu tedavi kuruntundan çevrimiçi gelmemesi nedeniyle, daha sonra bahsi geçen işlemlere yönelik faturaların bilişim teknolojilerinin desteğinden yoksun bir şekilde kontrol edilmesi gerekmektedir. Bu faturaların ve ekinde ibraz edilen belge sayısının fazla olması nedeniyle, göz kontrolünün yapılması oldukça zahmetli olduğu için iş gücü kaybı olmakta ve yapılan kontrol de beklenen faydayı sağlayamamaktadır.

IV- YAŞANAN SORUNLARA ÇÖZÜMLER

Genel olarak kamu sağlık harcama sisteminde yaşanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, T.C.

Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, SSK Başkanlığı ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğü ile özel sağlık kurum ve kuruluşlarını temsil eden dernekler arasında bir dizi protokol imzalanmıştır. Bu kapsamda bugüne kadar toplam 1.018 özel sağlık kurum ve kuruluşu ile sağlık hizmeti satın alma sözleşmesi imzalanmıştır. Yapılan tedavilerin fiyatlandırılmasında ilgili sektör temsilcilerinin de katılımıyla 2.556 adet paket fiyat tespit edilerek sosyal güvenlik kurumları arasında da uygulama birliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Yatarak tedavi gören hastalara sunulan sağlık hizmetlerinin bedellerinin ödenmesinde tüm finansal riskleri geri ödeme kurumlarına yükleyen hizmet başına ödeme sisteminden, bu risklerin sağlık hizmeti veren kurumlarla paylaşılmasını sağlayan ve giderek artan bir biçimde pek çok ülkenin ulusal sağlık sistemlerinde uygulanmakta olan tanı ilişkili gruplara dayalı bir ön ödeme ve bütçeleme sistemi olan vaka başına ön ödeme sistemine geçilmesi cihetine gidilmiştir.

Genel sağlık sigortasına geçilmesi sürecinde aynı zamanda sürdürülebilir bir aktüeryal dengenin kurulması da gerekmektedir. Bu nedenle, sosyal güvenlik kurullarının aktüeryal dengelerinin korunması, sağlık harcamalarının ödenebilir limitler içerisinde kalması için çaba sarf edilmelidir.

Sağlık harcamalarının önemli bir bölümünü oluşturan ilaç ve reçete işlemlerinin çevrimiçi yürütülmesi, anlaşmalı eczanelerin Internet, Dial-up ya da X25 tekniği ile bilgisayar merkezine bağlanarak şahıs bazında reçete, ilaç ve rapor bilgilerinin alınması ve hak sahipliğinin anında denetlenmesi mümkün hale getirilmesi konusunda çalışmalar başarıyla sonuçlanmıştır. Bundan böyle, eczaneler reçete işlemini yaparken, bilgisayar merkezine bağlanarak bilgi girişlerini kendi bilgisayarlarından gerçekleştirecekler, kişinin hak sahibi olup olmadığı, girilen ilaçların ödenip ödenmeyeceği ya da ne kadarının ödeneceği, hasta katılım payı ve Emekli Sandığı'na eczaneye ödenecek tutar anında yine eczanelerin bilgisayarında görülebilecektir.

Kamu sağlık harcamalarının denetlenmesi amacıyla kurulan bilgisayar sistemi ile;

- Sağlık harcamalarında tasarruf yapılması,
- Hak sahibi olmayanların anında saptanması,
- Tedavi şeması, adet ve dozaj kullanılmak suretiyle ilaç kullanım sürelerinin kontrolü,
- Yatan hastalarda 10 günlük, ayakta tedavilerde 5 günlük tedavi dozunun otomatik olarak hesaplanması.

- Rapora dayalı ilaçlarda, rapor kontrolü ve bu nitelikteki ilaçların raporsuz olarak alınmasına engel olunması,

- İlaç fiyatlarının merkezde tutulması,

- Fiyat tespiti yapılıması amacıyla, yurt içinde üretilen veya ithal edilen ilaçların, barkot, tanıtım, eşdeğer, muafiyet kapsamı gibi bilgilerin sürekli güncelleştirilmesi,

-Bütçe Uygulama Talimatının bilgisayara aktarılması ve işlemlerde bütünlük sağlanması.

Diğer taraftan kamu sağlık harcamalarının kişi bazında da takibi için;

- Reçetenin yazıldığı ve ödendiği tarih,

- Reçeteyi yazan doktorun diploma numarası ve hastanesi,

- Hastane protokol numarası,

- İlaçların barkotları, adedi, tutarı, tedavi dozu ve ilaçların kullanım süreleri,

- Reçetenin tipi (Ayakta Tedavi-Yatarak Tedavi),

- Raporun türü, başlangıç ve bitiş tarihi,

- Rap o m veren hastane ve numarası,

- Raporun ayrıntılı ilaç, tedavi dozu bilgisi,

- İlacı veren eczanenin kodu,

- Eczanenin fatura tarihi ve numarası,

gibi bilgilerin kayıt altına alınıp takip edilmesi çalışmalarına başlanmıştır.

V- GELİŞMİŞ ÜLKELER İLE TÜRKİYE’NİN KARŞILAŞTIRILMASI

Ülkemizde uygulanmaya çalışılan sağlık harcamalarını kontrol sistemi. Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Amerikan Tabipler Birliği ve Amerikan Patologlar Birliği tarafından geliştirilen ve kullanılan ayrı tıbbi konularda yapılan kodlamaları içeren sistemlere benzemektedir. Bu sistemler ve standartlar Avrupa Birliği tarafından da kabul görmekte ve dünyada 186 ülkede kullanılmaktadır.

Ülkemizde tedavi kontrol sisteminde kullanılacak standartlar ve sistemler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

1	Dünya Sağlık Örgütü	ICD-10
2	Amerikan Tabipler Birliği	CPT4
3	Dünya Sağlık Örgütü	ATC/DDD
4	Avrupa Birliği İlaç Doz Yazımı	EU/G7
5	Amerikan Patologlar Birliği	SNOMED
6	Klinik Bulguların Görsel İşlenmesi	NUCLEUS

Yukarıdaki tabloda belirtilen sistem ve standartların çapraz olarak ilişkilendirilmesi yapılarak tanı, tedavi işlemlerine ait ilaç ve tıbbi işlemlerin kontrol edilerek uygun olmayan tanı, ilaç ve tetkiklere izin verilmemesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, tedavilerin ücretlendirilmesi işlemlerinin de Bütçe Uygulama Talimatı çerçevesinde yapılması sağlanacaktır.

Türkiye'de toplam sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı 2003 yılsonu itibarıyla % 7'ye çıkmıştır. Bu oran, ABD'de % 15, İngiltere'de % 7,7, Fransa'da % 10,1'dir. Ülkemizin sağlık harcamasının GSYİH'ya oranı, gelişmiş batı ülkelerinin oranlarının altında kalmaktadır.

OECD ülkeleri ile AB üyesi ülkelerinin toplam sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı 1999 yılında % 7,9 iken 2003 yılında % 8.5 oranında bir artış göstererek % 8,6'ya çıkmıştır. Türkiye'nin sağlık harcamalarının bu dönemdeki artış oranı genel oranın yaklaşık bir puan üstünde olmuş ve % 6,4'den % 7'ye çıkmıştır.

Türkiye özel sektör sağlık harcamalarının GSYİH'ya oranı açısından OECD ve AB üyesi ülkeler içinde ülke ortalamalarına eşit bir düzeyde hatta biraz üzerinde bir orana sahip iken, kamu harcamalarında ise ülke ortalamalarının yaklaşık 1,5-2 puan arasında daha düşük bir düzeye sahip görünmektedir.

ABD, Almanya, İsviçre, Norveç ve Fransa gibi ülkeler GSYİH'larının % 10' unu aşan bir büyüklüğü sağlık harcamalarına ayırmaktadırlar.

VI-SONUÇ

Ülkemizde kamu sağlık harcamalarında yıldan yıla görülen hızlı artış, işlemlerin otomasyona alınmasını gerektirmiş ve bu harcamaların denetlenebileceği sistemlerin geliştirilerek uygulamaya konulmasına yol açmıştır.

Sağlık harcamalarının düzeyi ve kalitesi göz önüne alındığında Türkiye, gelişmiş ülkelerin ve birçok gelişmekte olan ülkenin ardında yer almaktadır. Sağlık düzeyi göstergeleri açısından ise Türkiye özellikle koruyucu sağlık hizmetlerindeki yetersizlik nedeniyle kabul edilebilir düzeylerin üstündedir.

Kamusal sağlık harcaması yapan kurumların dağınık yapısı, büyük ölçüde israfa, kötüye kullanıma ve sonuçta ülkemizin kıt kaynaklarının verimsiz kullanılmasına sebep olmaktadır. Bu örgütlenme sorunlarının yanında toplumun demografik yapısı ve hastalık yapısının değişimi, ortalama yaşam süresinin değişimi, kişilerin sağlık bilincinin yükselmesi, çevresel faktörler, tıp teknolojisindeki yeni gelişmeler gibi nedenlerle sağlık harcamalarının yıldan yıla artış göstermesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

1. EMİL, Ferhat. H. Hakan YILMAZ. (2005. Taslak), **Kamu Eğitim ve Sağlık Harcamaları: Maliye Politikasının Kalitesi Bağlamında Bir Değerlendirme**.
2. NAO (United Kingdom), **Performance Measurement and Value for Money Audit**, London, April, 1995.
3. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni.
4. ATAY, Cevdet, Denetim ve Yönetimin Denetlenmesi, Bursa, 1989.
5. Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sağlık Harcamaları Denetim Projesi.
6. DPT (2004). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (www.dpt.gov.tr).
7. A., Pınar, **Vergileri Kim Ödüyor ve Kamu Harcamalarından Kimler Yararlanıyor?**, TESEV, 2004.
8. Van De Walle, D. (1998). “Assessing the Welfare Impacts of Public Spending”, **Word Development**.
9. YÖK (1997), Üniversite Öğrencileri Aile Gelirleri, **Eğitim Harcamaları, Mali Yardım ve İş Beklentileri Araştırması**.

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ

Demokaan DEMİREL*

GİRİŞ

Konsey, Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmasında AB'nin en önemli ve baskın bir niteliğe sahip bir kurumu olarak ele alınmaktadır. Bu nedenle Topluluğun dinamosunu oluşturan temel bir kurum olma niteliğine haizdir. Birlik içinde yürütme gücüyle ilgili işlevlerin yanı sıra yaşama gücünde de temel bir konuma sahiptir.

Özellikle 1991 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasının politik gündeme taşıdığı “açıklık” ve “şeffaflık” ilkeleri Konsey'in de kendini gözden geçirmesini ve reforme etmesini sağlamıştır. Konsey, bu dönemden itibaren halka açık oturumlar düzenleyerek, halkın belge ve bilgilerine erişimini sağlayarak ve oylama kayıtlarını yayınlayarak demokratikleşme doğrultusunda önemli adımlar atmıştır. Ancak kurum hakkında şimdiye kadar yapılmış yayınların sayısı çok yetersizdir.

Kurum, Birliğin kuruluşundan itibaren günümüze kadar olan süreçte imzalanan her bir antlaşmadaki ıslahatlarla ve tüzük değişimleriyle büyük bir evrim geçirmiştir. Özellikle bu ıslahatlarla teknik ve komplike bir yapıya bürünerek oy kullanmaya ilişkin tüzüklerde ve yasama prosedüründe etkili bir yapıya sahip kılınmıştır.

Bu çalışmanın amacı; Avrupa Birliği Bakanlar Konseyimin Birlik içindeki yeri, konumu ve rolüne ilişkin temel bir çerçeve çizerek, Yeni Avrupa Birliği Anayasası'nda Bakanlar Konseyi hakkında ortaya koyulan özellikleri belirtmektir.

1. Tarihi Gelişimi

Avrupa Toplulukları (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Kurumu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu) Avrupa Birliği Bakanlar Konseyimin oluşumundan önce, kendi bünyelerinde örgütlenen Bakanlar Konseylerine bağlı olarak çalışmaktaydılar. 8 Nisan 1965 tarihinde imzalanan ve 1 Temmuz 1967'de yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması'yla Topluluk organları tek bir çatı

* Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi.

altında toplandığı için bu antlaşma Konsey'in Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyi'ne dönüşümünü sağlamıştır. 1993 yılına kadar Konsey'de üye ülkeleri sadece merkezi düzeydeki milletvekilleri temsil ederken 1993 yılında Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte bakanlık derecesindeki yerel otoritelerin de, yeterli nitelikte olmaları kaydıyla, bir ülkeyi Konsey'de temsil edebilecekleri kararlaştırılmıştır.¹

2. Konsey'in Oluşumu ve Konsey Toplantıları

Konsey, her bir üyeden ilgili bakanın ve genellikle Dışişleri Bakanı'nın katılımıyla toplanan çelişen ulusal çıkarları uzlaştırıcı bir yürütme organıdır.² Bu organ görünürde tek bir tüzel kişiliğe sahiptir ancak pratikte her biri farklı işlevsel alanlarla ilgilenen farklı birçok konseyden oluşmaktadır. Her bir konseye farklı bir bakanlık katılmaktadır. Örneğin. Tarım ve Balıkçılık ile ilgili oluşuma her bir üye devletin Tarım Bakanları katılmaktadır. Bu konsey yapılanmaları şöyle sıralanmaktadır:³

Genel Meseleler ve Dış İlişkiler Konseyi: Dışişleri Bakanlarından oluşmaktadır ve ayda 1 kez toplanmaktadır. Aynı zamanda Avrupa Konseyi toplantılarının hazırlığını ve takibini koordine etmektedir. Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası hükümlerine bağlı olarak Ortak Dış Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcileri dış ilişkilerle ilgili oturumlarda rol almaktadır.

Ekonomik ve Finansal İlişkiler Konseyi (ECOFIN): Her üye devletin Ekonomi ve Maliye Bakanlarından oluşmaktadır.

Tarım ve Balıkçılık Konseyi: En eski oluşumlardan biridir. Ayda bir kez Tarım ve Balıkçılık Bakanlarını ve tarım, balıkçılık, gıda güvenliği, hayvancılık sorunları ve kamu sağlığıyla ilgili konularda ilgili komisyonerleri bir araya getirmektedir.

Adalet ve Yurt Meseleleri Konseyi: Üye ülkelerdeki Adalet ve İçişleri Bakanlarını bir araya getirmektedir.

İstihdam, Sosyal Politika, Sağlık ve Tüketici Meseleleri Konseyi (EPSCO): Bu Konsey'e, istihdam, sosyal koruma, tüketici hakları, sağlık ve fırsat eşitliğine ilişkin konularda görev üstlenmiş bakanlar katılmaktadır.

1 Council of the European Union / Council of Ministers. www.european-union-clearly.com/council-of-the-european-union.html. Erişim Tarihi: 20.03.2006.

2 Yusuf Bayraktutan, Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri, Bölgeselleşme ve Küreselleşme, Nobel Yayın Dağıtım. Ankara, 2003. s. 131.

3 Formation of European Union Council, www.euroselect.com/-/formation.html, Erişim Tarihi:20.03.2006.

Rekabet Konseyi: İç Pazar, Endüstri ve Araştırma alanlarına ilişkin konfigürasyonların gündeme gelmesiyle birlikte Haziran 2002'de oluşturulmuştur. Endüstri ve bilimsel araştırma alanlarında sorumlu bakanlardan oluşmaktadır.

Ulaşım, Telekomünikasyon ve Enerji Konseyi: Hemen hemen iki ayda bir toplanmaktadır. Birliğin gündemindeki belirli konulara göre Haziran 2002'de oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Çevre Konseyi: Yılda 4 kez toplanır. Çevre Bakanlarından oluşur.

Eğitim, Gençlik ve Kültür Konseyi: Yılda 3 veya 4 kez toplanmaktadır. Üye ülkelerin eğitim, gençlik, kültür ve iletişim bakanlarından oluşmaktadır.

Konsey, AB'de temel bir karar yapım (decision making) organı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.⁴ Bu yönüyle Avrupa Birliği'nin temel karar alma organı niteliğine haizdir.⁵

Konsey toplantılarında ilgili bakanlar ulusal düzeyde çeşitli üye ülkeler arasında çıkar çatışmasına neden olabilecek konuları ele alarak ortak çözümler oluşturmaya çalışırlar. Konsey, normal olarak Brüksel'de toplanmaktadır. Her yıl üç ayda bir bu Lüksembourg'da gerçekleşmektedir.⁶

Farklı hedefleri olan değişik konseylerin çalışmalarının koordinasyonunun sorumluluğu altı ayda bir alfabetik sırayla üye devletler arasında değişen Konsey Bakanlığına aittir. Konsey, üye ülkelerin bakanlarından oluşan toplantılar yapabileceği gibi, üye ülke devlet veya hükümet başkanları düzeyinde de toplanabilmektedir.⁷ Üçüncü bir toplanma şekli "Hükümetler Konferansı" niteliğini taşımaktadır.⁸ Konsey bu toplantılarda bir karar alınırken karşı olanlardan daha fazla kabul oylarının olmasını ifade eden basit çoğunluğu esas almaktadır. Ancak bazı kararlar basit çoğunluktan daha fazla bir çoğunluğu gerektiren nitelikli çoğunlukla alınmaktadır. Bazı çok önemli konularda ise (Adalet Divanı hakimlerinin ve hukuk sözcülerinin veya komisyon üyelerinin sayılarında yapılacak değişim gibi) Konsey kararlarını oy birliği ile alır.⁹

4 Council of the European Union. www.midlans.ie/content/6eu/6_4.t.htm. Erişim Tarihi: 20.03.2006.

5 Coşkun Can Aktan . "Avrupa Birliğinin Kurumları", www.canaktan.org, Erişim Tarihi: 27.02.2006.

6 İbrahim Canbolat, Uluslar üstü Sistem Avrupa Birliği, Bir Dönüşümün Analizi, Geliştirilmiş 2. Baskı. Alfa Yayınları. İstanbul. 1998, ss. 136-137.

7 Enver Bozkurt. Mehmet Özcan. Arif Köktaş, Avrupa Birliği Hukuku. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, ss. 64-67.

8 G. Tekinalp ve Ünal Tekinalp, Avrupa Birliği Hukuku. Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1. Baskı. İstanbul. 1997, ss. 159-160.

9 Enver Bozkurt. Mehmet Özcan. Arif Köktaş, a.g.e., ss. 67-69, İbrahim Canbolat, "Avrupa Birliği ve Türkiye". İçinde 21. Yüzyılda Türk Dış Politikası. (Edt: İdris Bal). Nobel Yayın Dağıtım. Ankara. 2004. s. 199.

3. Konsey'in Organları

Konsey, Genel Sekreterlik ve Daimi Temsilciler Komitesi'nden (COREFER) oluşan bir organdır. Aynı zamanda Konsey de pek çok alt komite ve uzmanlık grupları da mevcuttur.

3.1. Genel Sekreterlik

Konsey Genel Sekreterliği, Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı ve diğer bürokratlardan oluşmaktadır. Genel Sekreter aynı zamanda Ortak Dışışleri ve Güvenlik Politikası'ndan Sorumlu Yüksek Temsilci sıfatına da haizdir. Topluluk çerçevesindeki çalışmalarında Genel Sekretere Genel Sekreter Yardımcısı yardımcı olmaktadır.

Genel Sekreter ve Yardımcısı 5 yıllık bir süre için Konsey tarafından oybirliği ile atanmaktadır.¹⁰

3.2. Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER)

Komite üyeleri büyükelçilik derecesindeki ulusal yöneticilerden oluşmaktadır. Alt komitelerin ve uzmanlık komitelerinin en üst konumunda yer alır. Her tarafta toplanarak Konsey'in çalışmalarını hazırlar ve Konseyce belirtilen işleri Konsey adına yapar. İki ayrı oluşumu söz konusudur. Daimi Temsilciler Komitesi I, Büyükelçilerin yardımcılarından oluşur. Daimi Temsilciler Komitesi II, üye devletlerin temsilcilerinden oluşur.

Her iki komite de, ulusal bürokrasiler ile Konsey arasında önemli bir bağlantı noktasıdır¹¹ Konsey'in yapısında yer alan çoğu hazırlık grubuna benzemeyen yapısıyla Daimi Temsilciler Komitesi Brüksel'de ikâmet etme ayrıcalığına sahip kalıcı bir oluşumdur¹² Aynı zamanda bu Komite Topluluk seviyesindeki siyasal yapım sürecinde üye devletlerin daimi varlıklarını da garanti altına almaktadır.¹³

4. Konsey'in Çalışma Yöntemi

Konsey çalışmalarını Komisyon'un belli bir yasama işlemini başlatma hakkı doğrultusunda yürütmektedir. Yani Konsey'in bir karar alabilmesi için mutlaka

10 Ercüment Tezcan, AB Kurumlar Hukuku. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (UŞAK). İkinci Baskı, Ankara, 2005, ss. 49-50.

11 M. Ali El - Agra, The European Union, Economics and Policies, Sixth Edition, Printed in Singapore, Prentice Hall, Pearson Education. 2001, pp. 34-36.

12 F. Hayes - Renshaw and H. Wallece, The Council of Ministers, London, MacMillan Press Ltd., 1997, p. 73.

13 S. Kahraman, Institutional Reform and Political Change in the European Community: From the 1950s to the 1980s, Phd thesis presented to the Middle East Technical University Department of the Public Administration and Political Science, Ankara, 1996, s. 134.

Komisyon'dan bir tasarı önerisi gelmesi gerekmektedir¹⁴. Konseyin kararları ve karar alma prosedürleri şu şekildedir:¹⁵

1. **Tüzükler:** Üye devletlerce doğrudan uygulanabilir, genel niteliğe sahip konuları kapsamaktadır.
2. **Yönergeler:** Sonuçlarının uygulanması gerektiğinden üye devletleri bağlamaktadır. Ulusal otoriteler arasında şekil ve araç bakımından uygulanma hususiyetinde bir rekabet yaratmaktadır. Ulusal hukukta değişim yapmaya yönelik ulusal ölçümleri gerekli kılmaktadır.
3. **Kararlar:** Üye devletlerin, işletmelerin ve bireylerin tümüne veya bir bölümüne uygulanabilen kararlar yönlendiği konular üzerinde bağlayıcı bir nitelik taşır.
4. **Tavsiyeler:** Mütalaa veya önerge ve sonuçlar başlıca politik aktar olup yasal bağlayıcılıkları yoktur.

Karar alma prosedürleri ile Adalet ve Ülke İşlerinde İşbirliği ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nda Konsey'in tutumu şöyledir:¹⁶

Karar alma prosedüründe 3 ana kategori vardır. Bu üç prosedür de Komisyonca yasama önerisiyle başlamaktadır. Ardından, kanun benimsenmeden evvel Konseyce ya Avrupa Parlamentosu'na danışılır (**Danışma Prosedürü**) ya da AP Konsey tarafından hazırlanan aktın benimsenmesinde işbirliği yapar (**İşbirliği Prosedürü**) ya da AP Konsey ile birlikte kanun yapımına katılır (**Birlikte Karar Alma Prosedürü**). Her halükarda, Konsey ağırlıklı bir biçimde yasama görevini yürütmektedir.¹⁷

Ortak Dış ve Güvenlik Siyaseti'nde; Avrupa güvenlik ve savunma politikasını içeren Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın uygunluğuna karar veren Konsey bunu ortak bir tavır olarak tanımlayabilmektedir ve aynı zamanda üye devletlerin benimsemeleri ve almaları gerekli önlemleri içeren ortak eylemleri kabul edebilmektedir. Konsey Başkanlığı, Konsey adına hareket ederek Birliğin dış siyaset kanunlarındaki görüşlerini ifade eden siyasalar yayımlanabilmektedir. Adalet ve Ülke İşlerinde İşbirliği konularında Konsey; Birliğin belli bir konudaki yaklaşım-

14 İktisadi Kalkınma Vakfı. Avrupa Topluluğu, Genel Tanıtım ve Değerlendirme, İKV Eğitim Semineri. İstanbul. 1987, s. 14.

15 Information Handbook of the Council of the European Union, Basic Concept, ue.eu.int, 2002, Erişim Tarihi: 20.03.2006.

16 Information Handbook of the Council of the European Union. Basic Concept, ue.eu.int. 2002, Erişim Tarihi: 20.03.2006.

17 Nesrin Demir, Avrupa Birliği Parlamentosu. Nobel Yayın Dağıtım. Ankara, 2005. s. 59.

minı tanımlayan ortak tavırlar, bağlayıcı olan ve herhangi bir konuda üye devletlerin düzenlemeleri ve kanunlardan başka Maastricht Antlaşması'yla uyumlu amaçlardan oluşan kararlar, yine bağlayıcı bir nitelik taşıyan ancak şekil ve metotlarını belirlemede ulusal otoritelerin serbest olduğu üye devletlerin idari hükümleri, düzenlemeleri, yasalarını kapsayan çerçeve kararlar ile Konsey'in anayasal gereksinimleriyle uyumlu olarak üye devletlere benimsemelerini tavsiye ettiği geleneksel hukuk kuralları olan Konvansiyonlar (Teamüller) şeklinde kanunlar yapabilmektedir.

Konsey'in çalışma prosedürü üç süreçten geçmektedir. Bu süreçler şu şekilde sıralanmaktadır:¹⁸

1. **Hazırlık Süreci:** Daimi Hükümetler Temsilcileri Komitesi ve Birlik Genel Sekreterliği tarafından Konsey'in toplantı hazırlıkları yapılmaktadır.
2. **Tartışma Süreci:** Üye ülkelerin çıkarları temsilciler tarafından dile getirilmekte ve uzlaşma aranmaktadır. Bu süreçte yapılan müzakere toplantıları A ve B bölümleri diye ikiye ayrılmaktadır. A bölümünde büyük oranda uzmanlaşma sağlanmış ve Konsey tarafından kabul edilebilecek öneriler yer alır (A Notları). B bölümünde ise, daha uzmanlaşma sağlanamamış Komisyon önerileri yer alır (B Notları).
3. **Karar Alma Süreci:** "A Notları" Konseyde basit çoğunluk sistemine göre onaylanır. Ancak nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Bu da nüfusları fazla olan ülkelerin daha etkin olması yönünde bir sonuç doğurmaktadır.

5. Konsey'in Görevleri ve Yetkileri

Konsey'in görevleri ve yetkileri şu şekilde incelenmektedir ¹⁹

5.1. Hukuk Koyma ve Komisyon'a Uygulama Yetkisi Verilmesi

Konsey'in çıkarmış olduğu Topluluk tüzüğü, yönergeler ve kararlar bir önceki bölümde de belirtildiği üzere ya AP ile Konsey tarafından ya da Konsey veya Komisyon tarafından kabul edilmektedir. Konsey bazı hukukî tasarrufları uygulama konusunda Komisyon'u yetkilendirebilmektedir.

18 Özge Kasım, "Avrupa Birliği Nasıl Yönetilir ve Kararlar Nasıl Alınır?", www.sonbaski.com/yenisite/kasimozge.htm. Erişim Tarihi: 10.03.2006.

19 G. Tekinalp ve Ünal Tekinalp, a.g.e., ss. 161-164.

5.2. Üye Devletlerin Ekonomi Politikaları ile Eşgüdüm, Dış İlişkilerde Kararlar Alma, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Ekonomik ve Parasal Birlikteki Yetkiler

Konsey Avrupa bütünleşme sürecinin tanımlanmasında rol oynamaktadır. Çok sayıda AB mevzuatı hakkında kesin karar almaktadır.

AB'nin siyasi amaçlarını belirlemekte, üye devletlerin ekonomi politikaları arasında eşgüdümü sağlamaktadır. Yine Birliğin güvenliği ile ilgili Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası konusunda tüm yetkiler Konsey'de toplanmıştır.²⁰

5.3. Gözetim ve Komisyondan Öneri İsteme ve Uyumlaştırma

Konsey bazı hallerde (Topluluğun müşterek ticaret politikalarının uygulanması gibi) organlara ve üye ülkelere karşı denetim ve gözetim yetkisine haizdir²¹. Aynı zamanda, Konsey ortak amaçların gerçekleştirilmesi için yararlı gördüğü bütün araştırmaları yapmasını ve uygun göreceği her türlü öneriyi kendisine sunmasını Komisyon'dan isteyebilmektedir (AT Antlaşması, md. 208, eski numaralandırma md. 152).

5.4. Üçüncü Ülkelerle ve Uluslararası Örgütlerle Antlaşmalar Yapılması, Tek Taraflı Önlemler

Konsey, üçüncü ülkelerle veya uluslararası örgütlerle yapılacak antlaşmalarda Komisyonu'yu görüşmeler için yetkilendirmektedir. Aynı zamanda Konsey ambargo koyma yetkisine de sahiptir.

5.5. Bütçe

Topluluğun bütçesi Avrupa Parlamentosu'nun görüşü alındıktan sonra Konsey tarafından kararlaştırılmaktadır.²² Konsey ve Parlamento AB bütçesi üzerinde denetim yetkisini paylaşmaktadırlar.²³

5.6. Atama, Özlük Hakları Kararları ve Personel Hakları

Konsey, Toplulukların çeşitli kurumlarına üye atar. Nitelikli oy çoğunluğu ile Adalet Divanı başkanı ve üyeleriyle, savcılarının ücretlerini, emeklilik aylık ve malî

20 Boran Çiçekli ve www.deltur.cec.eu.int. "Avrupa Birliği Konseyi". İçinde Avrupa Birliği ve Sosyal Partnerleri. Derleyen: Osman Yıldız. Türkiye - AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara, 2000, s. 24-27.

21 G. Tekinalp ve Ünal Tekinalp. a.g.e.. s. 162.

22 Hüseyin Pazarıcı. Uluslararası Hukuk Dersleri, II Kitap. Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 132.

22 Birliğin Kurumları, www.ktto.net/ab/turkce/institutions.html. Erişim Tarihi: 20.03.2006.

haklarını karara bağlar. Toplulukta çalışanların ve Komisyon üyelerinin hukukî durumlarını, görev ve çalışma koşullarını, ücretlerini de belirler²⁴.

6. Oylama Yöntemleri

Bu bölümde, Konsey'in karar alma sürecinde benimsediği oylama yöntemlerine (Basit çoğunluk, nitelikli çoğunluk ve oybirliği) değinilecektir.

6.1. Basit Çoğunluk

AT Antlaşmasına göre; (205. madde eski numaralandırma md. 148) aksine bir hüküm olmadıkça üye devletlerin kararlarını basit çoğunlukla alacağı belirtilmektedir. Bu durumda oylamaya katılan temsilcilerin yanı sıra Konsey'deki üye tamsayısı da göz önünde bulundurulacaktır. Antlaşma; bilhassa bütün hallerde gerekli çoğunluğu açıkça ifade ettiğinden ve daha cüzi yetkiler ile özel bir öneme sahip görece ikincil derecedeki konular veya içsel meselelerle ilgili olduğundan dolayı basit çoğunluk istisnai bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁵

6.2. Nitelikli Çoğunluk

Bazı belirli konularda. Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Vergileme, Sosyal Güvenlik ve Göç Politikaları gibi. Konsey nitelikli çoğunlukla karar almaktadır. Esasen nitelikli çoğunluk sistemine yönelim bu kapsama giren konulardaki artışla paralel bir görünüm sergilemektedir. Her bir üye devlet bu kapsamda veto gücüne haiz kılınmaktadır.

Nitelikli çoğunluğa iki durumda ulaşılmaktadır:

1. Üye devletlerin ekseriyetinin olumlu oy kullanması hali (Bazı durumlarda 2/3 çoğunluk esas alınmaktadır).
2. Toplam üyelerin % 72,3'ü ya da minimum 232 oy lehte verilirse. Bu durum aday ülkelerinde Birliğe dahil olduğu farz edilirse 345 oydan 258'inin olumlu olması, kararların alınmasını engellemek için 91 azınlık oya gereksinme duyulmasını ifade etmektedir.²⁶
3. Bunlara ilaveten "Demografik Güvenlik Ağı" kuralına göre bir üye devlet. Birliğin en azından toplam nüfusunun % 62'sini lehindeki oyların onayını isteyebilmektedir. Eğer bu oran sağlanamazsa karar kabul edilmeyecektir.²⁷

²⁴ G. Tekinalp ve Ünal Tekinalp, a.g.e., s. 163-164.

²⁵ L. N. Lindberg, The Political Dynamics of European Economic Integration, Oxford, Oxford University Press, 1963, s. 32.

²⁶ Ercüment Tezcan, a.g.e., s. 179, The Council of the European Union, europa.eu.int/institutions/ council/index_en.htm. Erişim Tarihi: 20.03.2006.

²⁷ The Council of the European Union, europa.eu.int/institutions-/eouncil/index_en.htm, Erişim Tarihi: 20.03.2006.

Yeni sisteme göre, Birliğe henüz girmemiş ülkeler içinde oy katsayıları belirlenerek üye devletlerin mevcut oy katsayılarında değişiklik yapılmıştır. Aşağıdaki tabloda bu durum açıkça sergilenmektedir.

Tablo 1: Nice Antlaşması Sonrası Konsey'deki Oy Katsayıları (1.01.2005'ten İtibaren)

ÜLKELER	OY KATSAYILARI
Almaya, Fransa, İngiltere, İtalya	29
İspanya, Polonya	27
Romanya	14
Hollanda	13
Belçika, Çek Cum., Macaristan, Portekiz, Yunanistan	12
Avusturya, Bulgaristan, İsveç	10
Danimarka, Finlandiya, İrlanda, Litvanya, Slovakya	7
Estonya, Kıbrıs, Letonya, Lüksembourg, Slovenya	4
Malta	3
TOPLAM	345

Kaynak: Ercüment Tezcan, Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu. 2005, s. 178.

Tabloya bakıldığında küçük üye devletlerin oy katsayılarının nüfuslarına göre daha fazla olduğu, oy katsayılarında büyük üye devletler aleyhine varolan durumun Nice Antlaşması sonrasında da sürdüğü görülmektedir.²⁸

6.3. Oybirliği Yöntemi

Oybirliği usulünde, bir önerinin kabul edilebilmesi için Konsey'deki tüm üye devletlerin fikir birliğine varması temel bir şart olarak ileri sürülmektedir. Oybirliği usulü anayasal konularla, üçüncü ülkelerle usulüne göre yapılmış antlaşmalar gibi hassas konularla, yeni bir siyasanın benimsenmesi veya var olan bir siyasanın değiştirilmesi ya da geliştirilmesi hususlarında gerekli kılınmıştır. Konsey aynı zamanda Komisyon'un önerisinde değişiklik yapacağı zaman oybirliği ile karar vermek zorundadır (AT Antlaşması, md. 126, eski numaralandırma md. 149). Bu alanların çoğunda Konsey'in oybirliği kararının, ya Avrupa Parlamentosu ya ulusal meclisler ya da her ikisince onaylanması da şarttır.²⁹

²⁸ Ercüment Tezcan, a.g.e., s. 210-211.

²⁹ F. Hayes - Renshaw and H. Wallece, The Council of Ministers, London, MacMillan Press Ltd., 1997, p. 42.

7. Konsey'in İşleyişine İlişkin Sorunlar

Konsey'in karşılaştığı ilk sorun, Bakanların ele alınan konuları detaylı incelememeleri, bu konuda herhangi bir müzakere yapmaktan kaçınmalarıdır. Konular alt komitelerce ve uzmanlık gruplarınca incelenmeden kabul edilmektedir. Konsey'in zayıflığını gösteren bir diğer nokta, önerilen yasal yolların zorluk derecesinin fazla olmasıdır. Bunun açık çözümü, çoğunluk oylarını arttırmadır. Konsey, her bir konuda fikir birliği sağlamaya zorlanmalıdır. Bu konuda bir diğer görüş, mevcut başkanlık sistemini değiştirmedir. Konsey'in ve çalışma gruplarının 6 aylık rotasyonu yapılması gereken işleri yapmada yeterli bulunmamaktadır.³⁰

Bir başka eleştiri ise; Konsey üyelerinin Avrupa Birliği düzeyinde, yani AB Parlamentosu tarafından seçilmemesi durumudur. Konsey üyeleri üye devletlerin hükümetleri içinden gelmektedir. Hatta bunlar arasında seçilmiş olmayanlar bile vardır. Örneğin; Almanya'da sadece Başbakan seçilmekte, bakanlar onun tarafından belirlenmektedir.

Birlik düzeyinde en yetkili bir yasama organı olan Konsey'in, yürütme organlarınca oluşturulması bir paradoks olarak nitelendirilmektedir. Ayrıca Konsey üzerinde Avrupa Parlamentosu'nun ya da üye devletlerin ulusal parlamentolarının ciddi bir denetim mekanizması oluşturduklarını söylemek de oldukça güçtür.³¹

8. Yeni Avrupa Birliği Anayasası'nda Bakanlar Konseyi

Yeni Avrupa Birliği Anayasası'nda Bakanlar Konseyimin durumu "Birlik Organları ve Kurumları" başlığı altında 23. maddede düzenlenmiştir. Buna göre; Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu'yla ortaklaşa olarak Anayasa'da belirtildiği şekilde yasama ve bütçeyle ilgili işlevlerle politika üretme ve koordinasyon işlevlerini yürütecektir (md. 23/1). Bakanlar Konseyi, her üye devletin Bakan düzeyinde bir temsilcisinin katılımından oluşur. Bu temsilci üye ülkesini taahhüt altına sokabilir ve o ülkenin oyunu kullanmaya yetkilidir (md. 23/2). Anayasa'da aksi belirtilen haller dışında, Bakanlar Konseyi nitelikli çoğunlukla karar alır (md. 23/3). Konsey'in yetki ve görevleri yeni Anayasada da aynen korunmaktadır. Md. 24'te Bakanlar Konseyi'nin oluşumları ele alınmaktadır. Buna göre. Konsey farklı oluşumları kapsar (md. 24/1). Bakanlar Konseyi'nin farklı oluşumlarının çalışmaları arasında uyum sağlama görevi Genel İşler Konseyi'ne aittir. Genel İşler Konseyi, Avrupa Konseyi'nin toplantılarını düzenler ve Komisyonla Avrupa * *

30 European Council, www.worldmun.org, 2003, Erişim Tarihi: 20.03.2006.

31 Bilâl Canatan Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001. ss. 84-85.

Konseyi Başkanı arasındaki ilişkilerin devamlılığını sağlar (md. 24/2). Dış İlişkiler Konseyi, Avrupa Konseyi'nce belirlenen stratejik çizgiyi esas alarak. Birliğin dış faaliyetlerini inceler. Birliğin faaliyetlerinde uyum sağlar (md. 24/3). Avrupa Konseyi nitelikli bir çoğunlukla Konsey'in bir araya gelebileceği başka oluşumların kurulmasına yönelik bir Avrupa kararı alacaktır (md. 24/4). Üye devletlerin hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan bir komite, Konsey çalışmalarının hazırlanmasından sorumludur (md. 24/5). Konsey, bir yasa tasarısı üzerinde müzakere ve oylamada bulunduğu zaman açık oturum halinde karar alır. Bu amaçla Konsey'in her oturumu iki kısma bölünür: Birincisi yasama faaliyetleri. İkincisi yasama faaliyetleri dışındaki oturumdur (md. 24/6).

Bakanlar Konseyi'nin Dışişleri Konseyi dışındaki oturumlarının başkanlığı, üye devletlerden birinin Bakanlar Konseyimdeki temsilcileri tarafından eşit dönüşüm esasına göre ve Avrupa Konseyi'nin Avrupa Kararı'nda öngörülen koşullar içinde yerine getirilir (md. 24/7).

25. maddede ise; "Konsey ve Avrupa Konseyimdeki Nitelikli Çoğunluğun Tanımı" yapılmaktadır. Buna göre; nitelikli çoğunluk, en az 15 konsey üyesini içeren ve Konsey üyelerinin en az % 55'ine eşit olan ve Birlik nüfusunun en az % 65'ini oluşturan çoğunluktur. Oyların bloke edilmesi için en az 4 konsey üyesinin oyu gerekir. Aksi takdirde nitelikli çoğunluk sağlanmış sayılır (md. 25/1). Ancak Konsey, Birlik Dışişleri Bakanı'nın veya Komisyon Tın teklifi üzerine bir karar almadığı takdirde, nitelikli çoğunluk, Konsey üyelerinin en az % 72'sine eşit ve Birlik nüfusunun en az % 65'ini temsil eden çoğunluktur (md. 25/2). Böylece Bakanlar Konseyi'nde karar alma usulü belirlenmiş olmaktadır.³²

Anayasal Antlaşma Taslağının Kısım III, Başlık VI kapsamındaki Avrupa Parlamentosu'na ilişkin hükümlerinde Bakanlar Konseyi'nin, AP üyelerinin tüm üye devletlerde aynı prosedürle seçilmesine yönelik gerekli önlemleri almak amacıyla, Parlamento'nun da onayını alarak oybirliğiyle "Avrupa Yasası" ya da "Avrupa Çerçeve Yasası" oluşturma, bu yasanın ya da çerçeve yasanın üye devletlerin kendi anayasal düzenlemelerine göre onaylanması öngörülmektedir. Ayrıca bir Avrupa Yasası ile Avrupa düzeyinde siyasi partilerin düzenlenmesi ifade edilmektedir. Yine Kısım III. Başlık VI kapsamında. Bakanlar Konseyine ilişkin hüküm uyarınca; Bakanlar Konseyi, kendi inisiyatifi, Başkan'ın ya da üyelerinin birinin talebiyle ya da Komisyon'un isteği üzerine toplanır. Bakanlar Konseyi formasyonlarının başkanlığının rotasyonuna ilişkin kurallar, Avrupa Kon-

32 Ahmet Özer, "Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (2)". Türk İdare Dergisi. Yıl: 77. Sayı: 447. Ankara, 2005, s. 241-244.

seyi'nin oybirliğiyle kabul edeceği Avrupa Kararı ile belirlenir. Bakanlar Konseyi'nin her bir üyesi, aynı zamanda bir üyenin yerine daha hareket edebilir, şahsen hazır bulunan veya temsil edilen üyelerin çekimser oylan. Bakanlar Konseyi'nin oybirliği gerektiren kararı benimsemesine engel olmaz.³³

Anayasa'mn³⁴ Birinci Bölüm 33. maddesinde "Birlik Yetkilerinin Kullanılması Ortak Hükümler" başlığı altında Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'nin hukuki faaliyetler için önerileri göz önüne alırken, bu alana ilişkin prosedürlere aykırı düşen tasarruflardan kaçınacakları belirtilmiştir (md. 1-33/2).

Yasama tasarrufları başlığı altında Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasalarının Komisyon'un önerileri üzerine Avrupa Parlamentosu ve Konseyce ortaklaşa kabul edileceği, iki kurumun üzerinde anlaşmaya varamadığı bir tasarının kabul edilmemiş olacağı hükme bağlanmaktadır. Anayasa'da belirtilen özel durumlarda, Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasaları AP tarafından Bakanlar Konseyi'nin katılımıyla ya da Bakanlar Konseyi tarafından Avrupa Parlamentosu'nun katılımıyla özel yasal prosedürlere uyularak kabul edilecektir (md. 1-34).

Avrupa Tüzüğü yapma yetkisi hususunda Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasalarının esasına ilişkin olmayan konularda değişiklik yapma ve tamamlayıcı diğer düzenlemeler için Komisyon'a yetki verilmektedir. Ancak AP veya Konsey'in yetki devri işlemini feshedebileceği, yetki devri suretiyle yapılan tüzüğün AP veya Konsey'ce yasada belirtilen şiiire içinde itiraz edilmedikçe yürürlüğe gireceği ve bu hususta AP üyelerinin çoğunluğu ile Bakanlar Konseyi'nin ise nitelikli çoğunlukla karar vereceği hükme bağlanmıştır (md. 1-36).

Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları'nın yayımlanma ve yürürlüğe girmesine ilişkin prosedürde Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasalarının normalde AP Başkanı ve Bakanlar Konseyi Başkanı tarafından imzalanacağı, ancak olağanüstü hallerde söz konusu mevzuatı kabul eden kurumun başkanının imzasının yeterli olacağı, bunların AB Resmî Gazetesi'nde yayımlanacakları ve bu yasalarda belirtilen tarihlerde ya da bir tarih belirtilmemişse yayımlanmasını takip eden 20. günde yürürlüğe gireceği belirtilmektedir (md. 1-39).

"Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasının Uygulanmasına İlişkin Özel Hü-

33 Dilek Yiğit "Avrupa Birliği Anayasası ve Kurumsal Yapı Reformu", T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, www.hazine.gov.tr, Erişim Tarihi: 17.03.2006, s. 39-40.

34 Bu kısmın hazırlanmasında Ahmet Özerin "Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (3)" Türk İdare Dergisi, Yıl: 77. Sayı: 448. Ankara, adlı çalışmasında s. 108-118 sayfa aralığından yararlanılmıştır.

kümler” başlığı altında üye devletlerin Bakanlar Konseyi tarafından tanımlanan hedeflere katkıda bulunmak amacıyla Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası’nın uygulanması için sivil ve askerî yeteneklerini Birlik hizmetine sunacakları. Birlik Konseyi’nin, Birliğin değerlerini koruma ve çıkarlarına hizmet etmek amacıyla Birlik çerçevesinde bir görevin yerine getirilmesini Üye Devletlerden oluşan bir grubun sorumluluğuna verebileceği belirtilmiştir (md. 1-41).

Birliğin öz kaynakları başlığı altında Konseyce kabul edilecek bir Avrupa Yasası’nın Birliğin öz kaynaklarına uygulanacak hükümleri belirleyeceği, yeni kaynaklar oluşturabileceği veya mevcut kaynakları kaldırabileceği ancak bu yasanın üye devletlerce kendi anayasal gereklerine göre onaylanmadan yürürlüğe girmeyeceği hükme bağlanmıştır. Konsey’in kabul edeceği Avrupa Yasası, Birlik kaynaklarıyla ilgili ayrıntılı düzenlemeleri içerecek ve Konsey, Parlamento’nun iznini aldıktan sonra harekete geçecektir (md. 1-54).

Birden fazla yıl için malî çerçeveyi de Bakanlar Konseyi’nce kabul edilen Avrupa Yasası belirleyecektir. Konsey bu hususta da AP’nin üyelerinin çoğunluğu tarafından verilecek onayı aldıktan sonra harekete geçecektir (md. 1-55).

Avrupa Birliğime üyelik için ‘Başvuruda Bulunmada Gerekli Koşullar ve Prosedürler” konusunda Konsey aktif bir rol oynamaktadır. Buna göre; Birliğe üye olmak isteyen herhangi bir Avrupa ülkesi, başvurusunu Bakanlar Konseyi’ne iletacaktır.

Avrupa Parlamentosu ile üye devletlerin ulusal parlamentoları bu başvuru hakkında bilgilendirilecektir. Komisyon bilgilendirildikten ve AP’nin onayı alındıktan sonra. Konsey oybirliği ile hareket edecektir (md. 1-58).

Konsey “Birlik Üyeliğinden Kaynaklanan Bazı Hakların Geçici Olarak Askıya Alınması” konusunda da önemli bir işleve sahiptir. Buna göre, üye devletlerin Anayasa’nın 1. Maddesindeki değerleri³⁵ ciddi şekilde ihlâl ettiğinin tespiti halinde Konsey, üye devletlerin üçte birinin girişimi, AP veya Komisyon’un önerisi üzerine bir Avrupa Kararı kabul edebilir. Konsey, AP’nin onayını aldıktan sonra üyelerinin beşte dördünün çoğunluğu ile karar alır. Konsey, bu tür bir saptamada bulunmadan önce söz konusu üye ülkeyi dinler ve aynı prosedüre uygun şekilde hareket ederek bu ülkeye öneriler yöneltebilir. Bakanlar Konseyi bu türde bir saptamanın gerekçelerinin hâlâ geçerli olduğunu düzenli olarak doğrular (md. 1-59).

35 Birliğin değerleri I. Kısım Madde 2’de şöyle belirtilmektedir (Ahmet Özer, "Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (1)", Türk İdare Dergisi. Yıl: 77. Sayı: 446. Ankara, 2005, s. 276): "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti, azınlıklar dahil tüm insan haklarına saygı değerleri üzerine kurulmuştur. Bu değerler, çoğulculuk ayrım gözetmeme, hoşgörü, adalet, dayanışma, kadın-erkek eşitliği içindeki bir toplumda üye devletlerin hepsi için ortaktır".

SONUÇ

Bakanlar Konseyi, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içinde özellikle yürütme ve yasama işlemlerinde önemli bir konuma sahiptir. Konsey 1957 yılında Avrupa Toplulukları'nda hem yasama hem de yürütme görevini icra eden bir organdır. Bu durumda özellikle üye devletlerin çıkarlarının temsil edildiği komplike bir işlev üstlenmiştir. Komisyondan gelen yasa tasarılarının kanun yapıcı bir organ sıfatıyla Topluluk kanunlarına dönüşmesinde önemli rol oynamıştır.

1987 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi (Single European Act) ile Konsey, yapısal bir değişimden çok, nitelikli oy çoğunluğunun genişletilmesi ve yeni işbirliği ve onay prosedürlerinin gündeme gelmesiyle evrimsel bir değişim geçirmiştir. 1991 'de imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht (AB) Antlaşması Konsey'in tarihsel dönüşümde önemli bir evredir. Antlaşma; yapısal değişikliklerin yanı sıra Birliğin üç sütun olarak ifade ettiği (Birinci sütun, üç Avrupa Topluluğu. İkinci sütun. Ortak Dış İşleri ve Güvenlik Politikası, Üçüncü sütun, Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği'ni kapsamaktadır) tüm alanlarda Konsey'i yetkili kılarak ve nitelikli oy çoğunluğunu daha geniş bir sahaya yayarak, Avrupa Parlamentosu'nu Komisyon önerilerinde söz söyleme hakkına sahip kılan "Ortak Karar" prosedürünü gündeme taşımıştır.

1996 yılında gerçekleştirilen Hükümetler Arası Konferansta Konsey'in temel sorunları gündemde ele alınmıştır. Özellikle nitelikli oy çoğunluğunun genişletilmesi, oyların ağırlıklandırılması, Konsey Başkanlığı ve kanun yapım süreci Konferansla ele alınan konular arasındadır. Genişleme süreciyle birlikte Konsey'de üye ülkelerin oy katsayıları sürekli tartışma konusu olarak gündemi işgal etmiş. 1997 Amsterdam Antlaşması da buna ilişkin somut çözümler üretmekten uzak kalmıştır. Bu antlaşma nitelikli oy çoğunluğunu, sınırlı bir kapsamda olsa da genişletmiştir ve ortak karar alma prosedürüyle işbirliği prosedürünün yerini doldurarak yasama sürecine ilişkin yoğunluğu azaltmıştır. Aynı zamanda yasama sürecinin karmaşık yapısı Parlamento'yu güçlendirme yoluyla basitleştirilmeye çalışılmıştır. Böylelikle Konsey, AP lehine elinde bulunan güç temerküzünü daha geniş bir sahaya yaymıştır.

Amsterdam Antlaşması'nda herhangi somut bir çözüme kavuşturulamayan oy katsayılarının yeniden ağırlıklandırılması ve ortak karar alma süreciyle uyumlu bir biçimde nitelikli oy çoğunluğunun genişletilmesi 2000 yılında yapılan Hükümetler Arası Konferansın ve Nice Antlaşması'nın da temel konularından biri olmuştur. Nice Antlaşması ile nitelikli oy çoğunluğu yöntemi çok önemli alanlara doğru genişletilerek ve Konsey'deki oy katsayıları arttırılarak kurumsal bir yapı reformuna gidilmek istenmiştir.

Görüldüğü üzere; Antlaşmalarla Konsey'in Avrupa Birliği içindeki konumu ve önemi hâlâ korunmak istenmektedir. Diğer oylama yöntemleri arasında kararların nitelikli oy çoğunluğuyla alınması yöntemi giderek ön plana çıkmakta ve yaygınlaştırılmaktadır. Bu durum Konsey'in Avrupa Birliğinin uluslar üstü (supranational) bir kurumu olma niteliğine yapılan vurguyu daha da arttırmaktadır. Konsey'in Avrupa Birliğinin genişleme sürecinde yapılan bir takım reformlarla yasama sürecindeki rolü ve işlevleri azaltılarak ve kurumsal yapı içindeki konumu geriletilerek kurumlar arası bir denge mekanizması oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu noktadan hareketle yapılan reformlar, Konsey'in bürokratik ve kompleks yapısı içindeki yoğunluğu azaltmaya, bir anlamda Birlik içindeki kamu yönetimi yapısını yeniden yapılandırarak Birlik vatandaşlarına ve/veya müşterilerine daha kaliteli ve nitelikli bir hizmet sunumunu daha demokratik bir karar alma süreci içinde gerçekleştirmeye yöneliktir.

KAYNAKÇA

- AKTAN. Can Coşkun. “**Avrupa Birliği'nin Kurumları**”, www.canaktan.org. Erişim Tarihi: 27.02.2006.
- BAYRAKTUTAN, Yusuf (2003), **Global Ekonomide Bütünleşme Trendleri, Bölgeselleşme ve Küreselleşme**, Nobel Yayın Dağıtım. Ankara.
- BOZKURT. Enver. Mehmet Özcan. Arif Köktaş (2001). **Avrupa Birliği Hukuku**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Birliğin Kurumları, www.ktto.net/ab/turkce/institutions.hlnl. Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- CANATAN, Bilâl (2001), **Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınevi. Ankara.
- Council of the European Union / Council of Ministers, www.european-union-clearly.com/council- of-the-european-union.html. Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- Council of the European Union, www.midlans.ie/content/6eu/6_4.t.htm. Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- The Council of the European Union, europa.eu.int/institutions/council/index_cn.htm. Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- CANBOLAT, İbrahim (1998). **Uluslar Üstü Sistem Avrupa Birliği, Bir Dönüşümün Analizi**, Geliştirilmiş 2. Baskı. Alfa Yayınları. İstanbul.
21. Yüzyılda Türk Dış Politikası (2004), (Edt: İdris Bal). Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÇİÇEKLİ. Boran ve www.deltur.cec.eu.int (2000), “**Avrupa Birliği Konseyi**”, İçinde Avrupa Birliği ve Sosyal Partnerleri, Derleyen: Osman Yıldız, Türkiye - AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu, Ankara.
- DEMİR. Nesrin (2005). **Avrupa Birliği Parlamentosu**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- EL - AGRAA, M. Ali (2001), **The European Union, Economics and Policies**, Sixth Edition, Printed in Singapore, Prentice Hall, Pearson Education.

- European Council (2003), www.worldmun.org. Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- Formation of European Union Council. www.euro.select.com/formation.html. Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- HAYES - Renshaw, F. and Wallece H. (1997), **The Council of Ministers**, London, MacMillan Press Ltd.
- Information Handbook of the Council of the European Union (2002). Basic Concept, ue.eu.int. Erişim Tarihi: 20.03.2006.
- İKTİSADİ KALKINMA VAKFI (1987), **Avrupa Topluluğu, Genel Tanıtım ve Değerlendirme**, İKV Eğitim Semineri. İstanbul.
- KAHRAMAN. S. (1996), **Institutional Reform and Political Change in the European Community: From the 1950s to the 1980s**, Phd thesis presented to the Middle East Technical University Department of the Public Administration and Political Science, Ankara.
- KASIM. Özge, "Avrupa Birliği Nasıl Yönetilir ve Kararlar Nasıl Alınır?", www.sonbaski.com/yenisite/kasimozge.htm. Erişim Tarihi: 10.03.2006.
- LINDBERG, L.N. (1963), **The Political Dynamics of European Economic Integration**, Oxford, Oxford University Press.
- ÖZER, Ahmet (2005a). "Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (1)". **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77. Sayı: 446. Ankara.
- (2005b). "Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (2)". **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77. Sayı: 447, Ankara.
- (2005c). "Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor? (3)". **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 448. Ankara.
- PAZARCI, Hüseyin (1989), **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II Kitap, Turhan Kitabevi. Ankara.
- TEKİNALP. G. ve Ünal Tekinalp (1997), **Avrupa Birliği Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.. 1. Baskı. İstanbul.
- TEZCAN. Ercüment (2005), **AB Kurumlar Hukuku, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (UŞAK)**, İkinci Baskı. Ankara.
- YİĞİT. Dilek. "Avrupa Birliği Anayasası ve Kurumsal Yapı Reformu", T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, www.hazine.gov.tr. Erişim Tarihi: 17.03.2006.

AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI HANGİ İLKELERİ İÇERİYOR (7)

Ahmet ÖZER*

BAŞLIK VI BİRLİK'İN İŞLEYİŞİ

KISIM I KURUMLARLA İLGİLİ HÜKÜMLER

BÖLÜM I KURUMLAR

Alt Bölüm I Avrupa Parlamentosu

Madde III- 330

1. Avrupa Parlamentosu seçimleri Üye Devletlerde aynı usulle, doğrudan genel oyla yapılır. Konsey'in Avrupa Yasası veya Çerçeve Yasası bu konuda uyulacak kuralları ve yöntemi saptar.

Avrupa Konsey'inde kararlar oybirliği ile Avrupa Parlamentosu'nda oy çokluğu ile alınır. Konsey, Avrupa Parlamentosunun inisiyatifi ile karar alır.

Konsey'in aldığı kararlar da Üye Devletlerce onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

2. Üye Devletlerin yerine getirecekleri görevleri Avrupa Parlamentosu kararlaştırır. Parlamento karar almadan önce Komisyon'un görüşünü, Konsey'in onayını alır. Konsey, üyelerin ve eski üyelerin vergilendirilmesiyle ilgili kurallar ve koşullar için oybirliği ile karar alır.

Madde III- 331

Avrupa düzeyinde siyasi partilerin statüsünü ve gelirlerini Avrupa yasaları belirler.

* Emekli Vali.

Madde III- 332

Avrupa Parlamentosu, Anayasamın uygulanmasına yönelik bir Birlik kararı alınmasını düşünürse, Komisyon'dan öneri ister. Komisyon aksi görüşte ise, gerekçeli olarak nedenlerini Avrupa Parlamento'suna bildirir.

Madde III-333

Avrupa Parlamentosu, Birlik yasasının uygulanmasındaki ihlal iddialarını ve kötü yönetimi araştırmak üzere, Üyelerinin dörtte birinin talebi ile bir inceleme komitesi kurar. Konu yargıya ait ise incelenemez.

Bu geçici inceleme komitesinin görevi, raporunu sunduktan sonra sona erer.

Madde III- 334

Birlik'in herhangi bir vatandaşının ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden veya kayıtlı işleri bulunan bir gerçek veya tüzel kişinin, tek başına veya diğer vatandaşlarla işbirliği ederek, Birlik'in faaliyet alanı içinde bulunan ve bir kişi veya kişileri doğrudan etkileyen bir sorun hakkında, Avrupa Parlamentosuna dilekçe verme hakkı vardır.

Madde III- 335

1. Avrupa Parlamentosu, bir Avrupa Ombudsmanı atar. Avrupa Birlik'i Adalet Divanı dışındaki Birlik kurumlarının, organlarının veya dairelerinin faaliyetlerinden ileri gelen kötü yönetim durumları hakkında, Birlik'in vatandaşları veya Üye Devletlerden birinde ikamet eden veya kayıtlı işyeri bulunan gerçek veya tüzel kişiler Ombudsman'a başvurmak hakkına sahiptirler.

Ombudsman, haklı bulduğu konuları inceleme altına alır. Avrupa Ombudsmanı bir kötü yönetim durumunu tespit ettiğinde, bu sorunu ilgili kuruma, organa veya daireye iletir. Bunlardan üç ay içinde görüş ister. Daha sonra Ombudsman raporunu ilgili kuruma, teşkilata veya daireye gönderir. Şikâyetçiye inceleme sonucu hakkında bilgi verilir.

Avrupa Ombudsmanı incelemelerinin sonuçları hakkında Avrupa Parlamentosuna yıllık bir rapor gönderir.

2. Her Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra, Parlamentonun görevde bulunma süresi için bir Avrupa Ombudsmanı atanır. Ombudsmanın görev süresi sona erince aynı göreve yeniden atanabilir.

Avrupa Ombudsmanı gerektiğinde Avrupa Parlamentosunun isteği üzerine Adalet Divanı tarafından görevinden alınabilir.

3. Avrupa Ombudsmanı görevini yerine getirmede tamamen bağımsızdır. Bu görevi yerine getirirken herhangi bir kimseden talimat almaz. Ombudsman görevde bulunduğu süre içinde herhangi bir başka görevde bulunamaz.

4. Ombudsman'ın görev ve yetkileri Avrupa Parlamentosu kararı ile belirlenir. Avrupa Parlamentosu bu kararı almadan önce Komisyon'un görüşünü ve Bakanlar Konseyi'nin onayını alır.

Madde III- 336

Avrupa Parlamentosu, duyuru yapılmasına gerek kalmaksızın her yıl Mart ayının ikinci Sah günü toplanır.

Avrupa Parlamentosu, Üyelerinin çoğunluğunun istemi dışında, Konsey'in veya Komisyon'un da talebi halinde olağanüstü olarak toplanabilir.

Madde III- 337

1. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konsey'i ile Bakanlar Konsey'ini kendi iç tüzük hükümlerine göre dinleyebilir.

2. Komisyon, Avrupa Parlamentosunun tüm toplantılarına katılabilir ve talepte bulunursa dinlenebilir.

Komisyon, Avrupa Parlamentosu Üyeleri tarafından yöneltilen sorunları sözlü veya yazılı olarak yanıtlar.

3. Avrupa Parlamentosu, Komisyon tarafından verilen yıllık genel raporu açık oturumda müzakere eder.

Madde III- 338

Anayasa'da aksi belirtilmedikçe, Avrupa Parlamentosu, verilen oyların çoğunluğu ile hareket eder. Yeter sayıyı usul kuralları belirler.

Madde III- 339

Avrupa Parlamentosu, Üyelerin çoğunluğu ile karar alır. Kendi usul kurallarını kabul eder.

Avrupa Parlamentosu'nun işlemleri, Anayasa'da ve kendi usul kurallarında belirtilen şekilde yayımlanır.

Madde III- 340

Avrupa Parlamentosu'na, Komisyon'un faaliyetleri hakkında bir gensoru sorulursa, Avrupa Parlamentosu gensoru sorulduktan en az üç gün sonra toplanır ve açık

oylama yapılır. Gensoru üçte iki çoğunlukla kabul edilirse, bir bütün olarak Komisyon üyeleri ve Birlik Dışışleri Bakanı görevlerinden ayrılır. Yerlerine yeni seçim yapılınca kadar görevleri devam eder. Yeni seçilen Komisyon Üyelerinin ve Birlik Dışışleri Bakanının görevleri de eksik kalan süreyi tamamlayınca sona erer.

Alt Bölüm II

Avrupa Konseyi

Madde III- 341

1. Bir oylama yapıldığında, Avrupa Konseyi Üyelerinden her biri, aynı zamanda, bir kişiden fazla olmamak üzere diğer bir Üye Ülke adına oy kullanabilir.

Şahsen hazır bulunan veya temsil edilen Üyelerin çekimser oyları, Avrupa Konseyinin “oybirliği”ni gerektiren kararları benimsemesine engel olmaz.

2. Avrupa Parlamentosu Başkanı, Avrupa Konseyi tarafından dinlenmek üzere davet edilebilir.

3. Avrupa Konseyi kendi usul meseleleri ve usul kurallarını salt çoğunlukla belirler.

4. Avrupa Konseyi’ne Konsey Genel Sekreterliği yardımcı olur.

Alt Bölüm III

Bakanlar Konseyi

Madde III-342

Konsey, Başkan tarafından toplantıya çağrıldığında veya kendi inisiyatifiyle ya da Üyelerinin veya Komisyon’un isteği üzerine toplanır.

Madde III- 343

1. Bir oylama yapıldığında, Konsey Üyelerinden herhangi biri aynı zamanda bir kişiden daha fazla olmamak kaydıyla, bir üyenin yerine daha oy kullanabilir.

2. Salt çoğunlukla hareket etmesi durumunda, Bakanlar Konseyi çoğunlukla karar alır.

3. Çekimser oylar, Bakanlar Konseyimin oybirliği gerektiren kararları almasını engellemez.

Madde III- 344

1. Üye Devletlerin daimi temsilcilerinden oluşan bir komite Konsey çalışmalarını hazırlamaktan ve Konsey tarafından kendisine verilen görevleri gerçekleştire-

mekten sorumlu olur. Komite, Konseyin usul kurallarına, belirtilen hallerde usule ait kararlar kabul edebilir.

2. Konsey'e, Konsey tarafından atanan Genel Sekreterin sorumluluğu altında bulunan Genel Sekreterlik yardımcı olur.

Konsey, Genel Sekreterliğin örgütlenmesi hakkında salt çoğunlukla karar alır.

3. Konsey, usul konularında salt çoğunlukla hareket eder.

Madde III- 345

Konsey, çoğunlukla ortak amaçların gerçekleşmesi için uygun gördüğü incelemelerin yapılmasını ve kendisine gerekli önerilerin yapılmasını Komisyondan isteyebilir. Şayet Komisyon bir öneride bulunmayacaksa bunun gerekçelerini Konsey'e bildirir.

Madde III-346

Konsey, Anayasa'da belirtilen komitelerin düzenlenmesine ilişkin kuralları belirleyen Avrupa kararlarını kabul eder. Konsey, Komisyon'a danıştıktan sonra salt çoğunlukla karar verir.

Alt Bölüm IV

Avrupa Komisyonu

Madde III -347

Komisyon Üyeleri, görevleriyle bağdaşmayan herhangi bir faaliyette bulunmaktan kaçınırlar. Her Üye Ülke, bu ilkeye saygı göstererek, görevlerini yerine getirirken, Komisyon Üyelerini etkilememeye özen gösterirler. Görevde bulundukları süre içinde, Komisyon Üyeleri kazançlı olsun olmasın, herhangi bir başka görevde bulunamazlar.

Komisyon Üyeleri, göreve başlarken, görev süresinde ve görevleri sona erdikten sonra, görevleriyle bağdaşmayan hareketlerde bulunamayacaklarını taahhüt ederler. Bu yükümlülüklerinin ihlali durumunda Konseyin başvurusu üzerine. Adalet Divanı salt çoğunlukla ilgili kişinin zorunlu olarak emekli edilmesine veya bunun yerine emekli aylığından veya diğer kazançlarından mahrum bırakılmalarına karar verebilir.

Madde III- 348

1. Bir Komisyon Üyesinin görevi, görev değişikliği ve ölümden ayrı olarak, istifa veya zorunlu emeklilikle sona erer.

2. İstifa, zorunlu emeklilik veya ölüm nedeniyle boşalan bir yer, Komisyon Üyesinin geriye kalan görev süresi için, yeni bir Komisyon Üyesi tarafından doldurulur. Bu yeni Üye, Avrupa Parlamentosu'nun görüşü alındıktan sonra, Komisyon Başkanı'nın uygun görmesi halinde, Avrupa Konseyi tarafından atanır.

Komisyon Başkanı'ndan gelen teklif üzerine, oybirliği ile hareket eden Konsey, çok kısa bir süre halinde yeni Üye atanmamasına karar verebilir.

3. İstifa, zorunlu emeklilik veya ölüm durumunda Başkan'ın yerine yeni bir Başkan atanır.

4. İstifa, zorunlu emeklilik veya ölüm durumunda, Birlik Dışışleri Bakanı yerine görev süresinin geriye kalanı için yeni bir Dışışleri Bakanı atanır.

5. Komisyon Üyelerinin tümünün istifa etmeleri halinde, yerleri dolduruluncaya kadar görevlerine devam ederler.

Madde III- 349

Herhangi bir Komisyon Üyesi, görevini yerine getirmek için gereken koşulları artık karşılayamıyorsa veya ciddi anlamda yetkisini kötüye kullanma ile suçlanıyorsa, salt çoğunlukla hareket eden Konsey'in veya Komisyon'un başvurusu üzerine, Adalet Divanı bu Üyeyi zorunlu olarak emekli edebilir.

Madde III- 350

Komisyon'a verilen görevler Başkan tarafından Komisyon Üyeleri arasında dağıtılır. Başkan, görev süresi içinde bu sorumlulukların dağıtımını yeniden düzenleyebilir. Avrupa Komisyon'u Üyeleri kendilerine verilen görevleri Başkanın otoritesi altında yerine getirirler.

Madde III- 351

Komisyon, Üyelerin çoğunluğu ile karar alır. Yeter sayı usul kuralları ile belirlenir.

Madde III- 352

1. Komisyon hem kendi çalışmasını, hem de birimlerin çalışmalarını düzenleyen usul kurallarını kabul eder. Komisyon bu kuralları yayımlar.

2. Avrupa Parlamentosu'nun açılış oturumundan en az bir ay önce, Komisyon, Birlik'in faaliyetleri hakkında genel bir rapor yayımlar.

Alt Bölüm V

Avrupa Birliği Adalet Divanı

Madde III- 353

Adalet Divanı, Tüzüğüne uygun olarak tam bir mahkeme veya büyük kurul olarak heyet halinde oturum yapar.

Madde III - 354

Adalet Divanı'na sekiz genel savcı yardımcı olur. Adalet Divanı'nın talebi üzerine Konsey oybirliği ile genel savcı sayısını artırabilir.

Genel savcı açık oturumda tam tarafsızlık ve bağımsız olarak hareket eder ve gerekçeli savunmalarda bulunur.

Madde III- 355

Adalet Divanının Hakimleri ve Genel Savcıları, bağımsızlıkları şüphe götürmeyen ve kendi ülkelerindeki en yüksek makama atanmak için gerekli nitelikleri taşıyan tanınmış hukukçular arasından seçilir. Bu kişiler, Madde III-357'de belirtilen jüri heyetine danışıldıktan sonra, Üye Devletlerin hükümetlerinin ortak uzlaşmaları yoluyla atanırlar.

Her üç yılda bir, Avrupa Birliği Adalet Divanı Tüzüğünde belirtilen koşullara uygun olarak, Hakimlerin ve Genel Savcıların bir kısım değiştirilir.

Hakimler, Adalet Divanı Başkanı'nı üç yıllık bir dönem için kendi aralarından seçerler. Başkan yeniden seçilebilir.

Adalet Divanı, kendi usul kurallarını kabul eder. Bu kurallar, Konsey'in onayını gerektirir.

Madde III- 356

Genel Mahkeme Hakimlerinin sayısı, Avrupa Birliği Adalet Divanı Tüzüğü ile belirlenir. Tüzük, Genel Mahkemeye Genel Savcıların yardımcı olacaklarını belirtebilir.

Genel Mahkeme Üyeleri, bağımsızlıkları şüphe götürmeyen ve en yüksek adli makama atanmak için gerekli beceriye sahip kişiler arasından seçilir. Üyeler, Madde III-357 'de belirtilen jüri heyetine danışıldıktan sonra, Üye Devletlerin ortak uzlaşmaları yoluyla atanırlar.

Genel Mahkeme Üyeleri, üç yılda bir kısmen değiştirilir.

Hakimler, Genel Mahkeme Başkanı'nı üç yıllık bir süre için kendi aralarından seçerler. Başkan görev süresi bitince yeniden seçilebilir.

Genel Mahkeme, Adalet Divanı'yla mutabakat halinde kendi usul kurallarını belirler. Bu kurallar Konsey'in onayına tabidir.

Tüzük aksini belirtmediği sürece, Adalet Divanı'yla ilgili Anayasa hükümleri Genel Mahkeme için de geçerlidir.

Madde III- 357

Üye Devletler, Madde III-355 ve III-356'da anılan kararları almadan önce, Adalet Divanı ve Genel Mahkeme Hakimliği ve Genel Savcılığı görevlerini yerine getirme konusunda, adayların uygunluğu bakımından fikir beyan etmek üzere, bir jüri heyeti kurarlar.

Jüri heyeti, eski Adalet Divanı ve Genel Mahkeme üyeleri, ulusal anayasa mahkemeleri üyeleri ve tanınmış yeterliğe sahip avukatlar arasından seçilen ve biri Avrupa Parlamentosu tarafından aday gösterilen yedi kişiden oluşur. Konsey, heyeti ve çalışma kurallarını belirleyen bir Avrupa kararı ile heyet üyelerini atayan bir Avrupa kararı kabul eder. Adalet Divanı, Başkanın inisiyatifli üzerine hareket eder.

Madde III- 358

1. Avrupa Adalet Divanı Tüzüğünde Adalet Divanı, genel mahkeme olarak III-365, 367, 370, 372 ve 374. maddelerde belirtilen davalara, özel mahkeme olarak da III-359. maddede belirtilen davalara bakar.

Bu paragraf kapsamında Genel Mahkeme tarafından verilen kararlar, Adalet Divanı Tüzüğü ile belirlenen koşullar altında, yalnızca hukuki konularla ilgili olarak Avrupa Adalet Divanına temyize götürülebilir.

2. Genel Mahkeme, özel mahkemelerin kararlarına karşı açılan davalara bakma konusunda yargılama yetkisine sahiptir.

Bu paragraf kapsamında, Genel Mahkeme tarafından verilen kararlar, Birlik yasasının bütünlüğünü ve tutarlılığını ciddi surette etkileme durumunda ise, Tüzükte belirtilen koşullar altında, istisnai olarak Adalet Divanımda inceleme altına alınabilir.

3. Genel Mahkeme'nin Adalet Divanı Tüzüğü ile belirlenen özel alanlarda Madde III-369 kapsamında alınan bir ön kararda, yer alan soruları sorma ve yanıtlar tespit etme konusunda yargılama yetkisi vardır.

Genel Mahkeme, bir davanın Birlik yasasının bütünlüğünü ve tutarlılığını etkileme riski taşıdığını görürse, bir ilke kararı alınması için davayı Avrupa Adalet Divanı'na götürebilir.

Madde III- 359

1. Avrupa yasaları, belirli alanlardaki davalara birinci derecede bakmak üzere, Genel Mahkemeye bağlı, uzmanlaşmış özel mahkemeler kurabilir. Bu yasalar, Adalet Divanıma danışıldıktan sonra Komisyon'un talebi üzerine veya Komisyon'a danışıldıktan sonra Adalet Divanının talebi üzerine kabul edilir.

2. Özel bir mahkeme kuran Avrupa Yasası, mahkemenin örgütlenmesi ve mahkemeye verilen yargılama yetkisi ile ilgili kuralları belirler.

3. Özel mahkemeler tarafından verilen kararlar, sadece hukuki yönden temyize tabidir.

4. Özel mahkemelerin üyeleri, bağımsızlıkları şüphe götürmeyen ve bu makama atanmak için gerekli nitelikleri taşıyan kişiler arasından seçilir. Bunların atanması için Konsey oybirliği ile hareket eder.

5. Özel mahkemeler, kendi usul kurallarını, Adalet Divanı ile uyum içinde oluştururlar. Bu kurallar için. Konsey'in onayı gerekir.

6. Özel mahkemeyi kuran Avrupa yasasında aksi belirtilmediği sürece, Özel mahkemeler için, Avrupa Birliği Adalet Divanı'yla ilgili Anayasa hükümleri ve Avrupa Birliği Adalet Divanı Tüzüğü'nün hükümleri uygulanır.

Madde III - 360

Bir Üye Ülkenin Anayasa çerçevesinde, bir yükümlülüğü yerine getirmede Komisyon tarafından düşünüldüğü hallerde, o Üye Ülkenin görüşü istenir. Bundan sonra Komisyon konu hakkında gerekçeli görüş bildirir.

İlgili Ülkenin Komisyon tarafından belirlenen süre dahilinde bu görüşe uymaması halinde, Komisyon bu meseleyi Avrupa Birliği Adalet Divanı'na götürebilir.

Madde III- 361

Bir Üye Ülke, başka bir Üye Ülke'nin Anayasa çerçevesinde herhangi bir yükümlülüğü yerine getirmedeğini düşünürse, bu meseleyi Avrupa Birliği Adalet Divanı'na götürebilir.

Bir Üye Ülke, başka bir Üye Ülke aleyhinde Anayasa çerçevesinde bir ihlal iddiası nedeniyle dava açmadan önce, bu meseleyi Komisyon'a götürür.

Komisyon, ilgili Ülkelerin her birine, diğer tarafın davası hakkında kendi davasını ve gözlemlerini sözlü ve yazılı olarak göndermesi için fırsat tanıdıktan sonra, gerekli görüş bildirilir.

Komisyon bu meselenin kendisine getirildiği tarihten itibaren üç ay içinde bir görüş bildirmezse, bu durum meselenin Divan'a götürülmesine engel olmaz.

Madde III - 362

1. Avrupa Birliği Adalet Divanı, bir Üye Ülkenin Anayasa çerçevesinde herhangi bir yükümlülüğünü yerine getirmediğine karar verirse, söz konusu Ülkenin, Divan'ın kararına uymak için gerekli tedbirleri alması gerekir.

2. Komisyon, ilgili Üye Ülkenin, Divan kararına uymak için gerekli tedbirleri almadığını düşünürse, bu Ülkeye kendi görüşlerini gönderme fırsatı tanıdıktan sonra davayı Avrupa Birliği Adalet Divanı'na götürebilir. Komisyon, duruma göre uygun gördüğü şekilde, Üye Ülke tarafından yapılacak olan götürü ödemenin veya ceza ödemesinin miktarını belirler.

Divan ilgili Ülkenin Divan kararına uymadığını görürse, bu Ülkeye bir götürü ceza veya para cezası verilmesine hükmedebilir.

Bu prosedür Madde III-361'i ihlal etmez.

3. Komisyon, Madde III-360'a göre, ilgili Ülkenin bir çerçeve yasasını değiştiren tedbirleri bildirme konusundaki yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle bir davayı Avrupa Birliği Adalet Divanı'na getirdiğinde, uygun gördüğü durumlarda, Divan bu tür bir ihmal olduğuna karar verirse, Adalet Divanımdan para cezasına hükmedilmesini talep edebilir.

Divan bir ihlal olduğu fikrine varırsa Komisyon belirlenen miktarı aşmayacak miktarda ilgili Üye Devlet için götürü bir ceza veya cezai ödemeye karar verebilir. Ödeme yükümlülüğü Mahkemenin kararında belirtilen tarihte başlar.

Madde III- 363

Konsey'in Avrupa yasaları ve Avrupa Tüzüğü, belirtilen para cezalan açısından Avrupa Birliği Adalet Divanıma sınırsız yargılama yetkisi verebilir.

Madde III- 364

Anayasamın diğer hükümlerini ihlal etmeksizin, bir Avrupa yasası, kendi belirleyeceği ölçüde, Avrupa Birliği Adalet Divanıma, Avrupa fikri mülkiyet hakları bağlamındaki uyuşmazlıklarda, anayasa hükümlerinin temel alınmasına dair yargılama yetkisi verebilir.

Madde III- 365

1. Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa yasalarının ve çerçeve yasalarının, tavsiyeler ve görüşler dışındaki Konsey, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası tasarruflarının ve üçüncü şahıslar karşısında yasal sonuçlar elde etmeyi hedefleyen Avrupa Parlamentosu tasarruflarının yasaya uygunluğunu inceler. Divan aynı zamanda, üçüncü şahıslar karşısında yasal sonuçlar doğurmayı amaçlayan Birlik organları, büroları ve dairelerinin işlemlerinin yasaya uygunluğunu inceler.

2. Bu amaçla, Avrupa Birliği Adalet Divanı, bir Üye Ülke, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon tarafından usul hukuku hükümlerinin ihlali, Anayasamın veya onun uygulamasıyla ilgili herhangi bir hukuk ilkesinin ihlali veya yetkilerin kötüye kullanılması gerekçeleriyle açılan davalarda, yargılama yetkisine sahiptir.

3. Avrupa Birliği Adalet Divanı, Sayıştay, Avrupa Merkez Bankası ve Bölgeler Komitesi tarafından kendi imtiyazlarının korunması amacıyla açılan davalarda,

1. ve 2. paragraflarda öngörülen koşullar altında yargılama yetkisine sahiptir.

4. 1. ve 2. paragraflarda öngörülen koşullar altında, herhangi bir gerçek veya tüzel kişi, kendisine yöneltilen veya kendisini doğrudan etkileyen ya da kişisel olarak ilgilendiren bir tasarruf aleyhine soruşturma başlatabilir. Ancak bu icrai bir önlem almayı gerektirmez.

5. Birlik organların, dairelerini oluşturan tasarruflar, gerçek veya tüzel kişilerce, bu kuruluşlar aleyhine açılan davalarla ilgili özel koşulları belirler.

6. Bu maddede belirtilen soruşturmalar, işlemin yayımlanmasından veya davacıya bildirilmesinden sonra iki ay içinde yapılır.

Madde III- 366

Dava haklı ise, Avrupa Birliği Adalet Divanı ilgili işlemin geçersiz olduğunu ilan eder.

Ancak, gerekli görmesi halinde Divan, geçersiz olduğunu ilan ettiği tasarrufun hangi kısmının, hangi sonuçlarının kesin olarak geçersiz kıldığını beyan eder.

Madde III-367

Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi Komisyon ya da Avrupa Merkez Bankası, Anayasa'nın ihlali durumunda harekete geçmezlerse, Üye Devletler ve Birliğin diğer kurumları, ihlalin tespit edilmesini sağlamak üzere Avrupa Birliği Adalet Divanına dava açabilirler. Bu hüküm, aynı koşullar altında, Birlik'in harekete geçmeyen organları, ofisleri ve daireleri için de geçerlidir.

İlk olarak ilgili kurum, organ, ofis veya daire harekete geçmeye davet edilirse, dava kabul edilebilir. Bu davet üzerine iki ay içinde ilgili kurum, organ, ofis veya daire henüz görüş bildirmemişse, dava sonraki iki ay içinde açılabilir.

Önceki paragraflarda belirtilen koşullar altında, herhangi bir gerçek veya tüzel kişi, bir Birlik kurumunun, organının, ofisinin veya dairesinin kendisi hakkında bir tavsiye ve görüş dışında bir işlemde bulunmaması halinde Divan'a şikâyetle bulunabilir.

Madde III -368

Tasarrufu geçersiz ilan edilen veya harekete geçmemesinin Anayasa'ya aykırı olduğu ilan edilen kurum, organ, ofis veya dairenin Divan kararlarına uymak üzere gerekli önlemleri alması gerekir.

Bu yükümlülük, Madde IH-431 'in 2. paragrafindan ileri gelen bir yükümlülüğü etkilemez.

Madde III-369

Adalet Divanı, aşağıdaki hallerde ön karar alma yetkisine sahiptir:

- a) Anayasa'nın yorumlanması,
- b) Birlik kuruluşlarının, organlarının, ofislerinin ve dairelerinin işlemlerinin geçerliliği ve yorumlanması.

Bir Üye Ülkenin herhangi bir mahkemesi huzurunda bu tür bir soru ileri sürüldüğünde, bu mahkeme som hakkında bir karar verilmesini gerekli görürse, Adalet Divanından konu ile ilgili bir karar verilmesini isteyebilir.

Bir Üye Devletin mevzuatına göre yargı yolu kapalı olan bir dava sırasında mahkemede, yukarıda (a) ve (b) fıkralarıyla ilgili bir soru karşısında kalan hakim, konuyu Adalet Divanı önüne götürür.

Bir Üye Ülkenin mahkemesinde veya hakimliğinde derdest olan bir davada, tutuklu bir kişi hakkında bu tür bir soru öne sürülürse, Divan gecikmeden harekete geçer.

Madde III-370

Avrupa Birliği Adalet Divanı, Madde III-341'in 2. ve 3. paragrafında belirtilen zararın giderilmesiyle ilgili uyuşmazlıklarda yargılama yetkisine sahiptir.

Madde III-371

Avrupa Konseyi veya Konsey tarafından Madde I-59'a uygun olarak yapılan

bir tespitin ilgili olduğu Üye Ülkenin isteği üzerine, Adalet Divanı sadece bu maddede bulunan usule ait koşullar üzerinde yetki sahibi olacaktır.

Bu tür bir talep, tespit tarihinden itibaren bir aylık bir zaman içerisinde gerçekleştirilmelidir.

Madde III-372

Resmi görevliler için Personel Tüzüğü ve Birlik'in diğeri memurları için istihdam koşullarında belirtilen sınırlar dahilinde veya koşullar altında, Birlik ile onun memurları arasındaki herhangi bir uyumsuzluk halinde, Avrupa Birliği Adalet Divanı yargılama yetkisine sahiptir.

Madde III-373

Avrupa Birliği Adalet Divanı, aşağıda belirtilen anlaşmazlıkları açıklanan sınırlar içinde yargılama yetkisine sahiptir:

a) Avrupa Yatırım Bankası Tüzüğü kapsamındaki yükümlölüklerin Üye Devletler tarafından yerine getirilmesi. Bu bağlamda, Bankanın Yönetim Kurulu, Madde III-360 ile Komisyon'a verilen yetkileri kullanır.

b) Avrupa Yatırım Bankası İdareciler Kurulu tarafından kabul edilen önlemler. Bu bağlamda, herhangi bir Üye Ülke, Komisyon veya Bankanın Yönetim Kurulu, Madde III-365'te belirtilen koşullar içinde başvuruda bulunur.

c) Avrupa Yatırım Bankası Yönetim Kurulu tarafından kabul edilen önlemler. Söz konusu önlemlere karşı başvuru, sadece Üye Devletler veya Komisyon tarafından, Madde III-365'te belirtilen koşullar altında ve Banka Tüzüğünde Madde 19'da belirtilen prosedüre uygun olmama gerekçesine dayanılarak yapılabilir.

d) Ulusal Merkez Bankasının, Anayasa ve Avrupa Merkez Bankaları Sistemi ve Tüzükleri kapsamındaki yükümlölüklerini yerine getirmeleri. Bu bağlamda, Avrupa Merkez Bankası Konseyimin ulusal merkez bankalarına ilişkin yetkileri, Madde III-360 ile Üye Devletlere ilişkin olarak Komisyona verilen yetkilerin aynısıdır. Avrupa Birliği Adalet Divanının bir ulusal merkez bankasının Anayasa kapsamındaki yükümlölüklerini yerine getirmediğini tespiti halinde, o bankadan Divan'ın kararına uyacak şekilde gerekli önlemleri alınması talep edilir.

Madde III-374

Avrupa Birliği Adalet Divanı, ister kamu hukuku, ister özel hukuk tarafından düzenlensin. Birlik veya Birlik adına başkası tarafından yapılan bir Sözleşmede yer alan tahkim koşulu gereğince yargı yetkisine sahiptir.

Madde III- 375

1. Yargı yetkisinin Anayasa ile Adalet Divanına verildiği haller saklı kalmak üzere, Birlik'in taraf olduğu anlaşmazlıklarda Üye Devletlerin mahkemelerinin yargılama yetkisi devam eder.

2. Üye Devletler, Anayasanın uygulanması ve yorumlanması ile ilgili herhangi bir uyuşmazlığı, Anayasa'da öngörülen çözüm yollarına uygun olarak çözerler.

3. Adalet Divanı, anlaşmazlığın taraflar arasında özel bir anlaşma kapsamında kendisine sunulması halinde, Anayasa ile ilgili her konuda Üye Devletler arasında çıkan uyuşmazlıklarda her zaman yargı yetkisine sahiptir.

Madde III- 376

Avrupa Birliği Adalet Divanı, Madde I-40 I-41 ile Başlık V'te Kısım II'nin ortak dış politika ve güvenlik politikasını ilgilendiren hükümleri üzerinde bir yargılama yetkisine sahip değildir.

Ancak, Divan Konsey tarafından özel veya tüzel kişilere karşı alınan önlemlerin yasal liğı yetkisine sahiptir.

Madde III- 377

Adalet Divanı, özgürlük, güvenlik ve adalet alanını içeren Başlık III, Kısım IV, Bölüm 4 ve 5'te yer alan hükümlerdeki yetkilerini kullanırken, bir Üye Ülkenin emniyet teşkilatı veya diğer makamlar tarafından yürütölen operasyonların geçerliliğini ve oransallığını veya söz konusu faaliyetin ulusal hukukun konusu olduğı hallerde, yasa ve düzeni sürdürmek ve iç güvenliğı korumak için Üye Devletlerin yükümlü oldukları sorumlulukların uygulanmasını inceleme yetkisine sahip değildir.

Madde III-378

Madde III-365 (6) da belirtilen sürenin sona ermesine karşın, taraflardan herhangi biri, Konsey'in, Komisyon'un veya Avrupa Merkez Bankası'nın bir Avrupa yasası veya tüzüğünün konu edildiğı başvuruda, Avrupa Birliğı Adalet Divanı huzurunda tasarrufun uygulanamayışını savunmak amacıyla Madde III-365 (2) de belirtilen gerekçeleri ileri sürebilir.

Madde III- 379

1. Avrupa Birliğı Adalet Divanı'nda açılan davalarda yürütmeyi durdurma talebinde bulunulamaz. Ancak, Avrupa Adalet Divanı, lüzum görürse, itiraz edilen tasarrufun askıya alınmasına karar verebilir.

2. Avrupa Birliği Adalet Divanı, açılan davalarda, alınması zorunlu geçici önlemleri belirleyebilir.

Madde III-380

Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın kararları Madde III-401'de belirlenen koşullar kapsamında uygulanabilir.

Madde III-381

Avrupa Birliği Adalet Divanı Tüzüğü bir Protokol ile belirlenir.

Bir Avrupa yasası. Tüzüğün Başlık I ve Madde 64 dışındaki hükümlerini değiştirebilir. Söz konusu yasa, Adalet Divanı'nın önerisi üzerine Komisyon istişarede bulunulduktan sonra veya Komisyon Tın talebi üzerine Adalet Divanı ile istişarede bulunulduktan sonra kabul edilir.

Alt Bölüm VI

Avrupa Merkez Bankası

Madde III-382

1. Avrupa Merkez Bankası İdare Konseyi Madde III-197'de işaret edilen istisnai durum haricinde, Üye Devletlerin merkez bankalarının Başkan ve Avrupa Merkez Bankası Yönetim Kurulu Üyelerinden oluşur.

2. Yönetim Kurulu, Başkan, Başkan Yardımcısı ve dört üyeden oluşur.

Yönetim Kurulu'nun Başkan, Başkan Yardımcısı ve diğer Üyeleri, Konsey'in tavsiyesi üzerine ve Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Merkez Bankası İdare Konseyime danıştıktan sonra, para veya banka konularında mesleki deneyimi olan tanınmış kişiler arasından, nitelikli çoğunlukla hareket eden Avrupa Konseyi tarafından atanırlar.

Görev süreleri sekiz yıldır, tekrar aynı göreve atanamazlar.

Sadece Üye Devletlerdi tabiyetine mensup olan kişiler Yönetim Kurulu üyesi olabilirler.

Madde III-383

1. Konsey Başkanı ve bir Komisyon üyesi, oy hakkını haiz olmaksızın Avrupa Merkez Bankası İdare Konseyimin toplantılarına katılabilirler.

Konsey Başkanı, Avrupa Merkez Bankası İdare Konseyime öneride bulunabilir.

2. Avrupa Merkez Bankası'nın Başkanı, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin görevleri ve hedefleri ile ilgili konuları tartışırken Konsey toplantılarına davet edilir.

3. Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'nin faaliyetleri ve hem önceki hem de içerisinde bulunulan yılın para politikası hakkında Avrupa Parlamentosu'na, Avrupa Konseyi'ne, Konsey'e ve Komisyon'a yıllık rapor verir.

Avrupa Merkez Bankası'nın Başkanı ve Yönetim Kumlu üyeleri, Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine veya doğrudan Avrupa Parlamentosuzum yetkili organları tarafından dinlenebilir.

Alt Bölüm VII

Sayıştay

Madde III-384

Sayıştay, Birlik'in tüm gelir ve gider hesaplarını inceler. Sayıştay, bunun dışında Birlik tarafından kurulan organ ofis veya dairelerin tüm gelir ve gider hesaplarını da inceler. Ancak, bu organları oluşturan karar ve tüzük hükümlerinde aksine bir düzenleme varsa, bu inceleme yapılmaz.

Sayıştay, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi'ne, hesapların güvenilirliği ve temeli oluşturan işlemlerin yasalılığı ve kurallara uygunluğu hakkında, Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayınlanmak üzere bir güvence beyanında bulunur. Birlik faaliyetlerinin her alanında, özel değerlendirmelerle bu beyan desteklenir.

Sayıştay, tüm gelirlerin toplanıp toplanmadığını ve tüm harcamaların yasal ve kurallara uygun biçimde yapılıp yapılmadığını, mali yönetimin sağlıklı olup olmadığını araştırır. Bunu yaparken, özellikle usulsüz durumlar hakkında rapor verir.

Gelir denetimi, hem ödenecek tutarlar, hem de Birlik'e fiilen ödenmiş tutarlar esas alınarak yapılır.

Harcama denetimi, taahhüt edilen ve fiilen gerçekleşen ödemeler esasına göre gerçekleştirilir.

Bu denetimler, söz konusu mali yıl için hesaplar kapanmadan önce yapılabilir.

Denetim kayıtlara dayanır ve gerektiğinde diğer kurumlarda yerinde, Birlik adına gelir ve giderleri yöneten kuruluşlarda, Birlik bütçesinden ödeme yapılan herhangi bir gerçek ve tüzel kişinin tesisleri dahil olmak üzere, Üye Devletlerde gerçekleştirilir. Üye Devletlerde denetim, ulusal denetim kuruluşlarıyla ve ilgili dairelerle bağlantılı olarak yapılır.

Sayıştay ve Üye Devletlerin ulusal denetim organları, bağımsızlıklarını korur-

ken, bir güven duygusu içinde işbirliğinde bulunurlar. Bu organlar ve daireler, denetimde yer alma niyetinde olup olmadıkları konusunda Sayıştay'ı bilgilendirirler.

Diğer kurumlar, Birlik adına gelir ve giderleri yöneten organ, ofis ve daireler, bütçeden ödeme yapılan tüm gerçek ve tüzel kişiler ve ulusal denetim kuruluşları ve yetkili ulusal daireler, Sayıştay'a görevini gerçekleştirmesi için gerekli tüm belge ve bilgileri iletirler.

Avrupa Yatırım Bankası'nın Birlik giderleri ve gelirlerinin yönetimine ilişkin olarak Banka tarafından saklanan bilgilere Sayıştay'ın erişim hakkı, Sayıştay, Banka ve Komisyon arasında yapılan bir anlaşmayla belirlenir. Sayıştay yine de Banka tarafından yönetilen Birlik gelir ve giderlerinin denetimi için gerekli bilgilere ulaşabilir.

4. Sayıştay, her mali yılın bitişinden sonra bir yıllık rapor hazırlar. Bu rapor, diğer kurumlara iletilir ve söz konusu kurumların Sayıştay'a yanıtlarıyla birlikte Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayınlanır.

Sayıştay ayrıca, istediği zaman, özellikle özel raporlar biçiminde olmak üzere, belirli konulardaki gözlemlerini sunabilir ve diğer kurumlardan birinin talebi üzerine görüş bildirebilir.

Sayıştay, yıllık raporlarını, özel raporlarını veya görüşlerini, Üyelerinin çoğunluk oyu ile kabul eder. Ancak Sayıştay, kendi bünyesinde usul kuralları ile oluşturduğu alt kurul vasıtasıyla bazı rapor ve görüşleri iç tüzük hükümlerine göre açıklayabilir.

Sayıştay, bütçenin uygulanması konusundaki denetim yetkilerini kullanmalarında Avrupa Parlamentosu'na yardımcı olur.

Sayıştay, Usul Kurallarını kabul eder. Bu kurallar için, Konsey'in onayı gereklidir.

Madde III-385

Sayıştay Üyeleri, mensubu olduğu Ülkenin dış denetim teşkilatlarında bulunan veya daha önce bulunmuş olan ya da özellikle bu göreve ait niteliklere sahip kişiler arasından seçilir. Bağımsızlıkları kesindir.

Sayıştay Üyeleri altı yıllık bir dönem için tayin edilir. Görev süreleri yenilenebilir. Konsey, her Üye Ülke tarafından yapılan tekliflere göre hazırlanan Üye listesini belirleyen bir Avrupa kararını kabul eder. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra karar verir.

Sayıştay Üyeleri, Başkanlarını üç yıllık bir dönem için kendi aralarından seçerler. Başkan yeniden seçilebilir.

Sayıştay Üyeleri, Birlik'in genel çıkarı için, görevlerini yerine getirirken tamamen bağımsızdırlar. Söz konusu görevde iken, herhangi bir hükümetten veya teşkilattan talimat alamazlar. Görevlerine uygun olmayan herhangi bir faaliyetten kaçınırlar.

Sayıştay Üyeleri, görev süreleri boyunca, gelir getirsin, getirmesin, herhangi başka bir işle uğraşamazlar. Görevlerini üstlenirken, görev sürelerinin öncesinde ve sonrasında, görevlerinden doğan yükümlülöklere ve özellikle, makamlarından ayrıldıktan sonra, bazı atamaların ve avantajların kabulü konusunda dürüstlük ve sağduyu içinde davranma ödevlerine saygı göstereceklerine dair resmi bir taahhütte bulunurlar.

Normal değışiklik veya ölüm dışında, Sayıştay Üyelerinin ödevleri görevden ayrıldıklarında veya 6. paragraf gereğince Adalet Divanı'nın bir kararıyla zorunlu olarak emekli edildiklerinde sona erer.

Boşalan görev yeri söz konusu Üyenin görev süresinin kalan kısmı için doldurulur.

Sayıştay Üyeleri, zorunlu emeklilik halleri dışında değıştirilene kadar görevde kalırlar.

Sayıştay'ın bir Üyesi, sadece Sayıştay'ın talebi üzerine Adalet Divanının söz konusu Üyenin artık gerekli koşullara ve görevinden doğan yükümlölöklere uygun olmadığını saptaması halinde görevinden veya emeklilik hakkından ya da kendi namına olan diğeri avantajlardan yoksun bırakılabilir.

BÖLÜM II

BİRLİK'İN DANIŞMA ORGANLARI

Alt Bölüm I Bölgeler Komitesi

Madde III-386

“Bölgeler Komitesi Üyeleri”nin sayısı üç yüz elliye geçmez. Komisyon'un teklifi üzerine oybirliği ile hareket eden Konsey, Komite'nin birleşimini belirleyen bir Avrupa kararı benimser.

Komite üyeleri ve eşit sayıdaki yedek üyeler, beş yıllık bir süre için atanırlar. Bu Üyelerin görev süreleri yenilenebilir. Hiç bir komite üyesi aynı zamanda Avrupa Parlamentosu'nun üyesi olamaz.

Konsey, Üye Devletlerin her biri tarafından verilen tekliflere göre hazırlanan asıl ve yedek üye listesini oluşturan Avrupa kararını kabul eder.

Anayasa'nın 1-32 (2) maddesine göre üstlendikleri görev sona erince, Komite üyelerinin görev süreleri kendiliğinden sona erer. Bunu takiben aynı usule uygun olarak, anılan görev süresinin kalan kısmı için yeni seçim yapılır.

Madde III- 387

Bölgeler Komitesi, başkanını ve görevlilerini üyeleri arasından iki buçuk yıllık bir süre için seçer.

Komite, Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in veya Komisyon'un talebi üzerine başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Komite aynı zamanda, kendi inisiyatifiyle toplanabilir.

Bölgeler Komitesi, kendi usul kurallarını kabul eder.

Madde III- 388

Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon; Bölgeler Komitesine, Anayasa'nın uygun gördüğü hallerde veya özellikle söz konusu kurululardan birinin uygun gördüğü, sınır ötesi işbirliğini gerektiren konular olmak üzere, diğer tüm konularda danışır.

Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon, gerek gördüğü takdirde. Komiteden istediği görüşleri bir ay içinde bildirmesini ister. Görüşün bir aylık sürenin dolmasından sonra yapılması karar alınmasını etkilemez.

Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışılan hallerde, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon bu konuda Bölgeler Komitesini bilgilendirirler. Bölgeler Komitesi, bölgesinin çıkarı söz konusu olan konularda, kendi inisiyatifiyle görüş bildirir.

Komite görüşünü toplantı tutanaklarıyla birlikte Avrupa Parlamentosu'na, Bakanlar Konseyi'ne ve Komisyon'a iletir.

Alt Bölüm II

Ekonomik ve Sosyal Komite

Madde - 389

Ekonomik ve Sosyal Komite üyelerinin sayısı üç yüz elliye geçmez. Komisyon'un teklifi üzerine oybirliği ile hareket eden Konsey, Komite'nin bileşimini belirleyen bir Avrupa kararını oybirliği ile kabul eder.

Madde III-390

Ekonomik ve Sosyal Komite üyeleri beş yıllık bir süre için atanır. Bu üyelerin görev süreleri yenilenebilir.

Konsey, Üye Devletlerin her biri tarafından verilen tekliflere göre hazırlanan üye listesini oluşturan Avrupa kararını kabul eder.

Konsey, Komisyon'a danıştıktan sonra hareket eder. Konsey ayrıca, çeşitli ekonomik ve sosyal kuruluş temsilcileriyle sivil toplum örgütleri temsilcilerinin görüş ve önerilerini de alır.

Madde III-391

Ekonomik ve Sosyal Komite, kendi başkanını ve görevlilerini üyeleri arasından iki buçuk yıllık bir süre için seçer.

Komite, Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in veya Komisyon'un talebi üzerine başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Komite aynı zamanda, kendi inisiyatifıyla de toplanabilir.

Komite kendi usul kurallarını kabul eder.

Madde III- 392

Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Anayasa'da belirtilen hallerde Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışır. Anayasa'da yer almasa da gerekli görülen her durumda bu danışma mümkündür.

Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon Komitenin görüşünü bir ay içinde bildirmesini isterler. Görüşün daha geç bir zamanda bildirilmesi alınacak kararı engellemez.

Komite'nin görüşü, müzakere tutanağı ile birlikte, Avrupa Parlamentosu'na, Konsey'e ve Komisyon'a iletilir.

BÖLÜM III

AVRUPA YATIRIM BANKASI

Madde III- 393

Avrupa Yatırım Bankası tüzel kişiliğe sahiptir.

Avrupa Yatırım Bankası'nın üyeleri Üye Devletlerdir.

Avrupa Yatırım Bankası Tüzüğü, bir protokol ile belirlenir.

Avrupa Yatırım Bankası Tüzüğü, Konsey tarafından değiştirilebilir. Konsey, banka ve Parlamento'ya danıştıktan sonra, Komisyon'dan gelen bir öneri üzerine ya da parlamento ve Komisyona danıştıktan sonra Avrupa Yatırım Bankasının talebi üzerine oybirliği ile hareket eder.

Madde III- 394

Avrupa Yatırım Bankası'nın görevi, sermaye piyasasına başvurarak ve kendi kaynaklarını kullanarak, iç pazarın Birlik'in çıkarları yönünde, dengeli ve istikrarlı biçimde gelişmesine katkıda bulunmaktır. Banka bu amaçla, kamu yararına çalışma ilkesine uygun olarak, ekonominin tüm sektörlerinde aşağıdaki projelere para bulunmasını kolaylaştıracak krediler ve güvenceler verir:

a) Kalkınmada geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için uygulanan projeler,

b) İç pazarın kurulması ve işleyişiyle yeni faaliyetleri yaratılmasını veya işletmelerin modernizasyonunu ve değişimini hedefleyen projeler,

c) Üye Devletlerin her birinde mevcut, çeşitli yollarla tam olarak finanse edilemeyecek büyüklükte veya böyle bir yapıya sahip olan, Üye Ülkelerin ortak çıkarına hitap eden projeler.

Banka, görevlerini yerine getirirken, yapısal fonlar ve Birlik'in diğer mali araçlarının yardımıyla yatırım programlarına para sağlanmasını kolaylaştırır.

BÖLÜM IV

BİRLİK'İN KURUMLARI, ORGANLARI, OFİSLERİ VE DAİRELERİ İÇİN ORTAK OLAN HÜKÜMLER

Madde III- 395

1. Anayasa'ya göre Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine bir karar alırsa, I-55, I-56, III-396 (10) ve(13), III-404 ve III-405 (2) maddelerde belirtilen haller hariç, bu kararı ancak oybirliği ile değiştirebilir.

2. Konsey bir tasarrufta bulunmadıkça, Komisyon, Birlik tasarruflarının kabul edilmesi sürecinde istediği zaman teklifinde değişiklik yapabilir.

Madde III-396

1. Anayasa gereğince, Avrupa yasaları ve çerçeve yasaları, normal yasal usuller içinde kabul edildikleri zaman, aşağıdaki hükümler uygulanır:

2. Komisyon, Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e bir teklif verir.

İlk okuma

3. Avrupa Parlamentosu, ilk okuma sırasında tutumunu tespit eder ve bunu Konsey'e bildirir

4. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun tutumunu onaylarsa, önerilen tasarruf kabul edilir.

5. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun tutumunu onaylamazsa, ilk okuma sırasında kendi tutumunu kabul eder ve bunu Avrupa Parlamentosu'na bildirir.

6. Konsey, ilk okuma sırasındaki tutumunu benimsemesine neden olan gerekçeler konusunda Avrupa Parlamentosu'nu tam olarak bilgilendirir. Komisyon da tutumu hakkında keza Avrupa Parlamentosu'nu tam olarak bilgilendirir.

İkinci okuma

7. Söz konusu bildirimi izleyen üç ay içinde Avrupa Parlamentosu,

a) Konsey'in ilk okumadaki tutumunu onaylarsa veya karar almazsa, önerilen tasarrufu kabul etmiş sayılır.

b) Konsey'in ilk okumadaki tutumunu, kendisini oluşturan Üyelerin çoğunluğu ile reddederse, önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır.

c) Kendisini oluşturan Üyelerin çoğunluğuyla, Konsey'in ilk okumadaki tutumunda değişiklik yapılmasını önerirse, buna göre değiştirilen metin, söz konusu değişikliklerle ilgili görüşlerini bildirmeleri için Konsey'e ve Komisyon'a iletilir.

8. Avrupa Parlamentosu'nun değişikliklerini almasından sonraki üç ay içinde, nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey,

a) Bu değişikliklerin tamamını onaylarsa, söz konusu tasarruf kabul edilmiş sayılır.

b) Değişikliklerin tamamını onaylamazsa. Konsey Başkanı, Avrupa Parlamentosu Başkanı ile anlaşarak, altı hafta içinde Uzlaştırma Komitesi'ni toplantıya çağırır.

9. Konsey, Komisyon'un olumsuz görüş bildirdiği değişiklikler hakkında oybirliği ile hareket eder.

Uzlaştırma

10. Konsey Üyeleri veya onların temsilcileri ile aynı sayıda Avrupa Parlamentosu'nu temsil eden üyeden oluşan Uzlaştırma Komitesi, Konsey üyelerinin veya onların temsilcilerinin nitelikli çoğunluğu ve Avrupa Parlamentosu'nu temsil eden

üyelerin çoğunluğuyla, toplantıya çağırılmasından sonraki altı hafta içinde, Parlamentoyum ve Komisyon'un ikinci okumadaki tutumlarına dayanarak, ortak bir metin üzerinde anlaşma yapma görevine sahiptir.

1 I. Komisyon, Uzlaştırma Komitesi'nin çalışmalarında yer alır ve Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in tutumlarının uzlaştırılması amacıyla tüm gerekli girişimlerde bulunur.

12. Uzlaştırma Komitesi, toplantıya çağırılmasından sonraki altı hafta içinde ortak metni onaylamazsa, teklif edilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır.

Üçüncü okuma

13. Şayet bu süre içinde, Uzlaşma Komitesi ortak bir metni onaylarsa, verilen oyların çoğunluğuyla karar alan Avrupa Parlamentosu ile nitelikli çoğunlukla hareket eden Konsey'in her ikisi de bu onaydan sonra altı hafta içinde Uzlaştırma Komitesi kararını kabul edip etmeyeceklerine dair kararlarını verirler.

14. Bu Maddede belirtilen üç aylık süre ile altı haftalık süre, Avrupa Parlamentosu veya Bakanlar Konseyi'nin inisiyatifyle sırasıyla en çok bir ay ve iki hafta uzatılır.

Özel hükümler

15. Anayasa'da özel olarak belirtilen hallerde, bir grup Üye Ülkenin inisiyatifi, Avrupa Merkez Bankası'nın tavsiyesi veya Adalet Divanı ya da Avrupa Yatırım Bankası'nın talebi üzerine bir yasanın veya çerçeve yasanın normal yasal prosedüre sunulması halinde, 2. paragraf, 6. paragrafın 2. cümlesi ve 9. paragraf uygulanmaz.

Avrupa Parlamentosu ve Konsey, önerilen tasarrufu ve ilk okuma ile ikinci okuma sırasındaki tutumlarını Komisyon'a bildirirler. Avrupa Parlamentosu veya Konsey, Komisyon'un da kendi görüşünü bildirmesini isterler. Bu istek olmasa da, Komisyon kendiliğinden görüş bildirebilir. Komisyon, gerekli görürse, 11. paragrafta belirtilen koşullar altında Uzlaştırma Komitesi'nde yer alabilir.

Madde III- 397

Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon, birbirleriyle istişarede bulunurlar ve ortak anlaşma yoluyla işbirliği yöntemlerini düzenlerler. Bu amaçla, Anayasa'ya uygun olarak, bağlayıcı nitelikte kurumlar arası anlaşmalar yapabilirler.

Madde III- 398

1. Birlik'in kurumları, organları, ofisleri ve daireleri görevlerini yerine getirirken, açık etkili ve bağımsız bir Avrupa yönetimi desteğine sahiptirler.

2. Bu amaca yönelik hükümler, Madde III-427 esas alınarak kabul edilen İstihdam Koşulları ve Görevliler Tüzüğü ile uyumlu bir Avrupa yasası ile kabul edilir.

Madde III- 399

1. Birlik'in kurumları, organları, ofisleri ve daireleri, çalışmalarında şeffaflığı sağlamak üzere, halkın düzenlenen belgelere ulaşmasını kolaylaştırırlar.

Avrupa Birliği Adalet Divanı ve Avrupa Merkez Bankası idari görevlerini yerine getirirken, Madde I-50 (3) hükümlerine tabidir. Bu madde sadece idari görevlerin yerine getirilmesi için uygulanır.

2. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, Madde I-50 (3)'de belirtilen Avrupa yasaları tarafından hükme bağlanan usul yasalarıyla ilgili belgelerin yayınlanmasını sağlarlar.

Madde III- 400

1. Konsey, aşağıdaki hususları belirleyen Avrupa tüzüğünü ve kararlarını kabul eder:

a) Avrupa Konseyi Başkanı'nın, Komisyon Başkanı'nın, Birlik Dışişleri Bakanının Avrupa Komisyonu ve Komisyon Üyelerinin, Avrupa Birliği Adalet Divanı Başkanı, Üyeleri ve Sicil Memuru'nun, Genel Mahkeme Üyeleri ile Sicil Memuru'nun maaşları, ödenekleri ve emekli maaşları,

b) Sayıştay Başkanı ile Üyelerinin maaşları, ödenekleri ve emekli maaşları ve çalışma koşulları,

c) (a) ve (b)'de belirtilen kişilere yapılacak maaş ödemesi yerine geçen her türlü ödeme.

2. Konsey, Ekonomik ve Sosyal Komite Üyelerini ödeneklerini belirleyen Avrupa tüzüğü ve kararlarını kabul eder.

Madde III- 401

Konsey'in, Komisyon'un ve Avrupa Merkez Bankası'nın, ülkeler dışındaki kişilere parasal yükümlülükler getiren tasarrufları uygulanabilir nitelikte olmalıdır.

Bu tasarrufların uygulama zorunluluğu, ilgili Üye Ülkenin mevzuatı ile düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Kararın icrası, Üye Ülkenin yetkili kıldığı ulusal makam tarafından yapılır ve yetki belgesi icra emrine eklenerek Komisyon'a ve Avrupa Birliği Adalet Divanı'na bildirilir.

Bu formaliteler ilgili tarafın başvurusu üzerine tamamlandıktan sonra, ilgili şahıs, ulusal mevzuat hükümlerine uygun olarak doğrudan yetkili makama başvurur.

Kararın uygulanması, sadece Avrupa Birliği Adalet Divanının bir kararıyla askıya alınabilir. İlgili ülkenin mahkemeleri, usulsüz bir biçimde yürütülen icra hakkındaki şikâyetler konusunda yargılama yetkisine sahiptir.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Temmuz 2006-30 Eylül 2006 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun Yurtdışı Ziyaretleri

- 26 Ağustos-01 Eylül 2006 tarihleri arasında Vietnam’ın Başkenti Hanoi’de gerçekleştirilen Türkiye-Vietnam Karma Ekonomik Komisyon (KEK) III. Dönem Toplantısına katılmak üzere anılan ülkeye resmi bir ziyarette bulunmuştur.

- 16-19 Eylül 2006 tarihleri arasında Suudi Arabistan’ın Cidde Kentinde Yapılan “Irak’a Komşu Ülkeler İçişleri Bakanları 3. Toplantısına katılmış ve çeşitli temaslarda bulunmuştur.

Gerçekleşen bu toplantı sırasında bölge ülkeleri ile kapsamlı bir görüş alışverişinde bulunulmuş, terörle mücadele konusundaki işbirliğini geliştirecek bir protokol imzalanmıştır.

Bakan Abdülkadir AKSU’yu Ziyaret Eden Yabancı Heyetler

- Birleşmiş Milletler Mukim Koordinatörü Mahmood A. Ayub’u; 27 Eylül 2006 Çarşamba günü 14:00-14:30 saatleri arasında Makamında kabul etmiştir.

Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- Müsteşar Yardımcısı Alim BARUT, 05-10 Temmuz 2006 tarihleri arasında “NATO’da Son Gelişmeler” konulu toplantıya katılmak üzere Belçika’ya gitmiştir.

- Müsteşar Yardımcısı Zekeriya ŞARBAK, 06-09 Eylül 2006 tarihleri arasında Belçika’da düzenlenen “Yargı ve Temel Haklar” konulu toplantı ile 10-16 Eylül 2006 tarihleri arasında İspanya’da gerçekleştirilen “Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi” toplantısına katılmıştır.

- UNDP’nin yürüttüğü yerel yönetim reformunu destekleme projesi kapsamında; 9-16 Eylül tarihleri arasında Müsteşar Yardımcısı Zekeriya ŞARBAK, Samsun Valisi Hasan Basri GÜZELOĞLU, Mahalli İdareler Genel Müdür Vekili Ercan TOPACA, Kontrolörler Başkanı Hayrettin GÜNGÖR ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürleri Murat ZORLUOĞLU, Süleyman ELBAN, Mustafa YILDIZ, İspanya yerel yönetim sistemini yerinde incelemek üzere adı geçen ülkeye gitmişlerdir.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR; 27 Eylül-1 Ekim 2006 tarihleri arasında Finlandiya'nın Lahdi kentinde yapılan "Avrupa Ekonomik Alan ve Aday Ülkeler Sivil Korunma Genel Müdürler Toplantısına" katılmıştır.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü

- İller İdaresi Genel Müdürü Dr. Ahmet ALTIPARMAK; "5233 Sayılı Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılınması Hakkındaki Kanun'un" komisyon toplantılarına katılmak üzere, 10-13 Temmuz 2006 tarihleri arasında Fransa'ya gitmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Eğitim Dairesi Başkanı Vali Osman DIRAÇOĞLU, 8 Ağustos-6 Eylül 2006 tarihleri arasında "Afet Zararlarını Azaltma Eğitim Projesi" çerçevesinde yapılan ileri düzeyde eğitimlere katılmak üzere Japonya'ya gitmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- 92. Döneme mensup 62 kaymakam adayının katılımıyla 26. Dönem Yabancı Dil Kursu, 01 Mayıs-01 Eylül 2006 tarihleri arasında yapılmıştır. Kursu katılan kaymakam adaylarının 7'si Almanca, 10'u Fransızca, 45'i ise İngilizce eğitim almışlardır.

- 92. Dönem kaymakam adaylarının yurtdışına gönderilmeden önce bölücü faaliyetlere yönelik eylem planı çerçevesinde, terör örgütünün yurtdışı faaliyetleri hakkında çok yönlü olarak eğitilmeleri amacıyla, 1. Dönem Yurtdışı Oryantasyon Kursu; 04-06 Eylül 2006 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı anfisinde yapılmış, kursa 62 kaymakam adayı katılmıştır.

- 93. Dönem kaymakam adaylarının mesleğe yönelik olarak katıldıkları 9. Dönem Oryantasyon Kursu, 41 kaymakam adayının katılımıyla, 25-29 Eylül 2006 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Vali Durmuş Yalçın Konferans Salonunda yapılmıştır.

Genel İdare Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- Bakanlığımız ile Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) arasında 12 Ağustos 2005 tarihinde; yerel yönetimlere yönelik "Afet Zararlarını Azaltma" eğiti-

mi verilmesi konusunda 3 yıl süreli olarak imzalanan protokol çerçevesinde; 11-15 ve 18-22 Eylül 2006 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığı Vali Durmuş Yalçın Konferans Salonunda 69 ve 70. Dönem Belediye Teknik Personel Semineri yapılmış, ilkinde 31, ikincisine ise 22 olmak üzere toplam 53 Belediye Teknik Personeli katılmıştır.

- Bakanlık personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla, 25 Eylül-6 Ekim 2006 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Bilgisayar Sınıfında 125. Dönem İleri Düzey Bilgisayar Kursu düzenlenmiş ve kursa 20 Bakanlığımız personeli katılmıştır.

- Bakanlığımızca hazırlanan Yıllık Eğitim Planı çerçevesinde 2006 Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında gerçekleştirilen 5 eğitim faaliyetiyle 238 kişi eğitilmiştir. Bunlardan 166'sı Mülki İdare Amiri, 19'u Genel İdare Hizmetleri, 53'ü ise Teknik Hizmetler Sınıfı personeldir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 31 Ağustos 2006 tarih ve 26275 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/ 8419 sayılı Karar ile açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine Eskişehir İl Özel İdaresi Genel Sekreteri Sadık ALTINKAYNAK’ın atanması, 657 sayılı Kanunun 71 ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 14 Eylül 2006 tarih ve 26289 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/8489 sayılı Karar ile Kırşehir Emniyet Müdürü Yaşar AGDERE ve Rize Emniyet Müdürü İbrahim KAYA’nın, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları, Artvin Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Necmettin EMRE’nin, Kırşehir Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Ahmet TÜRKER’in, Ordu Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Sezai BORAN’ın, Rize Emniyet Müdürlüğüne, Merkez Emniyet Müdürü Şammaz DEMİRTAŞ’ın atanmaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü maddesi ve 2451 sayılı Kanunun 2 inci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 26 Eylül 2006 tarih ve 26301 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/8493 sayılı Karar ile açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine Kültür ve Turizm Bakanlığı Bakanlık Müşaviri Ahmet KARA’nın atanması, 657 sayılı Kanunun 71 ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- İçişleri Bakanlığının 25/9/2006 tarihli ve 431 sayılı yazısı üzerine, 5442

sayılı İl İdaresi Kanununun 6'ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, 28.09.2006 tarih ve 26303 sayılı Resmi Gazetemde yayımlanan 2006/10968 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 25/9/2006 tarihinde; Kocaeli Valisi Erdal ATA, Denizli Valisi Gazi ŞİMŞEK, Karabük Valisi Cemalettin SEVİM, Iğdır Valisi Halil ULUSOY Merkeze alınmış, Sivas Valisi Dr. Hasan CANPOLAT Denizli Valiliğine, Rize Valisi Enver SALİHOĞLU Gümüşhane Valiliğine, Üsküdar Kaymakamı Saim Saffet KARAHİSARLI Iğdır Valiliğine, Yozgat Valisi Gökhan SÖZER Kocaeli Valiliğine, Merkez Valisi Can DİREKÇİ Karabük Valiliğine, Kadıköy Kaymakamı Kasım ESEN Rize Valiliğine, Gümüşhane Valisi Veysel DALMAZ Sivas Valiliğine, Eski A.P.K. Kurulu Başkanı olup, Strateji Geliştirme Başkanı V. Amir ÇİÇEK Yozgat Valiliğine atanmıştır.

MEVZUAT BOLUMU

1 TEMMUZ 2006 - 30 EYLÜL 2006 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ

I- KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
22.06.2006	5525	Memurlar İle Diğer Kamu Görevlilerinin Bazı Disiplin Cezalarının Afili Hakkında Kanun	04.07.2006	26218
28.06.2006	5525	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	04.07.2006	26218
29.06.2006	5529	Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	04.07.2006	26218
29.06.2006	5534	Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	05.07.2006	26219
01.07.2006	5540	Dahiliye Memurları Kanunu. İl İdaresi Kanunu. İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	05.07.2006	26219
27.06.2206	5527	Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	07.07.2006	26221
29.06.2006	5535	Bazı Kamu Alacaklarının Tahsil ve Terkinine İlişkin Kanun	08.07.2006	26222

01.07.2006	5538	Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	12.07.2006 26226
29.06.2006	5532	Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	18.07.2006 26232

II- MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin
			Tarihi Sayısı
05.07.2006	10703	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kolombiya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan “Diplomatik, Resmi, Hizmet ve Hususi Pasaport Hamillerinin Vize Yükümlülüğünün Karşılıklı Olarak Kaldırılmasına Dair Anlaşma’nın Onaylanması Hakkında Karar	08.08.2006 26253

III - MİLLETLERARASI SÖZLEŞMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin
			Tarihi Sayısı
29.06.2006	10693	İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Sözleşmenin Oluşturduğu Denetim Mekanizmasının Değiştirilmesine İlişkin 14 Nolu Protokol’un Onaylanmasına Hakkın-da Karar	08.08.2006 26253

IV - TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin
			Tarihi Sayısı
17.07.2006	10739	Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Tüzük	06.08.2006 26251

V - BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
09.06.2006	00603	Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Karar	04.07.2006	26218
31.05.2006	10550	Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar	06.07.2006	26220
07.06.2006	10573	İstanbul İli, Beyoğlu İlçesinde Bulunan Bazı Alanların, Yenileme Alanı Çalışmaları Kapsamında, Beyoğlu Belediyesi Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	06.07.2006	26220
01.06.2006	10552	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilen Şanlıurfa İlinde. Bazı Yerleşim Yerlerinin Ana Köyden Ayrılarak Bağımsız Köy Haline Getirilmeleri Hakkında Karar	07.07.2006	26221
09.06.2006	10578	Bazı Kararnamelerle Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 2 Kişiy e İlişkin Hükümlerin İptali Hakkında Karar	07.07.2006	26221
26.06.2006	10620	Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Karar	08.07.2006	26222
09.06.2006	10585	Bazı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Sermayesinin % 50'sinden Fazlası Belediyelere Ait Şirketlerin, 31/12/2004 Tarihi İtibanyla Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu ve Özel Hukuka Tabi Alacakları ile Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçlarının Takas. Mahsup ve Kesinti İşlemine Tabi Tutulmasına Dair Belediye Uzlaşma Komisyonu Kararlarının Onaylanmasına İlişkin Kararan Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	12.07.2006	26226 (Mükerrer)
21.06.2006	10635	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	12.07.2006	26226

26.06.2006	10659	Bazı Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Sermayesinin % 50'sinden Fazlası Belediyelere Ait Şirketlerin, 31/12/2004 Tarihi İtibarıyla Kamu Kurum ve Kuruluşlarından Olan Kamu ve Özel Hukuka Tabi Alacakları ile Bunların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçlarının Takas, mahsup ve Kesinti İşlemine Tabi Tutulmasına Dair Belediye Uzlaşma Komisyonu Kararlarının Onaylanmasına İlişkin Karar	14.07.2006	26228
29.06.2006	10683	82 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığına Alınan 6 Kişiyeye İlişkin Hükümlerin İptali Hakkında Karar	21.07.2006	26235
05.07.2006	10695	Bazı Mahalli İdarelerin Güney Antalya Turizmi Geliştirme ve Altyapı İşletme Birliği (GATAB)'ne Katılmaları Hakkında Karar	25.07.2006	26239
29.06.2006	10730	İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce Düzenlenen Hizmetiçi Eğitim. Kurs ve Seminerler ile Benzeri Eğitim Etkinliklerinde Ücretle Okutulacak Ders Saatlerinin Sayısı, Ders Görevi Alacakların Nitelikleri ve Diğer Hususların Tespitine İlişkin Karar	04.08.2006	26249
31.07.2006	10794	Geçici Köy Korucularına Ödenecek Aylık Ücret, Giyim Bedeli ile Hizmetin Sonunda verilecek Tazminata Dair Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esaslar	05.08.2006	26250
13.02.2006	10808	Kamu İdarelerinin İç Denetçi Kadrolarında Sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre İstihdam Edilenlere Yapılacak Ek Ödemeye İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmesine İlişkin Karar	05.08.2006	26250
28.07.2006	10793	Şanlıurfa İlinde Yeni Köy Kurulması ve Bağlılık Değişikliği Hakkında Karar	06.08.2006	26251
20.02.2006	10809	5436 Sayılı Kanunla İhdas Edilen İç Denetçi Kadrolarından (720) Adedinin Sınıf ve Derecelerinin Değiştirilerek Kamu Kurulularına Tahsis Edilmesi Hakkında Karar	06.08.2006	26251
31.07.2006	10829	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	16.08.2006	26261

07.08.2006	10840	Emniyet Genel Müdürlüğü Bünyesinde Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatı Olarak Kastamonu İlinde Çatalzeytin Polis Meslek Eğitim Merkezi Müdürlüğü ile Bu Müdürlüğe Bağlı Olarak (5) Adet Şube Müdürlüğü Kurulması Hakkında	19.08.2006	26261
17.08.2006	10863	Emniyet Genel Müdürlüğü Bünyesinde Doğrudan Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatı Olarak Kastamonu İli Çatalzeytin İlçesinde, “Çatalzeytin Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğü” ve Bu Müdürlüğe Bağlı Olarak (5) Adet Şube Müdürlüğü Kurulması ile 2006/10840 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Karar	23.08.2006	26268
15.09.2006	109711	Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti ile Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Arttırılmasına İlişkin Karar	29.09.2006	36304

VI- YER ADLARININ DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR KARAR

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Zonguldak İli Ereğli İlçesine Bağlı Güneşli Beldesinin İsminin "Çaylıoğlu" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	14.09.2006	26289
Adıyaman İli Besni İlçesine Bağlı Eskiköy Belediyesinin İsminin "Sugözü" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	29.09.2006	26304

VII - YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.06.2006	10654	İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	12.07.2006	26226

03.07.2006	10656	Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum. Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik	17.07.2006	26231
05.07.2006	10857	Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yönetmelik	27.08.2006	26272
07.08.2006	10876	Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.09.2006	26301

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü Muhtaç Aylığı ve Vakıf İmaret Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	01.07.2006	26215
Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planının Gerçekleştirilmesi Maksudıyla Yapılacak Harcamalar İçin Verilen Avans ve Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.07.2006	26219
Emniyet teşkilatı Personeli Kimlik Kartları ile Polis Kimlik Kokartları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	06.07.2006	26220
Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Fakültesi Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	16.07.2006	26230
Maden Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.07.2006	26232
Emniyet Teşkilatında Görevli Memurların Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik	20.07.2006	26234
Polis Meslek Yüksek Okulları Giriş Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	20.07.2006	26234
Adres ve Numaralamaya İlişkin Yönetmelik	31.07.2006	26245
Jandarma Kriminal Daire Başkanlığı ve Jandarma Bölge Kriminal Laboratuvar Amirlikleri Kuruluş, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği	01.08.2006	26246
Turizm Bakanlığınca Mahalli, Milli ve Milletlerarası Turizm Faaliyetlerini Düzenleyen İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardım Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	03.08.2006	26248
Büyükşehir Belediyeleri Özürlü Hizmet Birimleri Yönetmeliği	16.08.2006	26261
Karayolu Taşımacılık Faaliyetleri Mesleki Yeterlik Eğitimi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	16.08.2006	26261

Jandarma Genel Komutanlığında Görevli Devlet Memurlarının Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği 23.08.2006 26268

VIII - MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
04.07.2006	8226	Balıkesir İli Sındırgı İlçesine bağlı Kocakonak Köyünün Tüzel Kişiliğinin Kaldırılarak Sındırgı Belediyesi Sınırları İçine Katılmasının; 5393 Sayılı Belediye Kanununun 11 inci maddesi uyarınca uygun görülmesine dair karar	05.07.2006	26219
11.07.2006	8237	Çorum İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına bağlı Kararhisar Köyü ile Mecitözü İlçesi Merkez Bucağına bağlı Tanrıvermiş Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın, Özel Krokisinde de gösterildiği üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2 inci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	12.07.2006	26226
11.07.2006	8238	Malatya İli Hekimhan İlçesi Merkez Bucağına bağlı Koşar Köyünün, Aynı İlin Yazıhan İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	12.07.2006	26226
11.07.2006	8239	Malatya İli Akçadağ İlçesi Merkez Bucağına bağlı Tohma Köyünün. Aynı İlin Merkez İlçe Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	12.07.2006	26226
01.08.2006	8302	Aksaray İli Merkez İlçeye bağlı Aratol Belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak Aksaray Belediyesi Sınırları İçine Katılmasının 5393 sayılı Belediye Kanununun 11 inci maddesi uyarınca uygun bulunmasına dair karar	02.08.2006	26247

11.08.2006	8352	Denizli İli Merkez İlçeye bağlı Akkale, Bereketli, Gümüşler, Kayhan. Kınıklı. Servergazi, Hallaçlar, Üçler, Korucuk, Bağbaşı, Başkarcı, Gökpınar ve Göveçlik Belediyeleri ile Bozburun, Eskihişar, Goncalı, Hisar. Kadılar, Karakurt. Samban, Şirinköy. Güzelköy. (Yiğenağa) ve Karakova Köylerinin Tüzel Kişiliklerinin Feshedilerek Denizli Belediyesi Sınırları İçine Katılmasının; 5393 Sayılı Belediye Kanununun 11 inci maddesi uyarınca uygun bulunmasına dair karar	12.08.2006	26257
06.09.2006	8463	Ordu İli Gürgentepe İlçesi Merkez Bucağına bağlı Eskiköy Belediyesi ile Fatsa İlçesi Bolaman Bucağına bağlı Aslan camii Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Sınırın. Özel Krokisinde de gösterildiği üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2.maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	07.09.2006	26282

IX - GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Binaları. Kamuya Açık Alanlar ve Toplu Taşıma Araçlarının Özürlülerin Kullanımına Uygun Duruma Getirilmesi ile İlgili 2006/18 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	12.07.2006	26226
Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Konulu 2002/25 Sayılı Genelgede Yapılan Değişiklikler ile İlgili 2006/19 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	12.07.2006	26226
Disiplin Cezalarının Affı ile İlgili Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının 2006/1 Sayılı Genelgesi	19.07.2006	26233
2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlıkları ile İlgili 2006/2 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Müsteşarlığı Genelgesi	20.07.2006	26234
Kamu Sertifikasyon Merkezi ile İlgili 2006/20 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	25.07.2006	26239
AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Uygulanması ve İzlenmesi ile İlgili 2006/21 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	25.07.2006	26239
e-Devlet Kapısının Kurulması. İşletilmesi ve Yönetilmesi ile İlgili 2006/22 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	10.08.2006	26255
Ulusal Adres Veritabanının Oluşturulması Hakkında Başbakanlık Genelgesi (2006/26)	06.09.2006	26281

X-TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği (Sıra No: 8)	01.07.2006	26215
2007-2009 Dönemi Bütçe Çağrısı	15.07.2006	26229
Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Tebliğinde	18.07.2006	26232
Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (No: 2006/42)		
Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarından Malul Olanlara ve Şehit Olanların Mirasçılarına “Devlet Övünç madalyası” Verilmesi Hakkında Tebliğ	21.07.2006	26235
2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 9)	27.07.2006	26241
Jandarma Genel Komutanlığı Mensuplarından Malul Olanlara ve Şehit Olanların Mirasçılarına "Devlet Övünç Madalyası" Verilmesi Hakkında Tebliğ	09.08.2006	26254
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 2006/3)	11.08.2006	26256
Vergi Kimlik Numarası Genel Tebliğ (Sıra No: 3)	29.08.2006	26274
Kimlik Paylaşımı Sistemi Üzerinden Alınan Bilgilerin Ücretlendirilmeşine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Tebliğ	21.09.2006	26296

XI - KURUL KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
14.06.2006	36	Orta Vadeli Mali Plan ile İlgili 2006/36 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı	15.07.2006	26229
01.07.2006	38	“Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010)” ve “Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006-2010)” ile İlgili 2006/38 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı	28.07.2006	26242

XII - YARGI BOLUMU

Tarihi	Sayı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayı
04.05.2006	51	Anayasa Mahkemesinin E: 2006/51, K: 2006/57 Sayılı Kararı (1/3/2006 tarihli 5467 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ilgili)	12.08.2006	26257

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 sayı yayımlanır. Derginin internet adresi, <http://www.icisleri.gov.tr/tid>'dir.

2- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler Yönetimi Geliştirme ve Yayın Dairesi Başkanlığınca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan ya da çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

3- Yayın Kurulu Dergiye girecek yazıları öncelik sırasına koyar ve Derginin hangi sayısında sırayla yayımlayacağına karar verir. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 2 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

4- Yapılan değerlendirme sonucunda Yayın Kurulu kararıyla düzeltilmek ya da kısaltılmak üzere iade edilmesine karar verilen yazılar, düzeltildikten sonra tekrar gönderildiğinde yeniden değerlendirmeye alınır. İade edilen yazılar, yazarı tarafından üç ay içinde düzeltilerek tekrar gönderilmezse veya geç gönderilirse bu durumda yazı olumsuz olarak değerlendirilir ve stoktan düşülür.

5- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk

İdare Dergisinin 442 nci sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://www.icisleri.gov.tr/tid> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1,2, 3)

6- Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer. Yazılar hiçbir nedenle geri verilmez.

7- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 9 Ocak 1996 tarih ve 22518 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 adet Dergi ücretsiz olarak gönderilir.

8- Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz.

YAZIM KURALLARI

1- Makale, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacak).

2- Makalelerde **başlık 10 kelimeyi geçmeyecek** şekilde kısa ve öz olacak, ilk sayfasında yazarların adları, kurumları ile web sayfasından ulaşımı sağlamak için kullanılmak üzere önerilen anahtar sözcükler (en az 3 en çok 7) bulunacaktır.

3- Makaleler; 3,5'lik disket kopyası ile birlikte 2 nüsha olarak posta, e-posta (**tid@icisleri.gov.tr**) veya elden gönderilecektir. Makaleler kaynakça dahil; **2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmayacak** ("Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik"ın 6. maddesinin 3. bendine göre hesaplanacak ve kaynakça iki sayfayı aşmayacak), A4 boyutunda, Times New Roman, 12 punto ve 1,5 satır aralığı olacak şekilde hazırlanacaktır.

4- Dergiye, başka bir yerde yayımlanmamış veya halen yayımlanmak üzere değerlendirme sürecinde olmayan yazılar, çeviri yazılar ve yabancı dilde makaleler gönderilebilecektir. Yabancı dilde yazılan makalelerde 250 kelimeyi geçmemek üzere Türkçe özet ve başlığa yer verilecektir.

5- Birden fazla yazı gönderilmesi halinde, yazılardan sadece biri Yayın Kurulu'nda değerlendirilecektir. Diğerleri Derginin sonraki sayıları için sırayla Kurula alınacaktır. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az Derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

6- Yazı, rakam harf sistemi (I, A, 1, a) veya ondalık sistem (1, 1.1, 1.1.1, 2, 2.1, 2.1.1,...) ile bölümlere ayrılacaktır. Tablo ve şekillerin hazırlanmasında Derginin boyutları ve genel dizaynı dikkate alınacaktır. Başlıklar tabloların üstünde, şekillerin ise altında yer alacak ve sıra numarası verilecektir.

7- Kaynakların metin içerisinde gösterilmesinde klasik ve güncel olmak üzere iki farklı yöntemden biri kullanılacaktır.

a) Klasik Yöntem(Dipnotlu Kaynak Gösterme Yöntemi)

Aynen yapılan alıntılar "tırnak içinde" metnin blok düzenini bozmayacak şekilde verilir ve tırnak dışına verilecek dipnot numarası ile metnin sonunda kaynağı belirtilir. Her bölüm için (1)'den başlayarak verilen dipnot numarasına göre sayfa altında verilecek kaynak, aynı zamanda konuya ilişkin genel ve özel açıklamaları da içerebilir.

Alıntı, metinde ilk kez kullanıldığında, dipnotta kaynağa ilişkin tüm bilgilere yer verilir. Alıntı ardışık biçimde yapılıyorsa, **a.g.e.** (adı geçen eser) yazılır ve sayfa numarası verilir. Aynı sayfada araya başka bir kaynak girmişse dipnotta yazarın yalnızca soyadı yazılır ve a.g.e.(adı geçen eser) yazılarak sayfa numarası verilir. Bir yazarın adı ard arda iki kitabından alınan alıntıdan sonra, başka bir yazardan alıntı yapılmış ve ilk yazarın kitaplarından birinden tekrar alıntı yapılmış ise, yazarın soyadı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilir.

aa) Dipnotu

- Kitabı Dipnotunda Gösterme

Yazar Adı ve Soyadı, **Kitap Adı**, Yayın Bilgileri (Baskı sayısı, Yayımlayan, Basılan yer, Yayın tarihi) ve Sayfa numarası.

Örnek: Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s 139.

- Süreli Yayınları Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, “Makalenin Adı”, **Derginin Adı**, Cilt numarası, Basılan yer, Yayın Tarihi, Sayı numarası (Ay,Yıl), Sayfa numarası.

Örnek: Ziya Çöker, “Bugünkü Uygulama İçerisinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1991, Sayı 393, ss 27-28.

ab) Kaynakça

- Kitabı Kaynakçada Gösterme

Yazarın Soyadı, Adı. **Kitabın Adı**, Derleyen, hazırlayan veya çevirmenin adı ve soyadı, Baskı sayısı, Yayın yeri, Yayımlayan, Yayın tarihi.

Örnek: Şaylan, Gencay. **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2000.

- Süreli Yayınları Kaynakçada Gösterme

Yazarın Soyadı, Adı. “Makalenin Adı”, Çeviren, **Derginin Adı**, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları

Örnek: Öztürk, Namık Kemal. “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Sayı 442, ss 1-26.

b) Güncel Yöntem (Bağlaç Yöntemi)

ba) Dipnotu

Metin içerisinde kaynak gösterimi klasik yöntemde olduğu gibi üst simge yoluyla değil; alıntı bitiminde parantez içerisinde yazarın soyadı ve basım yılı belirtilerek yapılmaktadır.

Metin İçinde: (Yazar soyadı, yayım yılı sayfa no)

Örnek: “.....Birçok alt kültür ve karşı kültür alanlarıyla günümüz toplundan çoğulcu toplum yapısını oluşturmaktadır (Eroğlu, 1996; 26)......”

Tek Yazarlıya Örnek: (Akat, 1984: 86)

Çift Yazarlıya Örnek: (Taner ve Polat, 1992: 80-85)

İkiden Çok Yazarlıya Örnek: (Bennett vd., 1996: 39-46).

Bir Yazarın Birden Çok Çalışmasına Gönderme Yapılmasına Örnek: (Akgüç, 1980a: 15-20; 1980b: 18-40)

bb) Kaynakça

Kitabın Kaynakçada Gösterimi; Yazarın soyadı, adı. Yayım tarihi, **Kitabın adı**, Derleyen, Hazırlayan veya Çevirmenin Adı ve Soyadı, Baskı sayısı, Yayım yeri, Yayımlayan.

Makalenin Kaynakçada Gösterimi; Yazarın Soyadı, Adı. Yayım tarihi, “Makalenin Adı”, Çeviren, **Derginin adı**, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Kaynakça ayrı bir sayfada alfabetik sırayla yazılmalıdır. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçime uyulmalıdır:

- Çok Yazarlı Kitap İçin Örnek: Langholz, G., Francioni, J., Kandel, A., (1989) **Elements of Computer organization**, New Jersey, Prentice Hall.

- Tek Yazarlı Kitap İçin Örnek: aylan, Gencay, 2000, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, Tesev Yayınları, İstanbul.

- Süreli Yayın İçin Örnek: Bennett, H., Gunter, H., Reid, S.,(1996) Through a glass darkly: images of appraisal. **Journal of Teacher Development**, 5(3) October, pp. 39-46.

- Derleme İçin Örnek: Dooley, Michael P. (1989), “Market Valuation of External Debt”. J.A.Frenkel, M.P. Dooley ve P. Wickham (der.), **Analytical Issues In Debt** içinde, ABD: IMF Yayını.

- İnternet Kaynaklı Alıntı İçin Örnek: Mutur, Naci, Gökbnar, R. (2003), “21 Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması”, http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/muter-egitim-hizmetleri-kalite.pdf > (07.10.2003).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça’ya eklenebilir.

