

İÇİNDEKİLER

Tülay BAYDAR	:Yönetim Bilgi Açısından Seçilmiş	
Sevgi BAYDAR AKGÜN	Ülke Uygulamaları “Portekiz	
	Deneyimi”.....	1
Mehmet YEŞİLBAŞ	:Toplam Kalite Yönetimi : Bir Çıkış	
	Yolu mu, Hakim İdeolojilerin Yeni	
	Hizmetkarı mı?.....	25
Serkan KIZILYEL	:E-Devlet Güvenliğinin Sağlanmasında	
	İdari Sorumluluk ve Yetki Paylaşımı.55	
Dr. Hüseyin ŞEYHANLIOĞLU	:Postmodern Kamu Yönetiminde	
	E-Devlet.....	81
Demokaan DEMİREL	:Küreselleşme, Etkin Devlet ve	
	Türkiye.....	107
Dr. Ergüder CAN	:Kalkınma Ajanslarına Genel Bir	
Sibel ERSİN	Bakış.....	129
H. Cesurhan TAŞ	:Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik	
	Eleştiriler ve Son Gelişmeler.....	137
Hüseyin GÖSTERİCİ	:AB Mali Yardımları ve IPA	
Burhan ORMANOĞLU	Uygulamasına Geçiş.....	163
Ahmet APAN	:Türkiye’de Kalkınma Planları ve	
	Sosyal Güvenlik Reformu.....	193
Hasan DURSUN	:İdari Ulus ve Şekil İlkeleri ile Genel	
	İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirel	
	Bir Yaklaşım.....	219
İDARECİ ANILARI		
Albülkadir AKSU	:Kaymakam Olmak İdealimdi.....	249
HABERLER	:İçişleri Bakanlığı’ndan Haberler.....	261
MEVZUAT		
Pınar YILMAZ	:1 Temmuz 2007 – 30 Eylül 2007	
	Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de	
	Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki	
	İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat.....	283

• 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 FEDAKARLIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN
KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON
İLMÎ TELAKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEMEYE ÇALIŞMIŞ VE
ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

YÖNETİM ETİĞİ AÇISINDAN SEÇİLMİŞ ÜLKE UYGULAMALARI: “PORTEKİZ DENEYİMİ”

Tülay BAYDAR*
Sevgi BAYDAR AKGÜN

GİRİŞ

Küresel yönetim anlayışının; kalite, strateji, insan, sinerji ve bilgi olmak üzere beş temel boyut üzerine inşa edildiği günümüzde, küresel rekabet ortamında faaliyet gösteren tüm kurum ve kuruluşların; yönetim yapılarını, süreçlerini, insan ve bilgi kaynaklarını yeni bir anlayışla ele alarak yeniden yapılandırmaları gerekliliği hasıl olmuştur* ^{1.}

Kamudaki güven açığı, bilhassa demokrasi ile yönetilen toplumlarda, sistemin “yönetim ve yönlendirme” yetkinliğini zedelemektedir. Tüm dünyada kamu sektörünün, özellikle son dönemde kaybettiği toplumsal güveni tekrar kazanabilmesi için etik değer ve davranışlara özen göstermesi gerekliliği, A.B.D., Avustralya, Yeni Zelanda, Hollanda, Norveç, Finlandiya, Portekiz, Birleşik Krallık ve Meksika gibi birçok ülkede kamu yönetiminde etik değerler ve davranışlar konusunda önemli reformların gerçekleştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır. Sözkonusu reformların özünü, kamu sektörünün “kural odaklı” bir yönetim anlayışından, “değerler ve sonuç odaklı” bir yönetim anlayışına yönelmesi şeklinde özetlemek mümkündür^{2.}

Her ne kadar, devlette reform olarak adlandırılan değişim projelerinin hayata geçirilmesi; statüko, siyasal istikrarsızlık ortamı ve koalisyonlar, çıkar ve baskı grupları, atalet, kinikizm ve kirene ahlakı gibi pek çok nedenle çok kolay olmasa

Kale Kaymakamı.

** Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Anlaşmalar Genel Müdürlüğü (baydars@dtm.gov.tr).

- 1 Coşkun Can AKTAN: “Yönetimde Yeni Konseptler ve Yeni Teknikler”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-vonetimde-veni-konseptler.pdf.
- 2 Yılmaz ERGÜDEN: “Kamu Yönetimi ve Etik Değerler”, (Dünya Gazetesi - 11.07.2003), <http://Avwww.arge.com/Yayinlarimiz/KamuYonetimiveEtikDegerler.aspx>: Ayrıntılı bilgi için bkz. OE CD-TÜSİAD: Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, 1996, Çeviri, (TÜSİAD Yayını, No: TÜSİAD-T/2003-9-363, Eylül 2003) 87-92, <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>.

da³ bu reformların başarısında kuşkusuz, etik değerler hayatı bir önem arz etmektedir. Çünkü hataları ve etik-dışı davranışlar önlemek üzere detaylı kurallar oluşturma süreci; kamu çalışanlarının hareket kabiliyetim, yaratıcılığını, dolayısıyla da kamu hizmetlerinin performans kalitesini olumsuz yönde etkilemekte; ayrıca, yerinden yönetim için gerekli olan yetki devri, vatandaşların talep ve beklentilerindeki artış, teknolojinin getirdiği hızlı bilgilenme süreci ile kamu çalışanlar üzerindeki sorumluluk baskısı her geçen gün biraz daha artmaktadır. Bu sorumluluğun hakkıyla yerine getirilebilmesi; bir taraftan sonuçlar üzerine odaklanılmasın^ diğer taraftan ise davranış tarzında kamu yetkilerinin haksız kullanımını sınırlandıracak bir yönetim anlayışının gerekliliğini zorunlu kılmaktadır⁴. Öte yandan, devlete güven duyulması ve kamu reformlarının başarısı için de; ekonomi, etkinlik ve etkililiğin yanı sıra, etik konusunu da dikkate alan modern kamu yönetimi reformlarına ihtiyaç duyulmaktadır⁵.

Bu doğrultuda, ülkelerin etik girişimlerdeki benzerlikler, kamuda etik yönetiminde bazı ortak yönelimlere işaret etmektedir. Bunlar; değerleri yeniden tanımlama çabaları, yeni davranış kuralları, ihbar usulleri ile kazançların ve varlıkların beyan edilmesi şeklinde ifade edilebilir⁶.

Bu çalışmada amaç, Portekiz'deki kamu reformu uygulamalarının genel hır çerçevesini çizdikten sonra, kamu hizmetinde etik yönetimiyle ilgili yem girişimleri tarif etmek ve bu bağlamda, kamu sektöründe etiği ve kamu çalışanlarının davranışlarını etkileyen unsurları ve değişiklikleri ortaya koymaktır. Böylece, kamuda etik yönetiminde kullanılan araç ve süreçler ile bunların işleyişlerim tarif etmenin ötesinde, Portekiz kamu yönetimi reformunun, kamu çalışmalarının rollerini nasıl etkilediği ve Portekiz'de kamu hizmetinde aranan etik iklim gibi etkenler hakkında niteliksel bilgilere ulaşmak mümkün olacaktır.

Makalede yer verilen Portekiz deneyimi, OECD ülkeleri arasında gelir düzeyi açısından Türkiye'ye en yakın ülke olması* ve başarılı bir reform hareketini yürütmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu çalışma, bilhassa daha genel kamu sektörü reformları bağlamında Portekiz'deki etik rejimin işleyişlerini incelemeye

3 Bu hususta ayrıntılı bilgi için bkz. Coşkun Can AKTAN: "Kamu Yönetiminde Reform Yapmaya Engel Olan Aktörlerin ve Faktörlerin Bir Tahlili", Türk İdare Dergisi, Yıl:78, Sayı: 453, (Aralık - 2006)1-10; <http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/CoskunCanAktan%201-10.doc>.

4 Yılmaz ERGÜDEN: a.g.m., <http://www.arge.com/Yavinlarimiz/KamuYonetimiveEtikDegerler.aspx>.

5 OECD-TÜSİAD: Kamu Hizmetinde Etik "Güncel Konular ve Uygulama", a.g.e., 98; Ayrıntılı bilgi için bkz. Tülay BAYDAR: "Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, Sayı: 449, (2005 - Aralık) 47-69.

6 OECD-TÜSİAD: Kamu Hizmetinde Etik "Güncel Konular ve Uygulama", a.g.e., 77. Ayrıca, Avrupa Birliği'nin en küçük ve gelir seviyesi en düşük ülkelerinden biri olması hakkında bkz. <http://abmankara.org.tr/ulkeler/Portekiz%20Ulke%20Raporu.doc>.

dönük olup, sözkonusu deneyimin etik alt yapının yeni oluşturulduğu Türkiye yapılanmasına katkı sağlayacağı ve mukayese imkânı yaratacağı düşünülmektedir.

I- KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA GENEL BİR BAKIŞ

2006 yılı itibariyle 11 milyon nüfusa sahip olan Portekiz’de⁷; kamu yönetimi, anayasal olarak tek bir merkezi birimce hizmet veren kompleks bir yapı arz etmektedir⁸.

Geleneksel manada kamu hizmeti, ekonomideki toplam çalışan işgücünün % 13’ünün oluşturduğu 600 binden fazla kamu çalışanından oluşan kamu sektörünün bir parçası şeklinde özetlenebilir. Portekiz kamu yönetimi, rekabete açık olmayan alanlarda kamusal yarar için hizmet verdiğinden tekel konumundadır. Bütün olarak kamu yönetimi birimi, doğrudan yönetim birimleri (icracı birimler), dolaylı yönetim birimleri (yargıçlar ve bağımsız kamu grupları), yönetime doğrudan müdahalesi olmayan denetleyici birimler ve son olarak da belediyeler ve kamu birliklerini içeren özerk yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Hükümet, sadece yasayla bağlıdır⁹.

Antonio Oliveira SALAZAR yıllarından kalma, toplumsal yaşamın her alanının devletçe denetim altında tutulması isteği ve bunun yarattığı ağır bürokrasi ile katı kurallar, Portekiz ekonomisinin güçlenmesi, Avrupa’yla bütünleşmesi ve dünya ekonomisiyle rekabet edebilecek bir konuma gelmesini öngörmekte idi¹⁰.

Nitekim, 1974 yılına kadar otoriter bir yönetim geleneğinin hakim olduğu Portekiz’de, “Karanfiller Devrimi” ile birlikte, kamu yönetiminde köklü bir yeniden yapılanma ihtiyacı hasıl olmuş ve yönetim kültüründe vatandaşa pasif bir taraf yanı “kul/tebaa” olarak bakma anlayışından (otoriter anlayış) uzaklaşarak, vatandaş beklentilerine odaklı bir hizmet anlayışına (yeni kamu yönetimi anlayışı) yönelinmiştir. Anılan tarihten sonra ülkede, demokratik bir siyasi rejim içinde gelişime imkân sağlanmış olup, bilhassa 1986 yılında AB’ye üyelik ile birlikte sözkonusu sürece ivme kazandırılmıştır¹¹.

Avrupa Birliği’ne katılım aşamasında, AB’nin en küçük ve gelir seviyesi en düşük ülkelerinden biri olan Portekiz, Avrupa Topluluğu’na (AT) katılımının

7 http://www.fedex.com/us/international/irc/profiles/irc_pt_profile.html?gtmcc=us#top ; Ülkede 2005 yılı itibariyle nüfus büyüme hızı %0.5 olarak gerçekleşmiştir. Bkz. <http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?quername=329&quervtype=view&lang=en>.

8 Vargas MONIZ: The Management of Ethics and Conduct in The Public Service, a.g.r.

9 Vargas MONIZ: The Management of Ethics and Conduct in The Public Service, a.g.r.

10 http://www.tesev.org.tr/proieler/kamu_uluslararası_metin_bölümü.php.

11 Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, Başbakanlık, (Ankara 2003) 47-78, <http://www.cevreorman.gov.tr/ekitap/kl.pdf>.

ardından; ekonomik istikrar, yeni pazar olanakları, AB'den yapılan teknik ve mali yardımlar ve artan yabancı yatırımlar sayesinde ekonomisini hızla büyüterek, siyasi istikrarın yolunu açmayı başarmıştır. Nitekim, üyelik sonrası yıllarda ülke ekonomisinin, AB ortalamasının üzerinde bir büyüme hızı yakaladığı görülmekte ve AB'ye üyelik ile birlikte Portekiz'in ekonomik yapısında yaşanan değişim gözlerden kaçmamaktadır. Avrupa Topluluğu'na (AT) girdikten sonra yüksek bir performans sergileyen Portekiz, mevcut AB ülkeleriyle olan kişi başına düşen milli gelir farkını da hızla azaltmıştır¹² (2005 yılı itibarıyla Portekiz'de kişi başına GSYİH 16.700 Euro iken, İtalya'da 23.600 Euro'dur).*

Ülkede 1984 yılından itibaren izlenmeye başlanan ve ekonomide devletin ağırlığını, enflasyonist baskılan, kamu ve bütçe açıklarını azaltmayı hedefleyen politikalar, olumlu gelişmelere yol açmış, üyeliğin kazandırdığı ivmeye de bağlı olarak artan yabancı sermaye girişi, Portekiz'in yüksek teknoloji içeren üretim ve ihracatında rekabet gücü kazanmasını sağlamıştır. Özelleştirme, vergi reformu, borç indirimi ve ekonomik hayatın regüle edilmesi gibi uygulamalar, izlenen politikaları destekler nitelikte olmuştur. Bu süreçte sağlanan ihracat artışı ve sermaye birikimi, 1986-2000 döneminde, ortalama (yıllık) %4.6 oranında bir GSYİH büyümesini beraberinde getirmiştir. Söz konusu dönemde, bu oranı geçebilen tek OECD ülkesi ise Japonya olduğu ifade edilmektedir¹³.

Aynı dönemde Portekiz ekonomisi, yılda ortalama %3.6 oranında büyümüştür. Bu dönemde AB'nin ortalama büyüme oranı ise %2.5'tir. Ekonomideki genişleme eğilimi, 1991-1995 döneminde - İspanya örneğinde olduğu gibi - yavaşlamakla birlikte, büyüme, %1.5 oranındaki AB ortalamasının üzerinde kalmaya devam etmiştir. AB genelindeki durgunluğun, bu süreçte etkili olduğu görülmektedir. 1996-2000 döneminde - yine İspanya'ya benzer şekilde - büyüme hız kazanmaya başlamış ve ortalama %3.4 düzeyinde bir orana ulaşılmıştır. Alt yapı projelerine yönelik yoğun yatırım ve güçlü ihracat büyümesi, ekonomideki genişlemenin itici

12 AB üyeliği için gerekli şartlardan biri olarak ekonomide liberalizm benimsenmiş, devletin ekonomik yükümlülükleri azaltılmış, ekonomiyi hızlandıracak reformlar yapılmış ve KOBİ'ler yüksek seviyede istihdam yaratabilen ekonomik-motor haline getirilmiştir. Vergi sisteminin basitleştirilmesi, finans sektörünün ve kredi sisteminin liberalleştirilmesi, KOBİ reformları, iş kanunundaki değişiklikler, insan kaynakları ve altyapı birimlerine yapılan yatırımlar AB süreci ile beraber Portekiz'de gerçekleştirilen başlıca reform ve ilerlemelerdir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. "Avrupa Birliği'nin En Başarılı Kobi Uygulaması Portekiz Örneğinin Yönetel Etüdü", <http://www.globalmusavirlik.com/projeler/portekiz.asp>.

• Ayrıntılı bilgi için bkz. DPT (Selin DİLEKLİ ve Tarık ERASLAN): AB Üyesi Ülkelerde ve Aday Ülkelerde Ekonomik Gelişmeler, (Şubat 2007) 61 ve 54, <http://www.dpt.gov.tr/abigm/abmeg/2007ekonomikgelisme.pdf>, 61.

13 http://www.abhaber.com/belgeler/blg_00039.asp.

güçleri olarak göze çarpmaktadır. AB’ye üyelikten bu yana Portekiz ekonomisinin gelişmesini sağlayan en önemli faktör, kamu ve özel sektördeki sabit sermaye yatırımlarındaki artışa bağlanmaktadır. Altyapıya yönelik harcamalar, üretim sektörünün modernizasyonunu hızlandırmıştır. Üyeliği takip eden ilk beş yıllık dönemde sabit sermaye birikimi - AB ortalamasından %70 oranında yüksek bir performansla - yılda % 11.1 artmıştır. 1991-1995 döneminde ise bu oran azalmakla birlikte, AB ortalamasına paralel bir düzeyde kalmayı başarmıştır. Söz konusu yatırımların finansmanında AB fonlarının ve Avrupa Yatırım Bankası kredilerinin sağladığı katkılar yadsınmamalıdır. 1996-2000 yılları arasındaki AB kaynaklı net fon aktarımı Portekiz GSYİH’sının %3’ünü oluşturmuş, Avrupa Yatırım Bankası’ndan sağlanan fonlar ise AB üyeliğinden bu yana yapılan tüm sermaye harcamasının 1/5’ini karşılamıştır. AB Komisyonu’nun “İlk Uyum Raporu”nda; söz konusu fonların, Portekiz’deki verimliliği yılda %5, istihdamı ise %2.5 arttırdığı tespit edilmiştir. Kişi başına düşen milli gelir oranı ise - satın alma gücü paritesi olarak - 1983 yılında AB ortalamasının %55’i düzeyindeyken, 1998 yılında %75’i düzeyine yükselmiştir. Portekiz’le birlikte Uyum Fonu’ndan yararlanan İrlanda için bu oran %108 olarak gerçekleşirken, İspanya ve Yunanistan için ise sırasıyla %81 ve %66 olarak gerçekleşmiştir¹⁴.

Uzun süren tarihsel gelişimi ile kamu yönetimi alanında geleneksel bir bürokrat dönemi geçiren Portekiz’in, içinde bulunduğu bu sıkıntılı dönemi atlamasında bir diğer etken ise kurduğu e-devlet sitesi¹⁵ olmuştur.

Portekiz’in e-devlet çalışmalarına, vatandaşlara yönelik idari bilgi sistemi olan INFOCID’in 1991 yılında yaratılması ile başlanmış olup, Kasım 2000’de Bakanlar Kurulu e-devlet doğrultusunda, on-line bir çözüm olan doğrudan kamu hizmetleri uygulamasını başlatmıştır¹⁶. Şöyle ki; kurulan site ile kamu yönetiminin her kademesindeki isim, adres ve telefonlara, Portekiz Parlamentosu’nun yasama bilgilerine, Bakanlar Kurulu’nun resmi bilgilerine, yürürlükte olan tüm Portekiz Mevzuatına, yıllık bütçeye, vergiler, sosyal güvenlik, şirket kuruluşu ve ülke coğrafyası ile ilgili verilere ulaşmak mümkün kılınmıştır¹⁷. Bu kapsamda, Portekiz kamu yönetiminin vatandaşla 18 bin ayrı kamu ilişkisi olduğu, ayrıca Portekiz’de, kamu kurumları tarafından 1.500 değişik form düzenlendiği belirtilmektedir. Öte yandan, Porte –

14 http://www.abhaber.com/belgeler/blg_00039.asp.

15 INFOCID (Portal da Administração Pública Portuguesa) hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. www.infocid.pt.

16 Ahmet NOHUTÇU ve Demokan DEMİREL: “Dünyada E-Devlet Uygulamaları”, <http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/makale/dunyada-e-devlet-uygulamaları.pdf>.

17 Mustafa SAĞSAN: “@-Devlet: Toplumların Yeni Umut İşliği mi?”, <http://www.baskent.edu.tr/~msagsan/downloads/e.pdf>. 8.

kiz'de bilgi kaynakları bakımından halen merkezi bir yapı hüküm sürmekle birlikte, INFOCID (Portekiz kamu yönetimini yeni baştan düzenleme sürecinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin pratik uygulaması)'ın yarattığı katma değer sayesinde hem yurt içinde hem de yurt dışında yaşayan Portekiz vatandaşlarının herkese açık bir bilgi penceresinden yararlanmasına imkân sağlamıştır¹⁸.

Portekiz'in e-devlet vizyonu kısaca, “müşteri odaklı kamu kurumları oluşturma” şeklinde özetlenebilir. Bu doğrultuda e-devlet eylem planı, Portekiz'de bilgi toplumu siyasetlerinin stratejik ve operasyonel koordinasyonunda temel bir araç olan Bilgi Toplumu Eylem Planı'nın bütünüleyici bir parçası olarak kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin sağlanmasını amaçlamaktadır. Sözkonusu Planın nihai stratejisi ise, kamu sektörünü ülkenin en iyi hizmet sağlayıcılarından biri haline getirerek, kamu kuruluşlarını müşteri odaklı organizasyonlara dönüştürmek şeklinde özetlenebilir¹⁹. Portekiz'in, kurumsal bilgi altyapısının oluşturulması ve e- devlet uygulamaları yönünde attığı adımların, yönetim etiğinin sağlanması noktasında, bilhassa şeffaflık ve saydamlaşma yönünde katkılar sağladığı ifade edilebilir.

E-devlet oluşumunda dikkat çeken noktalardan bin, bu ülkelerin ekonomik yapılarının en az 10 bin ile en fazla 35 bin dolar olması, bir diğer özellik ise, e- devlet oluşumu için toplumların bilgi toplumu olma yolunda ilerlemesi gerektiğidir. Kısaca, vatandaş artık e-devlet sayesinde müşteri pozisyonuna alınmakta ve özel teşebbüsten beklediği hizmetleri devletten beklemektedir²⁰.

Portekiz'de kamu hizmetlerinin anahtar özelliği, örgütlenme ve operasyonların çok önemli bir modeliyle ilişkilendirilmesidir. Portekiz kamu yönetiminin, kapalı, çoğunlukla hiyerarşik ve geleneksel bir yapı arz ettiği bilinmektedir. Ancak, bilhas-

18 Ali DEVECİOĞLU: (E-Devlet ÇG Üyesi), “Devletin E-Devlet Olabilmesini Teminen Yeniden Yapılandırılması”, <http://bilisimsurasi.oni.ti-/listeler/tbs-e-devlet/Mar/att-0023/01-e-devlet> Yeniden

Yapılandırılması Raporu.doc; <http://www.kvkonline.com/content/view/11/66/>; Ali DEVECİOĞLU: (E-Devlet ÇG Üyesi), “Devletin E-Devlet Olabilmesini Teminen Yeniden Yapılandırılması”, <http://bilisimsurasi.org.tr/listeler/tbs-e-devlet/Mar/att-0023/01-e-devlet> Yeniden Yapılandırılması Raporu.doc; INFOCID hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. TBD Kamu-BİB: Devlet Portalı Ana İlkelerinin Belirlenmesi ve Uygulamaya Alınması Çalışma Grubu Raporu “E-Devlet: Devlet Portalı Ana İlkelerinin Belirlenmesi ve Uygulamaya Alınması”, 2002, <http://tbd.wmv.gen.tr/Raporlar/RP13-2002.doc>.

19 Ahmet NOHUTÇU ve Demokaan DEMİREL: “Dünyada E-Devlet Uygulamaları”, a.g.mvde aktarıyor; E-government factsheet-Potugal, europa.eu.int, 26.11.2004'den.

20 Mustafa SAĞSAN: “@-Devlet: Toplamların Yeni Umut Işığı mı”, <http://www.baskent.edu.tr/~msagsan/downloads/e.pdf>. 8.

Portekiz'in kamu yönetimi reformu konusunda yaptıklarına bakmak ve bunların niye yapıldığını anlamak için ülkeyi son yüzyılda biçimlendiren siyasal ortama bir göz atmak gerekmektedir. Portekiz geçen yüzyılın başında dünyanın dört bir yanına yayılmış bir imparatorluk iken, 1910'da son

sa 1980'lerin ortalarından itibaren ülkede başlatılan idari yenilenme hareketi ile birlikte, kamu yönetimi anlayışında aşağıdaki eğilimlerin hakim olmaya başladığı görülmektedir. Bunlar²¹;

- Hizmet ve müşterinin uyumlaştırılması,
- Şirket yönetimine benzer ve sonuç almaya dönük yönetim,
- Katılımcılık,
- Vatandaşa daha çok ve nitelikli bilgi sunumu,
- Toplum üzerinde daha az kontrol,
- Kolay uygulanabilir ve anlaşılabilir süreçler,
- Bilgi teknolojileri kullanımının yaygınlaştırılması.

günlerini yaşamış, cumhuriyet ilanı ile çağdaş bir nitelik taşıyan rejim, 16 yıl sürmüştür; ama istikrarsız, küçük politik grupların durmadan çektiği, bu arada 50 ayrı hükümetin kurulup dağıldığı bir dönem yaşanmıştır. Ordunun idareye el koymasıyla kaydedilen tek gelişme, çalkantıyı durdurmak ve düzeni olduğu gibi dondurmak olmuş, ama ekonominin çıkmaza girdiği ülke de iflasın eşiğine gelmiştir. Bu noktada Rejim, çareyi güvencikleri bir kimseyi, ekonomi profesörü Dr. Salazar'ı göreve çağırarak bulmuştur. Salazar Başbakan olarak 1932'de sivillerden kurulu bir hükümet oluşturmuş, "Yeni Devlet" diye adlandırdığı ve toplumu katı bir denetim altında tutan, otokratik, oligarşik, korporatist bir rejim kurmuştur. Ona göre Avrupa, kötü etkilenmelerin, tehlikeli düşüncelerin ve dejenere bir oluşumun kaynağıdır ve Portekiz'in güzel ve güçlü günlerinin imparatorluk çağı olduğu unutulmamalıdır. Ülkenin değer sistemi tarımsal bir yapıya dayanmaktadır. Bunun anlamı, Avrupa'ya sırtını çevirmek, bütün dikkati sömürgelere yöneltmek ve tarım ekonomisine öncelik vermektir, bu yüzden, sanayileşmeye de kuşkuyla bakılmıştır. Rejim fazla bir değişim geçirmeden 40 yıl sürmüş ve ortaya köklü bir idari kültür çıkmıştır. Bu kültürde yurttaş "idarenin (kamu kesiminde çalışanların) kulu", kamu kesiminde çalışanlar da üstlerinin "kul"u olarak algılanmaktadır. Bu idari yapı ve işleyiş, toplum içindeki gerilimleri durmadan artırmış ve toplum yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Küçük burjuvazi de hızlı bir gelişme gözlenmekte, işçi kesiminin ve aydınların direnmesi ise güçlenmektedir. Zamanla bu kesimler geleceğin Avrupa ile bütünleşmekte olduğunu görmeye başlamışlardır. Tüm bunlara 1960'larda bir de sömürge savaşları eklenmiş ve sömürgeler teker teker ayaklanmaya başlamıştır. Nitekim 1974'te "Karanfiller Devrimi" diye bilinen kansız bir ihtilal ile eski rejim devrilmiş ve devrimden 10 yıl sonra 1986'da Portekiz Avrupa Birliği'nin tam üyesi olmuştur. Bu iki olgu, toplumun kökleşmiş özlüm ve beklentilerine yanıt vererek, Portekiz'i güçlü bir dinamizm ve inançlı bir değişim rüzgarının sarmasına yol açmıştır. Kısa süre içinde hem AB ile, hem de dünya ekonomisiyle başarıyla bütünleşen Portekiz'de yukarıda sözü edilen iki olgu, kamu reformunu da biçimlendirmiştir. Devrim, demokratik, saydam, yurttaşla mutlak öncelik tanıyan değerleri beraberinde getirirken, AB'ye üyelik de Avrupa'yla bütünleşmeyi, sanayileşmenin ve teknolojinin vardığı noktayı gecikmeden yakalamayı sağlama yeteneği olan bir kamu yönetimi hedefini ortaya koymuş ve böylece 26 yılda işbaşına gelen bütün hükümetlerin üzerinde aynen anlaştığı bir "kamu yönetimi reformu hareketi" doğmuştur. Ülkenin reform girişimleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. www.oecd.org/puma/country/portugal.htm; <http://www.tesev.org.tr/projeler/> kamu uluslararası metin boluml.php#pr.

21 <http://bilisimsurasi.org.tr/listeler/tbs-e-devlet/Mar/att-0023/01-e-devlet Yeniden Yap lanma Raporu, doc>.

Anılan dönemde başlatılan yenilenme hareketi, 1986 yılında kurulan Yönetişel Yenileştirme Sekreteryası (SMA - Secretanat for Administrative Modernization) tarafından yürütölmüş olup, anılan Sekreteryaya halen, doğrudan kamu yönetiminden sorumlu Devlet Bakanı'na bağılı olarak hizmet vermektedir. Sekreteryaya'nın öncelikleri ise 7 başlık altında sıralanmıştır. Bunlar²²:

1. Vatandaşıa götüürülen hizmetin kalitesini iyileştirmek,
 2. Erişim ve katılımı iyileştirmek,
 3. Bilgi sağlamak ve kamu yönetimini vatandaşıa yakınlaştırmak,
 4. Kamu görevlilerini eğitmek,
 5. Bürokrasiyi azaltmak ve kuralları basitleştirmek,
 6. Yerinden yönetime öncelik vermek, idari yapıyı ve bürokratik süreçleri mümkün olduğunca birleştirmek,
 7. Kamu yönetimini yemlemek ve yeniden inşa etmek.
- Ülkede uygulanan "kamu yönetimi reformu hareketi"nin temel ilke ve hedefleri ise;
- Kamu yönetiminin imajını iyileştirmek ve ona yeniden prestij kazandırmak,
 - Kamu çalışanlarını onurlandırmak ve onların çalışma koşullarını düzeltmek,
 - Kamu çalışanlarının yetenek ve niteliklerini iyileştirmek ve davranışlarını değıştirmek,
 - İdareyi yurttasıa yöneltmek, onunla yakınlaştırmak, ona sunulan hizmet düzeyini ve kalitesini arttırmak, yani, idareyi saydam kılmak,
 - Aşın merkezleşmiş hiyerarşıyi kırmak ve yetkileri topluma çok daha yalan olan alt kademelere kaydırmak,
 - İdari işlemleri basitleştirmek ve bürokratik engellerle yükleri azaltmak,
 - Çağcılışmayı hızlandıracak yeni idari yöntemler ve kavramlar geliştirmek, bilgi teknolojisi gibi yeni araçlara tam öncelik vermek,
 - Katı kuralların mekanik olarak uygulanmasına dayalı bir idari kültürden, sonuç üretmeye yönelen ve yönetim esnekliklerine olanak tanıyan bir kültüre geçmek,

22 Ali DEVECİOĞLU: (E-devlet ÇG Üyesi), "Devletin E-Devlet Olabilmesini Teminen Yeniden Yapılandırılması", <http://bilisimsurasi.org.tr/listeler/tbs-e-devlet/Mar/att-0023/01-e-devlet-Yeniden-Yapılma-Raporu.doc>.

şeklinde özetlenebilir²³.

“Avrupa’da Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF)**’in geliştiği iklime baktığımızda da öncelikle, 2000 yılı Mart ayında saptanan Lizbon stratejisi dikkatimizi çekmektedir ki burada; rekabetçi, dinamik, bilgiye dayalı ekonomi; tüm siyasi ve ekonomik alanları ilgilendiren bir reform taahhüdü; yetkin, profesyonel ve rekabetçi kamu sektörü; etkili yönetim ve politika geliştirme mekanizmaları ile performansa dayalı hesap verme sorumluluğu esaslarının ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Kamu yönetiminde stratejik planlama için önemli araçlardan biri olarak kabul edilen CAF, Portekiz’deki “Kamu Sektörü Performansı Değerlendirilmesi Kanunu” için bir değerlendirme aracı, yani, siyasi destek mekanizması olarak önerilmiştir²⁴.

Portekiz’de, 1974 yılı sonrasında iktidara gelen tüm hükümetlerin, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gündemlerine aldığı ve bu çabaların bir aracı olarak da kamu yönetimine toplum nezdinde prestij kazandırmak, kamu çalışanların koşullarını iyileştirmek, idareyi vatandaşa yaklaştırarak aşın merkeziyetçi yapıyı kırmak ve yetkileri halka daha yakın olan birimlere kaydırmak... gibi sonuç odaklı ve uygulamada esnekliğe dayalı bir yapıya geçme yönünde adımlar attığı görülmektedir. Nitekim, iş kurmada tek masa uygulaması**, “Bürokrasiyi Azaltma Günü”, hizmetlerin aynı mekanda sunulduğu “Yurttaşlık Çarşısı”, e-devlet uygulamaları ve şeffaflığı artırmaya dönük “Bilgi Parmaklarının Ucu”, “İşyerleri-İdare Komisyonu”, “Yurttaş ile İdare Bir Arada”, “Kalite Programı ve Ödüller” ile “Yerel Kalite Ödülleri gibi girişimler bu çabaların ürünleri olarak öne çıkmaktadır. Anılan uygulamalar arasında bilhassa “Bürokrasiyi Azaltma Günü”

23 http://www.tesev.org.tr/proieler/kamu_uluslararası_metin_bolum!.php#pr.

Sözkonusu Model; sonuçlara yönelik olma, müşteri odaklılık, liderlik, amaçlarda tutarlılık, süreçler ve verilerle yönetim, çalışanların katılımı, sürekli iyileştirme ve yenileştirme, karşılıklı yarar sağlayan işbirlikleri ve kurumsal sosyal sorumluluk gibi kavramlar temelinde kamu kuruluşlarının performansının iyileştirilmesi için bir araç işlevi görmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı: Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması 8: Başbakanlıkta Avrupa Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması, Ankara, Aralık 2006, ISBN: 975-193961-5, 7.

24 Emre KOYUNCU: “Avrupa’da Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF)”, 8. Kamu Kalite Sempozyumu, Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, (24 Mayıs 2007), Ankara, Slide 2 ve Slide 5, <http://www.kalder.org/genel/Ankara/SunuEmreKovuncu.pdf>.

Portekiz hükümeti CFE (İşkurma İşlemleri Merkezi) örgütü oluşturmuş ve bu merkezler ile yeni bir işyeri kurmak isteyen kimselere yardımcı olmayı amaçlamıştır. Anılan merkezler değişik devlet birimlerini bir araya getirilmekte ve girişimcilere işyeri yaratmada yardımcı olmaktadır. 1999’da (10 milyon nüfuslu olan Portekiz’de) 5 merkez mevcuttu; ancak bunların başarıları açıkça görüldüğü için sayılarının artırılması ve ülkenin diğer köşelerine de benzeri hizmetin götürülmesi planlanmaktaydı. Adı geçen merkezler kendi koşulları içinde bağımsız çalışmakla birlikte, hepsi bir arada bir “ağ” oluşturuyorlar ve başkent Lizbon’da yer alan bir genel yönetime bağlı olarak çalışıyorlar. Bkz. http://www.tesev.org.tr/proieler/kamu_uluslararası_metin_bolum3.php#tek_masa_Portekiz.

oldukça ilgi çekicidir. Neredeyse on yılı aşkın süredir Ekim ayının ilk Perşembe günü kutlanan bu günde, Başbakan bir basın toplantısı düzenleyerek hükümetin bürokrasiyi azaltmak ve idareyi çağcılaştırmak amacıyla aldığı bazı karar ve uygulamaları açıklamakta, büyük konferanslar tertip edilmekte, başarılı uygulamalar gündeme getirilerek tanıtılmaya çalışılmakta, ayrıca, kamu kuruluşlarının gerçekleştirdikleri yenilikleri kapsayan sergiler açılarak, yıl içinde başarılı olmuş reformculara, başarılı kamu görevlilerine ya da kaliteli hizmet yarışmasını kazanmış olan birimlere çeşitli ödüller verilmektedir. Yine, vatandaşın bilgi edinme hakkı ve kamuoyu denetimi konusu da oldukça önemsenmiş olup, Portekiz'in 1997 yılında benimsediği bir yasa ile de "kim neden yararlanıyor" sorusuna, kamu kurumlarının cevap vermesi zorunlu kılınmıştır. Anılan yasal düzenleme çerçevesinde, kamu projeleri ve ihaleleri dahil tüm işlemlerin* kimlere yarar sağladığı, internet ortamında halkın bilgisine sunulmaktadır. Söz konusu sistemin aktif olarak işletilmesi halinde, kamu yönetimine gerçek bir saydamlık getireceğine ve yöneticilerin ya da politikacıların keyfi hareket etmesini önemli ölçüde denetim altına alacağına inanılmaktadır²⁵

OECD'ye üye, seçilmiş dokuz ülke (Avustralya, ABD, Birleşik Krallık, Portekiz, Yeni Zelanda, Meksika, Finlandiya, Hollanda, Norveç) tarafından hazırlanmış olan ülke raporlarının analiz edildiği bir çalışmada, kamu yönetimi ve etik rejim açısından ülkeler dörtlü bir tasnife tabi tutulmuş olup, bunlar; "dürüstlüğü dayalı etik rejim", "kamu idaresi", "yönetimcilik" ve "uyuma dayalı etik rejim" şeklinde kategorize edilmiştir. Söz konusu çalışmada, Portekiz ve Meksika'daki etik uygulamaların "kamu idaresi" başlığı altında değerlendirildiği ve anılan rejimde bilhassa; kurallar/süreç, kontrol, girdiler ve hiyerarşinin belirgin kriterler olarak öne çıktığı görülmektedir. Portekiz ve Meksika'da esasen kurallara odaklanılmış olup, bunun nedeni etik altyapılarını ve modern sistemlerini oluşturma sürecinde olmalarına bağlanmaktadır. Ancak, her iki ülkenin de iyi davranışı teşvik etmek için madalyonun diğer yüzüne eğildiği dikkatlerden kaçmamaktadır. Bu çerçevede, disiplin önlemlerinin yanısıra, kişileri bir dizi değer etrafında toplamanın ceza konusundan daha etkili olduğu inancıyla teşvikler ve ikna yöntemlerine vurgu

Bunlar; yol ya da bina yapımı, mal ve hizmet alımı gibi bütün kamu ihalelerinin sonuçları; ruhsatlar, teşvikler, borç ödemesi geciktirmeleri, parasal yardımlar ve tanınan mali ayrıcalıklar; Sosyal konutların dağıtımında neyin kime verildiği hususlarını kapsamaktadır. Bkz. <http://www.tesev.org.tr/proieler/kamu>

25 Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.tesev.org.tr/proieler/kamu> uluslararası metin boluml.php #pr ; Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma: I "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", a.g.e., 47-78; Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma: I "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", T.C. Başbakanlık, (Ankara, Ekim 2003) 20 vd.

yapıldığı söylenebilir²⁶.

Yukarıda sözü edilen etik yönelimlerin birinin diğerine üstünlüğünden ziyade - hiçbiri saf birer model olarak uygulanamaz çünkü devletlerin tarihi etkenler ve mevcut anayasal, siyasi, idari ve kültürel sistemler temelinde kendi yollarını seçmesi önem arz etmektedir²⁷.

II- KAMU HİZMETİNDE ETİK ANLAYIŞ

Günümüz dünyasının çağdaş demokratik ülkeleri, kamu görevlerinin etik kurallarını ayrı ve kendine özgü bir alan olarak görmenin ötesinde, yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak kabul etmektedirler. Bu doğrultuda etile kuralları düzenlerken, kamu görevlilerinin günlük işlerinde karşılaşacağı her türlü olasılığı düşünerek kural oluşturmaktan ziyade, etik kurallar yönetimini, kamu yönetiminin ayrılmaz bir unsuru olarak değerlendirmektedirler²⁸.

Portekiz'deki etik girişimler, büyük bir kamu yönetimi modernizasyonu bağlamında tasarlanmış olup, sözkonusu girişimin nihai arka planında; Yönetmel İşlemler Yasası (1991), Kamu Hizmeti Davranış Kuralları ve Kamu Hizmeti Kalite Bildirgesi olmak üzere üç ana metin yer almaktadır²⁹.

Bu metinlerden ilkinin amacı, devlet hizmetlerinin rasyonelleşmesi, usullerin sistematize edilmesi ve standardizasyonu, kararların kamuoyunca bilinmesi ve şeffaflık, katılım ve hizmetleri ihtiyaç duyanların yakınına getirmek için gereken mekanizmaların oluşturulması şeklinde sıralanabilir.

Yönetmel İşlemler Yasası'nın tamamlayıcısı olarak sunulan Kamu Hizmeti Davranış Kuralları'nın temel esprisi ise, kamu hizmetinde arzulanan davranışın oluşmasına imkan sağlayacak temel değerleri ortaya koymasıdır.

Her ne kadar, Portekiz'deki devlet kurumlarında yozlaşma veya kamu hizmetindeki etik eksikliklere dair ciddi bir sorunla karşılaşmadığı ifade edilmekte³⁰ ise de bilhassa son yıllarda kamu hizmeti olgusunda, ciddi bir sorumluluk krizi dikkat çekmektedir. Ülkede yüksek düzeyde varolan merkezîyetçi ve hiyerarşik örgütlenme, kamu yönetiminde çeşitli kademelerdeki sorumlulukların paylaşılması sorunu-

26 Ayrıntılı bilgi için bkz. OECD-TÜSİAD: a.g.e., 93 ve 90-91.

27 OECD-TÜSİAD: a.g.e., 89.

28 Cüneyt YÜKSEL: “Dünyada Kamu Yönetiminde Etik ve Uluslararası Karşılaştırmalar”, 11. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi Bildiri Özetleri Kitabı, (18-20 Ekim 2006), (ODTÜ Felsefe Bölümü ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Katkılarıyla) 155.

29 OECD-TÜSİAD: a.g.e., 73.

30 Vargas MONÍZ: OECD Ethics: Portugal Case Study, The Management of Ethics and Conduct.

nu da beraberinde getirmiştir. Daha açık bir ifadeyle, orta kademelerde sorumluluk alma isteği olmakla birlikte, daha yüksek bir merciye ve sonuçta hükümete sorumluluk atma eğilimi de gözlerden kaçmamaktadır. Ancak, son yıllarda bu eğilimin kırıldığı, başka bir ifadeyle, üst ve astlar arasındaki dayanışma zincirinin, astları güvensiz hissettirerek, görevin gereklerinin üstlerce doldurulmak suretiyle aşılıp çalışıldığı görülmektedir³¹.

Öte yandan, sorumluluk krizi, değerler krizine kaynaklık etmekte ve çoğunlukla kamu yönetiminde etik-dışı durumlara sebebiyet vermektedir.

Portekiz’de kamu yönetimi etiğinin özel alanına devletin müdahalesi;

- koordinesizlik,
- sistemsizlik,
- katılımdan uzak oluş,
- tek yanlılık ve
- partizan amaçlar için sömürü

olmak üzere beş şekilde mümkün olabilmektedir³².

Öncelikle, müdahale koordinesizdir, çünkü ileriye dönük bir plan yapılmamıştır. Ayrıca, hareketin bir tek sorumlu merkezi yoktur.

Otoritenin müdahalesinin bir diğer özelliği, sistematik olmamasıdır. Değerler yukardan aşağıya doğru tanımlanmadığı gibi, siyasi otoritelerce kamu yönetimine dikte edilmektedir.

Bir diğer özellik, katılımın olmamasıdır.

Son olarak partizanca yapılan istismarlar dikkat çekmektedir. Etik-dışı yönetim, gücün parçalarını veya herhangi bir birimini dahi sınırlamamakta, ancak, tüm partileri ve hükümetin tüm birimlerini lekelediği yönünde bir kamuoyu fikri bulunmaktadır.

Öte yandan, yolsuzluğa karışan kamu görevlileri ve partilerle, yolsuzluğa karışmayanlar arasında bir ayırım yapılmaması da eleştirilmektedir. Kamu çalışanları etiği ve yüksek düzeydeki kamu çalışanları; hükümete karşı muhalefeti veya tam tersim kullanmakta ve siyasi çekişmelerin malzemesi olmaktadır.

31 Vargas MONIZ: (Cabinet of The Secretary of State for Public Administration Portugal), OECD Ethics: Portugal Case Study, The Management of Ethics Conduct in The Public Service Portugal, (This Case Study Reflect The Situation in December 1995).

32 Vargas MONIZ: a.g.r.

Bir başka ifadeyle, ALGI hala, kamu yönetiminin adam kayırmalara müsait olduğu yönündedir. Yani, kamu yararının yeterince gözetilmediği düşünülmekte, bu da kamu yönetimi anlamında sorunlar yaşanmasına, toplumda ise bir “güven krizi” oluşmasına sebebiyet vermektedir. Bunun nedeni ise, yozlaşmayla mücadelede;

- Süreklilik ve kalıcılığın sağlanamaması,
- Eşgüdüm mekanizmasının yetersiz olması ya da olmaması (yozlaşmayla mücadeledeki kişi ve kurumların yetersizliği),
- Düzenleyici sistemin karmaşıklığı,
- Açık ve net bir strateji belirlenmemiş olması (tüm aktörler ve vatandaşlarca anlaşılan bir strateji ve kapsamlı bir yozlaşmayla mücadele eylem planı yok),

gibi nedenlere bağlanmakta ve “ne yapmalıyız” sorusuna;

- Yozlaşmayla karşılaşılması halinde ne yapılacağı saptanmalı,
- Bu alandaki politikalar gözden geçirilmeli,
- Açık sonuçları olan bir strateji belirlenmeli ve yürütülmeli,
- Bu alanda krizlerden kaçınılmalı,
- Etik-dışı dururdan önlemek bir öncelik olmalı,
- “Etik Şartı” içeriğindeki mesajlar yemden gözden geçirilmeli,
- Yapılan hatalardan ders alınmalı,
- Etik-dışı durumlarla mücadelede başarılı deneyimler göz önünde bulundurulmalı,

cevapları verilmektedir³³.

Bu kapsamda, Portekiz deneyiminde;

- STRATEJİ (kritik ve riskli alanların belirlenmesi, etik-dışı durumların önlenmesi ve sonuçların tazminine yönelik bir yol haritasının çıkarılması, sosyal kontrol ve vatandaş katılımının sağlanması, doğru yasaların uygulanmasının ötesinde, cezai ve disipline yönelik yaptırımların caydırıcı olması salık verilmekte

33 Julio NABAİS: (Portekiz Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü, Eski Genel Müdürü) “Public Ethics Administration and The Prevention of Corruption: Exchanging Insights - Portekiz Deneyimi -”, II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi, (Ankara: ODTÜ Felsefe Bölümü-T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 18-20 Ekim 2006).

ve bu sürecin nasıl uygulanacağı saptanmalıdır denilmektedir. Ayrıca, yasal çerçevenin geliştirilmesi gereğine de dikkat çekilmektedir),

- İDARE (etik kriterler saptanmalı ve kamu yönetimi karar süreci buna göre uyarlanmak),

- KONTROL VE ZARARLARIN TAZMİNİ (Bu noktada yapılması gereken; şeffaflık, sosyal kontrol gibi mekanizmaları etkin kılmak olabilir. Ayrıca, sosyal kontrolün sağlanması önem arz etmekte olup, ombudsman ve medyanın da etkisine dikkat çekilmektedir.),

- HEDEFLER (hem siyasi hem de kamu yönetimine ilişkin çerçevenin belirlenmesi kastedilmektedir.)
önem arz etmektedir³⁴.

Sözkonusu değerlendirmeler ışığında, Portekiz'deki etik uygulamalarda güdülen temel amacın, kamu sektörünün modernizasyonu olduğu ifade edilebilir.

III- ETİK-DIŞI DURUMLARLA MÜCADELE MEKANİZMALARI

Genel olarak yönetimde varolan etik-dışı durumlarla mücadelede bir takım tedbirler geliştirilmiş olup, bunları kısaca; etik yasaları, etik komiteleri, mal bildirim yasaları, menfaat çatışması yasaları ve ihbar etme mekanizması şeklinde sıralamak mümkündür³⁵. Ancak sözkonusu tedbirlerin uygulanabilirliği, ülkelere göre farklılık arz edebilmektedir. Bu noktada yapılması gereken, her ülkenin kendi yapısına özgü deneyim ve özellikleri göz önünde bulundurarak, etik sistemini şekillendirmesi olacaktır.

Avrupa Birliği'ne üye bazı ülkelerde, kamu çalışanlarının çoğu devlet memuru statüsünde olup, özel sektörde faaliyet gösteren işçi ve işverenler arasındaki sözleşme ilişkisine dair minimum standartları belirleyen genel iş yasaları değil, kamu hizmetleri kanunu ve bu kanunun yürürlüğünü sağlayan ikincil mevzuat kapsamında değerlendirilmektedir. Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Hollanda, Portekiz ve İspanya bu uygulamayı takip eden ülkeler arasında yer almaktadır³⁶.

34 Julio NABAİS (Portekiz Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü, Eski Genel Müdürü): "Public Ethics Administration and The Prevention of Corruption: Exchanging Insights - Portekiz Deneyimi - ", II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi, a.g.k.

35 Ayrıntılı bilgi için bkz. Tülay BAYDAR: "Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, Yıl: 2005, Sayı: 449, (Aralık 2005) 65-69.

36 Pelin KUZEY: "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No: 27" (Çeviri), (OECD: SİĞMA PAPER, No: 27, European Principles for Public Administration, 1999), (Çev. Pelin KU-

OECD ülkelerinde etiğe ilişkin olarak önerilen politika unsurları ise; kamu hizmetinin özünü oluşturan temel değerlerin (core values) belirlenmesi, etik bilincin artırılması için eğitime önem verilmesi, günlük yönetimde dürüstlüğün hakim kılınması, uyumun izlenmesi ve suç teşkil eden fiillere karşı harekete geçilmesidir³⁷.

Sözkonusu bilgiler ışığında, Portekiz’de etiğe ilişkin olarak alınan önlemleri;

1. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi,
2. Yönetmeliklerin standartlaştırılması,
3. Şeffaflığın garanti edilmesi ve ulaşılabilirliğe (erişime) ilişkin yeni haklar,
4. Kamu Hizmeti Yönetim Yasası,
5. Menfaat çatışmasına ilişkin yasal sınırlamalar şeklinde sıralayabiliriz³⁸.

Bu önlemleri biraz açarsak;

İyi bilinmektedir ki, kamu hizmetinin özelleştirilmesi; yalnızca hükümet harcamalarını kısmanın bir yolu değil, aynı zamanda, kamu hizmeti etiğinin artırmanın dolaylı bir aracıdır. Ne özelleştirme ne de alınan önlemlerin ve yapılan çalışmaların etiği temel aldığı akla gelmemelidir.

Burada temel nokta, özelleştirmenin devlet ve kamu sektörü tekeli az da olsa kısırdır. Gerçek, kamu sektörü otoritelerince uygulanan ve diğer kesimlerin uygulamaktan kaçındığı sosyal faaliyet alanının düzenlenmesidir. Ancak devlet (ve kamu sektörü), özel sektörün el attığı alanlarda bulunmamalıdır.

Portekiz’de, özelleştirmenin çoğunlukla başarıyla uygulanabildiği ve kamu yönetiminin etik-dışı yönetimi dizginlemesinin bir yolu olarak kullanıldığı görülmektedir.

İkinci tedbir, yönetsel işlemlerin standart hale getirilmesidir. 15 Kasım tarihli ve 442/91 sayılı Karar’ın yasalaşmasıyla 1991 yılında yürürlüğe giren “Yönetmelik İşlemleri Yasası” kapsamında, kamu hizmeti etiğine ilişkin iki tür standart belirlenmiştir. Bunlardan ilki, yönetsel faaliyetlerin genel ilkeleri; İkincisi ise, prosedürlerin organize edildiği yöntemin standartlaştırılmasıdır.

ZEY), Maliye Dergisi: 147, (Eylül-Aralık, 2004) 82; <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/42/25/37116423.pdf>.

37 Ayrıntılı bilgi için bkz. Umut Evrim ÖZDEMİR: a.g.ç., <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/vayinlar/md/mdl38/rNTKAMUOYU.pdf>. 1-9.

38 Vargas MONIZ: a.g.r.; <http://www.oecd.org/dataoecd/30/20/2731886.htm>.

Yönetmelik faaliyetlerin genel ilkesi (3-13. fıkra), devlet birimlerinin ve çalışanlarının faaliyetlerine rehber olan temel ilkenin altını çizmek ve kamu hizmetinin tüm felsefesini özetlemekte bir dizi geniş yasal standart oluşturmaktadır. Bu rehber ilkeler; hukuka uygunluğu, kamu yararını takip etmeyi, kişisel hak ve çıkarları korumayı, eşitliği ve orantınlılığı, adaleti ve tarafsızlığı ve vatandaşın sisteme katılımını içermektedir.

Yönetmelik İşlemler Yasası, işlemlerin nasıl formüle edileceğini belirtmektedir.

“Şeffaflığın garanti edilmesi ve ulaşılabilirliğe ilişkin yeni haklar” şeklinde formüle edilen üçüncü tedbir ise, şeffaflık ve ulaşılabilirliği garantiye alacak unsurları içermektedir. Söz konusu tedbir ile yönetmelik bilgilere ve sonuçlarına ulaşma hakkı genişletilmiştir.

Portekiz Anayasasında da yer alan bu durum, 25 Ekim 1998 tarihinde çıkarılan 65/93 sayılı Sözleşme ile “yönetmelik belgeler özel bir yönetmelik işlemi içerse ve vatandaşın bilgiyi öğrenmede kişisel bir menfaati olsa dahi” teminat altına alınmıştır. Bu nedendir ki yönetmelik belgelere ulaşma hakkı, tüm yurttaşlara sunulduğu için evrensel, sorunları; yerel, devlet iç güvenliği, kriminal araştırmalar ve kişiye özel gizli bilgiler dışında karşıladığından kapsamlı/genel, ayrıca; uygulaması özel bir otorite ve uygulamayı gerektirmediğinden kesin hüküm içermektedir.

Yönetmelik belgelere ulaşılabilirliğin sağlanması, gerek kamu yönetimini, gerekse kamu çalışanlarını çok derinden değiştirmektedir.

Kamu hizmeti açısından bilgilendirme görevi, gizlilik ve son olarak da şeffaflık gibi yeni değerler ve zorunluluklar içermektedir.

Siyasi otoritelerin, kamu çalışanlarının çalışma koşullarını düzenlemek, özellikle danışma ve uygulama fonksiyonu olan “Yönetmelik Belgelere Ulaşma Komisyonu” tarafından hukukun nasıl uygulanacağı sorununa, hukukun sınırlayıcı yorumuna ulaşabilme özgürlüğüne dair araçları yaratmak/artırmak yükümlülüğü vardır. Bu durumun, Komisyon hareketinin ne denli açık olmasını sağlamak ve sistemin yürürlüğüne geniş ölçüde yardımcı olmak yönünde katkılar sağladığı ifade edilebilir.

Son zamanlarda Portekiz’de, etik-dışı yönetime ilişkin doğrudan alınan tedbirler içerisinde en önemlisinin, Kamu Hizmeti Yönetim Yasası’nın onaylanması olduğu söylenebilir.

Bir etik yasasının süregelen durumu açıklaması gerekmekte olup, kamu hizmeti değerlerini desteklemek ve yeniden uygulamak ihtiyacının ötesinde, bağımsız

iki rehber ilkenin varlığına işaret edilmektedir ki bunlardan ilki, ikna etmenin bastırmaktan iyi, cezalandırmanın ise eğitmekten daha kolay olduğu tezi; ikincisi ise, bir dizi sınırlayıcı disiplin kuralının varlığının etik-dışı davranışı önlemeye yettiği fikrinin artık önemini yitirdiğidir.

Kabul edilebilir bir şekilde uygulanan yöntemin, aynı zamanda, en uygun yöntem olmadığı ifade edilmektedir. Kamu Hizmeti Yönetim Yasası, uygulamada ticari birlik temsilcilerince tartışılan ve sonuç olarak Bakanlar Konseyi’nce onanan, üst düzey kamu çalışanlarınca uygulanan bir yasa olup, kamu çalışanlarının küçük bir kısmınca birlikte konulmuştur.

Anılan sürecin dikkat çeken yönlerinden ilki, kamu çalışanlarının kendi değerlerinin tanımlandığı sürece dahil edilmeyerek, sözkonusu Yasanın Bakanlar Konseyi’nce onandığı gerçeği; bir diğeri ise, kamu çalışanlarının yasanın düzenlenmesine katkısı olmaksızın, yani görüşleri dahi alınmadan, davranış kurallarının merkeziyetçi bir yaklaşımla hazırlandığıdır.

Durumun daha da kötüleşmesi neticesinde, Bakanlar Konseyi’nin bir çözüm olarak sunduğu ve Hükümetin uygulamaya koyduğu sözkonusu Yasanın bu haliyle uygulanması, kamu çalışanları ile kurallar arasında büyük ayrıma sebep olmuş, bu açıdan değerlendirildiğinde ise yasa, basitçe kamu çalışanlarına empoze edilmiştir denilebilir.

Bu olumsuzluklara rağmen, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen kuralların Kamu Hizmeti Yönetim Yasası’nda tanımlanması ve şeffaf bir çalışma ortamı yaratılarak ihlallerin caydırılması yönünde önemli ilerlemeler kaydedildiği ifade edilse de³⁹ süreçte varolan açığın, kamu hizmetine yararlı bazı değerler kazandırmak suretiyle kapatılmaya çalışıldığı görül inektedir⁴⁰.

Bu doğrultuda, Kamu Hizmeti Davranış Kurallarına göre Kamu Hizmetinin Temel Değerleri;

- **Kamu hizmeti;** kamu çalışanlarının kamu menfaatine uygun olarak görevlerini yürütmeleri.
- **Hukukilik (Yasalılık);** kamu çalışanlarına yasa koyucunun hedeflediği amaçları uygulamada yasal teminatlar, hukuk ve cebir uygulamak.

39 OECD-TÜSİAD: a.g.e., 73.

40 Vargas MONİZ: a.g.r.

- **Tarafsızlık;** kamu çalışanlarının tüm siyasi, ekonomik ve dini menfaatler bakımından tarafsız davranması ve hukuk önünde tüm vatandaşların eşitliğinin yanısıra, fikir, karar ve hareketlerde de tarafsız olunması.
- **Sorumluluk;** kamu çalışanlarının çalıştıkları kurumun prestijini artırma ihtiyacı.
- **Rekabet;** çalışanların, yöneticilerin, faaliyetlerin, süreçlerin, mal ve hizmetlerin kalitesinin sürekli iyileştirilmesini sağlayarak, müşteri memnuniyetini gerçekleştirmek, bir başka ifadeyle, “Sürekli gelişme” (Kaizen) felsefesini organizasyonda kurumsallaştırmak⁴¹.
- **Entegrasyon;** bir bütün olarak kamu hizmeti ve kamu çalışanları açısından güven ortamı yaratmak.

şeklinde sıralanabilir⁴². Ayrıca bu ilkelere, “dürüstlük” ve “yetkinlik” ilkeleri de ilave edilebilir⁴³.

Kamu görevlilerinin toplum içerisinde ortak bir anlayış yaratma yönünde atması gereken ilk adım kuşkusuz temel değerleri belirlemek olmalıdır. Değişen kamu sektörü ortamında, temel değerlerin açıkça ifade edilmesi gerekliliği, özellikle son yıllarda OECD ülkelerini kamu hizmeti değerlerini gözden geçirme ve güncellemeye yöneltmiştir. OECD ülkelerinde en çok benimsenen kamu hizmeti temel değerleri arasında; tarafsızlık, yasallık, dürüstlük, şeffaflık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adalet ilkeleri ilk sıralarda yer almaktadır. Söz konusu sıralamadan da görüleceği üzere “tarafsızlık” en çok tanımlanan temel değer olma özelliği taşımaktadır⁴⁴.

Portekiz Kamu Hizmeti Yönetimi Yasası da temel değerlere dikkat çekmeyi ve uygulamayı önemsemektedir.

Portekiz’de, etİge ilişkin olarak alınan bir diğEr önlem de menfaat çatışmasına ilişkin 1 Mart 1990 tarihli - 9/90 sayılı, 5 Eylül 1990 tarihli- 56/90 sayılı, 26 Ekim 1993 tarihli ve 64/93 sayılı düzenlemelerdir.

41 Coşkun Can AKTAN: “Yönetimde Yeni Konseptler ve Yeni Teknikler”, <http://www.canaktan.org/canaktan/personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-vonetimde-yeni-konseptler.pdf>. 2

42 Vargus MONİZ: OECD Ethics: Portugal Case Study, a.g.r.

43 OECD-TÜSİAD: a.g.e., 78.

44 Umut Evin ÖZDEMİR: “Kamuya Güvenin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler (Ethics Measures)”, (Çev. Umut Evin ÖZDEMİR), <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/vavinlar/md/midl38/INTKAMUOYU.pdf>. 1-2,

Alman bu önlemlerin temel nedeni, 1989 yılında Cumhuriyet Asamblesi’nde dile getirildiği üzere, “Devletin fonksiyonlarının, doğrudan ve dolaylı olarak ilişkilendirildikleri herhangi bir özel menfaat ve temsil ettikleri Devlet menfaatlerine hizmet etmesine izin verilen şahıslarla değil, nesnel bağımsızlık şartlarında uygulanması gerektiği”⁴⁵ hususuna dayanmaktadır.

9/90 sayılı yasada ise, siyasi birim çalışanları ile üst düzey kamu çalışanları açısından menfaat çatışması örnekleri tanımlanmaktadır.

Anılan yasada, menfaat çatışmasına ilişkin dört tür tanıma yer verilmiş olup, bunlar;

- Ofis sahibi/işveren ile ilişkilendirilmeyen işe yönelik ödemeler,
- Devletçe sözleşme altına alınan iş veya kamu hizmetine katılım,
- Devletin yardımı sübvansé ettiği fonların/kurumların/vakıfların icra birimlerinde çalışmak,
- Devletle, ticari ve sanayi sözleşmeleriyle veya mal ve hizmetlere ilişkin Devlet İhale Sözleşmelerine göre işin bedelinin %10’u aşkın eşit paylar.

Söz konusu liste, araştırmacı veya öğretmen olarak aile şirketleri veya mirasları veya kişisel yönetimleri içermemektedir.

413/93 sayılı Sözleşmeye göre yasa yalnızca, kamu çalışanları ile yönetimin özel kurul üyelerine uygulanmaktadır.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yolsuzluk, rüşvet, patronaj gibi kötü yönetim uygulamaları, ulusal ve uluslararası düzeyde yarattığı tepkiler nedeniyle devlette reformu kaçınılmaz kılmış, etkili bir uluslararası işbirliği mekanizmasının kurulması hedefinde şekillenmeye başlayan yeni oluşumlar, vatandaşların devlete (karar vericilere) duyduğu güvendedeki azalma nedeniyle ülkeleri, kamuda etik ilkeler ve standartlar noktasında yeni arayışlara yöneltmiştir. Yapılan reformların özünde, kendine odaklı olmaktan, vatandaş odaklı olmaya geçiş hedeflenmektedir.

Portekiz kamu yönetimi, kapalı, çoğunlukla hiyerarşik ve geleneksel bir yapı arz etmektedir. Kamuoyu nezdindeki algı halen, etik bilincin kamu görevlileri arasında yeter düzeyde oluşmadığı, yani kamu yararının yeterince gözetilmediği yönündedir. Sistem, etik-dışı durumlarla mücadelede; süreklilik ve kalıcılığın

45 Vargas MONİZ: a.g.r.

sağlanamaması, eşgüdüm mekanizmasının yetersiz olması, düzenleyici sistemin karmaşıklığı ve açık ve net bir strateji belirlenmemesi noktalarında eleştirilse de başta kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen kuralların standartlaştırılması olmak üzere, şeffaf bir çalışma ortamı yaratılarak etik ihlallerin caydırılması yönünde önemli kazanımlara imza atıldığı da dikkatlerden kaçmamaktadır. Sözkonusu sürecin, bilhassa AB'ye üyelikle birlikte ivme kazandığı görülmektedir. Şöyle ki; AB'nin en küçük ve gelir seviyesi en düşük ülkelerinden bin olan Portekiz, AT'ye katılımının ardından; yakaladığı ekonomik istikrar, yeni pazar olanakları, AB'den yapılan teknik ve mali yardımlar ve artan yabancı yatırımlar sayesinde ekonomisini hızla büyüterek, siyasal istikrarın yolunu açmayı başarmıştır. Nitekim, üyelik sonrası yıllarda Portekiz ekonomisinin, AB ortalamasının üzerinde bir büyüme hızı yakaladığı ve AB'ye üyelik ile birlikte ülkenin sosyo-ekonomik yapısında yaşanan değişim gözlerden kaçmamaktadır. Yine, Uluslararası Şeffaflık Örgütümün 2006 yılı CPI (Corruption Perceptions Index-Yolsuzluğu Algılama İndeksi) verilerine bakıldığında, en temiz ülkeden kirliye doğru yapılan sıralamada Portekiz'in, 163 ülke arasında aldığı 6.6'lık notla 26. sırada yer aldığı, Türkiye'nin ise aynı yıl aldığı 3.8'lik notla 60. sıraya yerleştiği görülmektedir. Öte yandan, "Birleşmiş Milletler 2006 İnsani Gelişme Raporu"nda Portekiz, 177 ülke arasında insani gelişmişlik sıralamasında 28. sırada iken, Türkiye 92. sırada yer almıştır. Her iki rapor birlikte değerlendirildiğinde, ilk sıralarda yer alan ülkelerin taşıdığı benzerlikler dikkat çekicidir. Şöyle ki, 2005 yılı itibarıyla Finlandiya ve Danimarka'da kişi başı gelir sırasıyla, 26.000 ve 28.600 Euro iken, bu ülkelerin aynı zamanda şeffaflık sıralamasında da ilk sıralarda yer alması bir rastlantı olmasa gerek! (Finlandiya'nın 2006 CPI notu 9.6 olup, şeffaflık sıralamasında ilk sırayı İzlanda ve Yeni Zelanda ile paylaşmaktadır. Danimarka'nın ise aynı dönemdeki notu 9.4 olup, anılan ülkelerin ardından şeffaflık sıralamasında 4. sırada yer aldığı görülmektedir)

Elbette AB üyeliği Portekiz'deki ekonomik gelişmenin tek başına belirleyicisi olmamıştır. Aynı dönemde AB'ye katılan Yunanistan ve İspanya'ya nazaran Portekiz'de, yabancı sermayenin ekonomik büyüme üzerinde sağladığı katkı daha belirgin hissedilmiş olup, bu ülkelerin gerek üyelik aşamasında içinde bulunduğu koşullar, gerekse sonrasında izledikleri ekonomik politikalar, üyelikten yararlanma kapasitelerini etkilemiştir. Bu doğrultuda Türkiye'de, uygun ekonomik politikaların seçilerek uygulanması ve makroekonomik dengelerin istikrarlı bir yapıya kavuşturulması büyük önem arz etmektedir. Ancak, bu tek başına yeterli değildir. Çünkü, 1970'lerden itibaren, bir ülkenin "kalkınma ve gelişmesi" ile kastedilen, artık "yalnız milli gelirdeki artış" olmanın ötesinde; insani, sosyal, kültürel, mekansal boyutlarıyla, yolsuzluk, işsizlik, gelir dağılımı ve bölgesel dengesizliklerde kapsayan bir

gelişme tanımına işaret etmektedir.

Portekiz’in ekonomik alandaki gelişimine paralel olarak yönetimde modernleşme ve etik anlayışı gerçekleştirme noktalarında ciddi ilerlemeler kaydettiğini, bu anlamda etik alt yapının tesisi için; şeffaflık, bilgi edinme, bilgiye erişimin kolaylaştırılması, gizli bilginin sınırlarının daraltılması gibi yeni bürokratik kültürün yerleşmesi yönünde önemli adımlar attığını söyleyebiliriz. Kısaca, Portekiz ekonomisinin gelişimine paralel olarak, bürokrasi, etik kültür, şeffaflık ve demokrasinin de aynı ölçüde geliştirilmesi önemsenmektedir. Portekiz’deki kamu reformu uygulamaları öncekide, etik alt yapının tesisinde “siyasi iradenin kararlılığını göstermesi (reformların uygulanmasında devamlılık ve kararlılığın esas olması) açısından ilgi çekicidir. Nitekim bu durum, OECD raporlarında da belirtildiği üzere, etik altyapı için gereksinim duyulan unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, iyi işleyen bir etik altyapı, belli davranış standartlarını yöreklendiren bir kamu hizmeti anlayışını gerektirmektedir.

Kamuda reform ihtiyacının gündeme gelmesinde öncelikli unsur, vatandaşın devlete duyduğu güvendedeki azalmadır. Bu noktadan hareketle, devletin ekonomik açıdan gelişimiyle birlikte, vatandaşına verdiği değerin arttığı, bunu ise karşılıklı güvenin izlediği ifade edilebilir. Sonuç olarak, ekonomik gelişme, demokratik gelişme, şeffaflık ve güven zinciri, nihai aşamada tekrar başa dönerek, vatandaşın devletine güvenmesi, en nihayetinde ise karşılıklı güvem doğurmaktadır. Portekiz deneyiminde de görüleceği üzere, etik kültürün gelişmesini; devletin yaptığı ihalelerde şeffaflığın temel ilke olarak uygulanmasında, vatandaş ve memur arasında kırtasiyeciliğe neden olan bürokratik hantallığın, standart olarak hazırlanmış, basit ve erişimi kolay formlarla aşılmasında, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasında görmek mümkündür. Nitekim benzeri uygulamalar, kamu görevlilerinin yanı sıra, hizmetten yararlananların da etik sorumluluklarına daha fazla vurgu yapma ihtiyacından kaynaklanmakta ve bu uygulamaların yaygınlaşması ölçüsünde, etik dışı davranışlara neden olma zemini de ortadan kalkmaktadır. Ülkenin, kurumsal bilgi alt yapısının oluşturulması ve e-devlet uygulamalarına ilişkin yaptığı çalışmalar ile bilgi toplumu olma yönünde attığı adımlar, etik davranış ilkelerine bağlılığın simgesi olan “doğruluk ve şeffaflığın” sağlanmasını ve etik ihlallerin hesap verebilir kılınması ile de etkin bir denetimi mümkün kılacaktır.

Portekiz’de uygulanan “kamu yönetimi reformu hareketi”nin temel ilke ve hedefleri”; kamu yönetiminin imajını iyileştirmek ve ona yeniden prestij kazandırmak, kamu çalışanlarını onurlandırmak ve onların çalışma koşullarını düzelterek, şeffaf bir çevrede çalışmalarını mümkün kılmak yönünde kurgulanmış ve bu doğrultuda, kamu çalışanlarının yetenek ve niteliklerini iyileştirmek ve davranışla-

rını değiştirmek, idareyi yurttaşa yöneltmek, onunla yakınlaştırmak, ona sunulan hizmet düzeyini ve kalitesini arttırmak, yani idareyi saydam kılmak ve aşırı merkezleşmiş hiyerarşiyi kırarak, yetkileri topluma çok daha yalın olan alt kademelere kaydırmak yönünde adımlar atılmıştır. Bunlara ilaveten, kırtasiyeciliğin azaltılması ve bürokratik işlemlerin sadeleştirilmesi, çağdaşlaşmayı hızlandıracak yeni idari yöntemler ve kavramlar geliştirilmesi, bilgi teknolojisi gibi yem araçlara tam öncelik verilmesi, katı kural ve uygulamalara dayanan idari kültürden, sonuç üretmeye yönelen ve yönetim esnekliklerine olanak tanıyan bir kültüre geçilmesi de reformun temel ilke ve hedefleri arasında yer almaktadır.

Bu noktada bilhassa, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, yönetsel işlemlerin standartlaştırılması, şeffaflığın garanti edilmesi ve ulaşılabilirliğe (erişime) ilişkin yeni haklar, Kamu Hizmeti Yönetim Yasası ve menfaat çatışmasına ilişkin yasal sınırlamalar üzerinde durulmaktadır.

Portekiz’de kamu yönetimi modernizasyonu bağlamında tasarlanan etik girişimlerin arka planında; Yönetsel İşlemler Yasası (1991), Kamu Hizmeti Davranış Kuralları ve Kamu Hizmeti Kalite Bildirgesi olmak üzere üç ana metin yer almaktadır. Bu metinlerden ilkinde, devlet hizmetlerinin rasyonelleşmesi, usullerin sistematize edilmesi ve standardizasyonu, kararların kamuoyunca bilinmesi ve şeffaflık, katılım ve hizmetleri ihtiyaç duyanların yakınma getirmek için gereken mekanizmaların oluşturulması amaçlanırken, Yönetsel İşlemler Yasası’nın tamamlayıcısı olarak sunulan Kamu Hizmeti Davranış Kuralları’nın hedefinde, kamu hizmetinde arzulanan davranışın oluşmasına imkân sağlayacak temel değerlerin standartlaştırılması yer almaktadır. Söz konusu ilkeler; kamu hizmeti, hukukilik, tarafsızlık, sorumluluk, rekabet, entegrasyon, dürüstlük ve yetkinlik şeklinde sıralanabilir.

Kuşkusuz etik altyapının oluşturulmasında, hukuki çerçevenin oluşturulmasının yanı sıra, etik ilkelerin ve standartların mesleki sosyalleştirme mekanizmaları ile bireylere aktarılması da önemlidir.

Yönetsel etik uygulamalarının başarısında etkili olan bir diğer husus ise “etik kültür”ün hakim kılınması, yani toplumun bütününde etik bilincin geliştirilmesidir. Bu ise ciddi bir zihniyet dönüşümünü gerektiren, uzun ve kararlı bir sürecin takibiyle mümkün olacaktır. Kamuoyunun değişim yönünde verdiği destek, siyasi iradenin kararlılığını pekiştiren ve yapılmaya çalışılan reformların başarı şansını artıran bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle, kamu çalışanlarının eğitimi, örgütsel performansların artırılması için katılımın geliştirilmesi ve bunun için gereken güvenli ortam ve mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu yönetiminde etik ve davranış yönetiminin, sadece bazı davranışların izlenmesi ve önlenmesiyle sınırlı olmadığı, aynı zamanda dürtüslüğü ve düzgün davranışı desteklemeyi amaçladığı ve kamu çalışanlarına günlük çalışma ortamında karşılaştıkları olaylarda tavır ve karar alırken, takdir kullanırken yol gösterdiği ifade edilebilir. Çünkü etik, devlete ve hükümete karşı güven oluşturma ve bunu korumada yaşamsal bir unsur olmanın ötesinde, iyi yönetimin de anahtarıdır.

KAYNAKÇA

- AKTAN Coşkun Can. “Yönetimde Yeni Konseptler ve Yeni Teknikler”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-yonetimde-yeni-konseptler.pdf.
- “Kamu Yönetiminde Reform Yapmaya Engel Olan Aktörlerin ve Faktörlerin Bir Tahlili”,
- Türk İdare Dergisi, Yıl:78, Sayı: 453, (Aralık-2006).
- BAYDAR Tülay. “Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 2005, Sayı: 449, (Aralık 2005).
- DEVECİOĞLU Ali. (E-devlet ÇG Üyesi), Devletin E-Devlet Olabilmesini Teminen Yeniden Yapılandırılması, <http://bilisimsurasi.org.tr/listeler/tbs-e-devlet/Mar/att-0023/01-e-devlet-Yeniden-Yapilanma-Raporu.doc>.
- DİNÇER Ömer ve Cevdet YILMAZ. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, Başbakanlık, (Ankara 2003), <http://www.cevreorman.gov.tr/ekitap/kl.pdf>.
- DPT (Selin DİLEKLİ ve Tarık ERASLAN). AB Üyesi Ülkelerde ve Aday Ülkelerde Ekonomik Gelişmeler, (Şubat 2007), <http://www.dpt.gov.tr/abigm/abmeg/2007ekonomikgelisme.pdf>.
- ERGÜDEN Yılmaz. “Kamu Yönetimi ve Etik Değerler”, (Dünya Gazetesi - 11.07.2003), <http://www.arge.com/Yayinlarimiz/KainuYonetimiveEtikDegerler.aspx>.
- KUZEY Pelin. “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No: 27” (Çeviri), (OECD: SIGMA PAPER, No: 27, European Principles for Public Administration, 1999), (Çev. Pelin KUZEY), Maliye Dergisi: 147, (Eylül-Aralık), 2004, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/42/25/37116423.pdf>.
- KOYUNCU Emre. “Avrupa’da Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF)”, 8. Kamu Kalite Sempozyumu, Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, (24 Mayıs 2007), Ankara, Slide 2 ve Slide 5, <http://www.kalder.org/genel/Ankara/SunuEmreKovuncu.pdf>.
- MONİZ Vargas. (Cabinet of The Secretary of State for Public Administration Portugal), OECD Ethics: Portugal Case Study, The Management of Ethics Conduct in The Public Service Portugal, (This Case Study Reflect The Situation in December 1995).
- NABAİS Julio. (Portekiz Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü, Eski Genel Müdürü) “Public Ethics Administration and The Prevention of Corruption: Exchanging Insights - Portekiz Deneyimi”, II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi, (Ankara: ODTÜ Felsefe Bölümü-T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 18-20 Ekim 2006).
- NOHUTÇU Ahmet ve Demokan DEMİREL. “Dünyada E-Devlet Uygulamaları”, <http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/makale/dunvada-e-devlet-uygulamaları.pdf>.

- OECD-TÜSİAD. Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, 1996, Çeviri, (TÜ- SİAD Yayını, No: TÜSİAD-T/2003-9-363, Eylül 2003), <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/kamu2/kamu.pdf>.
- ÖZDEMİR Umut Evin. “Kamuya Güvenin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alman Etik Önlemler (Ethics Measures), (Çev. Umut Evin ÖZDEMİR), <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/mdl38/INTKAMUOYU.pdf>.
- SAĞSAN Mustafa. “@-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı mı”, <http://www.baskent.edu.tr/~msagsan/downloads/e.pdf>.
- TBD Kamu-BİB. Devlet Portalı Ana İlkelerinin Belirlenmesi ve Uygulamaya Alınması Çalışma Grubu Raporu “E-Devlet: Devlet Portalı Ana İlkelerinin Belirlenmesi ve Uygulamaya Alınması”, 2002, <http://tbd.wmv.gen.tr/Raporlar/RP13-2002.doc>.
- T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması 8: Başbakanlıkta Avrupa Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması, Ankara, Aralık 2006, ISBN: 975-193961-5.
- YÜKSEL Cüneyt. “Dünyada Kamu Yönetiminde Etik ve Uluslararası Karşılaştırmalar”, II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi Bildiri Özetleri Kitabı, (18-20 Ekim 2006), (ODTÜ Felsefe Bölümü ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Katkılarıyla).

WEB SİTELERİ

- <http://abmankara.org.tr/ulkeler/Portekiz%20Ulke%20Raporu.doc>
- <http://bilisimsurasi.org.tr/listeler/tbs-e-devlet/Mar/att-0023/01-e-devlet Yeniden Yapılma Raporu.doc>
- <http://www.abhaber.com/belgeler/blg00039.asp>
- <http://www.fedex.com/us/international/irc/profiles/ircptprofile.html?gtmcc=us#top>
- <http://www.globalmusavirlik.com/proieler/portekiz.asp> “Avrupa Birliği’nin En Başarılı Kobi Uygulaması Portekiz Örneğinin Yönetsel Etüdü”.
- <http://www.icisleri.gov.tr/>
- [icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/CoskunCanAktan%201-10.doc](http://www.icisleri.gov.tr/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/CoskunCanAktan%201-10.doc)
- <http://www.kykonline.com/content/view/111/66/>
- www.oecd.org/puma/country/portugal.htm
- <http://stats.oecd.org/wbos/viewhtml.aspx?quervriame=329&quervrtpe=view&lang=en>
- <http://www.tesev.org.tr/proieler/kamuuluslararasımetinbolumö.php>
- <http://www.tesev.org.tr/projeler/kamuuluslararasımetinbolum1.php#pr>
- <http://www.tesev.org.tr/proieler/kamuuluslararasımetinbolum3.php#tekmasaportekiz>
- <http://www.tesev.org.tr/proieler/kamuuluslararasımetinbolum4.php#kimnedenyararlanıyor>

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ BİR ÇIKIŞ YOLU MU, HÂKİM İDEOLOJİLERİN YENİ HİZMETKÂRI MI?

*“Kalite asla bir tesadüf değil, daima
akıllı bir gayretin sonucudur.”*
John Ruskin

Mehmet YEŞİLBAŞ*

GİRİŞ

Yeni yüzyılın son çeyreğinden itibaren dünyada yaşanan büyük değişimler neticesinde geleneksel paradigma sorgulanmaya ve yeni yeni yaklaşım ve argümanlar sıkça dillendirilmeye başlanmıştır. Tüm bu değişim sürecinde ayakta kalabilmek için örgütlerin belli sahalarda canlılıklarını korumaları ve bu sahaların ön planda tutmaları' hala bir zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır. Bunların başında yönetim gelmektedir. Enformasyon ve teknolojiye baş döndürücü gelişmeye rağmen yönetim olgusu ve halkın istek ve beklentilerine cevap verme zorunluluğu hala geçerliliğini koruyan unsurlar olarak göze çarpmaktadır.

Çağdaş yönetim anlayışı ile birlikte örgütün salt biçimsel yapısının korunması, modernize edilmesi ve yalnızca insan davranışlarını değerlendirme yeterli görülmemekte; kamuoyunu anlamak, doğru algılamak ve halkın istek ve taleplerini belirleyici kabul edip, örgütün misyonu ve vizyonunu buna göre şekillendirmek çağdaş örgüt yapısının temel unsurlarından kabul edilmektedir.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, merkezi yönetime ilişkin yeni yeni ortaya çıkan tartışmalar, merkezi yönetimin çözümündeki kararsız ve rasyonellikten uzak adımları, özellikle katı merkezizetçi ve devletçi yapı sorgulanmaya başlanmış ve bir çıkış yolu olarak toplam kalite felsefesi ekseninde bir takım yaklaşımlar dillendirilmeye ve uygulanmaya başlanmıştır.

* Diyarbakır Vali Yardımcısı.

1 Ergenemon, Cengiz. (1995) “Bilgi Çağı” ASEL SAN Dergisi, 20, Ankara, s. 5.

I. BÖLÜM

1. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulanabilirlik Durumu

Toplam Kalite Yönetimi felsefesi, geleneksel anlamdaki kamu yönetimi anlayışına hâkim olan ilke ve esaslardan tamamen farklı bir anlayışı getirmektedir. Toplam Kalite Yönetimini geleneksel anlamdaki kamu yönetim anlayışından ayırt eden temel argüman; TKY'nin müşteri odaklı bir yönetim anlayışını öngörmesi ve örgüt ve organizasyonun temelde müşterilerin beklenti ve talepleri doğrultusunda faaliyette bulunmasını amaçlamasıdır. Oysa bildik kamu yönetimi anlayışında hedef kitleyi oluşturanlar "müşteri" değil "vatandaş" algılamasına sahiptir.

Geleneksel kamu yönetiminde merkezîyetçiliğin hâkim olduğu anlayış nedeniyle, otorite, emir ve direktiflerin dayanak teşkil ettiği bir anlayış hâkim olmasına rağmen, TKY'nin benimsediği anlayışta görev ve yetkilerin diğer ünitelere ve örgütün tüm çalışanlarına devrini öngören "âdem-ı merkezîyet" fikrini benimseyen bir yapı savunulmakta ve bu anlamda TKY'nin bir boyutunun da "Toplam Katılım Yönetimi" olduğu savunulmaktadır.²

Bilgi toplama ve bu bilgilerin kurumsal süzgeçten geçirilmesi suretiyle kalite standartları çitasının sürdürülebilir olması ve sürekli iyileştirilmesinin amaçlanması Toplam Kalite Yönetiminin ayırt edici unsurlarından binsidir.

Benchmarking³ olarak ifade edilen bu yönetim taktiği, örgütlerin başarılı uygulamalarından bilgi elde etme ve bu bilgilerin örgüte uyarlanması amaçlamaktadır. Bununla başarılı olmuş organizasyonun uygulamalarını bire bir alıntılanmak veya kopyalamak değil, başarılı olmuş örgütün "uygulamalarını kendi örgütüne uyarlamaktır. Bu yönetim modelinin özel örgütlerdeki başarılı uygulamaları kamu organizasyonlarında da rahatlıkla kullanılabileceğini ortaya koymaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı olarak toplam kalite yönetiminde "insan kaynaklarının yönetimi" büyük önem taşımaktadır. Toplam kalite yönetiminde personelin işe alınması, işten çıkarılması, yükselmesi, ücret politikası vs. konularda yeni ilkeler geçerlidir. Bu yeni yönetim anlayışında liyakate dayalı yönetim (meritokratik yönetim) yapısının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Oysa kamu organizasyonlarındaki yönetimlerde liyakat ilkesi yerine subjektif ilkelerin ve değerlendirmelerin daha yaygın olduğu dikkat çeken hususlardandır.

2 Aktan, Coşkun Can, Toplam Kalite Yönetiminin Temelleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanması, s. 16.

3 Aktan, Toplam Kalite Yönetimi Kamudaki Kalitesizliğe Çözüm Olabilir mi? www. can aktan, org.

Kamu sektöründe işten çıkarma ile ilgili ilke ve esaslar oldukça katı olmasına karşın TKY anlayışında çalışma hayatında esneklik savunulmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında yükselme; kıdeme, pozisyona ya da unvana dayalı iken, TKY anlayışında işe giriş kriterleri açık ve adil, işte yükselme ve ücret politikası ise yönetici ve çalışanların özelliklerine ve performansına dayalıdır.

1.1. Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimini Zorlaştıran Nedenler ve Kamu Yönetiminin Barındırdığı Sorunlar

Kamu örgütlerinde toplam kalite yönetimine etki eden unsurlardaki temel farklılık; kamu organizasyonlarını özel örgüt ve organizasyonlardan ayırtıran özellikler barındırmasından kaynaklanmaktadır. Kamu organizasyonları ve örgütlerinin barındırdıkları bu farklı unsurlar nedeniyle toplam kalite yönetimine etki eden faktörler şöyle sıralanabilir:

1.1.1. Müşteri Vatandaş Odaklılık

Toplam kalite felsefesinin ana nirengi noktasını oluşturan “müşteri” veya “müşteri odaklılık” olgularının kamu örgütlerinde yerleştirilmesi oldukça güçtür. Özel sektörde önem arz eden müşteri kavramı, bir mal ya da hizmete ilişkin olarak istemde bulunan ve alınan mal ya da hizmet karşılığında ödemedede bulunan kişiyi ifade ediyor olmasına karşın, kamu sektörlerinde mal ve hizmet alınan için kişiler herhangi talepte bulunmazlar. Kamu alanında üretilecek mal ve hizmetlerin neler olacağı konusunda “siyasal talep”, dolayısıyla “siyasi iktidar” ve temelde bu iradenin şekillendirdiği bürokrasi karar vermektedir. Bunun yanı sıra kamu sektöründe genel olarak mal ve hizmetlerin bedeli ya da karşılığının vatandaşlardan talep edilmemesi gibi nedenler “vatandaş” ve “müşteri” olgularının birbiriyle örtüşmeyen kavramlar olduğu ve ilk bakışta TKY felsefesinin uygulamasını güçleştiren nedenler arasında olduğu savunulmaktadır. Örneğin güvenlik, asayiş ya da savunma hizmetlerinin veya kıyıların korunması hizmetlerinin bir bedel karşılığında vatandaşla sunulması olası değildir.

1.1.2. Kamu Yararını Gözetme

Kamu örgütlerini özel örgüt ve örgütlemelerden ayıran temel hareket noktalarından birisi “kamu yararı” ilkesidir. Ancak bu kavram konusunda literatürde tam olarak oydaşma sağlandığı söylenemez. Kısaca kamu yararı; toplumda yüksek orandaki çoğunluk tarafından benimsenen amaç ve değerler olarak ifade edilebilir. Kamu örgütlerince alınan bir karar ya da uygulama, toplumun çoğunluğunun istek ve beklentilerine uygunsa kamu yararı çerçevesinde algılanabilir. Kimi yazarlara göre ise anayasa ve diğer mevzuatta belirtilen temel haklar kamu yararı içindir.

Toplum yaran, tüm toplumun üzerinde uzlaştığı ve fıkırsel konsensüse vardığı bir durum ifade ederken, kamu yaran, belirli bir grubun çıkarlarını ifade eder.4

1.1.3. Kamu Yönetimi Sahasında Hizmetlerin Yaygınlığı

Özel örgütlerde müşteri kitlesi spesifik ve dar çerçevede olmasına rağmen birçok kamu örgütünün sunduğu mal ve hizmetlerin hedef kitlesi diyebileceğimiz “müşterisi”, vatandaşlar yani halktır. Nitelikleri, beklentileri ve talepleri birbirinden oldukça farklı düzeyde olan insanlar kamu hizmetlerinin hedef kitlesini oluşturmaktadır. Adalet, savunma, güvenlik gibi kamusal hizmetlerin sunumunda bu hizmetlerin yaygın bir kesime sunulması, hizmetlerin sunulma süresi, çalışanların tutum ve davranışlarını ve sunulan hizmetlerin kalitesini ciddi biçimde etkilemektedir.

1.1.4. Rekabetin Yokluğu

Kamu Yönetiminin sunduğu hizmetlerin birçoğu tekel niteliğini taşırlar. Temel olarak tam kamusal hizmetler devletin örgütleri tarafından sunulduğundan, rekabete açık değildirler. Dolayısıyla rekabete açık olmama veya rekabetsiz ortamdaki hizmetlerin sunumunda temel ilke hizmetlerin kalitesi olmayacaktır.

1.1.5. Stratejik Yönetim Anlayışının Sürdürülebilirliği

Toplam Kalite Yönetiminde önemli unsurlardan birisi olan “Stratejik Yönetim Anlayışı”na kamu sektöründe işlerlik kazandırılması da bir diğer faktördür. Bu sektörde yönetici görevi icra eden kişilerin (atanmış veya seçilmiş) uzun vadeli olarak aynı görevi sürdürmeleri çok olası değildir. Siyasi iradenin bürokratik yapıyı doğrudan belirleyebildiği kamu sektöründe siyasi erkelerin el değiştirdiği her durumda kritik noktalardaki bürokratik kadroları işgal eden kişiler de değiştirilmektedir. Bu nedenle TKY’nin önemle üzerinde durduğu stratejik yönetim anlayışının kamu sektöründe kesintisiz devam ettirilmesi ve politika haline getirilmesi daha zordur.

1.1.6. İnsan Kaynakları Yönetimi ve Liyakat

Kamu sektöründe Toplam Kalite Yönetiminin asıl unsurlarından birisini oluşturan “insan kaynakları yönetimi” barındırdığı problemler nedeniyle TKY’nin uygulanmasını güçleştiren faktörlerdendir. İnsan kaynaklarında “insan kalitesi” birincil öncelikli mesele olması nedeniyle “liyakat” ilkesi önem arz etmekte ve liyakatlı kişilerin işe yerleştirilmesi öncelikli hale gelmektedir.

4 Arık, Gülten, “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2003, Yayınlanmamış Tez.

Devlet memurluğuna gerek girişlerde gerekse memuriyet içindeki yükselmelerde objektif kıstasların göz ardı edildiği faktörler söz konusu olup iktidar partilerinin etkili oldukları dikkat çeken hususlardandır. İnsan kaynağının etkin ve verimli kullanımını ifade eden bu anlamda kadrolara gerekli nitelikte ve sayıda personel alimini öngören personel yönetimi; kamu örgütlerinde adeta işsizliği hafifletme aracı olarak faaliyet göstermektedir. Bugün devletin bazı kadrolarında ihtiyacın çok üzerinde memur istihdamıyla şişirme yapılırken bazı yerlerde nitelikli eleman sıkıntısı çekilmektedir.

1.1.7. Eğitim

Kurumların çalışma kalitesi ve personel niteliklerini artırmaya dönük olarak mevzuatça da öngörülmüş olan hizmet içi eğitim ve seminerler kamu örgütlerinin gerek yeterli malı kaynakların bütçeden ayrılmaması gerekse kaliteli ve konulara hâkim kalifiye eğitici personellerin yeterli olmaması ya da hiç olmaması gibi problemlerle karşılaşmaktadır. Özellikle toplam kalite paralelinde yapılan eğitim, hizmet içi eğitim ve seminerlerde her kurum özel nitelikleri ve hizmet özellikleri dikkate alınmadan global ölçekte eğitimler verilmesi nedeniyle yetersiz kalınmaktadır.

1.1.8. Sınıflandırma

Objektif kıstaslara göre belirlenmeyen ya da belirlense bile uygulanmayan çarpık sınıflandırma sistemi nedeniyle görevler ve makamlar arasında paralellik kurulamaması nedeniyle kadroların görev-yetki ve sorumluluklarında çarpıklığı beraberinde getirmektedir. Görevleri yapacak personelde istenen özellikler daha önceden objektif bir şekilde belirlenmediği için kamu sektörünün birçok kesiminde aldıkları formasyon ya da meslekleri ile ilgili olmayan yerlerde çalıştıklarına şahit olunmaktadır. Milli Eğitimde öğretmenlik mesleği ya da formasyonuna sahip olmadıkları halde işletmeci, ziraat mühendisi, veteriner hekim gibi meslek sahibi olan insanlar sınıf öğretmem ya da İngilizce öğretmeni olarak çalışmaktadırlar.

1.1.9. Ücretlendirme

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre aylık ücretlendirmeler; gösterge ve katsayı sistemine göre memurların ya da memur sendikalarının katılımı olmaksızın tek taraflı ve oldukça adaletsiz olarak belirlenmektedir. Özellikle katsayı mekanizmasının sağlıklı bir uygulamaya kavuşturulmaması nedeniyle bazı ek ödemeler nedeniyle aynı işi yapanların farklı kurumlarda birbirinden farklı ücretlendirme mekanizmasına tabi tutulmalarına sebep olmaktadır. İldeki en yüksek devlet memuru olan Valilerin birçok ilde maaş sıralamasında 30. sıralarda yer alması, ya da şoföründen az maaş alan genel müdür örnekleri sıkça telaffuz edilmektedir. Bunun yanı

sıra teşvik olarak verilen bir kısım sosyal hak ve yardımlar amacından saparak malı ve kişisel tatmin araçları haline dönüşmektedir. Hizmet ya da makamlara tahsis edilen araçların kuaför kapılarında beklemeleri, hatta dozerlerin gelin arabası olarak kullanılmaları, belediyelerde yasal olarak tahsisli makam araçları olmamasına rağmen hizmet araçlarının makam aracı gibi kullanıldığı, hizmet için alınan şoförlerin makam şoförü olarak kullanıldığı en yaygın örneklerdendir.

1.1.10. Özel Mülkiyet-Kamusal Mülkiyet Ayrımı

Kamu sektöründe mülkiyet kişi ya da kuruluşların doğrudan kendilerine ait olmadığı için, kamu kurum ve kuruluşlarında hâkim olan unsurlar, kendilerine yakın olanları, eş-dostlarını ve siyasi müşterekleri olan kimseleri istihdam etme eğilim ve beklentisinde olabilmektedirler. Dolayısıyla kamusal mülkiyet anlayışı kamu alanında TKY'nin uygulanmasını güçleştiren unsurlardandır.

1.1.11. Statüko ve Değişime Direnç

Kamu sektörü doğası gereği barındırdığı ve statükoyu oluşturan güçler olarak tanımlanabilecek siyasi iktidar, bürokrasi ve hâkim çıkar çevrelen gibi faktörler dikkate alındığında bu alanda değişimi gerçekleştirmek, bahse konu güçlerin kendi beklenti ve çıkarlarıyla paralellik arz etmeyen değişim argümanlarına karşı çıkma eğilimleri nedeniyle özel sektöre göre daha güçtür. Ancak değişime direnç özel sektör kesimi için de geçerliliğini koruyor olmasına rağmen, direnç boyutu itibarıyla kamu örgütlerinde bu direnç daha büyüktür. Dolayısıyla Toplam Kalite Anlayışının temel argümanlarından olan “Değişim” olgusunun kamu sektöründe uygulanması biraz daha güçtür.

1.1.12. Yönetimde Denetimin Etkisinin Az Olması

Öteden beri teftiş ve denetimler gerek merkez, gerek taşra gerekse yerel yönetimler üzerinde yapıla gelmesine rağmen etkinliğini neredeyse bitirme noktasına gelmiş ve rutin sıradan idari işlemler haline gelmeye başlamıştır. Yıllardır uygulana gelen teftiş ve denetimlere rağmen kamu yönetiminde israf, savurganlık önlenemediği gibi teftiş mekanizmalarının toplam kalite anlayışında özendirici, yol gösterici ve eğitici olması gereken yönünün ise neredeyse yok denecek kadar az olması nedeniyle TKY anlayışının hâkim olması güçleşmektedir.

1.1.13. Siyasi İktidarın Etkisine Açık Olma

Kamu hizmetlerinde süreklilik esas olmasına karşın, kamu hizmetlerinde siyasi iktidarlara göre değişebilen bir anlayış ya da yaklaşım farklılığı nedeniyle, siyasi iktidarlara göre hizmetlerin kapsamı ve niteliğinde değişmelerin olmasına ve

kamusal hizmetlerde tutarsızlık ve mevcut olanın iyileştirilmesi yerine değiştirilmesine neden olmakta, bu ise daha başka sorunların doğmasına yol açmaktadır. (Cansız, 2001; s. 292-293)⁵

Bütün bunların yanı sıra ülke yönetimlerindeki siyasal yozlaşmaların kamu yönetimi üzerindeki olumsuz etkileri ve son dönemlerde iyice yaygınlaşan kalitesizlik, devlet kurumlarında yaşanan çarpıklıklar, geç işleyen adalet anlayışı, sosyal güvenlik kuruluşlarının her geçen gün büyüyen açmazları de dikkate alındığında; ülkemiz kamu yönetiminde genel bir kalitesizlik problemi olduğu saptanabilir.

Ancak yukarda bahse konu edilen tüm bu saptamalar TKY'nin kamu sektöründe uygulanamayacağı anlamına asla gelmemektedir. Bilakis, “kalitesizlik” genel olarak kamu sektöründe özel sektöre kıyasla çok daha ciddi bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeple, TKY'nin kamu sektöründe uygulanması son derece önem taşımaktadır. Gelişmiş ülkelerde devletin yeniden yapılandırma çalışmalarının temel unsurlarından birisi toplam kalite yönetimidir.⁶

Kamu örgütlerinde yukarda özetlenmeye çalışılan genel “Kalitesizlik” probleminin bertaraf edilebilmesi için; devlet mekanizmaları ve işleyişinin yemden gözden geçirilmesi ve dünyadaki genel trende uygun yapılanmanın sağlanması Toplam Kalite Anlayışına yatkın bir kamu örgütlenmesinin zeminini oluşturacaktır.

1.1.14. Parasal Kaynaklar Üzerindeki Hâkimiyet

Parasal kaynakların neredeyse tamamına sahip olan merkezi yönetim bu kaynaklara sıkı sıkıya sahip olma iştiağı nedeniyle gerek yerel yönetimler gerekse yetki genişliği tanınan taşra teşkilatı merkeze el avuç açar hale gelmektedir.

1.1.15. Hızlı Nüfus Artışı ve Sağlıklı Nüfus Politikasının Olmaması

Ülkemizin en önemli açmazlarından olan eğitim, sağlık, kentleşme, alt yapı, konut gibi problemlere hızlı nüfus artışı yeni sıkıntılar eklemektedir. Ülkemizin hemen her sahadaki acil beklentilerinin hâlihazırdaki kaynaklarla istenilen kalitede karşılanması zamana bağlıdır. Problemlerin kısa zamanda bertaraf edilmesi yöntemi yıllardır uygulandığından az parayla çok iş mantalitesi gereği kaliteden ödün sonucunu doğurmaktadır.

5 Arık, Gülten, a.g.e, s. 33.

6 Aktan, a.g.e.

1.1.16. Kalkınma Plan ve Programlarının Gerçekçi ve Uygulanabilir Nitelikte Hazırlanması

Plan ve programlar hazırlanırken bunların en önemli uygulama aracı olan parasal kaynakların da belirlenmesi ve sağlanması gerekirken, çoğu kez bu tam yapılamamaktadır. Gerekli ödeneğin onda biri, yüzde biri konularak programa alınan işler yıllarca sürüncemede bırakılmaktadır. Bunun kanıtı, hazırlanan her yeni plan veya programlarda, önceki döneme ait uygulamalar özetlenirken, hemen her sektörde, “önceki plan/program döneminde belirlenen hedeflere ulaşılamamıştır”

Bunun hizmet standartlarının ve birim maliyetlerin gerçekçi bir şekilde belirlenip titizlikle uygulanmasından ve plan/program hazırlanmasında politik etkilerin ağırlık kazanmasından ileri geldiği söylenebilir.⁷

1.1.17. Geleneksel Bürokratik Yapı ve Merkeziyetçi Bakış

Kamu hizmetlerinin, etkin ve verimli bir şekilde sunulması amacıyla oluşturulmuş olan bu yapı, zamanla kendi kuruluş amacından uzaklaşarak (yozlaşma, partizanlık vb.) kamusal hizmetlerin aksaması ve yeterince sunulmaması, geç sunulması ve sunulan hizmetten halkın memnun olmaması ve sonuçta kamu yararının gerçekleşmemesine neden olmaktadır.

Bürokratik yönetim anlayışı ile Toplam Kalite Yönetimini birbirinden oldukça farklı yönetim biçimleri olduğunu Başsoy, Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresindeki sunumunda şöyle ifade eder:

“Açıktır ki, bürokratik yönetim ile TKY birbirinden oldukça farklı yönetim biçimleridir. Bu farklılık gerçekte sistemin yapısından kaynaklanmaktadır. Çünkü bürokratik yönetim kapalı sistemlerde ortaya çıkarılmış ve kapalı sistemin şartlarına göre öngörülmüştür. Kapalı sistem ve bürokratik yönetim statiktir, gelecek belirlidir ve kurallara uyulduğu müddetçe başarı sağlanır. Hâlbuki TKY açık sistemin yönetim tarzıdır. Sistem dinamiktir, rekabet şiddetlidir, sürekli gelişme mecburidir, tüketici istek ve ihtiyaçları önemlidir ve esnekler. Neyin, nasıl ve ne miktarda üretileceği pazarda tespit edilir. Bugün örgütler toplumsal destek buldukları müddetçe rekabet edebilecek ve varlığını devam ettirecektir. Kamu örgütlerinde ise örgüt ve halk arasındaki ilişkiler yukarıdan yapılandırılarak oluşturulmuş ve bu zamana kadar gelebilmiştir. Fakat gelişen teknoloji, artan bilgi seviyesi ve dünyayı ayaklar altına getiren iletişim sistemlerinin olduğu bir toplumda destek bulamayan bir sistem varlığını artık koruyamayacaktır. Bu bürokrasinin kaçınılmaz sonudur. Yeni bir yüzyıla girerken kamu

7 Başsoy, Ege, s. 37, TODAİE Kamu Yönetiminde Toplam Kalite 1. Ulusal Kongresi.

örgütleri ve onların üst sistemi olan devlet bireyi kendinden uzaklaştıran, bireyde güvensizlik yaratan bir yapıyı muhafaza edemez? Devlet ve devletin örgütleri halk için vardır. Bunun bir söylev olmaktan çıkarılıp fiiliyatının yaşanması gereklidir. Birbirine karışmış görevler arasında birbirinin yetki alanlarına girerek yönetimi gerçekleştiren kamu görevlileri birbirlerinden evrak saklayarak, yasal dayanağına sığınarak ya da kimi durumlarda yasaları görmezlikten gelerek koydukları kurallarla yönetimi uzun süre gerçekleştiremezler.⁸”

Yine kamu hizmetlerinin planlanması, organizasyonu, uygulanması ve denetlenmesi gibi aşamaların neredeyse tamamı merkezi örgüt tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetimlerin görevlerinin birçoğu merkez tarafından üstlenilmiş durumdadır. Taşra kuruluşlarına tanınan ve pratize edilmesi durumunda esasen çok önemli getirileri olabilecek “yetki genişliği” ilkesi ne yazık ki kâğıt üzerinde kalmış ve merkezin hegemonyası altında pratikte anlamını yitirmiştir. Bu durumun yarattığı kırtasiyecilik ve bürokratik açmazlar zaman ve parasal israflara yol açmış ve kalite anlayışının oturmasını ciddi anlamda sabote etmiştir.

Bunun yanı sıra, Türk kamu yönetiminde hala Weberyen bürokratik modelin ve merkeziyetçi yönetim anlayışının tüm kamu örgütlerinde geçerliliğini koruyor olması, tarihsel süreç içerisinde bizdeki bürokrasi anlayışının doğu despotizmine ait özellikleri barındırması, yine devletin kutsallığı paradigmasından hareket eden geleneksel yönetim anlayışı⁹, eski saltanat anlayışının yerine şimdilerde adeta “eskiye kıyasla daha geniş bir bürokratik elit ya da saltanatın inşa edilmesi” gibi nedenlerle önemli sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Öte yandan Bunun yanı sıra alta temel başlıklarla değinilmeye çalışılan problemler de geleneksel yönetim anlayışından kaynaklanan sorunlar olarak saptanabilir:

- Kamu çalışanlarının yaptığı işlen angarya olarak görmesi,
- Bürokratik formalitelerin çok fazla olması,
- İstihdamın fazlalığı,
- Çalışan kesimlerin niteliğinin düşük olması,
- Kamu imkânlarının hoyratça ve savurganca harcanması,
- Çalışanların liyakat eksikliği ve verimli çalışmalarına dönük plan ve program eksikliği veya hazırlanan plan ve programların zayıf olması,

8 Başsoy, Ahmet, “Kamu Yönetiminde TK Arayışlarını Güçleştiren Nedenler s.63”, TODAİE, Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi.

9 Başsoy, Ahmet, a.g.e., s. 53.

- Ceza ve ödüllendirme sistemindeki yetersizlik,
- Personel atamalarındaki politize olmuşluğun bertaraf edilememesi nedeniyle atama ve nakillerdeki adam kayırmacılığın yaygınlığı,
- Yönetim anlayışında saydamlığın sağlanamaması,
- Kurum içi iletişimin sağlanamaması, dün olduğu gibi günümüz kamu yönetiminin barındırdığı yaygın problemlerin başında gelmektedir.

2. Kamuda Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması Süreçleri

En başta şu önemli hususu belirtmekte fayda var: Ülkemizde toplam kalite yönetiminin başarıyla uygulanabilmesi için planlı, sistematik, kararlı ve sabırlı olunması gerekiyor. Öncelikle planlı ve sistematik bir tarzda konuya yaklaşılmaması büyük önem taşımaktadır. Toplam kalite yönetiminin bünyesinde enformasyon ve analiz, stratejik planlama yönetimi, diyalog ve uzlaşmaya dayalı karar alma gibi unsurlar mevcut olduğundan işe bu tekniklerden yararlanarak başlanması şart.

Kanaatimizce, ülkemizde başlıca dört genel aşama dâhilinde toplam kalite yönetiminin planlanması, uygulanması ve sürekliliğin sağlanması gerekli:

- 1. Aşama:** Toplam Kalite Yönetimi Hakkında Bilgilenme Süreci,
- 2. Aşama:** Toplam Kalite Yönetimi İle İlgili Kurumsal Yapılanma ve Kalite Organizasyonunun Oluşumu (Örgütlenme) Süreci,
- 3. Aşama:** Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması Süreci,
- 4. Aşama:** Sürekli Gelişme (Kaizen) Süreci.¹⁰

1. Aşama: Bilgilenme Süreci: Kamu yönetiminde TKY'nin yaygın anlayış haline gelebilmesi için yukarda anlatılmaya çalışılan problemlerin giderilmesinin yanı sıra, topyekûn bir yeniden yapılanma ve yeni bir felsefenin uygulanması söz konusu olacağı dikkate alındığında, uzun vadeli ve kararlı bir politika geliştirilmesi gerektiği kaçınılmazdır. Çalışanların bu anlamdaki eğitimlerinden önce, TKY konusunda lokomotif fonksiyonu yüklenecek olan üst kademe kamu yöneticilerinin eğitilmesi ve bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için de ülke geneline yaygınlaştırılacak hizmet içi eğitim ve seminerleri aracılığıyla TKY felsefesinin gerekliliğine bahse konu yöneticiler inandırılmak, bilgilendirilmeli ve sektöre getireceği kazanımlar üzerinde önemle durulmalıdır.

10 Aktan, "Toplam Kalite Yönetimi Kamudaki Kalitesizliğe Çözüm Olabilir mi?", Ekonomik Forum Dergisi, Yıl 4, Sayı 6, Haziran 1997, s. 56-61.

2. Aşama: TKY İle İlgili Kurumsal Yapılanma ve Örgütlenme Süreci: -

Bu bilgilendirme aşamasını takip eden süreç içerisinde kamu yönetiminin tüm kurum ve kuruluşlarında TKY'nın kamu sektöründe yönetimiyle ilgili olarak planlama, organizasyon ve koordinasyon yapacak birimlerin oluşturulması gerekmektedir. Bütün bu kuramların üstünde global ölçekte kamu yönetimi kalite anlayışını hakim kılmakla görevli ve genel eşgüdümle görevli bir üst kural oluşturulmalıdır.

Bu konuda Prof. Aktan; bir üst kural olarak Devlet Kalite Yüksek Konseyinin oluşturulması ve bu konseyde kamu ve özel kesimden temsilcilerin yer almasını önermektedir. Hâlihazırda devlet teşkilatı bünyesinde yer alan TODAİE, Türk Standartları Enstitüsü, Milli Prodüktivite Merkezi ve Ulusal Metroloji Enstitüsünün statülerinin değiştirilerek Devlet Kalite Enstitüsü oluşturulması ve bu enstitüye bağlanmasını ve bunun yanı sıra her yıl Devlet Kalite Ödülleri adı altında yarışma düzenlenmesini, her yıl kalite konusunda başarılı çalışmalar yapan kamu kuruluşlarının tespit edilerek Dünya Kalite Gününde bu ödülleri verilmesini önermektedir.

3. Aşama: TKY'nin Uygulanma Süreci: İlk aşamada belirtilen teorik çalışmalar ve bilgilendirme aşamasından sonra TKY anlayışının kamu organizasyonlarında hâkim hale gelebilmesi için TKY anlayışının pratize edilmesi ve mikro ölçekli pilot uygulamalarını takip eden dönemde tüm kamu örgütleri düzeyinde uygulamaların yaygınlaştırılması gerekmektedir. Bu aşamada TKY'nin uygulanacağı kamu örgütlerinde organizasyonun TKY uygulamasını güçleştirecek açmazlarını ortaya koyma adına kurumun detaylı analizi yapılmalı ve Benchmarking gibi TK tekniklerinden faydalanılması suretiyle kurumsal TKY disiplini oluşturulmaya gayret sarf edilmelidir.

4. Aşama: Sürekli Gelişim Süreci: Japonların “Kaizen” olarak kavramlaştırdıkları “Sürekli Gelişim ” anlayışının kamu alanında benimsenmesi ve yapılan TKY çalışmalarının kalıcı olabilmesinin sağlanması ve elde edilen deneyimlerle toplam kalite anlayışının sürekli iyileştirilmesi gerekmektedir.

II. BÖLÜM

I. Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanma Aşamaları

1.1. Lider Kadrosunun ve Üst Kademe Yöneticilerin TKY Konusunda Bilgilendirilmesi, Gerekliliğine İnanandırılması ve İkna Edilmesi

Geleneksel kamu yönetimi anlayışımız; ülkemizde TKY anlayışına direnme noktasında en katı kesimin üst düzey yöneticiler olması sonucunu doğurmuştur. Bu anlamda kamu yönetiminde kalite uygulamalarının başlangıç noktasında üst

kademe yöneticilerin lokomotif fonksiyonları göz önüne alındığında ikna edilmeleri ve gerekliliğine inandırılmaları önem arz etmektedir.

1.2. Kamuda Toplam Kalitenin Kurumsal Boyuta Taşınması ve Örgütlenmenin Sağlanması Gerekliliği

Kamuda toplam kalite yönetimi ile ilgili olarak; kalite stratejisi, plan ve programlar oluşturmak ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere makro ve mikro ölçekli kurumsal düzenlemeler yapılmalı, kalite konseyleri, kalite merkezleri ve kalite kurulları oluşturulmalı, global ölçekte bu kurumların koordine edebilecek yetki ve niteliklere haiz üst koordinasyon kurulu şeklinde bir örgütlenme gerçekleştirilmelidir.

1.3. Üst Düzey Yöneticilerin Katılımının Sağlanması ve Eğitimi

Üst yönetimin katılımı sağlanmadan kamu sektöründe Toplam Kalite Anlayışını benimsemesi ve bu yönde revizyonlar yapması olası değildir. Bu anlamda kalite uygulama sürecine mutlak surette üst düzey yönetim kadrosu TKY sürecine kanallı edilmeli ve yöneticilerin kalite anlamındaki sorumluluklarını fark etmeleri için eğitime tabi tutulmalıdırlar.

1.4. Kamuda Çalışan Tüm Personelin Bilgilendirilmesi

TKY anlayışının kamuda uygulanabilmesi için en üst düzeyden en düşük kademedeki çalışanların bilinçlenmesini temin etmek amacıyla geniş bilgilendirme çalışması yapılmalıdır.

1.5. Çalışanların Eğitimi

Kamu örgütlerinde TKY'nin uygulanabilmesi için tüm alt kademe ve üst kademe kurum çalışanlarının katılımının sağlanmasına dönük olarak eğitim çalışmaları yapılmalıdır. TKY'nin kamuda uygulanmasına ilişkin konulan hedefler, kullanılacak yöntem ve araçlar konusunda ve kamuda uygulanmasının getirileri noktasında eğitime tabi tutulması gerekmektedir.

1.6. Çalışanların Kalite Hareketine Katılımının Sağlanması

Bütün kurum çalışanları bulundukları örgütte kendilerine düşen görev ve sorumlulukları, üstlendikleri rolleri bilmeli ve TKY anlayışının gerek görevini, gerekse kurumsal vizyonu nasıl değiştireceğini öğrenmelidir. Çalışanların her bin büyük çarkın küçük parçalarını oluşturduklarına ikna edilmeli ve kare içinde nereye denk düştükleri çalışanlara benimsetilmeli ve çalışanların katılımı sağlanmalıdır.

1.7. Kalite Çemberlerinin Oluşturularak Çalışmalara Başlanması

Aynı kurumun aynı departmanında çalışan ve uzmanlık alanları aynı ya da benzer olan personellerden oluşan kalite çemberleri, örgütün TKY felsefesi çerçevesinde kuruma katkıda bulunur ve çemberde yer alan mensuplarının sürekli gelişimi ve performanslarının artırılmasını temin etmek suretiyle bulunulan departman veya bölümün kalite politikalarını uygulayarak kamu sektöründe hareketliliğe ve önemli bir devinime sebep olur.

1.8. TKY Anlayışını Sabote Edebilecek Unsurlara Dönük Karşı Taktiklerin Öğretilmesi ve Benimsetilmesi

Kamu örgütlerinin barındırdığı verimsizlik, niteliksizlik, düşük performans, kaynakların rantabl kullanılmaması gibi yetersiz faktörleri bertaraf etmek için gerekli yöntem ve mücadele tekniklerinin tüm çalışanlara öğretilmesi gerekmektedir.

2. Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetiminin Sağlayacağı Katkı ve Yararlar

Toplam kalite yönetimi anlayışının kamu örgütlerinde benimsenmesi ve yönetim felsefesi haline getirilmesi ile sunulan hizmetlerin kalitesi ve bunun tabii sonucu olarak hedef kitlenin memnuniyetim artıracak, verimliliği ve topyekün kalkınmayı beraberinde getirecektir.

- a- Kamuda kalite bilinci oluşmaya başlayacak ve kalite arttıkça daha iyiye ve doğruya yöneliş olacaktır.
- b- Kamunun sunduğu hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin" artırılması suretiyle çalışmalar daha hızlı ve bilinçli yapılmaya başlanacaktır.
- c- Daha kaliteli hizmet gören vatandaşların devlete olan bağlılığı artacaktır.
- d- Kaliteli hizmet veren ve takdir edilen çalışanların iş doyumu artacaktır.
- e- Kurumlar arası diyalog artacak ve sinerji etkisi oluşacaktır.
- f- Kalitesizlikten kaynaklanan israf önlenecek ve bunların daha verimli alanlara kanallize edilmesi sağlanacaktır ¹¹

11 Ayrıntılı bilgi için; Büyükkılıç, Deniz; "Kar Amacı Gütmeyen Örgütlerde Verimlilik", Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:680

- g- Oto kontrolün önemi artacak, kişiler kendilerini ve yaptıkları işleri sorgulamaya başlayacaklardır, “iş, en iyi yapan bilir” prensibi geçerli olacak ve sorunlar ortaya çıkmadan giderilecektir.
- h- Çalışanların karar mekanizmalarına katılımı ve grup çalışmaları ile kurumların hizmet kalitesi daha da artacaktır.¹²

3. Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklılık

“Müşteri Odaklılık” toplam kalite anlayışının temel argümanları olması ve ana nirengi noktasını oluşturması nedeniyle müstakil olarak ele alınma gereği duyulmuştur. Kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinin muhataptan olan kişilerin müşteri olarak nitelenemeyeceği, müşterinin herhangi bir firmanın malını veya hizmetini satın alıp almamak, firma ve ürün seçmek hususunda serbest olduğu, hâlbuki adalet, güvenlik vb. gibi kamu hizmetlerinin muhataplarının bunları başka bir yerden temin etme imkânlarının olmadığı öne sürülerek kamu hizmetlerinde, dolayısıyla kamu yönetiminde müşteri kavramının kullanılamayacağı iddia edilebilir.

Sorunlara bakış açısının bazen sorunun kendisini oluşturması gibi, kamu yönetiminde müşteri kavramı etrafında sürdürülecek tartışmanın kaynağı da olaya bakış açımızın kendisidir. Çünkü kamu hizmetlerinin alternatifsiz hatta vergi gibi zorunlu ve gönülsüz olması, bu hizmetlerin muhataplarını müşteri olarak tanımlamamızı, buna dayalı olarak da müşteri istek ve beklentilerine odaklanarak çalışmamızı engellemez. Her zaman haklı olduğu kabul edilip velinimet olarak tanımlanan bir müşteri olduğumuz halde Çin lokantasında spagetti yiyemeyiz, marketten aldığımız malın bedelini ödemek zorundayız, bakkaldan gazoz çalamayız, ama müşteri olarak dikkate alınmayı, değer verilmeyi, mal ve hizmetlerin şekillenmesinde söz sahibi olmayı, yani yiyeceğimiz spagettinin sade veya soslu olarak kendi isteğimize göre hazırlanmasını isteriz. Bu benzetmeden hareketle, kamu hizmetlerinde de muhatapları müşteri olarak düşünmemizin temelinde, bu hizmetlerin sunulmasında müşteri istek ve beklentilerine göre hizmeti oluşturmak yatmaktadır. Sonuçta yine spagetti yiyecek insanlara, bunun sosunu istedikleri gibi sunmak, ayakta sıkışık vaziyette değil rahat masalarda yemelerini sağlamak, spagetti yiyebilmeleri için muhtardan ikametgâh, savcılıktan sabıkasızlık belgesi, noterden nüfus sureti getirmek zorunda bırakmamak, müşteri odaklı olmaktır.

Özel sektörün verimliliği ve kaliteyi artırıcı çabalarında itici güçlerden biri olduğu kabul edilen müşteri ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik rekabetin, kamu

12 Arık, Gülten, “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar” s. 34. 2003

yönetiminde söz konusu olmadığı kabul edilse bile, bu itici güç, kamu yönetiminde açıklık ve performans odaklılıkla sağlanabilir.

“Gün ışığında yönetim” olarak da tanımlanan, kamu yönetimindeki gizliliği mümkün olduğunca daraltıp, halkın kamu işlemlerinden haberdar olmasını, bu sayede kamu yönetiminin performansını ortaya koyan bilgilere ulaşması sağlanarak, önceden sağlıklı bir şekilde tespit edilecek performans kriterleri ile kamu yönetimince gerçekleştirilen ve halkın bilgisine açılan sonuçları karşılaştırmak şeklinde tarif edebileceğimiz yem bir uygulama sonucunda, kamu yönetimi adeta kendisiyle rekabet eder konuma gelebilecektir.

TKY yaklaşımındaki bir başka önemli kavram da; “iç müşteri” olan çalışanlardır. Kamu yönetiminde TKY yaklaşımının uygulanması açısından iç müşteri olarak tanımlayacağımız kamu personelinin, sağlıklı, temiz ve düzenli koşullarda çalışmaları, yaptıkları işten tatmin olmaları, eğitim ve kendim geliştirme imkanlarıyla işlerinde belirleyici olmaları, yani işlerinde inisiyatif sahibi/lider olmalarını sağlamak da önemle üzerinde durulması gereken bir başka konudur. Çünkü potansiyelini ortaya koyacak imkânları sağlayamadığımız, ücret, çalışma koşulları vb. açılardan tatmin edemediğimiz kamu personeli ile TKY yaklaşımını kamu yönetiminde başarı ile uygulayıp müşteri beklentilerine uygun kaliteli kamu hizmeti üretilmesi mümkün değildir.

Kamu yönetiminde TKY yaklaşımını uygulayabilmek için, kamu hizmetlerine, bunların muhataplarına ve kamu çalışanlarına müşteri odaklı olarak bakabilmeliyiz. Bunun ifadesi de, TKY uygulamasında gerekli olan katılımı, coşkuyu, sahiplenmeyi sağlayarak, müşteri odaklı misyon ve vizyon temelli TKY uygulamaları, aynı zamanda, kamu yönetiminin yaptıkları ile halkın istek ve beklentileri arasındaki açıklığı giderip, daha iyiyi ortaya çıkaracak geri beslemeyi sağlayacaktır.¹³

4. Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyonun, TKY’nin Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Etkileri

TKY, ancak katılımı oluşturacak müşteri odaklı misyon ve vizyon temelli uygulamalar sonucunda başarılı olabilir. Katılımla oluşturacak müşteri odaklı paylaşılan vizyon, kamu yönetiminde TKY uygulamasının itici gücüdür. İnsan odaklı yönetim anlayışı olan TKY, insana saygı ve değer vermeyi esas alır.

TKY, insanların ortak bir hedefe tüm enerjileriyle yöneleceği misyon ve vizyondan güç alır. Müşteri odaklı misyon ve vizyon, kamu hizmetlerine müşteri

13 Dalbay, Özkan, TODAİE, 2. Ulusal Kongre: “Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyon”.

gözüyle bakabilmeyi, mevcudu tabu kabul edip gelişmeyi engelleyen statükoculuğu yıkan, yem açılımlar ve gelişme imkanları sağlayan bir bakış açısının zihinlere yerleşmesini sağlar. Katılımla oluşan ve paylaşılan müşteri odaklı vizyon ve misyonun oluşturacağı coşku, heyecan ve motivasyon, hem kamu çalışanlarının hem de kamu hizmetlerinin sunulduğu kişilerde daha etkin çalışma ve daha iyiyi ortaya koymak için tüm potansiyellerini seferber etme, düşünme, yeni fikirler oluşturma, özelde kamu mallarını genelde de tüm ülke kaynaklarını sahiplik duygusu içinde koruma ve en verimli şekilde kullanma sonucunu doğurur.

Müşteri odaklı misyon ve vizyon temelinde kamu yönetiminde yürütülecek TKY çalışmalarının aslında kendi istek ve beklentilerinin tatminine yol açacağını algılayan kamu çalışanlarının, TKY uygulamaları etrafında bir araya gelmeleri, sinerji doğuran ve verimliliği sürekli arttıran bir döngü yaratacaktır. Katılımla oluşturulacak misyon ve vizyon temelli TKY uygulamaları sırasında kararların alınmasına katılan ilgi grupları, sivil örgütler ve kar gayesi gütmeyen diğer kuruluşlar ile devlet arasında oluşacak diyalog da, birbirinin bakış açısından olaylara bakabilmek şeklinde tarif edilen empatik olmayı sağlayarak taraflar arasındaki açıklıkları kapatacak, anlaşmazlık ve çatışmaları değil ortak noktaları ön plana çıkararak işbirliği içinde çalışma duygusunu körükleyecektir. Katılım ve işbirliği esaslı çalışma sonucunda, konuların değişik yönlerinin ve farklı ihtiyaçlarının da söz konusu olabileceği gündeme getirilerek, değişik boyutlardan ve ihtiyaçlardan bakabilme sayesinde uzlaşmaya dayalı sağlıklı ve etkili kararlar alınabilecektir. Ayrıca, kararın alınmasına katılan kişi ve gruplar bunların uygulanmasına gönülden sahip olacağı, bu sayede de verimlilik yükselerek ülke kaynaklarının israfı önlenecektir.

III. BÖLÜM

1. Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi Felsefesine Getirilen Eleştiriler

1.1. Toplam Kalite Anlayışı Hâkim İdeolojilerin Hizmetkâdır¹⁴

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren, liberal ekonomi, bilgi çağı, postmodernizm, enformasyon toplumu gibi fantastik ve göz alıcı kavramların ve umutların dillendirilmeye başlanmasıyla birlikte toplam kalite anlayışının da hâkim ideolojilere hizmet ve emeğin sömürüsüne geçirilmiş süslü bir kılıf olduğu konusunda ciddi eleştiriler bulunmaktadır.

Bu son çeyrekte kapitalizm, içine girdiği buhran ve yapısal krizlerine çözüm

14 <http://www.antimai.org/cy/izmitkkg.htm>. “Toplam kalite daha fazla köleleştirir...”

olarak küreselleşme olgusunu ortaya attı. 1960'lı yılların sonu kapitalizmin içine düştüğü handikaplara karşı yem mekanizma ve çıkış yollar aradığı yıllardır. Hakim güç ve çağın ideolojisini belirleyen sermaye, bu mekanizmalara tahakkümünü artırabilmek ve saltanatını pekiştirmek için üretildiği ve aslında bu anlamda küreselleşmeyi de, temelde sermayenin küresel hale gelmesi olarak değerlendirilmektedir.

Kapitalizmin ya da sermayenin dünyayı adeta fason bir üretim merkezi haline dönüştürebilmek için dar planda sosyal devletin tasfiyesini, devletin yemden tanımlanması ve inşası uygulamalarını, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü gibi global kurumlar vasıtasıyla yapısal dönüşüm ya da reformlar adı altında Türkiye'nin de için de bulunduğu gelişmekte olan ülkelere dayattığı Toplam Kalite Felsefesinin de son dönemlerde kullanılan bu argümanlar arasında yer aldığı karşı tez olarak geliştirilmektedir.

Bahse konu bu mekanizmaların getirdiği yapısal değişiklikler, dayatılan tüm ülkelerdeki emekçiler için; ücretlerin düşürülmesi, sosyal devlet olgusunun yok oluşu, esnek çalışma adı altında kural dışı çalışmanın empoze edilmesi ve güvencesiz istihdam ve liberal politikalarındaki sosyal hakların piyasanın insafına terk edilmesi gibi imha ve yıkım politikalarını da beraberinde getirdiği savunulmaktadır.

1.2. Toplam Kalite Anlayışı Piyasa Zihniyetini Tetiklemekte ve İnsan Unsurlarını Ötelemektedir

Özelleştirme politikalarının yaygınlaşmasıyla birlikte piyasa mantalitesinin geçerli hale gelmesi TKY gibi uygulamalarla tetiklenmiştir. Şimdiye kadar sadece özel işletmeler ve örgütler için geçerli olan TKY anlayışı yavaş yavaş kamuda da uygulanmaya başlandı. Amaç; verimlilik ve performans artışını temin etmek olduğu için çalışanların desteğinin alınması kaçınılmazdır. Aksi takdirde TKY uygulamaları iflas etmiş olur. Bu iflasın olmaması için TKY uygulamalarının süslü, çağdaş ve kulağa hoş gelen kavram ya da yöntemlerle uygulanması, katılımcılık, kendim ifade hakkı, kararlara iştirak ve kararların müştereken alınması, sorunların birlikte tespiti ve birlikte çözüm üretilmesi, demokratik çalışma tarzı gibi kavram ve olguların empoze edilmesiyle birlikte bu güne kadar özellikle kamu kesiminde pasif durumda olan, emre amade bekleyen emekçiler, yukarda bahsedilen süslü kavramlar ve ifadeler çerçevesinde kendilerine değer atfedildiğini düşünmekte ve kurumun asıl amacının performans artırımı ya da verimlilik değil de odağına aldığı insan (emekçi) olduğu yanlışına kapılmakta ve zaman içerisinde kalite döngü veya çemberleri içerisinde birbiriyle rekabet eder hale getirildiği savunulmaktadır.

Toplam Kalite Uygulamaları ile birlikte kamu kuruluşlarında esasında “halk”

ya da “vatandaş” olan ve daha nitelikli bir basamakta duran hedef kitlenin birkaç basamak alta inerek “müşteri” standardında algılanmaya başlanması ile birlikte kamu örgütlerinin tamamının piyasa koşullarına uyarlanması ve piyasa mantığının güdülmeye başlanması, üretilen kamu hizmetlerinin meta haline dönüştürülmesinin sağlanacağı üzerinde durulmaktadır.

1.3. Toplam Kalite Anlayışının Asıl Amacı Sermayenin Kalıcılığına Hizmet Etmektir

Tamamen piyasa mantalitesine göre dizayn edilen Toplam Kalite Yönetimi anlayışı ile kaliteli hizmetlerin üretileceği varsayılarak, iddia edilerek ve “sıfır hata” gibi kulağa hoş gelen kavramlarla hedef kitlenin gözü boyanmaktadır. Oysa bilinmelidir ki; üretilen mal ve hizmetlerin niteliği kullanım değeri ile ölçülebilmektedir. TKY ile birlikte kullanım değerinden ziyade kapitalist ve sermaye egemenlerinin reklâmlarla sürekli olarak hedef kitleyi yönlendirdiği ihtiyaçlarıyla paralel olan bir tüketim tarzını empoze ettiği savunulmaktadır. Bu anlamda TKY’ de amaç, ürün kalitesi, insan yaşamının refah seviyesinin artırılması değil, kâr döngüsünü artırmak suretiyle sermayenin kalıcılığını sağlamaktır. Oysa kamu örgütlerinde temel felsefe insan refahının artırılması ve yaşam standartlarının yükseltilmesidir. Kalitenin aynı zamanda farklı statü ve sınıflardaki bireyler için farklı tanımlanabileceği de göz ardı edilmezse; kamu sektörünün çok geniş hedef kitlesinin çok büyük sınıf ve statü farklılıklarını da barındırdığı düşünüldüğünde TKY’nin kamusal örgütlerde sistemi bozmaktan başka bir işe yaramayacağı savunulabilir.

1.4. Toplam Kalite Yönetimi, Esnek Emek Yönetimi Metoduyla Emegin Sömürüsüne Cazip Bir Kılıf Bulmuştur

Çalışma tarzı olarak “esnek emek yönetimi” ni benimseyen TKY anlayışı gerçekte kapitalizmin kar amacını pekiştirme, işin daha da yoğunlaşmasını temin eden ve sömürüyü artıran bir olgu olarak “esnek yönetim” değil “küralsızlık yönetimi” olarak daha doğru ifade edilebilecek bir sömürü enstrümanıdır.

Bu durumu, kalite uygulamasını yaşayan bir işçi yeterince ifade etmektedir: “Esnek çalışmada anlaşılması gereken şudur: Birkaç işi bir tek kişinin yapmasıdır... Fabrikanın pek çok ünitesinde ciddi değişiklikler oldu... İşveren kalite çemberi uygulamasına başlaması itibarıyla 53 kişinin çalıştığı bir ünite de şu anda vardiya usulü ile 15 kişi çalıştırmaktadır... İşçi sayısında düşüş olmasına rağmen üretim 2-3 kat artmıştır. ”

Kalite çemberi uygulamalarını başlatan Japonya’da işçiler günde yaklaşık 18

saat çalışarak bedenlerini ve beyinlerini fabrikadaki verimlilik artışı çalışmalarına adanmışlardır. Toyota fabrikasında bir işçi bir günlük üretim faaliyeti sırasında yaklaşık 6 mil yol katetmektedir. Ayrıca işçiler hastalık izinlerini yıllık izinlerinin önemli bir kısmını kullanmayarak işyeri performans göstergelerini etkileme yoluna gitmektedirler. Özellikle Japonya'daki uygulamalar göz önüne alındığında, toplam kalite yönetiminde, iş yoğunlaşmasının çalışanlar üzerindeki etkileri ürkütücü boyutlara ulaşmıştır. Örneğin otomobil fabrikalarında presleme aşaması ABD'de 6 saatte gerçekleşirken, bu Toyota fabrikalarında 1 saat 12 dakikaya indirilmiştir. (Ercan, P-İş yillığı 95-96)Yine Japonya'da artan emek verimliliğine rağmen, ücretlerde ve sendikalaşma oranlarında önemli düşüşler gözlenmiştir. Kalite adına iş yoğunlaşmasının en önemli etkilerinden bin Japon İşçileri İnsan Hakları Komitesi'nin açtığı davalarla ortaya çıkmıştır. Buna göre kalite çemberlerinde birbiriyle rekabet eden çalışanlarda aşın çalışma ve stresin yol açtığı kalp ve diğer hastalıkların sonucu olan ani ölüm (karoshi)'lerin giderek yaygınlaştığı, bu nedenle 4,152 ölüm olayı hakkında dava açıldığı belirtilmiştir. Bu nedenle Japonya'da sendikalar federasyonunun (Zenzoren) yapmış olduğu bir anketi cevaplayan işçilerin %54,1'i en çok kaygılandıktan şeyin ne olduğu sorusuna 'sağlığım' yanıtını vermiştir.

Kalite yönetimiyle iş yoğunlaştırma, sermaye için aynı zamanda emek-sürecini mutlak bir disiplin altına alma yöntemidir. Bu duruma iyi bir örneği Kanada İşçi Sendikası(CAW) vermektedir. Kanada'da Japon ortaklı şirketlerde, yönetim işçileri kontrol etmek için iş istasyonları ile kafeterya arasındaki geliş gidişleri bile kamerayla kontrol etmektedir.¹⁵

Yukarda söz konusu edilen TKY anlayışından hareket edildiğinde kamu sektöründe ücretlendirme ve çalışma koşullarında anormal dengesizliğe emeğin bu boyutta sömürsü de eklendiğinde insan unsurunun ne denli göz ardı edilebileceğine dikkat çekilmektedir.

1.5. Toplam Kalite Anlayışı Takım Ruhunu Gözardı Etmektedir

Verimlilik ve performans artırımı adına kamu kurumlarında oluşturulan kalite çemberlerinde yer alan kurum çalışanlarının performans, verimlilik ve buna bağlı olarak sürececek olan iş güvencesi ve ücretini muhafaza etmek adına çalışma arkadaşlarıyla ne pahasına olursa olsun rekabet anlayışını meşrulaştırmayı da beraberinde getirmekte ve bu da takım ruhu ve ekip algılamasını sabote etmekte bu paradigmayla yetişen yeni kuşağın bu kültürle birlikte her türlü ilişkiyi çıkar ilişkisi olarak değerlendirecek bir boyuta taşıyacağı olgusu üzerinde durulmaktadır.

¹⁵ <http://www.antimai.org/cy/izmitkkcg.htm>.

Çalışanlar arasında dayanışma ve yardımlaşma gibi kavramları kurum çıkan bahis konusu olduğunda anlamlı hale getiren ancak çalışan kesimin birlikte örgütlenip birlikte mücadelesini gerektiren hususlar söz konusu olduğunda kurumsal çıkarların bunun önüne çıktığı da yadsınamaz bir realitedir.

Bireyden, aileye, aileden kurumlara, kurumlardan çalışanların örgütlerine kadar neredeyse her alanı hedef alan Toplam Kalite Yönetimi felsefesinin gerçekte emekçiler için ideolojik bir saldırı olduğu, zehirli bal niteliğinde süslü kavramlar ve metotlar arkasına saklanarak emekçilere sunulan bu felsefenin sonunda emekçilerin sonunu getirecek bir yıkım süreci olduğu üzerinde durulmaktadır.

IV. BÖLÜM

1. İçişleri Bakanlığı TKY Çalışmaları

İçişleri Bakanlığında Toplam Kalite Yönetimi çalışmaları “Vatandaş Odaklı Kamu Yönetimi” anlayışı paralelinde Bakanlık Merkez, taşra ve yerel yönetim örgütlerinde “İyi Yönetim Anlayışının Yerleştirilmesi ve Geliştirilmesi” çerçevesinde başlamıştır.

Bu çerçevede Bakanlıkça, 07.03.2002 tarihinde Bakan imzası ile bir genelge¹⁶ yayınlanmış ve geniş kapsamlı TKY çalışmalarına başlanılmıştır. Bu aşamada Bakanlıkça aşağıdaki hususlar saptanmış ve tüm bağlı birimlere gönderilmiştir.

TKY uygulamalarına geçiş gerekçeleri aşağıdaki şekilde saptanmıştır:

- Çağdaş dünyada yönetimin her alanında, yönetimin unsurlarında ve değerlerinde çok önemli yenilikler ve değişiklikler yaşandığı, Türkiye’nin de çağdaş dünyanın ayrılmaz bir parçası ve bölgesinde önder bir ülke olması nedeniyle yaşanan bu değişim ve dönüşümleri hızlı, istikrarlı, dengeli ve ulusal çıkarlarımıza ve kalkınmamıza uygun bir şekilde gerçekleştirmek zorunda olduğu,
- Yaşanan gelişmelerin hızı da göz önüne alındığında bu dönüşümleri yadsınmanın, ilende yakalanması zor bir sürecin dışında kalmak anlamına geleceği,
- Bu yüzden ekonomik alanda yapılan reformların, kamu yönetimi alanımda da aynı paralellikte yürütülmesinin büyük önem arzettiği,
- Türk kamu yönetiminin, halkın refahı, mutluluğu ve geleceği için, kendi gerçeklerinden kaynaklanan yönlenmelerle en iyiyi, en etkini, ve geçerliyi aramak ve geliştirmek dummunda olduğu, bu hususların saptanması ve TKY uygulamaları-

16 İçişleri Bakanlığı 07.05.2002 tarih 467 s. Genelge.

nın ana gerekçeleri bu şekilde bakanlık düzeyinde tespit edilerek TKY'ye verilen öneme atıfta bulunulması gerektiği,

- TKY uygulamaları için; herhangi yasal değişikliğe ihtiyaç duyulmadan da insanların hayatını kolaylaştıracak şekilde düzenlemelerle ve uygulamaya ilişkin bazı somut tedbirlerle, birçok olumsuzluğun bertaraf edilebileceği belirlenmiştir.

Bu doğrultuda yapılması gerekenler şu şekilde belirlenmiştir:

- Öncelikle vatandaşları bezginliğe, yorgunluğa, zaman kaybına ve gereksiz masrafa sevk eden, onun layık olduğu medeni hizmet standartlarının gerisinde kalan, ürettiği hizmeti sunarken vatandaşın ihtiyaçları yerine kendi hiyerarşik mantığını ve ihtiyaçlarını esas alan “bürokratik yönetim kültürü ve yapısını” değiştirmek gerektiği,

- Kamu sektörünün halka hizmet etmek için var olduğu ve vatandaş hizmetin odağına koymak zorunda olduğu,

- Kamu görevlilerinin hizmet anlayışının temelini, yurttışa güven ve insan sevgisinin oluşturduğu,

- İdari tasarrufların bütün aşamalarında amacın insanımızın mutluluğunun olması gerektiği,

- İçişleri Bakanlığının yurdun iç güvenliği ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin korunması, verimli çalışan bir taşra yönetim mekanizmasının tesisi, yerel yönetimler açısından yön verici düzenlemelerin yapılması, yurt genelinde sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olduğu, yani kamusal hizmetlerin çok önemli bir kısmının İçişleri Bakanlığı birimlerince, valilik, kaymakamlık ve belediyeler aracılığı ile verildiği ve bu yapının iyi bir yönetim anlayışı için çok önemli imkânlar verdiği ve bu yönetim kademelerim daha üreten, daha fonksiyonel ve daha dinamik hale getirmek ve halkın karar verme süreçlerine etkin katılımını sağlamak gerektiği hususları saptanarak TKY'nin “vatandaş odaklılık” çerçevesinde yürütüleceğini deklare etmiştir.

- Bu anlayışı hâkim kılmak için bir yandan yasal alt yapıyı oluşturma çabalarını sürdürürken, öte yandan herhangi bir yasal değişikliğe ihtiyaç duymayan program ve projelerin gerçekleştirilmesi gerektiği hususları, yapılması gerekenler olarak belirlenmiştir.

Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Kültürüne Geçiş Programı

Yukarda değinilen hususları hayata geçirebilmek için merkez ve taşra teşkilatları ile bağlı kuruluşlarda uygulanmak üzere, “bürokratik kültürden vatandaş odaklı

kamu hizmet kültürüne geçiş programı” adıyla kapsamlı bir program uygulanmaya başlanmış ve kamu sektöründe değişimin başlaması için çok önemli bir adım atılmıştır.

2. Programın Temel Amaçları

- İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra düzeyinde verdiği hizmetlerle, mülki ve yerel idarelerin ürettiği kamu hizmetlerinin yürütümünde hız, kalite, verimlilik ve etkinliği sağlamak,
- Görev ve sorumlulukları yeniden tarif edip yapılandırmak,
- Hiyerarşik kademeleri olabildiğince azaltmak, yetkilen mümkün olduğu kadar sorunun çözümüne en yakın yere vermek,
- Evrak döngüsünü en aza indirmek,
- Kamu personelim vatandaşla karşı sorumlu hale getirmek,
- Kamu hizmetlerinin sunulmasına herkese eşit ve adaletli davranılmasını sağlamak,
- Çalışanların performansını sürekli geliştirmek, yeteneklerini yönetime ve hizmetlere yansıtmak,
- Karar alma ve uygulama süreçlerini katılıma açık hale getirmek, gereksiz gizliliği ortadan kaldırmak, şeffaflık ve katılımı artırmak,
- Görevlerin yerine getiriliş standartlarını ve şekillerini vatandaşın rahatı ve ihtiyaçları doğrultusunda sistematize etmek,
- Yönetim sisteminin kendisini, kendi kendini yenileyen ve geliştiren bir yapıya kavuşturmak olarak belirlenmiştir.

3. Programın Uygulanması İçin Mülki ve Yerel İdarelerde Alınması Kararlaştırılan Tedbirler

- **Stratejik Planlar Oluşturulması:** Bakanlık merkez ve taşra birimleri ile valilik, kaymakamlık ve yerel yönetimlerce; yürüttükleri kamu hizmetlerinin sunumu ve personelin performansını geliştirmek için, vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarını da dikkate alarak ve katılımcı bir anlayışla hedeflerini belirleyecek ve bu hedefleri gerçekleştirmek üzere “stratejik planlar” yapılması,
- **Eylem Planları:** Belirtilen stratejiler “eylem planları”na dönüştürülerek uygulanmalarının sağlanması,
- **İletişim Sistemi Oluşturulması:** Planların etkili bir şekilde uygulanabilmesi ve yenilenebilmesi için, birimler içerisinde yukardan aşağıya, aşağıdan yukarıya

doğru karşılıklı bilgi akışını süratli ve etkin şekilde sağlayacak bir iletişim sistemi oluşturulması,

- **Çalışma Yönergelerinin Oluşturulması:** Yürütülen bütün iş ve işlemlerle ilgili süreçler gözden geçirilecek, gereksiz işlemler elenecek, iş akışı basitleştirilecek, iş tanımlamaları, her personelin işini aksatmadan görmesini sağlayacak açıklıkta ve ayrıntıda yapılması, hangi işlerin, nasıl ve ne kadar sürede yapılacağı ayrıntılı olarak görev ve çalışma yönergeleri ile belirlenip halka duyurulması, konunun kılavuz ve broşürlerle halka duyurulmasının sağlanması,

- **Salon Sistemine Geçiş:** Mümkün olan binalarda mevcut oda sistemine dayalı çalışma düzeni değiştirilip odalar birleştirilerek çalışma düzeni; motivasyon, denetim ve verimi artırmak amacıyla yönetici ve personelin bir arada çalıştığı “salon sistemi”ne göre düzenlenmesi, yapımı planlanan yeni kamu binaların da bu hususların göz önünde bulun durulması,

- **Ziyaret Saati ve Mekanı Uygulamaları:** Zaman israfı ve verim düşüklüğüne yol açan, çalışma mekanında ziyaret uygulamasına son verilmesi,

- **Banko Sistemi Oluşturulması:** Kamu binalarında hizmet verme biçimi değiştirilerek, vatandaşa yansıyan bütün uygulamaların basit, hızlı, kaliteli ve tek bir noktadan yapılabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması, bu amaçla imkânlar ölçüsünde “banko sistemi” oluşturulması suretiyle vatandaşların müracaatlarının buralarda kabul edilerek mümkün olabildiğince buralarda sonuçlandırılması, işlerin yoğun olduğu birimlerde vatandaşların sıra numarası alarak beklemesini sağlamak üzere “elektronik numarator” sisteminin oluşturulması,

- **Hizmet Masalarının Kurulması:** Kamu binalarının girişinde, vatandaşın işiyle ilgili olarak ilk bilgileri alabileceği ve yönlendirileceği hizmet masalarının kurulması ve bu masalarda “vatandaş hizmet temsilcisi olarak görev alacak eğitilmiş personel istihdamının sağlanması,

- **Standart Başvuru Formları:** Vatandaşların hizmetlerle ilgili olarak başvuruda bulunacağı sırada kullanabileceği, mümkün olan her işlem için standart başvuru formları geliştirilmesi,

- **Anket ve Analiz Çalışmaları:** Sunulan hizmetin vatandaş ihtiyaçlarına ve tercihlerine uygun olması için periyodik olarak anket ve analiz çalışması yapılacak, elde edilen sonuçlar doğrultusunda, sunulan hizmetleri daha kaliteli hale getirmek üzere, hizmetlere ilişkin süreç ve yönetmelerin sürekli gözden geçirilmesi,

- **Performans Ölçüm Sistemi:** Belirlenen hedeflere ve konulan kriterlere yönelik olarak, hizmetlerde sağlanan hız, kalite, tasarruf, verimlilik, etkinlik ve vatandaş memnuniyetini ölçmek amacıyla; bütün birimlerce, kendi kurum ve personelin

kapsayan bir performans ölçüm sistemi geliştirilip uygulanması, her kurumun yürüttüğü hizmetlerle ilgili olarak dönemsel bazda “performans ölçüm raporları” düzenleyerek açıklaması,

- **Performansa Dayalı Denetim Sistemi:** İçişleri Bakanlığının merkez ve bağlı kuruluşları ile mülki ve mahalli idarelerin iş ve işlemlerinin denetiminde performans bazlı denetim sistemine geçilmesi, bu amaçla performans denetim kriterleri geliştirilerek, denetime tabi kişi ve kurumlar için hazırlanan raporların kamuoyu ile paylaşılması ve yöneticiler hakkında düzenlenenlerinse terfi ve atamalarda birinci derecede dikkate alınması,

- **Sivil Toplum Kuruluşları ve Vatandaşın Katılımının Sağlanması:** Kamu hizmetlerinin belirlenmesinde, yürütülmesinde ve denetlenmesinde, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların istemlerini aktarabilecekleri ve kararları etkileyebilecekleri etkili ve sürekli bir mekanizma oluşturulması ve bu amaçla mülki ve mahalli idarelerce bu katılımın sağlanabileceği uygun fiziksel mekânlar oluşturulmasının sağlanması,

- **Danışma Kurulları:** yürütülen hizmetlerle ilgili olarak halkın görüş ve önerilerini almak üzere; il, ilçe ve belediye düzeyinde vatandaşların ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılacağı Danışma Kurullarının oluşturulması, hükümet konakları ve belediye binalarında bu kurulların sekretarya hizmetlerini yürütmek üzere bir büro ve bir görevlinin tahsis edilmesi,

- **Vatandaş-Personel Görüş Günleri:** Vatandaşın ve personelin üst yöneticilere ulaşmasını engelleyecek yapıdaki işleyişler kaldırılması için uygun bir zaman ve yer tahsis edilmesi suretiyle vatandaş ve personelle görüş günleri düzenlenip kamuoyuna duyurulması,

- **Uygulama Komiteleri Oluşturulması:** Yukarda anılan hususlarla ilgili olarak ilde vali, ilçede kaymakam ve belediyelerde belediye başkanları sorumlu kılınmış olup bu sorumluluğun yerine getirilmesi için; İl ilçe ve belediyelerde “İyi Yönetimin Geliştirilmesi Uygulama Komiteleri” kurulması ve il genelini kapsayacak şekilde vah başkanlığında kaymakamlar ve belediye başkanlarından oluşan “İyi Yönetimin Geliştirilmesi İl Yönlendirme Komitesi” oluşturulması, ülke genelindeki uygulamalarda koordinasyonu sağlamak, gerektiğinde çeşitli düzeylerde destek vermek ve tanıtımı yapmak amacıyla Bakanlık merkezinde bir müsteşar yardımcısının başkanlığında ilgili birimlerin başkanlarının katılımı ile “İyi Yönetimin Geliştirilmesi Bakanlık Yönlendirme Komitesi” kurulması ve “Uygulama

Komiteleri” kurulması öngörülmüş olup bu komitenin sekretarya ve program uygulamasının takibi Bakanlık Strateji Merkezi Başkanlığına verilmiştir.¹⁷

4. Polatlı Pilot Uygulaması

İçişleri Bakanlığı TKY çalışması kapsamında uygulamalara örneklik teşkil etmesi açısından önemli bir pilot çalışmayı Ankara’nın Polatlı ilçesinde gerçekleştirmiştir. Polatlı ilçesinde kısa sürede ortaya konan bu çalışmalar istendiği ve gerekli zihni ve fiziksel modernizasyonun gerçekleştirilmesi durumunda kamu yönetimi sahasında TKY uygulamalarının hiç de hayal olmadığını göstermektedir.

Polatlıda yapılan pilot uygulama çerçevesinde gerçekleşen faaliyetleri şu şekilde özetleyebiliriz:

1. İlçe Stratejik Planı: Polatlı ilçesi stratejik planı oluşturulmuş, bu planda; ilçenin mevcut durumu ve potansiyel kaynakları, açmazları, kalkınma süreci, planda saptanan amaçlara ulaşmak için yapılması gerekli yatırım ve çalışmalar detaylı bir biçimde düzenlenmiştir.

2. Eylem Planı: Stratejik planın gerçekleştirilmesine dönük olarak ilçe eylem planı hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur.

3. Bilgilendirme Toplantıları ve Anket Çalışmaları: Sık sık ilçede yer alan birim amirleri ile birlikte bilgilendirme toplantıları yapılmış, bunun yanı sıra ilçede çalışmakta olan kurum çalışanlarına dönük olarak TKY çalışmalarına ilişkin anket - uygulamaları yapılarak uygulamaya kanalize olmaları sağlanmıştır.

4. Zaman Etüt Programları: Yazı işleri müdürlüğünde zaman etüt raporları hazırlanarak günlük iş akışları belirlenmiş ve basitleştirmeler sağlanmıştır.

5. Kılavuz ve Broşürler: Yazı işleri, nüfus ve vatandaşlık, sivil savunma, tapu sicil, emniyet, tarım, milli eğitim ve mal müdürlükleri, sağlık grup başkanlığı, SYDV, kadaströ şefliği gibi kaymakamlığa bağlı birimlerde vatandaşlara işleri ile ilgili süreçleri anlatan kılavuz ve broşürler hazırlanmış, hizmet masaları vasıtasıyla bunların vatandaşlara iletilmesi sağlanmış, ayrıca küçük ve büyük afişlerle halk bilgilendirilmiştir.

6. Salon Sistemi: Emniyet müdürlüğü, nüfus ve vatandaşlık, tapu sicil, SYDV ve kadaströ şefliği birimlerinde salon sistemine geçilmiştir.

17 Dr. Toker, Cem, Dr. Ekici, Birol, “Vatandaş Odaklı Yönetim ve İçişleri Bakanlığı Uygulaması”, TODAİE, Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi.

7. Ziyaretçi Odası: Memurların mesaide verimliliğini düşürmemek için hükümet konağı girişinde ziyaretçi odası yapılarak, kamu görevlilerinin ziyaret sırasında çalışma mekânlarının dışında ziyaretçileri kabul etmesi sağlanmıştır.

8. Banko Sistemi: Emniyet, nüfus ve vatandaşlık, tapu sicil, SYDV ve kadastro şefliği birimlerinde banko sistemine geçilerek aynı birim içindeki duvarlar yıkılmış yönetici, şef ve memurların aynı atmosferde çalışmaları temin edilmiştir.

9. Elektronik Numaratör Sistemi: Emniyet, tapu sicil ve SYDV birimlerinde elektronik numaratör sistemine geçilerek vatandaşın kuyruklarda beklemesi bertaraf edilmiş ve memurların vatandaşla yaka paça olması engellenmiştir.

10. Hizmet Masası ve Dilekçe Masaları: hükümet konağının gerek girişi gerekse dört katlı binanın her katında hizmet birimlerinin önünde toplam 9 adet hizmet masası ve dilekçe masası konulmuştur.

11. Anket ve Analiz Çalışmaları: Vatandaşların hizmet ihtiyaç ve beklentilerinin belirlenmesi için anket ve analiz çalışmaları yapılarak halkın nabızı tutulmaya ve bu paralelde katılımın oluşturulması amaçlanmıştır.

12. Performans Değerlendirmesi: Zaman etüt raporları ve numaratör sisteminden yararlanarak personelin performansı değerlendirilmeye tabi tutulmuş ve bu performanslar kamuoyu ile de paylaşılarak hesap verebilirlik uygulanmaya başlanmıştır.

13. İlçe Danışma Kurulları: Hükümet konağında iki toplantı odası tahsis edilerek İlçe Danışma Kurulu oluşturulmuş, kumla resmi kurumlar, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlardan bireysel katılımlar sağlanmıştır.

Bütün bu program tasarlanırken ve uygulanırken;

- Vatandaşla ve onların örgütlü biçimleriyle doğrudan temas halinde bulunularak yerellik, demokrasi ve katılımçılığa son derece önem verilmiş,
- Her seviyede kamu görevlisi ve yöneticisi sürece dahil edilerek onların katılım ve motivasyonuna önem verilmiş,
- Vatandaşın motivasyonu, programa katılımı ve ilgisini daimi sağlamaya önem verilerek ve “Varlık nedenimiz sizsiniz. Daha iyi hizmet için gelin birlikte yönetelim” sloganı kullanılarak imaj oluşturulmaya çalışılmış ve bu imaj afişlerle her yere ulaştırılmış,
- Kamu personeli üzerinde emredici bir yaklaşım bir tarafa bırakılarak, kamu görevlilerinin yetenekleri işe yansıtılabilecekleri ortamlar ile işi dönerli verme ve iş rotasyonu suretiyle bu uygulamalar desteklenmiş,

- Kırtasiyecilik, rutinlik, neme lazımcılık ve formalitelerin bir kenara bırakılması sağlanmış,
- Bütün birimlerde değişime sürekli bir yapı ve iklim oluşturularak bu konuda olası dirençler, herkesi işin içine katarak kırılmış,
- Vatandaş katılımı ve çok gizli bilgi ve belgeler dışında her şeyin vatandaşa paylaşılması sağlanarak saydam bir yapı oluşturulmuştur.

Bakanlık Uygulamasının Açmazları

- Genel anlamda kuramsal düzeyde kalmıştır,
- Programın başlandığı dönemdeki kararlılık uzun vadeli olarak devam ettirilememiştir,
- Siyasal irade ve otoritenin değişmesiyle birlikte gerek bakan gerekse merkez bürokratların değişmesi programın sürdürülebilirliğini ortadan kaldırmış, yeni bakan kendi programını uygulamaya başlamıştır,
- Kurumsal düzeye taşınamamış, bakanlık düzeyinde uygulama komiteleri devamlılığını ve işlevim koruyamamıştır,
- Program büyük ölçekte taşırayı kapsıyor olmasına rağmen, programı asıl yürütecek olan vali, kaymakam ve belediye başkanlarının meseleyi sahiplenmeleri sağlanamamış bu anlamda zihniyet modernizasyonu sağlanamamıştır,
- Özellikle yerel seçimler sonrası mahalli idare yöneticilerinin büyük oranda değişmesine rağmen yeni yöneticilerin bu paralelde eğitilmeleri ve bilinçlendirilmeleri devam ettirilmemiştir,
- Halkın katılımına dönük danışma kurulları, anket analiz çalışmaları ve vatandaş odaklı diğer uygulamalar inandırıcılığını kaybetmiş ve fantezi bir uygulama olarak kalmıştır.

SONUÇ

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişimler ve giderek artan rekabet, organizasyonları değişime zorlamakta ve ayakta kalabilmek için kaliteli mal ve hizmet üretmeye sevk etmektedir. Bu çerçevede “kalite” bir keyfiyet değil, bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kalite, her şeyden önce rekabet gücünü belirleyen en etkili araçlardan birisidir. Günümüzde “toplam kalitesizlik” olarak ifade edilebilecek sorunu yaşayan organizasyonların başında devlet gelmektedir. Kalitesizlik, her ne kadar mülkiyet yapısı ile çok yakından alakalı bir konu olsa da, kamusal organizasyonlarda mevcut kalitenin “toplam kalite yönetimi” ile iyileştirilmesi mümkündür.

Devlet yönetiminde yaşanan kalitesizlik sorununun çözümü için yapılması gereken ilk reform kamu ekonomisinin mümkün kıldığı ölçüde sınırlandırılması ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasıdır.

Bu reformla eşzamanlı olarak yürütülecek diğer bir reform ise devletin yemden yapılandırılmasıdır. Bu ikinci reform çerçevesinde kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin uygulanması yönünde çalışmaların yürütülmesi gerekmektedir. Kamuda TKY'nin başarılı olarak uygulanabilmesi için hayati öneme sahip üst düzey yönetimin desteğinin sağlanması şarttır.

Başta üst kademe yöneticiler olmak üzere tüm çalışanların zihniyet modernizasyonu çerçevesinde TKY felsefesini zihni planda benimsemesi temel inşası ve ortak akıl oluşturmak için çok önemlidir.

Bu konuyla ilgili üst kurul olarak Devlet Kalite Yüksek Konseyinin oluşturulması ve bu konseyde kamu ve özel kesimden temsilcilerin yer alması, hâlihazırda devlet teşkilatı bünyesinde yer alan TODAİE, Türk Standartları Enstitüsü, Milli Prodüktivite Merkezi ve Ulusal Metroloji Enstitüsünün statülerinin değiştirilerek Devlet Kalite Enstitüsü oluşturulması ve bu enstitüye bağlanmasını, bunun yanı sıra her yıl Devlet Kalite Ödülleri adı altında yarışma düzenlenmesini, her yıl kalite konusunda başanlı çalışmalar yapan kamu kuruluşlarının tespit edilerek Dünya Kalite Gününde bu ödülleri verilmesi önerilen hususlar arasında yer almaktadır.

TKY karşıtlarına ilişkin önce de belirttiğimiz gibi şunları tekrarlamak gerek: Dünyanın yem yönetim felsefesi olarak kabul ettiği ve geçerliliği uygulandığı ülkelerde tescil edilmiş ve kamu yönetimindeki problemlere reçete olabilecek nitelikteki TKY felsefesine getirilen eleştiriler, sağlıklı bir alternatif ortaya koyamamaları ve anarşik bir yaklaşımla yıkmaya ve sistemi yok etmeye dönük çabalar olduğunu ve bu yönüyle tutarlılığını kaybettiğini söylemekte ve Türk kamu yönetimindeki “toplam kalitesizliğe” önemli yarar sağlayacağını belirtmekte fayda vardır.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can, “Toplam Kalite Yönetiminin Temelleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanması” Ekonomik Forum Dergisi, Yıl 4, Sayı 6, Haziran 1997. www.canaktan.org. 12.11.2006.
- AKTAN, Coşkun Can, Toplam Kalite Yönetimi Kamudaki Kalitesizliğe Çözüm Olabilir mi? Ekonomik Forum Dergisi, Yıl 4, Sayı 6, Haziran 1997, www.canaktan.org.
- ARIK, Gülten, Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Tez, 2003.
- AYTİMUR, Selçuk, “Daha İyi Bir Kalite Sistemi İçin Kuruluş İçi Kalite Sistem Denetimi”, Kalder Yayınları 6. 1995.

- BARROW W., James, a.g.k. s. 39, KOÇEL Tamer, a.g.k. s. 277.
- BÜYÜKKILIÇ, Deniz; “Kar Amacı Gütmeyen Örgütlerde Verimlilik”, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No:680.
- CAN, Abdullah, “Çalışma Hayatının Kalitesinin Geliştirilmesi”, I.Verimlilik Kongresi- Bildiriler, MPM Yayınları, No: 454, 1991.
- ÇELİK, Adnan, “Türkiye’deki İşadamı Örgütlerinin Kamu Yönetiminde TKY’nin Uygulanabilirliğine İlişkin Görüşleri” Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, TODAİE, Ankara, 1999, s. 43.
- DALBAY, Özkan, “Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyon” Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, TODAİE, Ankara, 1999.
- ERGENEMON, Cengiz, (1995), Bilgi Çağı, Aselsan Dergisi, 20.
- ENGİN, Yusuf, “Kamu Kesimi Çalışma İlişkilerinde TKY”, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi, TODAİE, Ankara, 1999.
- Kamuda Toplam Kalite 1. Ulusal Kongresi.
- Kamuda Toplam Kalite II. Ulusal Kongresi.
- Kamuda Toplam Kalite III. Ulusal Kongresi.
- KAVLAÇOĞLU, İbrahim, TKY, Kalder Yayınları, Rekabetçi Yönetim Dizisi, No: 3, 1996. KAVRAKOĞLU, İbrahim, Kalite Ydı Paneli, 1991.
- KAYA, Ali, Toplam Kalite Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1997, s. 66.
- MPM, “Verimliliği Arttırıcı Yaklaşım ve Teknikler Dizisi”, 1998, Ankara.
- ÖZTÜRK, N. Kemal ve GÖNEN, Bayram.(1998), Yerel Yönetimlerde TKY’in Uygulanması ve Ortaya Çıkan Sorunlar, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7(4) 116-118.
- PEKER, Ömer. (1996). TKY ve Kamu Hizmetlerinde Kalite, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5 (6)47-53.
- PEKER, Ömer, “TKY ve Kamu Hizmetlerinde Kalite” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 54, Sayı 6, 1996.
- SEVİM, Adnan, TKY’de Bir Araç Olarak Toplam Kalite Maliyet Sisteminin Kurulması ve Bir Uygulama, Eskişehir, I. Baskı Anadolu Üniversitesi İİBF Yayınları, 1999.
- SINMAZÇELİK, Tamer, “TKY: Bir Örnek”, Yeni Türkiye, Kalite Özel Sayısı, Sayı 26, 1999. ŞİMŞEK, Şerife. (Tarih), Yönetim ve Organizasyon, Konya: Damla Matbaacılık.
- TÜKENMEZ, Mine Nevser, “TKY’e Getirilen Eleştiriler” 9 Eylül Üniversitesi İİBF, Cilt 11, Sayı 1, İzmir, 1996.
- TÜŞİAD, “Kamu Reformu Projesi”, TÜŞİAD Görüşleri Dizisi, No:9, 2002.
- WALTON, Mary, Deming Management at Work, GP Putnams’s Sons, NY 1990.
- <http://www.antimai.org>.
- www.malive.gov.tr.
- www.mpm.org.tr.

E-DEVLET GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDA İDARİ SORUMLULUK VE YETKİ PAYLAŞIMI

Serkan KIZILYEL*

1- GİRİŞ

Geleneksel toplumdan sıyrılan modern devlet, bireylerin gereksinim duyduğu ihtiyaçları kamu hizmeti yoluyla gidermektedir. Kamu hizmetini kendi araç ve personeliyle veren devlet anlayışı, 1980Tİ yıllardan sonra ciddi değişikliğe uğramıştır. Bu dönemde ekonomik, siyasal, kültürel, düşünsel ve teknolojik yapılarda önemli değişimler yaşanmış,*¹ özellikle teknoloji alanındaki gelişme, kendisini kamu hizmetinin işleyişinde ve devlet birey ilişkilerinde bir dönüşüm olarak göstermiştir.

Toplumların teknolojik olarak gelişmesiyle birlikte ihtiyaçlarda da bir takım farklılıklar meydana gelmiştir. Yem nesil ihtiyaçların giderilmesi, bilgi ve iletişim teknolojileri sayesinde kolaylaşmıştır. Devletler, teknolojik yeniliklerden faydalanmak istemiş ve hizmetler elektronik ortama taşınmaya başlanmıştır.² Kamu hizmetlerinin teknoloji kullanılarak verilmesinin, hizmetlerin üretim süreci ve kalitesini arttırdığı genel olarak kabul görmektedir.³

Hayatı, birçok olumlu yönüyle etkileyen teknolojinin, beklenmedik sorunlar doğurduğu da bilinmektedir.⁴ Bu sorunların başında, yem bir kavram ve risk toplumunun bir sonucu olması nedeniyle elektronik güvenlik gelmektedir. Kamu hizmetinin elektronik ortama taşınması nedeniyle hizmete konu bilginin güvenliği ile elektronik ortamın bizzat kendi ve buna bağlı olarak devletin güvenliği bir sorun

Danıştay Tetkik Hâkimi-Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi

1 Mehmet Yüksel, Modernite Postmodernite ve Hukuk, 2. Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2004, s. 36.

2 Mustafa Sağsan, “e-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı mı?” Stratejik Analiz Dergisi, ASAM Yayınları, Kasım 2001, Cilt 2, Sayı 19, ss. 90-91.

3 Ahmet Ulusoy ve Birol Karakurt, “Türkiye’nin E-Devlete Geçiş Zorunluluğu”, I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, İzmit, 2002, ss. 131.

4 Gülten Sevinç, Bilgi Teknolojilerinin Belediyelerde Kullanımı (Büyükşehir Belediyeleri Web Siteleri Örneği), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Sakarya, Haziran 2003. s. 44.

olarak belirmiştir. Şüphe yok ki, elektronik ortamda sunulan hizmetlerde başarı, güven ortamının sağlanmasına bağlıdır. Bu durum, güvenlikle ilgili politika ve düzenlenmelerin geliştirilmesini gerektirmektedir.⁵

Hizmetlerin elektronik ortama taşınmasıyla birlikte aşamalı olarak hayata geçeceği kabul edilen e-devlet güvenliğinin sağlanabilmesi için alınması gereken bir dizi önlem bulunmaktadır. Bu önlemler, kamu teşkilatınca alınacaktır. E-devlet güvenliğini sağlamakla yükümlü olan idari teşkilatın taşıdığı yetki ve sorumluluk, e-devletin yaşatılabilirliğini belirlemesi nedeniyle önemlidir.

E-devlet güvenliğini sağlayan kamu teşkilatının taşıdığı idari sorumluluk ve yetki paylaşımını incelemeyi amaçlayan bu çalışmada, ana başlığın tam olarak anlaşılabilmesi için e-devlet kavramı ve güvenliğiyle ilgili bazı konular da açıklanacaktır.

2- GENEL OLARAK E-DEVLET

Her yeni olgu gibi, kavram olarak e-devlet de kendiliğinden ortaya çıkmamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin artan kullanımı, e-devletin ortaya çıkmasına neden olmuştur.⁶ Gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri, giderek ekonomik ve sosyal hayatın vazgeçilmez bir parçası olmakta, devletin bu gelişmeye ayak uydurması da bir zorunluluk haline gelmektedir. Karar alma süreçlerinin basitleştirilmesi ve kısaltılması ihtiyacı, modern toplumsal yaşamın bir gereğidir. Bireyler, gelişen teknolojinin de sayesinde devletten, hizmetlerini daha etkin vermelerini beklemektedir. Öte yandan, ağ teknolojisi ve çoklu medya araçları, bilgiye erişim ve bilginin paylaşımı konusunda sınır tanımaz hale gelmiştir. Tüm bu nedenlerle bireyler, kendilerine hizmet veren kurumlardan daha aktif, daha hızlı, daha açık, daha doğru ve daha az maliyetle hizmet görmelerini istemekte ve beklemektedir. Kamu yararı gözetilen adli ve idari kolluk hizmetleri, güvenliğin sağlanması, istatistiklerin oluşturulması, ihtiyaç ve sorunların tespiti ve giderilmesi konularında devletin hizmetlerini yürütebilmesi giderek ileri teknolojik araçların kullanılmasını gerekli kılmış ve yeni bir devlet anlayışının doğmasına neden olmuştur.⁷ Buna bağlı olarak denilebilir ki, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması kamu sektörünün modernizasyonu anlamına gelmektedir.⁸

Özellikle 1980’li yıllardan sonra kamu sektörüne yöneltilen eleştirilerde bir

5 E-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi, Devlet Planlama Teşkilatı Bilgi Toplumu Dairesi Yayını, Ankara, Ağustos 2005, s. 7.

6 N. Murat İnce, Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2001, s. 11-12.

7 Sevinç, a.g.t., s. 66.

8 Ulusoy ve Karakurt, a.g.m., ss. 133.

artış meydana gelmiştir. Devletin rolü ve büyüklüğü ile kullandığı yöntemler büyüteç altına alınarak sorgulanmaya başlanmıştır. Bu nedenle dar anlamda kamu hizmetlerinde, geniş anlamda ise devlet, toplum ve ekonomi ilişkilerinde yemlik ve reform arayışları uzun yıllardır sürmektedir. Bu çabaların doğurduğu sonuçlardan birisi, iletişim teknolojileri alanında başlayıp baş döndüren bir hızla yaşamın her alanına giren bilgisayar ve internettir.⁹

E-devlet kavramı, öncelikle gelişmiş ülkelerde idarenin yemden yapılandırılması çalışmalarıyla önem kazanmıştır. Ortaya çıkışının üzerinden kısa bir zaman geçmesine rağmen bu devlet modeline kurtarıcı gözüyle bakanların sayısı her geçen gün artmaktadır. Bu düşüncelerin temelinde, modern devletin geleneksel işleyişinin zaman içinde ortaya çıkan gelişmelere uyum sağlayamamasının yol açtığı sorunlar yatmaktadır. Geleceğin devleti olarak da tanımlanan e-devlet, temel olarak kamunun hizmet verdiği alanlarda bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması yoluyla daha şeffaf, vatandaşa daha yalan, daha ucuz ve daha iyi çalışan bir idari yapı olarak nitelendirilmektedir. E-devletin ABD, Singapur, Kanada, Malezya, Finlandiya ve hatta Brezilya ve Macaristan uygulamalarıyla gerçek hayata taşınabileceği ispatlanmıştır.¹⁰

E-devlet, kamu hizmetlerinin en az maliyet ve emelde, en kaliteli biçimde gerçekleştirilmesi için bilişim teknolojileri yardımıyla oluşturulan bir verimlilik sistemi yöntemidir.¹¹ Kısa ve yalın olmakla birlikte e-devletin amacı dışından diğer unsurlarına yer vermeyen bu tanım, tanımlamanın gayesini yerine getirememektedir.

Diğer bir tanıma göre e-devlet, sistem bütünleşmesi ve ölçülebilirliğin olanakları ve sınırlarını teknolojik, kurumsal ve politik olarak araştırarak bireylerle uyumlu olarak çalışabilen, güvenli sistemler geliştiren, devlet bilgisine ulaşım, elektronik oy verme ve elektronik vergilendirme sistemini mümkün kılan, bireylerin elektronik süreçlere katılması için gerçekleştirilecek teknolojilerin, kamu görevlilerinin karar verme süreçlerinde etkili olduğu, bu teknolojilerin kullanımıyla birlikte, halk katılımı ve açık devlet kavramlarının işlerlik kazandığı bir anlayıştır. Anlaşıldığı üzere bu tanımda, e-devletin hayata geçmesi sonrasında sağlanması beklenen avantajlar sayılmakla yetinilmiştir.

9 Asım Balcı, “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, Editörler Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin, Ankara, 2003, ss. 265.

10 İnce, a.g.e., s. 21.

11 Vahit Bora, E-Avrupa Sürecindeki Bilişim Sistemi Altyapısının İncelenmesi ve Bu Süreçte Aday Ülke Türkiye’nin Yeri, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, İstanbul, 2003, s. 22.

Bir başka tanıma göre ise e-devlet, devletin bireylere karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetler ile bireylerin devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir. E-devlette; yönetimden yönetime, yönetimden bireye ve yönetimden iş hayatına doğru temel servisler sunulmaktadır.¹²

Hepsine bu kısa çalışmada yer verilemeyecek kadar fazla olan e-devlet tanımlarında ortak olan iki unsur bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, devlet tarafından daha önce klasik anlayışla verilen kamu hizmetlerinin varlığı, diğeri ise bilişim teknolojilerinden yararlanmadır. Her iki temel unsurun birleşmesi sonrasında e-devleti, devletin kamu hizmetlerini dijital ortamda sunması olarak tanımlamak mümkündür. Bu tanım hizmeti alan bireyler için doğru olsa da, hizmeti veren kamu idareleri açısından doğru olamayacağı ortadadır. Buna göre, idarenin doğrudan hizmet sunma amacı taşımayan kendi iç işleyişine ilişkin işlemleri de elektronik ortamda yürütmesi e-devlet anlayışının kaçınılmaz bir sonucudur.¹³

E-devlet, kamu tarafından verilen hizmetlerin önemli bir kısmından, hizmeti veren kamu kurumuyla fiziki bir temasa geçmeksizin yararlanma imkânı sağlar. Bu nedenle e devlet; devletin şeffaflaşması, her düzeyde vatandaşın yönetime katılımının sağlanması, kurumlar arası bilgi alış verişini sağlanarak iş ve veri yinelenmesinin önlenmesi, kamunun hizmet verdiği vatandaşların yaşamlarının kolaylaştırılması, karar vericilerin bilgiye dayalı karar verme süreçlerinin geliştirilmesi ve hızlandırılması yanında, zamandan kazanç, maliyetlerin düşmesi, verimliliğin artırılması, memnuniyetin artması, ekonomik gelişmenin desteklenmesi ve hayat kalitesinin artması gibi pek çok faydalan olacaktır.¹⁴ Bu hizmetlerden yararlanma dışında kamu politikalarının oluşumu gibi pek çok alanda etkin olması beklenen e-devletin kurulması, unsurları, işletilmesi ve getireceği faydaların etraflıca açıklanması çalışmamızın kapsamı dışındadır.

3- TÜRKİYE'DE E-DEVLET ÖRGÜTLENMESİ

Küreselleşmenin meydana getirdiği ve içinde bulunduğumuz konusunda genel kanı oluşan postmodernitenin devlete yüklediği yeni kamu hizmeti sunma tarzının bir sonucu olan e-devletin güvenliğinin sağlanması, en az kurulması ve işletilmesi kadar önemlidir. Teknolojide meydana gelen baş döndürücü gelişme ve yenilikler,

12 e-Devlet Yolunda Türkiye, Türkiye Bilişim Deneği Yayını, Ankara, 2002, s. 12 vd.

13 Rukiye Özçivelek, "Dünya'da ve Türkiye'de Elektronik Devlet Uygulamaları, Kavram Üzerine Bir Sorgulama", http://www.bilten.metu.edu.tr/Web/2002/vl/common/yavinlar/ict/euasia/2003/bld/R_Ozçivelek.pdf, (19.07.2007).

14 e-Devlet Yolunda Türkiye, s. 22.

kötü niyetlilerin elinde ciddi bir saldırı aracı olarak, bilişim sistemlerine yönelmiş durumdadır. İşte bu tehlike halinin giderilmesi için gerekli olan önlemlerin alınması, e-devletin kurulmasından ve işletilmesinden sorumlu olan kamu idareleri bakımından önemli bir görevi oluşturmaktadır.

Bu başlık altında, e-devlet uygulamaları ile bu uygulamaları yönlendiren üst idari yapılardan bahsedilecektir.

3.1- E-Devleti Yönlendiren Üst İdari Yapılar

Kamu hizmetinin sunulabilmesi için bir idari organa ihtiyaç duyulmaktadır. Kimi idari hizmetler sadece bir kamu idaresince verilirken, kimi idari hizmetler ise niteliği gereği veya geniş kapsamlı olması nedeniyle birden fazla kamu idaresi tarafından verilmektedir. E-devlet uygulamalarını yönlendiren üst idari yapı, çoklu niteliktedir.

Bu yapılardan birincisi, Başbakanlık Yönetim Bilişim Sistemi Merkezidir. İdareyi Geliştirme Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren bu Merkez, ulusal bilgi sistemi için gerekli kurumsal yapılanmanın oluşturulması, stratejilerin belirlenmesi, rollerin dağıtımı ve projenin yönetimi, ulusal bilgi sisteminin geliştirilmesi ve yaşatılmasında liderlik rolünü üstlenecek bir kuruluş ile ona bağlı çalışma grupları şeklinde çalışmaktadır.^{15 *}

Merkezin oluşturulmasında birinci aşama amaçlar; Başbakanlığın en verimli şekilde yönetilmesi, hizmetlerin kaliteli ve hızlı verilmesi, bakanlıklar ve diğer devlet kurumlarının veri tabanlarına ortak kullanım maksadıyla ulaşılabilmesi, hükümet için sağlam ve güncel bir bilgi alt yapısının kurulması, devlet kuruluşları arasında resmi evrak yerine geçecek elektronik belge ve e-posta sisteminin kurulması, hükümet işlemleri ve belgelerin elektronik bir şekilde ulaşılması ve ulusal veri tabanlarının oluşturulması maksadıyla koordinasyonun sağlanmasıdır. Ulusal veri tabanı yönetim sisteminin oluşturulmasında, prensip olarak her kuruluşun kendi verisini kendisi tutacağı ve düzenleyeceği kabul edilmiştir. Merkezde, birimler arası iletişim ve yazışmalar e-posta sistemi kullanılarak yapılacaktır. Bunların dışında Merkezin, mevzuat bilgi sistemi, dış gelirler, devlet teşkilat yapısı, kamu kurum ve kuruluşları yazışma kodları ve sayısal dosyalama sistemi, Bakanlar Kurulu çalışmaları, hükümet programları, elektronik başvuru ve takibi, kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmalarını takip etmek gibi birçok görevi bulunmaktadır.¹⁶

15 Gürol Banger, “e-Türkiye”, <http://www.gbanger.com/source.cms.docs/gbanger.com.ce/web/tr/UBSl.pdf>. s. 7 vd., (19.07.2007).

16 Mustafa Cihad Feslihan, Türkiye’de e-Devlet Politikası ve Örgütlenmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Ankara, 2003, s. 139-140.

İkinci üst yapı, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kuruludur. 4.10.1983 tarihinde 77 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TÜBİTAK bünyesinde kurulan Kurul, Başbakanın başkanlığında ilgili Devlet, Milli Savunma, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Orman, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanları ile YÖK Başkanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı ve bir yardımcısı, TÜBİTAK Başkanı ve bir yardımcısı, TAEK Başkanı, TRT Genel Müdürü, TOBB Başkanı ve YÖK'ün belirlediği bir üniversiteden seçeceği bir üyeden oluşmaktadır.

Kurulun yasa ile belirlenen görevleri; Türk Bilim Politikasının yürütülmesi, uzun vadeli B ve T politikalarının tespitinde hükümete yardımcı olunması, hedeflerinin saptanması, plan ve programlarının hazırlanması, kamu kurumlarının görevlendirilmesi, özel kuruluşlarla işbirliğinin sağlanması, gerekli mevzuat hazırlığı yapılması, araştırıcı insan gücünün yetiştirilmesinin sağlanması, araştırma merkezlerinin kurulması için tedbir alınması, araştırma alanlarının tespit edilmesi ve koordinasyonun sağlanmasıdır.¹⁷ Bunun yanında Kurul, ulusal enformasyon alt yapısının kurulmasına yönelik önemli kararlar almıştır. Bu alanda yapılan çalışmalar Ulaştırma Bakanlığının koordinasyonunda TÜBİTAK/BİLTEN'e bağlı TUNEA Projesi ofisinde gerçekleştirilmektedir.¹⁸ Kurul 1997 yılından itibaren yaptığı toplantılarda aldığı önemli kararlarla bilişim teknolojisinin yaygınlaşmasına önemli katkı sağlamıştır.

Üçüncüsü ise, Ulusal Bilgi Teknolojileri Konseyidir. Konsey, çeşitli kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Konsey, Ulaştırma Bakanlığı koordinatörlüğünde toplanmakta olup, gerekli harcamalar Başbakanlık bütçesinden karşılanmaktadır. Konseye, görüşülecek konularla ilgili olarak ilgili kamu idareleri ile sivil toplum örgütlerinden temsilci çağrılabilir.

Konsey; telekomünikasyon şebekelerinden hareketle enformasyon altyapısını kurmak, altyapının kamu ve özel sektörde kullanılması, enformatik sektörün donanımı, iletişim hizmetleri, yazılım ve içerik, sanayi alt dallarında ulusal katkının artırılması, küresel enformatik pazardan pay alınmasına yönelik koordinasyon, politika oluşturma ve izleme süreçlerine yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur.

Dördüncü üst yapı ise, İnternet Kuruludur. Türkiye'de internetin altyapıdan başlayarak tüm boyutlarıyla kısa, orta ve uzun vadeli hedeflerini belirlemek ve bu hedeflere erişmek için gerekli strateji ve taktik ulusal kararlarının alınması ve

¹⁷ <http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/organizasyon/btvk/>. (19.07.2007).

¹⁸ Türkse! Kaya Benschir, "Bilgi Toplumu Bakanlığı Kurulu Üzerine: Mekanik Bir Örgüt mü?", Amme İdaresi Dergisi, Eylül 2000, Cilt 33, Sayı 3, ss. 43.

uygulanması sürecinde danışmanlık görevini yürütmek, uygulamada görülen aksaklıkları belirlemek ve giderilmesi için öneriler oluşturmak, konu ile ilgili birimler arasında eşgüdüm sağlamak, geliştirme, yaygınlaştırma, hizmet üretimi konularında düzenleyici öneriler oluşturmak ve uluslar arası gelişmeleri yakından izleyerek ülke çıkarlarını korumak amacıyla Ulaştırma Bakanlığı tarafından 1998 yılında İnternet Kurulu oluşturulmuştur. Ulaştırma Bakanının başkanlığında örgütlenen Kurul, kamu kurum ve kuruluşları, teknoloji hizmeti veren kuruluşlar ile servis ve içerik sağlayıcı ve sivil toplum örgütlerinden gelen elliye yakın üyeden oluşmaktadır.¹⁹

Kurul, internetin gelişmesi ve toplumsal yarar üretilmesi için temel öneriler oluşturmak amacıyla sayılan şu görevlen yerine getirmektedir: ulusal internet altyapısının kısa, orta ve uzun vadeli gelişme planları konusunda görüş oluşturmak, Türkiye’de ulusal internetin sağlıklı gelişmesi amacıyla ilgili tüm kuruluşların internete ilişkin etkinliklerinin eşgüdümü yürütülmesine katkıda bulunmak, Türkiye’de internet gelişiminin nitel ve nicel olarak değerlendirilebilmesi amacıyla ilgili kuruluşlardan veri toplamak ve yayınlamak, Türkiye internetinin çeşitli katmanlarda yer alan ve hizmet veren kuruluşlara ve internet teknolojileri üretici ve satıcılarına önerilerde bulunmak, kamuoyu görüşlerinin toplanarak değerlendirilmesi için mekanizmalar oluşturmak, dünyadaki gelişmeleri izlemek, uluslararası platformlarda ülke çıkarlarını korumak, internete ilişkin uluslararası toplantı ve konferanslara ülke çıkarlarını korunması ve bilgi alışverişinin sağlanması için katılmak ve uluslararası platformlarda Türkiye’nin görüşlerinin doğru dile getirilebilmesi için gerekli çabayı göstererek öneriler oluşturmak, internet ve ilgili teknolojilerin ulusal platformda gelişimini sağlamak ve önünü açmak amacıyla bu konularla ilgili kuruluşlara önerilerde bulunmak.²⁰

Kurul, bünyesinde oluşturduğu kurulların hazırladığı raporlarla öneriler getirmekte ise de, üstlendiği işlevi yerme getirmekten uzaktır. Kurulun kendi görev alanında kaynak oluşturma gücünün olmaması ve kararlarının icrai değil, istişari nitelikte olması istenilen etkinliği doğuramamasının temel ila sebebidir.²¹

Konuyla ilgili bir diğer teşkilat ise, Kamu-Net Üst Kuruludur. 1998 yılında Bilkent Üniversitesinde düzenlenen “Kamu Bilgisayar Ağları: Kamu Net 98” konferansını takiben²² Başbakanlık Müsteşarı başkanlığında çeşitli bakanlık müsteşar-

19 www.kurul.ubak.gov.tr/m(1).php, (19.07.2007).

20 Feslihan, a.g.t., s. 144-145.

21 Bensghir, a.g.m., ss. 46.

22 http://kamunet.inet-tr.org.tr. (19.07.2007).

larından oluşan bir Kamu-Net Üst Kurulunun ve onun altında çalışacak Teknik Kurulun oluşturulacağı duyurulmuştur. Bu açıklama sonrasında yayımlanan 1998/13 sayılı Başbakanlık genelgesiyle Kamu-Net Üst Kumlu ve onun altında Teknik Kurul resmen kurulmuştur. Anılan Başbakanlık genelgesiyle kumlan Kumlun görevleri; kamu bilişim personeli politikalarının oluşturulması, insan gücü planlanması ve hizmet içi eğitim sağlanması, ulusal ağın oluşturulması, kamu ile kamuoyu arasında saydamlığı temel alan sağlıklı iletişim sağlanması, kamu yönetiminde bilişim hizmetlerinin etkinliği ile kamu bilişim projelerinin koordinasyonunun ve izlenmesinin sağlanması olarak sayılmıştır. Kamu-Net Üst Kumlu tarafından görevlendirilecek Kamu-Net Teknik Kumlunun temel hedeflen genelgede aynı şekilde sayılmıştır. Buna göre, Teknik Kurul, bilişim hizmetlerinde bulunan personel açısından Kumlun görevine giren inceleme ve araştırmaları yapmakla görevlendirilmiştir.

Düzenli olarak toplanamayan Kumlun çalışmalar daha çok teknik düzeyde yürütülmüştür. Kuml, kamu yönetiminin bilişim altyapısının sağlanmasına yönelik olarak üstlendiği görevlen tam olarak yerine getirememiştir.²³ İşlevsiz kaldığı anlaşılan Kumla dayanak olan genelge, 2007/1 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu konuda görev üstlenen bir diğer kuml ise, e-Ticaret Kumludur. Elektronik ticaret ağının tesis edilmesi ve ülkemizde elektronik ticaretin yaygınlaştırılması amacıyla, Bilişim ve Teknoloji Yüksek Kumlunun 1997 yılında yaptığı toplantısında bir çalışma grubunun kurulması kararlaştırılmış ve yapılacak çalışmalarda koordinatörlük görevi Dış Ticaret Müsteşarlığına, sekreteryası da TÜBİTAK'a verilmiştir. Bu karar uyarınca, Müsteşarın başkanlığında ilgili kuruluşların katılımıyla oluşturulan Elektronik Ticaret Kurul (ETİK), ilk toplantısını 1998 yılında yapmış ve bünyesinde çalışmak üzere hukuk, teknik ve finans çalışma grupları oluşturulmuştur. Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığının kurulmasından sonra KOBİ'ler ve Diğer İşletmeler (koordinatör kuruluş: KOSGEB), Dış Ticarete e-Belge (koordinatör kuruluş: Gümrük Müsteşarlığı) ile e- Finansal Hizmetler (koordinatör kuruluş: Bankalar Birliği) olmak üzere üç uygulama grubu ile çalışmalarını sürdürme karan alınmıştır. Kumlun altında ayrıca Hukuk Grubunun faaliyeti de devam etmektedir.²⁴

Bilişim alanında faaliyette bulunan başka bir kuruluş da, Bilten-Bilgi Teknolojileri ve Elektronik Araştırma Enstitüsü dür. 1985 yılında Orta Doğu Teknik

23 Feslihan, a.g.t., s. 147-150.

24 www.e-ticaret.gov.tr/ETK/etk.htm. (19.07.2007).

Üniversitesi ile TÜBİTAK arasında imzalanan bir protokol ile TÜBİTAK'a bağlı Ankara Elektronik Araştırma ve Geliştirme Enstitüsü kurulmuştur. 1991 ve 1995 yıllarında yapılan değişikliklerle Enstitünün adı Bilgi Teknolojileri ve Elektronik Araştırma Enstitüsü (BİLTEN) olarak değiştirilmiştir. Enstitü, aralarında internet teknolojileri ve uygulamaları, bilgi toplumu politikaları, e-ticaret ve bilgi güvenliği, uydu ve teknolojileri, telekomünikasyon sistemleri ile bilgisayar ağları grubunun bulunduğu oniki farklı araştırma grubu ile birçok uluslararası kuruluşla bilgi teknolojileri alanında araştırma yapmaktadır.²⁵

Bu konuda ortaya çıkan son idari teşkilat ise, Devlet Planlama Teşkilatı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığıdır. Başkanlık, kamu kurumlarının bilgi ve iletişim teknolojisi yatırımları arasında eşgüdüm sağlanması, bilgi toplumu yolunda atılması gereken adımlara ilişkin stratejilerin belirlenmesi, e-Avrupa eylem planının hedefleri doğrultusunda ilgili kamu idareleri ile birlikte bilgi toplumu stratejileri geliştirilmesi, eylem planları hazırlayarak hedeflerin ortaya koyulması ve alt çalışma grupları yoluyla hedeflerin hayata geçirilmesini takip etmek amacıyla faaliyet göstermektedir. Ayrıca Başkanlık, e-Dönüşüm Türkiye projesiyle ilgili olarak çalışma grupları, danışma kurulları ve icra kurullarına ev sahipliği yapmaktadır.²⁶

3.2- E-Devlet Uygulamaları

Verimliliğin artırılması, süreçlerin iyileştirilmesi, devlet mekanizmaları arasında koordinasyon ve iyileşmenin sağlanması, kaynakların doğru belirlenmesi, kontrol edilmesi ve en etkin şekilde kullanılması e-devlet projesinin öncelikli hedefleri olarak görülmektedir. Bu yaklaşımla oluşturulmuş mevcut otomasyon projeleri de bu görüşü destekler niteliktedir. Bu kapsamda Memiş'le başlayan e- devlet uygulaması, takip edilmekte bile zorlanacak hale gelmiştir.²⁷ Tek tek ayrıntısına girmenin, bu çalışmayla ulaşılmak istenen hedefle doğrudan ilgili olmaması nedeniyle, Türkiye'deki başlıca e-devlet uygulamaları anılmak suretiyle geçilecektir.²⁸ Tarım ve Köyişleri Bakanlığının; MİS (Management Information System) Projesi, TAP (Tarımsal Araştırma Projesi), TUYAP (Tarımsal Uygulama, Araştırma ve Yayın Projesi), Milli Eğitim Bakanlığının; MEB-NET (MEB Yönetim Bilgi Sistemi), MEB-SİS (İLSİS, OKULSİS, PERSİS Projeleri),

25 Benghisir, a.g.m., s. 46.

26 www.bilgitoplumu.gov.tr/edt.asp (19.07.2007).

27 Murat Çetiner, E-Devlet ve İstanbul Valiliği, Emniyet Müdürlüğü Örnek Uygulamaları, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, İstanbul, 2003, s. 51-55.

28 Çetiner, a.g.t., s. 49.

BİLDEMER (Bilgisayar Destekli Meslek Rehberliği Projesi), DÖNERSİS Projesi, Etkileşimli Elzaktan Eğitim Kablo Yayıncılığı Uygulamaları Projesi, Açık Öğretim Lisesi Projesi, EMP (Eğitimde Modernizasyon Projesi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının; SSK Projesi, Bağ-Kur Projesi, Çevre ve Orman Bakanlığının; Coğrafi Bilgi Sistemleri Projesi, Maliye Bakanlığının; Maliye Bakanlığı Projesi, GELNET Projesi (Gelirler Projesi), VEDOP (Vergi Dairesi Otomasyon) Projesi, Saymanlık Projesi, Emekli Sandığı Projesi, Hukuk Bilişim Sistemi Projesi, TAKBİS (Tapu Kadastro Bilişim Sistemi) Projesi, Milli Emlak Projesi, Dış Ticaret Müsteşarlığının; İHRACAT-NET Projesi (Dış Ticaretin İzlenmesi), Hazine Müsteşarlığının; HAZİNE-NET Projesi, TÜBİTAK'ın; ETSOP (Elektronik Ticaret Stratejik Odak Noktası Projesi), Gümrük Müsteşarlığının; BİLGE-EDİ Projesi, GİBOS Projesi, T.C. Merkez Bankasının; EFT-I Projesi, EFT- II Projesi, EMKT (Elektronik Menkul Kıymet Sistemi Projesi), Ulusal Veri Tabanları Projesi, TOBB'un; Borsalararası Bilgi Ağı Projesi, Odalararası Bilgi Ağı Projesi, İGEME'nin; GTP-NET Projesi (Küresel Ticaret Noktası Projesi), Sağlık Bakanlığının; TSİM Projesi, ÇKYM Projesi, HBS Projesi, İçişleri Bakanlığının; İLEMOD Projesi (İl Envanterinin Modernizasyonu), MERNİS Projesi, Emniyet Genel Müdürlüğünün; POL-NET 2000 Projesi, Mobil Bilgisayar Projesi, Memis Veritabanlı Uygulama Yazılımı Projesi, E-İÇİŞLERİ, İl Özel İdareleri Analitik Bütçe ve Muhasebe İşletim Sistemi, CBS (Coğrafi Bilgi Sistemi), E-ARŞİV, KPS (Kimlik Paylaşım Sistemi), Adres Kayıt Sistemi, Yerel Bilgi Projesi, BEPER (Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi), E-DERNEK, TBS (Trafik Bilgi Sistemi), FYM (Felaket Yedekleme Sistemi), MOBESE (Mobil Elektronik Sistem Entegrasyonu), Adalet Bakanlığının; Adli Sicil Projesi, UYAP, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının; Elektronik Ticaret Projesi, KOSBİTOP (Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Bilgi Toplama Projesi), KOSGEB'in; KOBİ-NET, Posta İşletmesi Genel Müdürlüğünün; Havale Çek Tahsilât Gişeciliği Projesi, OCR Projesi (Optik Karakter Tanıma), Elektronik Tartı ve Bilgisayar Projesi, İnternet Projesi, Karayolları Genel Müdürlüğünün; Yol Bilgi Ağı Projesi, Otomatik Geçiş Sistemi Projesi (OGS), Trafik Yönetim Sistemi Projesi (TYS), Acil Haberleşme Sistemi Projesi, Coğrafi Bilgi Sistemi Projesi, TCDD Genel Müdürlüğünün; Rezervasyon ve OMIS (Operasyonel Yönetim Bilişim Sistemi) Projesi, CTC (Merkezi Trafik Kontrol Projesi), THY Genel Müdürlüğünün; Elektronik Bilet Projesi, Kültür ve Turizm Bakanlığının; TURİZM-NET Projesi, TURSAB Projesi, Yurtdışı Bürolara Otomasyon Projesi, Devlet Malzeme Ofisinin; Elektronik Satış Merkezi, Özürlüler İdaresi Başkanlığının; Özürlülere Yönelik Bilgi Erişim Sistemi, Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünün; Sağlık Projesi e-devlet uygulamalarının başlıca örneklerim oluşturmaktadır.

Bu uygulamaların içerisinde kamu idareleri tarafından halen yürütülen bazı projelerin sayılmadığını hemen belirtmek gerekir. Sayılan projelerin bir kısmı uygulamaya geçmiş, bir kısmının ise uygulamaya geçirilmesinden vazgeçilmiş olabilir.. Ancak burada önemli olan husus projelerin çokluğu, etkileşimsizliği ve karmaşıklığıdır, idarelerin birbirinden bağımsız ve bütünleşmesi zor olabilecek şekilde bu projeleri yürütmesidir.

4- E-DEVLETE YÖNELEN TEHDİTLER

Bilgi varlığındaki güvenlik açıklarını kullanarak varlığa kısmen ya da tamamen zarar veren etkenlere tehdit denilmektedir. E-devlete yönelik tehditler, e- devletin uygulamaya girmesine veya uygulamaya girmesinden sonra amaçlandığı oranda işlev görmesine engel olan faktörlerdir. Bu faktörler, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere rağmen yapısal dönüşüme engel olan problemler olup temelinde üçe ayrılmaktadır.

Bunlardan birincisi, e-devlet üzerinden hizmet vermek istemeyen kamu görevlileri ile dijital ortamdan hizmet almak istemeyen bireylerdir. Kamu görevlileri ile bireylerin e-devleti etkin olarak kullanabilmeleri, yaşanabilecek güvenlik sorunlarının en aza indirilebilmesi için çok önemlidir.

Elektronik devlet, iş yapmak istemeyen, bilgi paylaşmaktan kaçınan ve korkan, yetkisini devretmek istemeyen, verimli çalışmayan, bireylerin şikâyetlerini dinlemeyen, işleri zamanında yerine getirmeyen, yapması gereken veya yapmaması gerektiği halde yaptığı işler nedeniyle iş sahiplerinden haksız talepte bulunan kamu görevlilerinin hizmet anlayışına çözüm olacağı farz edilmektedir.²⁹ Ancak ifade etmek gerekir ki, insan unsuruna dayanan riskin giderilmesi bu derece kolay değildir. E-devlette liderlik eksikliği olarak ifade edilebilen bu idari sorun, kamu idarelerinde çalışan personelin projenin hayata aktarılmasındaki isteksizliği ve inisiyatifsizliği olarak değerlendirilmektedir.³⁰ Kamu yönetiminin geleneksel usullerden çıkartarak çağın gereklerine uygun bir sisteme kavuşturmak, bireylerden gelen daha iyi yönetim taleplerini karşılayabilmek için öncelikle idarenin her kademesinde görev alan öncü personelin (liderlerin) elektronik devlet fikrine yakınlaşması kaçınılmaz görünmektedir.³¹

29 Bilal Şen, Halkla İlişkiler Bağlamında Elektronik Devletin Fırsat ve Riskleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Ankara, 2003, s. 74.

30 Naci Karkın, Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Değişim Süreci: e-Devlet Uygulamaları ve Denizli Belediyesi Örneği, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Denizli, 2003, s. 124.

31 İnce, a.g.e., s. 31.

Uzun yıllar öğrendikleri ve uyguladıkları yöntemlere göre hizmet sunma alışkanlığını devam ettirmek isteyen kamu görevlilerinin bu alışkanlıklarından sıyrılarak e-devlet projesini hayata geçirmek için ciddi bir uğraşı vermeleri doğal değildir. Bu nedenle e-devlette işlem yürütecek yönetici ve icracı kamu görevlilerine ciddi bir eğitim verilmesi ve bu projenin gerekliliği konusunda ikna edilmeleri sorunun uzun vadede çözümlenmesine katkı sağlayacaktır. Buna bağlı olarak, e-devlet uygulamasını yürüten kamu personelinin iletişim araçları, bilgisayarlar, uluslararası etkileşim, yeni buluşlar, fen ve teknikteki ilerlemelere ayak uydurmaya zorlayabilmek için hizmet içi eğitime önem verilmeli ve belli aralıklarla bu eğitimler yenilenmelidir.³²

Aynı şekilde e-devlet projesinin amaçlanan oranda kullanılamamasının bir diğer nedeni de bireylerin e-devlet hizmetlerinden yararlanma konusundaki isteksizliği olacaktır. Bireylerin elektronik hizmetten yeterince yararlanmama nedenleri farklı olabilir. Bir kısmı bilgi yetersizliği, ekonomik veya fiziki sebeplerden dolayı hizmetten yararlanamamakta ise de, diğer bir kısmı ise alışkanlıklarından vazgeçememeleri nedeniyle klasik devlet formatından hizmet almak istemektedir. Uzun vadede etkin tanıtım, eğitim ve teşviklerle e-devletten yararlanan grubun sürekli genişletilmesi projenin başarıya ulaşması açısından hayati öneme sahiptir. Ancak ifade etmek gerekir ki, bireylerin e-devlete uyum sağlamaları kamu görevlilerinin uyum sağlamasından daha uzun bir süreci gerektirmektedir. Buna rağmen, elektronik okuryazarların sayısının artırılmasına yönelik her girişim e-devlet uygulamasının genelleştirilmesi ve işlevsel kılınmasına yardımcı olacaktır.

E-devlet projesinin hayata aktarılması önündeki ikinci tehdidi ise, bilişim suçları (bilgisayar-siber suçlar) oluşturmaktadır. Suç insanoğlunun varlığı kadar eski olmakla birlikte bilişim suçları, bilgisayar ve internet kadar yeni bir kavramdır. Bilişim suçları genel olarak, geleneksel suçları bilişim teknolojisi vasıtasıyla işlenmesi veya bilişim teknolojiyle birlikte yeni tip suçların oluşması olarak ifade edilmektedir. Suç konusunda çalışan uluslararası kuruluşlar, cezai müeyyideye tabi olan bir dizi fiili belirlemekle birlikte bilişim suçlarının tanımlanması ve unsurlarının ortaya konulmasını her ülkenin kendi hukuk sistemi ve tarihi geleneklerine bırakmaktadırlar.³³

Bilgisayar veri ve sistemlerinin gizliliğine, doğruluğuna ve elde edilebilirliğiy-

32 e-Devlet Yolunda Türkiye, s. 58.

33 Bahadır K. Akçam, Suçla Mücadele Edenler İçin İnternet, İlk Basım, Türkiye Bilişim Derneği Yayını, Ankara, 1999, s. 46.

le ilgili suçlar (yasadışı erişim, yasadışı araya girme, verilere müdahale, sisteme müdahale, cihazların kötüye kullanılması), bilgisayarla ilgili suçlar (taklit, sahte belge üretme), içerikle ilgili suçlar, telif hakları ve bağlantılı hakların ihlali ile ilgili suçlar bu kapsamda değerlendirilebilir.

Ülkemizde daha yeni sayılabilecek bir tarihte suç olarak düzenlenen bilişim suçlarını diğer suçlardan ayıran farklılıktan; zaman, mekân veya yer ile sınırlı olmadan meydana gelmesi, kolayca tanımlanabilecek sınırlara sahip olmaması, ülke ve yargı sınırlarını aşması, kanunlaştırma ve dehle bağlamanın zor ve esaslı teknik bilgi gerektirmesi, suç faillerinin kendilerini fiziki tehlikeye atmadan suç işleme imkânına sahip olmaları ve henüz bu alanda neyin suç olup olmadığı konusunda açık tanımların oluşmaması olarak sayılabilir.³⁴

Güvenlik kuvvetlerinin tecrübeleri, bilişim suçları istatistiklerinin gerçek suç sayısını yansıtamayacağı ayrılan farklılıktan; zaman, mekân veya yer ile sınırlı olmaması nedeniyle mağdurlar kendilerine karşı suç işlendiğinden haberdar olamamaktadırlar. Bilişim suçlarının fark edilmemesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, karmaşık teknoloji, bilgisayarların çok yoğun depolama kapasitesi ve hızıdır. Birçok geleneksel suç türlerinden farklı olarak suçtan habersiz olan mağdurlar olaydan sonra güvenlik kuvvetlerinin bilgilendirmesi üzerine mağduriyetlerinden haberdar olamamaktadırlar. İkinci neden, araştırmayı yürüten görevlilerin genellikle veri işlemlerinin karışık yapısı ve içerdeki problemler ile mücadele edecek yeterlilikte eğitilmiş olmamalarıdır. Üçüncüsü ise, mağdurların bilişim suçlarına karşı yeterince korunamamalarıdır.³⁵

Bilişim suçlarının başında kılıcılar (hackerlar) gelmektedir. Kırıncılar, izinsiz olarak bilgisayarlara girmek suretiyle şifrelen kıran, içlerindeki bilgileri çalan, internet sitelerini çalışmaz hale getiren ve sanal müdahaleler yapan kişiler için kullanılan ortak bir isimdir.^{36/37}

34 Şen, a.g.t., s. 78.

35 Akçam, a.g.e., s. 46-47.

36 Akçam, a.g.e., s. 49, "... hackerların temel felsefesi "Bilgisayara ve (dünyanın gidişatı hakkında sana bir şey öğretecek herhangi bir şeye) erişim sınırsız ve tam olmalıdır" ve "Her türlü bilgi ücretsiz olmalıdır". Bu felsefeden yola çıkan hackerlar bilginin sağlanmasının insanlığın ilerlemesini, teknolojinin gelişmesini durduracağını iddia etmektedirler."

37 Kırıncılık, ahlaki olarak değerlendirilmesi kolay olmayan bir kavramdır. Temelinde kötü olduğunu kuşku bulunmamakla birlikte bu faaliyetin çok verimli sonuçlar doğurabileceği de vakidir. Zira kırıncıların, genel olarak çok iyi eğitilmiş oldukları, bilgisayar ve bilişim teknolojileri konusunda üst düzey bilgiye sahip oldukları saklanamaz bir gerçektir. Bu iddiayı şu örnekle desteklemek durumundayım. Windows işletim sisteminin tekelini kısmen de olsa kırmayı başaran işletim sistemi olan Linux, eski bir hacker olan Linus Torwarlds tarafından geliştirilmiştir.

Bilgi gizliliğinin elektronik ortamda korunması, en çok endişe doğuran alanların başında gelmektedir.³⁸ Sorunun giderilmesindeki zorluklar kullanıcıların neden olabileceği insan kaynaklı hataların yanı sıra gizliliğin sağlanması için gerekli yasal ve teknik araçların yeterli olmadığı endişesinden kaynaklanmaktadır. E-devletin temelini oluşturan bilgi iletişim ağı yeterli önlem alınmadığı takdirde gizliliğin ortadan kalkmasına, yeni elektronik bilgi iletişim ağı üzerinden gönderilen bilgilere üçüncü kişilerce erişilmesine ve bunların amacına uygun olarak değiştirilmesine her an açık olacaktır. İşte bundan dolayı e-devleti tehdit eden üçüncü risk ise, sanal gözetlemedir. Etkin veri tabanı kullanımı ve yönetimi, elektronik işlemlerin kayıt altına alınması ya da kayda alınmaksızın çevrimiçi takibi sayesinde bilişim teknolojileri üzerinde yapılan her şeyi izleyen, gözetken ve not alan bir yapının olması nedeniyle devletin gizli bilgilerine, özel hayat ve mahremiyet alanına müdahaleler meydana geldiğine kuşku bulunmamaktadır.³⁹

Kamu bilgileri, güvenlik açısından üç sınıfa ayrılır. Bunlar; tasnif dışı, hizmete özel ve hizmete özel üstü (gizli, çok gizli) bilgilerdir. Tasnif dışı bilgi, her hangi bir gizlilik derecesi olmayan bilgidir. Hizmete özel bilgi kurum içinde serbestçe dolaşabilen ancak kurum dışına yetkisiz çıkarılmaması gereken bilgidir. Hizmete özel gizlilik seviyesinin üzerindeki bilgiler ise, milli koruma önlemleri gerektiren ve yetkisiz açığa çıkması durumunda sadece kuruma değil, belli bir oranda devleti de zarara uğratabilecek bilgilerdir.⁴⁰

Çok değişik yöntemler kullanılmak suretiyle elde edilen bilgiler genellikle istihbarı, askeri, ekonomik değeri olan veya diğer başka türlü amaçlar için kullanılabilen bilgilerdir. Burada özerinde durulması gereken temel nokta, elde edilmeye çalışılan bilgilerin kamuoyunda genel olarak bilinmemesidir. Taşıdığı risk nedeniyle bilgilerin paylaşım sınırı ile bilgiye ulaşım hakkı arasında bir ikilem yaşanmaktadır.⁴¹ Bundan dolayı, özel yaşamın korunması ve haberleşme özgürlüğü arasında denge kurmak ve bu iki çelişkiyi gidermek oldukça güç bir iştir.⁴²

38 Nuri Tortop, “Çağımızın Önemli Sorunu: Kişisel Bilgilerin Güvenliği Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, Eylül 2000, Cilt 33, Sayı 3, ss. 9.

39 George Orvell tarafından kaleme alınan ve Türkçe’ye de kazandırılan “Bin Dokuz Yüz Seksen Dört” isimli, hayali öğeleri esas alan romanı günümüzde doğrulanmıştır. Romandaki kurgu, big brohter denilen devasa teşkilatın tüm vatandaşları gözetlenmesi esasına dayanmaktadır.

40 E-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi, s. 26.

41 The ethical dilemma of data sharing under risk, www.ccsr.dmu.ac.uk/conferences/thicomp 2004/abstracts/ 102.html. (19.07.2007).

42 Tortop, a.g.m., ss. 12.

5- E-DEVLET GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASI

Çağımızın toplum yapısı çeşitli şekillerde nitelendirilmektedir. Sosyologlar, toplumların tarım devrimi ve tarım toplumu, sanayi devrimi ve sanayi toplumu yapılanmalarından sonra bilişim devrimi ve bilişim (veya bilgi) toplumu yapılanmasına doğru evrildiği konusunda hemfikirdir.⁴³ Bilişim toplumu modern (sanayi) toplumunun doğurduğu sorunlar nitelik değiştirmektedir. Sanayi toplumunun genel olarak işsizlik, savaş ve totaliter yönetim olmak üzere üç problemi vardı. Buna karşılık bilişim toplumunu bekleyen problemin ise, güvenlik olması nedeniyle bu topluma risk toplumu da denilmektedir. Beck bu gerçeği, sanayi toplumunun temel ilkesinin mal üretmek ve dağıtmak olduğu halde risk toplumunun temel ilkesinin ise, kötülük ve tehlike dağıtmak olduğunu ifade etmek suretiyle vurgulamıştır.⁴⁴

Küreselleşmeyle birlikte bireylere ve devlete yönelen tehditlerin nicel olarak artması ve nitelik değişikliğine uğraması nedeniyle devletin kendini ve bireylerin savunma anlayışında değişikliğe gidilmesi gerekmiştir. Doğrudan ve fiziki bir saldırı veya müdahale tarzından ziyade kamu hizmetinin işleyişinin aksatılması, mali kaynaklarının dijital ortamda transfer edilmesi ve gizli bilgilerin öğrenilmesi gibi saldırı tarzları ortaya çıkmıştır. Bu saldırıların bir kısmı toplum işleyişine, bir kısmı devletin güvenliğine, bir kısmı ise bireylerin maddi ve manevi haklarına zarar vermektedir. Saldırganların profili de yukarıda açıklandığı gibi önemli oranda değişmiş, bazen genç bir vatandaş, bazen bir yabancı, bazen ise bir teşkilattır. Halen devlet ve toplum zararına yapılan büyük bilişim saldırılarına maruz kalmamış olmamız durumu hafifletmemektedir.

Ancak tüm bu risklerin varlığına rağmen kamu hizmetinde büyük değişiklik ve dönüşüm yapacak olan e-devletin hayata geçirilmesinden vazgeçmek yararlı olmayacaktır. Zira toplumsal dönüşüm ve ilişki ağları bize bu şansı tanımamaktadır. Bu nedenle güvenliğin esas alındığı e-devletin hayata geçirilmesi bu projenin yaşaması için de çok büyük önem taşımaktadır.

Bu düşünceden hareketle bu başlık altında idari sorumluluk ve yetki paylaşımı bakımından e-devletin güvenliği konusu açıklanacaktır.

5.1- Genel Olarak

Bilginin kurumlar arasında güvenli bir şekilde iletilmesi ve paylaşılması,

43 Vehbi Bayhan, "Risk Toplumu", Doğu Batı Düşünce Dergisi, 2002, Yıl 6, Sayı 19, ss. 193.

44 Ulrich Beck, Risk Society, Towards a New Modernity, SAGE Publication Ltd., London, 1992.

işlemlerin elektronik ortamda güvenle yapılabilmesi ve yaygınlaşabilmesi açısından kritik önem taşımaktadır. Kurumların bilgi sistemleri, internete bağlı olmanın gerektirdiği güvenlik risklerine karşı koruma sağlayacak şekilde tasarlanmalı ve yapılmalıdır. Bu sayede bireyler, kamu kurumları ve iş çevreleri arasında güvenli bir iletişim sağlamış olacaklardır.⁴⁵

Ulusal güvenliği ilgilendiren, yetkisiz ellere geçtiği takdirde, devlet, kamu kurum, kurul ve kuruluşları ile özel kuruluşlar ve diğer gerçek ve tüzel kişilerin faaliyet alanlarında güvenliklerini ve güvenilirliklerini tehlikeye sokabilecek⁴⁶, aleyhlerine kullanılacak, bunlar tarafından, çok gizli, özel ve hizmete özel gizlilik dereceli olarak tasnif edilen, belirlenen ve işaretlenen bilginin; üretilmesi, kullanılması, işlenmesi, saklanması, nakledilmesi ve imhasında içeriğinin ve bütünlüğünün sağlanmasına, bilgi erişim ve kullanılmasına ilişkin prosedürlerin açık bir şekilde belirlenmesine ve bilginin istenen yer ve zamanda hazır bulundurulmasına yönelik tedbirler güvenliği oluşturur.

E-devlet uygulamalarında bireylere ve kamuya ait bilgilerin güvenli olmasından daha önemli bir unsur düşünülemez. İyi bir güvenlik bu alanda oluşturulmuş sağlam ve denenmiş bir güvenlik politikasının oluşturulmasıyla başlamalıdır. Oluşturulan e-devlet uygulamalarındaki her nesne veya sayfa bu güvenlik çemberi ile korunmalıdır. İyi bir güvenlik politikası üç özellik taşır. Bunlardan birincisi, korumadır. Elektronik ortamdaki bilgiler, bunların toplanma şekilleri ve yaptıkları işlemlerin gizli kalması ve dışarı sızdırılmaması korumayı anlatır. İkinci önlem, yeterlilik. Yeterlilik, kullanıcının yapmak istediği işlemlerle ilgili olarak yalnızca gerekli bilgileri girmesi, o anki işlemle ilgisi olmayan şahsi bilgilerin girmek zorunda bırakılmamasıdır. Üçüncü ve son önlem ise, dar anlamda güvenlidir. E-devlet uygulamaları üzerinde yapılan her türlü işlemlerin güvenliğinin sağlanması ve dışardan oluşabilecek türlü saldırılara karşı güvenlik duvarının kurulması dar anlamda güvenliği oluşturmaktadır.⁴⁷ Dar anlamda güvenlik kapsamına fiziksel güvenlik, kullanıcı doğrulanması, şifreleme, inkâr edilemezlik ve mesaj bütünlüğü (dijital imza) girmektedir.

Bilişim güvenliğinin sağlanabilmesi için her şeyden önce kurumsal ağ ve internet güvenliği ile veri güvenliğinin sağlanması gerekir. Kurumsal ağ ve internet

45 E-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi, s. 26.

46 Taylor Nelson Sofres tarafından yapılan bir araştırmaya göre Türkiye'de internet kullanıcılarının %21'i e-devleti güvenli bulurken, %49'u güvensiz bulmuşlardır. Araştırmaya göre %30'luk kullanıcı ise herhangi bir fikir beyan etmemişlerdir, http://www.edevlet.net/raporve-vavinlar/TNS_Turkiye.pdf. (19.07.2007).

47 e-Devlet Yolunda Türkiye, s. 25.

güvenliği, kurumsal ağa dışardan veya içerden yapılabilecek saldırılara karşı korumak için alınacak tedbirler (güvenlik duvarı, anti virüs yazılımı, saldırı tespit sistemi, burlar alarmı, zayıflık tarama yazılımı, ağ dinleme ve yönetim yazılımı, longloma yazılımı ve yedekleme araçları vb.) kapsar.⁴⁸

Belirtmek gerekir ki, güvenlik için en önemli anahtar, güvenliği anlamaktır. Güvenlik alanında mevcut seçenekten ve önlemleri belirlemek ise sonraki bir adımdır.⁴⁹ Bu nedenle alınacak önlemlerin yanında sağlanacak güvenlik, iş sürekliliği planlaması yapılarak e-devletin devamlılığının sağlanması amacıyla bilişim altyapının kesintisiz veya olağanüstü durumlarda en az kesintiyle hizmet verilmesi için yapılması gerekenleri içerir. Buna bağlı olarak yaşanması muhtemel felaket durumlarına karşı felaket kurtarma planlaması (disaster recovery planning) yapılmalı ve acil durumda yapılacak işler ve sorumlular önceden belirlenmelidir. Son olarak iş sürekliliği kapsamında alınan tüm önlemler ve planlanan çalışmalar tatbikatlar ile denenmelidir.^{50/51}

E-devlet sisteminin ve içerdiği bilgilerin güvenliğinin sürekli olarak sorgulanması önemlidir. ABD’de 1984 yılında kabul edilen Bilgisayar Sahteciliği

48 E-Devlet Dönüşüm Sürecinde Bilişim Güvenliği, e-Devlet Çalışma Grubu-C, Ön Rapor, Ocak 2004, www.bilisimsurasi.org.tr/e-turkiye/docs/e-devlet-kamuda-ortak-veri-paylasimi son doc.

(19.07.2007), “[Güvenli iletişim ile bilgi güvenliğini zedeleyen hataların önemli kısmı yönetim hatalarıdır. Bu yönetim hatalarının şunlardır:]

1-Güvenlik ağı için eğitimsiz kişilerin atanması ve bu kişilere ne gerekli eğitimin, ne de işlerin doğru düzgün yapabilmek için gerekli zaman verilmesi.

2-Bilgi güvenliği ile iş konuları arasındaki ilişkinin anlaşılammaması. Yönetici fiziksel güvenliği anlar, fakat kötü bir bilgi güvenliğinin nelere yol açabileceğini takdir edemez.

3-Güvenliğin operasyonel yanları ile uğraşmama. Bir iki çözüm uygulandıktan sonra, olayın seyrinin takip edilememesi.

4-Temel olarak sadece bir güvenlik duvarına güvenilir.

5-Eldeki bilgilerin ve organizasyonel saygınlığın değerini takdir edememe.

6-Sorunlara reaksiyon göstermeye yönelik, kısa vadeli çözümler uygulamaya konulur ve bu nedenle sorun kısa süre içinde yeniden tekrarlanır.

7-Görmemezlikten geldiğinde belki sorunun ortadan kalkabileceğine dair yanlış inanış/ düşünce.”.

49 e-Devlet Yolunda Türkiye, s. 25.

50 E-Devlet Dönüşüm Sürecinde Bilişim Güvenliği,

www.bilisimsurasi.org.tr/e-turkiye/docs/e-devletkamuda-ortak-veri-paylasimi son doc, (19.07.2007).

51 Devlet Planlama Teşkilatı Bilgi Toplumu Dairesince hazırlanan E-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışılabilirlik Esasları Rehberinde, e-devletin güvenliğinin sağlanması için kullanılması gereken standartları; bilgi güvenliği yönetimi, bilgi güvenliği yönetimini destekleyen standartlar ve kılavuzlar, bilgi teknolojileri ürünleri güvenliği, web servisleri güvenliği, e-posta güvenliği, ağ katmanı güvenliği, şifreleme ve imzalama ile güvenli dokümantasyon alışverişi olarak sayılmıştır.

ve Kötüye Kullanımı Kanunu (Computer Fraud and Abuse Act, Title 18, Part I, Chapter 47, §1030) ile federal bağlantılı bilgisayarlara (bilgisayar kavramı yasada tüm bilişim aletlerini ifade eder şekilde kullanılmaktadır) yapılacak hukuk dışı müdahaleler yasaklanmıştır. Bu müdahale, anılan bilgisayarlarda iradi işlem yapmayı veya yasaya uygun yapılan girişimi kötüye kullanmayı içermektedir. Yasa, finansal kuruluşlara, devlet kurumlarına ve federe devletler veya devletler arası iletişime konu müdahaleleri yasakladığını eklemek gerekir.⁵² Yasağı içeren maddeden hukuka uygun müdahale imkânı çıkmaktadır. Bu yasal uygunluk ve bilgisayar teknolojilerindeki büyük yemlik nedeniyle sistemlerin güvenliğinin test edilmesi ve sürekli bir şekilde denetlenmesi ihtiyacı doğmuştur. Bunun sonucunda, ahlaki kırıcılık (ethical hackmg) mesleği meydana getirilmiştir. Güvenlik sorgulama yöntemi ile sertifikası olan kırıcılar, yapılan anlaşma uyarınca ücreti mukabilinde tıpkı gerçek kırıcılar gibi sisteme müdahale etmekte, sitem ve bilginin güvenliğini test etmektedirler. Bu testler sonrasında kırıcılar tarafından ulaşılan sonuçlar, bir rapor halinde sistem sahiplerine sunulmaktadır.⁵³ Kırıcılar bu faaliyetleri sırasında öğrendikleri güvenlik açıkları ve bilgileri kullanmaları veya açıklamaları halinde cezai yaptırımla karşılaşmaktadırlar. Bu yöntemin sürekli güvenlik anlayışından kaynaklanan bir zorunluluk olduğu ve sistemi inşa edenlerin güvenlik zafiyetini tespit etmekte güçlük yaşadıkları dikkate alındığında, yararlı olduğu sonucuna ulaşmak zor olmayacaktır.

Son olarak üzerinde durulması gereken husus, kendi yazılımlarını kullanmayan bir ülke e-devlet projesinin, alınacak tüm önlemlere rağmen, güvenli olup olmadığıdır. Kullandığı yazılım programını kendisi yapan devletin yazılımın tüm inceliklerini bilmesi nedeniyle daha güvenli bir hizmet sunacağına kuşku yoktur. Maliyetli olmakla birlikte kısa sürede işlevsiz hale getirilebilen elektronik yapıların inşasında, yabancı yazılımlara yer verilmesi konusunda şüpheli davranılması doğru olacaktır.⁵⁴

5.2-Hizmet Bakımından

Modern dönem sonrası yeni yönetim anlayışının getirdiği en önemli yeniliklerden biri toplam kalite yönetiminin giderek daha fazla devlet örgütünde uygulama zemini bulabilmesidir. Devlet örgütü bakımından, toplam kalite

52 <http://www.law.cornell.edu/Aiscode/html/uscodel/8/usc-sec-18-0000130---000;html>, (19.07.2007).

53 <http://www.research.ibm.com/iournal/si/403/palmer.htmf> (19.07.2007).

54 On beş valiliğin, internet hizmetinden daha ucuz ve hızlı yararlanmak amacıyla bu hizmeti yurtdışından almaları nedeniyle gönderilen e-postalar da dâhil tüm işlem bilgilerinin iki yabancı ülkenin eline geçtiğine dair haber konunun önemini ortaya koyması bakımından önemlidir. http://www.extrahaber.com/new_detail.asp?id=13754. (19.07.2007).

yönetiminin cazip olmasının başlıca nedenleri her düzeyde katılımı öngördüğü için demokratik değerlere uygun olması ile verimli çalışmayı sağladığından kıt kaynaklarla daha kaliteli hizmetler sunmaya imkân vermesidir. Ancak tüm devlet örgütünü kapsayan bir toplam kalite yönetimi uygulaması haliyle beraberinde bir kamu yönetimi anlayışı değişikliği getirecektir.⁵⁵

Bu bağlamda, teknolojik yemliklerin, özellikle bilişim teknolojisinin, kamu yönetiminde kullanılması yem yönetim anlayışının vazgeçilmez özelliklerindendir. Kamu hizmetlerinin bilişim teknolojisi kullanılmak suretiyle sunulması olarak kısaca ifade edilen e-devlet uygulamasının; maliyetleri düşürme, hizmetlerde hız ve verimliliği sağlama, açıklık ve şeffaflığa ulaşma, hesap verilebilirliği arttırma, bilgilerin saklama, kullanma ve bilgilere ulaşmayı kolaylaştırma, hizmet alan bireylerin memnuniyetinin artırma, katı bürokratik hiyerarşiyi kırma gibi pek çok avantajları olduğu açıktır.⁵⁶

İşte e-devlet projesiyle idarenin kamu hizmetim en iyi şekilde sunması beklenmektedir. Üzülerek ifade etmek gerekir ki, Türk idaresi bu imkânı doğru bir şekilde kamu hizmetine dönüştürmekte problem yaşamaktadır. 1995 yılında ilk internet sitesinin kurulumunun yapıldığı ülkemizde 2007 yılı itibariyle 6.466 kamuya ait “gov.tr” uzantılı, 320 “edu.tr” uzantılı, 1.823 “bel.tr” ve (sayısı belirtilmeyen) “mihtı*” uzantılı adres tescil edilmiştir.^{57 58} Aynı şekilde, sayısı bu çalışmada tam olarak tespit edilememekle birlikte yüzlerle ifade edilebilen e-devlet bağlantılı projenin aynı anda ve birbirinden bağımsız bir şekilde yürütüldüğü görülmektedir.

Fakat açıklanan bu kapsamlı site ve proje sayısının aksine Türkiye, ülkelere göre e-devlet kullanımında çok geri sıradadır. Taylor Nelson Sofres’in araştırmasına göre, %3’lük e-devlet kullanımımız ile Estonya, Latviya, Çek Cumhuriyeti ve Slovakya gibi devletlerden sonra gelmekteyiz. E-devlet kullanımında ise; %53 ile Norveç ve %47 ile Danimarka önde gelmektedir.^{5X}

Benzer uygulama e-devlet kullanımında başta gelen ülkelerde bulunmaktadır. Bu duruma Singapur iyi bir örnektir. Singapur’un e-devlet projesi olan “E-Devlet Aksiyon Planı” Singapur Bilişim Geliştirme Kurumu (Infocomm Development Authority of Sngapor-IDA) tarafından sağlanmaktadır. eCitizen portalı ile birey-

55 Namık Kemal Öztürk, Bürokrasinin Gücü ve Siyaset, İlk Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2003, s. 157.

56 Balci, a.g.m., ss. 278.

57 [http://www.nic.tr/index.php?USRACİN=YEARSTAT&PHPSESSID=1184938184213139197149731# gov.tr](http://www.nic.tr/index.php?USRACİN=YEARSTAT&PHPSESSID=1184938184213139197149731#gov.tr), (19.07.2007).

58 http://www.edevlet.net/raporvevayinlar/TNS_Turkiye.pdf, (19.07.2007).

lerin tek bir yerden idare ile olan tüm işlemlerini yürütebilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.⁵⁹

Singapur'da başarılı bir şekilde uygulandığı anlaşılan idari teşkilat esaslı olmaktan ziyade, hizmet esaslı e-devlet tarzının benimsenmesi Türkiye için yerinde olacaktır. Buna göre, kurulacak tek bir e-devlet sayfası ile bu sayfadan hizmet alacak bireylerin kamu tarafından görülen hizmetlere yönlendirmeleri sağlanacak, yönlendirme sonrasında hizmet alınmış olacaktır.

Bu adres, her bir birey tarafından bilinecek ve dijital ortamda hizmet alınması kolaylaşacaktır. İdari yapılara (bakanlıklar, bağlı kuruluşlar, ilgili kuruluşlar, üniversiteler vb.) göre kurulmuş olan adreslerin, hizmet alımında büyük karışıklığa yol açması nedeniyle e-devlet projesinin başarısızlığına neden olacağını öngörmek zor değildir.

Hizmet eksikliğini tek bir e-devlet adresinin kurulması ve işletilmesi gibi, güvenliğinin de sağlanması daha kolay olacaktır. Zira binlerce kamu sitesinin güvenliğinin sağlanması zor ve külfetlidir.

5.3- İdari Bakımdan

E-devletin kurulması ve işletilmesi güvenliğinin sağlanmasıyla yakından ilgilidir. Mevcut idari yapımızda her kurum kendi bünyesinde bir bilgi işlem birimi kurmuş, bu birim personeli ve özel şirketlerden aldığı teknik destek sayesinde kendi elektronik hizmetini kurmuş ve yaşatmaya devam etmektedir. İdarelerin yüzlerce sayfasından verilen hizmet nitelsiz ve yetersiz olduğu gibi ciddi güvenlik zafiyeti taşıdığı da bilinen bir gerçektir. Güvenlik zafiyetleri nedeniyle işlemlerin ve bilgilerin önemli bir kısmı elektronik ortama taşınamamakta, taşınan işlemlerin büyük bir kısmı da, yazılı (klasik) kayıt yöntemiyle birlikte yürütülmektedir. Bunun doğal sonucu olarak, hız ve kolaylık sağlaması gereken dijital işleyiş, var olan idari sorunu daha da artırır hale gelmiştir.

E-devlet kapsamında verilmek istenen hizmetlerin klasik devlette olduğu gibi bakanlık ve diğer kamu idarelerinde kurulan birimlerin kendi hizmet alanlarına göre yürütülmesi mümkün gözükmemektedir. Buna rağmen mevcut durumda, her bir kamu idaresi e-devlet furcasını yakalamaya ve verdiği kamu hizmetini elektronik ortama taşımak için kendi projelerini uygulamaya çalışmaktadır. Birbirine bağılantısız bir şekilde gerçekleştirilen bu projelerin, modern e-devlet standartlarına uygunluğu tartışmaya açıktır. Bu kapsamda verilecek hizmetin niteliği ve güvenliği

59 [www.ecitizen.gov.sg/about us.html](http://www.ecitizen.gov.sg/about_us.html). (19.07.2007).

kuşkuludur. Unutmamak gerekir ki, güvenliğin önemli bir unsurunu idari önlemler oluşturmaktadır. İdari önlemler, güvenlik yönetimi ile ilgili bir dizi kuralın ortaya konulması ve uygulanması şeklinde özetlenebilir. Hemen her konuda olduğu gibi bilişim güvenliğinin yönetiminde de başarı, iyi bir planlama ve üst düzey politikaların doğru ve tutarlı bir şekilde belirlenmesi ile elde edilebilir.⁶⁰

Teknik ve idari altyapının yetersizliği ile birlikte idarelerin edindikleri kişisel veriler ile sistemin güvenliğinin korunabilmesi için yeni bir sorumluluk konsepti geliştirilmelidir. Bu nedenle, organik ayırımdan ziyade, hizmet eksenli kurulacak e- devletin, tek elden planlanması ve uygulamaya konulması gerekir. Görev alanları koruma temel anlayışından kurtulamayan Türk kamu idaresinin parçalı bir şekilde birçok “koordinatörün” eşgüdümünde e-devleti uygulamaya geçiremeyeceği acı bir şekilde tecrübe edilmektedir.

Bu durumun farkına varan karar vericiler, temel bir politika geliştirmek dışında daha çok alt düzey idari kararlarla uyumsuzluk ve muhatapsızlığı gidermeye çalışmaktadırlar. Nitekim, Başbakanlığın 2005/20 sayılı genelgesinde, “Bilgi toplumuna dönüşümü amaçlayan e-Dönüşüm Türkiye Projesi’nin önemli bir bileşeni olan e-devlet; birbirini ile entegre olmuş, etkin, şeffaf ve basitleştirilmiş iş süreçlerine sahip yapılanma gerektirmektedir. Bu çerçevede; birlikte çalışabilirliği mümkün kılmanın en temel amaçlarından birisi, kurumların kullanmaktan, ortak norm ve standartları belirleyerek bilgi sistemlerini ve entegre e-devlet hizmetlerini bu norm ve standartlar çerçevesinde geliştirmektir.” tespiti yer verilmektedir.

İşte tüm bu gerekçelerle, hizmet eksenli kurulacak e-devletten sadece bir idarenin yetkili ve sorumlu olması gerekir. Bu idare, bilgi, teknoloji, bilgisayar ve internet gibi tüm bilişim işlemlerinde devletin yetkili organı olmalıdır.⁶¹ Bu nedenle e-devletin kurulması, işletilmesi ve güvenliğinden bu idare sorumlu olacaktır. Ancak bu idare, e-devlet yoluyla verilecek hizmetler ve nitelikleri konusunda ilgili idare veya kurumla gerekli görüşmeler yapacak, yapılacak öneri ve teklifleri doğrultusunda hizmetin verilmesini sağlayacaktır. Bu bakımdan, halen her bir kamu idaresi ve kurumunda görev yapan bilgi işlem birimleri varlıklarını devam ettirecek, ancak e-devletin işleyişine anılan idarenin bilgisi ve izni dışında müdahale edilmesine imkân tanınmayacaktır.

Kurulacak bu idarede e-devlet güvenliği birimi olmalıdır. Bu birimin görevi,

60 Nihat Urgancı, Bilgi Güvenliği Yönetimi (Bilişim Güvenliği Yönetimi), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kütüphanesi, Ankara, Haziran 2004, s. 15.

61 Bensghir, a.g.m., ss. 60.

güvenlik politikaların oluşturmak, politikaların güncelliğini ve sürekliliğini sağlamak, bilgi sistemlerinin güvenlik politikalarına uygunluğunun kontrolünü yapmak, kurum çalışanlarının güvenlik politikalarına uymasını denetlemek olmalıdır.⁶²

Türk kamu idaresinde yer alan liderlik boşluğunun kapatılabilmesi için, bu kuruma alınacak kamu personelinin seçilmesi ve atanması konusunda geleneksek bürokrasi anlayışının dışında bir tarz benimsenmesi, işe alınmaları ve işten çıkarılmaları konusunda yöneticilere daha geniş takdir yetkisi verilmesi ve mesai kavramının esnekleştirilmesi gerekir. Bunun yanında, bu idarede bilişim suçlarıyla mücadele uzmanlaşmış kamu görevlilerinin (polis, jandarma, Cumhuriyet savcısı vb.) de görev alması ve diğer kamu idarelerinde görev yapan personelin burada temsil edilmesi yerinde olacaktır.

Kurulacak bu idarenin örgütlenme şeklinin çok fazla önemi yoktur. İdare, Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlıktan ayrı bir bakanlığa kadar çok çeşitli biçimlerde örgütlenmesi mümkündür. Ancak önemli olan bu idarenin kendi görev alanlarında diğer idareleri bağlayıcı karar alabilmesi ve tüm Türk idare teşkilatını kapsayabilmesidir. İdarenin görev alanlarına yasama, yargı ve askeri e-devlet hizmetlerinin (ülke güvenliği ile ilgili olan bilgiler hariç olmak üzere) istisna olarak kabul edilmemesi yararlı olacaktır. Zira unutmamak gerekir ki, anılan hizmetleri diğer kamu hizmetlerinden (örneğin vatandaşlık işleri) dijital ortamda ayırmak e- devletin amacına zarar verecektir.

Hizmet esasına ve tek idarenin görevli olduğu e-devlet modeline geçilebilmesi için öncelikle yasal alt yapının oluşturulması gerekir. Yapılacak yasalarla e-devlet üzerinden görülecek hizmetler ile bu hizmetlerin hukuki sonuçların düzenlenmesi gerekir. Bunun yanında, e-devlet projesiyle sağlanan verimi artıran ve iletilen bilgilerin güvenliğini sağlayan elektronik imzanın⁶³ yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

6- SONUÇ

Kamu hizmetinin teknolojik imkânlar kullanılmak suretiyle verilmesi yolundan önemli bir adım olan e-devlet projesini, istisnai hizmetler dışında uygulamaya koymak çağın bir gereğidir. Nitekim Batı Avrupa ve Uzak Doğu devletleri, e-devlet uygulamasına ülkemizden önce başlamışlardır.

62 Urgancı, a.g.t., s. 20.

63 TBD Kamu-BİB Kamu Bilişim Platformu VII, Çalışma Grubu Raporları, Türkiye Bilişim Derneği Yayını, Ankara, 2005, s. 13.

Gelenekse] devletten farklı olarak, e-devlet yoluyla kamu hizmetlerinin sunumunda birliktelik ve eşgüdüm gerekir. Ülkemizde ise, birbirine ilgisiz çok sayıda projenin aynı anda ve farklı idarelerce yürütülmesi, e-devletin doğru anlaşılmadığını gösterir.

E-devletin kurulması ve işletilmesi kadar güvenliğinin sağlanması da önemlidir. Güvenlik ise, ancak ve ancak “her zaman güvenlik” anlayışı ile sağlanabilir. Zira sistemin kullanılamaz hale gelmesi veya sistemde bulunan bilgilerin ele geçirilmesi sonucunu doğuran saldırılar, her an yapılabilmektedir.

Projeden beklenen verimin elde edilmesi için sistem ile verilerin güvenliğinin sağlanmasından sorumlu bir idari yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, Türk idare teşkilatında yeni bir idari yapının kurulması ve tüm idarelerdeki projelerin tek elden yürütülmek üzere bu kuruma devredilmesi, var olan güvenlik zafiyetinin giderilmesine önemli katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AKÇAM, Bahadır K., Suçla Mücadele Edenler İçin İnternet, İlk Basım, Türkiye Bilişim Demeği Yayını, Ankara, 1999.
- BALCI, Asım, “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, Editörler Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin, Ankara, 2003, ss. 265-281.
- BAYHAN, Vehbi, “Risk Toplumu”, Doğu Batı Düşünce Dergisi, 2002, Yıl 6, Sayı 19, ss. 193-208.
- BECK, Ulrich, Risk Society, Tovvards a Nevv Modernity, SAGE Publication Ltd., London, 1992.
- BENSGHIR, Türksel Kaya, “Bilgi Toplumu Bakanlığı Kuruluşu Üzerine: Mekanik Bir Örgüt mü?”, Amme İdaresi Dergisi, Eylül 2000, Cilt 33, Sayı 3, ss. 33-62.
- BONGER, Gürol, “e-Türkiye”, <http://www.gbsanger.com/source.cms.docs/gbanger.com.ce/web.tr/UBSL.pdf>. (19.07.2007).
- BORA, Vahit, E-Avrupa Sürecindeki Bilişim Sistemi Altyapısının İncelenmesi ve Bu Süreçte Aday Ülke Türkiye’nin Yeri, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, İstanbul, 2003.
- ÇETİNER, Murat, E-Devlet ve İstanbul Valiliği, Emniyet Müdürlüğü Örnek Uygulamaları, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, İstanbul, 2003.
- E-Devlet Dönüşüm Sürecinde Bilişim Güvenliği, e-Devlet Çalışma Grubu-C, Ön Rapor, Ocak 2004, www.bilisimsurasi.org.tr/e-turkiye/docs/edevlet kamuda ortak veri paylasimi son doc. (19.07.2007).
- e-Devlet Yolunda Türkiye, Türkiye Bilişim Demeği Yayını, Ankara, 2002.
- E-Dönüşüm Türkiye Projesi Birlikte Çalışabilirlik Esasları Rehberi, Devlet Planlama Teşkilatı Bilgi Toplumu Dairesi Yayını, Ankara, Ağustos 2005.

FESLİHAN, Mustafa Cihad, Türkiye’de e-Devlet Politikası ve Örgütlenmesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Ankara, 2003.

<http://kamunet.inet-tr.org.tr>, (19.07.2007).

<http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/organizasyon/btyk/>, (19.07.2007).

http://www.edevlet.net/raporveyayinlar/TNS_Turkiye.pdf, (19.07.2007).

http://www.edevlet.net/raporveyayinlar/TNS_Turkiye.pdf, (19.07.2007).

http://www.extrahaber.com/new_detail.asp?id=13754, (19.07.2007).

<http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc-sec-18-0000130-000.html>, (19.07.2007).

<http://www.nic.tr/index.php?USRACIN=YEARSTAT&PHPSESSID=184938184213139197149731#gov.tr>, (19.07.2007).

<http://www.research.ibm.com/journal/si/403/pahner.html>, (19.07.2007).

İNCE, Murat N., Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkânlar, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2001.

KARKIN, Naci. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Değişim Süreci: e-Devlet Uygulamaları ve Denizli Belediyesi Örneği, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Denizli, 2003.

ÖZCİVELEK, Rukiye, “Dünya’da ve Türkiye’de Elektronik Devlet Uygulamaları, Kavram Üzerine Bir Sorgulama”, http://www.bilten.metu.edu.tr/Web_2002/vl/common/yayinlar/ict_euasla_2003_bld_R_Ozcivelek.pdf, (19.07.2007).

ÖZTÜRK, Namık Kemal, Bürokrasinin Gücü ve Siyaset, İlk Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2003.

SAĞSAN, Mustafa, “e-Devlet: Topluların Yeni Umut İşığı mı?”, Stratejik Analiz Dergisi, ASAM Yayınları, Kasım 2001, Cilt 2, Sayı 19, ss. 89-97.

SEVİNÇ, Gülten, Bilgi Teknolojilerinin Belediyelerde Kullanımı (Büyükşehir Belediyeleri Web Siteleri Örneği), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Sakarya, Haziran 2003.

ŞEN, Bilal, Halkla İlişkiler Bağlamında Elektronik Devletin Fırsat ve Riskleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Yükseköğretim Kurulu Dokümantasyon Merkezi, Ankara, 2003.

TBD Kamu-BİB Kamu Bilişim Platformu VII, Çalışma Grubu Raporları, Türkiye Bilişim Derneği Yayını, Ankara, 2005.

The Ethical Dilemma of Data Sharing Under Risk, www.ccsr.dmu.ac.uk/conferences/thicomp2004/abstracts/102.html, (19.07.2007).

TORTOP, Nuri, “Çağımızın Önemli Sorunu: Kişisel Bilgilerin Güvenliği Sorunu”, Amme İdaresi Dergisi, Eylül 2000, Cilt 33, Sayı 3, ss 1-14.

ULUSOY, Ahmet ve Karakurt, Birol, “Türkiye’nin E-Devlete Geçiş Zorunluluğu”, I. Ulusal Bilgi, Ekonomik ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, İzmit, 2002, ss. 131-144.

URGANCI, Nihat, Bilgi Güvenliği Yönetimi (Bilişim Güvenliği Yönetimi), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kütüphanesi, Ankara, Haziran 2004.

www.bilgitoplumu.gov.tr/edt.asp, (19.07.2007).

[www.ecitizen.gov.sg/about us.htmh](http://www.ecitizen.gov.sg/about_us.htmh) (19.07.2007).

www.e-ticaret.gov.tr/ETK/etk.htm, (19.07.2007).

[www.kurul.ubak.gov.tr/m01 ,php](http://www.kurul.ubak.gov.tr/m01.php), (19.07.2007).

YÜKSEL, Mehmet, Modernite Postmodernite ve Hukuk, 2. Baskı, Siyasal Kitapevi, Ankara, 2004.

POSTMODERN KAMU YÖNETİMİNDE E-DEVLET

Dr. Hüseyin ŞEYHANLIOĞLU*

GİRİŞ

Post-Modern Kamu Yönetiminin bir ögesi olan e-Devleti tanımlamak için Modernizm, Post-modernizm ve Post-modern kamu yönetiminin de tanımlanması gerekir.

Günümüz dünyasının temellerinin atıldığı 18.yy.dan itibaren hızlı ve köklü olarak sanat, edebiyat, teknoloji ve mimari alanlarda yaşanan değişiklikler modernizm olarak adlandırılırken, 1930'lardan itibaren başlanan süreç ise Post-modernizm olarak adlandırılmaktadır.

Modernizm; aydınlanma ilkelerini temel alan toplumsal projenin adıdır ve aydınlanma düşüncesini temel alarak ilerlemeye inanır. Akıllı ve bilimi ilerlemenin temel aracı olarak görür. Post-modernizm ise, “modernizm sonrası” dönem anlamına gelmekte olup neredeyse bu dönemin “tersinin” ifadesidir. Post-modernizm, aynı zamanda hem bir tarihsel dönem hem de bir düşünce sistemidir. Post-modern kamu yönetimi ise modernizm döneminin klasik yönetim anlayışına karşı çıkarak; “ne yönetim-siyaset ayrımını, ne bilimsel yönetimi ne de bürokrasiyi savunur” diyerek, Post-modernizm gibi kendisini ne olduğu ile değil ne olmadığı ile tanıtmaya çalışmaktadır.

Yurttaşın yönetime aktif katılımını savunan Postmodernlere göre yurttaş ne istediğini en iyi kendisi bilir, aksi takdirde demokrasiden söz edilemez. Bürokrasi ise yazıçizcilğe eşittir. Yönetim, prosedürlerin yavaşlığı ve araçların israfı olarak karakterize edilir ve bürokrasi bunun bir numaralı sorumlusudur: yavaşlık, yüzeysellik veya bilgisizlik, kamu hizmeti yapan görevlilerin kasıtlısı, kendilerine kişisel avantajlar sağlaması, genel çıkarların az gözetilmesi, esnek olmaması, farklılaşmaya izin vermemesi, değişikliklere duyarsız olması, kişisel tatmini ve gerçekleştirimi sağlayamaması.

Post-modern kamu yönetimi bir ölçüde temsili demokrasinin krizi ve radikal demokrasi anlayışlarının kamu yönetimindeki yansımalarıdır. Günümüzde her şey

* Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Dr. Adayı.

değişmez nitelikli, kullanılabilir, esnek ancak inanılmaz derecede hızlı ortaya çıkmaktadır. Teknolojik zaman-mekan sınırlaması yoluyla “hem özel hem de kamusal karar alma sürecinde yaşanan zaman boyutları kısalmış buna karşılık, uydu iletişim imkanları ve azalan taşımacılık maliyetinden, bu karar alma sürecinde alınan kararların çeşitli mekanlara çok daha geniş çaplı olarak yapılmasını” mümkün kılmıştır.

Araştırmamızın konusu da burada başlamaktadır. Dünyada ve ülkemizde özellikle bilişim-iletişim (internet, bilgisayar..) teknolojik değişimler ışığında kamu yönetimine hız, etkinlik ve yaygınlık kazandırmak için yürütülen e-devlet projesini Devletin kapsama alanını daraltmak ve yurttaşın aktif olarak yönetimine katılmasını sağlamak için bu teknolojik gelişmelerin devlete yansımalarını incelemektir.

Konumuzu üç ana başlık altında inceleyeceğiz.

I) Modernizm, Post - Modernizm ve Post-Modern Kamu Yönetiminin Tanımı,

II-) Dünya’da e-Devlet Projesi Çalışmaları,

III-) Türkiye’de e-Devlet Çalışmalarını Post-Modern Kamu Yönetiminin yurttaşın devlet yönetimine aktif katılımı açısından irdelerek bunun demokratikleşme, adem-i merkeziyet, STIC, etkinlik, hız, yaygınlık açısından yansımalarını değerlendireceğiz.

I-MODERNİZM, POST-MODERNİZM VE POST-MODERN KAMU YÖNETİMİNİN KURAMSAL TEMELİ

I-a) Modernizm’in Kuramsal Temeli

Harvey’e göre; “Bilim, bilgi, değerler ve inançlar, ortak insanı değerler, kesin doğrular ve evrensel değerler modernizmi karakterize eden unsurlardır” (Harvey 1989; 12).

Badbury McFarlane’e göre modernizm “Gelecekçilik ile nihilizmin devrimcilikle muhafazakarlığın, doğacılıkla simgeciğin, romantizmle klasizmin olağanüstü bir bileşimiydi. Teknolojik bir çağın hem kutlanmasıydı hem mahkum edilmesi; eski kültür düzenlerinin sona ermiş olduğu inancının kabulüydü, ama aynı zamanda bu korku karşısında derin bir umutsuzlanmaydı; yem biçimlerin tarihselcilikten ve dönemin basınçlarından kaçışlar olduğu yolunda inançlar ile bu biçimlerin tam da bu olguların yaşayan birer ifadesi olduğu yolundaki inançların bir karışımıydı.” (Harvey, 2003; 38)

Modernizm, Avrupa’da 19.yüzyılın sonlarında ortaya çıkan ve giderek egemen

bir konuma gelen belli türde sanatsal estetik anlayışını ifade eden bir kavramdır (Şayian 1999; 49). Şayian, sadece sanat için yaptığı bu tanımını daha genişleterek Modernizmin tanımını şöyle yapmaktadır. Modernizm; "Her şeyden önce bilime ve akla sonsuz bir güveni ifade etmektedir. Özgül olarak "Aydınlanma Projesi", 17. ve 18. yüzyıllarda Batı Avrupa'da kendini gösteren, egemen hale gelen kapsamlı bir düşünsel hareketin adıdır. Bu hareketin temelinde insan düşüncesinin dinsel dogmatizmin koyduğu sınırları yıkarak ve onun dışına çıkarak akıl yürütme ve bilim yolu ile gerçeği kavrayabileceği kabulü yatmaktadır (a.g.e; 85).

Modernizm, bireylerin dünyayı anlayabilme kabiliyetine sahip olmalarından dolayı, bilim ve sebep ilişkisinin tüm problemleri çözebildiği savunan bir akımdır. Günlük tecrübelerin ve dinsel dogmatizmlerin anlamsızlığı dikkate alındığında insan topluluklarını tanımlayan keşfedilebilir, evrensel değerlerin ve bu toplulukların uyum ve barış içinde yaşamalarını sağlayabilecek tek şeyin akıl ve bilim olduğunu belirtmektedir. Modernleşme de bilim ve akıl kaynaklı faaliyetlerin adıdır.

Modernizasyon; Kari Polonya'nın dışı açık ekonomi görüşünün dünyanın 19. yüzyıldan itibaren artan şekilde karmaşık, anarşik, plansız ve bireylerin kontrolü dışında gelişmeler gösterdiği görüşünün gerçekliliğini kabul etmektedir. Ancak Modernizm, bu yaklaşıma, dünyada genel olarak kabul gören eğilimlerin varlığı ve insan topluluklarının genişlediği varsayımı ile yaklaşmaktadır.

Modernizm, sebep ve bilginin uyumu beraberinde getirdiğini ve kaostan kurtulmayı sağladığını savunmaktadır. Buna göre dünya anlaşılabilir, incelenebilir ve dünyadaki ekonomik ve politik hayat düzenlenip rasyonel hale getirilebilir. 1848'den itibaren modernizm büyük ölçüde kentsel bir olgu haline gelmiştir. Marx'm modernizme bakışı ise; "katı olan her şeyin buharlaşmasıdır".

Modernizm; insan davranışının mükemmeliyetine ve sosyal gelişmeye inanmaktadır. Bunun yanında teolojik eğilimler de göstermektedir. Örneğin "Aydınlanma Çağı Yaklaşımı" Modernizm'm kendiliğinden kabul edilen bir yaklaşım olduğunu savunmakta ve herhangi bir sorunun tek bir makul cevabı olduğunu ileri sürmektedir. Bu noktadan hareketle dünyanın uygun şekilde çerçevesinin çizilmesi ve doğru olarak tanımlanması halinde kontrol altına alınabileceğini ve rasyonel olarak bir düzene oturtulabileceği kabul etmektedir" (Harvey 1989; 27).

Modernizmi tanıtmaya çalışırken kısaca Modernite'nin tanımına da değinilmesi gerekir. John Mc Gowan'a göre: "Modernite; toplumun herhangi bir dış otorite ya da deity (tanrısal kökenli) söz konusu olmaksızın kendi kendine ürettiği ilkelere dayanarak meşruluğunu temellendirmesidir (Şayian, 1999; 43). Bu da akıl ve bilim kaynaklı modernizme dayanır.

Kısaca; Modernizm hangi çerçevede ele alınırsa alınsın kapitalist anarşi ve kaosun altında yatan değerler tanımlama konusunda bilgi elde etmeyi savunmaktadır.

I-b) Post-Modernizmin Kuramsal Temeli

Post-modernizmin ortaya çıkışını bir tarih olarak vermek gerekirse; Arnold Toynbee "Bir Tarih İncelemesi" (1933) adlı eserinde modern dönemin I. Dünya Savaşıyla sona erdiğini bundan sonraki dönemin Post-modern dönem olduğunu ileri sürmesiyle ilk kez Post-modern terimi kullanılmıştır (Erinç, 1994;31).

1934 yılında Amerika'da yayınlanan bir şiir antolojisi de Post-modern sözcüğü yer almıştır (Menteşe, 1995; 273). Post modernizm; Amerikalı olarak bilinmesine rağmen aslında Fransa kökenlidir. Post modernizme esin kaynağı olarak gösterilen filozoflar Nietzsche ve Heidegger'dir.

Post-modern sözcüğü; modern olarak tanımlanan bir dönemin sonrasını yani o dönemin aşılmasını ifade etmektedir. Batı akılcılığına ve aydınlanma felsefesine dayanan bilgi ya da bilgilenme sistemini eleştirme hatta bundan da ileri olarak ona meydan okuma olduğu söylenebilmektedir (Şayian, 1999; 24).

Harvey'e göre; Post-modernizm'in belirli bir tanımı yoktur (Harvey 1989; 7). Post-Modernizm; Aydınlanma Çağı'nı temel alan tepkisel bir anlam olup, "Kapitalizm, endüstriyel toplum, millet-devlet anlayışı ve bireyselleşmeye karşı kültürel değişim" ile birlikte ortaya çıkan bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Post-Modernizm; Felsefe, Ekonomi ve Politika Bilimi'nin yan dallarını da içine alacak şekilde çok geniş bir alanda yaşanan kültürel gelişmeyi ifade etmektedir. Post-modern dönemde tüketici kapitalizmi (iyi yaşam, mal ve hizmetlerin etkin sağlandığı yaşamdır) tamamen yeni bir karakter kazanmıştır. Bu karakter tüketimde ve üretimde çeşitlendirme, ayırma ve uzmanlaşma konusunda atılan hızlı adımlar ile şekillenmiştir.

Sistem, mal ve hizmetler arası benzerlikten ziyade "farklılaştırma" üzerinde durmaktadır. Çalışanlar ve tüketiciler birbirine daha fazla benzemek yerine birbirinden daha farklı olmaya çalışmaktadırlar.

Post-Modernizm; en basit şekilde modernizm de ifade edilen tüm kavramlara karşı ortaya çıkan bir tepkidir. Dışa kapalı toplum anlayışını terk etme yoluyla epistemolojik kaynakların, hayat sürecinin devamlılığının ve anlamın kaybolan değerinin önemini ifade eder. Bu yaklaşım yem bir yüzyıla girerken geçici devam-

lılığı, serbestleşmeyi, objektif kaynaklar kullanılmadan yapılan sosyal eleştirmeyi, devamsızlığı ve bölünmeyi hayatın gerçekleri olarak kabul ediyor.

Post-endüstriyel (endüstri sonrası) toplumu karakterize eden iki temel kelime söz konusudur: “hız” ve “heterojende”. David Harvey’e göre; “esnek bir rejime geçmenin ve köklü değişimin temelinde, modanın, ürünlerin, teknoloji üretiminin, işgücü akımının, ideoloji ve görüşlerin, değerlerin ve uygulama alanı bulmuş faaliyetlerin -tecrübelerin- ortadan kalkması, diğer bir ifadeyle geçici olması yatmaktadır (Harvey, 1989 ; 285).

Harvey ayrıca; “Post-Modernizmin; Baudeleria’m modernizasyon kavramının yarısını oluşturan geçicilik, bölünme, devamsızlık ve karmaşa kavramlarının bir bütün olarak kabul edilmesi ile ortaya çıkan bir akım” (a.g.e) olduğunu belirtmektedir.

Stanley Aronowitz Post-modernizmi şöyle tanımlamaktadır; “şu andan itibaren hemen herkes, Nietzsche’nin bir yüzyıl önce değindiği duyarlılıkta ortaya çıkan değişimi kabul etmektedir. Post-modernizm bu değişime verilen ad olup, düşünce kaynaklarının açıklanmasına, sanatın kurallarının belirlenmesine, liberalizm ve Marksizm gibi temel ideolojik görüşlere bağlı olarak şekillenmektedir (Aronowitz, 1988; 46).

Lyotard, Post-modernizmi; “değişmiş efsanevi bilgi”ye karşı şüpheci yaklaşım olarak ele almakta ve “bu şüpheciliği” Marks’ın yaptığı gibi artan istikrarsızlıklar - örneğin sınıf çatışmaları- karşısında bir kurtuluş beklentisine sahip olunamamasına bağlamak (Lyotard 1984;24) şeklinde tanımlarken, Fredric Jameson ise; “Post- Modernizm hayatımızda devamsızlığa yol açmakta ve sosyal hayattaki akli-ruhi unsurlar kapitalizm yoluyla serbestleştirme eğilimine girmektedir” (Jameson 1988; 145) şeklinde tanımlamaktadır.

Felsefi açıdan ise Post-Modernizm; “sebeplerin açıklanmasına yönelik etkin yöntemleri ve teknolojiyi, bilimi ve sebebi oluşturan güçler de evrensel bireysel serbestliğe yol açan herhangi bir yaklaşıma karşı derin bir nefreti ifade etmektedir (Harvey, 1989; 41).

Fredric Jameson; Post-modern değişimi, zaman ve mekan ile ilgili tecrübelerde yaşanan ve engelleyemediğimiz bir değişime uğramasına rağmen, zamana hükmetme imkanına sahip olan güçlerin yol açtığı krize bağlamaktadır (Harvey, 1989; 201).

20. yy.m sonunda iyice güçlenen postmodernizm, diğer akımlar gibi bir toplum düşüncesi koymaya çalışmıştır. Postmodernizm alanında bir çok düşünür çeşitli

eserleri ile görüşlerini açıklamaya çalışmışlar ve 21. yüzyılın toplum yapısı ile devlet yapılanması konusunda bazı öneriler geliştirmişlerdir.

21.yy. modern çağların son dönemi olarak kabul edilmekte, bu asrın sonunda dünyada ortaya çıkan egemen yönetim yapısı kendi egemenliğinin devam edebilmesi için, yeni bir dünya ve toplum düzenim, post-modernizm başlığı altında gündeme getirmektedir.

Modern dönemlerde devlet ve toplum nasıl bir yapıya sahipse, 21 .yy ve sonrası için öngörülen post-modern dönemlerde, toplum ve devlet yapılanması tümü ile bundan farklı olacaktır.

Post-modernizm, modernizm sonrası olarak geleceğin toplum yapısını egemen merkezlerin istedikleri doğrultuda gündeme getirirken, toplum ve devlet olgularını da bu doğrultuda ele almaktadır. Jameson; "Post-modernizm, bir anlamda Avrupa merkeziliğin sonu ve Amerikan merkeziliğin ideolojisi olarak görülebilir" der. 'Post' eki bir sonralık ve başkaldırı ifade ettiğine göre, Avrupa merkeziliğin geride kaldığı, bütün dünyanın Amerika merkezli yem bir yapılanmaya dönüştürüldüğü bir süreçte ortaya çıkan modern çağlar sonrasının adı olarak gündeme gelmektedir (Jameson, 1992; 47), Jameson; ayrıca Post-modernizmin Kapitalizmin gelişmesinde belli bir aşama olduğunu ve hatta üçüncü dönemi ya da geç kapitalizm olduğunu söylemektedir.

Modern çağların ortaya çıkış sürecine bakıldığında, bunun daha çok Avrupa merkezli bir tarih süreci sonucunda gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Amerika, Avrupa merkeziliği ile hesaplaşıırken, postmodernizm akımı ile benzeri bir süreç içinde hesaplaşmaya girmektedir.

Toplumun kendini yemden yaratma sürecinde birbiriyle çelişen karşıt düşünce ve gelişmelerin post-modernizme yönelişi güçlendirdiği görülmektedir. Akıl ve bilim gibi modern dönemin önde gelen 2 ana ögesi iken bu ögeler postmodernizm dönemde ciddi olarak saldırıya uğramıştır. Akıldan ve bilimden uzak kalınan bir döneme girilirken, tanrı ve din olgularının ciddi olarak yemden devreye girdiği görülmektedir.

Bilimin çözemediği sorunların din ile çözüleceği, tanrının gücünün insan yapısı bilimden daha fazla olduğu, bilimin üzdüğü insanlığa dinin mutluluk vereceği postmodernizm adına savunulmuştur. Modern çağların bilimsel yaşam biçiminden, postmodern çağların dinsel örgütlenmeye dayanan yaşam biçimine geçiş bütün dünyaya empoze edilmiştir.

Post-modernist düşünürler ulusun hayali bir cemaat olduğundan ve toplumsal

alanın heterojen ve bütünleştirilemez olduğundan hareketle ulusallık kavramına karşı çıkmaktadırlar. Postmodernistler burada daha gerçekçi davrandıklarını iddia ederek etnik ve dinsel kimliklere dayalı cemaatselliği öngörmekteler. Bu cemaatsellik yaklaşımı ulus toplumun ve ulusal devletin reddidir. Bu anlamda postmodernizmi pre-modernizm olarak adlandırmak da mümkündür. Çünkü modern devlet öncesi dönemin arayışıyla bir anlamda yem bir ortaçağa dönüş özlemi sergilemektedirler.

Bu ifadelerden de anlaşıldığı gibi postmodernizm, Nihilizm'e (yokluk) yönelik eğilimler doğurmaktadır. Dolayısıyla "post-modernizm kültürel bir harekettir" ifadesinin verdiği mesaj gayet açıktır: "Her şey değişim halindedir". Jean Baudrillard'a göre ise; "Çalışma düzeni sona ermiştir, üretim düzeni sonra ermiştir, Ekonomi politik sona ermiştir" (Baudrillard, 2002; 14).

I-c) Post-modern Kamu Yönetimi

Post-modern kamu yönetimine bilimsel başlangıç olarak veya milat olarak 1887 yılında Wodroow Wilson tarafından yayımlanan makale gösterilmektedir. Bu makaleye göre, "Post-modern kamu yönetimi anlayışı, ne yönetim-siyaset ayrımını, ne bilimsel yönetimi ne de bürokrasiyi savunur. Postmodernlere göre, bu tip yöntemler tarihin derinliklerine gömülmeye mahkumdur, zira günümüz koşullarıyla uyumları söz konusu olamaz. Yurttaşın yönetime aktif katılımını savunan postmodern görtüş, yönetim-siyaset ayrımına iyi gözle bakmaz. Onlara göre, bu ayrım kalkmalı ve yönetim, yurttaşların istemleri doğrultusunda, onların katılımıyla işlemelidir (Şener, 2000: 12).

Bilimsel yönetim anlayışına göre, yönetimin tek görevi yurttaşların istemlerini karşılamak değildir, ayrıca onlar için neyin iyi olduğuna da karar vermektir. İşte postmodernlerin karşı olduğu nokta da budur.

Post-modernlerin asıl istedikleri, modernizmin tüm günahlarının sorumluluğunu üzerine attıkları bürokrasinin ortadan kaldırılması, başka bir ifadeyle bürokrasisiz bir yönetimdir (administration without bureaucracy). Bunun sağlanması için de en temel araçlar özelleştirme ve sivil toplum örgütleridir.

Post-modern kamu yönetiminde yurttaş verilen önem, yurttaş girişimlerine de önem verilmesine neden olmuş ve bunun sonucunda postmodern kamu yönetiminde bürokrasinin karşısına sivil toplum örgütleri çıkarılmaya çalışılmıştır. Bu kuruluşların en önemli özellikleri kâr amacı gütmemden ve siyasal partilerin dışında yer almalarıdır. Yurttaş üzerinde odaklanan postmodern kamu yönetimi politikası, yurttaşlara ulaşmak için en uygun yollardan birisi olarak yerel yönetimleri görür.

Yurttaşlık bilincinin yaratılmasını da amaçlayan bu gelişmelerle “yurttaşlar yerel hizmetlerin sunumunda artık yalnızca paralarının nasıl harcandığı ile ilgilenmemekte; aynı zamanda hizmetlerin hangi kaynaklardan -borçlanma ya da öz kaynaklara- finanse edildiği konusunda duyarlı davranmaktadır.

Yurttaşlara verilen önem, yurttaş girişimlerine de önem verilmesine neden oldu, bunun sonucunda postmodern kamu yönetiminde bürokrasinin karşısına sivil toplum örgütleri çıkarılmaya çalışıldı. Bu kuruluşların en önemli özellikleri kâr amacı gütmemeleri ve siyasal partilerin dışında yer almalarıydı.

Post-modern kamu yönetimi adı verilen olgu, aslında kamu yönetiminde bir paradigma değişikliğidir ve postmodernizm ile koşuttur. Ancak, bu paradigma değişikliğinden, hiçbir şekilde, yönetimin arka plana itilmesi gibi bir tavır yoktur. Kapitalizmin ve halkın istemlerine daha iyi yanıt verebilecek, daha esnek bir yönetim şekillerimi söz konusudur.

Post-modernizm, modernliğin temel belirleyicilerinin yani akılcılığın, bürokrasinin, uzmanlaşmanın, merkeziyetçiliğin, hiyerarşinin, kimlik belirlemelerinin ve dolayısıyla modern devlet yapısının reddiyesidir. Post-modern devlet anlayışı ise “Devleti arka plana itip bireyi öne çıkararak belirsizliği, parçalılığı, kültürel çoğulculuğu savunmaktadır.

Amaç, katlıkları kırmak ve sürekli değişen dünyaya ayak uydurmaktır. Bunun temel yolunun ise, yönetimin halka açılması olarak sunumu söz konusudur. Bu nedenledir ki postmodern kamu yönetimi, temsili demokrasinin krizi ve radikal demokrasi anlayışlarının kamu yönetimindeki yansımalarıdır.

II) e-DEVLETİN TANIMI VE DÜNYADA e-DEVLET ÇALIŞMALARI

II-a) e-Devlet Nedir?

Küreselleşme sürecini hazırlayan, bilim ve teknoloji alanlarındaki hızlı değişim ve dönüşüm, bir takım toplumsal hayat pratiklerini elektronik ve dijital ortama taşımıştır. Bunu olası kılan bilim ve teknolojinin aralarında oluşturdıkları sinerji, beraberinde e-posta, e-ticaret, e-demokrasi, e-yönetim ve e-devlet gibi kavram ve olguları beraberinde getirmiştir.

İç ve dış dönüştürücüler şeklinde verilen oluşumlar toplamının, devlette zorunlu kıldığı paradigma değişikliğine karşı gelişen e-devlet, yaşadığımız süreç içerisindeki bilim ve teknolojinin gelmiş olduğu mesafeye karşılık gelir.

İnternet kullanımının kamu sektöründe ve halk arasında daha yaygın hale gelmesiyle yeni ve entegre hizmetler veren, devlet tarafından verilen hizmetlerin

özel girişim ve STK ortakları ile başka kuruluşlar tarafından verildiği, bilginin araştırılması, seçilmesi, analizi ve paylaşımı için geliştirilecek teknolojilerin kamu görevlilerinin karar verme süreçlerini derinden etkilediği, bu teknolojilerin kullanımıyla birlikte halk katılımı ve açık devlet kavramının mümkün kılındığı, kamu sektöründe, elektronik arşivleme ve kayıt yönteminin gündelik hayatın bir parçası haline geldiği, bilgi ve teknolojinin bütünleştiği devlettir” (www.digitaldevlet.com).

Kamu hizmetlerinin elektronik yapılar içinde görülebilmesi, vatandaşların kendileri hakkındaki bilgilen yine sorunsuz ve kolaylıkla kamunun ilgili birimlerine aktarabilmesini de içerir. Elektronik devlet yapısı içinde, vatandaşın kamu kurumları ile birebir karşı karşıya gelmesi söz konusu değildir. Ancak bunun yerine kamu bilgi otoyolu olarak ifade edilen bilgi sistemi üzerinden merkezi kamu bilgi sistemine ulaşmakta ve bu sistemin yönlendirmesiyle talep edilen kamu hizmetine erişilmektedir.

Böylece, iletişim teknolojisinin gelişmesi sayesinde, dev bir bilgi deposuna doğrudan katılım fırsatı tanınması nedeniyle, internet önceden masraflı ve zor olan bilgi edinme işlevim siyasal birimler açısından oldukça kolaylaştırmakta ve ucuzlaştırmaktadır.

Elektronik devlette bilgi sistemi kamu kurumu ile vatandaş arasına yerleştirilmiştir. Kamu kurumu, vatandaşın bilgi talebini öngörme gayreti içinde olmakta, sunulacak hizmeti vatandaşın talepleri yönlendirmektedir. Kamu kurumları arasındaki iletişimin artması ve kurumsal bilgi sistemlerinin bütünleşmesinin sağlanması sayesinde tekrarlar, aşırı bürokratik süreçler, zaman kayıpları, kağıda dayalı işlemler önemli ölçüde azalır.

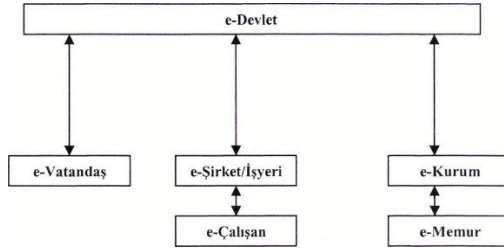
Vatandaşa gerekli olan bilgilerin büyük bir kısmı bilgi sisteminden güncellenmiş şekilde verilmektedir. Dolayısıyla elektronik devlet, vatandaşa bir tuş kadar yakın, bütünsel, organize ve eşgüdüm içinde çalışan sürekli canlı bir varlık gibi gelişen bir kamu yönetimi yapısı sunmaktadır.

e-Devlet en yalın biçimiyle “Devletin vatandaşlara karşı yerme getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir” biçiminde de tanımlanmaktadır (www.bilisimsurasi.org).

e-Devlet çalışmalarındaki esas amaç şudur; teknolojik kaynaklar kullanılarak devlet vatandaş işbirliğini güçlendirmek ve yurttaşın aktif olarak yönetime katılımının sağlanması ve devletin karar alma sürecine yurttaşın dahil olmasıdır.

II-b) e-Devlet Yapısı

Kaynak: Türkiye Bilişim Şurası e-Devlet Çalışma Grubu Raporu, 04-Mayıs 2002



Model olarak e-devlet; teknik anlamda yurttaşların “müşteri”, kamu yönetimi faaliyetlerinde “hizmet” olarak görüldüğü “kalite/fiyat performansı” ölçütlerinin uyguladığı, en az maliyet ve emekle en kaliteli hizmetin üretilmesini hedefleyen verimlilik yönetim sistemidir. Bu bağlamda e-devlet modeli, düşük maliyet/kaliteli hizmet performansı üzerinde temellenen ve “toplam kalite yönetimi” ile “müşteri memnuniyeti” ölçütlerine göre yapılandırılmış verimlilik yönetimi sistemiyle ve somut ifadesini elektronik ticarete bulan e-iş modelleriyle ilişkilendirilmekte merkezietçi olmayan bir yatay koordinasyon yapısı sunmaktadır (Uçkan; 2003: 44-47).

II-c) Geleneksel Devlet ve e-Devlette Vatandaş-Kamu Yönetimi İlişkisi

Devletle vatandaş arasındaki karşılıklı ilişkilerin dijital tabana taşınması, e-Devlet kavramının sadece bir yönüdür. e-Devletle birlikte amaçlanan asıl hedeflerden birisi kamusal faaliyetlerin şeffaflaşması, vatandaşın ülke yönetimine daha aktif ve etkileşimli katılabilmesidir.

Geleneksel Devlet	e-Devlet
Pasif Yurttaş	Aktif-Müşteri-Yurttaş
Kağıt Temelli İletişim	Elektronik İletişim
Dikey/Hiyerarşik Yapılanma	Yatay/Koordineli Ağ Yapılanması
Yönetimi Veri Yükleme	Yurttaşın Veri Yükleme

Eleman Yanıtı	Otomatik Sesli Posta, Çağrı Merkezi vb.
Eleman Yardımı	Kendi Kendine Yardım/Uzman Yardımı
Eleman Temelli Denetim Mekanizması	Otomatik Veri Güncellemesiyle Denetim
Nakit Akışı/Çek	Elektronik Fon Transferi (EFT)
Tek Tıp Hizmet	Kişiselleştirilmiş/Farklılaştırılmış Hizmet
Bölümlemiş/Kesintili Hizmet	Bütünsel/Sürekli/Farklılaştırılmış Hizmet
Yüksek İşlem Maliyetleri	Düşük İşlem Maliyetleri
Verimsiz Büyüme	Verimlilik Yönetimi
Tek Yönlü İletişim	Etkileşim
Uyruk İlişkisi	Katılım İlişkisi
Kapalı Devlet	Açık Devlet

(Uçkan, 2003; 47)

Çeşitli sosyal bilimciler tarafından bilgi-işlem ve telekomünikasyon teknolojisinin kullanımının toplumsal açıdan sahip olduğu bazı önemli etkiler şöyle sıralanmıştır:

- Ekonomideki bölgesel farklılıkların azaltılmasına yardımcı olur,
- Kamu yönetiminin verimliliğini ve etkinliğini artırır,
- Ulusal bir altyapı unsuru olarak toplumsal yapıyı güçlendirir,
- Toplumsal eşitliği geliştirir,
- Kırsal ve kentsel yerleşim birimleri arasında veya çeşitli bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılmasına yardımcı olur,
- Eğitim, sağlık, tarım ile ilgili projelerde kullanılarak toplumsal gelişmeye yardımcı olur (GERAY, 1994: 63-64).

II-d) e-Devletin Amaçları

1- Harcamalarda Tasarruf Sağlanması: Her yıl devlet üzerinde yük oluşturan harcamalar, e-devlet sisteminin benimsenmesiyle beraber çok büyük oranda düşürülebilecektir.

2- Kağıt İşlemlerinin Kontrol Altına Alınması: e-devlet anlayışının yerleşmesiyle beraber, kağıt üzerinden yapılan; oy verme, sağlık, vergi, nüfus ve gümrük

işlemleri, belediye hizmetleri gibi her türlü işlem elektronik ortama aktarılacak ve her türlü analize imkan tanıyacaktır.

3- Şeffaflık: Her türlü bilgiye internet ortamından ulaşılması “şeffaf devlet” anlayışını da beraberinde getirecek ve devlet-vatandaş ilişkilerim farklı bir boyuta taşıyarak “halk için var olan devlet” kavramının yerleşmesini sağlayacaktır. Şeffaflık, yapılan işlerle ve hizmetlerle ilgili olarak gizlilik sınırlamalarını mümkün olan en alt düzeylere indirmekle beraber, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün önünün açılmasını da kolaylaştırır (Kösecek ve Karkm, 2004: 99).

4- Hizmet Kalitesi: İnternet ortamından gerçekleştirilmeye başlanacak olan servisler hizmet anlayışının belli bir kalite düzeyinde ve standartlaştırılmış olarak vatandaşlara ulaştırılmasını sağlayacaktır.

5- 7 Gün 24 Saat Kamu Hizmeti: Artan hizmet kalitesinin yanı sıra devlet vatandaşlara “bir tık” kadar yakın olacak ve 7 gün 24 saat hizmete açık olacaktır.

6- Katılımın Artırılması: Devlet hizmetlinden yararlanacak vatandaş sayısı artacaktır. Çünkü temel düşünce, vatandaşlara ne kadar çok hak tanınırsa o kadar etkileşimli bir devlet yaratılabileceğidir.

7- Kolay, Hızlı ve Rahat Erişim Olanğı: İnternet teknolojisinin kamu hizmetlerim sağlamada kullanılmaya başlamasıyla birlikte “devlet kapısı” bir “devlet portalı”na dönüşecek, yeni teknolojinin rahatlığından herkesin yararlanacak olması eşitlik kavramını doğurup ülkede eşit kalitede servisi yaygınlaştıracaktır.

Dünya’daki e-Devlet yaklaşımları öncelikli olarak yerel yönetimlerdeki uygulamalarla başlatılmıştır. Diğer yandan Batı toplumundaki devlet vatandaş ilişkisinde var olan “beyan edilen bilginin doğru olduğu” güvenme dayalı ilişki, e-Devlet’e geçişi kolaylaştırmakta ve kurulan güvenlik sistemi yalnızca bilgilerin yetkili olmayanlarca kullanılmaması üzerine ya da bozulmaları önlemek üzerine tasarlanmaktadır.

II-e) Post-modern Kamu Yönetiminde e-Devlet Hakkında Çeşitli Görüşler

Bilgi ve iletişim teknoloji ilerinin idari anlamda getirdiğı en önemli etki; verimlilik ve etkinlik üzerinedir. Yeni iletişim teknolojileri, kurumların işleyiş, yönetim ve organizasyonla ilgili sorunlarının çözümünde de büyük kolaylıklar ve zaman tasarrufu sağlamaktadır.

Yeni bilgi, iletişim ve telekomünikasyon teknoloji ilerinin merkeziyetçilik ve adem-ı merkeziyetçilik üzerindeki etkileri ise McLuhan’a göre, mekanik çağ bir

dizi özellikle tanımlanır. Bunlar, yavaş hareketlilik nedeniyle tepkilerin uzun zaman aralıklarıyla gecikmesi; üretimin parçalara ayrılması; merkezileşmenin artması, insan ilişkilerinin yüzeysel olması ve uzmanlaşmadır. Fakat, McLuhan, bir yandan da şirketlerin/kurumların gevşek hiyerarşik yapısının yok olacağını, bunun yerini kontrole dayanan yeni bir merkezi yapının alacağını belirtmiştir. McLuhan, bu çelişkinin nedenini, donanım ve yazılım kavramlarıyla açıklar. Yine McLuhan'a göre, donanım, merkeziyetçilik ve bağlantı eğilimlerini; yazılım, adem-ı merkeziyetçi eğilimleri artırır (GERAY, 1994; 92).

Yeni iletişim teknolojilerinin getirdiği en önemli kavramlardan biri olan kitlesizleştirme özelliğiyle, oluşan yeni bilgi aktarma araçları devlet ile vatandaş arasında bire bir tanımlanabilen bir ilişkinin kurulmasına yol açmaktadır. Kitlesizleşmiş iletişim araçları ve yeni iletişim teknolojilerini kullanarak kendilerini eğitmiş, aydınlanmış ve aynı zamanda farklılaşmış vatandaşlar, zamanla kendilerini temsil etme gücüne kavuşacaklardır. Vatandaşlar, kendileri için temsilci seçmek yerine, kendilerini temsil etmek imkânına kavuşunca, sistem temsili demokrasiden, yan doğrudan demokrasiye doğru kayacaktır.

Toffler'a göre, yeni iletişim teknolojileri kullanılarak ortaya çıkacak doğrudan katılma ile temsili biçimi birleştirecek bu sistemin adı, yarı doğrudan demokrasi'dir. Yan doğrudan demokrasi, yerinden yönetim ilkesi ile karıştırılmamalıdır (Toffler, 1981; 73).

Toffler'a göre, yerel yönetim, kesinlikle demokrasinin garantisi olamaz, çünkü yerel politika kimi zaman ulusal politikadan daha da bozulmuş olabilir. Hatta kimi zaman merkezi otoritenin yaptığı yeniden düzenleme çalışmaları sonucu gerçekleşen sözde yerinden yönetim uygulamaları merkezi yönetim lehine çalışabilir (a.g.e; 73).

Bozkurt ise, enformasyon toplumlarının, merkeziyetçi endüstri toplumlarının tersine; çok merkezli toplumlar olacaklarını iddia etmektedir. Ona göre, enformasyon toplumunun gelişiyile ulus-devlet hem içeriden, hem de dışarıdan aşındırılmaya başlamıştır. Bir diğer ifade ile, globalleşme ile yerelleşme birlikte yaşanmaktadır (Bozkurt, 1996: 165).

e-Devletin önemli sonuçlarından biri de, şeffaflık ve açık yönetim konusundaki etkisidir. Devletler -ister gelişmekte olan, ister gelişmiş olsun- bir ideolojik tercih olarak değil, teknolojik zorunluluk sonucu daha açık, daha az gizli olacaklar ve katılımcı karar verme mekanizmaları ortaya çıkacaktır. Artık, devlet, kendi vatandaşının ve toplumlarının en üst düzeyde "değer ve yenilik yaratma" yeteneklerinin ortaya çıkarılmasında ve geliştirilmesinde "aktif rol ve görev" üstlenmektedir.

Şüphesiz bu durum; “hak ve özgürlükler” ile “ödev ve sorumlulukların” günümüzde yeniden net bir şekilde tanımlanmasını, karşılıklı doğru algılanmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir. Aksi takdirde elektronik iletişim ve bilgi araçlarının kullanımında “yönetsel güç” tekeli, hak ve özgürlüklerin kullanımında “daralmaya” yol açabilir, ve yeni “buyrukçu ve dayatmacı” devlet veya güçler düzeninin oluşumuna neden olabilir.

Verinin oluşum ve kullanımında “yönetsel yetkinlik ve birlikte kullanım”; yönetim ve politikaların devlet ve toplumla birlikte oluşumunu öngörmektedir. Günümüzde, birey ve toplum bu yeni ödev ve sorumluluklar için her ne kadar istekli olsa da, e-Devlet yönetimine, ortak kararlar ve uygulamalar ile ve ciddi hazırlanmış proje ve programlarla kısa sürede “hazır olunmalıdır”.

Bu süreçte, “devlet” gerekli rol ve görevini en etkin bir şekilde üstlenmelidir. İletişim teknolojileri kullanılarak hızlı, iki yönlü siyasal iletişim yeni bir demokrasi yaratacaktır. Bu yurttaşların oylama yapılacak konularda eğitilmesini, karara varabilmek için tartışmalarda bulunabilmesini, sürekli olarak kamuoyu yoklamalarına katılabilmesini ve hatta kendisine ait konularda doğrudan oylamaya katılmasını mümkün kılacaktır. Bu durum, e-devletin kamu yönetimi alanındaki en önemli etkilerden bin olarak çok önemli bir dönüşüme işaret etmektedir.

Pelton, Toffler’in adem-i merkeziyetçilik konusunda objektif kanıtlar getirmediğini belirterek, tam tersi kanıtların günümüzde var olduğuna dikkat çekmektedir: Sürekli enflasyon, üretim mekanlarındaki değişiklikler, ekonomi ölçeğinin büyümesi, verimliliğin artırılması gerekliliği nedeniyle örgütler daha fazla merkezileşme ve homojenleşmeye kaymaktadır (GERAY, 1994: 100).

Bumham ise, telekomünikasyon araçları ve bilgisayarların kamuda ve özel sektörde üst düzey yöneticilerin iktidarını artırarak merkezileşme eğilimlerini güçlendirdiğini söylüyor ve bu teknolojik gücün olası bir diğer etkisini de şöyle açıklıyor: “Büyük oylumlu veri bankaları, çok sayıda insanın izlenmesi ve iktidarın belli ellerde yoğunlaşması, bilgisayarın katkılarının hepsi değildir. Bilgisayarlar aynı zamanda büyük bürokrasilerde insanların gelecekteki olası düşüncelerini ve grupların eylemlerini tahmin edecek yöntemler vererek bu örgütlerin de etkinliğini arttırmaktadır” (a.g.e.101).

Nohutçu’ya göre ise, bilgi iletişim teknolojilerinin yönetsel ilişkiler ve süreçler bağlamındaki kamu yönetimine yansımalarını ise, yönetişim kavramı kendinde toplamaktadır.

İletişim ve bilgi teknolojileri alanlarında yaşanan gelişmeler var olan siyasal,

sosyal ve ekonomik kurum, süreç, mekanizma ve ilişkilerin yemden tanımlanıp yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Yasal hiyerarşik bürokratik sınırlar içinde önceden belirlenmiş tek bir amaca yönelik, tek öznel, merkezi, yetki ve kaynakları tek elde toplayan, kapalı, yasaların güvencesi altında sorumsuzluk zırhına bürünmüş “yönetim” ve klasik “kamu yönetimi odaklı kamu politikası oluşturma” sürecinden katılımcı stratejik yöntemlere göre belirlenen amaçları ve çıktıları hedefleyen, çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal (network) ilişkiler içinde kendinden çok diğer aktörleri yönlendiren, yapabilir kılan, onlarla işbirliği, hatta ortaklıklara giden, saydam, hesap veren, yetki ve kaynakları devredip paylaşabilen, iletişim ve denetim mekanizmalarının rasyonel ölçütlerle göre belirlendiği ve etkinleştirildiği “yönetişim” ve modern “yönetişim odaklı kamu politikası oluşturma” sürecine geçilmiştir (www.bilgiyonetimi.org).

GERAY; Devletin bilgisayar sistemlerine geçişinin bir başka boyutunu da şöyle açıklıyor:

“Yeni iletişim teknolojileri birçok ülkede bürokrasinin gücünü yarmakta ve arttırmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, yeni iletişim teknolojilerinin büyük ölçüde merkeziyetçi bürokrasilerce kullanıldığı araştırmalar sonucu ortaya çıkmaktadır. Birçok gelişmekte olan ülkede yapılan araştırmalara göre, hemen hepsinde bilgisayarların kullanımında devlet kesiminin önderlik ettiği tespit edilmiştir. Devletin elindeki bilgisayar sistemleri yüksek düzeyde merkezi sistemlerden oluşmakta ve en çok mali ve yönetsel istatistikleri kolaylaştırmak için kullanılmaktadır (GERAY, 1994; 101).

Devletin elektronikleşmesi, kamusal alanın iletişim imkânlarını artırır. Bu olası durumla kamu, kendi düşünce ve eğilimlerini rahatça ifade etme kanalı bulmuş olacaktır. Böylece meşruluğunu kendi oluşturduğu yasalar ve otoriteden temin eden geleneksel devletin aksine, yeni devlet modeli, daha çok karşılıklı etkileşim, iletişim ve diyalog üzerinde biçimlenir. İletişim sisteminin bu safhaya gelişi, kamusal alana farklı bir boyut kazandırır. Bu doğrultuda işleyen bir devlet mekanizması, hem kendiliğinden katılımı sağlaması, hem de kamu talep ve eğilimlerini dikkate almasından dolayı daha toplumsal bir nitelik kazanır.

Nitekim diyalog sisteminin kullanılıyor oluşu, kamusal alanın üyesi olan bireyi daha önceki aşamada edilgen ve nesne konumundan çıkarıp, etken ve özne statüsüne kavuşturmaktadır.

e-Devletin, olanaklı hale getirdiği iletişim kanalları ve ortadan kalkan bazı farklılıkların avantaj yaratma olasılığının giderilmesi, kamuya farklı bir yapı özelliği kazandırır. Dönüşen yapı özelliğiyle, sosyal ve siyasal baskıdan dolayı

insanların etnik kökenlerini, dinlerini, siyasi eğilimlerini kamuya açıklamakta zorlanmaktan doğan ortam ve “kamusal bulanıklık” (ŞEN, 2001; 10) durumu ortadan kalkar.

II-f) Dünyada e-Devlet Örnekleri

e-Devlet uygulamasında Singapur Dünyada ilk sırada yer almaktadır. ABD ve Avustralya’da eyaletler bazında e-Devlet uygulamaları bulunmaktadır. Avrupa Komisyonunun Aralık 1999 tarihinde e-Europe girişimi ile Avrupa’nın dünyadaki en dinamik ve rekabet gücü yüksek pazar haline getirilmesi amaçlanmıştır.

Buna yönelik olarak, yeni ekonomi için altyapı kurulmasının hedeflendiği ve bu çerçevede, daha ucuz, daha hızlı ve daha güvenli İnternet; insan kaynaklarına yatırım ve İnternet kullanımını özendirmek; şeklinde özetlenebilen üç temel amaç belirlenmiştir.

Gelişmiş ülkelerde e-Devlet servisleri ve uygulamaları konusunda birçok Üniversitede araştırma projeleri başlatılmıştır. Örneğin, Washington State, California, Texas ve Boston Üniversitelerinde konu ile ilgili önemli projeler yürümektedir.

İngiltere ve Kanada’da e-Devlet çalışmaları doksanlı yılların ortalarında başlatılmıştır. Bu ülkeler e-Devlet oluşumunda bu organizasyon içinde yer alan ve/veya etkilenen sivil toplum örgütleri ile yerel yönetimlerin Bilgi Teknolojileri (ET) sektöründen nasıl etkilendiklerini, beklentilerinin ne olduğunu belirleyerek çalışmalarını şekillendirmişlerdir.

Dünyadaki e-Devlet çalışmalarındaki yaklaşımların şu başlıklar altında ele alındığını görmekteyiz:

- e-Devlet servis önceliklerinin belirlenmesi,
- e-Devlet servislerinin sunulmasında sivil toplum örgütlerinin rolünün daha belirgin olması,
- Özel sektörün e-Devlet’teki hizmet rolünün yemden tanımlanması.
- Sektörler arası güvenli ara yüzlerin kurulması,
- e-Devlet organizasyonu dışında kalan ya da kalmak isteyen bireylerin haklarının korunması (www.bilisimsurasi.org).

Dünyadaki e-devlet organizasyonu ve servislerine baktığımız zaman ise, bunların sosyal güvenlik yönetimi başta olmak üzere vatandaşlık hakları, e-ticaret için gerekli belge izinleri, vergi ödeme kolaylıkları ile belediye hizmetlerinin sunulması gibi öncelikli devlet servislerinin kurulmasıyla başlatıldığını görmekteyiz.

Özellikle ABD’de 2010 yıllarını hedef alan “Sosyal Güvenlik Yönetimi” projesinde tanımlanan e-devlet yapısında dört tip e-devlet yaklaşımı benimsenmiştir.

Bunlar başlıca;

- devletten-devlete (G2G government-to-government),
- devletten-iş çevresine (G2B government-to-business),
- devletten-çalışanlara (G2E government-to-employee)
- devletten-vatandaşa (G2C government-to-citizen)

Bütün organizasyonlar e-devlet kurulumunun yanı sıra ulusal boyuttaki e-ticaret ve e-iş çözümlerinin de vazgeçilmez dayanakları olma durumundadır.

Sosyal güvenlik yönetiminde e-government uygulamaları elektronik hizmet düzeyinde aşağıda üç ayrı şekilde ortaya konulmaktadır:

- on-line sosyal güvenlik numaralandırma, kazanç ve prim takip sistemi
- on-line iletişim sistemi ve kazanç faaliyetleri
- internet teknoloji desteği (www.bilisimsurasi.org)

e-Avrupa

Avrupa Komisyonu tarafından Aralık 1999’da kabul edilen e-Avrupa Girişimi, Avrupa’yı dünyadaki en dinamik ve rekabet gücü yüksek pazar haline getirme amacına yönelik olarak, özellikle internet alanında yem ekonomi için gerekli altyapıyı kurmayı hedeflemektedir.

Girişim, bu hedefe yönelik üç temel amaç belirlemiştir:

- Daha ucuz, daha hızlı ve daha güvenli İnternet;
- İnsan kaynağına yatırım;
- İnternet kullanımını özendirmek.

23-24 Mart 2000 tarihlerinde Lizbon’da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında, 15 AB ülkesinin Hükümet ve Devlet Başkanları, Avrupa’nın gelecek on yılda “dünyadaki en rekabetçi ve dinamik bilgi tabanlı ekonomisi” haline gelmesi hedefini koymuşlardır. Bu hedef, Avrupa’nın bir an önce bilgi tabanlı ekonomide, özellikle de İnternet’in sağladığı fırsatlardan sonuna dek yararlanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu gerekliliğe yanıt olarak, 19-20 Haziran 2000 tarihinde Feira’da e-Avrupa Eylem Planı kabul edilmiştir.

11-12 Mayıs 2000 tarihlerinde Varşova’da yapılan Avrupa Bakanlar Konferansında, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri, 15 AB ülkesi tarafından Lizbon’da ortaya

konulan stratejik hedefi benimsemiş; 15 AB ülkesinin e-Avrupa ile ortaya koyduğu girişimin bir parçası olma konusunda uzlaşmış ve AB'nin politik kararlılığına destek olarak, belirtilen bu iddialı hedefe ulaşmayı denemek ve bundan yararlanılacak zemini genişletmek amacıyla, aday ülkeler olarak kendileri için “e-Avrupa benzen bir Eylem Planı”nı hazırlamaya karar vermişlerdir. Avrupa Komisyonu, Şubat 2001’de Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Malta ve Türkiye’ye, bu ortak eylem planının oluşturulmasında diğer aday ülkelere katılmaları için davette bulunmuştur.

Bu amaçla 2002 tarihine kadar sürecektir bir eylem planı hazırlanmış ve bu eylem planı çerçevesinde özel hedefler ve hedeflere yönelik ölçüm kriterleri belirlenmiştir.

Haziran 2000’de hazırlanan ve üye ülkelerce de benimsenen Avrupa’da bilgi toplumunun oluşturulması için ortak girişim, e-Europe 2003 Eylem Planına göre: “Aday ülkelerin ekonomilerinin yenilenmesinin ve modernizasyonunun hızlandırılmasını, kurumsallıklarının ve yeteneklerinin artırılmasının desteklenmesini, genel rekabet güçlerini geliştirmeyi amaçlamakta, bu yönde aday ülkelerin özel durumlarını göz önüne alan eylemler sunmaktadır”.

e-Avrupa+ Eylem Planının başlıca amaçları şunlardır.

1. Bilgi toplumunun temel yapı taşlarını oluşturma çalışmalarının hızlandırılması
 - Herkes için uygun fiyatlı iletişim hizmetlerinin sağlanması,
 - Bilgi toplumu ile ilgili kazanılmış bilgilere (müktesebata) uyum ve uygulama.
2. Daha ucuz, daha hızlı, daha güvenli internet
 - Daha ucuz ve daha hızlı internet erişimi,
 - Araştırmacılar ve öğrenciler için daha hızlı Internet,
 - Güvenli ağlar ve akıllı kartlar.
3. İnsan kaynağına yatırım
 - Avrupa gençliğinin sayısal çağa hazırlanması,
 - Bilgi tabanlı ekonomide iş gücü,
 - Bilgi tabanlı ekonomiye herkesin katılımı.
4. İnternet kullanımının canlandırılması
 - e-Ticaretin hızlandırılması,
 - Elektronik devlet: Kamu hizmetlerine elektronik erişim,

- Çevrimiçi sağlık,
- Küresel ağlar için Avrupa sayısal içeriği,
- Akıllı ulaşım sistemleri,
- Çevrimiçi çevre (www.bilisimsurasi.org).

Avrupa ülkeleri, e-Avrupa'nın hedeflerine ulaşmayı amaçladıkları ortak bir zaman olan 2003 yılı üzerinde uzlaşmışlardı ve bu hedef büyük oranda yakalanmıştı ki; e-Avrupa izleme ve değerlendirme için alınan, ilk gelişim raporunun Şubat/Mart 2002'de, ara raporun 2002'nin sonunda ve son ilerleme raporunun da 2003'ün sonunda sunulmuştu. Bir sonraki ortak hedef ise 2005 yılı olmuştu. İngiltere, Almanya ve Fransa gibi devletler 2005 hedefini tutturmakta epey zorlanmışlardı. (Bilim, Eğitim, Düşünce Dergisi 15/04/2006 Zorlu ŞENYUCEL). Hatta şu anda bile istenilen hedeflere tam olarak ulaşılabilmiş değildir.

e-Avrupa girişiminin getirecekleri aşağıda özetlenmektedir:

- İnternet erişimi bugün olduğundan çok daha hızlı hale gelecek, yurtdışından ve içinden web sitelerine erişim kolaylaşacak.
- Eğitim alanında İnternet kullanımı yaygınlaşacak, bütün öğrenciler İnternet kullanabilir hale gelecek. Öğretmen olmayan yerlerde İnternet üzerinden eğitim verilerek öğrencilerin eğitimlerinden geri kalmamaları sağlanacak.
- Nüfus cüzdanı yerine, kredi kartına benzer ama içinde pek çok kişisel bilgiyi değiştiremez ve taklit edilemez biçimde barındıran akıllı kartlar kullanılacak, bu kartlarla kimlik ispat etmek için özel cihazlar kullanılarak sahtecilik önlenecek.
- İletişim altyapısının gelişimi ile evden çalışmak mümkün hale gelecek, işyerine bağlılık ortadan kalkacak. Vatandaşlar herhangi bir yerden ofisteki bilgisayarlarına ulaşarak işlerini yapabilecek.
- Bilgisayar, taşınabilir telefonlar ve ajandalar gibi araçların giderek birbirleriyle kaynaşması sonucunda tek bir cihazla hem çalışıp hem iletişim kurmak mümkün hale gelecek.
- Bu cihazlar bütün vatandaşların kullanımına uygun hale gelecek, engelli vatandaşların bugün karşılaştığı sorunlar ortadan kalkacak. Web siteleri de benzer değişimler geçirecek. Örneğin, görme engelli vatandaşlar için web sitelerini okuyan yazılımlar hazırlanacak.
- İnternet üzerinden alışveriş yapmak çok yaygınlaşacak. Pek çok satıcıyı sanal ortamda gezerek, fiyatları, malların özelliklerini karşılaştırmak, para yerine kredi kartı ile ödeme yapıp, aldıklarımızın evimize teslim edilmesini istemek mümkün olacak.

- Kamu hizmeti alanlarında büyük değişimler yaşanacak. Yurdun her yerinde bulunacak telefon kulübesi ve benzeri mekânlarda, özel cihazlarla örneğin sabıka kaydının sorgulanması veya pasaport başvurusu mümkün hale gelecek.

- Kişisel sağlık bilgileri özel akıllı kartlarda istenilen her yere taşınabilecek. Bu sayede herhangi bir doktor daha önce geçirdiğimiz bütün hastalıklar konusunda kısa zamanda bilgi sahibi olabilecek. Doktor olmayan yerlerde, İnternet üzerinden tam teşekküllü sağlık kuruluşlarınca sağlık hizmeti verilebilecek.

- Evden çıkmadan, nerelerde trafik sıkışıklığı olduğunu İnternet üzerinden öğrenmek mümkün olacak. Yolların, elektronik olarak arabalara kaydedilmesi ile akıllı arabalar müdahale edilmeksizin istenilen yere gidecek.

- Çevrenin izlenmesi için ormanlara, göllere kurulacak istasyonlar, aldıkları bilgileri hızla Gözlem Merkezleri'ne taşıyacak, bu sayede orman yangınları, seller konusunda süratle önlem alıp hasan ve can kaybını azaltmak mümkün olacak. (www.bilimsurasi.com tr)

Günlük hayatta büyük kolaylıklar sağlayacak bu arzular için, AB, adaylık sürecinde bulunan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin de benzer hedeflere ulaşmasını sağlamak amacıyla e-Europe+ girişimini başlatmış ve bu kapsamda ülkemizin de katılımını istemiştir.

Teknolojinin öngörülemeyen ve akıl almaz boyutlara ulaşan gelişmesi karşısında tüm bürokratik yapılanmalar ve geleneksel yöntemler alt üst olmuş ve bu yapılar teknolojik gelişmelere ayak uydurmak zorunda kalmıştır. Özellikle internet alanında yaşanan gelişmeler karşısında devletler yeni yapılanmalara gitmek zorunda kalmıştır. Bir vatandaşın oturduğu yerden devletin bir birimine gönderdiği evrakının takip süreci veya devletin bir genelgesinin taşradaki en ücre köşesine gönderilme ihtiyacı, teknolojinin en iyi cevap verdiği alandır.

Bu durum karşısında bulunabilecek en iyi cevap devletin- vatandaşın bir ağ içerisinde birbirini görebilmesidir ki; bu da ancak internet sayesinde mümkün olmaktadır. Bu nedenle tüm dünyada bu konuda çok kapsamlı ve hızlı çalışmalar girişilmiştir.

Bu konuda Singapur'daki "e-Citizen" devlet ana kapısı, bakanlara bütünleşik ve vatandaşa yönelik olan e-Devlet projesi, Nisan 1999'dan bu yana 150 servisiyle ve 49 ana işlemle dünyada ilk tam kapsamlı uygulamadır. Günümüzde, e-Yaşam tanımlaması ile birlikte, Yönetim Bilişim Sistemlerini gereğince kullanan Devletler hızla e-Devlet'e dönüşme noktasındadırlar.

III- TÜRKİYE'DE e-DEVLET ÇALIŞMALARI

III-a) Türkiye'de e-Devlet

Türkiye'de e-devlet çalışmalarına, öncelikle teknolojiye duyulan ihtiyaç ve sürekli artan sorunların çözümünde sağladığı kolaylıklar nedeniyle başladığını gömlekteyiz. Ancak ülkenin büyüklüğü, sorunların ağırlığı, imkan ve organizasyonların azlığı nedeniyle çalışmaların istenilen hız ve boyutta gitmediğini söylemek mümkündür. Örneğin: MERNİS projesi 1976 yılında ODTÜ'ye ihale edildikten ancak 24 yıl sonra tamamlanabilmiştir.

Bu nedenle, Türkiye'nin AB ile yürüttüğü ilişkilerin bu süreci hızlandırması nedeniyle Türkiye'nin e-Devlet çalışmalarını AB ile ilişkileri çerçevesinde başlamak gerektiğim düşünülmektedir.

Türkiye'nin e-Avrupa girişimi

Türkiye-AB ilişkilerinde belirleyici özelliğı olan ve ülkemiz açısından hedeflen ortaya koyan Ulusal Program'ın 17. bölümü olan "Bilim ve Araştırma" başlığı altında şöyle denilmektedir; "Hükümetimiz AB çerçevesinde başlatılan ve yürütölmekte olan e-Avrupa girişimini desteklemekte ve bu girişime katkıda bulunmak istemektedir. Türkiye'de Bilgi Toplumu oluşturmak amacıyla e-Türkiye girişimini başlatıp, yönlendirmeyi ve Avrupa Birliğı'ndeki çalışmalarla eşgüdümü sağlayacak bir kurumsal yapıyı, ilgili özel sektör, akademik çevreler, sivil toplum örgütleri ve diğeri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliğı halinde oluşturmayı hedefler.

Adı geçen bölümden sorumlu kuruluş olarak gösterilen TÜBİTAK, Avrupa Komisyonu tarafından e-Avrupa Girişimi'ni aday ölkelere yayma amacı güden e-AvrupaT Girişimi hazırlık çalışmalarına katılmakta ve sekretery hizmetlerini yürötmektedir. Bu kapsamda, Dışışleri Bakanlığı ve AB Genel Sekreterliğı koordinasyonu altında ölkemizde konuyla ilgili tüm kurumların katılımıyla ortak görüş oluşturma çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmaların sonuçları AB yetkilileri ile yapılan temaslarda dile getirilerek, 15-16 Haziran 2001'de Göteburg'da yapılan AB Zirvesi'nde ölkemizin e-Avrupa+ Girişimi'nin resmi bir üyesi olması kabul edilmiştir.

Bu girişim, AB üye ölkeleri ve aday ölkeler arasında ölçme ve karşılaştırma yapmaya olanak sağlamak üzere e-Avrupa Girişimi'nin hedef, eylem ve ölçme kriterlerim aynen kabul etmiştir. Bunlara ek olarak e-Avrupa+ Girişimi, aday ölkelerin demografik, sosyo-ekonomik ve toplumsal özelliklerim de göz önüne alan ve e-Avrupa Girişimi'nde bulunmayan ek eylem maddelerini de içermektedir.

e-Devlette çalışma yöntemlerinin optimizasyonu, hata oranının en aza indirilmesi, dijital demokrasiye geçişin hızlandırılması, ekonomik arz ve talebin sağlanması (Milli Emlak Genel müdürlüğü, e-devlet, www.milliemlak.gov.tr) karar verme süreçlerinin geliştirilmesi ve hızlandırılması (Tübitak-mam, TÜİK, MER- NİS, www.mam.gov.tr) katma değerinin yüksek üretilmeye zemin oluşturulması, güvenli, üreten, devletiyle barışık mutlu bir toplum yaratması (e-Devlet, www.spss.com, 2003) gibi amaçlar da güdülmektedir.

III-b) e-Devlet Alt Yapısını Oluşturan Kamu Proje Örnekleri Ulusal Birey Bilgi Sistemi (UBBS)

Kamuda yapılan bilişim uygulamalarının birbirinden kopuk olması, çok bilginin, değişik kamu kurumlarında mükerrer olarak tutulması, benzer işlerin farklı kamu kuruluşlarında tekrar edilmesi, çoğu uygulamanın İnternet teknolojilerini kullanmaması, uygulamaların bütünleşik bir açıdan ele alınmaması, zaman ve kaynak israfına yol açılması nedenleriyle, Türkiye Bilişim Vakfı (TBV) tarafından bazı kamu uygulamaları bütünleşik bir açıdan ele alındığında Türkiye'nin neler kazanabileceğini gözler önüne sermek amacıyla, 1998 yılı son çeyreğinde UBBS araştırmasını başlatmıştır.

İçişleri Bakanlığı Nüfus İşleri Genel Müdürlüğü'nün MERNİS Projesi kapsamında bireylerin kimlik bilgilerinin çevrim içi tutulmasının yanında, kişilerin adres bilgilerinin de çevrim içi tutulması ve kişilere bu bilgileri içeren bir elektronik kimlik kartı verilmesi uygulamasının bütünleşik bir açıdan ele alınmıştır. Araştırma, 1999 yılı Aralık ayında tamamlanmıştır. Araştırma raporu, önerilen uygulamanın ana hatlarını ve uygulamanın yararlarını içermektedir. Araştırma sonucuna göre bu tür bir uygulamanın gerçekleştirilmemesinin, Türkiye'nin yılda 10 milyar dolar kaybına yol açtığı belirlenmiştir.

Türkiye, günümüz (2007) itibarıyla, e-Devlet süreçleri açısından sadece bilgilendirme ve e-hizmetlerini aşmış durumdadır. Özellikle Maliye, Üniversiteler, MERNİS gibi toplumsal ve geniş katılımlı kurumlar bu konuda başarılı ve iyi hizmetler sunmaktadır.

Aşağıda bazı e- hizmet örnekleri verilmektedir.

- Emekli Sandığı, İnternet/İntranet aracılığı ile yaklaşık 23 000 eczaneyi sisteme entegre etmiş ve anında denetim yapabilmektedir.
- Maliye Bakanlığı, 26 il ve 37 Vergi Dairesinde gerçekleştirdiği MOTOP projesi ile, Nakil Vasıtaları bilgileriyle mükellef bilgilerini ilişkilendirme ve vergi/trafik cezaları oluşumlarını anında izleyebilmekte (2007-07-01 tarihi itibarıyla)

de tüm illerde on-line ilişik kesme belgesi vermeye başlamıştır),

- Maliye Bakanlığı, 21 il ve 253 Vergi Dairesinde uygulamaya başlattığı VEDOP projesi ile, vergileri toplamakta ve ödemeyenleri anında takibe alabilmektedir. Şimdilik, toplam vergilerin % 80'i bu proje ile toplanmaktadır,

- Maliye Bakanlığı, Web Tabanlı Saymanlık Projesi ile ülke çapında 6,000 kullanıcıya hizmet verme noktasındadır,

- İçişleri Bakanlığı MERNİS projesi, İnternet/İntranet aracılığıyla Kimlik Numarası vermektedir, (Bunun sayesinde 2007 seçimlerinde seçmen sayısında aradan 5 yıl geçmesine rağmen bir önceki seçime göre artış yerine düşme yaşanmış ayrıca TUIK'in çalışmaları büyük takdir toplamıştır.)

Ülkemizin bu konudaki profilini çıkarmak gerekirse;

- Ülkemiz, dünyada çok hızlı gelişen teknolojiyi istekli ama yeterli olmayan düzeyde izler durumdadır.

- Ülkemiz, mevcut durumda, teknolojiyi üreten değil kullanan bir durumdadır.

- e-Devlet servisleri için gerekli teknoloji, yeterli sayılabilecek seviyede mevcuttur.

- Donanım ve yazılım uygulama geliştirme için dışa bağımlılık söz konusudur.

- Servislere ait yazılımları geliştirmek için ülkede yeterli potansiyel vardır.

- Devletin çeşitli kurumlarında var olan donanım, sistem yazılımı, servis uygulama yazılımı teknolojileri arasında başlıklar vardır.

- Birbiriyle ilişkisi olması gereken servisleri sunacak kurumlar arasında standardizasyon sağlanamamıştır.

- Servislerin kullanılması ve yaygınlaştırılmasını sağlayacak İnternet altyapısı yeterli gelişmişlik düzeyinde değildir.

- İletişim ortamında olması gereken gizlilik ve güvenlik yeterince sağlanamamıştır.

- İnternet kullanımına ilişkin hukuki altyapıda bir takım eksiklikler vardır.

- Çeşitli servislerin içerikleri ve işletimleriyle ilişkili olarak oluşturulacak genel, kurumsal ve işlevsel portal yapılan üzerindeki çalışmalar yetersiz düzeydedir.

- Ülkenin ekonomik gerçekleriyle karşılaştırıldığında, İnternet kullanım maliyeti yüksektir.

- Ekonomik kriz gibi bazı gerekçelerle teknoloji yatırımlarında kısıntıya gidilmektedir.

- Toplumda bilgisayarlaşma ve bilgisayar okur-yazarlığı yüzdeleri düşüktür.

- e-Devlet servisleri için gerekli olan verinin çok büyük hacimde olacağı açıktır. Bu verinin merkezi bir veri tabanında depolanmasını olanaklı kılacak ortamın hazırlanması ve dağıttık erişiminin sağlanması için gerekli teknolojik altyapı hazırlanmalıdır. (www.bilisimsurasi.org.tr)

Kamu kuruluşlarının başarılı olması için göz önüne alması gereken konular hakkında şöyle önerilerde bulunabilir.

- Gereken teknik bilgilerin çalışanlara öğretilmesi,
- Kamu hizmetleriyle her fırsatta sistemlerin kullanılması ve kullanımın desteklenmesi,

- Dayanıklı bir Bilişim Teknolojileri altyapısı geliştirmek,
- e-Devlet'in yararları ve sağlayacağı olanaklarla ilgili, meclis üyeleri, yöneticiler, direktörler, profesyoneller ve kıdemli müdürler gibi anahtar kişileri bilgilendirmek ve eğitmek,

- e-Devlet projelerini başarılı kılmak için teknolojinin entegrasyonunu sağlayıp titizlikle yürütülen proje yönetimi metodları geliştirmek (Bilim, Eğitim, Düşünce Dergisi 15/04/2006 Zorlu ŞENYÜCEL).

SONUÇ

Modernizm, akılcılığın ve bilimselliğin adıdır. Post-modernizm ise, modernizm öncesi ve sonrasını modernizmden tamamen farklı bir dönemin adıdır. Kendine bir tanım olarak modernizmin karşıtım görmektedir. Post-modern kamu yönetimi ise yeni bir devlet-vatandaş ilişkisinin kurulduğu ve eskisinden tamamen farklı bir devlet-yurttaş modelidir. Yurttaşın yönetime aktif katılımını savunan Post-modernlere göre; yurttaş ne istediğini en iyi kendisi bilir, aksi takdirde demokrasiden söz edilemez. Bürokrasi ise yazızcılığa eşittir. İnternet'in gelişmesiyle kurulan e-devlet, Post-modern kamu yönetimi modelinin en önemli aracıdır.

Türkiye, 'e-devlet'leştikçe, klasik kamu yönetimi anlayışı da hızla değişime uğrayacaktır ve vatandaş ile girdiği ilişkinin boyutu değişecektir. Bu da vatandaş devlet ilişkilerinin post-modern döneme uyarlanması anlamına gelmektedir. Yani devletin "e"leşmesi bir nevi devlet vatandaş ilişkilerinin de eskiye göre buharlaşması ve bir o kadar da yeni bir ilişkilerin kurulması demektir. Burada yurttaş

yönetime daha aktif katılmakta iken devlet de yurttaşını daha sıkı kontrol altına almaktadır. Post-modern dönemde, vatandaş devlet ilişkileri açısından yeni bağımlılıklar ve bağımsızlıklar doğmaktadır.

Post-modern kamu yönetiminde yurttaşın yönetime aktif katılımı ve Türkiye’de e-Devlet çalışmalarının yeterli olmadığını söylemekle birlikte, Türkiye’nin de Dünya ile birlikte bu sürece girdiğini, aktif iç dinamikleri ve küreselleşme süreciyle bunu başaracağını söylemek mümkündür.

Türkiye, Avrupa’daki devletlerin de yaptığı gibi, e-Devlet hedefim gerçekleştirmek için 2005 yılını benimsemişti. Tabii ki bu hedefini başta alt yapı ve maddi imkânlar nedeniyle gerçekleştiremedi. Ama en azından dinamik bir talep ve hızlı bir sürecin içinde yer almaktadır.

Başta MERNİS, TUIK, Maliye, Bankacılık, Eğitim, Sağlık ve Sosyal Güvenlik sistemlerinin tek çatı altında toplanması ve bu konuda çok büyük kolaylıkların hayatımıza girmesi Türkiye’nin e-devletleşmesi süreci sonucudur.

KAYNAKÇA

- Aronowitz, Stanley, “Postmodernism and Politics” In Universal Abandon Ed. Andrew Ross, pp.46-62, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988.
- BAUDRILLARD, Jean, “Simgesel Değiş Tokuş ve Ölüm”, Boğaziçi Üniversitesi Yayinevi, İstanbul 2002.
- BOZKURT, Veynel, Enformasyon Toplumu ve Türkiye, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- GERAY, Haluk, Yeni İletişim Teknolojileri, Kılıçaslan Matbaası, Ankara, 1994.
- HARVEY, David, Postmodernliğin Durumu, Metis Kitapları, İstanbul, 2003.
- JAMESON, Fredric, 1988. “Regarding Postmodernism- Conversation with Fredric Jameson.” In Universal Abandon. Ed. Andrew Ross., Minneapolis: University of Minnesota Press, pp.3-30.
- LACLAU, Ernesto, “Politics and the Limits of Modernity.” In Universal Abandon Ed. Andrew Ross., Minneapolis: University of Minnesota Press, 63-82. 1988.
- LYOTARD, Jean-François, The Postmodern Condition: A report on Knowledge, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1984.
- NOHUTÇU, Ahmet, “Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri”, (15.05.2005).
- ÖĞÜT, Adem, Bilgi Çağında Yönetim, Nobel Yayınevi, Ankara, 2001.
- RILEY, Thomas, Electronic Governance and Electronic Democracy, The Commonwealth Secretariat, London, UK, 2000.
- JAMESON, F., Postmodernism or the Culture Logic of Late Capitalism, Durham, 1992.
- TOFFLER, A., Üçüncü Dalga, (Çev.: Ali Seden), Altın Kitaplar Yay., İstanbul, 1981.

UÇKAN, Özgür, E-Devlet, E-Demokrasi ve Türkiye, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması İçin Strateji ve Politikalar-I, Literatür Yayıncılık, 2003, s. 47.

YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1995.

Dergiler

BENGSHİR, Kaya Türksel, “Devlet - Vatandaş İletişiminde e-Posta” Amme İdaresi Dergisi, cilt: 33, Sayı: 4 Ankara Aralık 2000.

BENNET, T. JAMES, “Yeni Bilgi Teknolojisi ve Refah Değişen İş Dünyası” Liberal Düşünce, Çev. Cahit Güren, Sayı: 9, Kış 1998.

BİLEN, Mahmut ve Cahit Şanver, “Genişleyen Devletin Bunalımı ve E-Devlet”, I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Ün., İİBF Yayını, İzmit, 2002.

ERGÜN, Turgay, TODAİ Dergisi, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997.

SAKAL, Mustafa, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme”, SDÜ İİBF Dergisi, Cilt: 5 Sayı: 1, İsparta, 2000.

ŞENER, Haşan Engin, “Bilim Kuramı Bakımından Postmodernizm ve Kamu Yönetimi,” (1999/2000 Öğretim Yılı -Yayımlanmamış- Kamu Yönetimi Bölümü Bitirme Tezi), Ankara, Haziran. (2000).

WILSON, Woodrow, "İdarenin İncelenmesi", Woodrow Wilson Seçme Parçalar (Çev. Nermin Abadan), İstanbul, Türk Siyasi İlimler Derneği, 1961, s. 53-79. [Yazının orijinal tarihi 1887'dir],

ŞEN, Ercan: “Kamusal Bulanıklık ve Yalan Kültürü”, Tezkire, Yıl: 10, Sayı 22, Ankara, 2001, s. 10.

ŞENYÜCEL, Zorlu: Bilim, Eğitim, Düşünce Dergisi, Haziran 2003.

İnternet Siteleri

www.bilgislem.org.tr (erişim tarihi 15.05.2005).

www.digitaldevlet.com (erişim tarihi 07.05.2007).

www.bilisimsurasi.org.tr (erişim tarihi 07.05.2007).

www.bilgiyonetimi.org (erişim tarihi 07.05.2007).

www.cdevlet.net (erişim tarihi 07.05.2007).

KÜRESELLEŞME, ETKİN DEVLET VE TÜRKİYE

Demokaan DEMİREL*

GİRİŞ

Tarihsel perspektif açısından devlet olgusunun toplumların sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre süreklilik taşıyan bir evrim geçirdiği görülmektedir. İlkel toplumda, göçebe bir hayat süren topluluklarda bugünkü anlamıyla tam bir devlet kavramı ve bilinci yerleşmemiştir. Tarım toplumuna geçilmesiyle bu toplumun temel ekonomik faaliyeti olan tarımsal üretimle birbiri üzerinde egemenlik kuran feodal nitelikte derebeylikler oluşmuştur. Sanayi toplumu ise bugünkü anlamıyla modern ulus yapısını ortaya çıkarmış, toplumsal yaşam kalitesi daha da yükselmiştir. Bireylerin çeşitli hak ve özgürlüklerden çağdaş anlamda yararlandığı fiili bir toplumsal sözleşmenin ürünü olan sanayi çağı devleti siyasal iktidarını modern anlamda ilk kez bireyin temel hak ve özgürlüklerini dikkate alarak sınırlama yoluna gitmiştir. Sanayi Çağı aynı zamanda kamu yönetiminin ve bürokrasisinin kurumsal anlamda gelişmeye başladığı bir dönemde olmuştur. Kamu yönetimi Weber'in ona atfettiği geleneksel niteliklerini bu dönemde kazanmıştır.

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı'yla birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir konu halini almıştır. Dünya çapında etkili olan ekonomik kriz ve bunalım devletin kamusal alandaki hükümranlığını daha da arttırmasının yanı sıra, devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir "Refah Devleti'ne" dönüştürmüştür. Devletin sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarının gitgide artması hem toplumsal anlamda bir bağımlılık kültürü yaratmış, hem de devlet tarafından sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik unsurlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur.

1973 Petrol Kriziyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünya ekonomilerini olumsuz etkilemesi bu kez Keynesgil politikalara ve Refah devletine ağır eleştirilerde bulunulmuştur. Neo-liberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen Yem anlayış devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atmıştır. Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980'li yıllardan sonra reform yapma gereğini duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı reformlar uygulamıştır.

* Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi.

1980’li yıllar, özellikle özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990’lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. Bu nedenle 1990’lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceğidir.

Küreselleşmeyle beraber yaşanan toplumsal dönüşüm ulus devleti artık tek başına dünya haritasında oyun kurallarını belirleyen bir aktör olmaktan çıkmış, bölgeselleşme, bloklaşma ve yerelleşme kavramlarıyla kamu yönetimi alanında yepyeni yönetim tarzlarının gelişimi sağlanmıştır. Bu yönetim tarzları esas itibarıyla zayıflayan ulus devleti birtakım yöntemlerle esnek ve etkin kılmaya yöneliktir ve her bir yönetim tarzının bütüncül (holistic) bir bakış açısıyla etkin devleti gerçekleştirmede dikkate alınması gerekir. Çalışmada ilk önce küreselleşme kavramına ve bu kavramın kamusal alandaki etkilerine değinilmiş, ardından etkin devlet kuramına ilişkin yeni yönetim perspektifleri incelenmiştir.

1- KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLET YÖNETİMİ

1.1. Küreselleşmenin Tanımı ve Boyutları

Küreselleşme günümüzde ekonomiden siyasete, siyasetten yönetime, toplumsal ve kültürel alanlara kadar etki edebilen geniş çaplı bir kavramdır. Küreselleşme bir anlamda maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamına gelmektedir. Küresel kavramı, ilk defa Marshall Meluhan’ın “Komünikasyonda Patlamalar” (1960) adlı kitabında bu yeni süreç için Global Köy terimini kullanması ile literatüre girmiştir (Hasanoğlu, 2001: 72).

Küreselleşmenin siyasi alanda dolaşıma girmesi 1980’li yıllarla birlikte Thatcher- her ve Reagan tarafından temsil edilen yeni muhafazakâr anlayışın iktidar dönemlerine rastlamıştır. 1990’lı yıllara gelindiğinde ise artık küreselleşme söylemi her yanı kaplamıştır (Aktel, 2003: 6). Kavramın tanımlanmasında üzerinde uzlaşılmış bir görüş yoktur. Kavram küreselleşme taraflarınca (aşın küreselleşmeciler) olumlu, karşıtlarınca (şüpheciler) olumsuz değerlendirilmektedir.

Küreselleşme taraflarına göre, küresel piyasa önceki dönemlere göre çok daha gelişkin durumda ve ulusal sınırları yıkıp geçmekte, uluslar egemenliklerin:, siyasetçilerde olayları etkileme yeteneklerini kaybetmektedir. Küreselleşme karşıtlarına göre ise, küreselleşme refah devletini yok edecek minimal devleti amaçlayan çevrelerin kullandığı bir devrimdir (Aktel, 2003: 12- 15).

Giddens ise, (2000: 153) küreselleşmenin uluslararasılaşma ile aynı anlama gelmediğinin altı çizilmesi gerektiğini, küreselleşmenin sadece uluslararasıındaki

bağların yakınlaşması değil, aynı zamanda ulusların sınırlarını aşan küresel sivil toplumun çıkışı gibi süreçleri de içerdiğini, küreselleşmeyle birlikte devletlerin düşmanlardan ziyade risklerle ve tehlikelerle yüz yüze kaldıklarını ifade eder. Küreselleşme, diğer bir deyişle yeni dünya düzenim, kapitalizmin seçenezsiz bir sistem olarak üstünlüğünü kabul ettirmesi biçiminde de yorumlamak mümkündür (Şayian, 1995: 178). Zira küreselleşme, ulusal ekonomik sınırların kaldırıldığı biçimde yorumlandığında, ulus devletlerin ekonomik manevra alanları, gelişmiş merkezlerin alanlarıyla kısıtlanmış olmaktadır (Önder, 2003: 252).

OECD'nin küreselleşme ile ilgili olarak önerdiği tanım üç faktörden oluşmaktadır (Bağçe, 1999: 9):

1. Ulus aşın şirketler gibi güçlü yeni aktörlerin sahneye girişi,
2. Bilgisayar teknolojisinin iletim ve enformasyon alanındaki hızlı yayılımı,
3. Çoğu ülkede regülasyon politikalarının benimsenmesidir.

Küreselleşme, ülke ekonomilerinin dünya ekonomisiyle entegrasyonu, diğer bir ifadeyle dünyanın tek bir pazarda bütünleşmesi olarak da tanımlanabilir (Kutlu, 1998: 366-367). Yamak'a göre (1998: 7) küreselleşme, sermaye ve mal/hizmet akışının çok hızlandığı, serbestçe ve hiçbir sınır tanımadan değiş tokuş işlemlerinin yapıldığı yeni bir dönemin özelliğidir. Cangir ise; (2001: 205) küreselleşmeyi blokların, kamplaşmanın ortadan kalktığı, ekonomik, sosyal ve kültürel yönden ülkelerin birbirine daha çok bağımlı hale geldiği bir entegrasyon dönemi, duvarlarla ayrılan bir dünyadan uluslararası bilgi ağlarıyla örülmüş ulus aşırı bir sisteme geçişi anlatan bir kavram olarak tanımlar.

Küreselleşmeyi etki ettiği alanlar bakımından ekonomik, siyasal ve kültürel küreselleşme şeklinde üç boyutta kategorize etmek mümkündür:

Ekonomik küreselleşme, ulusal ekonomilerin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleriyle belirlenmesi olarak yorumlanmaktadır (Yeldan, 2001:14). Ekonomik küreselleşme, aslında açık pazar ekonomisinin kapitalist örgütlenme mantığının sağladığı etkinliği gözler önüne sermekte, uluslararası ticaretin örgütlenme noktasında öne çıkan Batılı sermaye çevrelerinin ulaştığı zenginliğe işaret etmektedir (Aktel, 2003: 57). Bu süreç ekonomik bütünleşme olgusunu da beraberinde getirmektedir. Sonuçta çok uluslu sermayenin gereksinim ve isteklerine uygun bir ekonomi yapısını kurmayı hedefleyen neo-liberal politikaların sürekli genişleyen bir uygulama alanı bulmasına yol açmaktadır (Doğan, 2002: 33). Bu kavram, mal ve faktör akımlarının engellenmeksizin gerçekleştirilebilirliği ile

piyasa aktörlerinin rekabette eşit fırsatlara sahip kılınmasını içermekte üretimin, finansın, ticaretin küreselleşmesini anlatmaktadır (Bayraktutan, 2003a: 146- 147).

Siyasal anlamda küreselleşme, devlet - toplum - birey arasındaki ilişki ve rollerin yeniden şekillendirilmesini gerektirmekte, ulus devlet karşısında uluslar üstü mekanizmalarla beraber, sivil topluma yönelik inisiyatif kullanımında demokratikleşme ekseninde bir artış sağlamaktadır. Avrupa Birliği'nin 1950'lerden itibaren ekonomik bütünleşmenin çeşitli aşamalarını başarıyla tamamlayarak bugün konvansiyonel ve kurumsal federatif bir birleşik Avrupa yaratma çabası siyasal küreselleşmenin ulus devletlerin tek başına yaratamayacakları bir süreç olduğunu içinde bir takım bölgeselleşme (bloklaşma) ve ulus üstü entegrasyon çabalarını da içerdiğinin en güzel örneğidir. Siyasal küreselleşme ulus devlet içinde homojenleşme ekseninde bir temsil mekanizması öngörülmesi nedeniyle zaten kendini zor ifade eden demokrasi anlayışının daha katılımcı bir renge bürünmesini de sağlamaktadır.

Kültürel alandaki küreselleşme eğilimi toplumların hem sorunlarını, hem de tartışma ve çözümlerini ortak hale getirmektedir (Aktel, 2003: 60). Kültürel anlamdaki küreselleşme de farklı kültürlerin post modern söylem üzerinde temellenen cemaatsellik ve çok parçalılık özellikleri ışığında yan yana yaşaması, toplum sözleşmesinin bir anlamda yemden ve fiilen uygulanması üzerine vurgu vardır. Çok kültürlülüğü, ulus devlet içinde bir kültür çeşnisini yaratan ulaşım ve iletişim ağlarındaki hızlı gelişmelerdir. Kültürler arasındaki farklar azalmakta pek çok konuda (demokratikleşme, insan hakları, hukuk devleti, çevre, savaş, doğal afetler) ortak tepkiler ortaya çıkmaktadır. Kültürel küreselleşmenin olumsuz etkisi ise, ekonomik rekabet açısından önde gelen gelişmiş ülkelerdeki değerlerin, gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerdeki yerel kültürel mozaik ve gelenekleri aşındırarak taklitçi bir kültür yozlaşması yaratması, bu toplumları daha fazla tüketime yönlendirerek bir "tüketim toplumu" oluşturması tehlikesidir. Sonuç olarak küreselleşme tanımı ve boyutlarıyla coğrafi sınırları, devletleri birbirinden ayıran bir öge olmaktan çıkarmaktadır (Sezen, 1999: 60).

1.2. Refah Devletinın Bunahımı ve Yeni Siyasal Trendler

II. Dünya Savaşı sonundaki yemden yapılanma sürecinin bir ürünü olan refah devleti esas olarak egemen, güçlü, genişleyen ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlettir. Bu dönemde iktisadi yaşama keynesgil politikalar doğrultusunda doğrudan girişimci ya da düzenleyici olarak aktif bir biçimde müdahale eden devlet, klâsik hizmetleri ve bireylerin doğal haklarını sağlamanın ötesinde, onları sosyal risklere karşı koruma ve asgari bir yaşam standardını garantiye alma görevini de üstlenmiştir (Sezen, 1999: 42- 43).

Refah devleti anlayışı, piyasanın yetersizliği nedeniyle ıslah edilmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu dönemde piyasa ekonomisinin başarısızlığına ilişkin teoriler geliştirilmiş ve kamunun, ekonomik faaliyetleri ve bireylerin refahını belirlemede belirleyici olması gerektiği görüşü egemen olmuştur (Al, 2002: 116).

Refah devletinin özelliklerini vurgulayan Aktan (1999: 43-45) bu devletin müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı, girişimci ve bireylere hak ve özgürlük sağlama bakımından pozitif olduğunu belirtir.

Refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içindedir (Şayian, 2000: 11). Özellikle 1960’larda yıldızı iyice parlayan “refah devleti” anlayışı 1970’lere gelindiğinde ekonomik anlamda yaşayan stagfasyona bir çözüm formülü olan neo-liberal ve neo-keynesgil politikalar doğrultusunda ekonomik krizi önlemeye ve insanları refah devletinin yarattığı atalet ve bağımlılık kültüründen kurtarmaya yönelik olarak yeni sağın geliştirdiği “minimal-girişimci devlet” yaklaşımıyla işlevsizleşmiştir.

Devleti içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik neo-liberal politikaların siyasal alandaki söylemi olan yeni sağ ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade eder (Aksoy, 1998: 4). Yeni sağın ekonomik boyutunu oluşturan yeni sağ politikalar ana tema olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve mücadelecili bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir (Yayman, 2000: 144).

İnsan özgürlüğünün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan ve ekonomik eşitlik, toplumsal adalet gibi sorunları göz ardı eden yeni sağ anlayış “laissez-faire” (bırakınız yapsınlar) deyimi ile özetlenen 19. yy liberalizminin çağdaş yorumudur. Devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı, bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabul eden söz konusu anlayış, 1970’lerin krizinin 1979 - 1981 arasında yaşanan İkinci Petrol Şokuyla daha da ağırlaşmasıyla birlikte aynı dönemde iktidara gelen İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan hükümetlerinin ürünüdür (Doğan, 2002: 41).

Güçlü ve özgür bir birey, özgür bir piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan yeni düşünce, kapitalizminin girdiği krizin baş sorumlusu olarak devleti görmekte ve yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu kabul ederek refah devletine şu eleştirilerde bulunmaktadır: (Sezen, 1999: 55)

1. Devletin ekonomik yaşama doğrudan (üretici olarak) ya da dolaylı (piyasaları

düzenleyici olarak) müdahalesi kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta, özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.

2. Kamu niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Temel politika araçları olarak piyasanın koşulsuz egemenliği, minimal, gece bekçisi, regüle edici, katalizör gibi adlarla tanımlanan aslı fonksiyonlarına çekilmiş bir devlet, özelleştirme ve deregülasyon (merkezi gücün yerel birimlere dağıtımı) öngörülmektedir.
3. Kamusal hizmetleri tüketen taraf vatandaş olarak değil, müşteri gibi kabul edilmeli, hizmetler fiyatlandırılmak ve sadece hizmeti satın alma gücünden yoksun yurttaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmeli kamu yönetimi işletmeci bir anlayışla yönetilmelidir.
4. Ayrıca refah devletinin sosyal harcamalarının haksız gelir transferine yol açtığını savunmaktadır. Görüldüğü gibi yeni sağın savlan, özgürlüklerin kısıtlayıcısı, hatta yer yer yok edicisi devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Çünkü zaten piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir (Güler, 1996: 51).

Yeni sağ 1970'lerin sonunda devlet ile sivil toplum arasındaki sınırları yeniden biçimlendirmeye koyulmuştur. Bunu yaparken sivil toplumu devlet karşısında öncelemiştir (Eryılmaz, 2001: 211-212). Liberalizm ve kamu tercihi teorisi ile temellendirilen yeni sağ özgürlüğün güvencesinin piyasa ekonomisi ya da kapitalizm olduğu inancına dayanmakta, özgürlük düşüncesini yüceltmekte ancak tıpkı önce yüzyıl liberalizm gibi eşitlik sorunu atlamaktadır (Güler, 1998: 4).

Yeni sağa geçiş sürecinde devlet ekonomik ve sosyal yapılanmanın anahtar rolünü oynamak, bu nedenle de bu yemden yapılanmanın külfetini, yönlendirmesini, yasal düzenlemelerini yapıp uygulamaya koymayı üstlenmek durumundadır. Bu durum mevcut bazı örgütleri ortadan kaldırsa bile yeni işlevlerle yenilerinin oluşmasını kaçınılmaz kılmakta, kamu personeli sayısında bir yönden azalma, diğer yönden artırma çabası içine girilmektedir. (Aksoy, 2003: 565).

Yeni sağ akıma yöneltilen diğer eleştiriler arasında geniş halk kitlelerinin devletten beklentilerinin piyasadan beklenti şekline çevrilememesi, pazarın her

1 Kamu Tercihi Teorisi, devletin ekonomiye yaptığı düzenleme ve müdahalelerin sonuçlarını ortaya koyar. Devletin aşırı büyümesi ve devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırsız olması sonucunda devletin kendisinden beklenenleri yerine getirmesinde başarısız kalması tezine dayanır (Yayman, 1998: 42).

zaman etkin olduğu varsayımının da yanlışlığının gerek sosyal bilimciler gerek uygulayıcılar tarafından gittikçe artan oranda kabul görmesiyle 1980'lerin mali krizinin aslında bir devlet krizi olduğu savı yer almaktadır (Ateş, 2001: 46). Tüm bu eleştirilere rağmen yem sağın ve onun ekonomik dar boğazlara karşı sunduğu minimal devlet modelinin uluslararası kamu yönetimi reformlarında etkisini gösterdiği görülmektedir.

1.3. Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri

Bu başlık altında küreselleşmenin kamu yönetimine olan yansımalarından ulus-devletin aşınması, sivilleşme ve devletin yürütme erkini temsil eden kamu yönetimindeki değişim ele alınmıştır.

1.3.1. Ulus-Devletin Aşınması Sivilleşme ve Kamu Yönetiminde Değişim

Küreselleşme, ulus devlet mantığına zaten ters olan farklılaşma ve çoğulculuğu savunan demokrasinin yeşermesi ile ulus devleti ve merkeziyetçi yönetim yapılarını eritmekte, uluslar üstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirerek yerel değer ve farklılıkları canlandırmakta, (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 25) yerinden yönetimin önemini artırmaktadır.

Uluslar-üstüleşen sermayenin sınırsız ve engelsiz hareketliliğim yansıtan küreselleşme süreci, ulus devletin egemenliğinin yeniden tanımlanmasına yol açmış gözükmektedir. Diğer bir ifadeyle, devlete ve kamu yönetimine ait ne varsa, karşı karşıya kalınan paradigma değişimi nedeniyle hepsi yemden okunmak ve değerlendirilmek zorundadır (Parlak, 2003: 356). Küreselleşme devlete mutlak anlamda bağlılığa gen dönüşü imkânsız hale getirmektedir. Uluslararası ekonomik faaliyetlerin artması ve uluslararası pazarların genişlemesi, ulusal ekonomik hedeflerin sadece ulusal devletlerin yapacağı düzenlemelerle gerçekleşmesini zorlaştırmaktadır (Yüksel, 2001: 14).

Küreselleşme ile bir takım kamu örgütleri ulus-devletlerin yetkilerinin uluslararası örgütlere verilmesiyle işlevsiz hale gelmektedir. Kamuda kural koyucu örgütlere ihtiyaç azalmakta, kamu yönetimi sadece kurallar yönünden değil, örgütler yönünden de küçülerek ülke içinde ve dışında etkisini yitirmekte, devletin etki alanı bir yandan küresel aktörler diğer yandan egemen bir özne hale gelen bireylerce daraltılmaktadır.

Kamu yönetiminin çevresi değişerek kamu denen olgu boşlukta kalmakta, özel sektörle kamu sektörü arasındaki rijit sınırlar ortadan kalkmaktadır. Ayrıca kamu personel yönetiminde şekil değiştirmekte insan kaynakları yönetiminin esnek çalışma saatleri, tele-çalışma, performansla dayalı ücret norm kadro uygulamaları

yaygın olarak benimsenmektedir. Buradan hareketle küreselleşmenin, kamu yönetimi alanında kitle tüketimine yönelik seri üretim olan fordist anlayıştan iletişim ve bilgi teknolojilerinin yoğun kullanıldığı üretim tesisleri ve bilgi ve kaliteyi ön plana çıkaran post-fordizme geçişi sağladığı ve weberyen bürokratik yönetiminin esasları olan uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, yönetimde rasyonellik, çalışanların katı yasal kurallara bağlılığı gibi ilkelerin zayıflatıldığı (Saran, 2001a: 38-48) söylenebilir.

Küreselleşme yaklaşımı ile görüldüğü gibi kamu yönetimi, kamu hizmeti ve organizasyonları köklü bir biçimde değişmiştir. Ulusal egemenlik ulus devletten olağanüstü örgütlere doğru kayarken yerel yönetimler ve sivil toplumun da etki alanı alabildiğince genişlemektedir. Böylece bireyler ülkeleri tarafından sunulan hizmetleri karşılamakta ve yepyeni taleplerde bulunmaktadır. Kamusal hizmetlerin standartlarında artı yönde bir değişim söz konusudur. Yönetimden beklenti ve talepler birçok ülkede hemen hemen aynıdır (Al, 2002: 282).

Canlı, dinamik, renkli, katılımcı, araştırmacı ve politik mekanizmayı etkileyici bir sivil toplum bugün küreselleşmenin de etkisi ile kamu yönetimi üzerindeki yenilik talepleriyle katılımcı demokrasinin olmazsa olmaz koşulu haline gelmiştir (Çaha, 1997:30-31).

Aşağıda ayrıntılı olarak sunulacak olan yeni yönetim yaklaşımı ve tekniklerini sadece işletme yönetimi alanında uygulanabilecek olgular olarak görmemek gerekir. Bunların hemen hepsi işletme yönetimi literatüründe yer alsa da söz konusu yaklaşım ve teknikler küçük ya da büyük, basit ya da karmaşık özel ya da kamu, yönetim olayının bulunduğu her yerde düşünülebilecek ve uygulama alanı bulabilecek oluşumlar olarak değerlendirilmelidir (Saran, 2001b: 42).

1.3.2. Etkinlik ve Etkin Devlet Yaklaşımı

Etkinlik, mevcut imkânların en iyi kullanımıyla ilgilidir. Bir diğer ifadeyle etkinlik “doğru olan işi yapmak” verimlilik ise “işleri doğru yapmak” anlamına gelir. Verimliliğin gerçekleşme derecesi etkinliği belirler (Saygılıoğlu ve An, 2003: 53-54). Bir başka tanıma göre etkinlik “örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ve stratejik amaçlarına ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur” (Kübalı, 1999: 39). Etkinlik, üretim maliyetinin minimize edilmesini öngören ekonomik etkinlik, kamu harcamalarının en aza indirilmesi anlamına gelen idari etkinlik (Nadaroğlu, 1994: 79), kıt kaynaklarla mümkün olan en yüksek hasılayı elde etmeyi ifade eden üretimde etkinlik (Suiçmez, 2002: 174) ve gelirin toplum bireylerince adil bölüşümünü anlatan bölüşümsel etkinlik olarak dört farklı boyutta ele alınabilir.

Etkin devlet anlayışı, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde ve işlemlerinde aranan istikrar, güvenilirlik ve hız özelliklerini bünyesinde toplayan, girişimcileri ve ilgilileri destekleyici güce sahip olan bir anlayıştır.

Etkin devlet arayışı ise, mevcut ilişkiler ve işlemlerde aranan iletişim kolaylıklarıyla son teknoloji vasıtasıyla sürdürülen bağlantılar açısından güven duygusunun artırılması ve maliyet düşürücü seçeneklere odaklanılmasına yöneliktir (Alp- türk, www.ceterisparibus.net 16.11.2004).

Küresel ölçekte neo-liberalizmin savunucusu Dünya Bankası 1990'ların ortalarına kadar minimal devlet yaklaşımı benimserken, 1997 Raporu etkin devlet yaklaşımına odaklıdır. Etkin devlet kavramı özellikle az gelişmiş ülkelerin devlet faaliyetlerinde etkinliğin yükseltilmesi için bir takım stratejiler ortaya koymaktadır. (Güran ve Cıngı, 2002: 78).

Etkin devletle vurgulanan devletin yeni ve farklı rol tanımının yapılması gerektiğidir. Devlet, büyümenin doğrudan temin edicisi değil bir ortağı ve katalizörü olarak piyasanın genişlemesine olanak sağlayacak, onun bir teminatı olacaktır. Burada etkinlik öncelikle piyasanın gelişmesine olanak tanıyan kamu kurumlarının varlığına dayandırılmakta, bunun küresel bütünleşme için gerekli ön koşullardan biri olduğu ileri sürülmekte, küresel ekonomide meydana gelen değişimlerle devletin yem rolü konusunda bir paralellik kurulmaktadır.

Etkin devlet yaklaşımı ile devlet-piyasa ilişkilerinde temel bir değişimi öngören Dünya Bankası, yeniden “devlete karşı piyasa” tartışmasını verimsiz bulmakta bunun yerine ortaklık kapsamında piyasayı destekleyici ve tamamlayıcı devlet faaliyetlerini önermektedir (Güzelsarı, 2003: 28-30).

DB ise etkin devleti şöyle tanımlar (World Bank, 1997: 1):

“Etkin devlet halkın daha sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürmesi amacına yönelik mal ve hizmetler sunması ve piyasanın canlanması için gerekli kural ve kurumları oluşturmaya anlamına gelmektedir. Etkin devlet olmaksızın ekonomik ve sosyal anlamda sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir. Etkin devlet, mal ve hizmetleri doğrudan sunarak değil, fakat katalizör ve kolaylaştırıcı olarak büyüme ve kalkınmanın merkezindedir.”

DB'na göre devletlerin müktedirlik ve etkinliği (Aktan, 2003a: 293) birbirlerinden ayrı hususlardır. Devletler açısından müktedirlik, düzen, kamu sağlığı ve temel altyapı gibi toplu hizmetleri gerçekleştirme ve teşvik etme kabiliyetidir.

Etkinlik ise, bu kabiliyetin söz konusu hizmetlerin karşılanması ile ortaya

çıkır. Bunun içinde devletin rolünün kapasiteye uygun hale getirilmesi, kamu kurumlarının canlandırılarak kapasitenin artırılması gerekir.

Saygılıoğlu ve An (2003: 62), etkin devleti kamu hizmetlerini ve onun yönetimini hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturabilen, hizmetlerin yürütümünü halkın denetimine açık biçimde, halkın katılımı ve katkısı ile piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen, gücünü toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan iyi yönetim esaslı bir devlet olarak tanımlar.

Etkin devlet her ne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlansa da; temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanması hükümetin verimli ve yararlı politikaları planlanması/uygulanmasındaki kapasitesine atıf yapılmaktadır (Gökbunar ve Yanıkkaya, 2004: 12). Böyle bir devlet yapılanması, değişime uyum sağlayacak esnek bir bürokratik yapı sayesinde toplumsal taleplere hızlı cevap verebilme yeteneğine de sahiptir (Demir, 2003: 114).

2. ETKİN DEVLET KURAMLARI

Devleti etkin kılmaya yönelik belli başlı teoriler şunlardır (Ateş, 2003: 182-184):

2.1. Amaca Varma (Başarı) Teorisi

Bu teoriye göre, her bir organizasyon belirli amaç veya amaçları ve organizasyonun nihai hedefleriyle ilintili etkinlik değerlendirmelerini gerçekleştirmek için kurulur. Amaca varma metotları sadece tamamlanan hesaplamalara ilişkin olup etkinlik sorunuyla ilgisi yoktur. Bu bakış açısına göre; bir organizasyon açık amaçlara sahip olmalı ve bu amaçlara ulaşmayı önceden kararlaştırmalıdır. Her bir amaçta ilerlemeyi değerlendiren geçerli yollar mevcuttur. Kamuda devletin etkinliğine yönelik amaç tanımlamalarında pek çok ideolojik bakış açısı vardır. Devletin amaçları konusunda bu kutuplaşma devletin etkinliğini açıklamada geçerli tek bir başarı teorisini ileri sürmenin imkânsızlığını gösterir. Örneğin; Hobbes'a göre, devletin tek amacı bireysel ve ulusal güvenliği dış güçlere karşı korumaktır. Yine sosyalist düşünce refah devletinin 20. yy.daki yükselişiyle birlikte devletin amaçları da artmış hemen hemen her şey devletin sorumluluk alanına verilmiştir.

Devletin etkinliğini tek başına açıklamada amaç teorisinin yetersizliğini gösteren ikinci etken, devlete ilişkin amaç tanımlamasında, siyasi liderlerin ve vatandaşların algılamalarındaki farklılıktır.

2.2. Sistem Teorisi

Sistem kavramı çark (döngü) kavramından elde edilmiştir. Bu bakış açısına göre, her sistemin belli bir çevrede çalışmakta olduğu ve girdi, süreç ve çıktı bileşenlerinden oluştuğu görülür. Girdi ve çıktı arasındaki bağ (süreç), açık ve somut olarak tanımlanırsa sistem etkinliği sağlar. Etkinlik (maksimize çıktı) girdiyi hazırlama gücüne, girdiyi işleme-çıktıyı organize etme metoduna ve sistem dengesini muhafaza etmeye bağlıdır. Teoriye göre, bir organizasyonun uzun ömürlülüğü etkinliğinin temelidir. Özetle, kamusal etkinlik çevre, girdi, süreç ve çıktı elementleri temelinde ölçülmelidir. Devletin girdileri, devlet emrindeki vasıta ve kaynaklardır. Çıktılar, nihai anlamda devletin üretmiş olduğu mal ve hizmetleri, kamusal eylemleri kapsar. Çevresel faktörler, süreci olumlu veya olumsuz etkiler. Bu teorinin eksik yönü, etkinliği değerlendirmede çıktının temel anlamda bağımsız bir biçimde kullanılamamasıdır. Çıktılar amaç ve hedeflerle birlikte göz önüne alınır.

2.3. Halkın Tatmini Teorisi

Teoriye göre, vatandaşların gereksinimlerini karşılayan devlet etkin bir devlettir. Devletin etkinliğinin derecesi vatandaşların tatmin oranıyla orantılıdır. En etkin devlet, vatandaşlarının ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayan devlettir. Bu teorinin eksik tarafları şunlardır:

1. Belirli bir elite veya seçilmiş bir halk grubuna dayalı hükümetler hâlâ vardır ve bu tip hükümetler sadece elit kesimin tercihleri doğrultusunda etkinliği tanımlar.
2. Pratikte vatandaş tatminini ölçmek zordur. Kamu yönetimindeki eksiklikler kişilerce farklı biçimlerde anlamlandırılabilirdiğinden, her konuda kamuoyunun görüşlerini değerlendirmek hemen hemen imkânsızdır.
3. Çoğunluğun tatmini kavramı, çoğunluğun fikrinin abartılması ve azınlığın fikrinin önemsiz diye bir kenara bırakılması tehlikesi nedeniyle tartışmalı bir kavramdır.
4. Vatandaşlar kamusal eylemlerin detaylarına girmez ve onlarla ilgilenmezler. Sadece sonuçlara bakarlar. Bu nedenle teoriye göre etkinlik, hiç kimsenin belirli bir siyasa veya eylem setine ilişkin sonuçları kontrol edememesine rağmen sonuçları üzerinde odaklanır.

2.4. Etkinliğin Göreceliliği Teorisi

Teoriye göre, etkinliğin derecesi ve etkinlik kavramı hakkında tek bir standart yoktur. Etkinliğe ilişkin değerlendirmelerin çoğu samimi olmaktan çok, değerlendirmeleri yapan kişilerin şahsi bakış açılarını yansıtmaktadır.

Bu nedenle etkinlik değer yargılarına ilişkin bir konu olarak göz önünde tutulmalıdır. Bu durum, devletin etkinliğine ilişkin esasları değerlendirmeyi önemli ölçüde kısıtlamaktadır.

3. ETKİN DEVLETİN ARAÇLARI OLAN YENİ YÖNETİM TARZLARI

3.1. Toplam Kalite Yönetimi

TKY, özel veya kamu kurum ve kuruluşlarının müşterilerini memnun etmek amacıyla bir dizi yönetsel ilke yönetim ve teknikle örgütsel süreç, kaynak, etkinlik ve ilişkileri, çalışanların da tam ve gönüllü katılımı ile sürekli iyileştirerek sundukları mal ve hizmetlerde kalite, verim ve etkinliğe ulaşmalarını sağlayan bir yönetim modeli, yaklaşımı ve felsefesidir (Nohutçu, 2003: 237). TKY, tüm süreçlerin, ve hizmetlerin genel müdürden en alttaki çalışanına kadar tüm çalışanların tam katılımı yolu ile geliştirilmesi iç-dış müşteri tatmininin artırılması ve müşteri bağlılığının sağlanması amacı ile işletmede alınan sonuçların sürekli iyileştirilmesine dayanan, müşteri beklentilerini her şeyin üzerinde tutan ve müşteri tarafından tanımlanan kaliteyi tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında ürün ve hizmet bünyesinde oluşturan, hataların çıkmadan önlenmesi yaklaşımını benimseyen modern bir yönetim anlayışıdır (Ardıç, 2004: 135).

TKY'nin temel amacı, hammadde temininden tüketiciye ulaşmasına dek bir aşamada kaliteyi sağlamak, bir başka anlatımla kaliteyi işletmenin bütününe yaymaktır. Sadece ürün veya servisin kaliteli olması yetmez. Bu bağlamda toplam kaliteyi sistemsel düşüncenin en ilen aşaması olarak görmek yanlış olmaz (Yamak, 1998: 135).

TKY'nı oluşturan temel ilkeler arasında müşteri odaklılık, bir takım çalışması çerçevesinde üretim sisteminin daha da iyileştirilmesini sağlayacak olan toplam katılımcılık ve yeni bir işletme kültürünün oluşturulması gibi ilkeler vardır (Yılğör, 1999: 10).

TKY, yöneticilerin “karar verme” ve “kontrol etme” fonksiyonlarını daraltmış ve danışmanlık fonksiyonunu artırmıştır. Uygulamada “güçlendirme”, “ters piramit” ve “yatay organizasyon” şeklinde ortaya çıkan bu anlayış organizasyonlarda düşünen ve karar veren ile işi fiilen yapan arasındaki ayrımı ortadan kaldırmış veya en azından bulanık hale getirmiştir (Koçel, 1999: 293).

TKY'nı geleneksel yönetim biçimlerinden ayıran temel nokta; müşteri odaklılık (sadece dış müşterilerin değil, örgüt içi personeli ifade eden iç müşterinin de tatmini) çalışanların tam katılımı, sürekli gelişme, üst yönetimin desteği ve liderlik, örgütsel kültürün değişimi ve süreçlerle yönetim gibi öğelerdir.

Kamu kuruluşları da TKY ile tıpkı işletmeler gibi kendilerini çevreleyen yoğun toplumsal, siyasal ilişkiler içinde ayakta kalabilmek ve müşterileri olan vatandaşlara kendilerini kabul ettirebilmek için onların beğenisini kazanmalıdır (McGowan, 1995: 322). Fakat TKY'nin kamu yönetimine uygulanması müşteri-vatandaş, ürün-hizmet ikilemi, kamu örgüt kültürü ve liderliğin önemi, insan kaynakları ve performans yönetimi (Nohutçu, 2003: 245- 248) alanlarında sorunlarda doğurabilecektir. Yine de TKY “yönetimde rönesans” (Aktan, 2003b: 169) sayılabilecek bir devrimdir.

3.2. Yönetişim

Yönetişim kavramı, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutuyla ele alınabilir: Sistemsel olarak yönetim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısıyla belirlenen hükümetten daha geniş bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Siyasal Boyutta Yönetişim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimini değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde katılımını öngörmektedir. Yönetsel boyutta kastedilen ve amaçlanan ise etkin, bağımsız, saydam, denetlenebilen bir kamu hizmetidir (Göymen, 2000: 6-7).

Yönetişim yaklaşımı yönetim-devlet sisteminin kurumsal-anayasal bakış açısına itiraz etmektedir. Yönetişim kamu yönetiminin kamu gücünü kullanmadan iş yaptırma kapasitesine vurgu yapar. Diğer bir deyişle devlet doğrudan kontrol yerine süreçleri etkileme kapasitesine sahip olmaktadır (Coşkun, 2003: 47).

Yönetişim modelinde “piramit devlet” modelinden (hiyerarşik bürokratik örgütlenme) kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan “ağ devlet” modeline geçilmesi gerektiği önerilmektedir (Klicksberg, 1994). Başka bir deyişle, tek merkezlilik yerine çok merkezliliğe vurgu yapılarak devletin kendisinin tekil bir bütünlük olmadığı, çeşitli organların karmaşık ağ ilişkilerini içerdiği vurgulanmaktadır.

Yönetişim kavramı kamu yönetimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini de ifade eder (Eryılmaz, 2001: 28- 29).

DB, BM ve IMF'nin desteğiyle gelişen yönetim anlayışı, neo-liberal katılımcılık modeli, sermayeye açılan iktidar sandalyesi, kamu kudretini kapitalizm egemen sınıfına teslim etmekten başka bir hedefe sahip olamayan bir açılım (Güler, 2003: 93-116) olarak da değerlendirilmektedir.²

2 Yönetişimin değişik boyutları için bkzn. Coşkun, (2003: 41- 46).

DB yönetişimi demokratik süreç ve kurumlarla tanımlar. Buna göre yönetişim kavramının temel varsayımı, politik olan her şeye ve yönetime duyulan güvensizliği anlatmaktadır. Böylece yönetim ile siyasetin karmaşık ve türbülanslı dünyası dışında devletin işlevleri ile ilintisiz bağımsız ya da otonom bir yönetsel kapasite oluşturulacaktır (Yüctürk, 2002: 26).

Kavram ilk kez 1989'da Dünya Bankası'nın Afrika raporunda kullanılmış iyi yönetişimin (NPM'nin üçüncü dünya ülkelerine uygulanan şekli) katılımıcılık, şeffaflık, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetimde ahlâk, erdem ve liyakati kapsadığı belirtilmiştir (Aktan, 2003a: 176).

3.3. Yeni Kamu Yönetimi (NPM)

İdare (administration) yerme yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir.

Yaklaşımın temel oluşturan ilkeler şöyle özetlenebilir (Yılmaz, 2001: 6):

1. Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konmalı ve yöneticiler bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdır.
2. Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerme getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
3. Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
4. Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
5. Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
6. Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkânı tanınmalıdır.
7. Politika oluşturma görevleri; doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Yeni yönetim paradigması, esasını Weber'ın formüle ettiği yasal rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını, piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkezîyetçi örgütlenme, çıktılara yönelmiş vatandaş- müşteri tatminin esas olan yönetim anlayışı ve teknikleriyle ikâme etme amacını güder ve Weberyen gayri şahsî, hiyerarşik, merkezîyetçi ve biçimsel, dışı kapalı, devletin doğrudan mal hizmet üreticisi konumunda olduğu bir örgüt modelini başarısız görür. Sonuç olarak yeni kamu yönetimi anlayışı bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmeye çalışmaktadır (Eryılmaz, 2002: 233- 237).

3.4. Performans Odaklı Yönetim

Günümüzde kamu yönetiminde etkin devlet gibi arayışlara yol açan üç açıktan biri (diğerleri bütçe açığı ve güven açığıdır) performans açığıdır. Özellikle bütçe açıkları ve kamunun büyüklüğüne bağlı olarak ülke kamuoylarında kamu kesiminin genel olarak pahalı, verimsiz olduğu şeklinde gelen bir kanı mevcuttur.

Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığı dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılabilceği ileri sürüldüğü gibi, kamunun doğası gereği bir performans açığına mahkum olduğu dolayısıyla kamu kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlarda vardır (Yılmaz, 2001: 4). Performans açığı kamu kesiminin en önemli açmazlarından biri olarak görülmektedir.

Performans, iktisadi değerler (Value for money) olan etkinlik (Efficiency), etkililik (Effectiveness) ve az kaynakla çok iş yapma anlamına gelen ekonomikliği (Economy) vurgular. Daha yeni liberal tanımlar performansa adalet ve eşitlik kavramlarını da eklemektedir. Böylece kamu yönetiminde iktisatçı bir bakış açısı ön plana geçmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında hem personelin niteliği hem de kurum başarısı genel olarak ikincil planda kalmakta ve hatta özellikle kurum başarısı göz önüne alınmakta, kamu kurumu kurulduktan sonra kapatılması da pek olağan bir uygulama olmamaktadır (Yüksel, 2004: 7). Kamudan hizmet bekleyenlerin etkisizliği ve kamu hizmetlerinin karmaşık yapısı performans yönetimini engellemektedir. Bu açıdan yetki veren vatandaşlara uyumlu, hesaplanabilir ve daha şeffaf hizmetler yapmaya yönelik kamu sektöründe yemden yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır (Halis ve Tekmkuş, 2003: 171).

Kamu kesimi yönetiminde performans odaklı bir yapılanma, siyasal iktidarın ve bakanların parlamentoya ve seçmenlere karşı, kamu görevlilerinin siyasal iktidara, vergi verenlere ve bireylere karşı, kamu hizmeti gören birimlerin hizmet ettikleri kişilere karşı, kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin atayanlara karşı, alt düzey yönetici ve personelin üstlerine karşı, kamu hizmeti gören kurumların bu hizmeti finanse eden kişi ve kurumlara karşı sorumlu tutulmalarını ve hesap vermelerini sağlamaktadır (Songur, 1995: 13).

1980'li yıllardan beri kamu yönetiminde uygulanmaya başlayan performans değerlendirme yöntemiyle birlikte, en önemli şeyin halkın memnuniyeti noktasında kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi verimsiz çalışmanın, zarar ettirmenin, kötü hizmet sunmanın sorumluluğunu duyuracak bir yönetim anlayışı gerçekleştirilmesi olduğu anlaşılmıştır (Çevik, 2001: 155-156).

Kamu sektörü örgütlerinden, gerek merkezi gerek yerel yönetim örgütlerinde performans ölçülmesi özellikle idarecilerin yerinde karar almaları için önemlidir. Kamu sektöründe performans yönetiminin uygulanmasının dikkatlerin işlerin sonuçlarına yönelmesi, görev tanımlarının değişmesi ve hizmette kalitenin önem kazanması şeklinde bir sonuç doğurması beklenmektedir (Erdumlu, 1996: 2-3).

3.5. Özelleştirme

İlk olarak 1983 yılında bir sözlükte yer alan “özelleştirme” kelimesi, çok genel bir tanımla “özel hale getirmek, sınaî veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak olarak tarif edilmiştir.”³

Özelleştirme kamu kuramlarım, özel yazarların teşvik ediciliğinin hükmü altına alarak, etkin çalışmalarını önleyen unsurları hafifletme yönündeki genel bir çabadır. Özelleştirmenin teorik tabanı, kamu tercihi teorisyenlerinden, ekonomideki tekelleri davranışları inceleyen öğrencilerden veya çıkar gruplarını inceleyen politika bilimcilerinden kaynaklanmaktadır (Bailey, www.canaktan.org, 5.11.2004).

Özelleştirmeye karşı olanlar özelleştirme kavramını çok bayağı bir tanımla “devleti yontmak ve hasta ve fakirlerin bırakıldığı, sadece belli bir kesimin yaşama hakkı bulunduğu acımasız bir devlet haline gelmek” şeklinde tarif etmektedirler. (Savaş, www.canaktan.org, 5.11.2004).

Geniş tanımıyla özelleştirme, daha önce kamu sektöründe gerçekleştirilen iktisadi faaliyetlerin özel sektöre devridir. Dar anlamda özelleştirme ise, kamu mülkiyetindeki iktisadi kuruluşların yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devridir (Bayraktutan, 2003b: 81).

Dünyada özelleştirmenin yaygınlaşma nedeni 1970’li yıllarda stagflasyonlar karşısında çaresiz kalan Keynesgil politikaların yerine piyasa ekonomisine dönüş çabalarıdır (Akaslan, 1997: 7). Kamu açıklarının GSMH’nın %60’ını geçmemesini öngören Maastricht anlaşmasında Batı Avrupa’daki özelleştirmelerin tetikleyicisi olmuştur.

Özelleştirmelerin gerekçeleri olarak devletin başarısızlıklarından kurtulma başlığı altında kamudaki amaçların karmaşıklığı, çalışanların zayıf teşviki, politik ve bürokratik soranlar, yüksek işlem maliyetleri, savurganlık ve yolsuzluklar

1 Webster’s New Collegiate Dictionary, 9th ed. (Springfield, Mass: Merriam, 1983) Kelimenin ilk kullanılışı Peter F. Drucker’ın “The Age of Discontinuit” adlı eserinde görülmüştür. (New York: Harper & Rovv, 1969 www.canaktan.org.).

dışlama etkisi⁴, piyasa üstünlüklerinden yararlanma başlığı altında kişisel çıkarın itici gücü yeniliğe yönelik güçlü teşvikler, fiyatların kılavuzluğu ve otomatik düzenlemeyle, rekabet vurgulanmaktadır (Demir, 2003: 19-31).

Özelleştirmenin amaçlarına bakıldığında ise; serbest piyasa ekonomisini güçlendirme, ekonomide verimliliği artırma, gelir dağılımını iyileştirme sermaye piyasasını geliştirme gibi genel amaçlarla, kamu tekelinin ortadan kaldırıp rekabete imkân vermek ve kamunun dış finansman ihtiyacını azaltmak gibi özel amaçlardan söz edilebilir (İmren, 1996: 52).

Özelleştirmenin temel amacı, nihai olarak devletin ekonomide mal ve hizmet üretim işletmeciliği alanından tamamen çekilmesini sağlamaktır. Devlet bütçesi üzerindeki kamu kesimi finansman yükünün azaltılması sermaye piyasalarının geliştirilerek atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması da devletin özelleştirmenin hedefleri arasındadır (Baytan, 1999: 6). “Daha az devlet daha fazla piyasa” anlayışına dayanan özelleştirmede kamunun küçültülerek etkinliğinin artırılması da temel bir hedefdir (Eryılmaz, 2001: 222). Sonuçta özelleştirme ekonomiye yeni bir bakış açısı getirmekte ve toplumun ihtiyaçlarının yerime getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünülmesinin ve bu alanda devletin rolünün azaltılması ya da özel sektörün rolünün artırılmasını ifade etmektedir (Sabah, 1996: 98).

3.6. E-Devlet

İnsanlık günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızlı gelişimi ile kat etmiş olduğu önceki dönemlere göre (tarım ve sanayi toplumları) büyük bir değişim, değişimin ötesinde bir dönüşüm sürecindedir. Yeni toplum bilgi etrafında örgütlenmiş durumdadır. Sanayi toplumunda ön planda olan “maddi ürünlerin üretimi” yerine bilgi toplumunda bilgi teknolojileri kullanımı sonucunda “bilgi üretimi” önem kazanmaktadır (Öğüt, 2003: 39).

Klasik devlet anlayışında hükümet tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokrasi işlemiyle karşı karşıya kalmaktadır. Basit prosedürler, çalışanlar için uygulanması karmaşık yapılar haline gelmekte ve bunun bir sonucu olarak, işlerin yürütülebilmesi için çok fazla sayıda personel ve memur işe alınmaktadır. Ayrıca basit işlemler için sayısız formlar ve imzalar gerekebilmek- te, işlemler aylarca sürmektedir (Yıldırım ve Karakurt, www.isguc.org, 14.11.2004).

İçinde bulunduğumuz çağda ise bilgi teknolojileri örgütlerin yapısını işleyişini performans ve değişimim etkileyen temel faktör olup, özel sektör ve kamu sektörü

4 Dışlama etkisi (Crowding Out) iç borçlanmayla finansman sonucu özel kesimin elindeki fon arzının daralması, faizlerin artarak sonuçta özel yatırımların azalması sonucu doğar.

bilgi teknolojilerinden derin bir şekilde etkilenmektedir (Isaac-Henry, 1993: 15). Çalışanlar artık kâğıt parçaları yerine byte'larla çalışmakta veri tabanı dosya dolaplarının yerini almaktadır (Bennet, 1998: 92).

Devletlerde bu süreçte “e-devlete” dönüşerek hizmet kalitesini iyileştirip performanslarını arttırmaya çalışmakta klâsik devlet anlayışından uzaklaşmaktadır. Bu değişimi aşağıdaki tablodan görmek mümkündür:

TABLO 1: Sanayi Çağı Devleti ile İnternet Üzerindeki Devletin Karşılaştırılması

SANAYİ ÇAĞI DEVLET ANLAYIŞI	İNTERNET ÜZERİNDEKİ DEVLET ANLAYIŞI
Bürokratik kontroller	Bireye hizmet ve toplumun güçlendirilmesi
İzole edilmiş idari fonksiyonlar	Entegre kaynak hizmetleri, açık ve şeffaf devlet
Kâğıt işi ve dosyalama	Elektronik hizmet teslimatı
Zaman tüketen süreçler	Hızlı seri iş süreçleri
Elle düzenlenen finansal sözleşmeler	Elektronik form transferi (EFT)
Garip raporlama sistemleri	Bilgiye esnek erişim
Bağılantısız, birbirinden kopuk bilgi teknolojileri	Bütünleşmiş ağ çözümü
Her dönem idareci seçimi	Gerçek, katılımcı ve sürekli demokrasi
Devlet-vatandaş anlayışı	Devlet-müşteri anlayışı

Kaynak: members.tripod.com, 10.10.2004.

Model olarak e-devlet teknik anlamda yurttaşların “müşteri”, kamu yönetimi faaliyetlerinin de “hizmet” olarak görüldüğü “kalite/fiyat performansı” ölçütlerinin uygulandığı, en az maliyet ve emekle en kaliteli hizmetin üretilmesini hedefleyen bir verimlilik yönetim sistemidir. Bu bağlamda e-devlet modeli, düşük maliyet/kaliteli hizmet performansı üzerinde temellenen ve “toplam kalite yönetimi” ile “müşteri memnuniyeti” ölçütlerine göre yapılandırılmış verimlilik yönetimi sistemiyle ve somut ifadesini elektronik ticarete bulan e-iş modelleriyle ilişkilendirilmekte, merkeziyetçi olmayan bir yatay koordinasyon yapısı sunmaktadır (Uçkan, 2003: 44- 47). E-devlet diğer iş modellerinde olduğu gibi zaman, mekân ve maliyet unsurlarını optimal bir şekilde birleştirerek devlet etkinliğini artırmaktadır. Böylece baskıcı, kompleksli, kendini ispatlama adına trajediye dönüşen memur davranışları disipline edilebilmekte (Ulusoy, www.liberal-dt.org, 4.10.2004) vatandaşın kendi işlemini kendi yapması fazla istihdamı önlemektedir (Akın, www.caginpolisi.com, 15.10.2004). E-devletin özel sektör idare metotları ve bece-

rilerinden faydalanmasının kamuda düşük verimlilik ve idareden kaynaklanan etkisizliği azaltmada etkili olduğu da bilinmektedir. (Sağsan, 2001: 97).

4. Türkiye’de Etkin Devletin Uygulanabilirliği

Türkiye’de devlet yönetiminin işleyişine yönelik yeniden yapılandırma çalışmalarının uzun bir geçmişi olmakla birlikte kayda değer bir netice alındığını söylemek güçtür. Devlet yönetiminde karşılaşılan ekonomik ve malî krizler, kamu yönetiminde yaygın olan performans düşüklüğü ve halkın devlet yönetimine karşı olan güven eksikliği kamu yönetimini ve kamu hizmetlerinin niteliğini iyileştirmeye dönük etkin devlet arayışlarını artırmaktadır. Küreselleşen liberal demokratik değerlerle günümüz bireylerini daha da özgür bir konuma taşıyarak vatandaş ve/veya müşteri tatminini amaçlayan bir dünyada kamu yönetimindeki temel eğilimlere yönelik Türkiye’de 1980’den sonra birtakım yapısal reformlara girişmiştir. Bu reform trendine ivme kazandıran bir diğer husus da AB’ye yönelik tam üyelik müzakerelerine ilişkin müzakere başlıklarında yer alan hususların devlet yönetiminde değişimi zorunlu kılmasıdır. Böylelikle 59. Hükümet döneminde kamu yönetiminin etkinliğini artırma amaçlı şu reformlar gerçekleştirilmiştir:

1. Kamu malî yönetiminde yaşanan krizlerle İktisadî alanda maliyetlerin düşürülmesi ya da KİT’lerin tasfiye edilmesi, sosyal devlet kavramının daraltılarak hizmet sorumluluğu ile hizmetin üretimi-sunumunun özelleştirme, ihale gibi yöntemlerle ayırarak daha az maliyetle daha çok sorumlulukla işleyen bir yönetsel sistem kurulması. Bu amaçla 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun çıkartılarak kamu kaynaklarının malî saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme doğrultusunda kullanımının amaçlanması, dış (Sayıştay) denetiminden çok iç denetime ve kamuoyu denetimine ağırlık verilmesi.

2. Gizlilik ve resmî sır kavramlarını daraltarak vatandaşların kamusal tüm bilgi ve belgelere serbestçe erişiminin sağlanması amacıyla 9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun çıkarılması.

3. Bir konuda karar alınırken karara muhatap olacak kesimlerin görüşlerini almayı amaçlayan yönetime katılma olgusunun Büyükşehirlerde ihtisas komisyonları, Belediyelerde ihtisas ve denetim komisyonları ve kent konseyleri, İl Özel İdarelerinde de ihtisas komisyonları aracılığıyla sağlanmasıyla yönetişimin yerel boyutuna yapılan vurgu.

4. 25.5.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun ile kamu yönetiminde etik standartların oluşturulması.

5. Performansa ve stratejik planlamaya ilişkin reformların merkezî ve yerel düzeyde uygulamaya geçirilmesi, kamuda personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçişle kurum içi tatmini sağlamaya dönük “iş müşteri” ve vatandaş tatminine yönelik “dış müşteri” kavramlarının kamu yaran bağlamında benimsenmesi.

6. 15.7.2004 tarihli ve 5277 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun⁵ ile merkezî yönetimin planlama, programlama ve denetimle sorumlu kılınarak yerelleşmenin ve ihtiyaçları yerinde karşılama, verimlilik, hız, pratiklik, kırtasiyecilikle mücadele ilkelerinin benimsenmesi.

7. 20.5.2006 tarih 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve SSK’nın kaldırılarak bu üç kurumun bulunduğu hizmetleri tek başına sunacak Sosyal Güvenlik Kurumu’nun oluşturulması ile vatandaş/müşteri odaklı hızlı, kaliteli, artan gereksinimlere bilişim teknolojisinin nimetlerinden yararlanarak rasyonel bir şekilde cevap vermeye çalışan bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulmasıyla sağlık hizmeti sunumunda devletin etkinliğine yönelik kapsamlı bir reforma imza atılması.

Bu reformlarla gerçekleştirilmek istenen amaçlar şunlardır:

1. Kamu yönetiminin toplumsal bağlamda üstlenmiş olduğu kamusal hizmetleri kamu yararını göz önüne alarak gerekli nitelik ve nicelikte sunmak.
2. Kamu hizmetlerim sunarken toplumsal faydayla kaynak dağılımını optimum bir noktada dengelemek.
3. Kamu yönetimine “yapabilir kılma” stratejisi doğrultusunda yön vererek devleti etkinleştirmek.
4. Kamu yönetiminin hesap ve cevap verebilirliğini izlenecek demokratik açılımlarla artırarak kamu yöneticilerini profesyonelleştirmek ve sonuçlardan sorumlu tutmak.

Görüldüğü üzere Türkiye’de, çıkarttığı kanunlarla etkin devlet yaklaşımını benimsediğini ortaya koyarak ulusal kamu yönetimleri arasındaki rekabetin uluslararası düzeye kaydığını ve kamu personel yönetiminin performansına dönük ölçüm kriterlerinin küreselleştikçe açıkça kabul etmiştir. Kamu yönetiminde niceliğe (kamu kurumlarının bütçelerinin büyüklüğüne) değil, nitelik ve eğitime ilişkin standartlarla etkinliğin sağlanabileceğine inanmıştır. Bu yapıda bilgi ve

5 Bu Kanun, TBMM’de kabul edilmiş ancak Cumhurbaşkanı’nca meclise iade edilmesinden sonra kanun hakkında maalesef somut olumlu bir gelişme olmamıştır.

iletişim teknolojilerini kullanabilen, dünyadaki gelişmelerden kendini haberdar kılan, bilgi toplumunun yüksek vasıflı beyaz yakalılarının önemli bir rol üstlenecekleri düşünülmektedir.

SONUÇ

Devlet kavramı ekonomik ve toplumsal gelişmelere paralel olarak farklı anlamlar kazanmakta, insanlığın gelişimiyle değişik biçim ve renklere bürünmektedir. Toplumsal yapıda meydana gelen her değişim kamu yönetimindeki geçerli rasyonalite anlayışıyla kamu yönetiminin içselleştirdiği topluma hizmet sunma şeklini değiştirmekte, yeni bir örgüt kültürü paralelinde yeni davranış kalıpları oluşturulmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Tarım toplumunda en önemli uğraş alanı olan tarım, devlete ekonomik anlamda güç veren tek olgudur. Bu olgu sanayi toplumuyla beraber yerini daha fazla mal ve hizmet üretmek ve ihraç etmeye bırakmıştır. Sanayi toplumunda devlet yönetimi de Weber'in kendisine attığı hukuki rasyonel anlayış kapsamında geleneksel anlamını kazanmış sadece siyasi liderlere hesap verme sorumluluğu altında mal ve hizmet sunumuna yönelmiştir.

Sanayi toplumu içinde devletin ve kamu yönetiminin toplumsal, siyasi ve ekonomik yaşamda ağırlıklı bir rol oynadığı böylece sorumluluklarının ve yetki alanının genişlediği görülmektedir. Sorumlulukları artırılmış, yaşamın her alanında etki ve varlık gösteren “Refah Devleti” olarak isimlendirilen bu devlet yapılanması toplumsal yapıda her şeyi devletten bekleme yönünde bir bağımlılık kültürü oluşturmuştur. Devletin yaptığı geniş kamusal harcamalar, kamusal alanda yaşanan mali bunalım ve krizler devlet mekanizmasının sorgulanması hakkında Keynesgil politikaların iflâs ettiği yönündeki kanıyan güçlendirmiştir.

Keynesgil politikaların yerini neo-liberal politikalara bırakması sonucunda devletin küçültülmesi, regüle edici, ultra-minimal, gece bekçisi bir devlet haline dönüştürülmesi yönünde politikalar izlemeyi amaçlayan yeni görüş kamu yönetimi alanında giderek kendini daha fazla hissettirir olmuştur. Yeni neo liberal iktidarların kamu hizmetlerini özelleştirme, ihale etme, özel sektörle ortaklaşa yürütmesi yönündeki politikaları hem devleti küçültüp daha etkin kılmaya hem de vatandaşların kamu hizmetlerinin düşük kalitesinden ya da verimsizliğinden kaynaklandığı genel memnuniyetsizliği gidermeyi amaçlamaktadır.

1980'lerden sonra devletin özel kesimdeki bir işletme mantığıyla yönetilmesi, devlet yönetiminde kalitenin sağlanması, devletin hizmet sunumunda özel sektör ve sivil toplum örgütleri de dikkate alınmasının gerekliliği, kamu yönetiminde verimli işletilemeyen ve kamusal vergi yükünün artırılmasına, devletin daha çok kamusal harcama yapmasına neden olan işletmelerin özel kesime satılması yönündeki

özeleştirme politikaları geleneksel anlamda kamu yönetiminin artık yeni çağda kendine yer edinmeyeceği, yeni bir kamu yönetimi anlayışıyla beraber devleti daha etkin ve etkili kılmanın gerekliliğine işaret etmektedir. 1990'dan itibaren küreselleşme akımının etkisiyle oluşan tek kutuplu dünya düzeninde devletlerin etkinliğini sağlayan üretim faktörü de değişmiş, bilgi temelli bilgiyi işleyen, üreten, dönüştüren, kamusal taleplere daha hızlı cevap verme yeteneğiyle donatılmış bir devlet yapılanmasına ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Küreselleşmeyle beraber devlet yönetimini biçimlendirecek yeni bir formatı temsil eden etkin bir devletin ancak tüm yönetim tarzlarının devlet yönetiminde ortak bir potada eritilmesi suretiyle işlevselliğini kazanacağı ileri sürülmektedir. Etkin devlet, devlet yönetimine girdi/çıktı ilişkisi bağlamında ekonomik rasyonalite ilkelerine göre yaklaşarak kamu yönetiminde verimliliği maksimize etmeyi sonuçta toplumsal refahı sağlamayı amaç edinen makro anlamda uluslararası kuruluşlarca yönlendirilen yönetsel bir proje olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletlerin gelişme kapasiteleri bugün yarattığı ekonomik katma değerlerle ölçülmekte, etkinlik devleti dönüştüren bir usup olarak giderek önem kazanmaktadır. Etkinliğin işletmeciliğe ait bir kavram olarak kamu yönetiminde de devletin işleyişini belirleyici bir öge olması kamusal alanla özel alan arasındaki rijit sınırların ortadan kalktığını, kamusal alanın kendi içinde özel sektör yönetim teknikleri aracılığıyla performansa dayalı bir potansiyel güç olmayı hedeflediğini ortaya koymaktadır. Bu anlayış ile, kamunun daha kaliteli ve özel sektörle rekabet edebilecek tarzda kamu hizmetleri üretmesi ile vatandaş ve/veya müşteri tercihlerine uygun çıktı yönelimli çağdaş bir kamu yönetimi vizyonu yaratılmak istenmektedir. Devletin üretken kapasitesine vurgu yapılmakta, devlet çeşitli kamu işletmelerinde plan tasarlayan, politika belirleyen, denetim işlevini üstlenen maksimize kâr sağlamaya odaklı katalizör bir holding olarak düşünülmektedir. Kamu yöneticilerinin de yem devlet yapılanmasında kaynakları optimal bir biçimde kullanarak dağıtan ve kamu kurumlarını bir müteşebbis ruhuyla yöneten kişiler olmaları beklenmektedir.

KALKINMA AJANSLARINA GENEL BİR BAKIŞ

Dr. Ergüder CAN*

Sibel ERSİN**

Ulusal kalkınmanın, bölgeler arasında dengeli bir işbölümü ile gerçekleştirilmesi ve getirilerin dengeli dağılımı kalkınma planlarının öncelikli konuları arasında yer almaktadır. Ekonomik refahın dengeli dağılımı toplumsal istikrarın, sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak kabul edilmektedir. Günümüzde gelir düzeyi kadar gelirin nasıl bir yapıda dağıtıldığı da gelişmişlik göstergeleri arasında zikredilmektedir.*¹

Türk ekonomisinin daha sağlıklı, dinamik ve güvenilir bir yapıya kavuşturularak; toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, yoksullukla mücadele ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması için gerçekleştirilecek her türlü yapısal düzenleme ara verilmeden sürdürülmesi gerekli görülen konu başlıkları altında sıralanmaktadır.²

Bölgesel gelişmişlik farkları, hem gelişmiş, hem de geri kalmış ülkelerin ortak sorunudur. Kaynakların yetersiz dağılımı ve etkin kullanım eksikliği, uygun olmayan topografik yapı, zor iklim koşulları, iç ve dış pazarlara uzaklık, dağınık yerleşim yapısı ve yetersiz yatırım gibi nedenler, üretim yapısı ve sektörlerin dağılımı, sermaye, altyapı olanakları, nüfus, eğitim düzeyi, insan kaynakları, kentleşme, bölgesel gelir ve kişi başına düşen bölgesel gelir gibi faktörleri etkileyerek bölgesel gelişmişlik farklarına neden olmaktadır.

Bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak, küreselleşmenin yarattığı rekabet ortamının yönelttiği tehditlerden kaçınırken, sunduğu fırsatlardan da yararlanabilmek için ‘etkileşimli planlama’ yaklaşımının uygulanması gerekmektedir. İşte bu yaklaşımda kullanılan önemli araçlardan biri Kalkınma Ajansları’dır.

Farklı ülkelerde kurulan Kalkınma Ajansları, bölgesel stratejileri uygulayan, yerel ve bölgesel girişimciliği destekleyen, altyapı hizmetlerinin sunulmasına yar-

* İzmir Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri.

** İzmir Kalkınma Ajansı Uzmanı.

1 Kalkınma Ajansları, / Kanunun Genel Gereği Kitabı, Ocak 2007, DPT.

2 <http://www.ikincicumhuriyet.org/arsiv/arsiv6071.htm>.

dımcı olan ve özel sektörün yakın geleceği için yerel-bölgesel çözümler araştıran ve bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal çözümler arayan kurumlardır.

Kalkınma Ajansları, sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin oluşturulması ve uygulanması konusunda sinerji oluşturabilecek tüm dinamikleri ve kaynakları harekete geçirerek yerel kalkınma çabalarının etkisini artırmaktadırlar.

Küreselleşme ile birlikte, dünya sistemi ile doğrudan etkileşime giren bölgeler doğru kalkınma modellerine sahip olabilirlerse rekabette üstünlük sağlayabilecekleri alanlara yoğunlaşabilecek, ülke ortalamasından daha fazla büyüme şansı bulabilecek, ülkenin genel büyümesine de daha fazla katkıda bulunabileceklerdir. Rekabet koşullarına uygun bir altyapı geliştirmek, dünyadaki gelişmeleri yakından takip ederek bölge ekonomisine hızla entegre edebilmek için dinamik, esnek, bürokrasiden arındırılmış, çağdaş ve nitelikli kadrolara sahip kurumsal yapılara ihtiyaç duyulmaktadır.

Kalkınma Ajansları yerel halkı sahip olduğu potansiyeli kullanmaları doğrultusunda teşvik eden, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon ile kaynakların verimli kullanımını sağlayan, proje hazırlama kapasitesini artıran, paydaşlara değer yaratacak üstün nitelikli hizmet ve iş çözümleri sunan kuruluşlar olarak faaliyet göstermektedirler.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da özellikle bölgesel kalkınma üzerinde durulmuş, gelişmiş bölgeler ile gen kalmış bölgeler arasındaki gelişme düzeyini azaltmaya yönelik politikalar oluşturulmuştur. Bölgesel Kalkınma Ajansları Avusturya, Belçika, Fransa ve İrlanda'da 1950'li yıllarda, Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda'da 1960 ve 1970'li yıllarda, Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka'da 1980'li yıllarda, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna'da ise 1990'lı yıllarda kurulmuştur. Bu ajansların büyük bir kısmının, özellikle Brüksel gibi önemli dış merkezlerde temsilcilikleri bulunduğu gibi Avrupa genelinde 150 üyeye sahip örgütlenmiş bir üst kuruluşları da (Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği-EURADA) bulunmaktadır. AB ülkeleri içindeki bölgeler arası ve üye ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılması öncelikli konular arasındadır. Bu nedenle AB bütçesinin yaklaşık 1/3 oranındaki payı bölgesel kalkınmaya yönelik ayrılmıştır.

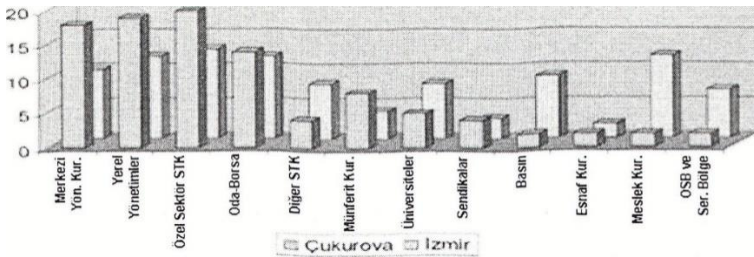
Avrupa'da 1950'li yıllardan beri kumlan ve her ülkede farklı yasal statülerle işleyen ajanslar ülkemizde ancak 2006 yılında yasal zemine ulaşabilmiştir. 25.01.2006'da 5449 No'lu "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. 08.02.2006 tarihinde 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasını öngören Bakanlar Kumrunun 2006/10550 sayılı kararnamesi 06.07.

2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir İli merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bu kanuna dayanılarak Personel Yönetmeliği, Çalışma Usul ve Esasları Yönetmeliği, Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hazırlanmıştır.

25.01.2006 tarihli 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3. Maddesi Kalkınma Kurulu'nun Teşkili ile ilgilidir. Kalkınma Kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda toplam yüz üyeden oluşur. Kalkınma Kuruluna üye gönderecek kuruluşların toplam temsilci sayıları belirlenirken; kuruluşlar arasındaki denge ile bunların bölgesel kalkınmaya sağlayabilecekleri muhtemel katkılar, bölgedeki nispi ağırlıkları, bölge potansiyelini taşıma kapasiteleri ve misyonları dikkate alınmıştır. Kalkınma Kurulunda illerin toplam üye sayıları aşağıdaki tablolarda gösterildiği şekilde belirlenmiştir.

Kalkınma Kurulu Üye Profili	TR62 Düzey 2 Bölgesi			TR31 Düzey 2 Bölgesi
İller	Adana	Mersin	Toplam	İzmir
Kamu Kurum ve Kuruluşları			40	30
Özel Kesim ve Sivil Toplum Kuruluşları			60	70
Toplam	49	51	100	100

İzmir ve Çukurova Kalkınma Kurullarında Üyelerin Dağılımı



	İzmir:	Çukurova:
Kamu Kurum ve Kuruluşlar	: 30 kişi	40 kişi
Özel Kesim ve STK'lar	: 70 kişi	60 kişi

Görüldüğü gibi kalkınma Kurulları çağdaş yönetim anlayışının bir gereği olarak yerelde kamu kurum ve kuruluşların, özel sektörü, sivil toplum kuruluşlarını, üniversiteleri, yerel yönetimleri bir araya getiren, yönetimde söz sahibi olmalarını sağlayan kurullardır. Üstelik bölgesel gelişme planlarının, ulusal kalkınma planında belirlenen gelişme eksenlerine paralel olarak Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörlüğünde hazırlanması esastır.

Kalkınma Ajansları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir. Kalkınma Ajansları'nın harcamalarının mali kontrol ve ihale yasalarının dışında kalmasının nedeni kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun olarak kurulmuş kalkınma ajanslarının işlevleri itibarıyla hızlı ve esnek bir yapıda çalışması gerekliliğidir. Hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu kuruluşlar yerine; küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadroyla çalışan, destek hizmetlerini maliyet etkin yöntemle hizmet satın alması yoluyla gerçekleştiren, yeni şartlara çabuk adapte olabilecek bir yapıda oluşturulmuştur. İstisnalar kalkınma ajanslarının mali, hukuki ve işlevleri açısından denetlenemeyeceği anlamına gelmemektedir." Ajansların iç denetçi tarafından denetlenmesi ve dış denetime tabi olması konularına kanunda yer verilmiştir.³

Türkiye'de planlama, programlama ve koordinasyon kapasitesi ile birlikte kaynak tahsis mekanizmasına sahip, 'kalkınma ajansı' şeklinde yerelde etkin bir kurumsal yapıya olan ihtiyaç; ilk olarak 1963 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planımızca ortaya konulmuştur.⁴

Bu ihtiyaç **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)** teşkilat, Meseleler ve Tedbirler Bölümü'nde aşağıdaki gibi tespit edilip tanımlanmıştır:

"Bölge kalkınma ve planlamasıyla ilgili çalışmaların gerçekleştirilmesi, hem merkezde hem de bölgelerde ihtiyaca elverişli teşkilat ve yeterli personelin bulunmasını gerektirmektedir. Varılacak en son amaç her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatlanmayı sağlamaktır."⁵

3 5449 Sayılı kanunun Denetim başlıklı 25. maddesi.

4 Kalkınma Ajansları./ Kanunun Genel Gereğesi Kitapçığı, Ocak 2007, DPT.

5 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) orijinal metninde de kalkınma ajansları gibi bir kurumsal yapıya olan ihtiyaç,

“Planların, programların ve bölgesel planların hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme aşamalarının etkinliğini artırmak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca ihtiyaç duyulan 'merkezlerde birimlerin ' oluşturulması için düzenlemeler yapılacaktır.”⁶ şeklinde ifade edilmiştir.

Bugüne kadar oluşturulmuş bölgesel gelişme politikalarının başarısız olmasındaki en önemli sebep planlama ve programlama kapasitesi ile birlikte kaynak tahsis mekanizmasına sahip Kalkınma Ajansı şeklinde yerelde etkin bir kurumsal yapının kurulamamış olmasıdır.

Türkiye'nin temel siyaseti Atatürk'ün “Yurtta sulh, cihanda sulh” ilkesine dayandırılmakta; temel hedefin, Türkiye'nin Atatürk'ün gösterdiği şekilde çağdaş uygarlık düzeyine ulaştırılması olduğu vurgulanmaktadır.⁷

Çağdaş uygarlık düzeyine ulaşılması için yerel potansiyelin harekete geçirilmesi, kaynakların verimli ve etkin kullanılması, bölgeler arası gelişmişlik farklarının makul seviyede tutulması esastır. Oysa ki Türkiye'nin yansıttığı tablo oldukça üzücüdür:

Kişi başına düşen gelir düzeyi en yüksek bölge olan Marmara Bölgesi ile diğer bölgeler arasındaki gelişme açığı:⁸

- Akdeniz Bölgesi'nde 14 yıl,
- Doğu Anadolu Bölgesi'nde 128 yıl,
- Ege Bölgesi'nde 5 yıl,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 72 yıl,
- İç Anadolu Bölgesi'nde 18 yıl,
- Karadeniz bölgesinde 20 yıldır.

Bazı AB Ülkeleri ile Türkiye Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkları Karşılaştırması:

6 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).

7 [http://www.ikincicumhuriyet.org/arsiv/arsiv6071 .htm](http://www.ikincicumhuriyet.org/arsiv/arsiv6071.htm).

s IV. Türkiye İktisat Kongresi, Bölgesel Gelişme Çalışma Grubu Tebliği, 5-9 Mayıs 2004, İzmir, s. 7.

Kişi Başına Gelir

Yunanistan	1,4 kat
İrlanda	1,6 kat
Çek Cumhuriyeti	2,9 kat
Türkiye	5,3 kat
(TR42 (Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova)	
TRB2 (Bitlis, Hakkari, Muş, Van))	

Bölgeler arasında ortaya çıkan bu gelişmişlik farkları Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde de karşımıza birincil derecede sorun olarak çıkmaktadır.

En gelişmiş ve en az gelişmiş illerimiz arasındaki fark 11 kat' tır (Kocaeli ve Ağrı).

Kalkınma Ajansları yerel dinamikleri harekete geçirerek ekonominin güçlü hale getirilmesinde pek çok sorunun çözümüne katkı sağlayabilecektir. Sağlam temellere dayalı güçlü bir ekonomi Türkiye'nin refah ve istikrarı için en önemli güvence olacaktır.

Türkiye'nin üniter yapısını, demokratik, laik, hukuk devleti ilkelerini korumak ve geliştirmenin yolu refahı artırmak, bunu dengeli biçimde toplumun her kesimine yayarak bölgesel gelişmişlik farklarını en alt seviyeye indirmektir. Bu sayede hem bölgesel bir güç hem de küresel ölçekte sözü geçen bir ülke konumuna yükselmemiz mümkün olacaktır.

EGEV, Adana Güçbirliği Vakfı, Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi, Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi gibi pek çok yerel örgütlenme girişimi bölgesel kalkınma amaçlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda Türkiye'nin temel kuruluş ilkeleriyle hedefleri örtüşen sivil toplum kuruluşlarının yönetim ilkeleri doğrultusunda katılımcılıklarının artırılması, yerel kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasında kalkınma ajanslarının üstleneceği rol demokrasimiz ve milli güvenliğimiz için bir güvence oluşturacaktır.

Merkezden yerele planlama yaklaşımı tüm sorunlara tek başına çözüm olamamaktadır. Sosyal ve ekonomik sorunlar, artan suç oranları, bölgesel gelişmişlik farkları, iç göç ve işsizlik gibi konular iç tehdit unsurları olarak sayılmakta, hem toplumsal refah ve istikrarın hem de ekonominin başlıca sorunları arasında yer almaktadır. Kalkınma Ajansları'nın yön vereceği yeni planlama anlayışında merkezden yerele makro planlama çalışmaları ile yerelden merkeze planlama çalışmalarını entegre eden, yerel aktörlerin katılımı ile kabul görmüş bölge planları, çözüm odaklı hareket edilmesinde önemli rol oynayacaktır.

İç göç, ancak yerel ekonomik kalkınma ile önlenebilecek ciddi sosyo-ekonomik

sorunlar yaratan bir ulusal güvenlik unsuru olarak kabul edilmektedir. Kalkınma Ajansları koordinatörlüğünde ihtiyaçların doğru ve yerinde tespiti ile yapılacak bölge planlaması iç göç yönetiminde stratejik bir yaklaşım sunacak, kırsal kalkınma politikaları ile yöresel varlıkların ekonomik değere dönüştürülmesi, istihdam edilebilirliğin artırılması göçün önlenmesinde ve ekonomik refahın artırılmasında etkili olacaktır.

Toplumsal istikrar ve refahı olumsuz etkileyen işsizlik sorunu, yerel girişimciliğin izlenebilir teşvik sistemleri ile desteklenmesi, yatırımların artırılması için yatırımcının izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden takibi ve sonuçlandırılması, bölgenin iş ve yatırım imkânlarının ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtılması, özel sektörün geleceği için yerel-bölgesel çözümlerin sunulması, bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal çözümlerin aranması ile çözülebilecektir. Kalkınma Ajansları bu konularda da bir araç olarak kullanılacak kuruluşlardır.

Bölgenin mevcut işgücü piyasası ve bölgedeki işletmelerin gelecekteki taleplerini dikkate alan mesleki eğitim programlarının uygulanması, yaşam boyu öğrenim hizmetlerinin yaygınlaştırılması, kümeleme politikalarının uygulanması, sanayinin ihtiyaç duyduğu işgücünün tespiti, sanayi-üniversite işbirliğinin sağlanması, özel sektör ile akademik çevrelerin bir arada çalışması konusunda da kalkınma ajansları koordinasyon görevini üstlenecek kurumlardır.

Kalkınma Ajansları Avrupa Birliği fonlarıyla bütünleşen gelirlerini kullanmak suretiyle, yerelde insan kaynaklarının geliştirilmesine ve proje kapasitesinin geliştirilmesine katkı sağlayacak, bölgenin iş ve yatırım imkânlarının tanıtımını yapacak, yerel ekonomilerin can damarı KOBİ'lerin faaliyetlerini destekleyeceklerdir. Kalkınma Ajansları'nın koordinasyonu ile Türkiye'ye ekonomik ve sosyal uyum başlığı altında sağlanan Avrupa Birliği hibelerinin büyük miktarını oluşturan bölgesel kalkınma fonları etkin bir şekilde kullanılabilir. Aksi takdirde, kurumsallaşma sağlanmadığı için bölgesel programlara ayrılan kaynaklar kullanılamayacaktır. Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporlarında bölge ölçeğinde etkin ve kaynak tahsis mekanizmasına sahip bir kurumsal yapının gereği ifade edilmiştir. Kalkınma Ajansları kanalıyla AB standartlarında proje hazırlama, uygulama ve izleme kapasitesinin artırılması, malı ve teknik desteklerin kullanımı yörelerimizde bölgesel gelişmeye de önemli destek sağlayacaktır.

Kalkınma Ajansları, ulusal ve yerel düzeyde, başta istihdam ve gelir olmak üzere ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileştirilmesine, yerel ve bölgesel gelişmenin hızlandırılmasına, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve dolayısıyla ülkenin genel refah ve istikrarına olumlu katkılar sağla-

yacaktır. İstikrarın sürekliliği için tehdit unsuru olarak algılanan pek çok sorunun tamamının kökenine inildiğinde çözümün ekonomik refahın ve eğitim imkânlarının artırılmasına bağlı olduğu görülmektedir.

Kalkınma Ajansları'nın kendilerinden beklenen işlevselliği gösterebilmeleri; etkin, dinamik ve yenilikçi olabilmeleri hukuki, mali, idari altyapılarında sağlanacak esnekliğe bağlıdır.

Kalkınma Ajanslarının yaratacağı enerji Türkiye'yi hem bölgesel bir güç hem de küresel ölçekte sözü geçen bir ülke konumuna yükseltecektir.

KAYNAKÇA

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).

Bölgesel Gelişme Politikaları ve AB'ye Ekonomik-Sosyal Uyum Özel İhtisas Komisyonu Taslak Raporu Raportör: Prof. Dr. Neşe KUMRAL, Doç. Dr. Mustafa TANYERİ, Kasım 2005.

Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).

Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu, DPT, Aralık 2006.

Enver Öktem'in Soru Önergesi ile ilgili olarak TBMM'ne Sn. Abdüllatif Şener tarafından sunulan açıklama notu.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği (www.mgk.gov.tr/Turkce/kanun.html).

Milli Güvenlik Siyaset Belgesi Hakkında Haberler Arşiv Taraması.

Kalkınma Ajansları / Kanunun Genel Gerekçesi, DPT, Ocak 2007.

Ön Ulusal Kalkınma Planı.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).

[http://www.ikincicumhurivet.org/arsiv/arsiv6071 .htm](http://www.ikincicumhurivet.org/arsiv/arsiv6071.htm).

BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE SON GELİŞMELER

H. Cesurhan TAŞ*

1. Giriş

Siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında son yıllarda dünyada ve Türkiye’de büyük değişiklikler ve gelişmeler yaşanmaktadır. Bu değişikliklerin en önemli nedeni, dünya çapında ortaya çıkan siyasi, ekonomik ve kültürel yaşamı derinden etkileyen küreselleşme olgusudur.

Küreselleşme olgusuyla beraber yem bir yönetim anlayışı ve bu anlayışı gerçekleştirmede araç olacak yem bir örgütlenme modeli gelişmiştir. Bu yem anlayışa, uluslararası literatürde yönetim adı verilmektedir. Yönetişimi tanımlayabilmek için yönetim ile karşılaştırma yapmak gerekmektedir. Yönetim, bir organizasyonun amaçlarını gerçekleştirmek adına gerekli duyduğu kaynakların tahsisi ve bu kaynakların kullanımı sonucunda organizasyonun amaçlarının gerçekleştirilmesi süreci anlamına gelmektedir. Yönetişim ise, bir yönetim anlayışının sahip olması gereken nitelikleri ve yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkinin mahiyetini ortaya koymaktadır. Buna göre yönetişim, iktisadi, siyasi, merkezi veya mahalli bir otoritenin halkın menfaatlerini öne çıkaran bir yaklaşımla, katılımcılığı, açıklığı ve şeffaflığı benimsemesi; sahip olunan kaynakların, grupların kendi menfaat ve önceliklerini belirlemelerine imkân tanınarak dağıtılmasının ve yönetilmesinin sağlanması anlamına gelmektedir. Buna göre yönetişim, genellikle bir yönetimin ulaşılabilir, hesap verebilir, tahmin edilebilir, katılımcı ve şeffaf olması anlamına gelmektedir.(1)

Bu tür idari yapılanmaların sürekli kılınabilmesi için yem araçlara ve bu araçların devamlılığını sağlamak için de uygun mali, idari, toplumsal ortama ihtiyaç vardır. Yönetişimin hayatımıza soktuğu bu araçlardan birisi de Bölgesel Kalkınma Ajansları’dır .(BKA)

Türkiye, 1960 yılından bu yana uygulamakta olduğu bölgesel gelişme modeli, politika ve araçlarını bir yana bırakarak yeni bir kalkınma amaçlı yapılanma içine girmek durumundadır. Bu yeni yapılanmanın ana omurgasını BKA’lar oluşturmak-

* Çukurova Kalkınma Ajansı, Uzman.

tadır. Ülkemiz, BKA'lar ile ciddi anlamda ilk kez AB adaylığının tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesinde tanışmıştır. AB Komisyonunun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede yapılacak düzenlemeler arasında yer alan BKA'ları kurmak ve yapılandırmak amacıyla yasal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda öncelikle Avrupa Birliği kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistikî bölge birimleri olarak bilinen AB (NUTS) sistemi 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu karar ile kabul edilmiştir. Daha sonra 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ve bu kanunun 3, 8 ve geçici 2.maddelerine göre 31.05.2006 tarihinde 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Adana-Mersin illerini kapsayan ve Adana merkezli Çukurova Kalkınma Ajansı ile İzmir merkezli İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Ancak bir meslek kuruluşunun BKA'ların Türk idare teşkilatında yeni olmadığını gerekçe göstererek Danıştay'da kuruluş kararnamesinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle açtığı davada yüksek mahkeme yürütmeyi durdurma kararı vermiş, Ajansların temel kanununun bazı maddelerinin anayasaya aykırılığını ilen sürerek dosyayı Anayasa Mahkemesine göndermiştir.

Biz bu yazımız ile ana amacı muhtelif hizmetler sunarak kuruldukları bölgelerin ekonomisini canlandırmak, bölgesel yatırımları arttırmak, bölge halkının yine bölgenin kalkınmasına katılımını sağlamak olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ülkemiz için neden elzem olduğunu, dünyadaki uygulamalar ışığında inceleyecek, bu kurumların ülkelerin bölünmesine yol açan kurumlar olmadığı, olamayacağını anlatacak ve çeşitli değerlendirmeler yapacağız.

2- Bölgesel Kalkınma Ajansı ne demektir?

Kurulma gerekçeleri, ifa ettikleri görevler ve yerine getirdikten hizmetler doğrultusunda BKA'lar ile ilgili birçok tanımlama yapmak mümkündür. Bir yaklaşıma göre BKA'lar, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapısı ve mali özerkliği olan, sınırları belirlenmiş bir coğrafi bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirmek ve bölgeyi kalkındırmak amacıyla kurulan teşkilatlardır.

Bu kurumlar, üst kurul olarak bilinen düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi kamu karar gücünü kısmen kamu organlarından alıp, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından (STK) oluşan tüzelkişiliklere paylaştıran yönetişimi kuruluşlardır.

Diğer taraftan Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA) BKA'yı şöyle tanımlamaktadır: Bir BKA, genel ve sektörel kalkınma problemlerini

belirler, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptar bu çözümleri geliştiren projelerin destekleri.(2)

3- Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Başarılı Olmasını Sağlayan Faktörler

BAKA'ların başarılı olması için bazı etmenler vardır: Bunların ilki mali kaynaklarla ilgilidir. Mali kaynakların durumu, planlama, yönetim ve uygulama aşamalarında BKA'ların etkinliğini belirler. İkincisi ise personeldir. Vasıflı ve hünarlı personelin varlığı BKA'ların etkinliğini artıran ikinci önemli etkidir. Üçüncü faktör meşruiyet ve yetkidir. Bu faktör, BKA'ların kendi bölgelerinin meşru temsilcisi olmaları ve iş dünyasının desteğini almalarıyla ilgilidir. Tabandan tavana yerel ölçekte ve tavandan tabana merkezi yönetimlerce desteklenmesi gereklidir. BKA'ların etkinliğini belirleyen dördüncü faktör üstlendikleri görevlerdir. Ajanslar, bölgesel ekonominin temelini oluşturan sektörlerle ilgili ayrıntılı çalışmalar yapmalıdırlar. Beşinci faktör bölgesel tutarlılıkla ilgilidir. Bölgede geçerli olan ortak hedeflerin BKA'lar tarafından benimsenmesi, böylece içinde bulundukları toplumun desteğini kazanması gereklidir.(3)

Merkezi hükümetlerin bölgelerarasında fark gözetmeyen ve ayırımı yapmayan kalkınma programlarının aksine, BKA'ların politikaları bölgesel hedefli olduğu için daha seçici olmak durumundadır. Bu şekilde bir uygulama ile BKA politikaları gelişmeyi ve kalkınmayı daha hızlı temin edici olur.

BAKA'ların işlevsel olabilmeleri için bölgesinde, yeterli nüfusun olması, girişim ve girişimcilik altyapısı, işgücünün nitelikli olması, bölgesel kalkınma stratejileri ve planları üzerinde fikir birliğinin sağlanması, kalkınmaya elverişli sektörlerin bölgede mevcudiyeti, rekabete dayanan bir iş çevresinin olması, devlet desteğinin sağlanmış olması ve altyapının geliştirilmiş olması gerekmektedir.

4- Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansı Çalışmaları

Türkiye'de bölgesel kalkınma ve gelişme politikaları ilk olarak 1960'lı yıllarda başlamıştır. Kalkınma planlamasının temel amacı, bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılmasıdır. Ancak kalkınma planlarında öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi için uygulanan politikalar, bölgesel dengesizlikleri giderememiş, tam aksine daha da artırmıştır. Türkiye'de bağımsız, tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliğe sahip yerel kalkınma kurumlarının olmaması veya merkezi planlama ve kalkınma kurumlarının yerel düzeyde birimlerinin olmaması veya Valilikler bünyesindeki İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin işlevlerinin son derece sınırlı olması uygulanan politikaların başarısız olmasına yol açmıştır.

Kalkınma ajansları, bölgesel gelişme ve kalkınma politikalarına yeni bir yaklaşım getirmektedir. Şöyle ki, planlı dönemde Türkiye’de uygulanan bölgesel gelişme politikaları, bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi önceliği üzerine kurulmuştur. AB’de izlenen bölgesel politikalar ise eşitsizliklerin giderilmesi önceliği değil, bölgesel rekabet önceliği üzerine kurulmuştur. Temel mantıktaki bu değişiklik sonucunda iki yemlik söz konusu olacaktır. Bunlardan ilki, bölgelerdeki planlama ve kalkınma sorunlarına özel sektörün de müdahil olması, ikincisi ise, bölgelerin ekonomik anlamda yabancı sermaye çekme, finansman sağlama ve yatırım yapma konularında daha fazla serbestliğe kavuşmalarıdır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, sermaye kesiminin temsilcileri olan odalar, sivil toplumdan demek, vakıflar gibi kuruluşlara bölge yönetiminde etkin roller vermektedir.

Ülkemizde Bölgesel Kalkınma Ajansı kavramına yönelik ilk çalışmalar ise 1990’lı yıllarda başlamıştır. Bu kurumların kurulmasındaki en önemli sebep hiç şüphesiz AB’ye üyelik sürecidir. Birlik, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve kurumlar çerçevesinde, üye olacak aday ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınıp Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın kurulmasını istemektedir. Bu çerçevede Türkiye, Bölgesel Kalkınma Ajansları’nı ilk kez aday üyeliğinin tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında ele almaya başlamıştır. AB Komisyonu’nun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi’nde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında yer alan Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın oluşturmak amacıyla yasal düzenleme süreci başlatılmıştır. Kendi içsel dinamiklerim harekete geçirerek bölgesel kalkınmayı sağlamak ajansların temel mantığıdır. Ayrıca AB’den bu manada temin edilecek fonların kullanılabilecek olması da bu ajansların önemli kurulma nedenlerinden birisidir.(4)

Birlik kurallarına uygun olarak istatistik! bölge birimleri olarak bilinen NUTS sistemi 22 Eylül 2002 tarihli Bankalar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir. Bu karar ile bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veritabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde üç düzeyde istatistik! bölge birimleri oluşturulmuştur. Bu sınıflandırmada Düzey 3 kapsamındaki istatistik! bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il, bir istatistik! bölge birimini tanımlamaktadır. Düzey 2 istatistik! bölge birimi, Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Düzey 1 istatistik! bölge birimi ise Düzey 2 istatistik! bölge biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir. BKA’lar bu sınıflandırmada merkezleri de belirtilmiş olan Düzey 2 kademesinde 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir.(5)

Türkiye’de Ajans yapılanmasına benzer uygulamalar GAP İdaresi Başkanlığının kurulması ile zaten başlamıştı. Ancak 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girinceye kadar ülkemizde bölgesel kalkınma kurumları belli bir sistematığa oturtulamamıştır. Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı, Mersin Kalkınma Ajansı ve Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı gibi daha çok sanayi ve ticaret odalarının organize ettiği bir takım özel oluşumlar gerçekleştirilmiştir. Ancak bu örneklerin çoğu daha proje aşamasında kalmış, uygulamaya geçmeden sona ermiştir.

08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ve bu kanunun 3, 8 ve geçici 2.maddelerine göre 31.05.2006 tarihinde 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu karar ile Adana-Mersin illerim kapsayan ve Adana merkezli Çukurova Kalkınma Ajansı ile İzmir merkezli İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur.

5-5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna Göre Kurulan/Kurulacak BKA’arın Genel Özellikleri

5449 sayılı kanun; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile eşgüdümüne ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.

Buna göre;

— Ajanslar, istatistikî bölgeler esas alınarak, DPT Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu karar ile kurulacaktır.

— Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilecektir. Ajanslar başlangıçta öncelikle bazı pilot bölgelerde kurulacaktır. Buradan çıkan sonuçlara göre yaygınlaştırılacak veya yeni bir yapılanmaya gidilecektir. Toplam 26 bölgede kalkınma ajansları kurulması öngörülmektedir. Bakanlar Kurulu, yasa ekinde bulunan listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasında yetkilidir.

— Ajansların ulusal düzeyde eşgüdümünden DPT müsteşarlığı sorumludur.

— Kalkınma ajansları, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlama, bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunma, yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri destekleme, bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapma gibi görevlen yürütecektir.

— Kalkınma ajanslarının yapısı kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, yatırım destek ofisleri olmak üzere dörtlü bir yapıdan oluşmaktadır.

— Kalkınma Kurulu: Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek üzere oluşturulacaktır. İllerin dengeli biçimde temsilini sağlayacak kalkınma kurulu en fazla 100 üyeden oluşacaktır.

— Yönetim Kurulu: Ajans yönetim kurulları tek ilden oluşan bölgelerde vah, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşacaktır. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kumlu tarafından belirlenecektir.

— Genel Sekreterlik: Kalkınma ajansının icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amirliğini genel sekreter yürütecektir.

— Yatırım Destek Ofisleri: Bu ofisleri bölge illerinde özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmasını sağlayacaktır. Bu çerçevede yatırım destek ofisleri, tek elden takip ve koordine ile yatırımcıya yol gösterecektir. Yatırımcıların yatırım destek ofisine başvurmaları kendi isteklerine bağlıdır. Yatırım Destek Ofisleri, görevlen ile ilgili olarak Genel Sekreterliğe karşı sorumludur. Ayrıca buralara müracaat edenlerin ek bir maliyetle karşılaşmasını önlemek için sunulan hizmetlerin ücretsiz olması öngörülmüştür.

— Ajansın denetimi iç denetim ve dış denetim şeklinde tasarlanmıştır. Klasik

denetim anlayışından farklı olarak, iş ve işlemlerin yalnızca hukuki denetimi değil performans denetiminin de yapılması amaçlanmıştır. İç denetim konusunda uzmanlaşmış bir iç denetçi istihdamı sağlanmaktadır. Ayrıca, Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Sekretere de iç denetim konusunda yetki verilmektedir. Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Sekreter, ajans faaliyetlerini görevlerinin gerektirdiği gibi yerme getirmek ve bu konuda gerekli tedbirleri almakla görevlidirler. Dış denetim ise hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı, performans değerlendirmesi açısından ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenecek kriterlere göre bağımsız denetim şirketlerince gerçekleştirilecektir.

— Kalkınma ajansları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine tabi değildirler.

— Ajans kalkınma kurulları, ajansın kuruluş kararnamesinin yayımlandığı tarihten itibaren bir ay içinde, ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisinin başkanlığında ilk toplantısını yapacaktır.

Kalkınma ajanslarının en büyük özelliği kamu ile özel sektör arasında köprü görevi görecektir. Projenin belirlenmesi aşamasından başlayarak devreye girecek olan kalkınma ajansları, projenin ilerleyişi ve tıkandığı noktaların nasıl aşılacağı gibi birçok konuda görevler üstlenmiştir.

Ajansların yerli ve yabancı yatırımcılara öncülük yapması, yol göstermesi, yatırım ile ilgili müracaatları toplaması, yatırım işlemlerini takip etmesi ve böylece Türkiye'nin yatırım eksikliğini tamamlamada önemli bir görev üstlenmesi beklenmektedir.

6- Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri

Ülkemizde hâlihazırda faaliyette bulunan 2 tane kalkınma ajansı bulunmaktadır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun yürürlüğe girmesine kadar bazı sivil toplum örgütleri ve meslek odaları tarafından kurulmuş özel kalkınma ajansları da bulunmaktadır.

a- Çukurova Kalkınma Ajansı

08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ve bu kanunun 3, 8 ve geçici 2.maddelerine göre 31.05.2006 tarihinde 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu karar ile Adana-Mersin illerini kapsa-

yacak şekilde ve Adana merkezli olarak kurulan Çukurova Kalkınma Ajansı, 17.07.2006 tarihinde ilk Yönetim Kurulu toplantısını yaparak faaliyetlerine başlamıştır. Daha sonra 07.08.2006 tarihinde Kalkınma Kurulu da ilk toplantısını yapmış, Genel Sekreter ise 17.10.2006 tarihinde Yönetim Kurulu kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayı ile görevine başlamıştır. 22 adet Uzman personel ve 5 adet destek personel ise 5449 sayılı Kanun'a uygun olarak 20-22 Kasım 2006 tarihlerinde yapılan yarışma sınavı ile belirlenmiş ve göreve başlatılmışlardır.

Yerel potansiyeli harekete geçirme ve yerel kalkınmayı gerçekleştirme ana görevi üstlenerek faaliyete geçen Çukurova Kalkınma Ajansı, küreselleşmeden kaynaklanan tehditlerin bertaraf edilerek, küreselleşmenin sunduğu fırsatlardan azami yararın sağlanmasına yönelik yerel kalkınma stratejisinin oluşturulmasında çok önemli görevler ifa etmektedir. Bölgesel kalkınma stratejisine uygun olarak yerel aktörlerce hazırlanacak proje ve faaliyetleri, gerek ulusal kaynaklardan gerekse AB'den sağladığı fonlarla kredi şeklinde değil, hibe şeklinde destekleyerek bir bütün olarak Çukurova bölgesinin kalkınma potansiyelini harekete geçirmeye başlamıştır.

Çukurova Kalkınma Ajansının temel amaçları, ekonomik ve sosyal potansiyelin ortaya konularak bölge cazibesinin artırılması ve bölgenin gerek ulusal gerekse uluslar arası arenada tanıtımının yapılması, bölgede üretim ve istihdamı artıracak özellikteki faaliyetlerin desteklenmesi, güçün etkin olarak yönetilmesi ve insan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi şeklinde saptanmıştır.

Bölgesel stratejilerin hazırlanmasına destek verecek olan Çukurova Kalkınma Ajansı, girişimciliğin desteklenmesi ve geliştirilmesi; kırsal ve yerel kalkınma faaliyetlerinin desteklenmesi; kamu, özel kesim ve STK'lar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi rollerini üstlenmiştir. Bunların yanı sıra bölgenin iş ve yatırım imkânlarının tanıtımını da gerçekleştirecek olan Ajans, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemleri tek elden takip edip sonuçlandıracaktır. AB fonları ve uluslararası fonların kullanılmasında da aracılık ve koordinasyon görevini yürütecek olan Ajans, hem araştırma ve veri tabanı oluşturma, hem de izleme ve veri değerlendirme alanlarında da faaliyet göstermektedir.

Çukurova Kalkınma Ajansı 2007-2008 yıllarına ilişkin ön bölgesel gelişme planını hazırlamış ve bu plan da DPT müsteşarlığı tarafından onaylanmıştır.

Çukurova Bölgesi Ön Bölgesel Gelişme Planı çerçevesinde öncelikle bölgeyle ilgili istatistiklerden faydalanılarak mevcut durumla ilgili saptamalarda bulunul-

muştur. Bu saptamalar temel ekonomik ve sosyal gelişmişlik göstergeleri, insan kaynakları, tarım, sanayi, turizm ve enerji sektörleriyle ilgili göstergeler ve liman ve serbest bölgelerle ilgili veriler kullanılarak yapılmıştır. Çalışmanın sonraki aşamasında, önce bölge için yapılan çalışmalar incelenmiş ve daha sonra, bölgede bulunan aktörlerle yapılan toplantılarda bölgenin güçlü ve zayıf yanları ile fırsatları ve tehditleri belirlenmiştir.

Yapılan çalışmaların ardından Çukurova Bölgesi'nin vizyonu 'Doğu Akdeniz'in kalbi, tarım, sanayi, turizm, lojistik ve enerji alanında rekabetçi, limanı ve serbest bölgeleriyle ülkemizin dışı açılan kapısı, kentleri ve kırsalı ile top yekun kalkınmış bir Çukurova Bölgesi olmak' olarak belirlenmiş ve bu vizyon doğrultusunda temel amaç ve öncelikler aşağıdaki gibi belirlenmiştir. (6)

- Bölgenin cazibesinin artırılması için, ekonomik ve sosyal potansiyelin ortaya konulması, bölgenin ulusal ve uluslararası alanda tanıtımının yapılması,

- İnsan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi ve göçün etkin yönetiminin sağlanması,

- Bölgede üretim ve istihdamı artırıcı faaliyetlere destek sağlanması olarak belirlenmiştir.

Çukurova Kalkınma Ajansı, Adana ve Mersin illerindeki yerel potansiyeli harekete geçirmek amacı ile bölge kalkınmasına yönelik projeleri bütçesindeki gelir kalemlerinden oluşan fonlar ile hibe şeklinde destekleyecektir.

Çukurova Kalkınma Ajansı Mersin ve Adana'da birer tane yatırım destek ofisi açarak faaliyete geçirmiştir.

Yatırım destek ofisleri, yerli ve yabancı sermayeyi çekmek, girişimciliği geliştirmek için kullanılan önemli araçlardan birisidir. Yatırımcıların işlemlerini tek elden yürütmeleri amacıyla kurulan ve örneklerine birçok ülkede rastlanan yatırım destek ofislerinin temel görevleri şunlardır:

- Bölge illerinde, yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemlerini tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek,

- İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek,

- Başvurular hakkında ön inceleme yapmak,

- İş ve işlemler konusunda Valiliğe ve Genel Sekreterliğe bilgi vermek.

Çukurova Kalkınma Ajansı faaliyetlerine ve çalışmalarına başladıktan bir müddet sonra bir meslek kurulu tarafından aleyhine Danıştay'da dava açılmıştır. Bu dava ile 06.07.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının" iptali ve yürütmenin durdurulması ile dayanağı olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulması istenilmiştir.

Konuyu inceleyen Danıştay 10.Dairesi uyuşmazlıkta uygulanacak kural niteliğinde olan ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3., 8. maddelerinin ve Geçici 2. maddenin, Anayasa'nın Başlangıç Kısımına, 2., 11., 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu kanısına ulaşarak dosyayı Anayasa Mahkemesine yollamış 14.3.2007 tarihi itibarıyla da Bakanlar Kurulu Kararının yürürlüğünü durdurarak ajans çalışmalarını askıya almıştır.

b- İzmir Kalkınma Ajansı

06.07.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Çukurova Kalkınma Ajansı ile birlikte kurulan İzmir Kalkınma Ajansı ilk kalkınma kurulu toplantısını 04 Ağustos 2006 tarihinde gerçekleştirmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nı 19.09.2006 tarihli ve 142 sayılı oluru ile Genel Sekreter atanmış ve göreve başlamıştır. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği gereği oluşturulan sınav komisyonu tarafından 21-24 Kasım 2006 tarihleri arasında sözlü sınav yapılmıştır ve bu sınav sonuçlarına göre 21 uzman, 5 destek göreve başlatılmıştır.(7)

Danıştayın, Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının yürürlüğünü durdurması üzerine bu ajansın faaliyetleri de askıya alınmıştır.

ç- GAP -Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM)

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesinden önce kurulan ve 2002 yılında faaliyetleri sona eren GİDEM'ler GAP Bölgesi'nde bütünsel bir bölge kalkınmasının sağlanması ve sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılması programı çerçevesinde 15 Eylül 1997 tarihinde Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Şanlıurfa ve Mardin illerinde

faaliyete geçmişlerdir. GAP-GİDEM'lerin amacı, GAP Bölgesi'nde yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı yatırımcılara uygun yatırım alanlarının belirlenmesi, pazar, finansman ve teknik konuların araştırılması, yatırımcıların yönlendirilmesi, ön-fizibilite ve fizibilite etütlerinin yaptırılmasında yol gösterilmesi, yatırım kaynaklarına ulaşırken girişimciye yol gösterilmesi, yerli ve yabancı ortak arama, girişimcilerin ihtiyaç duyduğu konularda eğitim programları ve iş gezileri düzenlenmesi, şirket kurulması, halka açılma konularında hizmet sunulması gibi danışmanlık hizmeti vermektir. Ancak GİDEM'lerin yerel girişimcilik ruhunu da ortaya çıkarıp, yatırımcıları doğru yatırımlara kanallandırmak gibi bir misyonu da bulunmaktadır. (8)

d- Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı

Ege Bölgesini Geliştirme Vakfı (EGEV) bünyesinde oluşturulan bir kalkınma ajansıdır. Vakfın kurucu üyeleri başta İzmir Valiliği ve Büyükşehir Belediyesi olmak üzere İzmir'deki tüm odalar, İzmir Ticaret Borsası, İhracatçı Birlikleri, İzfaş, Egiad ve Gazeteciler Cemiyeti'dir. EGEV 1992 yılında İzmir ve Ege bölgesinin ekonomik gelişmesini hızlandırmak için yurtiçi ve yurtdışı yatırımcıların bölgeye ilgisini çekmek, tanıtmak, teşvik etmek ve bölgenin aynı amacı taşıyan diğer kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği yapma amacıyla kurulmuştur.

Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı (EBKA) kuruluş çalışmalarına 1993 yılında başlamıştır. EBKA bu aşamada Fransa'dan ve Avrupa'daki çeşitli kalkınma ajanslarından danışmanlık destek hizmetten almıştır. EBKA'nın temelde iki ana stratejisi vardır. Bunlar; Türkiye'yi tanıtmak, İzmir'i ve Ege bölgesini tanıtmaktır.

EBKA'nın temel amaçları şu şekilde sıralanabilir; Yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesine ve mali özerklik kazanmalarına ön ayak olmak, yerel potansiyelleri değerlendirmeye yönelik olarak bölgesel çıkar, hedef ve amaçları belirlemek, bu hedefler çerçevesinde plan, proje ve stratejiler oluşturmak, bu plan, proje ve stratejilerin gerçekleştirilmesi yönündeki girişimleri sürdürmek, yabancı firmaların bölgedeki yatırımlarında teknik danışmanlık hizmeti vermek, bölge illerinin yatırım olanaklarını tespit etmek ve bu konuda yabancı yatırımcıya yönelik tanıtım dokümanları hazırlamak.

EBKA çok başanlı çalışmalarına rağmen, kalkınma ajanslarının o yıllarda Türkiye'de yasal dayanağı olmadığından örgütlenme, yatırım ve finansman alt yapısından yoksundu. Bu yüzden 1995 yılından sonra, EBKA, EGEV bünyesinde bir şirkete dönüşmek zorunda kalmıştır.

e-Mersin Kalkınma Ajansı

1886 yılında kurulan ve Türkiye'nin en eski odalarından biri olan Mersin Ticaret ve Sanayi Odası'nın bünyesinde 2002 yılı Haziran ayında faaliyete geçirilen Mersin Kalkınma Ajansının kurulma aşamasında, EURADA, Info Murcia, Shannon ve Alsace Kalkınma Ajanslarından danışmanlık ve bilgi desteği alınmıştır. Bu ajansın temel amacı Mersin'in ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan canlanma ve gelişmesini sağlamak ve yaşam kalitesini yükseltmektir.

Mersin Kalkınma Ajansının görevlen şöyle sıralanabilir:

Her türlü alt yapıyı geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşlarını, uluslararası örgütlen ve sivil toplum örgütlerini yöre nin gelişmesi için yönlendirmek ve yerel gelişme politikaları oluşturmak, stratejik araştırmalar yapmak, ulusal ve uluslararası yatırımcıları bölgeye çekmek, bilgi vermek ve rehberlik etmek, yabancı ve yerli firmalar arasında bilgi aktarından yapmak, KOBİ'leri geliştirmek ve rekabet güçlerini arttırmak, dış açılma faaliyetlerini desteklemek, karşılıklı ziyaretler, fuarlar ve iş delegasyonları planlamak, Avrupa Birliği Yerel Bilgi Bürosu'nu işletmek ve AB ile entegrasyona destek vermek, bilimsel, ekonomik, sosyal ve kültürel çalışmalar yapmak, konferans, seminer, açık oturum, panel, sergi, festival vb. faaliyetleri organize etmek, Mersin'in gelişmesine yönelik bilgi bankası oluşturmak, bölge ve ajans ihtiyaçları için çeşitli dokümanları yayımlamak.

Mersin Kalkınma Ajansının dikkat çeken çalışmaları olmuştur. Bunlar;

- Mersin Verimliliği Artırma Projesi,
- Yabancı Misy on Temsilcileri ile Karşılıklı Ziyaretler,
- Toplum Merkezlen Kurulması Çalışmaları,
- Çeşitli Fuarlara Katılımı Teşvik ve Organizasyon,
- I., II., III. ve IV. Mersin Yaş Sebze Meyve Sempozyumları,
- Akredite Analiz Laboratuvarı Kurulması,
- Teknopark ve Agropark Fizibilite Çalışmaları,
- AB Yerel Bilgi Bürosu Rasyonel İşletilmesi,
- AB Fonlarından Projeler Kazanılması,
- I, II, III ve IV. Uluslararası Müzik Festivalleri,
- Tanıtım Faaliyetleri (CD, Kitap, Broşürler vb.).

Mersin Kalkınma Ajansı, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kurulması Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun çerçevesinde Çukurova Kalkınma

Ajansı kurulunca ismini Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK) olarak değiştirerek faaliyetlerine devam etmektedir. (9)

7- BKA'lara Yönelik Eleştiriler, Bölünme Konusu ve Yanıtlar

Türkiye’de BKA’lar hakkında kamuoyunda olumlu ve olumsuz yönde birçok görüş gündeme gelmekte ve tartışma alanı bulmaktadır. Anlaşılmanın kolay olması bakımından önce eleştirilen husus bir madde halinde yazılacak sonra buna ilişkin yanıtımız verilecektir.

— Kalkınma ajansları bölgesel gelişme politikalarına yeni bir yaklaşım getirmektedir. Şöyle ki, planlı dönemde Türkiye ’de uygulanan bölgesel gelişme politikaları, bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi önceliği üzerine kurulmuştur. AB ’de izlenen bölgesel politikalar ise eşitsizliklerin giderilmesi önceliği değil, bölgesel rekabet önceliği üzerine kurulmuştur. Bölgelerarası rekabet politikalarının bölgesel dengesizliklerin giderilmesine ne ölçüde katkı sağlayacağı belli değildir. Zira aday ülkelerin bazılarındaki deneyimler bölgesel rekabet politikalarının eşitlik getirmediğine, aksine eşitsizliği daha da artırdığına işaret etmektedir. Örneğin Polonya ’da 1990 ’lardan buyana uygulanan bu türdeki politikaların eşitsizliği artırıcı sonuçlar doğurduğu diğer ülkelerde de benzer durumlar olduğu ancak, sadece olumlu örneklerin kamuoyuna yansıtılarak yanlış bilgilendirme yapıldığı ifade edilmektedir. (10)

Bölgesel kalkınma anlayışındaki bu kavramsal yenilik, bölgelerdeki planlama ve kalkınma sorunlarına özel sektörün müdahil olmasını ve bölgelerin ekonomik anlamda yabancı sermaye çekme, finansman sağlama ve yatırım yapma konularında daha fazla serbestliğe kavuşmalarını sağlamıştır. Olumsuz örneklerin varlığı sistemin tümünden gereksizliğini göstermemektedir. İtalya’da, İspanya’da, İngiltere’de ve diğer birçok Avrupa ülkesinde son derece işlevsel durumdadırlar. Polonya’daki kalkınma ajanslarının çok büyük bir kısmı başlangıçta anonim şirket biçiminde kurulmuştur. Anonim şirket modelinin en önemli dezavantajı, anonim şirket olarak kurulan ve aslen kar amacı gütmeyen aktivitelerde bulunan BKA’ların ticaret hukukuna tabi olmalarıdır. Ticaret hukuku, “kâr amacı gütmeyen şirket” kavramını tanımadığı için ajanslar faaliyetlerini yürütürken çok farklı hukuki güçlüklerle karşılaşmışlardır. İkinci dezavantaj ise ticaret kanununun, kar payının, kar amacı gütmeyen aktiviteler için kullanımına ancak tüm pay sahiplerinin katıldığı bir toplantıyla karar verilmesini öngörmesidir. Bu durum karar alma sürecini oldukça yavaşlatmaktadır. Ticaret hukukuna tabi olan anonim şirketin diğer bir dezavantajı da bu modellerin kamu kurumu statüsü taşımamaları sebebiyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, özellikle de devletle ilişkilerinde önemli sorunlar yaşanmasıdır.

Polonya’da şirket modeli deneyiminin ardından, kalkınma ajansları demekler ve vakıflar yasasına tabi olarak sivil toplum örgütü biçiminde kurularak faaliyetlerim sürdürmüşlerdir. Ancak sivil toplum örgütü modeli bu kez de hantal bürokratik işlemler nedeniyle son derece verimsiz ve yavaş işlemeye başlamıştır. Diğer bir sorun ise Ticaret Hukukuna tabi olan kurum ve kuruluşların STK modelinden çok şirket modelini desteklemeleri olmuştur. Böylece Polonya’da kısa zamanda içinde sivil toplum örgütü modeli terk edilmiş ve şirket modelinin mevcut kanun içinde daha iyi işlemesi için çeşitli çözümler düşünülmeye başlanmıştır. Polonya’da Kalkınma ajanslarının %80’i kuruluş aşamasında sorun yaşamışlardır.

AB’deki diğer kalkınma ajanslarının aksine, Polonya’daki kalkınma ajanslarının hemen hepsi bir kerelik sermaye katkısından sonra kendi hallerine bırakılmışlardır. Ne yerel yönetimler ne de merkezi idareler, ajansların faaliyetleri için destek vermemişlerdir. Polonya’daki kalkınma ajansları bölgesel kalkınma adına yaptıkları faaliyetleri kendi kaynaklarından finanse etmek zorunda kalmışlardır. Ancak bu kaynaklar da son derece sınırlıdır.

Yapılan araştırmalara göre Polonya’da kalkınma ajanslarının faaliyetlerini sürdürmelerini engelleyen bir dizi engel bulunmaktadır. Bu engellerden en önemlisi bölgenin veya yörenin ihtiyaçlarıyla uyuşmayan ve merkezdeki kurumlarca belirlenen bölgesel politikalar. İkincisi ise mali kaynakların yetersizliğidir. Bu engellen, ajansların işleyişini güçleştiren kanuni düzenlemeler, bölgedeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla yeterli işbirliğinin sağlanamaması gibi yönetim sorunları, kalkınma ajanslarının yönetim kurullarının yeterli özerkliğe sahip olmaması ve hissedarları arasında anlaşmazlıkların yaşanması gibi içsel nedenler izlemektedir.

Polonya’da kalkınma ajanslarının kuruldukları günden bugüne kadar yerel ve bölgesel ekonomilerin dönüşümünde çok önemli bir rol oynadıkları şüphe götürmez. Polonya’daki kalkınma ajanslarının getirdiği belki de en önemli yenilik, özel sektör ile kamu sektörü arasında keskin bölünmelerin olduğu bir ülkede kamu sermayesi ile özel sermayeyi birleştirebilen yeni bir organizasyon yapısını başarıyla sürdürmeleridir. Özel sektörle kamu yönetiminin kesiştiği bir noktada özerk bir yapıyı sürdürmek bile başlı başına bir başarıdır. Karşılaştıkları tüm hukuki, örgütsel ve mali güçlüklerle karşın kalkınma ajansları bu yeni özerk yapıyı kabul ettirmeyi başarmışlardır. (11)

— BKA ’ların kuramsal temeli, dünya iktisadi sisteminde son 25-30 yılda meydana gelen değişimlere dayanmaktadır. Üretim sürecinde büyük ölçekli, kitlesel üretime dayalı fordist üretim olarak adlandırılan yapıdan küçük ölçekli ve esnek

üretim teknolojilerine dayalı, küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) üzerine inşa edilen ve postfordizm olarak adlandırılan üretim sistemine geçiş söz konusudur. Bu süreçte üretimin adem-i merkezileşmesi ve KOBİ'lerin üretimdeki ağırlığının artması söz konusudur. Bu dönüşüm kalkınma sürecinde ulusal ekonomi ve ulusal kalkınma anlayışını zayıflatıp yerine yerelleşme ve yerel kalkınmayı güçlendirmektedir.

Fordist üretim biçimi, standart ürünlerin üretimine olanak sağlayan, merkezileşmeyi ve büyük miktarda sabit sermaye yatırımı gerektiren bir üretim biçimidir. Fordisi üretim biçimi, II. dünya savaşı sonrasındaki konjonktürde doğmuştur. Bu dönemde eşi benzen görülmemiş bir büyüme ve yatırım artışı yaşanmıştır. 1930'lu yıllardan 1970'lerde yaşanan ekonomik buhrana kadar uygulanan Keynezyen politikalar ve refah devleti anlayışı fordist üretimin devamlılığını temin etmiştir. Bu dönem, kitlesel üretimin sürekliliği için tam güne yayılan ve vardiyalarla sürdürülen çalışma saatlerini gerektirmektedir. 1970'li yıllarda yaşanan iktisadi kriz, 1960'lı yıllardan itibaren zaten düşmekte olan kar hadlerini ve üretimi tükenme noktasına getirmiştir. Kapitalist sistemin bu krizden çıkış için bulduğu formül esnek üretim olarak da adlandırılan Post-Fordist üretimdir. Postfordizm, kitlesel üretim yerine farklılaşmış üretimi getirmiştir. Farklılaştırılmış üretim bir taraftan belli bir merkezde toplanma zorunluluğunu ortadan kaldırmış, diğer taraftan da tüketici yelpazesini genişletmeye yaramıştır. Ayrıca üretimin parçalara bölünüp farklı coğrafyalarda gerçekleştirilebilmesi imkânı sağlamıştır. Bu şekilde üretimin parçalanarak farklı coğrafyalara taşınabilmesi ucuz yerel işgücünü kullanabilmeyi olanaklı kılmıştır.(12)

Ekonomik kalkınmadaki bu dönüşümün ulusal ekonomi ve ulusal kalkınmayı zayıflattığı iddiası kabul edilebilir değildir. Zira merkezi planlama ve kalkınma politikalarının egemen olduğu dönemlerde dahi bazı bölgeler diğerlerine kıyasla daha fazla ve hızlı büyüme ve kalkınma kaydetmişlerdir. Diğer taraftan bazı bölgelerde mevcut potansiyelin ortaya çıkarılamayışı ve kalkınmaya dönüştürülemediğinin önüne kalkınma ajansları ile geçmek mümkün olabilecektir. Yaklaşık 50 senedir yürütülen merkezden kalkınma çabaları maalesef istenen sonuçları vermemiştir. Son 50 senedir Avrupa'da uygulamaları sürdürülen ve başarısı ispatlanmış kalkınma ajansları modeli yoluyla kalkınma çabalarının ezanından denenmesinde fayda mülahaza edilmektedir.

— AB 'deki BKA uygulamalarında inisiyatif daha çok özel sektör temsilcilerine ve sivil toplum kuruluşlarına bırakılmıştır. Türkiye'deki yapılanmaya bakıldığında özel sektör ve sivil toplum örgütleri yapılanmanın içinde olmakla birlikte son söz DPT'ye bırakıldığı görülmektedir. Bu haliyle Türkiye'deki BKA'lar AB'deki-

lerden farklı bir yapılanma içinde olup DPT'nin taşra teşkilatları görüntüsünü vermektedir.

DPT müsteşarlığı ile kalkınma ajansları arasında organik bir bağ bulunmamaktadır. DPT kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumlu bir kurumdur. Aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Bütçe, bölgesel gelişme planı gibi bazı belgelen onaylama makamı, yönetmelik ve düzenleyici işlem yapma yetkisi vardır. Bu durum, kalkınma ajansları DPT'nin taşra teşkilatı konumuna sokmamaktadır.

Kalkınma ajansları, gücünü yerelliğinden alması gereken kurumlardır. Merkezi yönetim ağırlıklı bir yapı, bu ajansların varoluş gerekçelerinden biri olan yerel dinamiklerin harekete geçirilmesini daha başından engeller. Türkiye'de kamu kaynakları ve yetkileriyle donatılmış BKA kurulması ihtiyacı, DPT'nin yürütmekte olduğu AB destekli bölgesel kalkınma programlarının uygulanması sürecinde ortaya çıkmıştır. AB'nin öngördüğü merkezi olmayan yapılanma prensibine göre, bahsi geçen bölgesel kalkınma programlarını yürüten, bu programlardan faydalanan ve bu programları izleyen aktörlerin, bir menfaat çatışması içine girmemeleri için birbirinden bağımsız kurumlar olması gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin katılım öncesinde bölgesel kalkınma fonlarından yararlanabilmesi amacıyla bölgedeki önceliklerin tespit edilmesi ve AB fonlarının bu tespit edilen önceliklere göre faydalanıcılara dağıtılabilmesi için bir bölgesel yapılanmaya ihtiyaç vardır.

Kalkınma programlarının uygulandığı bölgelerdeki idari, insanı ve teknik kapasitenin yeterli olmadığı hem DPT hem de AB yetkilileri tarafından anlaşılmıştır. DPT'nin, kalkınma ajanslarının kuruluşuyla birlikte yeterli kapasitenin oluşturulmasından sonra bölgesel ölçekte kalkınma stratejilerinin oluşturulmasını bölgesel aktörlere bırakmasının ve yalnızca ülke sathına yayılmış BKA'ları izleme ve koordine etmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

— BKA'lara yüklenen misyon, Türkiye'deki bazı kurumların görev ve fonksiyonları ile örtüşmektedir. Zira bölgelerin rekabeti, verim ve üretim artışını beraberinde getirecektir. Esnek üretim sisteminde üretim görevi KOBİ'lere yüklenmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de esas görev alanı verimlilik artışı ve KOBİ'lerin geliştirilmesi olan iki kurum vardır. Bunlardan biri Milli Prodüktivite Merkezi, diğeri ise KOSGEB olarak bilinen Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Başkanlığı'dır. Bu iki kuruluşun mevcut durumunun yeniden gözden geçirilmesi ve BKA'larla ilişkilendirilmesi başta finans olmak üzere birçok konuda kolaylık getirebilir.

5449 sayılı Kanun ile kalkınma ajanslarına her türlü kurum ve kuruluştan bilgi alabilme yetkisi verilmiştir. Diğer bazı kurum ve kuruluşların kalkınma ajansları ile benzer işleri yapıyor olmaları işbirliği imkânlarını daha da artıracaktır. Yasal statüler açısından farklı olmaları sebebiyle birbirlerinin işlerine karışma durumu olamaz. Her bir kurumun kendi kuruluş kanununda kendine tanımlanmış görevlen vardır. Başka kurumlar ile yetki çatışması söz konusu değildir.

— Anayasal tanımlara uygun olmayan ve ne yerel, ne merkezi, ne özel, ne kamu idaresi niteliği taşıyan, kimliği belirsiz bir yapı oluşturulmuştur. Anayasa'ya göre yürütme organının ancak kanun ile asli olarak düzenlenmiş olan bir alanda düzenleme yetkisi kullanabileceği, bu nedenle bölge kalkınma ajanslarının kurulmasında veya kaldırılmasında Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinin Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir.

Kalkınma ajanslarının hukuki durumu kamuda şimdiye kadar alışılmış olan klasik yönetim modellerinden farklıdır. Ajansların özel hukuk kurallarına bağlı olacağı belirtilmişse de kamu kurumlarına has özelliklerle de donatılmıştır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

a- Yatırımcıların yatırım destek ofislerine başvurusu devlet kurumlarına başvuru olarak kabul edilecektir.

b- Ajans gelirleri büyük ölçüde kamu kaynaklarından sağlanan gelirlerden oluşmaktadır.

c- Ajanslarda kamu görevlileri de çalışabilecek ve burada geçen süreler memurlukta geçmiş gibi sayılacaktır.

d- Ajansların ulusal düzeyde eşgüdümünden DPT sorumludur.

e- Ajansların görevlen kapsamında gerekli gördüğü bilgilen kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili ve bu kurumlar da gerekli bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür.

f- Ajanslar İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına karşı sorumludur.

Bu sonuçlara göre kalkınma ajanslarına özel hukuk kurallarına tabi olan ancak, kamu kuruluşlarına has yetki ve sorumluluklar taşıyan ve bölgelerin kalkınmasını amaçlayan kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu bir bölge yönetim modelidir.

5449 sayılı Kanunun 1.maddesine göre Kalkınma Ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğim sağlamak ve bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulmaktadır.

Dolayısıyla Kalkınma Ajansları, kalkınma plan ve politikalarına yerelin görüşlerinin de aktarılması, çeşitli toplum kesimleri arasında işbirliğinin sağlanması ve bunların kalkınma hedefi doğrultusunda bir araya getirilerek ortak bir sinerji yaratılması ve böylece ulusal ve bölgesel kalkınma planlarına uygun olarak, bölge içi ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması yönünde faaliyet gösterecektir.

Bu nedenle, Kalkınma Ajanslarının kurulmasıyla birlikte kalkınma politikalarının daha etkin ve uygulanabilir olması bakımından bir değişiklikten söz edilebilirse de idari anlamda bir yapısal değişikliğe gidilmemektedir. Bunun dışında Kalkınma Ajanslarının idari sistemimize yönelik herhangi bir müdahalesi de bulunmamaktadır. Başka bir deyişle Kalkınma Ajansları, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerinde herhangi bir daralma veya sınırlama getirmemekte, aksine kalkınma hedefi doğrultusunda onların görev ve yetkilerim daha iyi yerme getirebilmesi bakımından mali ve teknik destek sağlamaktadır.

Diğer taraftan Anayasanın 166. maddesinde ise, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak (planlamak) ve bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devlete bir görev olarak yüklenmiştir. Nitekim bu çerçevede DPT kurulmuş ve ülkenin topyekûn kalkınması yönünde faaliyete geçilmiştir. Kalkınma politikalarında zamanla meydana gelen değişiklikler ve dünyadaki diğer gelişmeler, merkezden belirlenen kalkınma politikalarının yerelde daha iyi uygulanabilmesi ve izlenip değerlendirilebilmesi bakımından yeni bir açılımı gerekli kılmış ve DPT'nin genel koordinasyonu altında Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Anayasanın 166. maddesinde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma amacıyla gerekli teşkilatı kurmanın Devletin görevi olduğu hükme bağlanmıştır. Devlet tüzel kişiliği içinde temsil edilen Devlet Planlama Teşkilatının ulusal düzeyde koordinasyonundaki kalkınma ajanslarının kurulması Anayasanın Devlete yüklediği bu görevin ifasından başka bir şey değildir. Bu nedenle, Anayasaya aykırılıktan ziyade Anayasaca yüklenilen gerekli teşkilatın kurulduğunun, kamu kesimi ve özel kesimin ortak hareket ve işbirliği ile gerçek bir kalkınmanın sağlanmasının hedeflendiğinin açık bir göstergesini oluşturmaktadır.

Nitekim Anayasa Mahkemesinin 17.07.1990 tarih ve E.1990/1, K. 1990/21 sayılı kararında, 27.10.1989 günlü, 388 sayılı “Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin, Anayasa’nın 2., 5., 7., 91., 123., 126., 127., 161. ve 163. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek tümünün, iptali isteminin incelediği kararında bu durumu “.....Kalkınma idaresi Teşkilatı’nın, açıklanan bir çok konu ile birlikte sözü edilen hizmetleri de, hiç bir karşılık almadan ve borçlandırmadan yapmak ve bölgeyi kalkındırmak için kurulduğu görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerle işbirliğini engellememektedir. Kurulan örgütle Anayasa ’nın “Ekonomik Hükümler” Bölümünün “plânlama” ile ilgili 166. maddesindeki “Ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını plânlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir.” kuralı uygulamaya geçirilmektedir. “şeklinde değerlendirerek Anayasaya aykırı bir teşkilatlanma olmadığına hükmedilmiş bilakis Anayasanın 166. maddesinin uygulamaya geçirildiğine vurgu yapılmıştır.

Anayasa ile Devlete ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak üzere gerekli teşkilatı kurma görevi verilmiştir. Bu kapsamda 540 sayılı KHK ile de Devlet Planlama Teşkilatı kurularak faaliyetini sürdürmektedir. 5449 sayılı Kanunla da Kalkınma Ajansları kurularak kanunun 4. maddesiyle DPT, Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumlu tutulmuştur. DPT, diğer merkezi idare kuruluşları gibi Devlet tüzelkişiliğini temsil etmekte olup, kendisine kanunlarla verilen görev ve yetkiler çerçevesinde iş ve işlemler yapabilmekte, görev ve faaliyetini yürütmektedir. Bu durum ne Anayasanın 166. maddesine ne de Kalkınma Planlarına aykırılık oluşturmadığı gibi Anayasanın verdiği kalkınma için gerekli teşkilatı kurmak ve yeni kalkınma girişimleri için gerekli faaliyetler yürütmek görevlerinin doğal bir uzantısıdır.

Nitekim bu husus, önce birinci beş yıllık kalkınma planında “ Varılacak en son amaç her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla ilerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatlanmayı sağlamaktır” şeklinde hedef olarak gösterilmiş, daha sonra gelen beş yıllık kalkınma planlarında aynı yönde ifadeler yer almış, sekizinci beş yıllık kalkınma planında “planların, programların ve bölgesel planların hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme aşamalarının

etkinliğini artırmak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca ihtiyaç duyulan merkezlerde birimlerin oluşturulması için düzenlemeler yapılacağından söz edilmiş ve son olarak dokuzuncu kalkınma planının pek çok yerinde “Kalkınma Ajansları” açıkça yer almıştır.(13)

Dolayısıyla Anayasanın 166. maddesi karşısında, ulusal kalkınma planı ve programları ile yine DPT tarafından yapılacak bölge planlarına uygun olarak, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasını gerçekleştirmek üzere faaliyet gösterecek olan Kalkınma Ajanslarının (ve buna ilişkin düzenlemelerin) Anayasal kaynağının bulunmadığı söylenemeyecektir.

Yine Anayasanın 166. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde, kalkınma girişimlerinin bu plana göre gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Kalkınma ajanslarının kurulması da bir kalkınma girişimi hareketi olduğuna göre ve üstelik birinci beş yıllık plandan bugüne kadar ulusal kalkınma planlarımızda geçtiğine göre ve son olarak dokuzuncu kalkınma planında ismen de zikredildiğine göre, Kalkınma Ajanslarının 166. maddeye aykırı olduğu veya kaynağını Anayasadan almadığı iddiaları hukuki temelden yoksundur.

— Bölgesel Kalkınma Ajansları ’nın "iş takipçisi devlet" modeli yaratması ve diğer kamu kuruluşlarının yetki alanlarına müdahale edebilecektir.

Ajansların bir organı olan yatırımın destek ofisleri bölge illerinde özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmasını sağlayacaktır. Bu çerçevede yatırım destek ofisleri, tek elden takip ve koordine ile yatırımcıya yol gösterecektir. Yatırımcıların yatırım destek ofisine başvurmaları kendi isteklerine bağlı olacaktır. Yatırım Destek Ofisleri, görevlen ile ilgili olarak Genel Sekreterliğe karşı sorumludur. Ayrıca buralara müracaat edenlerin ek bir maliyetle karşılaşmasını önlemek için sunulan hizmetlerin ücretsiz olması öngörülmüştür.

Kalkınma ajanslarının en büyük özelliği kamu ile özel sektör arasında köprü görevi görecek olmasıdır. Projenin belirlenmesi aşamasından başlayarak devreye girecek olan kalkınma ajansları, projenin ilerleyişi ve tıkandığı noktaların nasıl aşılacağı gibi birçok konuda görevler üstlenecektir. Ajansların yerli ve yabancı yatırımcılara öncülük yapması, yol göstermesi, yatırımla ilgili müracaatları toplaması, yatırım işlemlerini takip etmesi ve böylece Türkiye’nin yatırım eksikliğini tamamlamada önemli bir görev üstlenmesi öngörülmektedir.

Yatırım Destek Ofislerin görev ve yetkilen şunlardır:

- a- Bölge illerinde, yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemleri ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde sonuçlandırmak üzere Yönetim Kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek,
- b- İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek,
- c- Başvurular hakkında ön inceleme yapmak,
- d- Yasanın 4. maddesi uyarınca yapılacak düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak,
- e- İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek.

Görüldüğü üzere başka hiçbir kurumun görev alanına girilmemiş, sadece yatırımcıya danışmanlık ve yardımcılık görevleri ihdas edilmiştir. Devlet yatırımcılara ayakçılık değil yardımcılık yapmaktadır.

— Bölgesel Kalkınma Ajansları 'nda toplanacak fonların (esas olarak kamu kaynakları ve AB yardımlarının) hangi temel ilkelere, önceliklere ve sektör el teşvik politikalarına göre kullanılacağına yasada belli değildir. (14)

Kalkınma ajansları topladıkları finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlüdür. Bu amaçla;

- a- Görev, yetki ve sorumluluklar açık olarak tanımlanacak,
- b- Yıllık çalışma programı ile bütçenin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olacak,
- c- Ajanslar tarafından proje ve faaliyetlere sağlanan desteklerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanacak,
- d- Ajans hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulacaktır.

Ajansların mali ve finansal kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve mali denetiminin sağlanmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebe-

leştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur.

Kalkınma Ajanslarının hangi sektörlerde yatırımlara öncelik verecekleri, ulusal kalkınma plânı ve yıllık programlarda belirtilmiş olacaktır.

— Kamu gücünün ve kamu kaynağının aktarıldığı bu yeni idari kademenin kamu denetimi dışında bırakılmıştır. Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi olmaması ve göstermek bir iç denetim üzerine dış denetim olarak da sadece bağımsız denetim kuruluşlarının yani piyasanın denetiminin öngörülmesi; Sayıştay denetiminin fiilen dışlanmış. (15)

Kalkınma ajanslarında iç ve dış denetim yapılacaktır. Ajansın faaliyetleri, hesaplan, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ve iç denetçi tarafından denetlenecektir. Dış denetim ise, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile DPT tarafından müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelettirme şeklinde yapılacaktır. Bu kuruluşlar, hazırladıktan raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve DPT'ye sunacaklardır.

5449 sayılı Yasanın 25. maddesinin gerekçesinde Sayıştay'ın denetim hakkının saklı olduğuna dair bir ifade yer almaktadır. Bilindiği üzere yasaların gerekçeleri, yasa koyucunun o yasada neyi amaçladığına açıklık getirir. 5449 sayılı yasanın metninde Sayıştay denetimiyle ilgili bir hüküm yokken, gerekçesinde Sayıştay'ın denetim hakkının saklı olduğunun belirtilmesi, Sayıştay, bu yasaya göre olmasa da Anayasadan ve diğer yasalardan kaynaklanan yetkisine dayanarak denetim yapması mümkündür.

5449 sayılı yasanın mantığında olabildiğince merkezi hükümetin kontrolünün azaltılması, yerel güçlerin bölge kalkınmasında hareket yeteneklerinin geniş olması vardır. Bu sebeple bağımsız denetçilerin kalkınma ajanslarını denetlemesinin çağdaş yönetim anlayışı ile daha uyumlu olduğu düşünülmektedir.

8- Sonuç

Dünyadaki kalkınma ajansları genel olarak incelendiğinde ana amaçlarının çeşitli hizmetler sunarak bölgelerindeki ekonomik yaşamı canlandırmak, bölgenin girişimci potansiyelini geliştirmek, bölge halkının kalkınmaya katılımını ve kalkınmadan yararlanmasını sağlamak olduğu görülmektedir. Örgütsel olarak ajans-

ların çoğu ulusal ve/veya bölgesel hükümetler tarafından kurulup yönetilen, merkezi hükümet ve kamu ile kuvvetli ilişkileri olan ve çoğu kere kamusal yetkiler kullanabilen kuruluşlardır.

Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde Türkiye, bölgesel gelişmeyi ve kalkınmayı gerçekleştirebilmek, AB'nin üye devletlere kullandığı teşvik fonlarından yararlanmak ve bölgesel politikalarını AB'ye uyumlaştırmak için BKA'ların oluşturulması gibi yeni bir yapılanmanın içine girmiştir. AB bölgesel politikası, AB'nin kendi içindeki bölgesel kalkınmışlık farklılıklarını gidermeye dönük düzenleme ve araçlardan müteşekkil iken, yalan gelecekte tam üyeliklerinin gerçekleşmesi beklenen aday ülkelerin de bu yapı içinde düşünüldüğü anlaşılmaktadır.

Bölgesel gelişme ve kalkınma farklılıklarının giderilmesi, tek başına ve kendi kendine bir ülkenin üstesinden gelmesi oldukça zor bir konudur. Malı yönü ağır basan çok yönlü bir mekanizmanın geliştirilerek uygulanmasını gerektirmektedir. AB, bölgesel politikalarını bu çerçevede geliştirmektedir. Özellikle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kalkınma çabalarında sağladığı katkı da bu doğrultudadır.

Türkiye, Avrupa Birliği'ne giriş süreciyle birlikte yaklaşık 40 yıldır uygulamakta olduğu teşvik sistemi üzerine kurgulanan ve geliştirilen bölgesel kalkınma politikalarını terk ederek yeni bir kalkınma anlayışı ve uygulamasına girmiştir. AB'nin bütün diğer aday ülkelere de benimsettiği bu yem anlayış sermayeyi, özel sektörü ve bölgesel rekabeti ön planda tutmaktadır. Bu yeni anlayış ve yaklaşımın temel kurumu bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Türk kamu yönetimi sitemine yem getirilen bu kurumların, Türkiye'nin yönetim ve ekonomik yapısı ile uyumu biraz zaman alacaktır. Bölgesel Kalkınma Ajansları, Anadolu'nun kalkınması açısından yeni bir dönemin başlangıcı olacaktır. Ancak Ajansların yararlı olabilmesi için mevcut merkezîyetçi yapılandırılmalardan uzak tutulması gerekmektedir.

BKA'lar, AB bölgesel politikasında, aracı kurumlar değil, bölgesel kalkınmanın ana kurumlarından biridir. Bu durum, yerindelik (Subsidiarite) kavramıyla da ilkeselleştirilmiştir. Kalkınma ajansları Türkiye'de kamu yönetimi ve ekonomi üzerindeki etkisini orta ve uzun dönemde gösterecektir. Şüphesiz ki ajansların başarısı, ülkemiz için de bir kazanım olacaktır.

Kalkınma Ajanslarının ulusal bütünlüğümüze yönelik bir tehdit gibi algılanması hem dünya gerçekleri hem de Türkiye'nin imzaladığı uluslararası anlaşmalar bakımından büyük bir yanılgıdır. Dünyanın hiçbir bölgesinde kalkınma amacıyla oluşturulmuş kurumlar siyasal bağımsızlık amacına matuf çalışmamışlar ve ba

ğımsız devlete dönüşmemişleridir. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile oluşturulan idari yapılanmada yönetim kurulu başkanı devletin ve hükümetin illerdeki temsilcileri olan valilerdir. Kalkınma ajanslarının ülkenin bölünmez bütünlüğü aleyhine faaliyet gösteren STK, kurum ve kuruluşlara mali destek vermesi valiler tarafından engellenecektir.

Kalkınma ajansları aleyhine açılan davaların anayasa mahkemesince karara bağlanmasından sonra askıda olan faaliyetlerinin aktif hale getirileceği beklenmektedir. Çağdaş yönetim ilkesi olan yönetişimin faaliyete geçirilmesi ve ülkemizin toptan kalkınması için bu kurumların olabildiğince özerk yapılanmasında fayda mülhaza edilmektedir. Ajansların yönetsel ve malı özerkliklerini bertaraf edecek denetsel baskılar oluşturacak yapılanmaların bu kurumları etkisiz kılacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- APAN, Ahmet (2005), Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı 13, s: 39-58, Ankara.
- ATAY Faruk, “BKA Tasarımının Kalkınma Anlayışı Üzerine”, Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Derleyen: Menaf TURAN, Paragraf Yayınları, N: 6, Ankara, 2005.
- AVANER, Tekin (2005), “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? Derleyen: Menaf TURAN, Paragraf Yayınları, N: 6, Ankara, 2005.
- Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği, Avrupa Birliği Bölgesel Politika; Yerli Kaynakların Ekonomik Gelişme İçin Harekete Geçirilmesi, (<http://www.deltur.cec.eu.int>).
- DEMİRCİ, Aytül Güneşer, “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Derleyen; Menaf TURAN, Paragraf Yayınları, No: 6, Ankara, 2005.
- DPT, 8 BYKP, Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, Ankara 2000.
- ERGÜN, Turgay (1993), “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmenin Önemi: Tennessee Valley Authority”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı: 1, s. 71-82, Ankara.
- GÜLER Birgül A., Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? İçinde Sunuş, Derleyen; MenafTURAN, Paragraf Yayınları, No; 6, Ankara, 2005.
- <http://www.avruDaufuklari.org/etkinlik.php>.
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>.
- <http://www.cka.org.tr>.
- <http://www.izka.org.tr>.
- <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D36!> 995/aians.html. <http://www.mersin-ka.org/default.aspx?pid=3846>. <http://www.belgenet.com/arsiv/ab/up/2003-5.html>.

- <http://www.iseuc.org/arc> view.php.ex=204.
- <http://www.kamuyonetimi.org/bolgesellestirme.php>.
- <http://www.ekonomist.com.tr/haberler/00524/>
- <http://www.tusiad.Org/yayin/gorus/31> /pdf/sec2.pdf.
- [http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/bol ge.html](http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/bol_ge.html).
- KUMRAL, Neşe, Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki, DEÜ-SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1993.
- KOSARCZYN, Hanna, 2001, Regional Development In Poland: An Overviewv, Polska Agencja Roawoju Regionalnego.
- ÖZ, A. Çelil, Çukurova Kalkınma Ajansı Hakkında Görüşler, 2007, Adana.
- YILDIRIM İbrahim, Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.

AB MALİ YARDIMLARI VE IPA UYGULAMASINA GEÇİŞ

Hüseyin GÖSTERİCİ*
Burhan ORMANOĞLU**

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği (AB), kurulduğu tarihten günümüze, üye ülkelerin yanı sıra Birliğe üye olmayan diğer ülkelere, Birliği kuran antlaşmalarda* ¹ yer alan temel hükümler esasında çeşitli malı yardımlar yapmaktadır. AB'nin muhtelif hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla yapılan bu yardımlar vasıtasıyla, mali yardımdan faydalanan ülkelere, hibe ya da kredi şeklinde önemli miktarda mali kaynak aktarılmaktadır.

Bir aday ülkeye yapılan mali yardımın temel amacı, o ülkenin AB üyeliğine hazırlanmasını sağlamak üzere ülkenin mevcut hukuksal ve idari altyapısının, AB standartlarına ve uygulamalarına yakınlaştırılması ve uyumlaştırılmasıdır. Bu dönüşüm sürecinde, aday ülkede ortaya çıkan mali kaynak ihtiyacı, belirli oranlarda AB tarafından karşılanmaktadır.

Bu çerçevede, 2002 yılına kadar, önce Akdeniz ülkelerine yönelik MEDA Programı,² daha sonra Gümrük Birliği kapsamında, ekonomik ve sosyal gelişmeye yönelik mali yardımlarla desteklenen AB-Türkiye mali işbirliği süreci, Aralık 1999'da yapılan ve Türkiye'ye aday ülke statüsü kazandıran Helsinki Zirvesi süreci

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, AB Uyum Dairesi Başkanı.

** Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı.

- 1 Avrupa Birliğine üye devletlerin tümünde uygulanan ve aynı ölçüde bağlayıcı olan, ortak bir kurumsal yapı oluşturan ve Topluluk hukuk düzeninde hiyerarşik olarak üstün niteliğe sahip olan antlaşmalar, kurucu antlaşmalar olarak tanımlanır. Kurucu antlaşmalar, AB hukukunun birincil düzey yazılı kaynakları arasında yer alır. İlk kurucu antlaşmalar; Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran antlaşma (1951), Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran antlaşma (1957) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran antlaşmadır (1957).
- 2 MEDA programı, Avrupa-Akdeniz İşbirliği'nin uygulanmasındaki temel mali yardım mekanizmasıdır. Program teknik ve finansal destek ölçütleri ile Akdeniz ortakları arasında ekonomik ve sosyal güçlenmesi için reformları desteklemiştir.

sonrasında Ocak 2002'de yürürlüğe giren 2500/2001/EC sayılı Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük'ün³ (Tek Çerçeve Tüzük-Single Framework) oluşturduğu hukuki çerçevede günümüze kadar sürmüştür.

AB mali yardımları, Birlik müktesebatına (*acquis communautaire*) ve iyi uygulamalarına uyum sağlanması amacıyla AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) dikkate alınarak, Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program'daki (UP) önceliklere göre planlanmaktadır.

En son KOB, 23 Ocak 2006 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Türkiye'de ise hâlihazırda, Temmuz 2003 tarihinde yayımlanan Ulusal Program yürütülmektedir.⁴

2002 yılından itibaren uygulanan Katılım Öncesi Mali Yardım Programı kapsamında, AB'nden Türkiye'ye aktarılan mali yardım fonlarının kullanımı ve yönetimine yönelik Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi Temmuz 2001'de, 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kurulmuş ve AB tarafından 8 Ekim 2003 tarihinde akredite edilmiştir. Söz konusu Sistem, diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de AB fonlarının sağlam mali yönetimine imkân sağlamak ve uygun yasal ve idari çerçeveyi oluşturmak üzere oluşturulmuştur.

Bu arada AB'nin dış mali yardım mekanizması, 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı (*Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA*) olarak tanımlanan bu yeni uygulamayla, AB aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik mali yardım mekanizmasını tek bir hukuki çerçevede bir araya getirmiştir. Böylelikle IPA uygulaması, 2007 yılından itibaren Türkiye açısından Katılım Öncesi Mali Yardım Programı'nın yerini almış olmaktadır. Bu anlamda Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi de IPA mali yardım uygulamasına paralel olarak yeniden şekillendirilecektir.

Bu çalışmada, AB mali yardımlarının kullanımı ve yönetimine yönelik olarak ülkemizde oluşturulmuş olan mevcut Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi açıklan-

3 Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, OJ L 342, 27.12.2001, p. 1-5.

4 Ulusal Program için bkz., "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar", 24.07.2003 tarihli ve 25178 sayılı Mükerrer Resmi Gazete, 23 Ocak 2006 tarihli Katılım Onaklığı Beigesi için bkz., http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Bele_2006.pdf.

makta; 2007 - 2013 döneminde uygulanacak IPA mali yardım sistemi ve bu kapsamda Türkiye'ye verilecek mali yardımların kullanım ve yönetimine ilişkin mevcut Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi üzerine kurulması öngörülen muhtemel IPA yapılanması ve bu yapılanmanın aktörleri ile bunların görev ve fonksiyonlarının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

2. MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİ (DECENTRALISED IMPLEMENTATION SYSTEM - DIS)

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi; Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalar uyarınca nihai sorumluluğun AB Komisyonu tarafından muhafaza edilmesi şartıyla, yönetim ve sorumlulukların kısmen ortak ülkeye devredildiği AB dış yardım programları uygulama sistemi olarak tanımlanmaktadır.

Bu sistem proje yönetiminin (örneğin ihale, sözleşme yapma ve ödemelerle ilgili işlemlerin), AB Komisyonu'nun denetiminde olmak koşuluyla, ilgili ülkelerdeki yetkililere devredilmesini öngörmektedir. AB tarafından öngörülen bu yapılanmada, mali işbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve/veya kişilerce uygulanması ve denetlenmesi söz konusudur. Bu da program hazırlama, izleme ve değerlendirme ile proje uygulama birimlerinin farklılaştırılmasını gerektirmektedir.

Diğer aday ülkelerle aynı kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilmesi, aynı terminolojinin kullanılması, üye devletlerin adaylarla işbirliğinin yanı sıra adayların da birbirleri ile ilişkisi ve yürütülecek ortak projelerin başarısı açısından önem kazanmaktadır. Ayrıca bu yapılanma, üyelik döneminde AB fonlarının kullanımı için aday ülkeleri hazırlamaktadır.⁵ Bu sistemde, birimler arasında farklılaştırma ve birbirini kontrol ve denetim ön plana çıkmaktadır. Mali işbirliğinin programlama, uygulama, izleme ve denetim aşamalarının farklı birimler tarafından ancak sıkı koordinasyon içinde yürütülmesi esas alınmaktadır.

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'nin amacı, AB tarafından finanse edilen programların uygulama sorumluluklarının AB Komisyonu'ndan ortak ülkelere transferi için uygun yasal ve idari çerçeveyi sağlamaktır. Sistem temel olarak, proje yönetim sorumluluğunun (ihale, sözleşme ve ödeme) AB Komisyonu'nun denetimi altında ortak ülkelerdeki makamlara aktarımı ile ilgilidir.

5 www.deltur.cec.eu.int/mali-merkez. Erişim Tarihi:25.04.2007.

3. TÜRKİYE'DE MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİ

Helsinki Zirvesi ile farklı bir boyut kazanan AB-Türkiye ilişkileri, mali yardım konusuna da yansımış ve 01.01.2002 tarihinde yürürlüğe giren Tek Çerçeve Tüzük ile Türkiye'ye sağlanması öngörülen mali yardımların hukuki temeli oluşturulmuştur. Tek Çerçeve Tüzük ile beraber Türkiye, Avrupa Toplulukları bütçesinin Katılım Öncesi Yardımlar başlığı altında açılan ve Türkiye'ye Yönelik Katılım Öncesi Yardım olarak adlandırılan bütçe başlığı kapsamında mali yardımları kullanmaya başlamıştır.⁶ Tek Çerçeve Tüzük kapsamında 2006 yılı sonuna kadar gerçekleşen mali yardımlar, 2007 yılından itibaren DP A Tüzüğü çerçevesinde kullanılmaya başlamıştır.

AB'nın sağladığı bu mali yardımların KOB ve UP'da yer verilen önceliklere uygun kullanımına yönelik öngörülen ve adem-i merkezi bir yapılanma olan Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi, aday ülkeleri üyelik sonrası kullanmaya başlayacakları Topluluk fonlarının işleyişine hazırlama işlevi de görecektir.⁷

Adaylık döneminde, mali işbirliğinin hızlı ve etkin olarak işleyebilmesini sağlamak üzere böyle bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmasının nedeni erim şu şekilde özetlemek mümkündür:

- AB mali yardımlarının, kademeli bir geçiş süreciyle, AB Komisyonu yerine bizzat aday ülkeler tarafından programlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi, yani kısaca yönlendirilmesini sağlamak,

(Diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de DIS sistemi kapsamında yönetilen AB mali kaynakları için AB Komisyonu Delegasyonu'nun ex-ante onayı gerekmektedir. Üye ülkeler için ise, EDIS (Extended Decentralised Implementation System - Genişletilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi) sistemi çerçevesinde AB Komisyonu'nun onayına gerek kalmamaktadır.)

- Aday ülkelerde, AB mali yardımlarının kullanımının ulusal bütçelerden farklı bir yapı içerisinde gerçekleşmesini sağlamak ve kullanım esaslarını farklılaştırmak,

- AB mali yardımlarının programlama, sözleşme hazırlama, ihale, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarının ve işlevlerinin birbirlerinden bağımsız birimler tarafından eşgüdümlü olarak yürütülmesini sağlamak.⁸

6 Hakan KARABACAK, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", Maliye Dergisi, Mayıs-Aralık 2004, Sayı: 146, s:93.

7 Metin GENÇKOL, Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği İle ilişkiler Genel Müdürlüğü, DPT, Eylül 2003, s. 181.

8 <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>. Erişim Tarihi: 03.05.2007.

Türkiye’de oluşturulan bu Sistem, 2006 yılına kadar önemli bir sorunla karşılaşmadan çalışmış ve AB’den aktarılan fonlar, çeşitli projelerin gerçekleştirilmesinde, başarılı bir şekilde kullanılmıştır.

4. MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİNİ OLUŞTURAN MEVZUAT

Türkiye’de Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi, esas olarak 18 Temmuz 2001 tarihinde yayımlanan 2001/41 No’lu Başbakanlık Genelgesi ile düzenlenmiş ve kurulmuştur.⁹ Genelge’de, AB ile malı işbirliğini yürütmek üzere bu tür bir yapılanmaya gidilmesinin gerekliliğine vurgu yapılarak sistemin aktörlerine ve görevlerine yer verilmiştir. Bununla birlikte, 2002 yılında yayımlanan 2002/50 No’lu Başbakanlık Genelgesi¹⁰ ile de sistemin unsurlarından olan Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin görevleri yeniden tanımlanmıştır.

Bu kapsamda, Türkiye ile AB Komisyonu arasında 14 Şubat 2002 tarihinde Ankara’da, “Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin Kurulmasına ve Ulusal Fon’un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı” imzalanmıştır. Söz konusu Zapt’ın, TBMM tarafından 4802 sayılı Kanun ile onaylanması uygun bulunmuş ve Zapt 2003/5313 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı¹¹ ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Zapt ile hem Ulusal Fon’un hem de Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin kuruluş esasları ve Sistem’in diğer aktörlerinin görev ve sorumluluklarının kapsamı belirlenmiştir.

Öte yandan 31 Mart 2006 tarihinde, Türkiye ile AB Komisyonu arasında “Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kuruluşuna İlişkin Mutabakat Zaptına 1 No’lu Ek” imzalanmıştır. İmzalanan bu 1 No’lu Ek’in, 5500 sayılı Kanun ile onaylanması uygun bulunmuş ve 2006/10565 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı¹² ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Ek ile yukarıda sözü edilen Mutabakat Zaptı’nın bazı hükümleri değiştirilmiştir.

9 Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’nün B.02.0.PPG.0.12-320-11540 Sayı ile yayımlanan Genelgesi.

10 Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’nün B.02.0.PPG.0.12-320-19193 Sayı ile yayımlanan Genelgesi.

11 20.03.2003 tarihli ve 25054 sayılı Resmi Gazete.

12 05.07.2006 tarihli ve 26219 sayılı Resmi Gazete.

5. MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİNİN AKTÖRLERİ

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ni oluşturan yapılar, diğer bir ifadeyle sistemin aktörleri 2001/41 No'lu Başbakanlık Genelgesi ve yukarıda bahsedilen Mutabakat Zaptları ile belirlenmiştir. Söz konusu hukuki metinler ışığında Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'nin aktörleri ve fonksiyonları aşağıdaki başlıklarda açıklanmaktadır.

5.1. Ulusal Yardım Koordinatörü (National Aid Coordinator)

Ulusal Mali Yardım Koordinatörü olarak da adlandırılan Ulusal Yardım Koordinatörü, AB ile mali işbirliğinin koordinasyonundan, AB programlarının izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumludur. AB malı yardımlarının kullanımı ile genel katılım süreci arasında ilişki kurulmasını sağlar. Ulusal Yardım Koordinatörü aynı anda Ulusal Yetkilendirme Görevlisi veya bir Program Yetkilendirme Görevlisi olamaz.

2001/41 sayılı Genelge 'yle bu görev, AB ile ilişkilerden sorumlu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı'na verilmiş olmasına karşın, yukarıda sözü edilen ve Mutabakat Zaptlarında değişiklik yapan 1 No'lu Ek ile bu görev Avrupa Birliği Genel Sekreteri'ne verilmiştir. Dolayısıyla koordinatörlük görevini günümüzde AB Genel Sekreteri yürütmektedir.

Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün görevlen şunlardır:

-Topluluk malı yardımının katılım süreci ile ilişkilendirilmesi ve fonların sadece bu amaç için kullanılması için gerekli koordinasyonu sağlamak,

-Mali işbirliği kapsamında değerlendirilecek projelerin KOB ve UP'daki öncelikler doğrultusunda yönlendirilmesini, seçilmesini, uygulanmasını ve izlenmesini sağlamak,

-Yıllık Finansman Protokollerini, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi ve ilgili Bakanlıklar ile bağlantılı olarak hazırlamak ve koordine etmek,

- Programların izlenmesini ve değerlendirilmesini koordine etmek.

5.2. Mali İşbirliği Komitesi (Financial Cooperation Committee)

Mali İşbirliği Komitesi, AB ile mali işbirliği kapsamında yapılan çalışmalar ve faaliyetler arasında eşgüdümü ve gerekli uyumu sağlamakla görevli komitedir. Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşmaktadır. Komite'ye, Ulusal Yardım Koordinatörü veya görevlendireceği temsilcisi

başkanlık eder. Komite'nin sekreteryaya hizmetleri AB Genel Sekreterliği tarafından yürütülmektedir.

Mali İşbirliği Komitesi:

- Mali kaynakların kullanımında öncelikleri belirlemek,
- Belirlenecek öncelikler kapsamında yıllık programları hazırlamak,
- Mali kaynakların öncelikler doğrultusunda dağılımını ve dağıtımını gözetmek,
- Mali işbirliği uygulamasını izlemek ve değerlendirmekle görevlendirilmiştir.

5.3. Ulusal Fon (National Fund)

2001/41 sayılı Genelge'de AB'nden sağlanan mali yardımların Hazine Müsteşarlığı bünyesinde açılacak ve yönetilecek olan Ulusal Fon'da toplanacağı belirtilmiştir. Nitekim Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nda da Ulusal Fon; Hazine Müsteşarlığı içinde yer alan ve Topluluk fonlarının faydalanan ülkeye aktarıldığı merkezi hazine birimi olarak tanımlanmıştır. Ulusal Fon'un kuruluş, görev ve yetkileri anılan Zapt ile belirlenmiş durumdadır. Öte yandan, "Ulusal Fon'un Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın Eki" de 2004/7464 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır.

Merkezi Finans ve İhale Birimi veya uygulama birimleri, ilgili finansman anlaşmasında belirlenmiş olan ihtiyaçları doğrultusunda fon transferi taleplerini Ulusal Fon'a bildirirler. Ulusal Yetkilendirme Görevlisinin sorumluluğu altında faaliyet gösteren Ulusal Fon'a iletilen bu taleplere ve destekleyici belgelerine dayanılarak yapılan inceleme sonucunda uygun bulunması halinde fonlar serbest bırakılmaktadır.

Ulusal Fon, AB tarafından finanse edilen her program, alt program, proje ve alt projenin uygulanmasına yönelik yapılan tüm fon transferlerinin hesaplarını tutar.

5.4. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer)

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, AB mali yardımından yararlanan ülke tarafından atanacak Bakan veya Müsteşar düzeyinde bir kamu görevlisi olabilir. 2001/41 No'lu Başbakanlık Genelgesi'nde Ulusal Fon başkanı ve yöneticisi, Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı olarak belirlenmiştir. Ancak yukarıda sözü edilen 1 No'lu Ek ile bu görev Hazine Müsteşarı'na verilmiştir. Dolayısıyla Ulusal Fon'a başkanlık eden Hazine Müsteşarı, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak AB

fonlarının sağlam şekilde mali yönetiminin genel sorumluluğunu taşımaktadır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, aynı anda Ulusal Yardım Koordinatörü veya bir Program Yetkilendirme Görevlisi olamaz.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi aşağıdaki görevleri yerine getirir:

- AB Komisyonu'ndan mali kaynakların transferini talep etmek ve fonları yönetmek,
- Komisyon ve ilgili Türk yetkililerince seçilen ve onaylanan ve Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir uygulama birimi ile finansman anlaşmaları imzalamak,
- Finansman Anlaşmalarında geçen ulusal ve diğer malı kaynakların akışını sağlamak,
- Mali yardımlar için AB tarafından kabul edilmiş bir malı raporlama sistemi oluşturmak,
- Finansman Anlaşmasında belirtilen usule uygun olarak mali kaynakları Merkezi Finans ve İhale Birimi'ne veya uygulama birimlerine transfer etmek,
- Ulusal Yardım Koordinatörü 'ne danışıp, Merkezi Finans ve İhale Birimi veya her bir uygulama birimi içindeki Program Yetkilendirme Görevlisi 'ni atamak,
- AB fonları ile ilgili raporlama sisteminin düzenli olarak güncelleştirilmesini ve Merkezi Finans ve İhale Birimi veya uygulama birimleri tarafından raporlama usullerine uyulmasını sağlamak,
- Ortak İzleme Komitesi'ne katılmak,
- Program sonunda Merkezi Finans ve İhale Birimi veya uygulama birimleri tarafından kullanılmayan fonları geri almak.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, şüphe duyulan ve/veya gerçekleşen her türlü yolsuzluk, düzensizlik ve kuraldışı ile yapılan denetlemelerde elde edilen bulguları AB Komisyonu'na rapor etmekle yükümlüdür.

Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, fon transferlerinin düzgün olarak yapılması ve doğru bilgilere dayandırılması hususlarında AB Komisyonu'na karşı nihai sorumlu durumundadırlar.

5.5. Ortak İzleme Komitesi (Joint Monitoring Committee)

Ortak İzleme Komitesi, Ulusal Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve AB Komisyonu temsilcilerinden oluşan ve mali işbirliği kapsamındaki programları gözden geçiren komitedir. Komite, programların katılım hedefleri yönünde ilerlemesini değerlendirir. Yılda en az bir kez toplanmaktadır. Ortak İzleme Komitesi'nin başlıca görevleri şunlardır:

- İzleme raporları kapsamında Finansman Protokollerinde yer alan hedeflerin gerçekleşmesini değerlendirmek,
- Belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için önceliklerde değişiklik, programlar arasında kaynak aktarımı ve gerekli hallerde program bazında ilave malı kaynak önerisinde bulunmak.

5.6. Merkezi Finans ve İhale Birimi (Central Finance and Contracts Unit)

AB ile Türkiye arasındaki mali işbirliği kapsamındaki projelerin AB kural, düzenleme ve usullerine uygun olarak ihaleleri, ödemeleri, muhasebe ve raporlama işlemlerini yerine getirecek olan birimdir. Merkezi Finans ve İhale Birimi 'nin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nda Birim'in kuruluş esasları ve görevlen belirlenmiştir. Zapt'ta Merkezi Finans ve İhale Birimi; ulusal idare içinde, kurumsal yapılanma projeleri ve özel olarak sağlanmış diğer projeler için, ihaleye çıkma, sözleşme yapma ve ödemelerle görevlendirilmiş Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi uygulama birimi olarak tanımlanmıştır.

Birimin görevleri, proje kapsamında ihale açılması, ihalelerin sonuçlandırılması ve AB fonlarının proje bazında uygulayıcı kuruluşa aktarılmasını kapsayan 'Proje Uygulaması' dönemindeki tüm işlemleri kapsamaktadır.¹⁴

Birim, Program Yetkilendirme Görevlisi'nin sorumluluğunda Hazine Müsteşarlığına bağlı olarak faaliyet göstermektedir ve kararlarında bağımsızdır. Program Yetkilendirme Görevlisi; Ulusal Yardım Koordinatörü'nün görüşü alınarak Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından atanan bir kamu görevlisidir ve Merkezi Finans ve İhale Birimi veya uygulama biriminin faaliyetlerinden ve yürütülecek projelerin etkin malı yönetiminden sorumludur.

Birim, Türkiye'de AB tarafından finanse edilen programlar çerçevesinde gerçekleşen mal, hizmet, iş ve hibelere ilişkin ihalelerin genel bütçeleme, ihaleye çıkma, sözleşme imzalama, ödeme yapma, muhasebe ve mali raporlaması faaliyetlerinde tek sorumlu durumundadır.

Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Kurulmasına İlişkin Mutabakat Zaptı'nın 3. maddesinde Birim'in görevleri; ihaleye çıkılması, sözleşme yapılması, muhase-

14 <http://www.deltur.cec.eu.int/ipa/tr/merkeziolinayan.htm>. Erişim Tarihi: 12.04.2007.

be, ödemeler, raporlama, fon talepleri ve hesapların idaresi, eğitim ve danışmanlık ve denetim olmak üzere sekiz başlık altında toplanmış ve bu görevlerin tanımları yapılmıştır.

Öte yandan Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin Hazine Müsteşarlığı ile idari ilişkisini, istihdam ve bütçe esaslarını düzenleyen 5671 sayılı Kanun, 7 Haziran 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁵

5.7. Program Yetkilendirme Görevlisi (Programme Authorising Officer)

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi 'nin bir diğer aktörü olan Program Yetkilendirme Görevlisi, yukarıda anılan Başbakanlık Genelgesi 'nde yer almamakla beraber, Ulusal Fon ve Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin kurulmasına ilişkin mutabakat zabıtları ile düzenlenmiştir.

Program Yetkilendirme Görevlisi; Ulusal Yetkilendirme Görevlisi tarafından tayin edilen Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin veya bir uygulama biriminin yöneticisidir. Söz konusu uygulama birimleri, faaliyetlerini Program Yetkilendirme Görevlisi'nin sorumluluğu altında yürütürler.

Program Yetkilendirme Görevlisi, AB tarafından finanse edilen programların yürütülmesinden ve bütün projelerin mali yönetim kurallarına uygun olarak yerine getirilmesinden sorumludur. Ayrıca Program Yetkilendirme Görevlisi, bütün projeler için gerçekleştirilecek hizmet, tedarik ve iş ihalelerinin mali ve idari sorumluluğunu taşımaktadır.

Program Yetkilendirme Görevlisi, her türlü belge imzalama yetkisini ve ihaleye çıkılması, sözleşme yapılması, muhasebe, ödemeler, raporlama, fon talepleri ve hesapların idaresi, eğitim ve danışmanlık ve denetim faaliyetlerine ilişkin sorumluluklarının bir kısmını devredebilir.

5.8. Kıdemli Program Görevlisi (Senior Programme Officer)

Başbakanlık Genelgesi'nde yer almayıp, mutabakat zabıtlarında düzenlenen bir diğer aktör Kıdemli Program Görevlisi'dir. Kıdemli Program Görevlisi, Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin projelerin idari ve mali uygulamalarından sorumlu olduğu durumlarda bu projelerin teknik uygulamasından sorumlu olan ilgili Bakanlık veya idarenin bir görevlisidir.

Bkz. 5671 sayılı Merkezi Finans ve İhale Birimi'nin İstihdam ve Bütçe Esasları Hakkında Kanun, 07.06.2007 tarihli ve 26545 sayılı Resmi Gazete.

Kıdemli Program Görevlisi, projelerin teknik düzeyde iyi ve zamanında uygulanmasını sağlamakla görevlidir. Taahhüt ve ödeme belgelerini onaylama yetkisi bulunmaktadır. Sorumluluk ve yetkilerinin bir kısmını, ilgili idare bünyesinde devredebilir.

Tablo (1): Türkiye’de Mevcut Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi’nin Aktörleri ve Görevleri.

Aktör	Türkiye’de Görevi Yürüten	Görev
Ulusal Yardım Koordinatörü	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Genel Sekreteri	Programlama
Ulusal Yetkilendirme Görevlisi	Hazine Müsteşan	AB fonlarının malı yönetimi, Ulusal Fon Başkanlığı
Merkezi Finans ve İhale Birimi	Hazine Müsteşarlığına Bağlı	İhaleye çıkma, sözleşme yapma, muhasebe, ödeme, raporlama
Program Yetkilendirme Görevlisi	Merkezi Finans ve İhale Birimi veya uygulama birimi sorumlusu	Projelere ilişkin hizmet, tedarik ve iş ihalelerinin idari ve malı sorumluluğu
Ulusal Fon	AB fonlarının aktarıldığı merkezi hazine birimi, Hazine Müsteşarlığına bağlı	Tahsis edilen fonların yönetimi
Mali İşbirliği Komitesi	ÜYELER: Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	Mali işbirliği kapsamındaki çalışmaların eşgüdümü ve uyumu sağlama
Ortak İzleme Komitesi	ÜYELER: Ulusal Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi, AB Komisyonu Temsilcileri	Malı işbirliği kapsamındaki programların gözden geçirilmesi ve bunların değerlendirilmesi
Kıdemli Program Görevlisi	İlgili Bakanlık veya İdare tarafından belirlenecek görevli	Projelerin teknik uygulanmasından sorumlu

Kıdemli Program Görevlisi’nin görev ve sorumlulukları şunlardır:

- AB tarafından finanse edilen projeleri teknik açıdan yürütmek ve izlemek,
- Planlama, ilgili yerlere rapor sunma ve teknik konularda Komisyon ile temasları yürütmek,
- Merkezi Finans ve İhale Birimi’nin faaliyetleri için gerekli mali belgelerin ve raporların hazırlanmasına ilişkin verileri sunmak,

- Görev tanımlarını hazırlamak,
- Merkezi Finans ve İhale Birimi'ne ihaleye çıkılması için talepte bulunmak,
- Merkezi Finans ve İhale Birimi'ne sözleşmelerin müzakere ve imzası için talepte bulunmak,
- Merkezi Finans ve İhale Birimi'ne sözleşmelerin müzakeresi için destek sağlamak,
- Fatura karşılığı ödemeleri onaylamak.

6.2007-2013 DÖNEMİNDE UYGULANACAK AB MALİ YARDIM SİSTEMİ: IPA-KATILIM ÖNCESİ YARDIM ARACI

29 Eylül 2004 tarihinde AB Komisyonu, bir Tebliğ¹⁶ ile AB'nin dış yardım enstrümanlarını, 2007-2013 mali perspektifi için, 6 farklı başlıktan oluşan yeni bir çerçeveye oturtmuştur. Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA), öngörülen bu 6 dış yardım enstrümanlarından biridir.¹⁷

Bu kapsamda AB Komisyonu, 2007 - 2013 mali perspektif döneminde¹⁸ katılım sürecindeki ülkelere yönelik AB'nin dış mali yardım politikasının etkinliğini artırmak amacıyla yeni ve tek bir katılım öncesi mali yardım aracı geliştirmeyi öngörmüştür. Bu amaçla Komisyon, AB Konseyi'ne bir Tüzük teklifi sunmuştur. 1085/2006 sayılı Katılım Öncesi Yardım Aracı'nı Düzenleyen Tüzük (IPA Tüzüğü), 17 Temmuz 2006 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir.¹⁹

Böylece IPA mali yardım uygulaması; 2000-2006 döneminde uygulanan PFIARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of Economy), ISPA

16 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007-2013, 29 September 2004.

17 Birliğin kullandığı diğer dış yardım enstrümanları şunlardır: a) European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), b) Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DCECI), c) Instrument for Stability (IS), d) Humanitarian Aid, e) Macro Financial Assistance.

18 AB bütçesindeki her bir harcama kaleminin tavanları, yedi yıllık dönemleri kapsayan mali perspektifler ile tespit edilmektedir. 2007-2013 dönemi mali perspektifi çerçevesinde beş harcama kalemi oluşturulmuştur. Bunlar; a) Sürdürülebilir Kalkınma, b) Doğal Kaynakların Korunması ve Sürdürülebilir Yönetimi, c) Vatandaşlık, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet, d) Küresel Bir Partner Olarak Avrupa Birliği ve e) İdari Harcamalar'dır.

19 Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre- Accession Assistance (IPA), Official Journal, L 210, 31/07/2006, p. 0082-0093.

(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) ve SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) katılım öncesi mali yardım programlarının, Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardım Programı'nın ve Batı Balkan ülkeleri için uygulanan CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) Mali Yardım Programı'nın yerini almıştır.²⁰ Dolayısıyla 2006 yılına kadar Türkiye açısından katılım öncesi mali yardım programı söz konusu iken 2007-2013 döneminde IPA mali yardımından bahsetmek gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle aday ülke olarak Türkiye, 2007-2013 arasındaki dönemde IPA mali yardımlarını kullanacaktır.

IPA kapsamında, aday ve potansiyel aday ülkelere, 2007 - 2013 döneminde toplam 11,468 milyar Euro mali yardım sağlanacaktır. IPA kapsamındaki bu mali yardımların finansmanı, AB bütçesinin "Küresel Bir Partner Olarak Avrupa Birliği" harcama kaleminden sağlanmaktadır.

IPA kapsamındaki mali yardım düzenlemelerinin uygulanmasından AB Komisyonu sorumludur. IPA kapsamındaki faaliyetler, Topluluk bütçesine uygulanacak mali hükümleri belirleyen 1605/2002 sayılı Konsey Tüzüğü²¹ hükümlerine uygun şekilde yönetilir, izlenir, değerlendirilir ve raporlanır. AB Komisyonuna, bu görevinde yardımcı olmak üzere, bir IPA Komitesi kurulması öngörülmektedir. IPA Komitesi, Komisyon temsilcisinin başkanlığında üye ülkelerin temsilcilerinden oluşacaktır.

IPA, AB mali yardımlarının programlama ve dağıtım sürecinin etkinliğini artırmak amacıyla tasarlanmıştır. IPA, daha önce uygulanan mali yardım programlarında olduğu gibi, üyelik perspektifi çerçevesinde, aday ve potansiyel aday ülkelerin AB standartlarına, politikalarına ve müktesebatına uyum çabalarına destek olacaktır.

Bu çerçevede, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması, insan hakları ile temel hak ve hürriyetlerin korunması, kamu yönetimi reformu, sosyal içerme, sivil toplumun desteklenmesi, bölgesel ve sınır ötesi işbirliği, kurumsal yapılanma, sürdürülebilir kalkınmayı sağlama, kırsal kalkınma gibi konularda mali yardımlar kullanılabilir.

20 http://ec.europa.eu/comm/enlargement/financial_assistance/index_en.htm. Erişim Tarihi: 12. 04.2007.

21 Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, Official Journal L 248, 16/09/2002, p. 0001-0048.

Ayrıca, aday ülkelerin AB müktesebatına tam uyumunun sağlanması (kabul ve uygulama) ve özellikle Birliğin ortak tarım ve uyum politikası uygulamalarına ve yönetimine hazır hale getirilmesi, IPA'nın diğer hedeflerindendir.

6.1. IPA'dan Yararlanacak Ülkeler

IPA Tüzüğü'nde, mali yardımlardan yararlanabilecek ülkeler (beneficiary countries) iki gruba ayrılmıştır:

- a) Aday ülkeler.
- b) Potansiyel aday ülkeler.

Aday ülkeler, IPA Tüzüğü'nün (1) sayılı ekinde belirtilmiştir. Hırvatistan, Türkiye ve Makedonya bu grupta yer almaktadır.

Potansiyel aday ülkeler ise, IPA Tüzüğü'nün (2) sayılı ekinde yer almaktadır. Arnavutluk, Bosna Hersek, Karadağ ve Sırbistan ile Kosova²² potansiyel aday ülkeler grubunda yer almaktadır.

Esasen bu ayırım, IPA kapsamındaki yardım başlıklarından yararlanma biçimlerine göre oluşturulmuştur. Bu ayırımın bir diğer önemli nedeni, potansiyel aday ülkelerin AB mali yardımlarının yönetimi ve mali kontrolü konusunda “merkezi bir yönetime” tabi olmalarıdır. Diğer bir ifadeyle, potansiyel aday ülkelerde mali yardımların yönetimi, “sözleşme otoritesi” sıfatını taşıyan AB Komisyonu tarafından yerine getirilmektedir.²³ Çünkü mali yardımların kullanımı ve mali kontrolü konusunda potansiyel aday ülkelerde gerekli idari ve hukuki kapasite bulunmamaktadır. IPA'nın amaçlarından biri de potansiyel aday ülkelerin söz konusu kurumsal ve yasal kapasitelerini artırmak ve belli bir süre sonunda merkezi uygulamadan, merkezi olmayan uygulama sistemine geçmektir.

Daha önce de açıklandığı üzere merkezi olmayan uygulama sisteminde, AB mali yardımları yararlanıcı ülkede kurulan ve AB tarafından akredite edilen yönetim ve kontrol sistemleri aracılığıyla kullanılmaktadır.

22 Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 1244 sayılı kararı doğrultusunda Kosova'ya özel bir statü verilmiştir. Komisyon'un hazırladığı M1FF (Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve), MIPD (Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi) ve MMIPD (Çok Yararlanıcı Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi) belgelerinin Kosova ile ilgili bölümlerinde ve IPA Tüzüğü'nde BM'nin bu karara atıfta bulunulmaktadır.

23 <http://ec.europa.eu/comm/enlargement/faq/index.htm>. Erişim Tarihi: 13.04.2007.

6.2. IPA Bileşenleri

IPA kapsamında yapılacak mali yardımlar beş ana başlık altında toplanmıştır. “IPA bileşenleri” olarak adlandırılan bu başlıklar ve kapsamaları aşağıda açıklanmaktadır. Bu çerçevede potansiyel aday ülkeler, yalnızca “Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma” ile “Sınır Ötesi İşbirliği” bileşenleri altındaki mali yardımlardan yararlanabilirlerken, aday ülkeler tüm bileşenler altında yapılacak mali yardımlardan faydalanabilmедirler.

6.2.1. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma

Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni, IPA uygulamasının en önemli bileşenidir. Bu bileşenin faydalanıcıları hem aday hem de potansiyel aday ülkelerdir. Bu bileşen altındaki yardımlar genel olarak ülkelere, idari ve adli kapasitelerini oluşturmalarında yardımcı olmak amacını taşımaktadır.

Müktesebat uyumu; kamu yönetimi reformu; adalet ve içişleri reformu; sivil toplumun gelişimi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki temel haklar; çevre politikası; eğitim ve sağlık sistemi reformu; demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü, azınlıkların korunması ve sivil toplum diyalogunun geliştirilmesi için hükümet ile hükümet dışı örgütler arasındaki diyalog; pazar ekonomisinin güçlendirilmesi; mali kontrol sistemlerinin güçlendirilmesi; nükleer güvenlik, radyoaktif atık yönetimi ve radyasyondan korunma alanında kurumsal yapılanma gibi konulara bu bileşen kapsamında mali yardım yapılması öngörülmektedir.

Bunun yanı sıra, kurumsal yapılanma ve idari kapasitenin güçlendirilmesi ile Bölgesel Kalkınma ve Kırsal Kalkınma bileşeni kapsamında bulunmayan yatırımların finansmanı da bu bileşen altında gerçekleştirilir.

Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma bileşeni altındaki mali yardımlar, aday ve potansiyel aday ülkelerin Topluluk program ve ajanslarına katılım hazırlıklarını desteklemek amacıyla da kullanılmakta ve bu çerçevede ulusal, bölgesel ve yatay programlara bu bileşenden destek sağlanmaktadır. Ulusal programlar, yararlanıcı ülke tarafından Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve’deki (MİFF) öncelik ve prensiplere uygun olarak hazırlanıp sunulan proje önerileri esas alınarak Komisyon tarafından kabul edilir. Bölgesel ve yatay programlar bölgesel işbirliğini geliştirmek, yararlanıcı ülkeleri ortak çıkar alanlarında işbirliği yapmaya yöneltecek girişimleri desteklemek amacıyla oluşturulan programlardır.

6.2.2. Sınır Ötesi İşbirliği

Sınır Ötesi İşbirliği bileşeni, aday ve potansiyel aday ülkelerin birlikte yararlanabileceği diğer bir bileşendir. Bu bileşen, aday ve potansiyel aday ülkelerin

birinin veya birkaçının birbirleri arasında veya ikili işbirliği şeklinde ya da bu ülkelerin AB üyesi ülkelerin biri veya birkaçı ile bölgesel veya uluslararası sınır ötesi işbirliğini desteklemektedir.

Bu şekildeki işbirliği, ilgili tüm ülkelerin karşılıklı çıkarları çerçevesinde iyi komşuluk ilişkilerini ilerletmek, istikrar, güvenlik ve refahı büyütmek ve bu ülkelerin uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmalarını sağlamak amacını gütmektedir. Sınır bölgelerinde sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı geliştirmek; çevre, halk sağlığı, kültürel ve doğal varlıklara yönelik tehditlerle ve organize suçlara karşı mücadele konularında ortak mücadele yürütmek; etkin sınır güvenliğim sağlamak; güvenli sınırlar oluşturmak için yasal ve idari işbirliğini geliştirmek, yerel düzeyde insan insana tipi faaliyetleri geliştirmek, Sınır Ötesi İşbirliği bileşeninin desteklediği alanlardır.

Sınır ötesi işbirliğinin amaçları doğrultusunda finanse edilecek alanlar; Topluluk ile yararlanıcı ülkeler veya yararlanıcı ülkelerin birbirleri arasındaki kara sınırları boyunca yer alan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına²⁴ göre Düzey-3 bölgeleri veya bu sınıflandırmanın bulunmadığı yerlerde Düzey-3 eşdeğeri alanlardır.

Her bir sınır ötesi program, ilgili ülkeler tarafından ortaklaşa hazırlanır. İlgili ülkeler, bir sınır ötesi programa ilişkin Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesindeki (MEFF) öncelik ve amaçlara uygun olarak hazırlanacak olan önerilerim ortak şekilde Komisyona sunarlar.

6.2.3. Bölgesel Kalkınma

Bölgesel Kalkınma bileşeni genel olarak ülkenin iç ekonomik ve sosyal uyumunun yanı sıra AB ile uyumun desteklenmesini amaçlar. Bu bileşenden yalnızca aday ülkeler yararlanabilir. Söz konusu bileşen, aday ülkelerin Topluluk uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklarına, özellikle de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund) ve Uyum Fonu (Cohesion Fund) hazırlıklarına yönelik olarak, bu ülkelerin politika geliştirmelerine destek sağlamaktadır. Bu çerçevede, söz konusu bileşenin özel

24 Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi'ne uygun karşılaştırılabilir bir istatistik! veri tabanı oluşturmak amacıyla Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri tanımlanması hakkında 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı yayımlanmış durumdadır. Bu Karar ile Türkiye'deki Düzey-1, Düzey-2 ve Düzey-3 bölge birimleri belirlenmiştir. Bkz. 22.09.2002 tarihli ve 24884 sayılı Resmi Gazete.

amacı Türkiye'nin bölgeleri arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik önlemlerin desteklenmesidir.

Bölgesel Kalkınma bileşeninin öncelik alanları şunlardır: ulaştırma altyapısı, çevre altyapısı (özellikle su, atık su ve hava kalitesi konuları), enerji altyapısı (yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konuları), bölgesel rekabetin artırılması, sürdürülebilir istihdam, eğitim altyapısı, sağlık altyapısı ve bilişim teknolojileri dâhil KOBİ'lere destek verme.²⁵

6.2.4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi

İnsan Kaynaklarının Gelişimi bileşeni ile aday ülkeler, politika geliştirme ve Topluluk uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar, özellikle de Avrupa İstihdam Stratejisi çerçevesinde Avrupa Sosyal Fonu'na (.European Social Fund) uyum hazırlıkları konusunda desteklenir.

Bu bileşen altında, istihdama erişim (istihdamın artırılması), sosyal içirme (sosyal dışlanmayla mücadele), beşeri sermayeye yatırım (eğitim ve mesleki eğitim yoluyla istihdam kalitesinin artırılması) ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kamu idarelerinin ve hizmetlerinin kapasite ve etkinliklerinin artırılması gibi faaliyetler desteklenmektedir.

Yararlanıcı ülke, hem İnsan Kaynaklarının Gelişimi bileşeni hem de Bölgesel Kalkınma bileşeninin programlaması için bir referans belge olan Stratejik Uyum Çerçevesi'ni (Strategic Coherence Framework) hazırlayacaktır.

6.2.5. Kırsal Kalkınma

Kırsal Kalkınma bileşeni ile aday ülkeler, politika geliştirme ve Topluluğun ortak tarım politikasının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklar konusunda desteklenmektedir. Ayrıca bu bileşen ile kırsal alanların ve tarım sektörünün sürdürülebilir uyumuna ve aday ülkelerin Ortak Tarım Politikası (Common Agricultural Policy) ve ilgili diğer müktesebatın uygulanmasına ve Kırsal Kalkınma için Avrupa Tarım Fonu'na (.European Agricultural Fund for Rural Development) yönelik hazırlıklarına katkıda bulunmak amaçlanmaktadır.

Bu bileşen altında; tarımsal işletmelere destek, tarım ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanması, kırsal ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve üretici birliklerine teknik destek gibi faaliyetler değerlendirilmektedir.²⁶

25 <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>, Erişim Tarihi: 13.04.2007.

26 <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html>, Erişim Tarihi: 13.04.2007.

Kırsal Kalkınma bileşeni Türkiye'deki tarımsal gıda sektörünün AB şartlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve katılım ile birlikte yeterli idari yapılar aracılığıyla AB kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına hazır hale gelmesine yardımcı olma konusunda belirli ikili uzun dönem amaca sahiptir.²⁷

Destek, tarımsal sektörün (tarımsal işleme dahil) hedefe yönelik yatırımlarla modernizasyonuna; ayrıca, aynı zamanda AB müktesebatı ile de ilgili olan gıda güvenliği, veterinerlik, bitki sağlığı, çevresel veya diğer standartların geliştirilmesinin desteklenmesine ve kırsal alanların sürdürülebilir kalkınmasına katkıda bulunacaktır.

7. IPA UYGULAMA SÜRECİ

EPA kapsamında, aday ve potansiyel aday ülkelere, bileşen bazında sağlanacak mali yardımların kullanımı belli süreçlerin tamamlanmasına bağlıdır. Söz konusu süreçleri dört aşamada değerlendirmek mümkündür.

7.1. Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi (Multi-Annual Indicative Financial Framework/MIFF)

AB Komisyonu her yıl, IPA çerçevesinde gelecek üç yıllık- dönemler için verilecek mali yardımların dağılımını gösteren ve uygulama planı niteliğindeki bir Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Belgesi hazırlayarak AB Parlamentosu ve Konseyi'ne sunar.

Mali Çerçeve Belgesi, mali yardımların IPA bileşenleri ve ülkeler bazında dağılımı konusunda AB Komisyonu'nun görüşünü yansıtır. Bu Belge, IPA'dan faydalanan ülkeleri ve her bileşen altında yapılacak yardım miktarını indikatif olarak gösterir. Ayrıca bu Belge, genişleme süreci ile bütçe süreci arasındaki bağlantıyı da oluşturur. Mali Çerçeve Belgesi, üç yıllık dönemler için programlanır. Diğer bir ifadeyle, normal şartlar altında Mali Çerçeve Belgesi, genişleme paketinin bir parçası olarak, "N-2" yılının son çeyreğinde "N", "N+1" ve "N+2" yılları için hazırlanır.

2008-2010 yıllarını kapsayan ilk Mali Çerçeve Belgesi AB Komisyonu tarafından hazırlanmıştır.²⁸ 2006 genişleme paketine dayanılarak oluşturulan bu ilk

27 http://www.avrupa.info.tr/AB/Mali_Destegi/2007_Sonrasi_Bilesenler.html?pageindex=5.

Erişim Tarihi: 25.07.2007.

28 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008- 2010, 08.11.2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0672en01.pdf.

Mali Çerçeve Belgesi'nde 2007 yılı için belirlenen mali yardım miktarlarına da yer verilmiştir. Bunun nedeni, Mali Çerçeve Belgesi'ne dayanak oluşturan 2007-2013 Mali Çerçeve Anlaşması ve IPA Tüzüğü'nün kabul edilmesinde zamansal olarak yaşanan gecikmedir.

Söz konusu Mali Çerçeve Belgesi'nde, Türkiye için ayrılan yardım miktarları ve bunların IPA bileşenleri bazındaki dağılımı Tablo (2)'de yer almaktadır. Tablonun incelenmesinden anlaşılacağı gibi, Türkiye'ye IPA kapsamında 2007 yılı için ayrılan mali yardım miktarı 497.2 milyon Euro'dur. 2007-2010 döneminde Türkiye için ayrılan mali yardım miktarı toplamı ise 2.256 milyon Euro'dur.

Tablo (2): Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve ile Türkiye'ye Yapılacak Mali Yardımların IPA Bileşenleri Bazında Dağılımı (Milyon Euro).

	IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
TÜRKİYE	Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	252.2	250.2	233.2	211.3
	Sınır Ötesi İşbirliği	6.6	8.8	9.4	9.6
	Bölgesel Kalkınma	167.5	173.8	182.7	238.1
	İnsan Kaynaklarının gelişimi	50.2	52.9	55.6	63.4
	Kırsal Kalkınma	20.7	53.0	85.5	131.3
	TOPLAM	497.2	538.7	566.4	653.7

7.2. Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi (Multi-Annual Indicative Planning Document/MIPD)

IPA sürecinin ikinci aşamasını, ilgili yararlanıcı ülke ve AB Komisyonu'nun işbirliği içerisinde Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi hazırlamaları oluşturmaktadır. Her bir yararlanıcı ülke için bir Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi hazırlanacaktır.

Çok Yıllı Planlama Belgesi, Mali Çerçeve Belgesi ile bir ülkeye ayrılan mali yardım fonunun, IPA bileşenleri altında gerçekleştirilecek faaliyetler ve temel önceliklere göre dağılımını gösterir.

Bu dokümanlar izleyen üç yılın perspektifini yansıtacak şekilde hazırlanır ve yıllık gözden geçirmelere tabi tutulur. Çok Yıllı Planlama Belgesi, AB Komisyonu tarafından kabul edildikten sonra uygulanabilir hale gelir.

Çok Yıllı Planlama Belgesi; Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İler-

leme Raporları, Konsey kararları, genişleme paketi ve AB Komisyonu'nun hazırlamış olduğu strateji belgelerinde tanımlanmış olan ihtiyaç, sorun ve önceliklere dayalı olarak hazırlanır.

AB Komisyonu, ülkemize yönelik olarak 2007-2009 dönemine ait IPA bileşenleri bağlamında finanse etmeyi düşündüğü öncelik, hedef ve beklentileri yansıtan ilk Çok Yıllı Planlama Belgesi'ni kabul etmiştir.²⁹

7.3. Stratejik Uyum Çerçevesi (Strategic Coherence Framework/SCF)

IPA'nın Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Gelişimi bileşenleri için ise ayrıca, aşağıda görev ve fonksiyonları açıklanan Sektörel Koordinatör ülkemizde Devlet Planlama Teşkilatı- tarafından Stratejik Uyum Çerçeve Belgesi'nin hazırlanması gerekmektedir.

Stratejik Uyum Çerçevesi, Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Gelişimi bileşenlerinin programlanmasında bir referans doküman niteliğindedir. Çok Yıllı Planlama Belgesi esas alınarak hazırlanan bu Belge, söz konusu bileşenlerle ilgili temel amaçları ve öncelikleri, SWOT (güçlü-zayıf yönler, fırsatlar-tehditler) analizlerini ve operasyonel programlar için tahsis edilen mali kaynakları içerir. Belge, ilgili bileşenler altındaki programların onaylanması için önkoşuldur.³⁰

7.4. Operasyonel Programlar

EPA sürecinin üçüncü aşamasında, her bir IPA bileşeni için ilgili aday ülke otoriteleri tarafından Operasyonel Program hazırlanır ve AB Komisyonu'na sunulur. Operasyonel Programlar, Çok Yıllı Planlama Belgesi'ndeki amaç ve önceliklere ulaşmak için yapılacak faaliyetleri ve uygun önlemleri tanımlar ve gösterir. Operasyonel Programlar, ilgili oldukları alan, sektör ve bölgelerle ilgili SWOT analizlerini de içerir.

Operasyonel Programlar, orta dönem hedeflerin ve ihtiyaçların analizini içerecek ve üç yıllık mali perspektifi ortaya koyacaklardır. Amaçlar, ulaşılacak istenen sonuçlar, müdahale alanları, objektif izleme ve değerlendirme göstergeleri ile büyük projelerin listesi bu belgelerde yer alacaktır.³¹

29 2007-2009 dönemi Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi için bkz., <http://www.abgs.gov.tr/files/ Mali Yardımlar/Mali Yardımlar/mipd 2007-2009 nihai.pdf>.

30 IPA Uygulama Tüzüğü'nün, 154 üncü maddesi, Stratejik Uyum Çerçeve belgesinin yapısı, kapsamı ve işleviyle ilgili hükümleri düzenlemektedir.

31 "Aday Ülkelere Mali Yardım", <http://www.tobb.org.tr/ekonomikforum/2006/09/64-67%20AB%20HABER.pdf>.

Bu çerçevede ülkemizde;

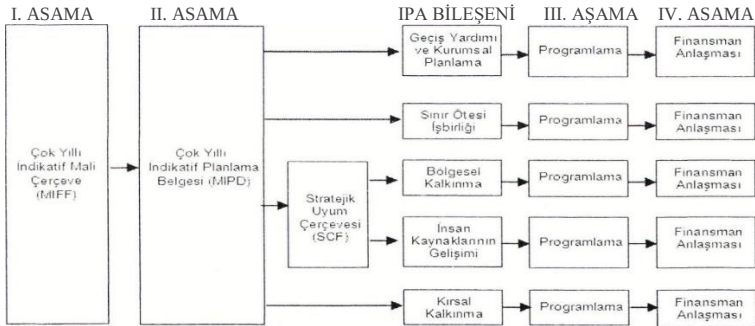
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bölgesel Rekabeteçililik Operasyonel Programı'nı;
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı'm;
- Çevre ve Orman Bakanlığı, Çevre Operasyonel Programı'm;
- Ulaştırma Bakanlığı, Ulaştırma Operasyonel Programı'm hazırlayacaktır.

7.5. Finansman Anlaşmaları

Finansman anlaşması, finansman desteği sağlanacak olan belli bir proje veya programa ilişkin tanımı içerir. AB ile ortak ülkenin tanımlanan tedbirler bazında finansman sağlayacağını resmi taahhüdünü ifade eder. AB Komisyonu tarafından finansman karar alınmasını müteakip, yasal olarak bağlayıcılığı olan mali yükümlülükleri içeren ve aday ülke Ulusal Mali Yardım Koordinatörü ile AB Komisyonu arasında imzalanan anlaşmadır.³²

IPA uygulama sürecinde de son olarak, her bir aday veya potansiyel aday ülke tarafından hazırlanarak AB Komisyonu'na sunulan ve IPA bileşenlerinin her bin altında yapılacak faaliyetleri proje bazında gösteren programlar doğrultusunda, ayrı bir finansman anlaşması yapılır.

Tablo (3): Öngörülen IPA Uygulama Süreci.



32 http://www.avrupa.info.tr/Bilgi_Kaynaklari/Terimler_Sozlugu,Glossary_S.html?pageindex=1. Erişim Tarihi: 04/07/2007.

8. IPA KURUMSAL YAPILANMASI: MERKEZİ OLMAYAN UYGULAMA SİSTEMİNDEKİ MUHTEMEL DEĞİŞİKLİKLER

IPA kapsamındaki mali yardımlardan faydalanabilmek için, yararlanıcı ülkenin gerekli idari yapılan oluşturması zorunludur. Bu idari yapılanın ne olduğu ve bunların fonksiyonları, IPA Tüzüğü'nün 3 üncü maddesi uyarınca çıkarılan ve Komisyon tarafından Haziran ayında kabul edilen IPA Uygulama Tüzüğü'nde açıklanmaktadır.³³

IPA mali yardımlarını, Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi vasıtasıyla kullanan bir aday ülkenin IPA Uygulama Tüzüğü'nde belirtilen idari birim ve otoriteleri kurması gerekir. Yararlanıcı ülke, bu birim ve otoriteler arasında uygun görevler ayrımını sağlar. Bu birim ve otoriteler kurulup işlemeye başladıktan sonra AB Komisyonu, yardım fonları üzerindeki yönetim yetkisini yararlanıcı ülkeye verir. Türkiye, mevcut merkezi olmayan uygulama sistemine sahip olması bakımından IPA mali yardımlarının yönetimi ve denetimi için gerekli olacak yeni yapılanmanın altyapısına sahip durumdadır. Bu anlamda Türkiye, avantajlı bir konumdadır.

IPA uygulaması kapsamında oluşturulması öngörülen söz konusu idari birim ve otoritelerin görev ve fonksiyonları aşağıda özetlenmiştir.

8.1. Ulusal IPA Koordinatörü (National IPA Coordinator)

Yararlanıcı ülke tarafından, kamudaki yüksek düzeyli memurlar arasından atanır. IPA kapsamında, AB Komisyonu ile yürütülen ilişkilerin genel sorumluluğunu üstlenir ve mali yardımların koordinasyonunu sağlar. IPA Uygulama Tüzüğü kapsamındaki programların koordinasyonundan ve uyumundan sorumludur. Yıllık IPA uygulama raporunu hazırlar ve AB Komisyonu'na sunar.

8.2. Bölgesel Kalkınma ve İnsan Kaynaklarının Gelişimi Bileşenleri Sektörel Koordinatörü (Sectoral Coordinator)

Sektörel Koordinatör, "III-Bölgesel Kalkınma" ve "IV-İnsan Kaynaklarının Gelişimi" bileşenlerinin koordinasyonunu sağlamak üzere, yararlanıcı ülke tarafından görevlendirilir.

33 Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), Official Journal, L 170, 29/06/2007, p. 0001-0066.

Sektörel Koordinatör, bir kamu idari birimidir. Ulusal IPA Koordinatörü'nün sorumluluğu altında görev yapar. Söz konusu bileşenlerin uygulanmasına doğrudan katılımı yoktur.

Sektörel Koordinatör, III ve IV sayılı bileşenler altında verilen yardımların koordinasyonunu sağlar. Stratejik Uyum Çerçevesi taslağını hazırlar. Sektörel strateji ve programlar arasında eşgüdümü sağlar.

8.3. Yetkili Akreditasyon Görevlisi (Competent Accrediting Officer)

Yetkili Akreditasyon Görevlisi, yüksek düzeyli bir kamu görevlisidir ve yararlanıcı ülke tarafından atanır. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin ve Ulusal Fon'un akreditasyonundan, izlenmesinden ve akreditasyonun askıya alınmasından veya geri alınmasından sorumludur.

8.4. Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (National Authorising Officer)

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, yararlanıcı ülke tarafından tayin edilen, yüksek düzeyli bir kamu görevlisidir. Ulusal Fon'un başkanı olarak AB fonlarının mali yönetiminin genel sorumluluğunu üstlenir. İşlemlerin yasallığından ve düzenliliğinden sorumludur. IPA kapsamındaki mali yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işlemesi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin sorumluluğu altındadır.

Ulusal Yetkilendirme Görevlisi:

- Yardım fonlarının uygulama birimlerine ve/veya nihai kullanıcılara transferinin genel sorumluluğunu taşır.
- Eş-finance ile ilgili unsurların varlığını ve doğruluğunu onaylar.
- Her türlü usulsüzlüğün süratle tanımlanmasını ve iletilmesini sağlar.
- Uygulama birimlerinin akreditasyonundan, izlenmesinden ve akreditasyonun askıya alınması veya geri alınmasından sorumludur.
- IPA kapsamında verilen mali yardımlara ilişkin yönetim sistemlerinin varlığını ve etkili işlemesini sağlar.
- Yararlanıcı ülke ile AB Komisyonu arasındaki mali nitelikli bilgi alışverişinde temas noktasıdır.
- IPA fonların yönetimiyle ilgili iç kontrol sisteminin etkin ve etkili işlemesini sağlar.
- Yönetim ve kontrol sistemleri hakkında rapor hazırlar.
- Denetim otoritesinin denetim raporlarındaki bulgularının sonuçlarını takip eder.

8.5. Ulusal Fon (National Fund)

Ulusal Fon, yararlanıcı ülkede, merkezi yönetim bütçeleme sürecinde yetkili olan bir bakanlık bünyesinde kurulan birimdir. Merkezi hazine olarak görev yapar ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'nin sorumluluğu altında, IPA kapsamındaki yardımların mali yönetimini yürütür.

Banka hesaplarının organizasyonu, AB Komisyonu'ndan fonların talep edilmesi, Komisyon'dan alınan fonların uygulama birimlerine veya nihai kullanıcılara transferi ve Komisyon'a mali rapor verme sorumluluğu, Ulusal Fon'a aittir.

8.6. Uygulama Birimleri (Operating Structures)

IPA Uygulama Tüzüğü'ne göre, her IPA bileşeni altındaki yardımın yönetimine ve uygulanmasına yönelik bir Uygulama Birimi bulunmalıdır.

Uygulama Birimi, yararlanıcı ülkenin kamu idaresi bünyesinde tek bir kurum olabileceği gibi, birkaç kurumun bir araya gelmesinden de oluşabilir. Uygulama Birimi, ilgili bileşen operasyon programının sağlam mali yönetim ilkelerine (etkililik, verimlilik, ekonomiklik) uygun bir şekilde yönetiminden ve uygulanmasından sorumludur.

Uygulama birimi:

- Yıllık veya çok yıllık programları hazırlar.
- Programı izler, Sektörel İzleme Komitesi'nin çalışmalarına rehberlik ve liderlik yapar.
- Sektörel yıllık raporunu ve nihai uygulama raporlarını hazırlar. Bu raporları AB Komisyonu'na, Ulusal IPA Koordinatörü 'ne ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne gönderir.
- Uygulama Birimini oluşturan farklı kurumların iç denetimini sağlar.
- Usulsüzlüklerin raporlanmasını sağlar.
- İhale, sözleşme ve ödeme süreçlerini düzenler.
- Harcamalarla ilgili tüm süreçlere ve onaylara ilişkin bilgilerin, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne ve Ulusal Fon'a iletilmesini sağlar.

8.7. Denetim Otoritesi (Audit Authority)

Yararlanıcı ülke tarafından, diğer tüm yönetim ve kontrol sistemlerindeki aktörlerden fonksiyonel olarak bağımsız bir Denetim Otoritesi oluşturulur. Denetim Otoritesi, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili ve sağlam işlemlerini sağlamaktan sorumludur.

Denetim Otoritesi, her yıl yıllık denetim çalışma planı hazırlar ve uygular. Yıllık çalışma planı, ilgili olduğu yıl başlamadan Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne ve AB Komisyonu'na sunulur.

Denetim, faaliyet ve işlem örneklerinin denetimi ve prosedürlerin incelenmesini içerir. Ayrıca, yıllık denetim planı, yönetim ve kontrol sistemlerinin etkili işlemesi ve AB Komisyonu'na sunulan muhasebe bilgilerinin güvenilirliğinin doğrulanmasına yönelik denetimleri de kapsar.

Denetim Otoritesi, denetim faaliyetleri sonucunda, yıllık denetim faaliyet raporu hazırlayarak, AB Komisyonu'na, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne ve Yetkili Akreditasyon Görevlisi'ne iletir.

Denetim Otoritesi, faaliyetlerini, uluslararası kabul edilmiş denetim standartlarına uygun olarak yürütür.

8.8. IPA İzleme Komitesi

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'ne sahip yararlanıcı ülkeler, ilk finansman anlaşmasının yürürlüğe girmesinden itibaren altı ay içinde, bir IPA İzleme Komitesi oluşturur. Komite, IPA bileşenlerinin uygulanmasında uyumu ve koordinasyonunu sağlar.

IPA İzleme Komitesi, genel olarak bütün program ve faaliyetlerin uygulanmasında etkinliğin, kalitenin ve uyumun sağlanmasına ve çok yıllık indikatif planlama belgelerinde ve finansman anlaşmalarında yer alan hedeflere ulaşılmasına odaklanır.

IPA İzleme Komitesi, AB Komisyonu'na, Ulusal IPA Koordinatörü'ne ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne, farklı bileşenler altında uygulanan program ve faaliyetler arasında uyum ve koordinasyonu sağlamaya yönelik tedbir önerilerinde bulunabilir.

Ayrıca Komite, ilgili Sektörel İzleme Komitesi veya komitelerine, program hedeflerinin başarılmasına ve ilgili IPA bileşeni veya programı altında sağlanan yardımların etkinliğinin artırılmasına yönelik, düzeltici önlem ve kararların alınması için önerilerde bulunabilir.

IPA İzleme Komitesi; AB Komisyonu temsilcileri, Ulusal IPA Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Uygulama Birimlerinin temsilcileri ve Sektörel Koordinatör'den oluşur. AB Komisyonu temsilcisi ve Ulusal IPA Koordinatörü, Komite toplantılarına eş başkanlık yapar. Komite yılda en az bir kez toplanır.

8.9. Sektörel İzleme Komiteleri

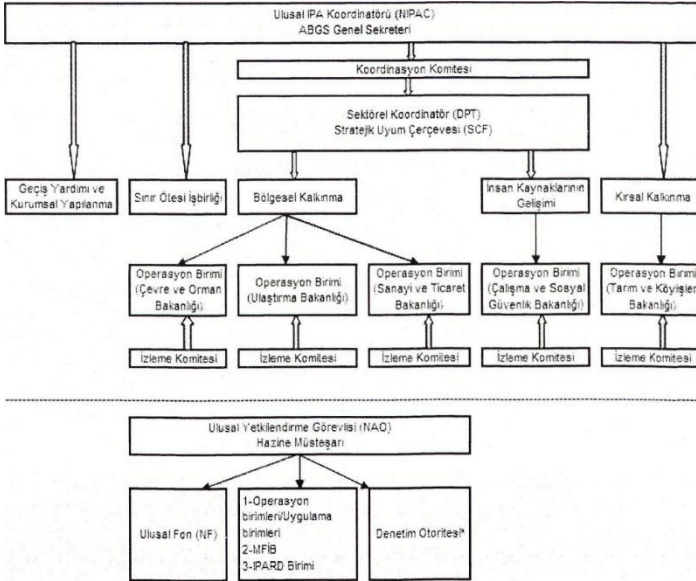
EPA bileşenleri altında kurulan Sektörel İzleme Komiteleri, IPA İzleme Komitesi'ne yardım eder. Gerekğinde sivil toplum temsilcileri de Sektörel İzleme Komitelerine dahil edilebilir.

Her bir Sektörel İzleme Komitesi, ilgili olduğu program ve faaliyetlerin uygulanmasının etkinliği ve kalitesine; her bir bileşen için öngörülen özel hükümlere ve ilişkili sektörel ve/veya finansman anlaşmasına göre yapılandırılır.

Sektörel İzleme Komitesi, AB Komisyonu'na, Ulusal IPA Koordinatörü'ne ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi'ne, program hedeflerinin başarılmasını ve yardımların etkinliğinin artırılmasını sağlamaya yönelik, düzeltici önlem ve kararlar için önerilerde bulunabilir.

Tablo (4): Türkiye'de Öngörülen IPA Yapılanması.

MALİ İŞBİRLİĞİ KURULU (FCB)



Sayıştay (Dış Denetim)

Sektörel İzleme Komiteleri, DPA İzleme Komitesi'ne rapor verir. Programların uygulanmasında kaydedilen ilerlemeler ve Denetim Otoritesi, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi veya Yetkili Akreditasyon Görevlisi tarafından ifade edilen, yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin değerlendirmeler hakkında IPA İzleme Komitesi'ne bilgi verir.

9. SONUÇ

AB, aday ülkeler için uyguladığı mali yardım programlarının, yararlanıcı ülkelerde kullanımı, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönetilmesine yönelik bir idari yapı oluşturulmasını talep etmektedir. Bu yapı, nihai sorumluluğun AB Komisyonu'nda bulunması kaydıyla yönetim ve sorumlulukların kısmen faydalanıcı ülkeye devredildiği AB dış yardım programları uygulama sistemi olan Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi'dir. Sistem, mali yardımlardan yararlanan ülkelerdeki idarelerin proje çalışmalarından başlayarak proje hedeflerine ulaşılmasına kadar geçen süreçte sistemdeki temel aktörlerin rollerini, fonksiyonlarını ve görevlerini kapsamaktadır.

Türkiye de katılım öncesi mali yardımların kullanımı, yönetimi ve denetimine yönelik olarak 2001 yılında bu sistemi kurmuştur. Sistem, günümüze kadar işlevsel olarak varlığını sürdürmüştür. 2007 yılından itibaren uygulanmaya başlayan mali yardım sisteminde (IPA) de mevcut sistem, yeni yapılanmanın altyapısını oluşturacaktır.

Mevcut Sistem'de mali yardımların kullanım süreci özetle; uygulayıcı birimlerin KOB ve UP'da öngörülen hedefler doğrultusunda projeler hazırlaması (Uygulama Birimleri), projelerin değerlendirilmesi (Mali İşbirliği Komitesi), oluşturulan proje programının AB Komisyonu'na sunulması (Ulusal Yardım Koordinatörü), proje programlamasının kabulünü müteakiben Ulusal Fon'a mali kaynağın aktarılması ve yönetilmesi (Ulusal Fon-Ulusal Yetkilendirme Görevlisi), proje ile ilgili ihale, sözleşme ve ödemelerin yapılması (Merkezi Finans ve İhale Birimi), tüm programların gelişiminin değerlendirilmesi (Ortak İzleme Komitesi) ve öngörülen hedefe ulaşılması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi'nin amacı, mali yardımların herhangi bir suiistimale uğramadan öngörülen hedefler doğrultusunda kullanılmasını sağlamak ve böylelikle aday ülkeleri AB üyeliğine hazırlamaktır. Bu nedenle AB, mali yardımların yararlanıcı ülkelerde kullanımını bir sisteme oturtmuş; yönetim, uygulama ve denetimini faydalanıcı ülkeye bırakmıştır. Ancak mali yardımların uygulama ve sonuçları hakkında AB'ye rapor verilmekte ve Mutabakat Zaptı'nda da ifade edildiği gibi Sistem'de nihai sorumluluğu AB Komisyonu kendisinde muhafaza etmektedir. Dolayısıyla bu Sistem, mali yardımların aktarımından harcanmasına

kadarki her aşamasında fonksiyon görmekte ve AB tarafından mali yardımlarının yararlanıcı ülkede kullanımını kontrol etme imkânını sunmaktadır.

Türkiye, 2002 yılına kadar MEDA Programı ve Gümrük Birliği kapsamında, Ocak 2002'den itibaren ise Katılım Öncesi Mali Yardım Programı çerçevesinde AB mali yardımlarını kullanmıştır. 2007 yılının başından itibaren ise AB mali yardımları İP A Tüzüğü kapsamında yapılacağından, bu durum yeni bir yapılanmayı gerektirmekle birlikte ülkemizdeki Mevcut Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi bu yeni yapılanmaya esas teşkil edecektir. Dolayısıyla mali yardımlardan yararlanmak isteyen birimler (kamu, özel sektör kuruluşları, merkezi idare, mahalli idareler vs.) tarafından AB fonlarının kullanımı ve idaresine yönelik bu yapılanmanın bilinmesinde yarar bulunmaktadır.

AB'nin dış mali yardım mekanizması, 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) olarak tanımlanan bu yem uygulamayla, AB aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik mali yardım mekanizmasını tek bir hukuki çerçevede bir araya getirmiştir. Böylelikle IPA uygulaması, 2007 yılından itibaren Türkiye açısından Katılım Öncesi Mali Yardım Programı'nın yerini almış olmaktadır. Söz konusu IPA uygulaması mali yardımların yapısını, kapsamını ve kullanım alanlarını yeniden belirlemekte ve yararlanıcı ülkelerde bu çerçevede yapılacak yardımların kullanımı, yönetimi ve denetiminde yeni aktörlerin varlığını gerekli kılmaktadır. Bu anlamda Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi de IPA mali yardım uygulamasına paralel olarak yeniden şekillendirilecektir.

Yararlanıcı ülkenin bu yeni dönemde AB tarafından yapılacak mali yardımlardan faydalanabilmesi için, EPA Uygulama Tüzüğü'nde açıklanan idari yapıları oluşturması ve programlama dokümanlarını (Çok Yıllı İndikatif Planlama Belgesi, Stratejik Uyum Çerçeve Belgesi, Operasyonel Programlar vs.) hazırlaması zorunludur. Nitekim Uygulama Tüzüğü'nde öngörülen idari yapılanmaların birçoğu ülkemizde mevcut bulunmaktadır ve fonksiyonel durumdadır.

Aday ülke olması nedeniyle Türkiye'de, EPA uygulama birimlerinin tanımlanması ve bunların rollerinin ne olacağı konusu, uzun süre belirsizliğini korumuştur. Ancak, "Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıklı 22. Faslın Brüksel'deki ayrıntılı tarama toplantıları sürecinde bu husus kısmen netlik kazanmış ve IPA kapsamındaki AB mali yardımlarını kullanmak üzere, Türkiye'de oluşturulacak EPA yapılanmasının muhtemel aktörleri tanımlanmıştır.

Söz konusu gelişmelere göre, Türkiye'nin EPA yardımlarını kullanmaya yönelik mekanizması, 2001 yılında oluşturulan "Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi"

üzerine kurulmaktadır. Böylece, 2001 yılından bugüne kadar geçen sürede kazanılan bilgi ve tecrübe ile mevcut kurumsal altyapının sağladığı avantajın kullanılması hedeflenmektedir.

Merkezi Olmayan Uygulama sistemi'nde yer alması gereken aktörlerin ve bunların işlev ve görevlerinin belirlendiği EPA Uygulama Tüzüğü'nün yayımlanmasıyla birlikte, söz konusu tarama toplantılarında yapılan değerlendirmeler de dikkate alınarak, Türkiye'deki EPA yapılanmasının 2001 yılında olduğu gibi bir Başbakanlık Genelgesi veya benzeri bir hukuki metinle resmen tanımlanması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

- 1- Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün B.02.0.PPG.0.12-320-11540 Sayı ile yayımlanan 2001/41 No'lu Genelgesi.
- 2- Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün B.02.0.PPG.0.12-320-19193 Sayı ile yayımlanan 2002/50 No'lu Genelgesi.
- 3- Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA), Official Journal L 170, 29/06/2007, p. 0001-0066.
- 4- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Financial Framewvork for 2008-2010, 08/11/2006.
- 5- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007- 2013, 29 September 2004.
- 6- Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 Establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Official Journal L 210, 3 1/07/2006, P. 0082-0093.
- 7- Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, Official Journal L 248, 16/09/2002 P. 0001-0048.
- 8- Council Regulation (EC) No 2500/2001 of 17 December 2001 concerning pre-accession financial assistance for Turkey and amending Regulations (EEC) No 3906/89, (EC) No 1267/1999, (EC) No 1268/1999 and (EC) No 555/2000, OJ L 342, 27.12.2001, p. 1-5.
- 9- DEFRANCE Marie, Manoeuvring EU Opportunities 2007-2013, Sunum Dokümanı, Venedik, 18 Eylül 2006.
- 10- GENÇKOL Metin, Avrupa Birliği Mali İşbirliği Politikaları ve Türkiye, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, DPT, Eylül 2003.
- 1 1- KARABACAK Hakan, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", Maliye Dergisi, Mayıs-Aralık 2004, Sayı: 146, s: 69-106.

12-MEGANCK Dirk, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA),
Sunum Dokümanı, Ankara, 12 Temmuz 2005.

İnternet Siteleri:

<http://www.abgs.gov.tr>.

<http://www.deitur.cec.eu.int>.

<http://ec.europa.eu>.

<http://www.ikv.org.tr>.

<http://www.evropa.bg>.

<http://www.dtm.gov.tr>.

<http://www.tobb.org.tr>.

<http://www.avrupa.info.tr>.

TÜRKİYE’DE KALKINMA PLANLARI VE SOSYAL GÜVENLİK REFORMU

Ahmet APAN*

GİRİŞ

Türkiye, gerek 1961, gerekse 1982 Anayasalarında, sosyal güvenliği temel insan haklarından biri ve devlet görevi olarak tarif ederek garanti altına almış ve 1963’ten başlayarak kalkınma planlarında sosyal güvenlik, bireyleri karşılaşılabilecek risklere karşı korumak amacıyla geliştirilen güvenceler seti olarak kabul edilmiştir. Kalkınma planları, şartırtıcı biçimde, sosyal güvenlikle ilgili birbirine benzer hükümler taşımakta; hatta günümüzde yeni ve çok önemli olarak sunulan bazı düzenlemeler uzun süreden beri kalkınma planlarında yer almaktadır.

Bu çalışma içerisinde önce sosyal güvenlikle ilgili genel bilgiler verilecek sonra kalkınma planlarında sosyal güvenlikle ilgili öneriler incelenerek planlı kalkınmacılıkta sosyal güvenliğin yeri tespit edilmeye çalışılacaktır.

I. SOSYAL GÜVENLİK VE ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİMİ

Sosyal güvenlik, gelir düzeyleri, yaptıkları iş ne olursa olsun, bireyin toplumda karşılaştığı sosyal risklerin olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak ya da etkisini azaltmak için alınmış önlemler ve bu önlemleri hayata geçirmek için oluşturulmuş kurum ve kurumlar topluluğu olarak tanımlanabilir (Tunçomağ, 1996: 536). Sosyal güvenlik sistemleri toplumun zor durumdaki bireylerine yardım etmeyi, toplumsal dayanışmayı kurumsal hale getirmekte; vatandaşlara sosyal güvenliği bir hak olarak sunmaktadır. Sistem tarafından toplanan malı kaynaklar zenginden yoksula, çalışandan çalışamayana, gençlerden yaşlılara aktararak paylaşım sağlanmaktadır. Sosyal güvenlik kavramı her ne kadar sosyal yardım ve hizmetleri de içeren geniş bir anlama sahip olsa da, sosyal sigortalar bakımından öne çıkmaktadır. Sosyal sigortalar, sosyal güvenlik tekniklerinin en gelişmiş ve en yaygın olanıdır. Ancak, günümüz koşullarında sosyal yardım ve hizmetlerin önemi de gittikçe artmaktadır.

Sosyal güvenlik sistemi, sosyal sistemin bir alt sistemidir. Bu bakımdan, içinde bulunduğu üst sistemin özelliklerinden etkilenir. Dolayısıyla, ihtiyaçlarına cevap

* Mülkiye Başmüfettişi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakan Danışmanı.

vermek için oluşturulduğu toplumun iktisadi, sosyal ve kültürel yapısındaki değişimler, sosyal güvenlik sistemini etkiler. Bu da sosyal güvenlik sisteminin dinamik yönünü oluşturur (Alper, 2000: 19).

Sosyal güvenlik sistemi ve politikalarının hareket noktası özdeş olup, “sosyal risk” kavramında ifadesini bulmuştur. Sosyal risk, ne zaman gerçekleşeceği bilinmemekle birlikte ileride gerçekleşmesi muhtemel veya kesin olan ve buna maruz kalan kişinin mal varlığında eksilmeye neden olan tehlikedir. Bu kapsamda, fizyolojik (hastalık, analık, sakatlık, yaşlılık ve ölüm), mesleki (iş kazası ve meslek hastalıkları), sosyo-ekonomik (işsizlik, evlilik, aile yardımı, çocuk yardımı, yakacak, kira, eğitim vb) yardımlar sosyal riskler olarak sınıflandırılabilir.

Dünya genelinde temel olarak 3 farklı ayaklı sosyal güvenlik modeli uygulanmaktadır (Peker, 1997: 8):

- Dağıtım sistemi: Hem kuşaklar arasında, hem de aynı kuşak içindeki farklı yaş gruplarında reel gelirin yeniden dağıtılması esasına göre işleyen bir sistemdir.

- Meslek grupları sistemi: Kanuni olarak hükümetler tarafından düzenlenen ve denetlenen bu sistemler, özel sektör tarafından tanımlanmış katkı ve kısmi fonlama esasına göre yönetilir.

- Bireysel Tasarruf Hesapları Sistemi: Çalışanların yaşlılık dönemlerini finanse edebilmek için gençliklerinde tasarruf yapmalarını gerektiren bireysel tasarruf hesaplarına dayalı sistemdir. Bu sistem tanımlanmış katkı ve tam fonlama esasına göre işlemektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin dünyadaki gelişimi şu şekilde olmuştur.

1. Sosyal Güvenlik Sisteminin Dünyada Gelişimi

Sosyal güvenlik sistemleri uzun bir tarihsel evrimin sonucu olup, bu sistemlerin oluşumunu hazırlayan koşullar ve ilk sistemler Batı toplumlarında ortaya çıkmıştır. Batı'daki sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimini 2 döneme ayırarak incelemek gerekir. Bunlardan birincisi, Klasik Dönem olarak adlandırılan ve Almanya'da Bismarck'm etkisiyle başlayan dönem; İkincisi ise, Birinci Dünya Savaşından sonraki dönemdir. Bu bağlamda, 1880'li yıllarda sosyal sigortaların kurulması ile 1942 yılında İngiltere'de uygulanan Beveridge Planı temel dönüşüm noktaları olarak kabul edilmektedir. Çünkü bu iki gelişme sosyal güvenlik alanında sosyal güvenlik anlayışından, organizasyonuna kadar birçok köklü yapısal değişikliği ifade etmektedir (Alper, 1998: 55).

Sosyal güvenlik terimi ilk kez 14 Ağustos 1935 tarihli ABD Sosyal Güvenlik Kanunu (Social Security Act) ile pozitif düzenlemelere girmiştir. Daha sonra, 1941

tarihli Atlantik Şartı'nda yer alarak uluslararası düzeyde benimsenmiş ve Beveridge Raporuyla da çağdaş anayasalardaki anlamına kavuşmuştur (TOBB, 1993: 11).

Sosyal güvenlik sistemini oluşturan unsurlar sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetler olarak sıralanabilir. Sosyal sigortalar kapsamında 9 ana sigorta kolunu tespit eden 102 Nolu ILO sözleşmesindeki sigorta kollarından Hastalık, Analık, İş Kazası, Meslek Hastalıkları sigortaları ile Malullük, Yaşlılık, Ölüm ve İşsizlik sigorta kolları olmak üzere 8 sigorta kolu ülkemizde uygulamaya konmuştur.

2. Sosyal Güvenlik Sisteminin Ülkemizdeki Gelişimi

Türkiye sanayileşme sürecine ancak 1930'lu yıllarda sanayi planları hazırlayarak girebilmiş ve sosyal güvenlik sisteminin hazırlayıcı koşulları da buna paralel olarak yavaş bir gelişim göstermiştir. Türk sosyal güvenlik sistemini ele alırken, Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanan bir süreç içinde dikkat edilmesi gereken önemli düzenlemeler de vardır. Bu nedenle, ülkemizde sosyal güvenlik sisteminin geçmişi Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere 2 ayrı başlıkta incelemek daha doğru olacaktır.

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu zamanında fütüvvet, ahilik, aile içi yardımlaşma, loncalar ve dinsel temele dayalı öteki hayır kurumları sosyal korumanın başlıca araçları olmuştur. Bu dönemde, Ereğli Kömür Havzasındaki işçilerin çalışma şartları ve hastalıklarına ilişkin 1865 tarihli Dilaver Paşa Nizamnamesi ile iş kazalarının önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması, doktor, ilaç bulundurma zorunluluğu, iş kazalarına uğrayanların kendilerine ve hak sahiplerine tazminat talep etme hakkı tanıyan 1869 tarihli Maadin Nizamnamesi görülmektedir.

Osmanlı döneminde ilk sigorta kuruluşu ise 1886 yılında askerler için tesis edilen “Asken Tekaüt Sandığı”dır. Sonra sivil memurlar (1881), tersane işçileri (1909), Hicaz Demiryolu (1910) ve Şirket-i Hayriye çalışanları (1917) için yardım sandıkları kurulmuştur. TBMM kurulduktan sonra 151 Sayılı Ereğli Havza-ı Fahmiyesi Maden Amelesi'nin Hukuku'na Mütteallik Kanun (1921) ile her madende bir yardım sandığı kurulması esası getirilmiştir.

2.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet'in ilanından sonra, önceki dönemde olduğu gibi, münferit çalışan gruplar için münferit sandıklar oluşturulması uygulaması sürdürülmüştür. Bunlara İmalat-ı Harbiye (1926) Devlet Demiryolları ve Liman İşletme İdaresi (1934) sandıkları örnek olarak gösterilebilir.

Bu dönemde işçiler için bazı koruma önlemleri alması nedeniyle, 1926 tarihli Borçlar Kanunu'nun ilk Kanuni düzenlemeler arasında sayılması gerekir. Yine, 1930 tarihli Umumi Hıfzısıhha Kanunu da işçi sağlığı, kadın ve çocuk işçilerin korunmasına ilişkin düzenlemeler içermesi nedeniyle ismi sayılması gereken düzenlemelerdendir.

Bunların dışında, 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu konu ile ilgili ilk doğrudan düzenlemedir. Bu Kanun sosyal koruma sağlanacak riskleri, sosyal sigortalarda zorunluluk ilkesini, sigorta kollarının kademeli olarak kurulmasını ve sosyal risklere karşı güvencenin sağlanması görevini devlete vermiş; ancak, Kanunun öngördüğü sigorta kolları ile kurumun kurulması için 1945 yılını beklemek gerekmiştir.

1945 yılından itibaren çeşitli sosyal sigorta kolları kurulmaya başlanırken öncelikle 4772 sayılı Kanunla iş kazalarıyla, meslek hastalıkları ve analık sigortalı, daha sonra 1949 yılında 5417 sayılı Kanunla ihtiyarlık sigortası, 1950 yılında 5502 sayılı Kanunla hastalık ve analık sigortalı, 1957 yılında da 6900 sayılı Kanunla maluliyet, ihtiyarlık ve ölüm sigortaları düzenlenmiştir.

Sosyal sigortalılarla ilgili Kanun hükümlerini uygulamak amacıyla 9 Temmuz 1945 tarihinde 4792 sayılı İşçi Sigortalı Kurumu Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kurum daha sonra 17 Temmuz 1964 tarihli 506 sayılı Kanunla Sosyal Sigortalı Kurumu (SSK) adını almış ve Kurum mensuplarının haklarına ilişkin dağıtık düzenlemeler tek metin içinde toplanmıştır.

Bu arada, memurlar için de Ziraat (1937), Emlak ve Eytam (1938), Merkez Bankası (1938) Mensupları Sandıkları, Deniz Yolları (1937), Devlet Hava Yolları Memurları (1938) Sandıkları kurulurken, daha sonra işçilerde olduğu gibi dağıtık olan bu memur sandıkları 1949 yılında 5434 sayılı Kanunla Emekli Sandığı bünyesinde toplanmıştır.

Nihayet, 1971 yılında 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ile Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalı Kurumu Kanunu kabul edilerek, bağımsız çalışanlar da sosyal güvence kapsamına alınmışlardır. Bu Kanun kapsamında esnaf ve sanatkarlar, tarımsal işler dışında faaliyet gösteren öteki bağımsız çalışanların sosyal güvenliğe kavuşturulması sağlanmıştır.

1983 yılında çıkarılan 2 önemli Kanun ile tarım sektöründe çalışanların büyük bir bölümü de sosyal güvenlik kapsamına alınmıştır. Bunlardan ilki, 17 Ekim 1983 tarihinde kabul edilen 2925 sayılı Tarım İşçileri Sosyal Sigortalı Kanunudur. Aynı tarihte kabul edilen 2926 sayılı Kanun ile de tarımda kendi nam ve hesabına çalışanlara da Bağ-Kur çerçevesinde sosyal güvenlik sağlanmıştır.

Ayrıca, yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması için 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Daha sonra, 25 Ağustos 1999 tarih ve 4447 sayılı Kanunla 1 Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası uygulaması başlatılmıştır.

En son olarak, 5502 sayılı Kanun ile Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı'ndan alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na verilmiş; bununla birlikte Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur birleştirilerek her 3 sosyal güvenlik kurumunu bünyesinde barındırmak üzere bir Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuştur. Yine, 5510 sayılı Kanun ile de kurumsal birleşmesi sağlanan sosyal güvenlik kurumları sigortacılık anlamında da birleştirilmiştir. Ancak, bu Kanunun bazı maddeleri Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildiğinden hâlihazırda yürürlüğü 2008 yılına ertelenmiştir.

Sosyal güvenlik sisteminin tarihi gelişimini özetledikten sonra şimdi de kalkınma planlarında nasıl ele alındığına bir bakalım.

II. KALKINMA PLANLARINDA SOSYAL GÜVENLİK KONUSU VE GERÇEKLEŞEN UYGULAMALAR

Ülkemizde ilk kalkınma planının uygulanmaya başlandığı 1963 yılından bu yana 9 kalkınma planı hazırlanmıştır. 1950 yılında iş başına gelen Demokrat Parti iktidarının son yılında uluslararası kuruluşlar tarafından Türkiye'nin kalkınmasını merkezi hükümet tarafından hazırlanan bir plana göre gerçekleştirmesi fikri ağır basmıştır. Bu noktada, yabancı uzmanlardan da teknik destek alınmıştır. 1960 sonrası da planlama fikri ve merkezi bir planlama örgütü kurulması çalışmaları aynen devam etmiştir.

İlk plan beş yıllık bir dönem için hazırlansa bile on beş yıllık bir perspektifi içinde barındırmaktadır. 1980 yılında alınan 24 Ocak kararları ile yapısal uyarlamalar yoluyla ülkemiz serbest piyasa sistemine geçme kararı alınca kadar olan dönemde uygulanan ilk 4 plan toplumu dönüştürmeyi hedefleyerek kalkınma planlarına çok önem vermiştir. Sonraki planlar devletin rolünü piyasayı gözetlemek olarak belirlemiş ve toplum yerine devleti dönüştürmenin yollarını aramıştır. Özellikle, son iki plan Avrupa Birliği (AB) ile uyum sağlamaya yönelik olarak hazırlanmıştır.

Öte yandan, Anayasamızda ifadesini bulan sosyal devletin kişiye insanlık onuruna yaraşır bir yaşantı sağlayıcı tedbirler alma niteliği sosyal güvenliğin de temel amacını oluşturmaktadır. Bu anlamda, sosyal güvenlik, sosyal devletin aldığı ön-

lemelerden biridir. Diğer bir yönüyle de sosyal planlama sürecinde ele alınan birçok sosyal sorunu konu edinmektedir (Seçer, 1999; 3).

Sosyal güvenliğin boyutlarının genişlemesinin nedenlerinden biri sosyal siyaset kapsamında devletin görevleri konusunda ortaya çıkmış ve gittikçe benimsenen yeni görüşlerdir. Bu görüşler içinde, devletin toplum için yapması zorunlu olan hizmetler ve yüklenmesi gereken sorumluluklar artmıştır (Talaş, 1997; 453). Bu durum devletin sosyal siyaset önlemleri içinde toplumun tümünü hedef alması nedeniyle çok önemli bir konumda yer alan sosyal güvenlik konusuna daha fazla eğilmesini zorunlu kılmıştır. Böylelikle, sosyal planlama sürecinde sosyal güvenlik konusuna büyük bir önem verilir hale gelmiştir. Diğer yandan sosyal güvenliğin toplumun tümünü kapsamayı hedeflemesi sosyal planlama sürecinde daha çok sayıda sosyal sorunun ele alınmasını da gerekli kılmaktadır. Bununla beraber bu hedefin gerçekleşmesi ancak gelişmiş ve sosyal refah aşamasına ulaşmış ülkeler için mümkün olmaktadır. Ülkemiz geliştirmekte olan bir ülkedir. Bu nedenden dolayı, toplu- mumuz iyi düşünülmüş ve kurulmuş bir sosyal güvenlik sistemine yoğun bir gereksinim duymaktadır. Uygulanan kalkınma planları ve programlarının öngördüğü sosyal adalet ilkeleri de bu amacı gütmektedir.

Aşağıda kalkınma planlarında sosyal güvenliğe ilişkin yapılan öngörüler nelerdir ve bunlardan hangileri gerçekleşme olanağı bulabilmiştir onlara değineceğiz.

1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Ülkemizde planlı kalkınma dönemine 1963 yılında bir perspektif plan çerçevesinde başlanmıştır. Perspektif planının öncelikli amacı, yüksek bir yaşam standardına ulaşmayı uzun süreli ve sistemli bir bakış açısı içerisinde yürütecek kalkınma çabalarına ilişkin hedefleri belirlemektir. Ayrıca bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak kaynak ve araçları uzun bir zaman dilimi içinde değerlendirmek de planın diğer bir amacı oluşturmaktadır. Bu genel çerçevede hazırlanan kısa süreli dönem planlarında ise, tespit edilen hedeflerle kaynaklar ve araçlar arasında bir denge kurulması esastır. Perspektif plan sürecinin ilk safhasını oluşturan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı karma ekonomik düzeni esas almıştır. Bunu da Plan Hedefleri ve Stratejisi bölümünde açıkça belirtmiştir (Güven, 1995: 40). Planın bu doğrultudaki temel ilkeleri arasında; iktisadi kalkınmaya paralel olarak sosyal adaletin gerçekleştirilmesinin hedef alınması, sosyal sigorta uygulamalarının gelirin yeniden ve adil olarak dağılımında önemli bir mekanizma olarak yer alması, özellikle primler aracılığıyla biriken fonların yatırım kaynakları olarak kullanılabilmesi gibi konular esas alınmıştır.

Birinci plan döneminde ülkemizde İşçi Sigortalı Kurumu, T.C. Emekli Sandığı ve Ordu Yardımlaşma Kurumu olmak üzere üç ana kurum sosyal güvenlik

alanında faaliyet göstermiştir. Son reformun ayaklarından sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi fikri ilk kez Birinci Planda yer alarak devletin sosyal politikası niteliğini kazanmıştır (DPT, 1963: 38).

Bu dönemde İşçi Sigortalı Kurumu sosyal güvenlik çalışmalarını en geniş anlamıyla uygulayan tek kurum niteliğini taşımıştır. 1936 tarihli İş Kanunu ile tespit edilen ilkeler uyarınca söz konusu kurum iş kazaları ve meslek hastalıkları, işten çıkarılma, ihtiyarlık ve hastalık risklerine karşı güvence sağlamışken örneğin ülkemiz için çok önemli bir sosyal sorun olan işsizliği içeren bir sigorta dalı oluşturulmamıştır.

Öte yandan Planda yer alan sosyal güvenlik ile ilgili hedefler şu şekildedir:

- İlk olarak sınırlı bir kesime hitap eden sosyal güvenlik sisteminin herkes için ihtiyarlık ve sağlık sigortaları kapsayan genel bir sosyal güvenlik haline getirilmesi öngörülmüştür. Bu amaçla alınacak önlemler arasında sosyal güvenlik çalışmalarından yararlanacak işçilerin oranının artırılması, ilk aşamada sanayi işçilerinin kapsama alınmasının hedeflenmesi söz konusudur.

- Yine bu doğrultuda, sosyal güvenlik düzeninin çekirdeğini oluşturan İşçi Sigortalı Kurumunun belli bir sınıf için kurulmuş olma görüntüsünü ortadan kaldırmak üzere öteki kurum ve sandıklarla birleştirilmesi ve böylelikle genel bir sosyal güvenlik düzenine geçilmesi diğer bir önlem olarak yer almıştır.

- Ülkemiz sosyal güvenlik sisteminde büyük bir boşluk oluşturan işsizlik sigortasının kurulması amacıyla da İş ve İşçi Bulma Kurumu teşkilatının geliştirilmesi ve işçi sendikaları ile sosyal güvenlik teşkilatı arasında sıkı bir işbirliğinin gerçekleştirilmesi yine bu dönem için alınması gerekli görülen diğer bir önlemdir.

- Nihayet bu dönemde kapsam dışında tarım işçileri, serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkarların sosyal güvenlik düzeni içine alınması amacıyla bunun imkânlarının araştırılması ve öncelikle büyük şehirlerden başlamak üzere serbest meslek sahipleri, esnaf ve fikir işçileri için ihtiyarlık ve ölüm sigortası kurulması da hedefler arasında yer almıştır (Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1963).

Birinci Plan döneminin hedefleri genel nitelik taşımakta diğer bir deyişle ülkemizdeki sosyal güvenlik sistemine genel bir anlayış getirmeye çalışmaktadır. Perspektif planının ilk aşamasını oluşturan Birinci Plan aslında bu sayılan hedeflerin uygulanma imkânlarının araştırılacağı bir hazırlık dönemi niteliğindedir. Bu plan dönemi için dikkat çekici en önemli nokta, kurulacak sosyal güvenlik sisteminin çalışan çalışmayan ayrımı yapılmaksızın “herkes”i kapsamayı hedef edinmesidir.

Birinci plan döneminde 1964 yılında çıkarılan 506 sayılı Sosyal Sigortalar

Kanunu ile İşçi Sigortaları Kurumunun adı Sosyal Sigortalar (SSK) olarak değiştirilmiştir. Böylece İşçi Sigortalı Kurumunun belli bir sınıf için kurulmuş olma görüntüsünün ortadan kaldırılmasına yönelik bir adım atılmıştır. Bu aynı zamanda sosyal güvenliğin toplumun tüm gruplarını kapsamasını hedeflemiştir.

2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Plan hazırlık çalışmaları içinde yer alan Sosyal Güvenlik Sektör Raporunda iki yönlü reform ihtiyacından söz edilmektedir: Bir yandan ülke çapında faaliyet gösteren ve ayrı ayrı örgütlenmiş olan sosyal sigortalar kurumların “teşkilat” yönünden birleştirilmesi ve “mevzuat” olarak yakınlaştırılması (DPT, 1967: 29).

İkinci Planda esas alınan ilkeler yine perspektif plan çerçevesinde belirlenmiştir. Bu doğrultuda, sosyal güvenlik modern toplumlar da toplumun bütünü nü modernleşme ve sanayileşme sonucu ortaya çıkan risklere karşı koruyan bir sosyal politika aracı olarak belirtilmiş ve böylece kişilerin kendilerine ve ailelerine devamlı gelir sağlaması, üretim faaliyetlerine sürekli katılmalarında ve gelirin adaletli dağılımında araç olarak kullanılması fonksiyonları ortaya konmuştur. Sosyal güvenlik sisteminin toplumun tümünü koruma özelliği doğrultusunda ikinci plan döneminde tanın çalışanlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması, sosyal sigortaların kapsadığı risk alanının genişletilmesi amacıyla işsizlik sigortasının kurulması, aile ödeneklerinin kapsamlarının genişletilmesi, çalışan ailelerinin hastalık sigortası kapsamına tüm olarak alınması önemli ilkelerdir.

İkinci Planda uygulanacak politikalara geçilmeden önce sosyal sigortalar alanında mevcut duruma değinilmiştir. Buna göre genel hatlarıyla tarım işçilerinin sosyal güvenlik sistemi içine dâhil edilmediği, 1965 yılında toplam ücretli kesimin yaklaşık %50’sinin değişik sigorta kurumları tarafından kapsama alındığı, bunun da aktif nüfusa oranının yaklaşık %10 olduğu gibi noktalar tespit edilmiştir. Bu alandaki diğer bir gelişme ise 1965 yılında Devlet Memurları Kanununun çıkarılmasıdır. Tanın işçilerinin sosyal güvenlik tedbirlerinin alınması için hazırlıklar ise Tanın İş Kanunu üzerinde çalışmalarla başlatılmıştır. İşsizlik sigortası kurma çabaları yine bu dönemde devam eden çalışmalardır.

Belirlenen bu mevcut durum doğrultusunda uygulanacak politikalar konusunda üçlü bir aynın yapılmıştır. İlk olarak ülkemiz sosyal güvenlik kurumlarının dağılık yapısı göz önünde bulundurularak, bunların tek bir sosyal sigorta düzenine sahip olabilmek için birleştirilmesi ve bu çalışmaları kolaylaştıracak bir yol olarak kurumlar arası ilişkileri ve politikaları düzenleyecek “Sosyal Güvenlik Kurulu”nun oluşturulması öngörülmüştür. Mevzuat açısından yapılan ikinci aynında ise çeşitli

gruplar için hazırlanmış bulunan sosyal sigorta mevzuatının birbirine yakınlaştırılması konusu üzerinde durulmuştur. Tarım İş Kanununun çıkarılması ve bu Kanuna bağlı olarak tarım işçileri için ihtiyarlık, analık, hastalık, iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortalarının kurulması belirlenen bir diğer politikadır. İşsizlik sigortasının kurulması, Devlet Memurları Kanununda öngörölmüş hizmetlerin memurlar için uygulanması, teknik öğrenim kurumlarındaki öğrencilerin iş kazaları ve meslek hastalıkları sigortalarından yararlanmalarının sağlanması yine bu dönem politikaları arasında sayılabilir. Bu dönemde önemle belirtilmesi gereken bir diğer politika her kişiye, birden fazla yerde de çalışsa tek sigortanın uygulanması ilkesidir. Üçüncü olarak sosyal güvenlik kurumlarında görev alan kişilerin bu alanlarda uzmanlaştırması için eğitilmeleri gerektiği belirtilmiştir. Son olarak, finansman açısından bakıldığında ise devletin sigorta fonlarının üçüncü bir taraf olarak katılması konusu gündeme getirilmiştir (II. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1967).

Ayrıca İkinci Plan dönemi için söylenebilecek bir diğer önemli nokta 1971 yılında “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumunun (Bağ-Kur)” kurulmuş olmasıdır. Böylelikle plan dönemi başında hazırlıklarına başlanan bir uygulama hayata geçirilmiş ve toplam çalışan kesim içindeki önemli bir çoğunluk sosyal güvenlik imkânlarından yararlanma olanağına kavuşmuş olmaktadır.

3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Plana ait Sosyal Güvenlik Sektör Ön Raporunda kapsam, organizasyon ve fonlar olmak üzere 3 ağırlık noktası ele alınmıştır. Kapsam yönünden hedef ücretli ve maaşlıların tümünün sosyal güvenliklerinin sağlanmasıdır. Organizasyon yönünden belirlenen hedef ise, sosyal güvenlik politikasının tespiti ve bunun gerçekleşmesinden sorumlu bir merkezi kuruluş kurulmasıdır (DPT, 1971: 49). Bu Plan döneminde örgütsel birleşme yönünde önemli gelişmeler olmuştur. Öncelikle, Sosyal Güvenlik Bakanlığı kurulmuş ve SSK ile Bağ-Kur bu Bakanlığa bağlanmıştır. Ayrıca, 506 sayılı Kanunun 20. maddesi kapsamındaki emekli sandıkları SSK’ya devredilmiştir. Bir başka önemli gelişme ise, “sosyal güvenliğin kalkınma plan, program ve ilkelerine uygun biçimde gelişmesi ve sosyal güvenlik kuruluşları arasında koordinasyonu, norm ve mevzuat yaklaşımını sağlamak, sosyal güvenlik kuruluşlarının mali kaynak ve finansman değerlendirmesi hakkında önerilerde bulunmak, bu kuruluşların üyelerine sağladıkları haklar yönünden dengeyi sağlayıcı çalışmalar yapmak amacıyla 1976 yılında Sosyal Güvenlik Kurumunun kurulması olmuştur.

Üçüncü Plana yeni bir perspektif plan çerçevesinde başlanmıştır. Perspektif

planda sosyal güvenlik alanında etkin bir örgütlenmeyle 1995 yılına kadar tüm çalışan nüfusun kapsama alınmasını hedefleyen bir sosyal sigorta sistemi öngörülmüştür. Bu anlamda, Birinci Plan döneminden beri “herkesi” ya da “tüm toplumu” kapsamayı hedefleyen sosyal sigorta sisteminin perspektif planda çalışan nüfusu kapsamaya yöneldiği görülmektedir. Çalışan nüfusun tümüyle kapsanmasının ise 1995 yılına kadar yaklaşık 22 yıllık bir süre içinde gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Bu durum planın sosyal yönünün göz ardı edildiğine güzel bir örnektir. Yine bu planda, Beşinci Plan döneminde açık işsizliğin belireceği tehlikesi üzerinde durulmuş ve işsizlik riskine karşı işsizlik sigortası sisteminin aşamalı olarak uygulanmasına çalışmak da belirlenen hedefler arasında yer almıştır.

Perspektif plan çerçevesinde hazırlanan Üçüncü Planda sosyal güvenlik ile ilgili olarak önce planlı dönemin (1962-1972) genel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Bu genel değerlendirme çerçevesinde ülkemizin tarımsal yapısını sürdürüyor olmasının sosyal güvenlik programlarının yaygınlaşmasını sınırlayan bir etken olduğu, sosyal sigorta programları uygulayan kurumların ücretlilerin tümünü kapsamadığı, bağımsız çalışanlar için 1971 yılında kurulan Bağ-Kur’un tam olarak uygulamaya geçmesiyle 1973 yılının sonunda sigortalı sayısının aktif nüfusa oranının %28’e ulaşacağı, Emekli Sandığı iştirakçilerine işsizlik ve hastalık dışındaki risklere karşı sosyal sigorta programlarının uygulandığı gibi temel noktalar belirlenmiştir.

Sosyal güvenlik kurumlarının kademeli olarak bir sistem içinde birleştirilmesi ve devletin taraf olarak sosyal sigorta programlarının finansmanına katılması ve sosyal sigorta kurumlarının ana faaliyet alanlarına yoğunlaştırılması Üçüncü Plan döneminin diğer beklentileridir.

Üçüncü Plan döneminin ilke ve tedbirleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Topluma yaygınlaştırılmış bir sosyal güvenlik sisteminin kurulması hedefine bağlı olarak kişilere asgari standartlarda yaşamını sürdürebilmesi için gerekli gelirin sağlanması, gelir güvenliğini ve çalışma olanaklarını yitirmiş olanların, yaşlıların, çocukların korunması sosyal güvenlik sisteminin temel ilkesidir. Bu doğrultuda sosyal sigorta ve sosyal yardım programları tek bir sistemin temel iki aracı olarak kullanılacaktır.

- Sosyal sigorta programlarınca sağlanan ihtiyarlık, malûliyet, dul ve yetim aylıkları değişen ekonomik ve sosyal koşullar karşısında gereken esnekliğe kavuşturulacaktır.

- Dağıntık sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi amacı ile Üçüncü Plan

dönemi sonunda sosyal güvenlik kurumlarınca uygulanan sigorta kollarında mevzuat ve standart yakınlaştırmaları sağlanacaktır.

- İhtiyarlık yaşı ekonomik ve sosyal değişmelere uygun olarak yemden belirlenecek ve ihtiyarlık sigortası özendirici olmaktan çıkarılacak, gerçek bir “ihtiyarlık sigortası” olacaktır.

- Sosyal sigorta örgütlerinin faaliyet alanları esas fonksiyonlarına yönlendirilecek ve fonların kullanımında verim ve güvenlik ilkeleri gözetilecektir (Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, III. Beş Yıl, 1973).

Görüldüğü gibi İkinci Plan döneminin hedefleri bu plan dönemi için de aynı şekilde öngörülmüş bulunmaktadır. Üçüncü Plan döneminde sosyal yardım ve sosyal refah hizmetleri ayrı bir başlık altında incelenmiştir. Buna göre, Türkiye’de sosyal yardım ve sosyal refah hizmetlerinin çeşitli kuruluşlar tarafından koordinasyonsuz olarak yürütüldüğü, bu faaliyetlerin programlı olarak yürütülmesini sağlayacak sosyal hizmetler kurumunun kurulmasının gerçekleştirilemediği, toplam korunmaya muhtaç çocuklardan korunup yetiştirilenlerin payının çok düşük olduğu, sakatların rehabilitasyonu konusundaki çalışmaların çok sınırlı olduğu, sosyal yardım ve refah hizmetlerini tek elde toplayan kanuni düzenlemelerin gerçekleştirilemediği gibi konular içinde bulunulan şartları açıklamaktadır.

Üçüncü Planda sosyal yardım ve hizmet uygulamalarının ayrı bir başlık altında ele alınması, plan ilke ve politikaları kısmında sosyal yardım uygulamalarının sistem içindeki yerinin belirginleştirileceğinin belirtilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Bununla, sadece sosyal sigorta uygulamalarının ağırlık kazanmasıyla sosyal güvenlik sisteminin belirli kesimler için olanaklar sağlamasının önüne geçilmek istenmektedir. Diğer yandan bu amaca yönelik olarak “Sosyal Hizmetler Kurumu’nun” kurulmasının öngörülmüş olması da bir diğer önemli noktadır.

4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Plan genel anlamıyla çalışma yaşamına ilişkin önemli açılımlar yapmayı öngörmektedir. Planda sosyal güvenlikle ilgili olarak 929 nolu paragraf ile İş Kanununun kapsamının genişletilmesi; 931 nolu paragraf ile Kıdem Tazminatı Fonu Kanun Tasarısı ve İşsizlik Sigortası Kanununun çıkarılması; 932 nolu paragraf ile Tarım-İş Kanununun çıkarılması; 935 nolu paragraf ile iş sağlığı ve güvenliği alanında işyerlerinde gerekli önlemlerin alınmasının özendirilmesi öngörülmüştür.

Dördüncü Planda sosyal güvenlik kurumlarının sosyal güvenlik normlarında standartlaşmaya gidilmesi ilkesi benimsenmiştir (DPT, 1979: 252). Ancak, bu Plan döneminde de ülkemiz koşullarına uygun ulusal normlar saptanamamıştır.

Dördüncü Plan diğer iki planın aksine karma ekonomik düzene dönüş niteliği taşımaktadır. Bu planda sosyal güvenlik konusu toplumsal güvenlik başlığı altında incelemiş ve diğerlerinde de olduğu gibi ilk olarak geçmiş plan döneminin bir değerlendirmesi yapıldıktan sonra öngörülen ilkelere geçilmiştir. Plan döneminde toplumsal güvenlik kurumu olarak nitelenen kurumların değişik kapsamlarda uygulama yapan sigorta kurumları niteliği taşıdıkları belirtilerek Üçüncü Plan döneminin değerlendirilmesine başlanmıştır. Bu anlamda, İkinci Plan döneminden beri sigorta kurumlarının birbirlerine hem mevzuat hem de standartları açısından yakınlaştırılması hedefine henüz ulaşamadığı Üçüncü Planda konunun aynı şekilde ele alınmasından anlaşılmaktadır. 73-77 yılları arasında toplumsal sigorta programlarından yararlananların sayısı artmıştır fakat bu artış Üçüncü Plan hedeflerinin arkasında kalmıştır.

Yine, Üçüncü Plan döneminde toplumsal sigorta programlarından yararlananların toplam nüfus içindeki payları artmıştır. Sigorta kurumlarının dağılımına paralel olarak uygulanan haklar, yardım niteliği ve miktarı yönünden farklı ilkeler içermektedir. Toplumsal güvenlik sistemi içinde zorunlu tasarruf olarak oluşan prim gelirleri önemli büyüklüklere ulaşmıştır. Üçüncü Plan döneminde sosyal yardım ve hizmetlerin Devlet kurumları, yarı resmi ve gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirildiği fakat dağıtık ve birbirinden kopuk olduğu ve ayrıca bu hizmetlerin hem nitelik hem de nicelik açısından yetersiz olduğu gözlenmektedir. Diğer yandan bu yardım ve hizmetlerin toplumsal sigorta programlarına çok sınırlı düzeyde olduğu konusu da belirtildikten sonra Dördüncü Plan döneminin hedeflerine geçilmiştir.

Dördüncü Plan döneminin toplumsal güvenlik alanındaki temel hedefi, kalkınmanın yüklerinin ve nimetlerinin topluma hakça ve dengeli bir biçimde yansması, toplumsal gelişme ve değişimin, Anayasada öngörülen sosyal devlet ve adalet ilkesine uygun olarak gerçekleştirilmesi şeklinde belirlenmiştir. Toplumsal gelişme ile ekonomik büyümenin birlikte ve dengeli bir şekilde yürütülmesi temel ilke olarak kabul edilmiştir. Toplumsal güvenlik kurumlarının kullandıkları norm ve kurumsallaşmalarında standartlaşma sağlanacağı, aktüerya sistemlerinin gözden geçirileceği ve günün gerekleri ile uygun hale getirileceği, kurumların ana iştirakçilerine kurumların karar alma sürecine geniş oranda katılmaları için zorunlu düzenlemeler yapılacağı gibi önemli noktalar toplumsal sigorta sistemi için belirlenen diğer hedeflerdir. Diğer yandan çeşitli ihtiyaç kesimlerine sosyal yardım ve hizmetlerin daha etkin bir biçimde sunulmasının bu hizmetleri tek elde toplayacak sosyal hizmetler kurumunun kurulmasıyla sağlanacağı hususu da hedefler arasında yer almıştır (IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979).

Dördüncü planın karma ekonomik düzeni esas alan bir anlayışın eseri olduğu toplumsal gelişme ile ekonomik büyümenin birlikte ve dengeli bir şekilde yürütül-

meşinin temel ilke olarak kabul edilmesiyle de ortaya çıkmıştır. Bu hedefler arasında önemle üzerinde durulması gereken hedef, kurumların karar alma organlarına iştirakçilerin katılımını zorunlu kılacak düzenlemelerin yapılmasının öngörülmesidir. Böylece kurumların özerkleştirilmesi yolunda bir adım atılmış olmaktadır. Diğer yandan “Sosyal Hizmetler Kurumu’nun” kurulması yine Dördüncü Plan döneminde tekrarlanan bir hedef olmuştur. Ancak 1983 yılında 2828 sayılı “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu’nun çıkarılmasıyla yine bu plan dönemi başında hedefler arasında yer alan bir konu plan dönemi sonunda hayata geçirilmiştir. Yine 1983 yılında yürürlüğe giren 2926 sayılı “Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu” ve 2925 sayılı “Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu” ile tanım kesiminde çalışanların büyük çoğunluğu sosyal güvenlik konusunda güvenceye kavuşmuştur. Böylelikle Dördüncü Plan dönemine başlarken geçmiş plan dönemlerine ilişkin yapılan değerlendirmede tanım kesiminde toplumsal güvenliğin yeterince yaygınlaşmamış olmasına yer verilirken, Dördüncü Plan dönemi sonunda bu kesimi de sosyal güvenlik şemsiyesi altına alan düzenlemeler yapılmış olmaktadır. Ülkemizin hâlâ tanım ağırlıklı yapısını sürdürdüğü düşünülürse bu tür Kanunların sosyal güvenliği yaygınlaştırmada ne derece önemli olduğu bir kere daha ortaya çıkmaktadır.

5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Plan döneminde ne sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesi, ne de norm ve standart birliğinin sağlanması ilkesinden söz edilmiştir. Bunların yerine sosyal güvenliğe ilişkin belirlenen ilke ve politikalar şunlardır:

1. Emekli aylıklarının miktarı, sosyal güvenlik kuruluşlarının kendi imkânları içerisinde tayin edilecektir. Sosyal sigorta kuruluşları ödenmemiş sigorta hizmeti vermeyecektir.
2. Emekli yaşı bütün sigorta kurumlarında erkekler için 55, kadınlar için 50 olarak belirlenmiştir.
3. Sosyal sigorta normlarında eşitlik sağlama ilkesine uygun olarak, SSK ve Bağ-Kur’da prime esas teşkil eden tavanlar kademelendirilerek yükseltilecek, imkânlar nispetinde sigortalının tercihi göre prim ödemesi sağlanacaktır (DPT, 1974: 154).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yine liberal ekonomi politikalarına dönüş döneminde ortaya konulan bir plan olmuştur. Planda, diğer planların aksine sosyal güvenlik alanında geçmiş plan dönemlerine ait bir değerlendirme yapılmadan doğrudan Beşinci plan döneminin hedeflerine geçilmiştir. Hedefler kısmında ilk

olarak plan döneminde Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu'na kayıtlı iştirakçi sayısının artacağı belirtilmiştir.

Sosyal güvenliğin kitleye yaygınlaştırılması esas olduğundan plan dönemi sonuna kadar sosyal sigorta programlarıyla kapsanan nüfusun toplam nüfus oranının %50'yi aşacağı konusu da planın diğer bir hedefini oluşturmaktadır. Plan döneminde Sosyal Sigortalar Kurumu'nda finansman sorununun olabileceği, bunun için prim tahsilâtının %80 seviyesinde kalmamasına dikkat edilmesi gerektiği bir diğer hedefi oluşturmaktadır.

Plan döneminde belirlenen bu genel hedeflere yönelik uygulanacak ilke ve politikalar da ayrıca maddelendirilmiştir. Bu ilke ve politikalar arasında ilk olarak sosyal güvenlik kuruluşlarının aktüeryal dengelerinin sağlanması için sosyal transfer harcamaları şeklindeki sosyal ödemeler ve erken emeklilik uygulaması gibi uygulamalara son verilerek bu yolla elde edilecek gelirlerin bütün kesimlere yaygınlaştırılmasının esas olduğu sayılmıştır. İkinci olarak sosyal sigorta kuruluşlarının hizmetlerinde nimet-külfet dengesini gözetmeleri ilkesi belirlenmiştir. Üçüncü planda erken emeklilik uygulamalarına son verilmesi ve "ihtiyarlık sigortasının" yeniden düzenlenmesine yönelik politikanın Beşinci Planda da aynı şekilde yenilenmesi dikkat çekicidir. Bunun anlamı, Üçüncü Plandan Beşinci Plana gelene kadar yaklaşık 10 yıl süresince sosyal güvenlik sistemi açısından son derece önemli olan bu konuda herhangi bir ilerlemenin kaydedilmemiş olmasıdır. Sosyal sigorta kuruluşlarının bir takım yapısal sorunlarına karşı getirilen ilke ve politika esasları arasında bu kurumların organizasyon yapılarının yeniden ele alınacağı, prim tahsilâtında otomasyona geçileceği, karşılıksız sosyal yardım ödemeleri yapılmayacağı, fonların kullanımında gerekli olan mevzuat düzenlemelerinin yapılacağı, prime esas tavanların kademelendirilerek yükseltileceği ve her sigortalının tercihine göre prim ödemesi sağlanacağı gibi noktalar sayılmıştır.

Beşinci Planda sosyal hizmetler, yardımlar ve sosyal refah hizmetleri konularında yer verilecek ilke ve politikalar ayrı bir başlık altında ele alınmıştır. Buna göre "sosyal hizmet ve yardımların sosyal ve ekonomik gelişme ile orantılı toplumun imkânları ve yapısıyla uyumlu olarak arttırılması" genel bir ilke olarak belirlenmiştir. Sosyal hizmetlerin Devletin denetimi ve gözetiminde halkın gönüllü katkısı da sağlanarak korunmaya, bakım ve yardıma muhtaç aile, çocuk, sakat, yaşlı ve diğer kişilerin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde düzenlenerek bir bütünlük içinde yürütüleceği bu plan döneminde ele alınan bir diğer ilkedir. Sosyal hizmet faaliyetlerinde çeşitli ihtiyaç gruplarının maddi, manevi ve sosyal güçlüklerinin giderilmesinin, sosyal sorunların önlenmesinin ve hayat standartlarının yükseltilmesinin ve çeşitli imkânların muhtaç olanlara yönlendirilmesinde rehberliğin esas

alınacağı başka ilkeyi oluşturmuştur. Bu programların uygulanmasında önceliğin korunmaya muhtaç çocuk, muhtaç sakat ve muhtaç yaşlıda olacağı da belirtilmiştir.

Sosyal hizmet ve yardımların sadece muhtaçlara götürülen faaliyetlerle sınırlı kalmalarını önlemek ve refah dağılımının bir aracı olarak kullanılabilmesini sağlamak amacıyla mevzuat ve planlama çalışmalarının yapılacağı, kreş, gündüz bakımevi, huzurevi gibi sosyal tesislerin açılmasına özel sektörün teşvik edileceği hususları da yine bu dönem planında sosyal yardım alanında belirlenen ilkeler arasında yer almıştır (V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1984).

1983 yılında “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle Beşinci Plan hedefleri arasında sosyal yardım ve hizmet uygulamalarında daha ayrıntılı hedefler belirlendiği görülmektedir. Sosyal güvenlik sisteminin primli ve primsiz olmak üzere iki ayrı rejimden meydana geldiği düşünülse bu sistem içinde iki rejimin dengeli bir biçimde uygulamasının sistemin bütünlüğü ve sürekliliği açısından ne derece önemli olduğu rahatlıkla anlaşılabılır. Bu anlamda, primsiz rejimi oluşturan sosyal yardım hizmet uygulamaları için bu derece ayrıntılı düzenlemelerde bulunmak olumlu bir yaklaşımdır.

6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Planda sosyal güvenlikle ilgili olarak 767 nolu paragraf ile çalışan kadınların çalışma yaşamında, sosyal güvenlik alanında karşılaştıkları güçlüklerin giderilmesi ve çocuklarının bakım olanaklarının teşvik edilmesi; 769 nolu paragraf ile çalışan çocukların çalışma şartları ve iş güvenliği, sağlık, sosyal güvenlik ve mesleki eğitim konuları üzerinde durulması; 778 nolu paragraf ile okul dışı gençliğin çalışma, sosyal güvenlik, sağlık gibi sorunları üzerinde durulması; 895 nolu paragraf ile sosyal sigorta yelpazesinin toplumun %75’ini kapsaması; 903 nolu paragraf ile bir önceki planda da vurgulanan devletin karşılıksız sosyal yardım hizmeti vermemesi ve nimek-külfet dengesi sağlanması; 919 nolu paragraf ile yurt dışındaki işçilerin yaşadıkları ülkelerdeki sorunlarının çözümü ve sosyal güvenlik dâhil haklarının korunması için gerekli çabaların gösterilmesi; 925 nolu paragraf ile işgücü ve sosyal güvenlik anlaşması yapılmayan ülkelerle anlaşma yapılması; yapılmış ülkelerle anlaşmaların gözden geçirilmesinin sağlanması; 926 nolu paragraf ile yurt dışında iş almış müteahhitlerin çalıştırdıkları işçilerin sosyal güvenlik sistemine alınması öngörülmektedir.

Altıncı Plan hedefini “sosyal güvenliğin kitlelere yaygınlaştırılması” olarak koymuştur (DPT, 1990: 304). Plan ilke ve politikaları arasında sosyal güvenlik kurumlarının örgütsel birliğinin sağlanmasına yer vermemiştir. Norm ve standart yakınlaştırılması bu dönem ilke ve politikaları arasında da yer almıştır. (DPT, 1990: 3051

Altıncı Plan da bir önceki plan gibi liberal bir anlayış çerçevesinde oluşturulmuş bir plandır. Bu anlamda, Altıncı Plan, Beşinci Planın bir tekrarı niteliğini taşımıştır. Altıncı Planda Beşinci Plana göre değişen sadece sayısal hedefler olmuştur. Nitekim Beşinci Plan döneminde, dönem sonuna kadar sosyal sigorta programlarıyla kapsanan nüfusun toplam nüfusun %50'sini aşacağı öngörülürken Altıncı Planda bu oran %75'e çıkarılmıştır. Tarımda çalışanların sosyal sigorta kapsamına alınması uygulamasının bütün illere yaygınlaştırılması ise bu dönemin diğer bir hedefini oluşturmuştur. Burada dikkat edilmesi gereken nokta şudur: Üçüncü Plan dönemi perspektif planında 1995 yılı için öngörülen hedef sosyal güvenlik alanında tüm çalışan nüfusun kapsama alınması idi. Altıncı Plan dönemine gelindiğinde bu dönem için öngörülen hedefin ise sadece %70'ler dolayında kaldığı görülmektedir. Bu durum Üçüncü Plan dönemindeki bu uzun dönemli öngörünün gerçekleştirilemediğini göstermektedir. Sigorta pirim tahsilatının arttırılacağı ve kurumlardaki işlemlerin otomasyonla sağlanacağı da bu dönemde belirlenen başka hedefler olmuştur.

Altıncı Plan döneminin sosyal sigorta uygulamaları ile ilgili hedeflerine genel olarak bakıldığında ilk plan dönemlerinden beri tekrarlanan hedeflerin bu plan döneminde de yinelenildiği görmek mümkündür. Burada önemli noktalar Birinci Plan döneminden beri kurulması öngörülmesine rağmen hâlâ kurulmamış olan işsizlik sigortasından "işsizlik sigortası programının hazırlıklarına" başlanacaktır şeklinde bahsedilerek bu konuda henüz bir hazırlığın dahi yapılmadığının ortaya çıkarılmasıdır. Diğer yandan, ilk olarak Dördüncü Plan döneminde öngörülen devletin finansmana katılması konusunun yine aynı ifadelerle Altıncı Planda da yer alması bu konuda herhangi bir atılımın yapılmadığına işaret etmektedir.

Sosyal hizmet ve yardımların ulaştırılmasında aile biriminin esas alınacağı, korunmaya muhtaç çocuk, sakat ve yaşlılarla ilgili düzenlemelerin yapılarak hizmetlerde bu kesimlere öncelik tanınacağı gibi ilkeler de beşinci planda olduğu gibi bu planda da tekrarlanmıştır. Kurum bakımı yerine aile içinde bakımın esas alınması, kreş, bakımevi, çocuk yuvaları, huzurevleri gibi sosyal tesislerin yapımında vakıf ve özel kesimin teşvik edilmesi bu dönemin diğer ilkelerini oluşturmuştur (VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1989).

Görüldüğü gibi, Altıncı Planın sosyal yardım ve hizmet uygulamalarına ilişkin düzenlemelerinin Beşinci Plandan hiçbir farkı yoktur. Beşinci Plandaki hedefler bu planda da aynı şekilde tekrarlanmıştır.

7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planına genel olarak baktığımızda Tarım İş Kanunu çıkarılması, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yeniden yapılan-

dırılması, İŞKUR’un oluşturulması, Türkiye’de çalışan yabancıların istihdamı konusunda yeni düzenlemeler getirilmesi, sosyal güvenlik ile ilgili temel Kanun çıkarılması, İşsizlik Sigortası Kanunu çıkarılması, tek çatı uygulaması gibi konulara değinilmiştir.

Yedinci Plana temel olan Sosyal Güvenlik Alt Komisyon Raporunda sosyal güvenlik kurumlarının birleştirilmesi toplumumuzun bir “fantezisi” olarak değerlendirilmektedir. Üç sosyal güvenlik kurumunun tek bir genel müdürlüğe bağlanmasının bugünkü sosyal koşullarda mümkün olmadığı, tek bir Bakanlığa bağlanmasının ise hiçbir sorunu çözmeyeceği belirtilmiştir. Alt Komisyon Raporu ile Planın kendisinin çatıştığı görülmektedir. Raporda ayrıca yeni model arayışında dikkate alınması gereken noktalar da belirtilmiştir. Bu noktalar şunlardır:

- Sosyal güvenlik temel kanunu çıkarılarak mevcut sosyal güvenlik kuruluşlarını ayakta durur hale getirmek;
- Bu kuruluşlarda politik etkilen en aza indirmek;
- Bu kuruluşları gerçek anlamda sigortacılık modeline göre örgütleyip, mali- yet-fayda analizini dikkatle yapmak;
- Norm ve standart birliğini sağlamak;
- Ek sosyal güvenlik uygulamasına geçmek;
- Sigortacılık ve sağlık işlerinin ayrı birimler tarafından yürütülmesini sağlamak (DPT, 1995 :104).

Bu Plan döneminde 1999 yılı Eylül ayında, sosyal sigorta sistemim aktüeryal dengeleri de dikkate alarak sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak ve mevcut sorunları çözümlmek amacıyla, 4447 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun ile, belirli bir geçiş süresi çerçevesinde, halihazırda sisteme dâhil olanlar için emeklilik yaşı, kadınlarda 52’ye, erkeklerde 56’ya, sisteme yem girenler için ise, kadınlarda 58’e, erkeklerde 60’a yükseltilmiştir. Emekliliğe hak kazanabilmek için gerekli asgari pirim ödeme süresi artırılmış, ortalama emekli aylığı bağlama oranı aşağı çekilmiş, emekli aylığının hesaplanmasındaki referans dönemi tüm çalışma hayatı olarak belirlenmiş, SSK ve Bağ-Kur’da emekli maaşı artışları TÜEE’ye bağlanmış ve prime esas kazancın tavanı yükseltilmiştir.

Yedinci Planda sosyal güvenlikle ilgili düzenlemelere sosyal güvenlik sisteminin içinde bulunduğu durum göz önüne alınarak sosyal güvenlik reformu başlığı altında yer verilmiştir. Yine ilk olarak içinde bulunulan durum değerlendirilmiş, bu değerlendirmede sosyal güvenlik alanında yapılması gerekli olan reformu ortaya

çıkarıcı sebepler gösterilmeye çalışılmıştır. Yapılan değerlendirmede ilk olarak aktif ile pasif sigortalılar arasındaki dengenin bozulduğu, oranın uluslararası minimum düzeyin altına indiğinden bahsedilmiş bunun nedeni ise erken emeklilik ve faal nüfusun yeterince kapsanamamış olması şeklinde belirtilmiştir (Alagöz, Yapar, 2003 :443).

Değerlendirmede en ilgi çekici nokta 1992 yılında emeklilikte yaş sınırının kaldırılarak hizmet süresinin esas alınmasıyla kadınlarda 20 erkeklerde 25 yılını tamamlayanların istekleri halinde emekli olmalarına imkân tanınmasıyla sistemin sürdürülebilirliğinin ortadan kalktığı belirtilmesidir.

Sosyal güvenlik kurumlarının organizasyon yapılarının iyileştirilemediği ve kurumların ülke çapında dağınık bir yapı arz ettiği, uygulanan sigorta programlarının üyelere göre büyük farklılıklar içerdiği, sağlık hizmetlerinin sosyal güvenlik kurumlarınca gerçekleştirildiği gibi önemli konular yanında sosyal yardım ve hizmetler konusunda da dağınıklık ve yetersizliğin devam ettiği görüşlerine yine Yedinci Planın önceki dönemlere ait değerlendirmesine yer verilmiştir.

Yapılan bu değerlendirmede sonuç olarak söylenebilecek birkaç nokta vardır. Bunlardan ilki; planlı dönemin başından beri ulaşılmaya çalışılan sosyal güvenliğin toplumun tümüne yaygınlaştırılması hedefine henüz ulaşamamış olunmasıdır. Bundan başka, ülkemiz sosyal güvenlik sistemi için çok acil nitelik taşıyan kurumların organizasyon yapılarının yeniden ele alınması konusunda da hâlâ herhangi bir düzenlemeye gidilmemiş olması bu değerlendirmede ortaya çıkan bir başka önemli noktadır.

Alt komisyon raporunun aksine sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması bu plan döneminin temel hedefini oluşturmuştur. Tek çatı altında toplanması anlayışının norm ve standart birliğinin sağlanmasına da yaygınlaştırılması ve bu yapılanmada sosyal yardım ve hizmet kuruluşlarının yer almasının sağlanması bir diğer hedefi oluşturmuştur. Ayrıca bu yapılanmada temel esasları belirleyecek Sosyal Güvenlik Temel Kanununun çıkarılması da öngörülmüştür.

Kurumların teşkilat yapılarında idari ve malî özerklik sağlanması, kurumların birimlerinde on-line bilgisayar sistemine geçilmesi, Devletin sosyal devlet anlayışı içinde sosyal güvenlik sistemini desteklemeye devam etmesi, işsizlik sigortasının oluşturulması, aile yardımları sigorta programının belirlenmesi gibi birtakım hedefler de Yedinci Plan döneminde yer almıştır.

Yedinci planın ilke ve politikalarında ilgi çeken bir nokta kurumların tek çatı altında toplanması hedefine yönelik olarak “Sosyal Güvenlik Temel Kanunu’nun”

çıkartılmasının öngörülmesidir. Böyle bir Kanunun çıkartılmasından ilk olarak bu planda bahsedilmektedir. Diğer yandan yine ilk plan döneminden bu yana söz edilen işsizlik sigortasının oluşturulması konusu nihayet 25 Ağustos 1999 tarihli 4447 sayılı Kanun ile hayata geçirilerek Yedinci plan döneminde gerçekleştirilen bir hedef olmuştur. Ancak, Kanunda işsizlik sigortasına ilişkin hükümlerin yürürlük süresi 1 Haziran 2000 olarak belirlenmiştir. Çıkarılan bu yeni Kanun ile planlı dönemde üzerinde sıklıkla durulan emeklilik yaşıyla da ilgili bir takım düzenlemelere gidilmiştir. En son 1992’de yapılan değişiklikle emeklilikte yaş kaydının aranmaması sonucu kadın sigortalının 38 erkek sigortalının 43 yaşında emekliye ayrılma olanağı, yem Kanunla kadın sigortalıda 58, erkek sigortalıda ise 60 yaşına yükseltilmiştir.

4447 sayılı Kanun ile getirilen bir başka yenilik ise; yaş, emekli aylıklarının hesaplanması, sosyal güvenlik destek primi, sağlık yardımlarından yararlanma primlerinin tahsilinde gecikme zammı gibi konularda farklı sosyal güvenlik kurumları arasında sınırlı da olsa bir standartlaştırma sağlayıcı düzenlemelerin yapılmasıdır (Tuncay, 1999: 31). Böylelikle, İkinci Plan döneminden ben yer yer bahsedilen çeşitli sosyal güvenlik kurumları arasında norm birliğinin sağlanması yönünde bir gelişim sağlanmış olmaktadır.

Sonuç olarak; planlı döneme başladığımız 1963 yılından bu yana sosyal güvenlik sisteminin sorunlarıyla ilgili birtakım adımlar atılmış olmakla birlikte Yedinci Planın hem geçmiş dönemlere ait değerlendirmesinden hem içerdiği ilke ve politikalarından hem de sosyal güvenlik konusunun planda “reform” başlığı altında ele alınmasından da anlaşılabilceği gibi atılacak daha çok önemli adımlar vardır. Bu adımlar da ancak bilinçli ve kararlı politikalar ile başarılabirler.

8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Planda 972 nolu paragrafta yeni çalışma biçimlerine yönelik kanuni düzenlemeler yapılması; bir önceki planda da vurgulanan hususlardan 973 nolu paragrafta Tarım İş Kanununun çıkartılması; 974 nolu paragrafta 2821 ve 2822 sayılı Kanunlar başta olmak üzere kamu çalışanlarının sendikal haklarına ilişkin kanuni düzenlemelerin tamamlanması; 977 nolu paragrafta İş Sağlığı ve Güvenliği Kurulu oluşturulması; yine önceki plandan kalma biçimde 978 nolu paragrafta Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yemden yapılandırılması; 979 nolu paragrafta İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunun süreklilik gösteren bir yapıya kavuşması; önceki plandan kalma biçimde 981 nolu paragraf ile yabancılara çalışmasına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi öngörülmektedir.

Sosyal sigortalarla ilgili olarak ise; 1005 nolu paragraf ile diğer planların

hemen hepsinde yer alan SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın idari ve mali yapılarının yeniden düzenlenmesi ile norm ve standart birliği sağlanması amacıyla gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılması; diğer maddelerde ise İşsizlik sigortası, bireysel emeklilik sistemlerine dair genel ve soyut ifadeler kullanılmıştır.

Bu plan içerisinde sosyal güvenlik konularına fazlaca değinilmemesinin bir sebebi olarak ülkedeki ekonomik darboğaz gereği uygulanan sıkı para politikalarının sosyal politikalara fazla kaynak ayrılması taraftan olmaması düşünülebilir.

Sekizinci Plan “uygulanan sigorta programları, üyelerin aylığa hak kazanma şartları, emekli aylıklarının alt ve üst sınırları, prim oranları, sağlanan haklar ve yükümlülükler açısından sosyal sigorta kuruluşları arasındaki önemli farklılıklar devam etmektedir” tespitinde bulunmuştur. Bu nedenle, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un idari ve mali yapılarının yeniden düzenlenmesi ile norm ve standart birliği sağlanması amacıyla gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemeler yapılacaktır (dpt.gov.tr, 2006). Plan, geniş kapsamlı bir sosyal güvenlik politikası çerçevesinde, sosyal sigorta sistemim destekleyecek tamamlayıcı bireysel emeklilik sigorta programlarına ilişkin mevzuat çalışmaları yapılmasını da öngörmektedir. Plan, amaç, ilke ve politikalarını şöyle açıklamaktadır:

- Sosyal sigorta risklerini asgari düzeyde karşılayan kamu sigorta programlarının bütün nüfusu kapsayacak şekilde genişletilmesi temel amaçtır. Bu amaçla genel sağlık sigortası ve primsiz ödemelerle ilgili kanuni düzenleme çalışmaları yapılırsa da halen Kanunlaşma ve yürürlüğe girme noktalarında sıkıntıları vardır.

- Sosyal sigorta sistemi kapsamındaki aktif sigortalı nüfus artırılacak ve kayıt dışı istihdam önlenecektir. Bu çerçevede istihdam kapsamındaki aktif sigortalı nüfusun sivil istihdama oranı %65'e ulaşacaktır. Bu husus AB'nin Lizbon zirvesinde belirlenen hedeflerle ilişkilendirilmiştir. Ancak, hala çalışan kadın oranının %25'lerde olduğu düşünüldüğünde ulaşılabilirliği de oldukça şüphelidir.

- Sosyal sigorta kuruluşlarından ve mali etkinliği artırılacak, norm ve standart birliğini sağlamak için temel esaslar belirlenecek, gelirleri artırıcı ve giderleri azaltıcı düzenlemeler yapılacaktır.

- Sigorta hizmetleri, nimet-külfet dengesi içinde kurumların aktüeryal yapılarını bozmadan kendi finansman kaynaklarından karşılanacak ve prim karşılığı olmayan ek yükümlülükler getirilmeyecektir.

- Ödenmeyen primler ile gecikme zammı affına ve sigortasız hizmetlerin borçlanma yoluyla sigortalılaşmasına imkan verilmeyecektir.”

Bu plan döneminde hedeflenenlerden 4947 sayılı Kanun ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yemden yapılandırılması hedefi çerçevesinde 3146 sayılı Bakanlık Kanununda değişiklik yapılmış; yabancıların çalışmasına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi ile ilgili olarak 2003 yılında 4817 sayılı Kanun kabul edilmiş; yeni çalışma biçimlerine yönelik kanuni düzenlemeler yapılması ile ilgili olarak yine 2003 yılında 4857 sayılı yeni İş Kanunu çıkarılmış; ayrıca, Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi kurulmuştur.

9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Plan, hazırlık sürecinde katılımcılık adına çok fazla ihtisas komisyonunun bulunduğu bir plan olmuştur. Bu plan ilkelerini rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi, demokratik bir sivil toplum, yerelleşme ile birlikte kamusal hizmet sunumunda şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti olarak belirlemiştir.

Gerek Sekizinci gerekse Dokuzuncu Plan AB ve AB müktesebatının yoğun olarak hissedildiği planlar olmuştur. Sekizinci Plan ile arasında oluşan 2 yıllık boşluktan da anlaşılacağı gibi Dokuzuncu Planın 7 yıllık hazırlanmasının nedeni de AB'nin 2007-2013 bütçesine uygunluk sağlama amacıdır.

Bu plan öncesinde Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006) 1980 sonrası ekonomi yönetiminin ve iktisat politikalarının köklü değişimiyle, uluslar arası kredi anlaşmaları ve taahhütler yoluyla Türkiye'nin altına girdiği yükümlülüklerinin bir sonucu olarak geliştirilmiştir (politics.ankara.edu.tr, 12.04.2007).

Planın 127 nolu paragrafında bireysel emekliliğin sosyal güvenliğin tamamlayıcı olmasının düşünüldüğü; 337 nolu paragrafta sosyal güvenlik açığının Plan yılları boyunca 2006 yılı ortalamasının altında tutulmasının hedeflendiği; vergi tabanının genişletilmesi ve kayıt dışı ile mücadelede elde edileceği; 631 nolu paragrafta sosyal güvenlik sisteminin bilişim alt yapısının kurularak mükerrerliklerin önleneyeceği ifade edilmiştir.

Görüldüğü gibi, Plan içerisinde sosyal güvenlik nerdeyse kamu harcaması kavramıyla beraber kullanılmaktadır. Plan dönemi boyunca sosyal güvenlikle ilgili Plan tarafından ortaya konulmuş tek bir somut hedef bile yoktur. Sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması hedefi ise özellikle 5510 sayılı Kanunun bazı maddelerinin iptalinden sonra gerçekleşme şansından epey uzaklaşmıştır.

III. SOSYAL GÜVENLİK REFORMU DÜZENLEMELERİ

2006 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu düzenlemelerine bakmadan önce reformu doğuran koşullar nelerdir bir bakalım.

1. Reform Düşüncesinin Kökenleri ve Bu Reformu Doğuran Koşullar Nelerdir?

Devletin sosyal sigorta kurumlarının finansmanına katılmaması bu kurumların krize sokan etkenlerden biri olarak gösterilmiştir (Talaş, 1998: 645). Dünyadaki yaygın uygulama üçlü, yani devletin de yükümlülük aldığı finansman yoludur. Türkiye'nin sosyal güvenlik düzeninin bugün karşılaşmakta olduğu mali bunalımın temelinde devletin finansmana katılmamasının da başta gelen bir rolü olduğu açıktır. 1945 yılında İşçi Sigortaları Kurumu (SSK) kurulurken İkinci Dünya Savaşı'nın ekonomik yükünün sıkıntıları yaşayan devletin o günün koşullarında benimsemiş olduğu işveren ve işçiden alınan primlere dayanan ikili finansman düzeninden vazgeçilmesi ve devletin finansmana katılması gerektiği halde olmamıştır. Bu nedenle, sosyal güvenlik kurumları bugün Hazine'den yardım almaksızın ayakta duramamaktadır. Her üç sosyal güvenlik kurumuna aktarılan kaynak GSMH'nin yaklaşık % 5'ine ulaşmıştır.

Öte yandan, Türk sosyal güvenlik sisteminin sorunları finansman sorunu yanında kapsam ve yapısal ve yönetsel sorunları kapsayacak şekilde kapsam, finansman, yapısal ve yönetsel sorunlar olmak üzere 3 ana başlıkta toplanmaktadır (Şimşek, 2003; 40).

2. Reform Kanunları

LMF'nin de istikrar programında yer alan sosyal güvenlik reformunun ana amacı, finansman açısından zor durumda olan sosyal güvenlik kurumlarına bütçeye yük getirmeden mali kaynak oluşturmaktır. Reform Kanunları ile de buna uygun mali ve yapısal düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır.

Sosyal güvenlik reformu kanunlarından 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu yürürlüğe girerken; 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa karşı Cumhurbaşkanı ve Ana muhalefet Partisi bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuş ve Kanunun bazı maddeleri iptal edilirken yürürlüğü de 2008 yılı başına ertelenmiştir.

5502 sayılı Kanun ile getirilen sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması konusu ilk Beş Yıllık Kalkınma Planından beri ülke gündemindeydi. Zaman zaman bu fikir ön plana çıkarken, bazen de bu fikre hiç değinilmemiştir. Söz konusu kanunun yürürlüğe girmesi ile hep gündemde yer alan bir konu sonuçlandırılmıştır.

SONUÇ

Türkiye, 60'lı yıllardan itibaren ekonomik ve sosyal yönden gelişmeyi ve kalkınmayı bir bütün olarak kabul etmiş ve bunu sağlamak için planlı kalkınma yolunu seçmiştir. Bunu hazırlanan beşer yıllık kalkınma planları ile gerçekleştirmeye çalışmıştır. Kalkınma planlarının hazırlanması görevi DPT tarafından yerine getirilmiştir. Bu kurumun bir devlet kurumu olması sonucu olarak hazırlanan planlar da değişen hükümetlerle birlikte değişik içeriklere sahip olmuşlardır. Diğer bir anlatımla, kalkınma planlarında tüm planlara hakim olacak temel bir anlayış sağlanamamıştır. Böyle bir eksiklik planlarda ele alınan çeşitli sorun alanlarında kesin çözümler getirilmesini engellemiştir.

Sosyal güvenliğin tüm topluma yaygınlaştırılamaması bir sosyal sorun olarak kabul edilip, kalkınma planlarında bu konuyla ilgili çeşitli ilkeler öngörülmüştür. Planlı dönemde sosyal güvenlik alanında önemli aşamalar kaydedilmiştir. Bunlar arasında, 1965'de 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun çıkarılması, 1971'de Bağ-Kur'un kurulması, 1984'de Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu'nun çıkarılması, 1999 yılında 4447 sayılı Kanun ile İşsizlik Sigortasının kurulması, son olarak ta 2006 yılında SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı'nın tek çatı altında toplanması sayılabilir.

1963 yılından itibaren oluşturulan planlar incelendiğinde sosyal güvenlikle ilgili hedeflerin, ilke ve politikaların aynı çizgi çerçevesinde döndüğü anlaşılmaktadır. Planlı kalkınma döneminde sosyal güvenlik alanında önemli gelişmeler kaydedilmesine karşın, günümüz Türkiye'sinde sosyal güvenlik hala bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunda, her yeni gelen hükümetin sosyal güvenlik gelirlerini bir borç kapama yolu olarak görmelerinin ve bu konuda popülist politikalar izlemelerinin rolü büyüktür. Aslında, sistemdeki sorunlar planlarda tüm çıplaklığıyla teşhis edilmiş; ancak, hedefler uygulanma sürecine girememiş, girmişse de tamamlanamamıştır.

Bunun yanında, sosyal güvenlik sisteminde halen varolan büyük sorunların kalkınma planlarının çoğunda öngörüldüğü fakat planlı dönem içinde yerine getirilmeyen birçok ilkeden kaynaklandığı görülmektedir. Sosyal güvenlik alanındaki bu sorunların giderilmesi yolundaki en önemli araç, planlı kalkınmayı seçen ülkemiz için kalkınma planlarıdır. Kalkınma planlarında öngörülen ilkelerin bir an önce uygulamaya geçirilmesi ve bundan da önemlisi kalkınma planlarında hâkim olabilecek değişmez bir anlayışın oturtulması sorunların çözümünde atılacak çok önemli adımlardır.

Son dönem kalkınma planlarına bakıldığında sosyal güvenlik konusunun daha çok bütçe üzerine getirdiği yükler açısından dile getirildiği görülmektedir. Bu

durum belki sosyal güvenlik alanında yapılması gerekenlerin tamamlandığı gibi bir algılamaya neden olabilir ama ülkemizdeki aktif/pasif sigortalı sayısı, hala sosyal güvenlik şemsiyesi altına girememiş nüfus sayısının fazlalığı; kayıt dışılığın yüksekliği nedeniyle sosyal güvenlik primlerinin yüksek tutulması, buna karşın primlerin yüksekliğinin kayıt dışılığı giderememesi gibi birçok sorun çözümlenmeyi beklemektedir. Bu sorunların çözümü dünya modellerinin iyi incelenerek ülkemiz şartlarına uygun tutarlı, siyasal etkilerden uzak ve kararlılıkla yürütülecek bir sosyal güvenlik sisteminin oluşturulması ile sağlanacaktır.

KAYNAKÇA

- ALAGÖZ, Mehmet; Yapar, Sinem (2003), “Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 10, s. 439-451.
- ALPER, Yusuf (1998), “Yeniden Yapılanmanın (Dönüşümün) Eşiğindeki Sosyal Güvenlik”, MESS Mercek Dergisi, Temmuz Sayısı, s. 55-62.
- ALPER, Yusuf (2000), Türkiye’de Sosyal Güvenlik ve Sosyal Sigortalar (SSK, Bağ-Kur), Alfa Yayınları No: 542, 3. Baskı, İstanbul.
- DPT (1963), 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara.
- DPT (1967), 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (1973), 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı (Yeni Strateji ve Kalkınma Planı), DPT Yayın No: 1272, Ankara.
- DPT (1979), 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayın No: 1664, Ankara.
- DPT (1984), 5. Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayın No: 1974.
- DPT (1989), 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayın No: 2174.
- DPT (1995), 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, DPT Yayın no: 2420, Ankara.
- GÜVEN, Sami (1995), Türkiye’de Sosyal Planlama, Bursa.
- PEKER, Ayşe (1997), Sosyal Güvenlik Sisteminin yeniden Yapılandırılması Tartışmaları ve Çözüm Önerileri, TCMB Tartışma Tebliği No: 9703.
- SEÇER, Şebnem (1999), “Planlı Dönemde Sosyal Güvenlik Alanındaki Gelişmeler”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 1, Sayı:3, s. 48-68.
- SEYYAR, Ali, Sosyal Hizmetler Nedir?, <http://www.0-18.org/kavramlar/024.htm>. (19.01.2006).
- SÖZER, Ali Nazım, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının 29 Temmuz 2004 Tarihli Sosyal Gü-venlik Sisteminde Reform Önerisi Taslak Metni üzerine, [http://www.kristalis.ore.tr/aa dokuman/Sosval Güvenlik Reformu Aliguzel.pdf](http://www.kristalis.ore.tr/aa_dokuman/Sosval_Guvenlik_Reformu_Aliguzel.pdf). (23.02.2006).
- ŞİMŞEK, Nergis (2003), Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Reform Sorunu ve 4447 sayılı Kanun, TODAİE KYUP Tezi, Ankara
- TALAŞ, Cahit (1997), Toplumsal Ekonomi, İmge Kitabevi, Ankara.
- TALAŞ, Cahit (1998), Sosyal Güvenlik, Prof. Dr. Metin Kutal’a Armağan, TÜHİS Yayını, Ankara.

- TUNCAY, A. Can (1999), “4447 Sayılı Kanun ve Getirdiği Yeni Haklar”, MESS Mercek Dergisi, Ankara.
- TUNÇOMAG, Kenan (1988), Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Beta Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.
- TUNÇOMAG, Kenan (1996), Türkiye’nin Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sorunlar, Halid Kemal Elbir’e Armağan, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Eğitim Öğretim ve Yardımlaşma Vakfı Yayını, İstanbul.
- Türkiye’de Planlama Anlayışının Değişimi,
<http://vonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/planlama%20tartisma%20metni.pdf>. (12.04.2007).

İDARİ USUL VE ŞEKİL İLKELERİ İLE GENEL İDARİ USUL KANUNU ÖNTASARISINA ELEŞTİRİSEL BİR YAKLAŞIM

Haşan DURSUN*

Bu çalışma, İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım*¹ adlı makalemizin ikinci kısmını oluşturmaktadır. Çalışmamızın ilk kısmında bir kısım temel şekil ve usul kuralları anlatılmıştır. Çalışmamızın bu kısmında, temel şekil ve usul kuralları konusunda kaldığımız yer olan “eşitlik ilkesi”yle devam edilecek ve Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısı sistematik olarak değerlendirilecektir.

m. Eşitlik İlkesi

İdari usulde geçerli olan bir diğer ilke, eşitlik ilkesidir. Gerçekte, eşitlik ilkesinin iki yön ve niteliği bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; hem temel bir hak niteliğinde hem de öteki temel hak ve hürriyetlerin niteliği görünümünde olan hukuki eşitlik ya da kanun önünde eşitliktir. Anayasanın kanun önünde eşitlik başlıklı 10. maddesi, başlığından da anlaşılacağı üzere eşitliğin bu yön ve niteliğim düzenlemektedir.²

Eşitliğin konumuz açısından önem taşıyan ikinci anlamı ise usulde eşitliktir. Gerçekten de İsviçre Federal Usul Yasasının 31. maddesinde; birçok tarafın birbirine zıt menfaatleri savunduğu bir işte, idari merci, karşı tarafın önemli gözüken ve münhasıran diğer tarafın lehinde olmayan iddiaları üzerinde her tarafı dinler³ hükmüne yer verilerek usulde eşitlik ilkesi düzenlenmiştir. İsviçre hukukunda ilgilinin dinlenilmesi ilkesinin, bu anlamadaki eşitlik ilkesinin uygulamalarından birisi olarak benimsenmektedir. Zira, İsviçre hukukunda, dinlenilme hakkı, her iki tarafı da dinle (auditor et alpera pars) anlamını taşımaktadır.⁴

Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Doktora Öğrencisi.

1 Çalışmamızın ilk kısmı için bkz. Dursun, H. İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısına Eleştirisel Bir Yaklaşım, Türk İdare Dergisi, Mart 2007, Sayı: 454.

Bkz. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 95.

3 Bkz. Kıratlı, a.g.m., s. 55.

Bkz. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 96.

Yine, İsviçre Federal Mahkemesinin eşitlik ilkesiyle ilgili olarak vermiş olduğu kararlardan çıkan yoruma göre; karar verme konumunda bulunan her idari birim, karar vermeden önce ilgili tarafları dinlemek zorundadır. Bu zorunluluğa aykırı davranış karar vermeyi savsaklama anlamına gelir. Bu ilke aynı zamanda “kişiliğe saygı” ilkesinin de bir gereğidir. Federal Mahkeme, usulde eşitlik ilkesinin; tarafların her ikisini de dinlemek bakımından geçerli olduğu gibi, her ikisini dinlemeyi reddetme durumunda da geçerli olduğu esasını benimsemekte, ayrıca, İdare önünde yalnızca bir tarafın bulunmasının da ilgilinin dinlenilmesi bakımından bir engel oluşturmadığını ifade etmektedir.⁵

Usulde eşitlik ilkesi, Danıştay’ca da benimsenmiş bulunan bir ilkedir. Gerçi konu hakkında pek fazla bir içtihadı bulunmasa da, Danıştay, 1963 yılında vermiş olduğu bir kararda, usulde eşitlik ilkesini; uyumsuzluklarda kişi ve İdarenin hak ve görevleri bakımından eşitliği esas olarak benimsemiştir.⁶ Bunun yanında, Danıştay’ın, özellikle kanun önüne eşitlik bağlamında takdir yetkisi kullanılırken eşitlik ilkesine uyulması gerektiği yönünde çok sayıda karar bulunduğunu belirtmek gerekir.⁷

n. Yansızlık (Tarafsızlık) İlkesi

İdari usulde geçerli olan bir başka ilke yansızlık (tarafsızlık) ilkesidir. Barone’ ye göre yansızlık ilkesi; gerek idari teşkilat, gerek idari teşkilat içerisinde yer alan personel gerekse idari teşkilat dışında yer alan üçüncü kişiler arasındaki ilişkilerde geçerli olan bir ilkedir. Yazar, yansızlığı genel hatlarıyla; bu ilişkilerde, karar makamı tarafından yapılan tercihlerde kişisel çıkara yer verilmemesi, bu çıkar nedeniyle yapılacak etkilerden uzak bulunulması olarak tanımlamaktadır. Yazara göre, yansızlık ilkesi iyi işleyiş ve etkililik ölçüsünü tamamlayıcı nitelikte bir ilkedir. Yazar, kamu yönetiminin iyi işleyişim kabaca, karar makamı tarafından yapılan tercihlerin kusursuz olarak ve nesnel hukuk kurallarının ereğine uygun olarak yapılması olarak ifade etmekte ve söz konusu kusursuz tercihin, aynı zamanda kişisel çıkarların gerçekleştirilmesine yönelik etkilerden uzak bulunması anlamına geldiğini de belirtmektedir. Yazara göre idari bir işlem yapılırken veya bir karar verilirken etkilerden uzak bulunulmasını sağlayabilmek için öncelikle işlem veya karara etki yapabilecek kişilerin nesnel biçimde karar alma sürecine katılmala-

5 Fazla bilgi için bkz. *ibid.*, s. 96-97.

6 Bkz. Danıştay, 14.1.1963, E. 1959/4217, K. 1963/53, DKD, Sayı: 89-90, 1965, s. 57, nak. Akıllıoğlu, *ibid.*, s. 97.

7 Danıştay’ın söz konusu kararları hakkında bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 177- 179, özellikle dipnot 422, 429, 431, 432.

rının gerekli olduğu, eğer katılma ve dolayısıyla işlem yapılmadan veya karar alınmadan önce kişisel görüşlerin açıkça belirtilmesi, bir tartışma yapılması önlenecek olursa bu yolda alınan kararlarda yanlılık ve kimi durumlarda da gerçekten kişisel etkilerin bulunduğu kuşkusunun olacağını ifade etmektedir.⁸

İdari işlem veya karar üretme sürecinin yansız olarak yürütülmesi, kısı haklarının olduğu kadar idarenin hukuka bağlılığının da güvencesini oluşturur.⁹ Gerçekten de, usule katılan ilgili ya da ilgililerin İdare karşısında yansız olarak işlem görmeleri, gerek tesis edilecek işlem veya kararın geçerliliği, gerekse bireylerin bu işlem veya karara karşı güven duymaları bakımından son derece önemlidir.¹⁰

Tarafsızlık ilkesi, Danıştay'ın, çeşitli kararlarında uygulama alanı bulmaktadır. Örneğin; Danıştay İkinci Dairesi; 11.11.1994 tarih, E. 1994/914, K. 1994/1888 sayılı Kararında; hakkında cezaî soruşturma yapılacak olan kamu görevlisinin kendisi hakkında soruşturma emri vermesinin tarafsızlık ilkesi ile bağdaşmadığını belirtmiş ve bu makamlarda bulunanlara suç isnat edilmesi durumunda bunların kendileri hakkında bizzat soruşturma yapmaları veya kendileri hakkında soruşturmayı yapacak görevliyi seçmesinin hukukun genel ilkeleri ile bağdaşmayacağını ifade etmiştir.¹¹ Danıştay'ın bu kararında hukukun genel ilkesi olarak ifade ettiği İdarenin yansızlığı ilkesini kanımca “hiç kimse kendi davasının yargıcı olmaz” şeklindeki doğal hukuk ilkesi olarak betimlemek daha uygun olacaktır.

Yansızlık ilkesi doğrultusunda bir başka örnek; Danıştay Sekizinci Dairesinin, 18.3.1986 tarih ve E. 86/97, K. 86/130 sayılı Kararıdır. Bu kararla; İdarenin disiplin cezasına ilişkin olarak vermiş olduğu bir karar, idarenin yansızlığı ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal eden Ankara İdare Mahkemesinin Kararı onaylanmıştır. Ankara İdare Mahkemesi; Sağlık Meslek Lisesi öğrencisi olan davacıya disiplin cezası verilmesine ilişkin Üst Disiplin Kurulunun, ceza verilmesine neden olan olayın tarafı ve şikâyetçisi durumundaki müdür vekilinin katılımıyla oluştuğu ve bundan ötürü yansız soruşturma yaparak karar vermesine olanak bulunmadığına vurgu yaparak İdarenin yansızlığı ilkesine aykırı görmüş ve disiplin cezası kararını iptal etmiştir. Ankara İdare Mahkemesinin bu kararı, Danıştay Sekizinci Dairesinin yukarıda belirtilen kararıyla onaylanmıştır.¹² Danıştay'ın bu kararından, özellikle toplu olarak çalışan organların karar verme sürecinde, bir idare ajanının tarafsızlığından kuşku duyulmasını haklı gösterecek kanıt ya da belirtilerin bulun-

8 Akı Ilhoğlu, Savunma Hakları, s. 92, 93.

9 Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, s. 829.

10 Özkan, İdari Usul Kanununda Düzenlenmesi Gereken Genel İdari Usul İlkeleri, s. 57.

11 Karar hakkında bkz. DD, Yıl: 26, Sayı: 90, s. 204, nak. Özkan, ibid., dip not, 4.

12 Bkz.. Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, s. 830.

ması hâlinde, kurul toplantısına katılarak oy vermesinin alınan karar usul ve şekil bakımından sakatlayacağı sonucunu çıkarmak olanaklıdır.¹³

o. Hukuki Yardım ve Temsil İlkesi

Ülkemizde idari işlerde uygulama alanı bulmasa da önemli bir idari usul ilkesi, hukuki yardım ve temsil ilkesidir. Gerçekten de, Brühl'ün belirttiği üzere; bir hukuk devletinde hiç kimse bilgi yetersizliği sebebiyle herhangi bir kayba uğramamalıdır. Çağdaş sosyal hukuk devletinde idare, idari usulün yürütülmesinde bilgi edinme hakkının tanınması yanında kişilere danışmanlık hizmeti de sunmalıdır. Bu yükümlülük, Alman Federal Yüksek Mahkemesince; “memurlar, yurttaşların yardımcısıdır” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁴

İdari Usul Kanununa sahip ülkelerde hukuki yardım ve temsil ilkesi düzenlenerek, hak ve menfaatinin savunmakta yetersiz kalan bireylere gerekli hukuki yardımın yapılmasına veya temsilci aracılığıyla hak ve menfaatlerinin korunmasına olanak sağlanmıştır. Örneğin, İsviçre Federal İdari Usul Kanununun temsil ve yardım başlıklı 11. maddesinde; idari işlemin her aşamasında, tarafın, şahsen hareket etmesi gereken hâller dışında kendisine temsilci veya resmi bir soruşturma önceliği bakımından sakınca olmadıkça yardımcı tayin edebileceği, temsilcinin veya yardımcının medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olması gerektiği, idari merciin, vekilden vekâletini yazılı vekâletname ile kanıtlamasını isteyebileceği, taraf, vekâleti gen almadıkça, idari merciin haberleşmeyi vekille yapacağı ifade edilmiştir. Bu kanuna 16 Aralık 1994 yılında eklenen 11 (a) maddesiyle de, aynı hak ve menfaatleri savunmak için 20’den fazla kişi ortak veya ayrı ayrı başvuruda bulunursa, idari makamın, onlardan bir veya daha fazla temsilci seçmelerini isteyebileceği ifade edilmiştir. Kanunun 65. maddesinde ise, itiraz hâlinde itiraz makamının, itirazın yapılmasından sonra, iddiaları kendisini haksız düşürecek gibi görünmeyen yoksul tarafın isteği üzerine, usul masraflarının alınmamasını sağlayabileceği gibi savunmasını yapamayacak olanlara ayrıca avukat da tutabileceği ifade edilmiştir.¹⁵

Hatta kimi ülkelerde, hukuki yardım ve danışmanlık ilkesine aykırılığın yaptırımını da saptanmıştır. Örneğin, Alman hukukunda; yol gösterme ve bilgi verme yükümlülüğünün ihlal edilmiş olması, usul sonucu oluşan idari işlem veya kararın hukuka aykırı olmasına yol açar. Bununla birlikte, söz konusu ihlal, idari işlem veya karara etkisi olmaz ve bu durum kanıtlanırsa idari işlem veya karar hukuka aykırı olmaz.¹⁶

¹³ ibid.

¹⁴ Bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 130.

¹⁵ Özkan, a.g.m., s. 62, özellikle dip not, 16.

¹⁶ Bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 131.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin anılan kararında bu ilke; ilgili, idari usulde kendisine yardımcı tutabilir veya temsilci kullanabilir şeklinde belirtilmiştir.

Bu ilkenin yorum kısmında; ilkenin amacının, ilgilinin, idari usulde yardımcı kullanması veya kendisini temsil ettirmeye yetkili olduğunu, bununla birlikte, bireyin kendi başına da işini takip etmesinin daima serbest olduğunu, bazı işlemlerin ilgili tarafından bizzat yapılması zorunluluğu ya da usulün belirli aşamalarına ilgilinin bizzat katılmasının zorunlu olduğu durumların ilkenin kapsamı dışında olduğu ifade edilmiştir.

Yine bu ilkeyle ilgili yorum kısmında, ilkenin; temsilci veya yardımcının niteliği (örneğin, hukuki yardımcı veya temsilcinin taşınması gereken koşul veya vasıflarla ilgili) veya parasız adli yardım (örneğin, kamu bütçesinden İdarenin önündeki süreçle ilgili olarak ilgili kişiye hukuki yardım veya danışmanlık hizmeti verilmesi gibi) konuları hakkında bir hüküm koymadığı ifade edilmiştir.

p. Hazırlık İşlemlerine Uyulması İlkesi

İdari işlem ve kararların alınmasından önce belirli hazırlıkların bir başka deyişle hazırlayıcı işlemlerinin yapılmış olması veya belirli kurum ve kuruluşların görüş ve düşüncesinin alınmış olması öngörülmüş olabilir. Bu gibi durumlarda hazırlayıcı işlemlerin yapılmamış olması veya ilgili mercilerin görüş ve düşüncesinin alınmamış olması, alınan idari kararın ya da yapılan idari işlemin hukuka aykırılığı sonucunu doğurur. Örneğin teklife dayanan bir atama işleminin teklif olmadan yapılması veya bir işlemin yapılmasından önce Danıştay'ın görüşünün alınması öngörüldüğü halde Danıştay'ın görüşünün alınmamış olması, -bu görüş, işlemi yapacak olan idari makamı bağlamasa bile- işlemi usul ve şekil yönünden sakat bir hâle getirir.¹⁷

r. Kolektif ve Karma İşlemlerde Şekil Kuralları

Kolektif işlemlerde¹⁸ örneğin kurul halinde alınacak kararlarda toplantı ve karar yeter sayısına ve görüşme usullerine uyulması zorunludur. Örneğin, uygulamada idari kurullarda hatta Bakanlar Kurulunda bile sıkça görülen; görüşme yapılmadan, elden imza toplamak suretiyle alınan kararlar, şekil unsuru yönünden hukuka aykındır. Aynı şekilde, karma işlemlerde,¹⁹ işlemi meydana getiren iradelerin belirli bir sıra izlenerek açıklanması gerekir. İzlenmesi gereken bu sıraya uyulmadan alınan kararlar da şekil unsuru yönünden hukuka aykındır.²⁰

17 Günday, İdare Hukuku, s. 133, 134.

18 Kolektif işlemler hakkında bilgi için bkz. ibid. s. 118, 119.

19 Karma işlemler hakkında bilgi için bkz. ibid. s. 119.

20 ibid s. 134.

s. Usul ve Şekilde Paralellik İlkesi

Danıştay içtihatlarıyla geliştirilen usul ve şekilde paralellik ilkesi; kanunda aksi öngörülmedikçe, bir idari işlemin yapılması sırasında izlenen şekil ve usul kurallarına, o işlemin geri alınmasında, kaldırılmasında, değiştirilmesinde ve düzeltilmesinde de uyulması anlamına gelir. Örneğin bir kimsenin belirli bir makama atanması için müşterek kararname öngörülmüş ise o kimsenin o makamdan alınması veya başka bir makama naklen atanması kararının da müşterek kararname ile yapılması gerekir. İkinci işlemin müşterek kararname şeklinde değil de ilgili bakanın alacağı bir idari kararla yapılması halinde, bu ikinci işlem; hem yetki yönünden hem de şekil yönünden hukuka aykırı hâle gelecektir.²¹

Gerçekten de, Danıştay içtihatlarında usul ve şekilde paralellik ilkesine yerleşik bir şekilde yer verilmektedir. Örneğin, Danıştay Beşinci Dairesinin 9.5.1985 tarih ve E. 1985/21, K. 1985/1229 sayılı Kararında; atanması Milli Eğitim Bakanlığınca yapılan davacının görevine son verilmesi yönündeki işlemin aynı makamca tesis edilmesi gerekli iken, valilikçe tesis edilmesinde idari işlemlerde usulde paralellik ilkesi uyarınca yetki yönünden mevzuata uyarlık görülmediğinden iptalinin gerektiğini belirtmiş,^{21 22} yine Beşinci Dairenin 6.4.1987 tarih ve E. 1986/1688, K. 1987/547 sayılı Kararında ise; Adalet Bakanlığınca atanan cezaevi gardiyanının (infaz koruma memurunun) görevine gene bakanlıkça son verilmesi gerekirken, Muğla İl Adalet Komisyonunca yapılan ve Bakanlıkça onaylanmamış görevden uzaklaştırma işleminin idare hukukundaki usulde paralellik ilkesine aykırılığı nedeniyle iptali gerektiğine hükmedilmiştir.²³

Danıştay'ın az önce belirtilen içtihatlarında dikkati çeken husus, yetkinin de geniş anlamda usul kavramı içerisinde değerlendirilmesi ve Fransız öğretisi ve uygulamasının yaptığı "usulde paralellik" ilkesi ile "yetkide paralellik" arasındaki ayrımın kabul edilmemesidir.²⁴ Yetki kavramı geniş anlamda usul kavramı içerisinde değerlendirilebilirse de yetki ile usul ve şekil arasında Danıştay'ın ayırım gözetmemesi kanımızca hatalı bir tutumdur. Yetki ile usul ve şekil idari işlemin farklı unsurları olduğundan ve idari işlemin hukuka aykırı olup olmadığı her bir unsur bakımından ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiğinden bu konuda Fransa'da yapılan ayrımın geçerli kılınması yerinde olacaktır. Bu çerçevede, Danıştay'ın bahsedilen kararlarında, iptal edilen işlemlerin hem yetki kurallarına aykırılıktan

21 ibid., s. 134, 135.

22 Karar hakkında fazla bilgi için bkz. DD, Sayı: 60-61, s. 230, nak., Gözübüyük ve Tan. İdare Hukuku, Cilt 2 İdari Yargılama Hukuku, s. 458.

23 Karar hakkında fazla bilgi için bkz. DD, Sayı: 68-69, Yıl: 1988, s. 387-389.

24 Bkz. Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, s. 832, özellikle dip not, 11.

hem de şekil kurallarına aykırılık bakımından iptal edilmesi gerekir. Söz konusu işlemlerin sadece yetki unsuru bakımından iptal edilmesi hatalı olmuştur.

Usul ve şekilde paralellik ilkesinin uygulanabilmesi için kanunda başka türlü bir usulün öngörülmemesi gerekir. Gerçekten de, Danıştay Beşinci Dairesi 07.12.1987 tarih ve E. 1987/987, K. 1987/1694 sayılı Kararında; belediye memurlarının görevden alınma usulünün 1580 sayılı yasada açıkça gösterilmiş olması nedeniyle “usulde paralellik” ilkesinin bu durumda uygulanmayacağı²⁵ görüşü haklı olarak ifade edilmiştir.

2. İdari İşlemin Şekli Açısından Geçerli Olan Şekil ve Usul Kuralları

Bu kısımda, idari işlem veya kararların dış görünüşü açısından geçerli olan usul ve şekil kuralları üzerinde durulacaktır.

a. Yazılılık İlkesi

İdari işlem veya kararların dış görünüşü bakımından geçerli olan ilk usul ve şekil ilkesi; idari işlem veya eylemin varlığının temel göstergesi olan yazılılık ilkesidir.²⁶ Yazılılık ilkesi; idari işlem veya kararın özünü oluşturan iradenin yazılı bir şekilde maddi gerçekliğe yansıtılması anlamını taşır²⁷. İdari işlem veya kararın yazılı olması gerektiği şeklindeki ilke mevzuatımızda doğrudan doğruya ifade edilmemiş, dolaylı bir şekilde ifade edilmiştir. Gerçekten de, Anayasanın yargı yolu başlıklı 125. maddesinin 3. fıkrasında; idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihinden başlayacağı ifade edilmiş; bu hüküm, 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun dava açma süresi başlıklı 7. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde de tekrar edilmiştir. Yine Anayasanın dilekçe hakkı başlıklı 74. maddesinde vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancıların, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları ifade edilmiş ve kendileriyle ilgili başvuruların sonucunun gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirileceği ifade edilmiştir. Bu hükümlerin toplu olarak değerlendirilmesinden idari işlemlerin temel olanak yazılı olması gerektiği, aksı takdirde idari işlemlere karşı dava açma süresinin başlamayacağı anlaşılmaktadır.²⁸

Bununla birlikte, hukukumuzda, tüm idari işlem veya kararların yazılı olması

25 Karar hakkında fazla bilgi için bkz. DD, Sayı: 70-71, Yıl: 1988, s. 225-226.

26 Yayla, İdare Hukuku, s. 83.

27 Gündü, İdare Hukuku, s. 133.

28 Karş. Yayla, a.g.e., s. 83.

gerektiği esası benimsenmemiştir. Ayrık durumlarında idari işlem veya kararların sözlü, hatta hareketsiz kalınarak alınabilmesi olanaklıdır. Örneğin; 06.10.1983 tarih ve 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun 24. maddesinin son fıkrasında; toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin 2911 sayılı Kanuna aykırı olarak başlaması durumlarında, güvenlik kuvvetlen mensuplarının olayı en sen şekilde mahallin mülki amirine haber vermekle beraber mevcut olanaklarla gerekli önlemleri alacağı ve olaya müdahale eden güvenlik kuvvetlen amirinin topluluğa dağılmalrı, aksı hâlde zor kullanılarak dağıtılacağı ihtarında bulunacağını, topluluk dağılmazsa zor kullanılarak dağıtılacağını belirtmektedir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere güvenlik kuvvetleri; topluluğa dağılmalrı yönünde sözlü olarak idari işlem veya eylem tesis etmeye yetkilidir.

Yine, hukukumuzda, ayrıksı olarak, İdarenin hareketsiz kalmasıyla da idari işlem veya karar tesis edilmesi olanaklı kılınmıştır.²⁹ Gerçekten de, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun idari makamların sukûtu başlıklı 10. maddesinde; ilgililerin, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylem yapılması için idari makamlara başvurabilecekleri, başvuruya 60 gün içinde yanıt verilmezse isteğin reddedilmiş sayılacağı belirtilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere kanun koyucu, İdarenin hareketsiz kalmasına ret anlamını yükleyerek İdarenin hareketsiz kalması yoluyla idan işlem veya karar tesis edilebileceği esasını benimsemiştir.

Hukukumuzda idari işlem veya kararlar bağlamında kural olarak yazılılık esas olduğuna göre yazılı olarak alınan karar veya yapılan işlemin bir takım unsurları taşıması gerekir. Bu unsurlardan ilki, imza unsurudur. İmza; idari işlemi yapan kimse tarafından atılmalıdır. İmza unsuru idari işlem bakımından son derece önemli bir unsur olup; idari işlemin belgelendirilmesinin bir koşulu ve işlemi yapanın iradesinin gösterilmesi aracıdır. İmzalanmamış bir idari işlem ancak proje niteliğinde olup henüz bir hukuki varlığa sahip değildir. İşlemi imzalaması gereken makam, imzalamak yönündeki niyetini açıklamış olsa bile, imzalanmamış metine hukuki bir varlık kazandılamaz.³⁰

Kural olarak, imza ile ilgili konular idari işlemin şekil unsuru ile ilgili değil, yetki unsuru ile ilgilidir. Bu çerçevede, idari işlemi yapması gereken makam dışında, bir başka kişinin imzasıyla oluşturulan işlem şekil unsuru bakımından değil, yetki unsuru bakımından hukuka aykırıdır. Yine, usulüne uygun bir şekilde yapılmamış imza devrine dayanılarak, ast tarafından yapılmış işlemler de yetki

29 Günday, İdare Hukuku, s. 133.

30 Sezginer, Usul Kanunlarında İdari İşlemin Dış Görünüşü, s. 210.

unsuru bakımından hukuka aykırıdır. Bunun gibi, kurul olarak toplanan organlarda karar alabilmek için gerekli olan tüm imzalar atılmadıkça idari işlem yapılmış sayılamaz ve böyle bir karar yetki unsuru bakımından hukuka aykırı olur.³¹

Ancak; Cumhurbaşkanının yanında “ikinci imza” veya “yan imza” olarak adlandırılabilir başkan veya bakanların imzalarının yokluğu idari işlemi yetki unsuru yönünden değil, şekil unsuru yönünden hukuka aykırı hâle getirir. Bu çerçevede; Cumhurbaşkanının imzası olmasına rağmen, bir müşterek veya ortak kararnamede başkan veya bakanın imzasının bulunmaması işlemi şekil unsuru yönünden hukuka aykırı hâle getirir. İşlem üzerinde imzası olmayan başkan veya bakanın işlemi kabul ettiğini ifade etmesi veya işlemi kabul ettiği yönünde mektup göndermesi, işlemi şekil unsuru yönünden hukuka aykırı olmaktan çıkarmaz.³²

Yazılı bir idari işlem veya kararın içermesi gereken ikinci unsur, işlem tarihidir. Ancak, yazılı metinde işlemin tarihinin bulunmaması, idari işlemi hukuka aykırı kılmaz. Bununla birlikte işlem tarihinin işlem metninde bulunması son derece faydalıdır. Çünkü, her şeyden önce işlemin hukukiliği, işlem tarihindeki yasal hükümlere göre saptanır. İşlem tarihinin işlem metninde bulunması, ayrıca, işlemi yapan idari makam ya da merciin zaman bakımından yetkili olup olmadığı hakkında fikir verir.³³ Bunların dışında özellikle disiplin hukukunda olduğu gibi bir kararın alınmasının belli sürelerle kayıtlandığı idari işlemlerde sürelerle uyulup uyulmadığının ilgililerce bilinmesi açısından da karar tarihinin işlem metninde bulunmasının büyük önemi bulunmaktadır.³⁴ Bununla birlikte, Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin³⁵ 11. maddesinin 1. fıkrasında; yazının yetkili amir tarafından imzalanarak ilgili birimden sayı verildiği zamanı belirten tarih bölümünün, sayı ile aynı hizada olmak üzere yazı alanının en sağında yer alacağı ifade edilmiştir. Yazıya, ilgili birimden sayı verildiği zamanın tarihinin verilmesi, tarihin işlem metnine konulmasından elde edilecek faydaları yok eder. Bu nedenle, yazıya konulması gereken tarih, yetkilinin yazıyı imzaladığı tarih olmalıdır.³⁶

Yazılı bir idari işlem veya kararın içermesi gereken üçüncü unsur, işlem veya kararın yöneldiği ilgilinin kimliğidir. Özellikle kolluk işlemlerinde olmak üzere yükümlendirici işlemlerde idari işlem veya kararın yöneldiği kişinin kimliği, özel

31 ibid.

32 Karş. ibid. s. 210, 211.

33 ibid. s. 213.

34 Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 199.

35 Bkz. 2 Aralık 2004 tarih ve 25658 sayılı Resmi Gazete.

36 Karş. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 199.

bir değerlendirmeye yer bırakmayacak şekilde açık ve kesin olarak kararda yer alması gerekir. Bu durum, idari işlemin hukuki sonuçlarının doğurabilmesi için ilgisine tebliğ edilmesi gerektiği yolundaki ilkenin de zorunlu bir sonucudur.³⁷ İdari işlem veya eylemin yöneldiği ilgilinin kimliği içermeyen bir işlem veya eylem yürütülemez. Yürütüldüğü takdirde bunun fiili yol olarak kabul edilmesi gerekir. Nitekim, Danıştay 12. Dairesi; 5.10.1971 tarih ve E. 1971/381, K. 1971/2129 sayılı Kararında; idari karar metninin uygulanacak kişinin adını taşıması gerektiğini ifade etmiş ve 5917 sayılı Kanuna göre verilen menî müdahale kararında uyumsuzluğun tarafları arasında gösterilen fakat karar metninde kendisinden söz edilmeyen kişiye bu kararın uygulanması biçiminde ortaya çıkan eylemi, “fiili yol”³⁸ olarak nitelendirmiştir.³⁹

Yazıldık ilkesine ilişkin açıklamalarımıza son vermeden önce toplu karar organlarının işlemlerinde yazıldık ilkesi açısından önem taşıyan bir hususa değinmek yerinde olacaktır. Toplu karar organlarının aldıkları kararların metninde kurul üyelerin hangi doğrultuda oy kullandıklarının belirtilmesi gerekir. Kurul hâlinde çalışan organların aldığı kararın metninde kurul üyelerinin hangi doğrultuda oy verdiklerinin belli olmaması, daha somut bir deyişle kararın oybirliği veya oy çokluğuyla mı alındığının gösterilmemesi, kararın alınma biçimi bakımından gizlilik ve anonimliğe yol açar. Oysa, ilgilinin en azından kararın oybirliği veya çokluğuyla mı alındığını bilirse karara karşı davranışını daha kolay belirler. Buna karşılık karar metninde, karara karşı kullanılan oyun açıklamasına yer verilmesi doğru değildir. Çünkü bu durumun ilgili bakımından bazı olumsuz sonuçlar doğurma olasılığı bulunmaktadır.⁴⁰ Nitekim Danıştay Onikinci Dairesinin 24.03.1969 tarih ve E. 1969/1567, K. 1969/542 sayılı Kararında; ilgiliye verilen uzmanlık belgesinde, karşı oy sahibi jüri üyelerinin açıklamalarının yer alması, bu yolda açık yasal kural veya idari gelenek bulunmaması nedeniyle hukuka aykırı bulunmuştur. Kararda; bu konudaki idari geleneğin, karşı oy yazılarının sadece sınav tutanağında kalması, uzmanlık belgesine yazılmaması olduğu da ifade edilmiştir.⁴¹

b. Açıklık ve Anlaşılabilirlik İlkesi

İdari işlem veya kararların formüle edilmesi açısından geçerli olan bir başka

³⁷ ibid.

³⁸ Fiili yol hakkında bilgi için bkz. Onar, Cilt ili, s. 1668-1675.

³⁹ Karar hakkında fazla bilgi için bkz. AİD, Cilt 5, Sayı: 1, Mart 1972, s. 158, 159, nak. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 102, dipnot, 351.

⁴⁰ Bkz. Akıllıoğlu, ibid., s. 105, özellikle dip not, 363.

⁴¹ Karar hakkında fazla bilgi için bkz. AİD, Cilt: 2, Sayı: 4, Aralık 1969, s. 237-238, nak. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 105, dipnot, 364.

ilke; açıklık ve anlaşılabilirlik ilkesidir. İdari işlem veya karar; Duran'ın ifadesiyle, içerdiği iradeyi açıkça ve tam olarak yansıtmalıdır.⁴² Açıklık ve anlaşılabilirlik ilkesi; sadece yazılı işlem veya kararlarda değil, ayrık nitelikteki sözlü veya zımni işlem veya kararlarda da geçerli olan bir ilkedir. Bir başka deyişle, bütün bu durumlarda da idari işlem veya karar açık ve anlaşılır olmak zorundadır. Açıklık ve anlaşılabilirlikten tümüyle yoksun bir idan işlem veya karar yürütülemez. İdari bir işlem veya karar kuşkulara yer verir veya anlamı duraksamalara yol açar nitelikte ise, geçerli olmakla birlikte, ilgilinin, işlem veya karardan edindiği kanı ile yaptığı davranışlar kusurlu davranış niteliğinde sayılamaz.⁴³

İdari işlem veya kararın yaratılması sırasında; idan organ veya makam, işlem veya kararın ne olduğunu kesin olarak belirlemek amacıyla işlem veya kararın içeriğini nesnel, açık, kesin, eksiksiz ve net bir biçimde saptamalıdır. Özellikle idari yaptırımların emir ve korkutucu özelliği bulunmaktadır. İdari yaptırımların bir emir olma işlevim yerine getirebilmesi ve idan cezanın da korkutucu etkisini gösterebilmesi için yasaklanan fiilin yeterli açıklıkla belirtilmesi ve böylelikle idari yaptırımın muhatabı olan bireylere normun içeriğini öğrenme olanağının sağlanması gerekir.⁴⁴

Açıklık ve anlaşılabilirlik ilkesi; sadece idan yaptırımlar alanında geçerli olan bir ilke olmayıp yükümlendirici ve yararlandırıcı nitelikteki tüm idan işlem ve kararlarda da geçerli olan bir ilkedir.⁴⁵

Açıklık ve anlaşılabilirlik ilkesine, genel idari usul kanunları büyük önem vermektedir. Örneğin Alman İdari Usul Kanununun 37. maddesinin 1. fıkrasında; her idan işlemin içeriğinin yeterince açık ve anlaşılır olması gerektiği ifade edilmiş, İspanya'nın Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul hakkında 26 Kasım 1992 tarihli Kanunun 89. maddesinin 1. fıkrasında; idari usule son veren kararın, ilgililerin ortaya koyduğu tüm hususlar hakkında sonuçlar içermeli ve usulden kaynaklanan olası tüm diğer noktaları açıklığa kavuşturmalıdır şeklinde ifade edilerek söz konusu kanunlarda idari kararların açık ve anlaşılır olması zorunluluğu somut bir şekilde gösterilmiştir.⁴⁶

Açıklık ve anlaşılabilirlik ilkesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.⁴⁷ Bu ilkenin, aynı zamanda, yurttaşların hukuki eşitliğim ve idari yaptırımlar yönünden yasak

42 Duran, İdare Hukuku Ders Notları, s. 408-409.

43 Bkz. Akilhoğlu, Savunma Hakları, s. 101, 102.

44 Karş. Toroslu, Nasıl Bir Ceza Kanunu, s. 71.

45 Karş. ibid.

46 Fazla bilgi için Bkz. Akyılmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 193, 194.

47 Bkz. ibid.. s. 194

olanla olmayanın bilinmesini sağlamaya, böylece birlikte yaşayanlara davranışlarını bilinçli bir biçimde kararlaştırmaya olanak sağladığını da belirtmek gerekir.⁴⁸

c. İdari İşlemin Açıklanması İlkesi

Kamu yönetiminde saydamlığı sağlamak için idan işlem ve kararların açık ve anlaşılır bir şekilde kaleme alınması yeterli değildir. Bunun yanında idari işlem ve kararlar bakımından dikkate alınması gereken diğer bir usul ilkesi olan idan işlem ve kararların açıklanması; daha somut bir deyişle, yayın ve bildirim ilkesine de uyulması gerekir.⁴⁹

Genel kural olarak, bireysel işlemlerin bildirilmesi, genel ve düzenleyici işlemlerin ise yayımlanması gerekir. Vedel; bu iki durumu “belli kişiye yönelik açıklık” (publicite personnelle) ve “belli kişiye yönelik olmayan açıklık” (publicite impersonnelle) deyimleriyle ifade etmektedir. Yazara göre bu iki durum, idan işlemlerinde uyulması zorunlu, bir başka deyişle kaçınılmaz bir açıklık düzeyidir. Yazar, bireysel idari işlemler açısından geçerli olan belli kişiye yönelik açıklık, bir başka deyişle, bildirim ilkesinin ayrı bir norm tarafından belirlenmesi bile uyulması zorunlu bir koşul olduğunu belirtmekte, bu koşul açısından ayrıksı bir duruma yer verilemeyeceğini ifade etmektedir. Buna karşılık, yazar, yayın zorunluluğunun açık kurala bağlı olduğunu, bir başka deyişle, düzenleyici ve genel işlemlerin yayın dışındaki araçlarla da açıklanabileceğini ifade etmektedir.⁵⁰

Vedel’in ileri sürdüğü bu görüş, Türk pozitif hukuku bakımından geçerli olan bir görüştür. Gerçekten de, doğrudan bildirim ilkesini değil de, dava açma süresini belirleme açısından da olsa, Anayasanın 125. maddesinin 3. fıkrasında; idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin, yazılı bildirim tarihi ile başlayacağı ifade edilmiş, bu hüküm, 2577 sayılı Kanunun 7. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde tekrarlanmış, böylelikle bireysel idari işlemlerin ilgililer açısından hüküm doğurabilmesi için mutlaka ilgililere bildirilmesi şart koşulmuştur. Daha somut bir deyişle, ilgisine bildirilmeyen bireysel bir idari işleme karşı dava açma süresinin hiç bir zaman işlemeyeceği esas kabul edilmiştir. Düzenleyici ve genel işlemlere karşı dava açma süresi ise 2577 sayılı Kanunun 7. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenerek; ilanı gereken düzenleyici işlemlere karşı dava süresinin ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı ifade edilmiştir. Ancak düzenleyici ve genel işlemlerin tümünün yayımlanması koşuluna hukukumuzda yer verilmemiştir. Gerçekten de, 24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler

48 Karş. Toroslu, a.g.e., s. 72.

49 Karş. Akıllıoğlu, Savunma Hakları, s. 102.

50 Bkz. ibid.

Hakkında Kanunun 1. maddesinin son fıkrasında; milli emniyet ve güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmeliklerin yayımlanmayacağı ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere, düzenleyici ve genel bir işlem niteliğinde olan yönetmeliklerin tümünün yayımlanması hukukumuzda kabul edilmemiştir. Ancak, Resmi Gazetede yayımlanmayan bir yönetmeliğin ilgililere duyurulmadan yürürlüğe gireceğini düşünmek olanaklı değildir. Daha somut bir deyişle, Resmi Gazetede yayımlan- masa bile ilgisine diğer yollarla (örneğin ilgisinin tebellüğü ile) duyurulmayan bir yönetmeliğe karşı dava açma süresinin işin doğası gereği başlamayacağını vurgulamak yerinde olacaktır.

d. Uygulanabilirlik İlkesi

İdarenin işlem veya kararın açık ve anlaşılır olması yeterli olmayıp, ayrıca hem hukuki, hem de fiili olarak uygulanabilir nitelikte olması gerekir.⁵¹

İdan organ veya makam; işlem veya kararın içeriğini oluştururken, işlem veya kararın yöneldiği ilgilinin işlem veya kararda talep edilen yükümlülüğü, hukuken yerine getirebilecek konumda olup olmadığına dikkat etmelidir. Bir başka deyişle, işlem veya karar, hukuken uygulanabilir nitelikte olmalıdır. Örneğin, kırıncının talebi üzerine bir bina ile ilgili olarak alınan kararda binanın malikinin rızasının olmaması hâli kararın uygulanmasını engellerse, bu durum, kararın hukuken uygulanamamasına yol açacağı gibi hukuka aykırılığına da yol açar. İdari makam kararın içeriğini oluştururken ilgisinin ya da yöneldiği nesnenin özel hukuk statüsü yanında onların kamu hukukuyla ilgili hareket serbestilerini de dikkate almak durumundadır. Örneğin idari organ veya makam; randevu evi şeklinde çalışacak bir işletmeye işletme ruhsatı veremez. Aksi takdirde işlem hem hukuken uygulanamaz hem de hukuka aykırı olacaktır⁵²

İdari işlem veya karar, hukuken uygulanabilir olmak yanında, fiilen de uygulanabilir nitelikte olmalıdır. Bu açıdan, idari makam, işlem veya kararı oluşturmada önce işlem veya kararın içeriğinde yer alacak olan emrin, muhatapları tarafından fiilen uygulanabilir nitelilete olup olmadığını araştırmak zorundadır. Örneğin; idari makam'veya mercii, ruhsat vermiş olduğu bir binaya, daha sonra, yapılması fiilen olanaksız olan bir otopark yapılması koşulunu dayatamaz. Ancak, idari işlem veya kararın içeriğini yerine getirmek bakımından muhatabının beceriksizliği ya da malı bakımından güçsüz olması durumları fiili olanaksızlık olarak değerlendirilemez.⁵³

51 Akylmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 194.

52 Bkz. ibid., s. 195.

53 Bkz. ilid

e. Gerekçe Kuralı

İdari usul açısından yaşamsal bir önem taşıyan gerekçe ilkesi; idari işlem veya kararların dayanağını teşkil eden nedenlerin (sebeup unsurunun); işlem ya da karar metninde gösterilmesi anlamını taşır.⁵⁴ İdari işlem veya kararların dayanağı açıklanırken sadece fiili nedenlerin açıklanması yeterli değildir, hukuki nedenlerin de açıklanması gerekir. Yapılan bu açıklama; kısa ve açık bir şekilde yapılmalıdır. Gerekçede, ayrıca, kararın alınmasına dayanak teşkil eden üst hukuk normlarının da somut bir şekilde gösterilmesi gerekir.⁵⁵

İdari işlem veya kararlar açısından yaşamsal bir önem taşımasına rağmen idari işlem veya kararların kural olarak gerekçeli olarak yazılmaları doğrultusunda hukukumuzda bir şekil koşulu öngörülmemiştir.⁵⁶ Daha somut bir deyişle, idari işlem veya kararların dayanağını teşkil eden nedenlerin işlem ya da karar metninde gösterilmesi esası hukukumuzda kural olarak zorunlu tutulmamıştır.⁵⁷ Anayasanın 141. maddesinin 3. fıkrasında; sadece, mahkemelerin her türlü kararlarının gerekçeli olarak yazılması zorunlu tutulmuş, ancak idari işlem veya kararların da gerekçeli olarak yazılması doğrultusunda bir kural konulmamıştır.

Ancak hukukumuzda, ayrıksı durumlarda, kimi idari kararların gerekçeli olarak yazılmaları şart koşulmuştur. Örneğin; 11.11.1983 tarih ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun 13. maddesinin 3. fıkrasına göre, Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmış bulunan TRT Genel Müdürünün; milli güvenliğin ve kamu düzeninin gerekli kıldığı, Devlet memuru olma niteliğini yitirdiği, ağır hizmet kusuru işlediği veya tarafsızlığını ihlal ettiği hâllerde, bu hallerin gerekçeli olarak belirtilmesi suretiyle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun teklifi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile görevinden alınacağı belirtilmiştir. Bu durumda, idari kararın gerekçesinin yazılmaması⁵⁸ onu şekil yönünden hukuka aykırı hâle getirir.⁵⁹

Danıştay'ın istikrar bulmuş içtihatlarında da gerekçenin bildirilmesi, idari işlemin şekil şartı olarak öngörülmemektedir. Danıştay içtihatlarında vahim bir hata olan husus ise, mevzuatta bir idari işlem veya kararın gerekçeli olarak verileceğinin belirtildiği durumlarda bile gerekçeye yer verilmemesinin, işlemi etkilemeyen tali

54 Bkz. Günday, İdare Hukuku, s. 133.

55 Akıllıoğlu, Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi (Kısaltılmışı; Gerekçe İlkesi), s. 14.

56 Bkz. Azrak, İdari Usul ve Yasalaştırılması, 830.

57 Bkz. Günday, İdare Hukuku, s. 133.

58 Örneğin, TRT Genel Müdürünün görevinden alınacağı bir durum olan "tarafsızlığını yitirmesi" olgusunun; Genel Müdürün hangi fiilleriyle gerçekleştiği, hukuksal bir ifadeyle, Genel Müdürün hangi fiillerinin tarafsızlığın yitirilmesi olgusuna aldanabileceği hâllerin gösterilmesi zorunludur.

59 Günday, İdare Hukuku, s. 133.

şekil eksikliği olarak görülmesidir. Örneğin; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun, 17.10.1997 tarih ve E. 1995/769, K. 1997/525 sayılı Kararında; idari işlemde gerekçeye yer verilmemiş olmasının, işlemin esasının incelenmesini engellemeyeceği ve yalnızca bu yönden iptalini gerektirmeyeceği görüşü savunulmuştur. Bu kararın verilmesine yol açan olay şu şekilde gelişmiştir; Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü bünyesindeki Basın Kartı Komisyonu, bir gazeteciye, san basın kartı vermeyi gerekçesiz olarak reddetmiştir. Gazeteci, Basın Kartları Yönetmeliğinin 34, 35 ve 49. maddelerine göre Basın Kartı Komisyonu kararlarının gerekçeli olması gerektiğini ifade ederek olayı yargıya taşımış ve nihayetinde Danıştay 10. Dairesi; 10.11.1994 tarih ve E. 1993/1403, K. 1994/5633 sayılı Kararıyla, davacıya san basın kartı verilmemesine ilişkin işlemi, idan işlemlerin gerekçeli olması ilkesine aykırı olduğundan dolayı iptal etmiştir. Danıştay 10. Dairesinin bu kararının Başbakanlık tarafından İdari Dava Daireleri Genel Kuruluna temyiz edilmesi üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu söz konusu kararında şu görüşü savunmuştur: “Dosyanın incelenmesinden, işlemin dayanağı olan Basın Kartları Yönetmeliğinin 34, 35 ve 49. 46. maddelerine göre basın kartı komisyonunun kararlarının gerekçeli olması gerekmektedir. Burada açıklanması gereken husus ise, kararda gerekçeye yer verilmemiş olmasının kararın şekil şartını oluşturmakta olduğudur. Ancak burada öngörülen şekil kuralı işlemin varoluş şartına ilişkin olmayıp sonucu etkilemeyen, ilgililerin durumunu değiştirmeyen bir özelliğe sahip bulunduğundan, bu kurala uyulmamış olması dava konusu işlemin esasının incelenmesini engellemeyecek ve yalnızca bu yönden iptalim gerektirmeyecektir. Bu durumda dava konusu işlemin dayandığı sebep, davalı idarece anılan Yönetmeliğin 22. maddesi olarak belirtildiğinden dava konusu işlemin, sebep unsuru yönünden hukuka uygunluk denetimi yapılarak sonucuna göre bir karar verilmesi gerekirken işlemin, gerekçeye yer verilmemiş olmasından bahisle iptal edilmesinde hukuka uyarlılık bulunmamaktadır.” Danıştay bu görüşe dayalı olarak Başbakanlığın talebini haklı bulmuş ve Danıştay 10. Dairesinin kararını oybirliğiyle bozmuştur.⁶⁰

Danıştay’ın bu kararma vahim bir hata dememizin nedeni şudur: Eler şeyden önce bu kararında da ifade ettiği gibi Danıştay, gerekçeyi; sonucu etkilemeyen ve ilgililerin durumunu değiştirmeyen bir unsur, kısacası tali bir unsur olarak görmekte ve mevzuatta gerekçe koşulu öngörülse bile gerekçesiz idari işlem veya kararlara geçerlik tanımaktadır. Bir kere gerekçe ilkesi idari işlem veya kararlar bakımından yaşamsal bir önem taşımaktadır. Esasında gerekçesiz alınan bir idari karar veya işlemi; gerçek anlamda bir idan işlem veya karar olarak kabul etmek bile olanaklı

60 Karar hakkında fazla bilgi için bkz. DD, Yıl: 28, Sayı: 95, 1998, s. 84 - 87.

değildir. Diğer yandan, gerekçe koşulunun mevzuatta öngörüldüğü durumlarda, idari işlem veya kararın gerekçesiz olması, işlem veya karar açısından her zaman aslı bir şekil noksanlığıdır ve mutlak bir şekilde kararın veya işlemin hukuka aykırılığını doğurur. Yine Danıştay'ın bu kararında gerekçenin ilgililerin durumunu değiştirmeyen bir unsur olarak görülmesi de son derece hatalıdır. Çünkü, Akıllıoğlu'nun da belirttiği gibi, idari işlemde sebep unsuru yargı denetiminin yapılması bakımından büyük önem taşımaya rağmen, gerekçe unsuru ilgilinin korunması bakımından büyük önem taşımaktadır.⁶¹

Mevzuatta idari işlem veya kararların gerekçeli olarak yazılmasının şart koşulmadığı durumlarda işlem veya kararların gerekçesiz olarak kaleme alınmaları olanaklı olmasına rağmen onların gerekçesiz olarak oluşturulabilmesi olanaklı değildir. İdare; gerekçeyi idari karar veya işlemin metnine yazmak ve ilgiliye bildirmek zorunda olmamasına rağmen, İdari Yargılama Usulü Kanununun 20. maddesinin 1. fıkrasında ifade edilen resen araştırma ilkesine göre yapmış olduğu bir işlem veya almış olduğu bir kararın gerekçesini, istenilmesi hâlinde yargı mercilerine bildirmek zorundadır.⁶²

Gerekçe ilkesine; genel idari usul kanunları büyük önem vermektedir. Hatta genel idari usul kanunlarının ortak özelliği, tümünün gerekçeye ilişkin kurallara sahip olmasıdır. Genel idari usul kanunlarının ezici çoğunluğu, idari işlemlerde gerekçe gösterilmesinin temel kural olarak kabul etmekte, gerekçe gösterilmesi gerekmeyen idari işlemleri ayrıksı olarak saymak yoluna gitmektedir.⁶³ Yalnızca, İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, bu esastan ayrılarak gerekçe gösterilmesi gereken idari işlemleri tek tek saymak yoluna gitmiştir.⁶⁴

A.B.D. İdari Usul Kanununu ayrık tutarsak, genel idari usul kanunlarının başka bir ortak noktası; gerekçe ilkesinin sadece bireysel idari işlemlerde geçerli olmasıdır. Bunun böyle olması doğaldır. Çünkü, genel idari usul kanunları temel olarak bireysel idari işlemlerin yapılması usulünü düzenlemektedir. Ancak A.B.D. İdari Usul Kanunu bu esastan sapmış ve 4. maddesinde düzenleyici idari işlemlerde de gerekçe gösterilmesi esasını benimsemiştir.⁶⁵

Koşullu olarak gerekçe ilkesinin uygulanacağını belirten genel idari usul ka-

61 Fazla bilgi için bkz. Akıllıoğlu, Gerekçe İlkesi, s. 7-10.

62 Karş. Günday, İdare Hukuku, s. 133.

63 Akıllıoğlu, Gerekçe İlkesi, s. 10.

64 Bkz. Akylmaz, Yeni Bir İdari Usul Kanunu Örneği: İspanya Kamu İdarelerinin Hukuki Rejimi ve Genel İdari Usul Hakkında Kanun, s. 46, 47.

65 Fazla bilgi için bkz. Akıllıoğlu, Gerekçe İlkesi, s. 10 vd.

nunlarının bir diğer ortak noktası; ilgili veya tarafların görüş ve isteklerinin kararda tümüyle karşılanmaması durumunda veya itiraz üzerine verilen kararlarda gerekçe gösterilmesinin zorunluluk olarak belirtilmesidir. Bununla birlikte, A.B.D ve Bulgaristan İdari Usul Kanunları kimi kanunlarda gerekçe ilkesinin herhangi bir koşula bağlanmayarak mutlak şekilde uygulanacağının ifade edildiğinin belirtilmesi uygun olacaktır.⁶⁶

Gerekçe ilkesi; idari işlem veya kararlar açısından yaşamsal bir önem taşıdığından dolayı genel idari usul kanununa sahip olmayan kimi ülkelerde de düzenlemelere konu olmuştur. Örneğin; İngiltere'nin genel bir idari usul kanunu bulunmamasına rağmen, söz konusu ülkede 1958 yılında çıkartılan İdari Uzlaştırma Kurulları ve Soruşturmalar Kanununun (Tribunals and Inquiries Act) 12. Bölümüne göre, bir bakanlık, karar verirken veya karardan önce talep edilmesi koşuluyla kararının gerekçesini ilgiliye yazılı veya sözlü olarak bildirmek zorundadır. Bununla birlikte, söz konusu kanun, kimi hâllerde gerekçe gösterilmesinin gerekemeyebileceği ifade etmektedir. Söz konusu kanunda gerekçe gösterilmesinin reddedilebileceği hâller; ulusal güvenlik ve gerekçe bildirmenin, gerekçe isteyeninden daha fazla olarak karardan doğrudan etkilenen kimsenin menfaatlerine zarar verir veya zarar verme tehlikesinin bulunması olarak ifade edilmiştir. Bu hâller dışında; bir bakanlığın, gerekçe göstermenin gereksiz veya faydasız olduğu nedenlerine dayalı olarak uzlaştırma kurulunun düşüncesini almak koşuluyla vereceği bazı tür idari kararlarda da gerekçe göstermekten kaçınabileceği yine bu kanunda ifade edilmiştir. Kanun; gerekçeyi kararın bir parçası olarak belirtmektedir. Wade, bu hükme dayanarak gerekçedeki bir hatanın idari işlemi şekil bakımından sakatlayacağını ifade etmekte, bununla birlikte, özellikle soruşturmalarda gerekçenin ağırlıklı olarak sözlü verildiğini ve bu durumlarda çoğu zaman yazılı olarak gerekçe göstermenin olanaksız olduğunu ifade ederek sözlü gerekçedeki hatanın kanıtlanmasının güç olduğu ifade etmektedir.⁶⁷

Gerekçe ilkesi, Avrupa Birliği hukuku açısından da yaşamsal bir önem taşımaktadır. Gerçekten de, Birlik hukukunun önemli bir kaynağı olan AET Antlaşmasının 190. maddesinde; Konsey veya Komisyon tarafından yapılan gerek düzenleyici veya normatif işlem, gerekse bireysel karar niteliğindeki her hukuksal işlemin gerekçeli olma zorunluluğu öngörülmekte, bu hükme uyulmaması, 173. madde hükmüne göre, esasa ilişkin şekil ihlali olarak değerlendirilmektedir.⁶⁸

66 Fazla bilgi için bkz. ibid., s. 11-13.

67 Wade, a.g.e., s. 187 vd.

68 Kaboğlu, a.g.m., s. 309.

Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD), gerekçe ilkesini 1987 yılında verdiği bir kararla daha da genişleterek, açık bir normatif hüküm bulunmasa bile ulusal makamlarca yapılan işlemlerin de gerekçeye tabi olduğunu ifade etmiştir. Divana göre, ilgiliye gerekçenin bildirilmesinin zorunlu tutulmasının ana dayanağı, “Antlaşmanın tanıdığı temel bir hakkın gerçek korunmasını sağlama” zorunluluğudur. ATAD 1986 yılında verdiği bir kararında korumayı; yargısal bir başvurunun varlığını ve bir hakkın elden geldiğince en iyi koşullarda kullanılabilmesi için kendisine bu hakkın kullanımını reddeden kararın dayandığı gerekçelen bildirilmesini zorunlu kılar. Divana, gerekçe ilkesi, ulusal bir makamın, antlaşmanın tanıdığı temel bir haktan bir diğer üye devlet yurttaşının yararlanmasını reddettiği her durumda geçerli bir ilkedir.⁶⁹

AT AD; AET Antlaşmasının 190. maddesinde bireysel kararlar bakımından öngörülen gerekçe zorunluluğunun üç niteliğinin bulunduğunu ifade etmektedir. Bunlardan ilki, gerekçenin, Divanın işlemin yasadığı üzerinde denetim yapmasına, fiili ve hukuki nedenleri değerlendirebilmesine olanak sağlamalıdır. İkinci olarak, gerekçe, işlemin muhatabı olan veya işlemle ilgili kişilere, işlemin geçerli bir dayanağının bulunup bulunmadığını veya kendilerine, geçerliliğine karşı itiraz yolunu açacak bir sakatlıkla malul olup olmadığını değerlendirmeleri için yeterli bilgiyi içermelidir. Divana göre bu bağlamda gerekçe, dava hakkının bir ön koşulu, dolayısıyla bu hakkın zorunlu bir ögesidir. Çünkü gerekçe sayesinde, ilgili, işlemin nedenini bileceği için yargı yoluna başvuranın kendisi için yararlı olup olmayacağına karar verir, bir başka deyişle, ilgili, yargı yoluna başvuru hakkını olabildiğince en iyi koşullarda kullanır. Bu bağlamda yine gerekçe, ilgililerin, Topluluk Kurumlarının, Antlaşmanın uygulanmasını hangi koşullarda gerçekleştirdiklerini bilmeleri bakımından da önem taşır. Divana göre gerekçenin son niteliği ise, karar veren makamın çıkarlarına hizmet edebilecek durumda olmasıdır. Divan, gerekçenin, ilgili makama, kararda göz önüne alınabilecek tüm fiili ve hukuki öğeleri özenli bir incelemeden geçirme olanağı, dolayısıyla, işlem sahibine de, işlemin bilinçli olarak yapıldığı yönünde güven verdiğini ifade etmektedir.⁷⁰

Divan, gerekçenin içeriğinde nelerin bulunması gerektiğini de belirlemiştir. Divana göre, gerekçe, işlemin hangi fiili ve hukuki durum ve koşulların bir araya gelmesiyle oluşturulduğunu gösterir bilgileri içermelidir. Divan, gerekçenin, her şeyden önce kararın maddi dayanağını oluşturmada göz önüne alınan olguları ortaya koyması gerektiğini sonra da bu olguların hukuksal nitelendirmesine götüren ve kararın içeriğini oluşturan düşünce düzenini açıklığa kavuşturması gerektiğini

ibid., s. 310.
ibid.

ifade etmektedir. Divana göre gerekçenin uzunluğu, işlemin niteliği ve kabul edildiği durum ve koşullara göre değişmesine rağmen yaptırım içeren idari bir işlemin gerekçesi yaptırımı haklı kılan tüm olgu ve savları bütün açıklığıyla belirtilmesi nitelikte olmalıdır. Yine Divan, kural olarak, takdir yetkisinin kullanılması sonucu alınan bireysel kararın gerekçesinin ayrıntılı olması gerektiğini ifade etmektedir.⁷¹

Divan, gerekçenin gösterilme zamanını da saptamıştır. Divana göre gerekçe, kararla birlikte belirtilmelidir; çünkü, kararın yasallığı, alındığı ana göre değerlendirilir. Divan, işlem sahibi organ veya makamın, kararlarda yer alamayan gerekçeleri mahkemede ilen süremeyeceğini, söz konusu organ veya makamların; yargılama sırasında, ilke olarak, işlemde gösterdiği gerekçenin yerine yem gerekçe koyamayacağını (ikame edemeyeceğini) ancak işlemde yer alan gerekçeleri değiştirebileceğini kabul etmektedir.⁷²

Divan, gerekçe içermeyen kararların yaptırımını da açık bir şekilde belirtmiştir. Divana göre, bir idari karar, kendisine dayanak oluşturan nedenleri içermeyse karar veya belirtilen dayanaklar kararı haklı kılmaya yetmezse alınan karar, AET Antlaşmasının 173. maddesi gereğince, esasa ilişkin şekil ihlali nedeniyle iptal edilir.⁷³ Görüldüğü üzere Divan, gerekçesiz veya yeterli gerekçeyi taşımayan idari kararları, Danıştay'ın gerekçe zorunluluğu mevzuatta öngördüğü durumlarda bu zorunluluğa uyulmamasını iptali gerektirmeyen bir şekil eksikliği olarak değerlendirmesinin tersine, mutlak nitelikte iptali gereken esasa ilişkin bir şekil noksanlığı olarak değerlendirmektedir.

Çeşitli defalar bahsedilen Avrupa Komisyonu Bakanlar Komitesinin (77)31 sayılı Kararında da bireyin korunması açısından önemli olarak görülerek gerekçe ilkesine yer verilmiştir. Bu ilkeye göre; haklarını, özgürlüklerini ya da menfaatlerini zedeler nitelikte bir idari işlem söz konusu olduğunda, ilgiliye işlemin dayandığı nedenler üzerinde bilgi verilir. Bu bilgi verme, işlemin dayandığı nedenlerin işlemde gösterilmesi biçiminde olabileceği gibi, ilgilinin isteği üzerine işlemden sonraki makul bir süre içerisinde yazılı biçimde de olabilir.

Bu ilkenin yorum kısmında; ilgilinin haklarını, özgürlüklerini veya menfaatlerini olumsuz yönde etkileyen her türlü idari işlemin -özellikle işlem karşı başvuru yolunu gidilmesini sağlamak üzere- gerçekleştirilmesi gerektiği, işlemin gerekçesi bulunmazsa ilgili kişinin idari işleme karşı başvuru yoluna gidip gitmeme konusunu yeterli bir şekilde değerlendiremeyeceği ifade edilmiştir.

ibid , s. 311.

ibid.

ihid.

Yorumda; gerekçenin neleri içermesi gerektiği ve ilgiliye nasıl iletileceği konulan hakkında bir hüküm yer almamış, söz konusu hususlar ülkelerin ulusal kamu yönetimine bırakılmıştır. Ancak yorumda; ülkelerin gerekçenin kapsamını belirlerken; gerekçenin, ilgili tarafından idari işlemi değerlendirmeye yetecek ölçüde olmasını zihinlerinden çıkarmadan, idari işlemin niteliğine göre belirleyecekleri hususu ifade edilmiştir.

Yorumda; idari işlemin gerekçesi hakkında ilgilinin nasıl bilgi sahibi olacağının çeşitli yollarla gösterilmiştir. Gerekçe hakkında ilgilinin bilgi sahibi olmasının bir yolu; idari işlem içerisinde veya idari işlemi belirten belge içerisinde gerekçenin gösterilmesidir. Gerekçe hakkında ilgilinin bilgi sahibi olmasının diğer bir yolu ise, idari işleminin yapılmasından sonra ilgilinin istemi üzerine gerekçenin ayrıca kendisine bildirilmesidir. Böylelikle gerekçenin idari işlemten sonra bildirilebileceği esası da Kararda kabul edilmiştir. Ancak bu durumda, ilgiliye gerekçenin yazılı olarak ve uyum bir zaman dilimi içerisinde sunulacağı, uygun zamandan anlaşılması gereken hususun ise diğer nedenler yanında ilgili işleme karşı gidilecek başvuru süresi olduğu da yine yorumda ifade edilmiştir.

Son olarak, ilgili tarafından bilinen hususlar konusunda gerekçe bildirmenin gerekli olmadığı yine yorumda belirtilmiştir.

f. Başvuru Yolları ve Süresinin Gösterilmesi İlkesi

Pozitif hukukumuza da yakın geçmişte girmiş olan ve gerekçe ilkesini tamamlayıcı nitelikte son (ancak önem açısından son değil) bir idari usul ilkesi, idari işleme karşı başvuru yolları ve süresinin gösterilmesi ilkesidir. Bu ilke; 3.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Kanunla, Anayasanın 40. maddesinin 2. fıkrası olarak; “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilerine başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” şeklinde somut bir şekilde ifade edilmiştir.

Başvuru yolları ve süresinin gösterilmesi ilkesi, bireyin korunması açısından büyük önem taşımaktadır. Nitekim çeşitli defalar anlatılan, Bireyin Korunması Hakkındaki Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin (77) 31 sayılı kararında da bu ilkeye açık bir şekilde yer verilmiştir. Kararda bu ilke; yazılı olarak bildirilen idari işlem, ilgililerin haklarını, özgürlüklerini ya da menfaatlerini zedeler nitelikte ise, söz konusu işlemin, işleme karşı olağan başvuru yolları ve başvuru sürelerini de göstereceği şeklinde ifade edilmiştir.

Bu ilkenin yorum kısmında; başvuru yolları ve süresinin gösterilmesi ilkesinin gerekçe ilkesini tamamladığı, bir idari işlemten özgürlükleri veya menfaatleri olumsuz yönde etkilenenlere etkin bir koruma sağlayabilmek için işlemlerle birlikte

ilgili kişiye başvuru yolları ve sürelerinin bildirilmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

Yine bu ilkenin yorum kısmında; ilkenin sadece yazılı işlemler hakkında uygulanacağı ifade edilmiş, ilkenin uygulanmasındaki güçlükler nedeniyle sözlü işlem ve bazı ülkelerdeki zımni işlem olarak bilinen işlem türleri gibi yazılı olmayan işlemlere karşı uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

Yorumda; ilkede belirtilen olağan başvuru yollarının bütün başvuru yollarını kapsamadığı ifade edilerek “olağan başvuru yolları” kavramının birçok açıdan ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği belirtilmiş ve ilkenin tam kapsamını belirlemek her ülkenin idari veya yargı sistemine bırakılmıştır. Olağan başvuru yolları kavramının belirli bir durumda birden çok normal başvuru yolunu kapsadığı yine yorumda belirtilmiştir. Bu ilkenin, idari kararı değiştirmeye yetkili olmayan Anayasa Mahkemesi, Parlamento Ombudmanı gibi idan işleme karşı gidilebilecek olağan dışı başvurulan kapsamadığı ayrıca belirtilmiştir.

Yorumda son olarak; olağan başvuru yolları ve süresiyle ilgili ilkenin, olağan başvuruyla ilgili bütün bilgileri özellikle başvuruyu kabule yetkili organı ve başvuru süresini kapsamaması gerektiği ifade edilmiştir.

İdari usul ve şekil ilkelerini bu şekilde gördükten sonra Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısı aşağıda sırasıyla sistematik ve öz itibarıyla ayrı ayrı incelenecektir.

II- ÖNTASARININ SİSTEMATİK OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği üzere Öntasarı sistematik olarak değerlendirilirken Öntasarıda yer almayan kimi düzenlemelerin Öntasarıya konulması, Öntasarıda yapılan kimi düzenlemelerin ise Öntasarıdan çıkartılması sonucuna varılmaktadır. Kimi düzenlemelerin Öntasarıdan çıkartılması sonucuna varılırken, çalışmanın oylumunu (hacmini) genişletmemek ve bütünlüğü ile tutarlılığını bozmamak açısından Öntasarıdan çıkartılması gereken hükümlerin içeriğine, ağır ve bariz bir hata görülmediği müddetçe değinilmeyecektir. Bu hükümlerin içeriğine değinilmesinin, çalışmamızın bütünlüğü ve tutarlılığını bozabileceği endişesi taşıması doğal karşılanmalıdır. Çünkü bir kavramın Genel İdari Usul Kanunu Öntasarısında yer almaması gerektiği görüşünü savunduktan sonra, o kavramın içeriğiyle ilgili olarak yapılan düzenlemelerin değerlendirilmesinin, doğal olarak, çalışmanın bütünlüğü ve tutarlılığını bozacağı açıktır. Ancak, Genel İdan Usul Kanunu Öntasarısında yer almaması gereken bir kavramın içeriğiyle ilgili değerlendirme yapmaktan kaçınılmasının, o kavramın içeriğiyle ilgili olarak yapılan düzenlemelerin tümünün doğru olarak kabul edildiği anlamını taşımadığını ifade etmek

gerekir. Sadece, o kavramın içeriğiyle ilgili düzenlemelerin başka bir bağlamda ele alınması gerektiği anlamını taşır. Yine Öntasarı, sistematik olarak değerlendirilirken Öntasarının kimi yasalarla bağlantısının kurulmaması da eleştirilecektir. Bu kısa açıklamadan sonra, Öntasarının sistematik açıdan aşağıdaki şekilde incelenmesi olanaklı gözükmektedir.

1. Öntasarıda Yer Alması Gereken Düzenlemeler

Bu kısımda, Öntasarıda yer alması gereken usul ve şekil kuralları ile genel bir idari usul kanununda düzenlenmesi gereken konulara değinilecektir.

a. İdari Eylem, İdari Sözleşme ve İdarenin Özel Hukuk Faaliyetlerinin Kapsam Dışında Tutulması

Öntasarının kapsamına sadece bireysel ve genel düzenleyici işlem şeklindeki idari işlemlerin yapılmasında uygulanacak ilke ve usuller girmekte, idari sözleşme, idari eylem⁷⁴ ve İdarenin özel hukuk faaliyetleri kapsamına girmemektedir. Bir kere idari usul kanunları kendilerine idari işlem temelinde sadece bireysel idari işlemleri konu aldığından genel düzenleyici idari işlemler idari usulün konusu olamaz. Genel düzenleyici işlemlerin idari usulün konusunu oluşturmayacağı hususuna Öntasarının öze yönelik değerlendirilmesi kısmında ayrıca değineceğimizden şimdilik konuya temas etmekle yetinmekteyiz.

İdari usulün konusunu sadece bireysel idari işlemler oluşturmamakta, idari eylemler de idari usulün konusunu oluşturmaktadır. Çünkü kamusal gücü kullanma tekeline sahip olan İdarenin, idari eylemler bakımından da bireysel idari işlemlerle aynı usul ve şekil kurallarına tabi tutulması, bireylerin hukuksal güvenliği; daha doğru bir deyişle, hukuk devleti ilkesini yaşama geçirebilmek açısından yaşamsal bir önem taşımaktadır.

Öte yandan, idari sözleşmelerin de Öntasarının kapsamı içerisine alınmaması son derece isabetsiz olmuştur. Çünkü idari usul ve şekil kurallarının temel amacı bireyi İdare karşısında korumak olduğuna göre idari sözleşmeler bağlamında da bireyin İdare karşısında korunması kaçınılmazdır. Yine, Akıylmaz'ın belirttiği gibi, idari usulün çekirdeğini idare hukukunun uygulandığı alanlarda yapılan idari işlem ve idari sözleşmeler oluşturur. Nitekim Alman İdari Usul Kanununun idari usul

74 Gerçi, Öntasarının E maddesinin gerekçesinde; idari eylemler nedeniyle zarara uğrayanların yapacağı idari başvurular üzerine yapılacak işlemlerde, bu kanundaki ilke ve usullerin uygulanmasının zorunlu olduğu, 6. maddesinde ise ilgililerin bir eylemde bulunulması isteği ile idareye başvurma hakkına sahip oldukları belirtilse de idari eylemlerde uygulanacak usul ve şekil kurallarının kapsam içerisine alındığına dair açık bir hükmün bulunmaması nedeniyle idari eylemlerin Öntasarı kapsamı dışında tutulduğu sonucunu çıkarmaktayız.

kavramı başlıklı 9. maddesinde, idari usul şu şekilde tanımlanmıştır: İdari usul; idari makamların, koşulların incelenmesinde, idari işlemlerin hazırlanmasında ve yapılmasında ya da kamu hukuku sözleşmelerinin akdedilmesinde bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik olarak herhangi bir faaliyetidir. Bu faaliyet bir idari işlemin yapılmasını ya da kamu hukuku sözleşmesinin akdedilmesini de içerir.⁷⁵

Bu konuda son olarak; hukuk devleti ilkesini tam olarak yaşama geçirebilmek açısından İdarenin özel hukuk faaliyetlerinin de idari usul kanununa tabi tutulması gerektiğinden⁷⁰ İdarenin özel hukuk faaliyetlerinin de Öntasarı kapsamı içerisine alınmasının yerinde olacağını belirtmek gerekir.

b. Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğünün Düzenlenmemesi

Yukarıda da değinildiği üzere bilgi edinme hak ve özgürlüğü, temel bir idari usul ve şekil ilkesidir. Buna rağmen idari usul ve şeklin ayrılmaz bir parçası olan bilgi edinme hak ve özgürlüğüne ilişkin hususların Öntasanda ayrıntılı bir düzenlemeye tabi tutulmaması vahim bir hata niteliği taşımaktadır.

Gerçekte Öntasarının ilk hâli, Genel İdari Usul ve Bilgi Edinme Kanunu Tasarısı başlığını taşımakta idi. Ancak, kanımca, sırf Avrupa Birliğini tatmin amacıyla bilgi edinmeyle ilgili hususlar Öntasarıdan ayrıştırılmış ve ayrı bir düzenlemeye konu yapılmıştır. Hukukumuzda bilgi edinme konusu, 9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile düzenlenmiştir. 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanununun ise vahim hatalarla dolu olduğunu ifade etmek gerekir.

Bir kere, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, isminden de anlaşılacağı üzere bilgi edinmeyi bir hak olarak belirtmesine rağmen, Kanuna koyduğu ayrıksı hükümlerle bilgi edinmeyi hak olmaktan çıkarmış, bilgi vermeyi İdarenin takdirine bırakan adeta idari bir ödev hâline getirmiştir. Gerçekten de, söz konusu Kanunun 16. maddesinde devlet sırrına, 17. maddesinde ülkenin ekonomik çıkarlarına, 18. maddesinde istihbarata, 19. maddesinde idari soruşturmaya, 20. maddesinde adli soruşturmaya, 21. maddesinde özel hayatın gizliliğine, 22. maddesinde haberleşmenin gizliliğine, 23. maddesinde ticari sır, 24. maddesinde fıkır ve sanat eserlerine, 25. maddesinde kurum içi düzenlemelere, 26. maddesinde kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyelere ilişkin bilgi veya belgeler bilgi edinme hakkının kapsamı dışında tutulmuştur. Öngörülen bu ayrıksı durumların (örneğin, haberleşmenin ve özel hayatın gizliliği) bir kısmı haklı olarak kabul edilebilse bile diğer bir kısmı (örneğin,

⁷⁵ Bu konularda geniş bilgi için bkz. Akylmaz, İdari İşlemin Yapılış Usulü, s. 68, 69. '6 Bkz. ibid . s.

idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler ile kurum içi düzenlemeler) haklı olarak kabul edilemez. Çünkü örneğin idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler ile kurum içi düzenlemelere ilişkin bilgi veya belgelerin bilgi edinme hakkı dışında tutulmasının haklı bir gerekçesi bulunmayacağı gibi saydam kamu yönetimi ilkesine de aykırılık oluşturur.

Öte yandan, 4982 sayılı Kanunda; devlet sim, ülkenin ekonomik çıkarları ve ticari sır gibi soyut ve belirsiz kavramların somutlaştırılmaması ve bunlara ilişkin bilgi ve belgelerin kaç yıl süreyle sır veya gizli olarak tutulacağının saptanmaması vahim bir hata niteliğim taşımaktadır. Bu kavramların somutlaştırılmaması ve İdarede yaygın bir şekilde mevcut olan gizlilik kültürünün buna eklenmesi yüzünden yurttaşların bilgi edinme hakkı büyük bir tehlike ve tehdit altında bulunmaktadır. Nitekim yurttaşların bilgi edinme hakkından etkin ve etkili bir şekilde yararlanmadığı Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından 2005 ve 2006 yıllarında yapılan saha araştırmalarıyla da somut bir şekilde ortaya konulmuştur.⁷ Bireyin bilgi edinme hak ve özgürlüğünün etkin ve etkili bir şekilde kullanabilmesini sağlayabilmek için oldukça belirsiz ve soyut bir kavram olan devlet sırrı ve ticari sır ile ülkenin ekonomik çıkarları kavramlarının idari takdire yer vermeyecek ölçüde somutlaştırılması ve hiç bir şeyin sürgit bir şekilde sır veya gizli olarak kalamayacağı ilkesinden hareketle sır veya gizlilik teşkil eden hususların kaç yıl sır veya gizli olarak korunacağını somut bir şekilde belirlenmesi gerekir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 4. maddesinde yabancıların karşılıklılık ilkesi çerçevesinde bilgi edinebilecekleri belirtilmektedir. Bir kere, bilgi edinme hak ve özgürlüğü bir ülkenin ulusal kamu yönetiminin saydam olması amacına hizmet ettiğinden yabancıları için karşılıklılık koşulunun aranması son derece isabetsiz olmuştur. Diğer yandan, karşılıklılık koşulunun saptanması da son derece zor ve gereksiz külfete yol açabilecek niteliktedir. Bu açıdan Türkiye’de ikamet eden tüm yabancı kişilere (gerçek veya tüzel) karşılıklılık koşulu aranmadan bilgi edinme hak ve özgürlüğünün tanınması uygun olacaktır.

Yine, 4982 sayılı Kanunda başvuru sahibine tanınan bilgi veya belgeye erişim olanağı son derece dar tutulmuştur. Daha somut bir deyişle, Kanunun 10. maddesinde; başvuru sahibine istedikleri bilginin onaylı kopyasını alabilme, kopyanın verilmesi olanaksız olması veya belge aslına zarar verecek olması halinde ise belgenin aslının inceletme ve not alabilmesini sağlama, ses kaydını dinletme ve görüntü kaydını izletme olanağı öngörülmektedir. Halbuki, İdarenin Açıklığına İlişkin 11 Nisan 1994 tarihli Kanunun 32. maddesine göre, Belçika yurttaşının idari bilgi veya

TESEV tarafından yapılan saha araştırmalarının sonuçları TESEV tarafından 2005 ve 2006 yıllarında Ankara’da düzenlenen uluslararası konferanslarda da ortaya konulmuştur.

belgelere ulaşması konusunda dört hakkı bulunmaktadır. Bunlar; a) Federal Yönetim Makamının tüm belgeleri yerinde inceleme hakkı, b) Kendi hakkında bilgi alma hakkı, c) bunlardan bir kopya alma hakkı, d) bu belgelerde adı geçen yurttaşın ait yanlış ya da eksik bilgi varsa bunların düzeltilmesini talep etme hakkıdır. Bu haklardan (a) ve (c) hakları, yabancılar için de geçerli bulunmaktadır.⁷⁸ Bilgi veya belgeye erişim hakkının etkin ve etkili bir tarzda kullanılması için Belçika'daki düzenleme tarzına benzer. şekilde düzenlenmesinin yerinde olacağı açıktır.

Bu açıklamalar çerçevesinde; bilgi edinme hak ve özgürlüğü, Genel İdari Usul Kanunu içerisine alınmalı ve yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde yem bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

c. Usul ve Şekil Kuralları Bozukluklarının Sonuçları ile Söz Konusu Bozuklukların Giderilip Giderilemeyeceğinin Gösterilmemesi

Öntasarının bir başka temel eksikliği; usul ve şekil kurallarına aykırılıkların sonuçları daha somut bir deyişle bozuklukların niteliği ve yaptırımının ne olduğunu göstermemesi ve söz konusu aykırılıkların giderilip giderilemeyeceğini belirtmemiş olmasıdır.

Gerçi, pozitif hukukumuzda usul ve şekil kurallarına aykırılığın yaptırımı gösterilmiştir. Gerçekten de, usul ve şekil kurallarına aykırılık, 2577 sayılı Kanunun 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi gereğince idan karar ve işlemin sakatlığı sonucunu doğurur. Yine, Günday'ın naklettiğine göre Danıştay kararlarında, usul bozuklukları; asli şekil noksanlığı- tali şekil noksanlığı şeklinde bir ayrıma gidilmekte, asli şekil noksanlığının idari işlem veya kararın sakatlığı sonucunu doğurduğu, tali şekil noksanlıklarının ise idari işlem veya kararın sakatlamadığı kabul edilmektedir. Danıştay içtihatlarında idari işlem veya kararın sakatlayan noksanlıkla', asli şekil noksanlıkları olarak kabul edilmektedir. Örneğin şekil ve usulde paralellik ilkesine aykırı olarak alınan kararlar, toplantı yapılmadan ve müzakere açılmadan elden imza toplamak suretiyle alınmış bulunan kurul kararları, ya da toplantı ve karar yeter sayısına uyulmadan alınan kararlar asli şekil şartlarına aykırı olarak timmiş kararlar sayılmaktadır. Buna karşılık, tali şekil noksanlıkları, kararın sonucunu etkilemeyen noksanlıklar olarak anlaşılmaktadır. Örneğin; Danıştay, doçentlik sınavının kolokyum aşamasında, jüri üyelerinin akademik gıysilerini giymemelerini, sınav sonucunu etkilemeyecek ve sınavın geçersiz sayılmasını gerektirmeyecek nitelikte bir usul noksanlığı olarak görmüştür.⁷⁹

⁷⁸ Goffaux, Transparence Administrative Et Motivation Formelle Des Actes Administratifs En Bequie, s. 189.

⁷⁹ Gümüş, İdare Hukuku, s. 135.

Asli ve tali (ikincil) şekil noksanlıkları arasında ayırımın nesnel ölçütleri bulunmamakta, yargı organları önlerine gelen olayın özelliklerine göre kendileri bu ayırımı saptamaktadırlar.⁸⁰ Kanımca, yargı organları asli ve tali şekil noksanlığı ayırımını yaparken ellerinde yasal hiç bir ölçütün bulunmaması nedeniyle büyük güçlük ve külfetlerle karşılaşmaktadır. Kuşkusuz asli ve tali şekil noksanlıkları arasındaki ayırımın nesnel ölçütleri bulunmamaktadır. Ancak nesnel ölçütlerin bulunmaması, asli ve tali şekil noksanlıklarının hiç bir şekilde yasal olarak saptanamayacağı anlamına gelmez. Yargı organlarını, asli ve tali şekil noksanlıkları ayırımını belirleme konusundaki külfet ve güçlükten kurtarmak için öznel veya yeterli ölçüde nesnel olmasa da bir takım ölçütler çerçevesinde asli ve tali şekil noksanlıkları ayırımı yapılmalı ve Danıştay'ın içtihatları çerçevesinde asli şekil noksanlıklarının işlemin iptalini, tali şekil noksanlıklarının ise işlemin iptalini gerektirmeyeceği esası benimsenerek Öntasarıya bu doğrultuda hükümler konulması yerinde olacaktır.

Öntasarının bu konuda bir başka eksildiği; usul ve şekil kurallarına aykırılık ve noksanlıkların sonrada ortadan kaldırılıp kaldırılmayacağını belirtmemiş olmasıdır. Bu konuda Günday'm düşüncesi doğrultusunda; asli şekil noksanlıkları ve aykırılıklarının sonradan ortadan kaldırılması ve böylelikle idari karara geçerlilik kazandırılmasının olanaklı olmadığı, buna karşılık tali şekil noksanlıklarının sonradan tamamlanabilmesi ve kararın da noksanlıkların tamamlandığı tarihte değil, ilk alındığı tarihte geçerli sayılacağı⁸¹ esası doğrultusunda Öntasarıya hüküm konulması uygun olacaktır.

d. Kabul veya Ret Kararlarının Verilmesi Usulünden Öntasarıda Bahsedilmemesi

Öntasarının 10. maddesinde idari makamlara başvuru, 11. maddesinde ise idari makamlara yapılan başvuruların cevaplandırılması zorunluluğundan bahsedilmekte ancak İdarenin kabul veya ret kararlarının verilmesi usulünden bahsedilmemektedir. Bu durum, büyük bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

Çağdaş bir idan usul kanunu İdareye; bir başvurunun incelenip incelenmeyeceği hakkında gerekli standartları oluşturmak, bu standartları mümkün olduğunca somuta indirmek ve başvuru değerlendirme standartlarını (olağanüstü idari durumlar olmadığı müddetçe) kendi ilan tahtasında asarak veya başka türlü uygun araçlarla halkın bilgisine sunmak görevlerim vermelidir.⁸² Bahsedilen görevlerin Öntasarıca İdareye yüklenmemesinin yerinde olduğu düşünülmektedir.

80 Gözübüyük ve Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt 1, s. 353.

81 Bkz. Günday, İdare Hukuku, s. 135, 136.

82 Fazla bilgi için bkz. Dursun, Japon Merkezi İdare Yönetimi, s. 52, 53.

İDARECİ ANILARI

Abdülkadir AKSU

1944 yılında Diyarbakır'da dünyaya geldi. İlköğretimini Diyarbakır Cumhuriyet İlkokulu'nda, orta öğrenimini Ziya Gökalp Lisesi'nde yaptı. 1968 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun oldu. Aynı yıl Diyarbakır Maiyet Memurluğuna atandı. 31.07.1968- 26.10.1970 tarihleri arasında maiyet memurluğ görevi esnasında Ergani Kaymakam Refikliği, Bismil İlçesi Sinan Bucak Müdürlüğü, Genç, Akçadağ ve Doğanşehir Kaymakam Vekilliğ yaptı. 1970 yılında 50. Dönem Kaymakamlık Kursu'nu bitirdi. 28 Ekim 1970-01 Ekim 1971 tarihleri arasında İzmir Kınık Kaymakamlığı görevini yürüttü. 01 Ekim 1971-30 Aralık 1972 yılları arasında askerlik görevini yaptı, daha sonra sırasıyla, 06 Ocak 1973-30 Aralık 1976 tarihleri arasında Sarıkaya Kaymakamlığı, 1 Eylül 1976-9 Ekim 1977 tarihleri arasında Malatya İl Emniyet Müdürlüğü, 9 Ekim 1977-30 Ocak 1978 tarihleri arasında Kahramanmaraş Vali Vekilliğ, 31 Ocak 1978-14 Aralık 1978 tarihleri arasında Malatya İl Emniyet Müdürlüğü, 15 Aralık 1978-21 Aralık 1979 tarihleri arasında Merkez Emniyet Müdürlüğü görevlerinde bulundu. Sarıkaya Kaymakamlığı esnasında Devlet Lisan Okuluna devam etti. 21 Aralık 1979- 4 Ocak 1980 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdür Yardımcılığnı vekaleten yürüttü. 4 Ocak 1980-8 Eylül 1980 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdür Yardımcılığı, 12 Eylül 1980-25 Ekim 1980 tarihleri arasında Rize Valiliğ ve aynı zamanda Rize Belediye Başkanlığı, 29 Ekim 1980-06 Şubat 1984 tarihleri arasında Merkezde Vali, 09 Şubat 1984-18 Eylül 1987 tarihleri arasında ise Gaziantep Valiliğ görevlerinde bulunan Sayın Aksu 1985 yılında Yılın Bürokrati seçildi.

Ayrıca idarecilik döneminde göstermiş olduğ üstün başarı ve gayretlerinden trt; 28.01.1974 tarihinde Yozgat Sankaya Kaymakamı iken Yozgat Valisi C Orhan MİRKELEAM, 20.08.1976'da Yozgat Sankaya Kaymakamı iken Yozgat Valisi A. Lami GZEN, 02.01.1978'de Malatya Emniyet Müdürlüğü görevi esnasında Malatya Valisi Rafet KTİRYAKI ve 04.01.1978 tarihinde Kahramanmaraş Vali Vekilliğ görevini yrttrken İçişleri Bakanı Prof. Korkut ÖZAL tarafından takdimnameyle ödüllendirilmiştir.

Gaziantep Valisi iken, 18 Eylül 1987 tarihinde istifa ederek Anavatan Partisinden milletvekili Adayı olan Aksu, 29 Kasım 1987 tarihinde Anavatan Partisi'nden 18. Dönem Diyarbakır Milletvekili seçildi. Aralık 1987 tarihinde Anavatan Partisi Türkiye Büyük Millet Meclisi Grup Başkan Vekili oldu. 31 Mart 1989 tarihinde İçişleri Bakanı olarak atandı, bu görevini 24 Haziran 1991 tarihine kadar yürüttü. 24 Aralık 1995'te ANAP Diyarbakır Milletvekili olarak TBMM'ye girdikten kısa bir süre sonra ANAP Grup Başkan Vekilliğine, ardından GAP'tan Sorumlu Devlet Bakanlığı'na getirildi. 18 Ağustos 1996 tarihinde Anavatan Partisinden istifa eden Aksu, Refah Partisi'ne katıldı. Bu partide Genel İdare Kurulu üyesi ve Genel Başkan Yardımcılığı görevlerinde bulundu. RP'nin Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmasından sonra Fazilet Partisi'ne (FP) girdi. FP'nin kapatılmasının ardından Ak Parti'nin kurucuları arasında yer aldı. Bu partide Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcılığı görevini sürdürdü. 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan seçimde 22. Dönem İstanbul 3. Bölge Milletvekili seçildi. 58. ve 59. Hükümetlerde İçişleri Bakanı olarak görev aldı. Halen 23. Dönem İstanbul Milletvekili olarak TBMM'de görev yapmakta olup Almanca bilmektedir.

Sayın Abdülkadir Aksu, Emine Aksu Hanımefendi ile evli olup, Murat ve Aysu Fatma'nın babasıdır. Merve Aksu, Mine Aksu ve Sare Günay'm da dedesidir.

KAYMAKAM OLMAK İDEALİMDİ

Abdülkadir AKSU

Bir idarecinin sahip olduğu en fazla şey herhaldeanılandır. Yurdun dört bir tarafında değişik yerlerde değişik isimlerle değişik insanlarla birlikte olmak, onların sorunlarına çözüm bulabilmek için gayret etmek, çırpınmak, aynı zamanda birçok olaya tanıklık etmenizi de beraberinde getiriyor. Böylece birçok anılarınız da oluyor. Ben en baştan başlayayım.

İlkokuldan ben kaymakam olmak benim idealimdi. Kendime böyle bir hedef seçmiştim. Rahmetli dedem Diyarbakır dışına gitmemi istemediğinden, benim okumamı pek arzu etmiyordu. Dedeme:

- Gidip okuyacağım kaymakam olacağım, dediğimde o da bana:
- Evet vali olacaksın, diye takıldı.

Tabii, valiliğı o zaman düşünmemiştim. O zaman ki tek idealim kaymakam olmaktı. O nedenle liseyi bitirince, üniversiteye girebilmek maksadıyla sınavlara müracaat ettim.

SINAVLAR VE İDEALLER...

O zamanlar, üniversitelerin büyük çoğunluğunda, fakültelerin sınavları ayrı ayrı yapılıyordu. Orta Doğu Teknik Üniversitesi ile Ankara Üniversitesi'nin ise bütün fakülteleri için bir tek sınav yapılıyordu. Türkiye'nin belli bölgelerinde yapılan bu sınavlara girilebilen merkezlerden biri de Diyarbakır'dı.

Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nin sınavı diğerlerinden önce yapılıyordu. Test yöntemine alışabilmek ve kendimi denemek için bu sınava girdim. Ondan sonra Erzurum'da, İzmir'de, İstanbul'da hemen hemen birçok fakültenin sınavına katıldım. Ama hedefim Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne girmek ve kaymakam olmaktı. Bu idealim gerçekleşmediğı takdirde ise arazilerimizin başında çiftçilik yapacaktım. Bunu da bilimsel yöntemlerle yapabilmek için bilhassa ziraat mühendisliğı okumayı düşünüyordum. Bu sebeple bütün ziraat fakültelerinin sınavlarına da katıldım. Ayrıca açıkta kalmamak için de Alman Filolojisi bölümü sınavına girdim. Çünkü lisede Almancam iyiydi.

Böylece her fakülte için ayrı ayrı müracaatlarda bulunarak, bütün Türkiye'yi Erzurum'dan itibaren adım adım gezdim. Çok sınava başvuracağım için Diyar-

bakır'dan çıkarken beraberimde 30-40'ar tane mezuniyet belgesi, nüfus cüzdanı örneği, sağlık raporu gibi belgelerden hazırlamış ve noterden tasdik ettirmiştım.

Erzurum'da hem ziraat fakültesi hem de filoloji sınavlarına katıldım. O zamanlar Erzurum'da üniversite yeni kurulmuş olduğundan öğrenci yurdu yoktu. İlde fazla otel de olmadığından kalacak yer bulmakta oldukça zorlandık. Sonunda bir yer bulabildik. Ancak oraya da otel demeye bin şahit lazımdı. Bulduğumuz on dört yataklı geniş bir han odasıydı. Biz ise Diyarbakır'dan sınava giden on yedi arkadaştık. Nihayetinde, o gece yatakları birleştirerek birlikte yatıp, ertesi gün sınava girdik.

Sonra İzmir ve Ankara'da sınavlara girdim. Ankara Üniversitesi'nde tek tercih yaptım: Siyasal Bilgiler Fakültesi. Daha sonra İstanbul'a geçtik. Orada Orman Fakültesi, Hukuk Fakültesi ve Tıp Fakültesi sınavlarına girdim. Daha başka hangi sınava girdiğimi şu anda tam hatırlayamıyorum ama benim bütün arzum Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni kazanmaktı...

Daha önce girdiğim Erzurum Atatürk Üniversitesinden sınavı kazandığıma dair haber geldi. Ardından Ege Üniversitesinden gelen haberle Ziraat Fakültesi'ni kazandığımı öğrendim. Ama hep ağırdan alıyor ve Ankara Üniversitesinin cevabını bekliyordum. Bu arada İstanbul'daki bazı okulların sınavları da belli olmuş ve onları da kazanmıştım.

Nihayet Ankara'dan Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni kazandığım haberim aldım. Hemen Siyasal Bilgiler Fakültesi'ne kaydımı yaptırdım. Fakültenin ikinci sınıfında da İçişleri Bakanlığı'ndan burs almaya başladım.

KÖTÜ BİR BAŞLANGIÇ...

Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun olur olmaz Diyarbakır maiyet memurluğuna başladım. Artık, kaymakam olacağım diye, heyecanla büyük bir hedefe yönelmiştim. Ancak, ilk günüm hiç de hoş geçmedi. Vali yardımcısı ahimizin odasına girdim, kendimi takdim ettim:

- Ben yeni maiyet memurunuz Abdülkadir Aksu, dedim. Allah rahmet etsin, sonradan beni çok seven ve çok iyi anlaştığımız abimizle ilk intihamız kötüydü:

- Tamam tamam git kaleme ve başla, dedi.

Hiç beklemediğim bir hareketle karşılaşmıştım. En azından bir meslektaş, bir ağabey olarak bizi oturtması, bazı nasihatlerde bulunması gerekir diye düşünüyordum. Mesleğin ilk gününde ilk hayal kırıklığını yaşamıştım. Ama yola çıkmıştık bir kere...

Kaleme gittim. Yazı işleri şefi olarak yaşlıca ve muhterem bir zat bulunuyordu. Kendimi tanıtip, maiyet memuru olarak atandığımı söylediğimde;

- Tamam tamam orada bir yere otur, dedi.

Böylece bu güzel mesleğe, bu heyecanla beklediğim ve arzu ettiğim mesleğe böyle tatsız bir şekilde başlangıç yapmış oldum. Ama daha sonra hem o yazı işlen şefi, hem de o vali yardımcısı beni gerçekten çok sevdiler. Vali yardımcımız beni yanından ayırmaz oldu. Nereye giderse muhakkak beni de yanına alır, gündüzleri odasında oturturdu. O dönemde ondan çok istifade ettim ve kendisinden çok şey öğrendim. Çok iyi bir idareciydi, "Allah her valiye böyle bir vali muavini nasip etsin" diye hep düşünmüşümdür. Çünkü çok titizdi, önüne gelen dosyaları çok dikkatli bir şekilde incelerdi. Görev aşkı ve sorumluluk duygusu vardı. İdareyle ilgili bütün mevzuatı gün be gün takip eder, bütün yasa değişikliklerim anında işlerdi. Sağ olsun, beni sevdiğinden mevzuatla ilgili kayıtlarımı bana devretmişti. Daha sonra emekli olup Gaziantep'e yerleşmişti. Onun vefatında ben de Gaziantep Valisi idim. Kendisine çok yakışır bir cenaze töreni yaptırđım. Allah rahmet eylesin...

Mesleğe böylece başladım. Nahiye müdürlüğü, kaymakam refikliği ve kaymakam vekilliklerinden sonra kaymakamlık kursuna katıldım. Kurstan sonra kura çekip Kınık Kaymakamlığına başladım. Oradan da Sankaya Kaymakamlığına tayin oldum.

ŞİKAYET PEŞİN, MÜRACAAT TAKSİTLE...

Sankaya Kaymakamlığımda ilginç bir olayla karşılaştım. Bir vatandaşımız Bakanlığa "Sankaya Kaymakamı haksız olarak benim arazimi benden aldı, falana verdi" diye şikâyetle bulunmuştu. Dilekçe vilayet aracılığıyla Kaymakamlığa geldi. Böyle bir işlem yapıp yapılmadığı soruluyordu. Yazı işleri evrakından konuyu araştırdık. Ancak ne öyle bir vatandaşın müracaatı vardı, ne de biz öyle bir karar vermiştik. Bunun üzerine jandarma vasıtasıyla o vatandaşı bulduk. Yaşlıca bir zattı. Dilekçeyi gösterdim;

- Amca bu senin mi? dedim.
- Benim, dedi,
- İmza da senin mi?
- Benim.
- Sen bizi şikâyet etmişsin ama senin bize herhangi bir müracaatın var mı?
- Yok, Kaymakam Bey.
- Allah Allah nasıl oluyor peki?
- Cevabı ilginçti:
- Gelip müracaat ettiğimde hakkımı başkasına verme, bana ver diye, peşinen önceden şikâyet ettim!

NİSAN 1...

İlçelerde 1 Nisan şakaları fazla yapılır. Herkes birbirini o gün 1 Nisan şakasıyla aldatmaya kalkar. Kınık Kaymakamlığım sırasında ilçede bir ilkokul müdiresi vardı. O gün sabah erkenden başta ilçenin milli eğitim müdürü olmak üzere birçok daire müdürünü, öğretmenleri, okul müdürlerini 1 Nisan şakası diye her birini bir yerlere göndermiş. Öğleye doğru milli eğitim müdürü ve bir iki arkadaş bana geldi:

- Bu müdire hanım bugün hepimize 1 Nisan şakası yaptı, hepimizi perişan etti. Ne olur biz de buna esaslı bir şaka yapalım, dediler.

Bunun üzerine düşündük. Bu müdiremiz, il merkezinde bir ilkokul müdürlüğüne yani İzmir'e geçmek istiyordu. Kararname gibi bir şey yazdık, ilçe milli eğitim müdürü ve tarafımdan imzalanarak kendisine tebliğ edildi. Yıllardır beklediği ve arzu ettiği neticeye kavuştuğu için müdire hanım o günün 1 Nisan olduğunu, kendisinin bütün millete sabahtan ben 1 Nisan şakası yaptığını hiç düşünmemişti. Bir sevinçle yazıyı aldığı sırada kendisini ziyarete gelen başka bir ilkokul müdürü:

- Merhaba hoca hanım, hayırdır ne bu sevinç? diyor.
- Valla, İzmir'e tayinin çıktı.

Öyle deyince müdür arkadaşı bozuluyor:

- Ben senden kıdemliyim, ben bu kadar senelik müdürüm, ben kaç yıldır tayin istiyorum, olmuyor da senin tayinin nasıl olur? diye hakarete, hatta hakareti de aşan küfürlere başlıyor. Hem müdire hanıma, hem de kendi okulunda çalışan kız kardeşine ağır sözler sarf ediyor.

Bunun üzerine hoca hanım ağlayarak milli eğitim müdürüne gidiyor ve diyor

ki:

- Bu adam bana hakaret etti. Hadi ben bekârim da kardeşim evli, ona da bir sürü laf söyledi, ben bu kişiyi şikâyet edeceğim. Milli eğitim müdürü koşarak bana geldi:
- Kaymakam bey. Yaptığımız 1 Nisan şakası mahkemelik oldu, dedi. Bende hadi hallet bakalım, caydırmaya çalış, diye onu görevlendirdim. Konu sonunda tatlıya bağlandı. Ama, hem tayininin 1 Nisan şakası olması, hem de bir sürü hakaret ve küfürle karşılaşması sebebiyle müdire hanım iki yönden şok olmuştu...

VALİYE SUİKAST GİRİŞİMİ...

Malatya Emniyet Müdürlüğüm sırasında da epey anılarım oldu. Bu anılardan

bir tanesi çok önemli. Ben gece ekiplere sık sık uygulama yaptırırdım. Asayiş, mali şube, narkotik gibi şubelerin personellerinden oluşan karma ekiplerle, umumiyetle gece operasyonları yapardık.

Yine böyle bir gece Hekimhan yolunda Malatya'ya giriş istikametinde bir arama ve kontrol sırasında üç dört kişilik bir grup polisin dikkatim çekiyor. Şüphe üzerine yapılan, ciddi bir aramadan sonra üzerlerinden silah çıkıyor. Sorgulamaya alınca itiraf ediyorlar:

- Biz Valiyi kaçırmaya gelmiştik, diyorlar.

O zamanki aşırı sol örgütlerin birinci hedefi Malatya Vahşiydi. Emniyet Müdürü olarak ikinci hedeflen de bendim. Bu grup Vahye karşı bir eylem hazırlığındaymış. Nasıl yapacaklarını, nöbetçi polisleri nasıl etkisiz hale getireceklerini, tüm planlarını sorgulamada itiraf ettiler.

KAHRAMANMARAŞ'TA KARŞILAMA TÖRENİ...

Malatya Emniyet Müdürlüğünden Kahramanmaraş Vah Vekilliği'ne tayin oldum. Kahramanmaraş'ta göreve başlamak üzere arkadaşlarla vedalaşıp Malatya'dan yola çıktım.

Yol üzerinde Pazarcık'ı geçtikten sonra kayaların üzerine ve bazı köprülerde zemini beyaza boyadıklarını ve üzerine de “faşist vali defol”, “faşist katil vah Maraş'ı sana mezar yapacağız” şeklinde yazılar yazdıklarını gördüm. Ben bunları okuyunca, “Benden önceki Vah bey ne sıkıntılar yaşamış.” “Demek ki Malatya Valisi gibi Kahramanmaraş Valisi'de sol örgütlerin hedefiymiş.” diye kendi kendime düşündüm. Kahramanmaraş'a biraz daha yaklaşıp sanayi sitesinin bulunduğu mevkiye geldiğimizde, o zaman henüz site inşaat halindeydi. Bu sefer duvarlara yapıştırılmış afişler dikkatimi çekti. Şoföre aracı yavaşlatmasını söyleyerek yazılanları okuyunca yapılan bütün bu “hazırlıkların” benim için olduğunu hayretle fark ettim. Çünkü afişlerde “faşist katil vali eski Malatya Emniyet Müdürü yeni Maraş Valisi Abdülkadir Aksu defol!” yazıyordu. “Karşılama törenini erken başlatılar!” diye düşündüm. Şehre doğru yaklaştıkça şehrin dışındaki binalara, boş evlere bu afişlerin yapıştırılmış olduğunu gördük. Yani “eski Malatya Emniyet Müdürü yeni Maraş Valisi Abdülkadir Aksu defol!” gibi bir karşılamayla göreve başladık.

Görevime başladıktan bir hafta sonra, gece sabaha karşı emniyetten ve beni seven eş, dost ve arkadaşlarım tarafından beş sayfalık bir bildin getirildi. O zamanın ismi bilinen terör örgütü tarafından hazırlanmış ve benim Malatya Emniyet Müdürlüğüm döneminde neler yaptığımı kendilerine göre anlatan ve sonunda “Maraş sana mezar olacak”, diye biten bir bildiri.

Böyle bir karşılama ile Kahramanmaraş'taki yeni görevimize başlamış olduk.

MALATYA'YA DÖNÜŞ...

Kahramanmaraş'taki görevimden alınma olayım da enteresan gelişmelerle gerçekleşti. Ecevit Hükümeti yeni kurulmuş, henüz güven oyu almamıştı. Sayın Ecevit Başbakan, Sayın İrfan Özyaydınlı İçişleri Bakanı, Sayın Galip Demirel de İçişleri Bakanlığı Müsteşarıydı.

Sayın Bakan, Bakanlar Kurulu belli olunca hemen gelmiş, Bakanlığı devralmış. Bakan, Müsteşarlık görevim vermeyi düşündüğü kişiyle birlikte çalışıyor. Ancak bu sırada sorması gereken hususlar olduğunda Galip Bey'i de makama çağırıyorlar. Bu sırada Galip Bey, Bakan Beyin "ilk iş Maraş Valisini görevinden alın eski görevine iade edin" talimatı verdiğine kulak misafiri olmuş. Makamdan çıkar çıkmaz beni aradı:

- Bak Abdülkadir, haberin olsun talimat verirken duydum, seni görevinden alıyorlar, dedi.
Ben de;
- Ağabey, canın sağ olsun. Ben zaten hazırım, eşyayı toparlamış bekliyorum, dedim.

Ecevit hükümeti kurulduğunda ve Bakanlar Kurulu açıklandığında ben hanıma zaten eşyalarımızı toplamasını söylemiştim.

Akşama doğru tayin enirimiz geldi : "Kahramanmaraş Vali Vekili Abdülkadir Aksu, asli görevi olan Malatya Emniyet Müdürlüğü'ne iade edilmiştir."

Tüm hazırlıklarımızı zaten yapmış olduğumuz için hemen ertesi günü vedalaştık ve ayrıldık. Kahramanmaraşlılar güzel bir uğurlama yaptılar; yüzlerce arabayla Malatya'ya kadar bana eşlik ettiler. Malatya Belediye Başkanı rahmetli Hamı do:

- Madem bu misafirlerimiz Kahramanmaraş'tan Malatya'ya kadar sana eşlik etmişler, bende onları öğle yemeği yedirmeden göndermem, dedi.

Kahramanmaraş'tan gelen arkadaşlarla öğle yemeği yedikten sonra vedalaştık. Onlar Kahramanmaraş'a geri döndü biz ise emniyet müdürlüğü görevimize başladık.

BİR İL, İKİ EMNİYET MÜDÜRÜ...

Ben Kahramanmaraş Vali Vekilliği'ne atandığımda bir hata yapılmış; sanki asaleten atanmışım gibi Malatya Emniyet Müdürlüğü'ne de asaleten İsmail Köse atanmıştı. Ben eski görevime iade edilince Malatya'da aynı anda iki emniyet müdü-

rü görev başına gelmiş oldu. Zannedersem bu bizim idarede çok ender görülen bir olaydır. Diğer emniyet müdürüne hitaben:

- İsmail şehri ikiye bölelim, yansı senin yarısı benim olsun. Başka nasıl idare edeceğiz? Aynı anda iki emniyet müdürüyüz, dedim.
Ben o gece kalıp ertesi gün rapor alarak ayrıldım.
Ayrılışım sırasında yine hiç unutamayacağım bir olay oldu. Rahmetli Hamido ve arkadaşlar,
- Kahramanmaraşlılar seni buraya kadar getirdiler. Biz de seni Diyarbakır'a kadar götüreceğiz, dediler.
O gün belediye meclis toplantısı olmasına rağmen toplantıyı erteleyip beni Malatya'dan Diyarbakır'a kadar uğurladılar.

EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜNDEN ŞUBE MÜDÜR MUAVİNLİĞİNE...

Sayın İsmail Köse de Malatya Emniyet Müdürü olduğu için beni aynı gün Merkez Emniyet Müdürlüğüne geçici görevle almışlardı. Daha sonra beni Adıyaman Emniyet Şube Müdür Muavinliği'ne atadılar. Hiç olacak gibi değildi. O zamanki yasaları inceledim: Emniyet Teşkilat Yasası'nda Adıyaman 3. sınıf ildi ve orada şube müdürlüğü kadrosu yoktu. Şube şefliği vardı. Şube şefinin rütbesi de emniyet amin veya başkomiser seviyesinde iken, ben 1. sınıf 1. derece emniyet müdürüydüm. Böyle olduğu halde Adıyaman Emniyet Şube Müdür Muavini olarak, yani bir emniyet amiri veya başkomiserin emrine tayin oluyordum. Hemen Danıştay'a dava açtım.

Bu süreçte raporlu olduğum için Merkez Emniyet Müdürlüğü görevine başlamadığım gibi Malatya Emniyet Müdürlüğü görevimden de ayrılmamıştım. Dava maalesef hemen neticelenmedi. Yürütmeyi durdurma talepleri çok kısa sürede neticelendirildiği halde, benim talebimin neticelendirilmesi uzun sürdü.

Bu arada normalde Malatya Emniyet Müdürlüğü'nden maaş almam lazım iken; aybaşı geldiğinde maaş için müracaat ettiğim Malatya Emniyet Müdürlüğü iliştiğim kesildiği gerekçesiyle maaşımı ödemedi. Çünkü Adıyaman Emniyet Şube Müdür Muavinliğine tayinim çıkınca Bakanlıktan, Emniyet Genel Müdürlüğünden talimat verilmiş ve raporlu olduğum halde iliştiğim kesilmişti. Konuyu Emniyet Genel Müdürlüğü'ne sorduğumda bana:

- Sen halen Malatya Emniyet Müdürüsün, buradan sana maaş ödeyemeyiz, dediler

Bütün sıkıntıların yanında üç dört ay da maaş alamadım. Nihayet Danıştay'ın bu tasarrufla ilgili yürütmeyi durdurma karar vermesiyle beraber aslı görevim olan Malatya Emniyet Müdürlüğü'ne iade edildim.

MÜSTEŞARLA GÖRÜŞME...

Böylesine sıkıntılı bir dönemde bir de Danıştay kararının uygulanması konusunda sıkıntılar yaşadım. İşte o zaman, daha önce hiç adım bile atmadığım Bakanlığa gelip Müsteşarla görüştüm. Bu görüşmeyi hiç unutmam. Müsteşarın huzuruna geldiğim zaman:

- Sayın Müsteşar bir tasarrufta bulunmuştunuz ve siz kendinize göre haklıydınız ben de haksızdım. Ancak Danıştay sizin haksız benim haklı olduğumu tescil etti ve yürütmeyi durdurma karar verdi. Şimdi bu sebeple Bakanlığa ilk defa geliyorum. Lütfen karar uygulayın, dedim.

Önce biraz günah çıkarttı,

- Bu olanlardan benim haberim yok, dedi.
- Sayın Müsteşar. Bir Vah Vekili, bir İl Emniyet Müdürü şube müdür muavinliğine tayin oluyor ve sizin haberiniz olmuyor öyle mi? Bütün Bakanlık emrinizde, teftiş kurulu emrinizde. Vah Vekilliği yaptığım dönemde herhangi bir kabahatim, suçum varsa gönderin müfettişi yaptırın teftişinizi. Suçluysam cezamı çekmeye razıyım. Ancak neden bana bu muamele reva görülüyor? Vali Vekilliğinden, Emniyet Müdürlüğünden Şube Müdür Muavinliğine tayin oluyorum. Ben bunu anlayamıyorum, dedim.

Zorlandı, mazeret olarak dedi ki:

- Sen çok genç yaşta Vali oldun.
- Bu benim mi kabahatim? Şimdiki iktidar sizi Müsteşar yaptı. Siz bir şey diyebildiniz mi? Ben bu Bakanlığın memuruyum Vali Vekili tayin ettiler, gittim göreve başladım.
- Benim bir kabahatim, kusurum, eksikğim, yanlışım varsa tekrar ediyorum müfettiş gönderin, yapsın tahkikatını, soruşturmasını neyse hesabını vereyim. Lütfen kararı uygulayın, dedim.

O zaman,

- Kardeşim, senin orda can güvenliğin yok, dedi.
- “Benim öyle bir endişem yok, öyle bir talebim de yok. Kaldı ki bu ülkede bir vali, bir emniyet müdürü can güvenliğim yok diyorsa vay o ülkenin haline” diye düşünerek,

- Sayın Müsteşarım. Benim öyle bir endişem yok. Lütfen karan uygulayın. Ben gidip görevime başlayacağım, dedim.

Tabı karan yine uygulamadılar. Ben sıkıntıdaydım: Maaş alamıyordum. Eşyalar Kahramanmaraş'ta bir depoda, hanım ve çocuklar Diyarbakır'daydı. Bir an evvel yerimin belirlenmesi, nerde olacağımın bilinmesi lazımdı.

Benden “Merkez Emniyet Müdürlüğünü kabul ediyorum ve Danıştay kararını uygulanmış kabul ediyorum” şeklinde bir dilekçe aldılar. Ben de yaşadığım bütün bu sıkıntılardan kurtulmak için istedikleri şekilde bir dilekçe verdim. Böylece Merkez Emniyet Müdürlüğü'ne tayinim yapıldı. Nihayetinde Kahramanmaraş Vah Vekilliği ve Malatya Emniyet Müdürlüğüm de bitmiş oldu.

POSTADAN ÇIKAN BOMBA...

Bütün bunlar olurken, yanı ben Diyarbakır'da, Ankara'da işlerimi takip ederken gazetelerde bir haber çıktı: “Adıyaman Emniyet Müdür Muavinine bomba gönderildi!”

Gazeteler, şube müdür muavinliği ile emniyet müdür muavinliği arasındaki inceliği bilemedikleri için “Adıyaman Emniyet Müdür Muavini Abdülkadir Aksu' ya bombalı paket” diye manşet attılar.

Hatırlarsınız o dönemin Malatya Belediye Başkanı Hamido'ya bir bombalı paket gönderilmişti. Hamido bunu açınca kendisi, gelini, torunları şehit olmuştu. Bu olaydan yaklaşık on ila onbeş gün sonra bu olay patlak verdi.

Aslında olay şöyle gelişmiş: Rahmetli Hamido'ya gönderilen paketle ilgili Ankara'dan giden uzmanlar araştırma yaparken, o paketin Ankara Emek Postanesi'nden pastaya verildiğini tespit etmişler. Emek Postanesindeki ilgili gişе memurunu sorguya aldıklarında memur olayı hatırlayarak, tarih ve eşgal bilgileri vermiş. Ancak iki adet paket olduğundan bahsederek birisinin Malatya diğerinin Adıyaman'a gönderildiğini söylemiş. Bunun üzerine Emniyet, hemen Adıyaman PTT'yi arayarak ellerinde böyle bir paket olup olmadığı hususunu sormuş. Bana gönderilmiş olan bombalı paketin Adıyaman'da olmadığı için postanede bekletildiğini öğrenen emniyetten bir ekip paketi teslim almak üzere Adıyaman'a gönderilmiş ve paket Ankara'ya getirilmiş.

İngiltere Scotland Yard'tan iki adet bomba uzmanı talep edildi. Gelen uzmanlarını talebi üzerine Hacettepe Üniversitesi Radyoloji Bölümü'nde o bombalı paketin her yönden röntgen filmleri çekildi. İngiliz uzmanlar bu röntgen filmlerinden yararlanarak bomba mekanizmasını çözdüler ve paketi patlamadan açtılar. O tarihlerde

Ankara Emniyet Müdürlüğü'nün arkasında Yusuf Kahraman Polis Okulu vardı. Bomba uzun süre bu polis okulundaki küçük müzede “Abdülkadir Aksu'ya gönderilen bombalı paket” olarak teşhir edildi.

Görev yaptığım yıllar boyunca birçok kez terör örgütünün hedefi oldum. İlk Bakanlık yaptığım dönemden sonra siyasi işlerim için kullandığım büroda oturduğum sırada Ankara Emniyeti Müdürü Mehmet Canseven -şu anda Merkez Valisi- arkadaşımız bir heyecanla büroma geldiler. Yanında zannedersen emniyet müdür muavini bir arkadaş da vardı.

- Efendim size suikast için gelmiş bir timi yakaladık, dedi.

Bölücü terör örgütünün dağ kadrosundan gelen bin bayan üç kişilik bir tim, üzerlerinde büromun krokisi, benimle ilgili bilgiler ihtiva eden belgelerle birlikte yakalanmışlardı. Büro zaten bizim siyasi büromuz, yani milletvekili bürosu olduğu için her zaman herkese açıktır, isteyen herkes gelir gider. Allah'ın büyük bir lütfü; Ankara Emniyeti benim Malatya Emniyet Müdürlüğüm sırasında karşılaştığım olayda olduğu gibi tesadüfi olarak bir uygulama sırasında bunları yakalamıştı. Sanıklar Ankara'ya bana suikast düzenlemek için geldiklerim itiraf ettiler. Bu olay Bakanlıktan ayrıldıktan kısa bir müddet sonraydı.

Bakanlığım sırasında da rahmetli annemi kaçırmaya gelen bir grup Diyarbakır'da yakalandı. Türkiye'ye gönderilmiş ve annemin bulunduğu apartmana yakın bir apartmanda da daire kiralamışlar, gözetlemeye başlamışlar. Bu kişilerin yakalandıktan sonraki ifadeleri ve üzerlerinde çıkan belgelerden anladığımız kadarıyla bunlara özel eğitim verilmiş, Daha sonra gerçek olup olmadığını teyit edemediğimiz bir duyuma göre aynı zamanlarda Ankara'da da aileme karşı kaçırma gibi bir eylem hazırlığı varmış.

Bir de son olarak şunu belirtmek isterim ki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ismi geçince Sayın Turgut Özal'ı rahmetle anıyorum. Bu fonlar O'nun ülkemize kazandırdığı önemli bir kurum ve önemli bir fondur. Biz Kaymakamken, Valiyeen kapımıza gelen fakir ve fukara, kimsesiz, sahipsiz kişiler bir yardım talebinde bulunduğuş zaman ona yardım konusunda büyük sıkıntılar yaşırdık. Çünkü fon gibi bir imkânımız yoktu. İşte bu Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ve fonun imkânlarıyla kurulan vakıflar il ve ilçelerde çok büyük hizmetler yapılmasına vesile oldu.

İşte bu fon ilk çıktığı zaman ben Gaziantep Vahşiyim. Zannedersen ilk aşevini açan vilayetlerden birisi Gaziantep oldu. Bu aşevinin birkaç yönden çok büyük anlamı vardı: Birincisi bu aşevi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıftan 'bün-

yesinde kurulan ilk aşevlerinden birisidir. İkincisi bu aşevi tarih boyunca dedelerimizin de kervan saraylar, hanlar yaptırarak yoldan geçenlere yardımcı olduğu tarihi İpek Yolu üzerinde kurulmuştu. Üçüncüsü bu aşevinin binasını Gaziantep İl Özel İdaresi'ne yaptırdık ve örneğin erzakını esnaftan, etim İhracatçılar Birliğinden, sebze meyvesini halden temin ederek fona yük olmamasını sağladık. Dördüncü bir özelliği de -ki bu çok önemlidir- kendileri gelemeyecek durumda olan fakir, fukara, kimsesiz, sahipsiz ve yatalak insanlara evlerine servis yapılarak aşevinin hizmetlerinden her gün faydalanmaları sağlandı.

Ayrıca Gaziantep'teki bütün bakıma muhtaç fakir, fukarayı da mütevellî heyet üyeliğine getirdiğim Mehmet Tekerlek'le beraber tespit ettim. Hatta mağaralarda yaşayan kimsesiz, sahipsiz, zavallı insanlara işte bu fon sayesinde sahip çıktık. Bu insanların yakacağını, ilaçlarını, okula giden çocukları varsa kitap kırtasiye giderlerini temin ettik. Böyle hayırlı bir hizmetimiz de oldu.

Hayır deyince Diyarbakır'da okuduğum çocukluk ve gençlik yıllanma dair rahmetli dedemle ilgili bir anımı da paylaşmak isterim. Ramazan ayı içerisinde rahmetli dedem her akşam iftara bildiği tanıdığı bir fakiri veyahut da o anda yoldan çevirdiği bir dilenciye davet ederdi. Biz 5 kardeşlik ve sofraya gelen yabancı birini yadırgayıp,

- Tamam gelsin, yemek yesin ama hiç olmazsa bizimle aynı sofrada oturmasın, dediğimizde,
 - Rahmetli dedem,
 - Yaptığın hayra sevabı misafirin de bizimle aynı sofraya oturmasındandır derdi.
- Dedemin yaptığı bu hayır ve söylediği bu söz hiç aklımdan çıkmaz.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Temmuz 2007 - 30 Eylül 2007 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Osman GÜNEŞ'in Yurtdışı Ziyaretleri

- Romanya İçişleri Bakanı Vasile BLAGA'nın daveti üzerine, 4-6 Temmuz 2007 tarihleri arasında anılan ülkeye resmi bir ziyarette bulunmuşlardır.

Yurtdışından Gelen Ziyaretçileri

- Vietnam Kamu Güvenliği Bakanı General Le Hong AHH ve beraberindeki heyet, heyetler arası görüşmeler yapmak ve Güvenlik ve İşbirliği Anlaşmasının imzalanması için 22 Ağustos 2007 tarihinde resmi bir ziyaret gerçekleştirmiştir.

İçişleri Bakanı Prof. Dr. Beşir ATALAY'ın Yurtdışından Gelen Ziyaretçileri

- Irak İçişleri Bakanı Jawad BOLANİ, 26.09.2007 tarihinde İçişleri Bakanı Prof. Dr. Beşir ATALAY'a resmi bir ziyarette bulunmuşlardır. Yapılan heyetler arası görüşmelerde güvenlik sorunları ele alınmış olup Türkiye ile Irak arasında terörle mücadele konusunda anlaşma imzalanmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- 10-11 Eylül 2007 tarihlerinde Çin Halk Cumhuriyeti(Pekin)'nde düzenlenecek olan "2008 Olimpiyat Oyunları Güvenlik İşbirliği Uluslararası Konferansı"na katılmak üzere Vah Müsteşar Şahabettin PIARPUTun başkanlığında Mülkiye Başmüfettişi Yılmaz ARSLAN ve heyet üyeleri 08.-13 Eylül 2007 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.
- Merkezi, Bölgesel ve Yerel Düzeyde Ekonomik ve Sosyal Uyum Tedbirlerinin Uygulanma Kapasitesinin Geliştirilmesi Konusunda DPT'ye Destek Projesi kapsamında, 15-21 Temmuz 2007 tarihleri arasında yapılacak olan çalışmaya katılmak üzere Müsteşar Yardımcısı Mustafa TEKMEK, Avusturya, Macaristan ve Slo-venya'ya resmi ziyaretlerde bulunmuşlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR, ileriye dönük işbirliği imkânlarının değerlendirilmesi amacıyla Kırgız Cumhuriyeti Doğal Afetler Bakanlığının resmi daveti üzerine anılan ülkeye resmi bir ziyaret gerçekleştirmiştir.

Teftiş Kurulu Başkanlığı

- Teftiş Kurulu Başkan Yardımcıları Cumhuriyet ÇİLESİZ ve Mehmet ERGEN-OĞLU, 4 Temmuz - 4 Ağustos 2007 tarihleri arasında Sınır Güvenliği ile ilgili çalışmalara katılmak üzere Romanya'ya gitmişlerdir.

- 12-18 Ağustos 2007 tarihleri arasında, Teftiş Kurulu Başkanı Kerem AL ve Başkan Yardımcısı Mehmet Ali ÖZKILINÇ, Bağımsız Kolluk Şikayet Mekanizması konulu çalışmalara katılmak üzere İngiltere'ye resmi bir ziyaret gerçekleştirmişlerdir.

İdari ve Mali İşler Dairesi

- 14-17 Ağustos 2007 tarihleri arasında Londra(İngiltere)da yapılan “İnsan Hakları Reformlarının Uygulanmasına Destek Projesi” çalışmalarına katılmak üzere İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı Mükerrrem UNLÜER katılmıştır.

Hukuk Müşavirliği

- 17-23 Ağustos 2007 tarihleri arasında Londra (İngiltere) da yapılan “İnsan Hakları Reformlarının Uygulanmasına Destek Projesi” çalışmalarına katılmak üzere 1. Hukuk Müşaviri Murat KOCA, anılan ülkeye gitmiştir.

İller İdaresi Genel Müdürlüğü

- “9. Birleşmiş Milletlerin İsimlerin Standardizasyonu Konferansı”na katılmak üzere İller İdaresi Genel Müdürü Ahmet ALTIPARMAK, 20-31 Ağustos 2007 tarihleri arasında Amerika Birleşik Devletleri'ne gitmiştir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 28 Ağustos -2 Eylül tarihleri arasında “Belediye Ortaklık Ağları Projesi”nin koordinasyon ve inceleme toplantısına katılmak üzere Mahalli İdareler Genel Müdür Vekili Bülent KILINÇ, İsveç'e çalışma ziyareti gerçekleştirmiştir

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- Almanya'nın Münih şehrinde 4-8 Eylül 2007 tarihleri arasında yapılan Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Genel Kurul ve Çalışma Grubu toplantılarına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Mustafa DÖNER katılmışlardır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

- 93. Dönem mensup 43 Kaymakam Adayının katılımıyla, 19 Mart 2007 tarihinde başlayan 27. Dönem Yabancı Dil Kursu 20 Temmuz 2007 tarihinde sona er-

miştir. Kursta; Kaymakam Adaylarından 5'i Almanca, 5'i Fransızca, 33'ü ise İngilizce dil eğitimi almıştır.

23-27 Temmuz 2007 tarihleri arasında Eğitim Dairesi Başkanlığında, 93. Döneme mensup 43 Kaymakam Adayının katılımıyla; yurtdışı eğitimi öncesinde Bölücü Faaliyetlere Yönelik Eylem Planı Çerçevesinde terör örgütünün yurtdışı faaliyetleri hakkında çok yönlü olarak eğitilmeleri amacıyla 2. Dönem Yurtdışı Oryantasyon Kursu düzenlenmiştir.

Türkiye'de İnsan Plakları Reformlarının Uygulanmasına Destek Projesi kapsamında; Türkiye'de İnsan Hakları Alanında yapılan Reformların Uygulanmasının desteklenmesi ve Avrupa İnsan Hakları Standartlarına yönelik özellikle kolluk kuvvetlerinin eğitimi, insan hakları kurullarının ulusal kapasitesinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi, yöneticilerin kontrol ve gözetim kapasitelerinin artırılması ve yönetilen konumda bulunan kolluk mensuplarının da bu husustaki farkındalık seviyelerinin artırılması amacıyla, 03-05 Eylül 2007 tarihleri arasında yapılan 131. Dönem Mülki İdare Amirleri Seminerine 5 Mülki İdare Amiri, 06-08 Eylül 2007 tarihleri arasında yapılan 132. Dönem Mülki İdare Amirleri Seminerine 4 Mülki İdare Amiri, 10-12 Eylül 2007 tarihleri arasında yapılan 133. Dönem Mülki İdare Amirleri Seminerine 6 Mülki İdare Amiri katılmıştır.

• Genel İdare Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Bakanlık personelinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında; 25 Haziran-13 Temmuz 2007 tarihleri arasında 16 Bakanlığımız personelinin katılımıyla 141. Dönem Bilgisayar Kursu (Temel Düzey), 16-20 Temmuz 2007 tarihleri arasında 18 Bakanlığımız personeli katılımıyla 142. Dönem Bilgisayar Kursu (Powerpoint Sunu Hazırlama Programı), 18 Temmuz-03 Ağustos 2007 tarihleri arasında 5 Bakanlığımız personelinin katılımıyla 143. Dönem Bilgisayar Kursu (Temel Düzey) gerçekleştirilmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen ve Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgisayar Sınıfında gerçekleştirilen 1. Dönem Web Tabanlı Yazılım Eğitimine 03-08 Eylül 2007 tarihleri arasında 180 Nüfus Personelinden oluşan 1. grup, 10-15 Eylül 2007 tarihleri arasında 176 Nüfus Personelinden oluşan 2. grup, 17-22 Eylül 2007 tarihleri arasında 172 Nüfus Personelinden oluşan 3. grup, 24-29 Eylül 2007 tarihleri arasında ise 181 Nüfus Personelinden oluşan 4. grup katılmıştır.

Bakanlığımızca hazırlanan yıllık Eğitim Planı çerçevesinde 2007 Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarında gerçekleştirilen 12 eğitim faaliyetiyle; 101 'i Mülki İdare

Amiri, 748'i Genel İdare ve diğer hizmet sınıfları personeli olmak üzere 849 kişiye eğitim verilmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 7 Temmuz 2007 tarih ve 26575 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/9174 sayılı karar ile açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine; Sağlık Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Dr. Mehmet Ulvi SARAN’ın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 71 ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 18 Eylül 2007 tarih ve 26647 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/9249 sayılı karar ile açık bulunan 1 inci derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına; Eski Kamu İhale Kurulu Üyesi Bilal KARACA’nın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 71 ve 74 üncü maddeleri, 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesi ile 298 sayılı Kanunun EK: 7’nci ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 53 üncü maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- İçişleri Bakanlığının 19.09.2007 tarihli ve 14475 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 6’ncı maddesi ile 23.04.1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesine göre, 22 Eylül 2007 tarih ve 26651 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/12604 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 19.09.2007 tarihinde Ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanması kararlaştırılmıştır.

19/09/2007 TARİHLİ VE 2007/12604 SAYILI KARARNAMENİN EKİ LİSTESİ

LİSTE

- 29-Eylül 2007 tarih ve 26658 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2007/9316 sayılı karar ile,

1. Derece Kadrolu

Hukuk Müşavirliklerine; Bolu Vali Yardımcısı Dr. İsmail EROGLU, Tekirdağ Vali Yardımcısı Vedat BÜYÜKERSOY, Ağrı Vali Yardımcısı Dr. Adnan ÇİMEN ve Beypazarı Kaymakamı Haluk NADİR’in,

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne; Bolu Vali Yardımcısı Mustafa ÖZTAŞ'ın,

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne; Sarıgöl Kaymakamı Muhammet KIRILMAZ'ın,

Eskişehir Vali Yardımcılığına; Kaçakçılık İstihbarat Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanı Dr. Ömer Faruk GÜNAY'ın,

İzmir Vali Yardımcılığına; Personel Genel Müdür Yardımcısı Osman AKBAŞ'ın,

Balıkesir Vali Yardımcılığına, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Ahmet Hamdi USTA'nın,

Mersin Vali Yardımcılığına; Hukuk Müşaviri Ahmet Hikmet ŞAHİN'in,

Edime Vali Yardımcılığına; Hukuk Müşaviri Haşan Hüseyin TÜRKÖGLÜ'nün,

Denizli Vali Yardımcılığına; Hukuk Müşaviri Abdullah ACAR'ın,

Erzurum Vali Yardımcılığına; Hukuk Müşaviri Mahmut YILDIRIM'ın,

Aksaray Vali Yardımcılığına; İzmir Vali Yardımcısı İsmail ÜSTÜNER'in,

Nevşehir Vali Yardımcılığına; Kocaeli Vali Yardımcısı Ruhi PAKER'in,

Amasya Vali Yardımcılığına; Gaziantep Vali Yardımcısı Gökhan Veli KİŞİOĞLU'nun,

Tekirdağ Vali Yardımcılığına; Kayseri Vali Yardımcısı Mehmet Ali ÇEVİKERMn,

Yozgat Vali Yardımcılığına; Samsun Vali Yardımcısı Mustafa İNGENÇ'in,

Karabük Vali Yardımcılığına; Bartın Vali Yardımcısı Halil CANAVAR'ın,

Uşak Vali Yardımcılığına; Çanakkale Vali Yardımcısı Yusuf Ziya İNCE'nin,

Kastamonu Vali Yardımcılığına; Malatya Vali Yardımcısı Bayram ÖZ'ün,

Burdur Vali Yardımcılığına; Osmaniye Vali Yardımcısı Macit DALKILIÇ'ın,

Nevşehir Vali Yardımcılığına; İstanbul Vali Yardımcısı Mustafa Kemal KESKİN'in,

Düzce Vali Yardımcılığına; Denizli Vali Yardımcısı İsmet AKYOL'un,

Tokat Vali Yardımcılığına; İstanbul Vali Yardımcısı Haşan DURAN'ın,

Diyarbakır Vali Yardımcılığına; Gaziantep Vali Yardımcısı Mikat ALAN'ın,

Çorum Vali Yardımcılığına; Antalya Vali Yardımcısı Bekir Sıtkı HANLIOĞLU'nun,

Çorum Vali Yardımcılığına; İstanbul Vali Yardımcısı Ergün GÜNGÖR'ün,

İstanbul Vali Yardımcılığına; Burdur Vali Yardımcısı Bekir ERGÖK'ün,

Nevşehir Vali Yardımcılığına; Manisa Vali Yardımcısı Ekrem AYLANÇ'ın,

Aksaray Vali Yardımcılığına; Antalya Vali Yardımcısı Halit Necdet ÖZEROĞLU'nun,

Çanakkale Vali Yardımcılığına; Antalya Vali Yardımcısı Bahir ALTUNKAYA'nın,

Samsun Vali Yardımcılığına; İstanbul Vali Yardımcısı Cumhur Güven TAŞBAŞI'nın,

Düzce Vali Yardımcılığına; Gaziantep Vali Yardımcısı İsmet BAYHAN'ın,

Diyarbakır Vali Yardımcılığına; Eskişehir Vali Yardımcısı Şefik AYTEKİN'in,

Adıyaman Vali Yardımcılığına; Zonguldak Vali Yardımcısı Ümit Şeref KAYACAN'ın,

Kastamonu Vali Yardımcılığına; Nevşehir Vali Yardımcısı Ömer Faruk ATEŞ'in,

Sakarya Vali Yardımcılığına; Yalova Vali Yardımcısı Emin ÇOLAK'ın,

Edime Vali Yardımcılığına; Hatay Vali Yardımcısı Aydın AKKOR'un,

Zonguldak Vali Yardımcılığına; Malatya Vali Yardımcısı Mehmet Tevfik EMRE'nin,

Afyonkarahisar Vali Yardımcılığına; Tekirdağ Vali Yardımcısı Ahmet MAİLOĞLU'nun,

Ordu Vali Yardımcılığına; Adana Vali Yardımcısı Mehmet Turan ÇUHADAR'ın,

Niğde Vali Yardımcılığına; Erzurum Vali Yardımcısı Hanlar İDEN'in,

Rize Vali Yardımcılığına; Denizli Vali Yardımcısı Haşan KAYHAN'ın,

Giresun Vali Yardımcılığına; Balıkesir Vali Yardımcısı Sadık İKİZEK'in,

Düzce Vali Yardımcılığına; Nevşehir Vali Yardımcısı Ramazan ŞAHİN'in, Amasya Vali Yardımcılığına; Hatay Vali Yardımcısı Dr.Mehmet Ali ÖZKAN'ın, Niğde Vali Yardımcılığına; Siirt Vali Yardımcısı Adil NAS'ın, Çankırı Vali Yardımcılığına; Uşak Vali Yardımcısı Haldun AKSALMAN'ın, Kırklareli Vali Yardımcılığına; Bilecik Vali Yardımcısı Abdurrahman İNAN'ın, Bilecik Vali Yardımcılığına; Amasya Vali Yardımcısı Ahmet ÇINAR'ın, Gaziantep Vali Yardımcılığına; Kayseri Vali Yardımcısı İbrahim YURDAKUL'un, Rize Vali Yardımcılığına; Uşak Vali Yardımcısı Mehmet TÜRK'ün, Hatay Vali Yardımcılığına; Şanlıurfa Vali Yardımcısı Dr.Yalçın YILMAZ'ın, Gaziantep Vali Yardımcılığına; Rize Vali Yardımcısı Adem ÜNAL'ın, Osmaniye Vali Yardımcılığına; Giresun Vali Yardımcısı Mehmet Sadık TUNÇ'un, Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına; Rize Vali Yardımcısı Ahmet ALTINTAŞ'ın, Bursa Vali Yardımcılığına; Esenler Kaymakamı Sabahattin YÜCEL'in, İzmir Vali Yardımcılığına; Ünye Kaymakamı Nevzat ERGÜN'ün, Samsun Vali Yardımcılığına; Beykoz Kaymakamı Cengiz GÖKÇE'nin, Zonguldak Vali Yardımcılığına; Büyükçekmece Kaymakamı Hayrettin ALTUNOK'un Uşak Vali Yardımcılığına; Keçiören Kaymakamı Ali Galip SARAL'm, Eskişehir Vali Yardımcılığına; Çarşamba Kaymakamı Nurettin YÜCEL'in, Yozgat Vali Yardımcılığına; Çiğli Kaymakamı Atilla Selami ABBAN'ın, Kırşehir Vali Yardımcılığına; Kuşadası Kaymakamı Ahmet Ali BARIŞ'ın, Eskişehir Vali Yardımcılığına; Fatih Kaymakamı Mehmet KALYONCU'nun, Uşak Vali Yardımcılığına; Kestel Kaymakamı Mehmet ÜNAL'ın, Antalya Vali Yardımcılığına; Kocasinan Kaymakamı Fuat ERGÜN'ün, Zonguldak Vali Yardımcılığına; Dörtöyl Kaymakamı Hayri SANDIKÇI'nın, Burdur Vali Yardımcılığına; Malkara Kaymakamı Nahsen BADELİ'nin, Ordu Vali Yardımcılığına; Antalya-Kemer Kaymakamı Adem YILMAZ'ın, Uşak Vali Yardımcılığına; Develi Kaymakamı Şükrü YILDIRIM'ın, Amasya Vali Yardımcılığına; Sungurlu Kaymakamı Ayhan DURMUŞ'un, Uşak Vali Yardımcılığına; Tirebolu Kaymakamı Fahrettin GÖNCÜ'nün, Bilecik Vali Yardımcılığına; Gerze Kaymakamı Eflatun Can TORTOP'un, Kırşehir Vali Yardımcılığına; Urla Kaymakamı Şahin BAYHAN'ın, Aydın Vali Yardımcılığına; Bismil Kaymakamı Yüksel TOPAL'ın, Giresun Vali Yardımcılığına; Koçarlı Kaymakamı Mustafa ÖZARSLAN'ın, Çankırı Vali Yardımcılığına; Marmara Kaymakamı Hayrettin ÇİFTÇİ'nin, Samsun Vali Yardımcılığına; Çay Kaymakamı Haşan GÖZEN'in, Hatay Vali Yardımcılığına; Eynesil Kaymakamı Akgün CORAV'ın, Kütahya Vali Yardımcılığına; Çivril Kaymakamı Mustafa KILIÇ'ın, Van Vali Yardımcılığına; Yüksekova Kaymakamı Celalettin CANTÜRK'ün, Yozgat Vali Yardımcılığına; Kayseri-Pınarbaşı Kaymakamı Latif MEMİŞ'in, Giresun Vali Yardımcılığına; Pazarcık Kaymakamı Osman BEYAZYILDIZ'ın, Siirt Vali Yardımcılığına; Sarıkaya Kaymakamı Hamdi ÜNCÜ'nün, Kırşehir Vali Yardımcılığına; Havsa Kaymakamı Mustafa ÖZSOY'un, Trabzon Vali Yardımcılığına; Karataş Kaymakamı Mahmut HALAL'ın, Amasya Vali Yardımcılığına; Akseki Kaymakamı Hamdullah Suphi ÖZGÖDEK'in,

Yozgat Vali Yardımcılığına; Başyayla Kaymakamı Hüseyin KONAK'ın,
Sivas Vali Yardımcılığına; Aydıntepe Kaymakamı Kemal ŞAHİN'in,
Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına; Çağlayanerit Kaymakamı Volkan Banş GÖÇMEZ'in,
Kilis Vali Yardımcılığına; Olur Kaymakamı Eren ARSLAN'ın,
Artvin Vali Yardımcılığına; Dicle Kaymakamı Mustafa ALTINPınAR'ın,
Gümüşhane Vali Yardımcılığına; Alacakaya Kaymakamı Mehmet DEMİRAL'ın,
Şanlıurfa Vali Yardımcılığına; Torul Kaymakamı Çetin Oktay KALDIRIM'ın,
Bingöl Vali Yardımcılığına; Çamardı Kaymakamı Tolga POLAT'ın,
Hakkari Vali Yardımcılığına; Altunhisar Kaymakamı Abdullah UÇGUN'un,

3. Derece Kadrolu;

Şınak Vali Yardımcılığına Taraklı Kaymakamı Ozan BALCI'nın,

1. Derece Kadrolu;

Silivri Kaymakamlığına; Melikgazi Kaymakamı Ahmet Mesut DEMİRKOL'un,
Çorlu Kaymakamlığına; Silivri Kaymakamı Ali DURSUN'un,
Fatih Kaymakamlığına; Fethiye Kaymakamı Haşan KARAKAŞ'ın,
İnegöl Kaymakamlığına; Bayrampaşa Kaymakamı Durmuş GENCER'in,
Fethiye Kaymakamlığına; Nilüfer Kaymakamı Mehmet Ali KARATEKELİ'nin,
Güzelbahçe Kaymakamlığına; Balıkesir-Edremit Kaymakamı Ekrem BÜYÜKATA'nın, Kuşadası
Kaymakamlığına; Şahinbey Kaymakamı Mustafa ESEN'in,
Esenler Kaymakamlığına; Nizip Kaymakamı Mustafa CANARSLAN'ın,
Üsküdar Kaymakamlığına; İnegöl Kaymakamı Erdoğan BEKTAŞ'ın,
Kestel Kaymakamlığına; Çorlu Kaymakamı Erhan ÖZDEMİR'in,
Balıkesir-Edremit Kaymakamlığına; Dikili Kaymakamı Şefik AYDIN'ın,
Keçiören Kaymakamlığına; Çubuk Kaymakamı Mustafa GÜLER'in,
Nilüfer Kaymakamlığına; Talaş Kaymakamı Ekrem ÇALIK'ın,
Kadıköy Kaymakamlığına; Akyazı Kaymakamı Haşan KARAHAHAN'ın,
Çarşamba Kaymakamlığına; Bozyazı Kaymakamı Nusret ŞAHİN'in,
Dörtöy Kaymakamlığına; Marmaraeğlisi Kaymakamı Dr.Mehmet GÖDEKMERDAN'ın,
Kocasinan Kaymakamlığına; Ayancık Kaymakamı Mustafa HOTMAN'ın,
Çerkezköy Kaymakamlığına; Hayrabolu Kaymakamı Ahmet Akın VARICIER'in,
Çubuk Kaymakamlığına; Sorgun Kaymakamı Meftun DALLI'nın,
Şahinbey Kaymakamlığına; Mudanya Kaymakamı Ali ÇINAR'ın,
Beykoz Kaymakamlığına; Yerköy Kaymakamı Aydın ERGÜN'ün,
Gerze Kaymakamlığına; İslahiye Kaymakamı Bekir YILMAZ'ın,
Marmaraeğlisi Kaymakamlığına; Dinar Kaymakamı Zafer ORHAN'ın,
Develi Kaymakamlığına; Çumra Kaymakamı Ahmet TURHAN'ın,
Yerköy Kaymakamlığına; Silopi Kaymakamı Hacı Mehmet KARA'nın,
Sungurlu Kaymakamlığına; Emirdağ Kaymakamı Gürsoy Osman BİLGİN'in,
Sorgun Kaymakamlığına; Bünyan Kaymakamı Ertuğrul KILIÇ'ın,
Antalya-Kemer Kaymakamlığına; Siverek Kaymakamı Seddar YAVUZ'un,
Çumra Kaymakamlığına; Keskin Kaymakamı Adem YAZICI'nın,
Hayrabolu Kaymakamlığına; Araklı Kaymakamı Ali Fuat TÜRKEL'in,
Malkara Kaymakamlığına; Ortaca Kaymakamı Salih YÜCE'nin,

İlgın Kaymakamlığına; Ardeşen Kaymakamı Cahit IŞIK'ın, Mudanya Kaymakamlığına; Çerkeş Kaymakamı Adem ÖZTÜRK'ün, Tirebolu Kaymakamlığına; Lapseki Kaymakamı Günhan YAZAR'ın, Eynesil Kaymakamlığına; Midyat Kaymakamı Mustafa YILMAZ'ın, Bozyazı Kaymakamlığına; Üzümlü Kaymakamı Mehmet Kamil SAGLAM'ın, Marmara Kaymakamlığına; Kuyucak Kaymakamı Hüseyin ÖNER'in, Talaş Kaymakamlığına; Kocaali Kaymakamı Salih BIÇAK'ın, Dinar Kaymakamlığına; Düziçi Kaymakamı Ahmet YURTSEVEN'in, Kaynarca Kaymakamlığına; Nusaybin Kaymakamı Ersin EMİROĞLU'nun, Urla Kaymakamlığına; Malatya-Yeşilyurt Kaymakamı Halil Serdar CEVHEROĞLU'nun İslahiye Kaymakamlığına; Bilecik-Söğüt Kaymakamı Mustafa ÜNALDI'nın, Aydın-Yenipazar Kaymakamlığına; Bozkır Kaymakamı Ünal KILIÇARSLAN'ın, Beypazarı Kaymakamlığına; Kaş Kaymakamı Hikmet AYDIN'ın, Alaplı Kaymakamlığına; Mersin-Aydıncık Kaymakamı Aydın MEMÜK'ün, Mersin-Aydıncık Kaymakamlığına; Kelkit Kaymakamı Erol RÜSTEMOĞLU'nun, Sarıkaya Kaymakamlığına; Artova Kaymakamı Yaşar DÖNMEZ'in, Ayancık Kaymakamlığına; Vize Kaymakamı Gülihsan YİĞİT'in, Pazarcık Kaymakamlığına; Bala Kaymakamı Günay ÖZTÜRK'ün, Kuyucak Kaymakamlığına; Denizli-Bozkurt Kaymakamı Nuri ÖZDER'in, Koçanlı Kaymakamlığına; Gölyaka Kaymakamı Suat DERVİŞOĞLU'nun, Araklı Kaymakamlığına; Kepsut Kaymakamı Avni KULA'nın, Bahşili Kaymakamlığına; Hacıbektaş Kaymakamı Elif Nur BOZKURTANDOGAN'ın, Bünyan Kaymakamlığına; Gülnar Kaymakamı Hakan KILINÇKAYA'nın, Çerkeş Kaymakamlığına; Divriği Kaymakamı Mustafa ÇİT'in, Silopi Kaymakamlığına; Kalkandere Kaymakamı Aydın ABAK'ın, Kaş Kaymakamlığına; Çatalzeytin Kaymakamı Süleyman YILMAZ'ın, Üzümlü Kaymakamlığına; Hacılar Kaymakamı Uğur BULUT'un, Sarıgöl Kaymakamlığına; Pozantı Kaymakamı Adem USLU'nun, Kiraz Kaymakamlığına; Gökçebeş Kaymakamı Murat BULACAK'ın, Çay Kaymakamlığına; Bozcaada Kaymakamı Bilal BOZDEMİR'in, Ortaca Kaymakamlığına; Demre Kaymakamı Mustafa GÜRDAL'ın, Emirdağ Kaymakamlığına; Araç Kaymakamı Zekciya GÜNEY'in, Kandıra Kaymakamlığına; Kaynaşlı Kaymakamı Hamza ERKAL'ın, Lapseki Kaymakamlığına; Kavaklıdere Kaymakamı Fahri MERAL'ın, Patnos Kaymakamlığına; Kurşunlu Kaymakamı Tuncay DURSUN'un, Akyurt Kaymakamlığına; Ahlat Kaymakamı Ahmet AVŞAR'ın, Bozkır Kaymakamlığına; Akdağmadeni Kaymakamı Hüseyin ÇELİK'in, Kelkit Kaymakamlığına; Demirköy Kaymakamı Ayhan IŞIK'ın, Malatya-Yeşilyurt Kaymakamlığına; Erfelek Kaymakamı Erkan BULGAN'ın, Honaz Kaymakamlığına; Kargı Kaymakamı Kamuran TAŞBİLEK'in, Ahlat Kaymakamlığına; Şuhut Kaymakamı Bilal ŞENTÜRK'ün, Divriği Kaymakamlığına; Gümüşova Kaymakamı Önder BAKAN'ın, Adilcevaz Kaymakamlığına; Derinkuyu Kaymakamı Mustafa ÇİFTÇİ'nin, Nusaybin Kaymakamlığına; Çardak Kaymakamı Yücel GEMİCİ'nin,

Kozluk Kaymakamlığına; Toprakkale Kaymakamı İskender YÖNDEN'in, Ardeşen Kaymakamlığına; Derik Kaymakamı Cemil KILINÇ'in, Siverek Kaymakamlığına; Kastamonu-Bozkurt Kaymakamı Kemal YILDIZ'ın, Midyat Kaymakamlığına; Araban Kaymakamı İsmail KARADAŞ'ın, Göle Kaymakamlığına; Uluborlu Kaymakamı Ali UYSAL'ın, Çınar Kaymakamlığına; Honaz Kaymakamı Atilla KANTAY'ın, Hacıbektaş Kaymakamlığına; Doğanşehir Kaymakamı Mustafa ELDİVAN'ın, Demre Kaymakamlığına; Hasköy Kaymakamı Murat Sefa DEMİRYÜREK'in, Altınözü Kaymakamlığına; Refahiye Kaymakamı Koksall ŞAKALAR'ın, Kastamonu-Bozkurt Kaymakamlığına; Çınar Kaymakamı Haşan TANRİSEVEN'in, Seben Kaymakamlığına; Hemşin Kaymakamı Fehmi Sinan NİYAZI'nın, Hacılar Kaymakamlığına; Pertek Kaymakamı Harun ÖKSÜZ'ün, Kargı Kaymakamlığına; Andırın Kaymakamı Oktay ÇAGATAY'ın, Bulanık Kaymakamlığına; Sincik Kaymakamı Fatih AKSOY'un, Arapgir Kaymakamlığına; Çemişgezek Kaymakamı Engin AKSAKAL'ın, Karakoçan Kaymakamlığına; Doğanlı Kaymakamı Erdiç YILMAZ'ın, Köse Kaymakamlığına; Samsun-Ayvacık Kaymakamı Metin ESEN'in, Pazaryolu Kaymakamlığına; Süloğlu Kaymakamı Osman DÖLEK'in,

3. Derece Kadrolu;

Düziçi Kaymakamlığına; Patnos Kaymakamı Nevzat ŞENGÖK'ün, Pasinler Kaymakamlığına; İscihisar Kaymakamı Sıtkı ÖCAL'ın, Erfelek Kaymakamlığına; Malazgirt Kaymakamı Gökay ÖZKAN'ın, Hassa Kaymakamlığına; Aşkale Kaymakamı Yusuf ÜSTÜN'ün, Bala Kaymakamlığına; Kozluk Kaymakamı Kamuran Mustafa BALLI 'nın, Kayseri-Pınarbaşı Kaymakamlığına; Adıyaman-Gölbaşı Kaymakamı Sefer YILMAZ'ın, Tonya Kaymakamlığına; Denizli-Kale Kaymakamı Faruk EKİZ'in, Derinkuyu Kaymakamlığına; Arapgir Kaymakamı Murat DURU'nun, Karacasu Kaymakamlığına; İspir Kaymakamı Ziya POLAT'ın, Refahiye Kaymakamlığına; Tortum Kaymakamı Mehmet MAKAS'ın, Çatalzeytin Kaymakamlığına; Yahşihan Kaymakamı Ünal COŞKUN'un, Uşak-Ulubey Kaymakamlığına; İlica Kaymakamı Cihan DEMİRHAN'ın, Toprakkale Kaymakamlığına; Beytüşşebap Kaymakamı Güngör YILDIRIM'ın, Derik Kaymakamlığına; Hani Kaymakamı Rıza GENÇOĞLU'nun, Durağan Kaymakamlığına; Pervari Kaymakamı Turgay Hakan BİLGİN'in, Karataş Kaymakamlığına; Köse Kaymakamı Cenk Hakan KARADUMAN'ın, Torul Kaymakamlığına; Kocaköy Kaymakamı Şafak GÜRÇAM'ın, Güroymak Kaymakamlığına; Laçın Kaymakamı Rıfat ALTAN'ın, Tunceli-Ovacık Kaymakamlığına; Kumlu Kaymakamı Serkan KEÇELİ'nin, Aşkale Kaymakamlığına; Demirözü Kaymakamı Zeyit ŞENER'in,

1. Derece Kadrolu;

Çiğli Kaymakamlığına; Kocaeli Vali Yardımcısı Ahmet ARABACI'nın, Öcemiş Kaymakamlığına; Muğla Vali Yardımcısı Abdurrahman KOÇOĞLU'nun, Beyoğlu Kaymakamlığına; Çanakkale Vali Yardımcısı Haşan ŞENSEN'in,

Bayrampaşa Kaymakamlığına; Edirne Vali Yardımcısı Abdulkadir YAZICI'nın, Büyükçekmece Kaymakamlığına; Mersin Vali Yardımcısı İsmail GÜNDÜZ'ün, Ünye Kaymakamlığına; Kırıkkale Vali Yardımcısı Dr.Osman GÜNAYDIN'ın, Melikgazi Kaymakamlığına; Kocaeli Vali Yardımcısı Nusret DİRİM'in, Gülnar Kaymakamlığına; Aksaray Vali Yardımcısı Mehmet YILDIRIM'ın, Akyazı Kaymakamlığına; Yalova Vali Yardımcısı Mehmet YAPICI'nın, Nizip Kaymakamlığına; Bursa Vali Yardımcısı Hakan Yusuf GÜNER'in, Boyabat Kaymakamlığına; Mersin Vali Yardımcısı Fatih KOCABAŞ'ın, Bismil Kaymakamlığına; Kütahya Vali Yardımcısı Sefa ÇETİN'in, Espiye Kaymakamlığına; Niğde Vali Yardımcısı Metin BORAZAN'ın, Bayramiç Kaymakamlığına; Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Ahmet OKUR'un, Yüreğir Kaymakamlığına; Adana Vali Yardımcısı Abdullah DÖLEK'in, Silifke Kaymakamlığına; Mersin Vah Yardımcısı Ahmet BEYOĞLU'nun, Dikili Kaymakamlığına; Amasya Vali Yardımcısı Zafer KARAMEHMETOĞLU'nun, Mucur Kaymakamlığına; Kırşehir Vali Yardımcısı Ejder SARIÇİÇEK'in, Gölyaka Kaymakamlığına; Tokat Vali Yardımcısı Tayfur ELBASAN'ın, Çifteler Kaymakamlığına; Kırşehir Vali Yardımcısı Erdal ÇAKIR'ın, Söğüt Kaymakamlığına; Yozgat Vali Yardımcısı Yakup CANBOLAT'ın, Yüksekova Kaymakamlığına; Muş Vali Yardımcısı Mehmet ÜNAL'ın, Kaman Kaymakamlığına; Kırşehir Vali Yardımcısı Şaban ACAR'ın, Kavaklıdere Kaymakamlığına; Amasya Vali Yardımcısı Ahmet ERDOĞDU'nun, Kulu Kaymakamlığına; Yozgat Vali Yardımcısı Erkaya YIRIK'ın, Çivril kaymakamlığına; Artvin Vali Yardımcısı Muzaffer BAŞIBÜYÜK'ün, Kocaali Kaymakamlığına; Artvin Vali Yardımcısı Necmi AKMAN'ın, Keskin Kaymakamlığına; Van Vali Yardımcısı Osman AHSEN'in, Şuhut Kaymakamlığına; Diyarbakır Vali Yardımcısı Erhan KOYUNCU'nun, Çilimli Kaymakamlığına; Iğdır Vali Yardımcısı Gökhan GÜRBÜZEROL'un, Yeşilhisar Kaymakamlığına; Şanlıurfa Vali Yardımcısı Cevdet ERTÜRKMEN'in, Araç Kaymakamlığına; Mardin Vali Yardımcısı Kemal KIZILKAYA'nın, Kepsut Kaymakamlığına; Bitlis Vali Yardımcısı Mehmet TÜRKÖZ'ün, Artova Kaymakamlığına; Erzurum Vali Yardımcısı Mustafa ŞAHİN'in, Demirköy Kaymakamlığına; Güntüşane Vali Yardımcısı Fatih YILMAZ'ın,

3. Derece Kadrolu;

Çiçekdağı Kaymakamlığına; Şırnak Vali Yardımcısı Sedat ELİÜZTİN, Kaynaş Kaymakamlığına; Van Vali Yardımcısı Mustafa YAVUZ'ın, Kurşunlu Kaymakamlığına; Sivas Vali Yardımcısı Nurtaç ARSLAN'ın, Buharkent Kaymakamlığına; Adıyaman Vali Yardımcısı Mehmet AKÇAY'ın, Kadrolu Uluborlu Kaymakamlığına; Bingöl Vali Yardımcısı Hayati TAŞDAN'ın, Kadrolu Dcnizli-Bozkurt Kaymakamlığına; Bitlis Vah Yardımcısı Yasin ÖZTÜRK'ün, Kadrolu Vize Kaymakamlığına; Şırnak Vali Yardımcısı Savaş ÜNLÜ'nün, Kadrolu Pozantı Kaymakamlığına; Şanlıurfa Vali Yardımcısı Bülent KARACAN'ın, Kadrolu Çardak Kaymakamlığına; Kilis Vali Yardımcısı Zekai ERDEM'in,

1. Derece Kadrolu;

Antalya İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne; İzmir İl Hukuk İşleri Müdürü Mustafa ASLAN'ın,

Batman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne; Edirne İl Hukuk İşleri Müdürü Özgür Aydın ÖZMEN'in, Zonguldak İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne; Güzelbahçe Kaymakamı Zeynel Abidin Müfit YAVUZ'un,

Manisa İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne; Diyarbakır Vali Yardımcısı Sinan AKDOĞAN'ın,

Sivas İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne; Trabzon Vali Yardımcısı İsmail TEZEL'in,

İsparta Vali Yardımcılığına; Antalya İl Özel İdaresi Genel Sekreteri Zülkif DAĞLI'nın,

İstanbul Vali Yardımcılığına; T.B.M.M. Milli Saraylar Daire Başkan Yardımcısı Feyzullah ÖZCAN'ın,

Afyonkarahisar Vali Yardımcısı iken, 04/10/2006 tarih ve 2006/8539 sayılı Müşterek Kararname ile Giresun Vali Yardımcılığına atanan Nevzat SİNAN'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece Kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına,

Zonguldak Vali Yardımcısı iken, 04/10/2006 tarih ve 2006/8539 sayılı Müşterek Kararname ile Niğde Vali Yardımcılığına atanan Mehmet ÇUBUKTAR'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece Kadrolu Mersin Vali Yardımcılığına,

Afyonkarahisar Vali Yardımcısı iken, 29/09/2005 tarih ve 2005/7488 sayılı Müşterek Kararname ile Bilecik Vali Yardımcılığına atanan Nevzat ÜNSAL'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece Kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına,

Aydın-Yenipazar Kaymakamı iken, 04/10/2006 tarih ve 2006/8539 sayılı Müşterek Kararname ile Alaplı Kaymakamlığına atanan Yılmaz ŞİMŞEK'e ait bu hükmün iptali ile 1. Derece Kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına,

İscehisar Kaymakamlığına Muş Vali Yardımcısı Yaşar GÜNEŞ'in,

Muş Vali Yardımcılığına Yunak Kaymakamı Okan LEBLEBİCİER'in,

Diyarbakır Vali Yardımcılığına Göle Kaymakamı Şaban AKÇA'mın,

Adıyaman Vali Yardımcılığına Giiroymak Kaymakamı Aydın BÖRÜ'nün,

Diyarbakır Vali Yardımcılığına Doğanyurt Kaymakamı Mehmet YEŞİLBAŞ'ın,

Van Vali Yardımcılığına Tuzluca Kaymakamı Ali İPEK'in,

Artvin Vali Yardımcılığına Baykan Kaymakamı Ahmet KARAKAYA'nın,

Bitlis Vali Yardımcılığına Çelikhan Kaymakamı Harun BAŞIBÜYÜK'ün,

Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Mazgirt Kaymakamı Salih GELGEÇ'in,

Bitlis Vali Yardımcılığına Tutak Kaymakamı Hakan Burak UZ'un,

Şırnak Vali Yardımcılığına Diyadin Kaymakamı Mustafa KOÇ'un,

Van Vali Yardımcılığına Doğanşar Kaymakamı Haşan YILMAZ'ın,

Erzurum Vali Yardımcılığına Lice Kaymakamı Gürkan POLAT'ın,

Tunceli Vali Yardımcılığına Tunceli-Ovacık Kaymakamı Fatih GÖRMÜŞ'ün,

Mardin Vali Yardımcılığına Halfeti Kaymakamı Yavuz Selim SÜZER'in,

İğdır Vali Yardımcılığına Günyüzü Kaymakamı Tuğba INAN'ın,

Erzurum Vali Yardımcılığına Atabey Kaymakamı Nurullah AKTAŞ'ın,

Erzurum Vali Yardımcılığına Isparta-Gönen Kaymakamı Nazife YÜCEL Dİ AKTAŞ'ın, Denizli-

Kale Kaymakamlığına Hekimhan Kaymakamı Tülay BAYDAR'ın,

Hadım Kaymakamlığına Gürpınar Kaymakamı Mehmet Ali ÖZKAN'ın,

Gülağaç Kaymakamlığına Karakoçan Kaymakamı Türker Çağatay HALİM'in,

Mecitözü Kaymakamlığına Devrekani Kaymakamı Mustafa SARIKAYA'nın,

Ilıca Kaymakamlığına Uşak-Ulubey Kaymakamı Fatih ÇOBANOĞLU'nun,

Akdağmadeni Kaymakamlığına Kiraz kaymakamı Ali ÇELİK'in,

Hasköy Kaymakamlığına Yazihan Kaymakamı Nilüfer CAN AT SÜREKLİ'nin, Kozaklı Kaymakamlığına Korkut Kaymakamı Sultan DOGRU'nun, Malazgirt Kaymakamlığına Ekinözü Kaymakamı Bilal YAVAŞ'ın, Gümüşova Kaymakamlığına Bayramören Kaymakamı Fatih AKBULUT'un, Meriç Kaymakamlığına Karabük-Ovacık Kaymakamı Mustafa Cihad FESLİHAN'ın Kurucuşile Kaymakamlığına İdil Kaymakamı Fatih AKKAYA'tn, Aybastı Kaymakamlığına Köprüköy Kaymakamı Mehmet ÖZER'in, Malatya-Kale Kaymakamlığına Kürtün Kaymakamı Osman BİLGİN'in, Çamardı Kaymakamlığına Şirvan Kaymakamı Turgay İLFİAN'ın, İspir Kaymakamlığına Hamur kaymakamı Hüseyin Engin SARIİBRAHİM'in, Yunak Kaymakamlığına Kığı Kaymakamı Alper TANRISEVER'in, Varto Kaymakamlığına Damal Kaymakamı Mehmet YILDIZ'ın, Adıyaman-Gölbasi Kaymakamlığına Bahçesaray Kaymakamı Bünyamin YILDIZ'ın Bozcaada Kaymakamlığına Kuluncak Kaymakamı İbrahim ÇENET'in, Hekimhan Kaymakamlığına Pazaryolu Kaymakamı Ramazan FANİ'nin, Yağsıhan Kaymakamlığına Ağın Kaymakamı Mustafa KILIÇ'ın, Doğanşehir Kaymakamlığına Arguvan Kaymakamı Cevdet ATAY'ın, Andırın Kaymakamlığına Güçlükönak Kaymakamı Kürşad ÖZDEMİR'in, Gürpınar Kaymakamlığına Karayazı Kaymakamı Üzeyir Aziz ÖZEREN'in, Çal Kaymakamlığına Arpaçay Kaymakamı Mehmet Ali SAGLAM'ın, Keleş Kaymakamlığına Susuz Kaymakamı Akın AGCA'nın, Dazkırı Kaymakamlığına Aydınlar Kaymakamı Metin DEMİREL'in, Gököy Kaymakamlığına Elbeyli Kaymakamı Ediz SÜRÜCÜ'nün, Devrekani Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı Turan ERDOĞAN'ın, Güney Kaymakamlığına Mutki Kaymakamı Gürkan DEMİRKALE'nin, Tortum Kaymakamlığına Adaklı Kaymakamı Fatih ÜRKMEZER'in, Küre Kaymakamlığına Gerger Kaymakamı Erkan KALENDER'in, Almus Kaymakamlığına Tekman Kaymakamı Tolga TOĞAN'ın, İbrağı Kaymakamlığına Taşlıçay Kaymakamı Atay USLU'nun, Bayramören Kaymakamlığına Yusufeli Kaymakamı Kenan ESKİN'in, Hemşin Kaymakamlığına Kemaliye Kaymakamı Yılmaz KURT'un, Hocalar Kaymakamlığına Seydiier Kaymakamı Vefa KAYA'nın, Beytüşşebap Kaymakamlığına Beylikova Kaymakamı Murat UZUNPARMAK'ın, Bahçesaray Kaymakamlığına Aslanapa Kaymakamı Şaban ERDOĞAN'ın, Hozat Kaymakamlığına Demekpazarı Kaymakamı Ali GÜLDOĞAN'ın, Tutak Kaymakamlığına Han Kaymakamı Mehmet Ali AKYÜZ'ün, Lice Kaymakamlığına Karkamış Kaymakamı Ömer KALAYLI'nın, Kürtün Kaymakamlığına Tokat-Pazar Kaymakamı Ozan GAZELMn, Elbeyli Kaymakamlığına Kıbrısçık Kaymakamı Davut SİNANOĞLU'nun, Karayazı Kaymakamlığına Eski Kaymakamı Mehmet Akif CELEP'in, Doğanyol Kaymakamlığına Güneysınır Kaymakamı Sibel TURSUN'un, Demirözü Kaymakamlığına Sarioğlan Kaymakamı Turgay ÜNSAL'ın, Mutki Kaymakamlığına Çorum-Ortaköy Kaymakamı Hacı UZKUÇ'un, Yazihan Kaymakamlığına Hüyük Kaymakamı Sabri UZUN'un,

Pervari Kaymakamlığına Çandır Kaymakamı Nurettin DAYAN'ın,
 Hamur Kaymakamlığına Ağlı Kaymakamı Cengizhan YILMAZ'ın,
 Olur Kaymakamlığına Mihalgazi Kaymakamı Selim PALAMUT'un,
 Sincik Kaymakamlığına Kabadüz Kaymakamı Ömer ŞAHİN'in,
 Çağlayanerit Kaymakamlığına Derbent Kaymakamı Hakan ÖZARSLAN'ın,
 Susuz Kaymakamlığına Kabataş Kaymakamı Asalet KARABULUT'un,
 Doğan yurt Kaymakamlığına Dodurga Kaymakamı Ahmet KARATEPE'nin,
 Hani Kaymakamlığına Kazımkarabekir Kaymakamı Nesim BABAHANOGU'nun,
 Kuluncak Kaymakamlığına Kofçaz Kaymakamı Hüseyin SAYIN'm,
 İdil Kaymakamlığına Başçiftlik Kaymakamı Fatih SEVİNÇ'in,
 Tekman Kaymakamlığına Tuzlukçu Kaymakamı Murat GÜVEN'in,
 Arguvan Kaymakamlığına İhsaniye Kaymakamı Aslı AYNAOĞLU'nun,
 Taşlıçay Kaymakamlığına Burdur-Kemer Kaymakamı Mehmet Şamil HORASANLI'nın,
 Gerger Kaymakamlığına Çamlıhemşin Kaymakamı Şenol KOCA'nın,
 Aydıntepe Kaymakamlığına Sumbas Kaymakamı Fatih BAYSAL'ın,
 Baykan Kaymakamlığına Asarcık Kaymakamı Zafer COŞKUN'un,
 Halfeti Kaymakamlığına Çameli Kaymakamı Hüseyin AVCI'nın,
 Doğanşar Kaymakamlığına Hanönü Kaymakamı Hakan Yavuz ERDOĞAN'ın,
 Ağın Kaymakamlığına Hocalar Kaymakamı Soner ZEYBEK'in,
 Mazgirt Kaymakamlığına Yapraklı Kaymakamı Mehmet Ali GÜRBÜZ'ün,
 Ekinözü Kaymakamlığına Sarız Kaymakamı Mehmet PARLAK'ın,
 Çelikhan Kaymakamlığına Tufanbeyli Kaymakamı Ercan TURAN'ın,
 Kiğı Kaymakamlığına Hayrat Kaymakamı Ercan ÇİÇEK'in,
 Yusufeli Kaymakamlığına Göynicek Kaymakamı Mevlüt ÖZMEN'in,
 Tuzluca Kaymakamlığına Saraydüzü Kaymakamı Şuayib GÜRSOY'un,
 Arpaçay Kaymakamlığına Derepazarı Kaymakamı Murat DEMİRCİ'nin,
 Diyadin Kaymakamlığına Beyağaç Kaymakamı Ali ARIKAN'ın,
 Adaklı Kaymakamlığına Tefenni Kaymakamı Muhammet ÖNDER'in,
 Çemişgezek Kaymakamlığına Akören Kaymakamı Hakan ALKAN'ın,
 Korkut Kaymakamlığına Dörtdivan Kaymakamı Ali Edip BUDAN'ın,
 Şirvan Kaymakamlığına Doğan kent Kaymakamı Mustafa KUTLU'nun,
 Kemaliye Kaymakamlığına Güce Kaymakamı Yasin ÖZCAN'ın,
 Diele Kaymakamlığına Domaniç Kaymakamı Sezer İŞIKTAŞ'ın,
 Giçliikonak Kaymakamlığına Dereli Kaymakamı Ahmet ARIK'ın,
 Kocaköy Kaymakamlığına Sultandağı Kaymakamı Kadir PERÇİ'nin,
 Başyayla Kaymakamlığına Gököy Kaymakamı Mehmet DEMİR'in,
 Köprüköy Kaymakamlığına Korgan Kaymakamı Özgür ASLAN'ın,
 Alacakaya Kaymakamlığına Malatya-Kale Kaymakamı Gökhan İKİTEMUR'un,
 Pertek Kaymakamlığına Orta Kaymakamı Cihangir GÜLER'in,
 Damal Kaymakamlığına Çaybaşı Kaymakamı Muhammed Lütfi KOTAN'ın,
 Aydınlar Kaymakamlığına Küre Kaymakamı Nurullah ERTAŞ'ın, atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B,71,74 ve 76 ncı maddelen ik 2451 sayılı Kanunun 2 ncı maddesi gereğince uygun görülmüştür.

Diğer Haberler**Bakanların Atanmasına Dair İşlem**

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 3.05.2007 tarihinde 22. seçim dönemi bitmeden seçimlerin yemlenmesi karar alınmış ve 22 Temmuz 2007 de genel seçimler yapılarak Türkiye Büyük Millet Meclisi yenilenmiştir. 23. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarına başlamıştır. Türkiye Cumhuriyetinin 60. hükümeti kurulmuş ve güvenoyu alarak göreve başlamıştır. Bu bağlamda Anayasa'nın 114 üncü maddesi uyarınca İçişleri Bakanlığına atanan Osman GÜNEŞ, görevi 29 Ağustos 2007 tarihinde yeni oluşan 60. Hükümetin İçişleri Bakanı olarak atanan Prof. Dr. Beşir ATALAY'a devretmiştir. Bu vesileyle görevinden ayrılan İçişleri Bakanı Osman GÜNEŞ bir veda mesajı yayınlamıştır. Sayın Bakanımızın mesajı aşağıda verilmiştir.

“TBMM'nin, 4 Mayıs 2007 tarihinde aldığı Milletvekili Genel Seçiminin 22 Temmuz 2007 tarihinde yenilenmesine dair kararı doğrultusunda ve Anayasamızın 114. maddesi gereğince 8 Mayıs 2007 tarihinde haşladığım İçişleri Bakanlığı görevinden bugün ayrılıyorum.

İçişleri Bakanlığı, iç güvenlik kuruluşları vasıtasıyla, Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, güvenlik ve asayışı, kamu düzenini ve genel ahlâkı, Anayasamızda yazılı hak ve hürriyetleri korumak, suç işlenmesini önlemek ve suçluları takip edip yakalamak, her türlü terörle, kaçakçılıkla ve organize suçlarla mücadelede; yetişmiş, nitelikli, fedakâr ve çalışkan mensuplarıyla her zaman büyük takdir toplamış ve başarılı hizmetler vermiştir.

Öte yandan Bakanlığımız, sivil savunmadan nüfus ve vatandaşlık hizmetlerine, illerin genel idare alanındaki hizmet esaslarının belirlenmesinden mahalli idare hizmetlerinin yurt sathında ve idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesine kadar devletin en temel, en yaygın görev ve sorumluluklarını üstlenmiştir.

İçinizden gelen bir kişi olarak içtenlikle söylemek isterim ki, Devlet yapımız içerisinde böylesine müstesna bir yeri olan, uzun ve başarılı bir geçmişe, köklü geleneklere ve çok iyi yetişmiş bir kadroya sahip bulunan, Devletimizin şefkatini, gider yüzünü ve gücünü ülkemizin her yanında ve her zaman gösteren İçişleri Bakanlığının başında bulunmak, şüphesiz çok onurlu bir görevdir.

Bu onurlu görev sırasında, siz değerli arkadaşlarımdan zaman ve mesai mefhumu tanımayan, özverili çalışmalarınız sayesinde, köylerimizin alt yapı hizmetlerinin desteklenmesi projesi kapsamında ülkemizin en ücra yerleşim birimleri yol ve sağlıklı

içme suyuna kavuşturulmuş, özellikle ülkemizin gündemini işgal eden bölücü teröre, çetelere ve yasadışı oluşumlara bu dönemde önemli darbeler vurulmuştur.

2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanununda yapılan değişiklikle, güvenlik güçlerimizin karşı karşıya kaldıkları sonullardan önemli bir bölümü çözülmüş, GKK ile ilgili sistemde önemli değişiklikler getiren ve GKK'nın özlük haklarını düzenleyen 5673 sayılı Kanun çıkarılarak önemli bir boşluk doldurulmuştur.

22 Temmuz 2007 Milletvekili Genel Seçiminin vatandaşımızın can ve mal güvenliği sağlanarak huzur ve güven ortamında yapılmış olmasının ve İçişleri Bakanlığının görev alanına giren diğer hizmetlerin de aksatılmadan yürütülmesinin mutluluğunu hep birlikte yaşadık.

Bu başarıda hiç şüphesiz en büyük pay, vatan ve millet sevgisine sahip, Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı, insan haklarına saygılı, hukukun üstünlüğüne inanan ve ülkemize ve milletimize hizmeti her şeyin üstünde tutan, başta sayın valilerimiz olmak üzere tüm mülki idare amirlerimiz, Jandarma Genel Komutanlığımızın, Emniyet Genel Müdürlüğümüzün ve Sahil Güvenlik Komutanlığımızın her kademedeki mensupları ile Bakanlığımızın merkez ve taşra teşkilatında görev yapan değerli mesai arkadaşlarıma aittir.

Söyleşine hassas bir dönemde Milletvekili Genel Seçiminin aziz milletimizin, engin sağduyusuyla huzur ve güven ortamı içerisinde sonuçlanmış olması nedeniyle de milletimize şükranlarımı sunuyorum.

İçişleri Bakanlığımızın değerli mensuplarının, yeni dönemde, saygı değer yeni İçişleri Bakanımız Sayın Prof. Dr. Beşir ATALAY önderliğinde aynı azim ve kararlılıkla hizmet bayrağının daha üst seviyelere çıkarılacağına olan inancım tamdır.

Bu duygu ve düşüncelerle siz değerli arkadaşlarıma veda ediyor, devlet ve ülke hizmeti ile aile yaşantılarınızda başarı ve mutluluklarınızın devamını diliyor, sevgi ve saygılarımı sunuyorum. ”

Gaziler Günü

İçişleri Bakanı Sayın Prof. Dr. Beşir ATALAY, “19 Eylül Gaziler Günü” nedeniyle bir mesaj yayınlamıştır. Sayın Bakanımızın mesajı aşağıya alınmıştır.

“Tarih boyunca verilen savaşlarda olduğu gibi Kurtuluş Savaşında, Kore Savaşında, Kıbrıs Barış Harekatında ve Ülkemizin Milletiyle bölünmez bütünlüğüne kasteden terörle mücadele sırasında gözlerini kırpmadan canlarını feda eden şehitlerimizin yakınlarıyla, hayatlarını ortaya koyarak kahramanca mücadele eden gazilerimiz Milletimize bırakılmış en kutsal emanetlerdir.

Devletimiz, bu emanetlerin şerefli sorumluluğunun bilinci ve her türlü desteğiyle şehit yakını ve gazilerimizin bu güne kadar olduğu gibi bundan sonra dayalılarında olmaya devam edecektir.

Bu anlayışın bir nişanesi olarak 19 Eylül günü Türkiye Büyük Millet Meclisince çıkarılan 27.06.2002 tarihli ve 4768 sayılı Kanunla “Gaziler Günü” olarak kabul ve ilan edilmiştir.

Gaziler günü münasebetiyle, sağlıklarını bu vatan için kaybeden kahraman gazilerimizi şükran ve minnetle hatırlarken, Devletimizin her türlü imkânıyla yanlarında olduğunu belirtiyor, kendilerine ve ailelerine hayat boyu huzur ve mutluluklar diliyor, bu vesileyle kahraman şehitlerimizi rahmetle anıyorum ”

Hizmetçi Eğitim Çalışmaları

Bakanlığımız mensubu Vali, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşarı Enis YETER’in Hizmetçi Eğitim dolayısıyla yapmış olduğu konuşmanın özeti aşağıda verilmiştir.

Yaşamınız boyunca unutmayın ki en büyük güç, bizzat kendiniz olacaksınız. Yaptığınız hatayı siz bilirsiniz. Onun için hata yapıp, “beni bilileri kurtarsın ” değil, hata yapmayacaksınız. Tek bir hata, sizin tüm geleceğinizi olumsuz etkileyebilecektir.

Zamanın değerini bilin. Zaman her şeyden, paradan bile önemli olup kendinizi programlayın ve vaktinizi israf etmeyin. Zaman namludan çıkan kurşun gibidir ve bir daha geri gelmez.

İşinizi en iyi yapın. Zenci lider Martin Tut her King, şöyle diyor; “Eğer günün birinde bir sokağı süpürme durumunda kalırsanız, Michalengeio ’nun resim yaptığı gibi, Shakespeare ’in şiir yazdığı gibi ya da Beethoven ’in beste yaptığı gibi süpürün. Desinler ki. bu şehrin en iyi süpürgecisi odur. ”

Müsteşar olduktan sonra Bakanlık girişine üç levha astırdım... Birisi “En vatansever kişi, işini en iyi yapandır” Vatanseverliğin ölçüsü budur. İşini iyi yapmayan bir insanın başkasına vatanseverlik öğüdü vermesine olanak yoktur. O kendi kendini aldatır.

Kendinizi yenileyin. “Ben üniversite bitirdim. İşe de girdim. Bundan sonra artık alacağım hiçbir şey yok” dersiniz, en büyük yanılgı içinde olursunuz. Bugüne kadar belki, Türkiye eğitilmiş insanın önemini gerektiği gibi dikkate almadı. Bundan sonra mümkün değil. Artık subjektif değerlendirmeler, ikinci, üçüncü planda kalacaktır. Objektif değerlendirmeler yani sizin donanımınız, bilgi yükünüz, artı değerleriniz, sizleri bir yerlere getirecektir. “Yaşam boyu eğitim ” hepinizin düsturu olsun.

Okumayı hobi haline getirin, okumaya zaman ayırın. Nutuk ’u bu güne kadar okumayanınız varsa mutlaka okuyarak, birinci elden Kurtuluş Savaşının ne kadar zorlu şartlarda verildiğini öğrenin.

Günlük bir gazete okuyun, her ay bir kitap okuyun. Bunu alışkanlık haline getirin.

Yabancı dilinizi geliştirin ve mutlaka bildiğiniz dilde yabancı yayınları takip edin. Newyork Times, Herald Tribüne, Frankfurter Allgemeiner ya da Le Monde’u okuyun. Bunu ilke haline getirin. Artık elinizin altında mouse var. Bir tıklamayla, yabancı yayınlara, tüm dünyaya ulaşıyorsunuz. Bundan daha güzel bir şey olamaz.

Günlük bir yazı yazın. Bir ajandanız olsun ya da bilgisayarınızda “günlük” programı açın. Yaşadığınız bir olayı, örneğin, bugün benim konuşmamı akşam eve gittiğinizde “Müştaşar bey şunları şunları söyledi ” ya da bir olayla karşılaşıyorsanız, onu yazıya dökün. Bu, size güzel bir alışkanlık verecektir. Konuşmak kolay, ama yazmak çok zordur. Bu alışkanlığı günlük yazı yazarak elde edeceksiniz.

Dürüst olun. Ne pahasına olursa olsun yalan söylemeyin, doğruluktan ayrılmayın. Sokrates ünlü savunmasında hakimlere şöyle demektedir:

“Üç çocuğumu bu mahkeme salonuna getirir, kendimi size açındırır ve beraatimi sağlayabilirdim. Fakat bunu yapmadım. Çünkü bu bana doğru gözüküyor. Sizleri etkilemeye çalışıp, yalvarıp, yakarmayı adil bir karar vermenize engel olsaydım, yemininizi bozmaya zorlasaydım, bu durumda sizlere, Allah ’ın varlığını inkâr etmeyi öğretmiş olurum. Yani bizzat kendim, Allah ’a inanmadığımı gösterip, kendimi suçlu duruma düşürürdüm.” M.O. 4. yüzyılda insanlığa verilen ahlak dersi.

Bir yabancı diplomat bana dedi ki; “Sizin en büyük eksikliğiniz, cooperation, yani iş birliği”. Başarının temel faktörü, işbirliği. Buna önem verin, bilginizi paylaşmaktan kaçınmayın. “Ben her şeyi bilirim, ben tek başıma yeterim. ” demeyin. Böyle bir şey yok.

Konfüçyüs diyor ki, “Paylaşılarak artan yegâne şey, bilgidir. ” Flatta bir örnek veriyor. “Bende bir yumurta var. Sende de bir yumurta var. Bu yumurtaları değiştiriyoruz. Ben yumurtamı sana veriyorum, senin yumurtanı ben alıyorum. Bende yine bir yumurta oluyor, sende de bir yumurta oluyor. Ama bende bilgi var, sende de bilgi var. Bu bilgileri değiştiriyoruz. Bende iki bilgi oluyor, sende de iki bilgi”.

Bilginizle yükselin. Birbirinizin eteğini çekerek, birbirinizi kötileyerek, tevzirat yaparak değil. Kendiniz bir şey üretmeden, bir yere gelme arzusunda olmayın.

Yükselmeyi, makama, Unvana sahip olmayı, belli bir süreç içerisinde öngörün.

Yoksa “bir an önce ben arkadaşlarımı geçip, daha üst mevkiye geleyim, her türlü aracı kullanayım, her şeyi mubah göreyim ” düşüncesi yanlış olur.

Bakanlık girişindeki ikinci levhada ise şöyle yazmaktadır; ”Yokuşta akmayan ter, inişte gözyaşı olur. ” Eğer siz tepeye ter dökerek çıkmadıysanız, havadan geldiyseniz, dökmediğiniz ter, oradan süratli indikten sonra, gözyaşı olarak sizden çıkacaktır.

Statükodan yana olmayınız. Değişime açık olun. Napolyon Bonapart, yaklaşık 200 yıl önce şunu söylüyor: “Değişime ayak uyduranlar çağdaş olurlar, karşı çıkanlar yok olurlar, değişimi başlatanlar önder olurlar” Sizler de önderliğe aday olun.

İstişareye ve başkalarını dinlemeye açık olun. İnsiyatif kullanmaktan çekinmeyin. Atatürk’ün “İcra eden, uygulayan, karar verenden daha güçlüdür” sözü, etkin yönetimin de ipucunu vermektedir.

Disipline kendinizi alıştırm. Gelişmiş ülkelere baktığımızda gelişmişliklerinde önemli faktörlerden birisinin, disiplin olduğunu görürsünüz. Üçüncü Levha, “Başarı için, disiplin şarttır. ”

İkinci Dünya Savaşından sonra Almanya örneğini hatırlayalım. Taş taş üstünde kalmıyor, 8 Mayıs 1945 tarihinde savaş bittiğinde perişan. Tek kelimeyle, insan gücünü ve mal varlığını kaybetmiş. Toparlanmaya başlıyor ve daha sonra Avrupa’nın en büyük gücü haline geliyor. Ben 1992 yılında gittiğim eski Doğu Almanya şehirlerini 2004 yılında tekrar ziyaret ettim. 12 sene içerisinde Almanlar o virane kentleri bir anlamda alıp Batı Almanya ’nın önüne getirmişlerdi. Bunu neyle yapıyorlar? Bunu, yönetimdeki disiplin, işbirliği ve verimlilikle yapıyorlar. Çünkü 1860 kırdan, Bismark’dan gelen, disiplinli kamu yönetimi ruhu, halen hakim.

Amirlerinize fikrinizi açıkça söyleyin. Hiç çekinmeyin. Herhangi bir konuda amir “bunu nasıl yapalım? ” dediğinde, klasik Türk bürokratinin verdiği cevap şu oluyor; “Nasıl emrederseniz öyle yaparız” Bundan daha kötü bir cevap olamaz. Eğer öyle bir soruyla karşılaşırsanız, hedefleri, yöntemleri, öngörülen sonuçları, alternatifli söyleyin. Kendi fikrinizi de belirtin. “Benim tercihim şudur”, deyin. Ancak sonuçta amir kararını vermiş ise ve o karar sizin belirttiğiniz fikrin tam tersi olsa bile, artık onu benimseyin. Başka bir yerde o kararı kötülemeyin. Çünkü amirin fikrinin, artık sizin fikriniz olması gerekmektedir.

Amerika Başkanı Eisenhower döneminde, bir konu kabinede tartışılıyor. Yedi Bakan “hayır” Eisenhower “evet” diyor ve Eisenhower sonucu açıklıyor, “yedi hayır bir evet, evetler galip ”. Demokrasi bir anlamda etkin yönetim. Alisi taktirde

zaten hiyerarşik yönetimin bir anlamı olmaz.

Çok adamla çalışmayı ya da fazla sayıda bürolara sahip olmayı kendinize hedef edinmeyin. Az, ama bilgili ve işine sahip kişilerle çalışmayı amaç edinin. Türk bürokrasisinde şöyle bir yanlışlık var. Sanki kamu kurumlarının etkinliği, kamu kurumlarının önemi, onların sahip olduğu, büyük binalar ve çalıştırdığı personel sayısının fazlalığıyla orantılı. Son derece yanlış. Microsoft'un kurucusu Bili Gates' e soruyorlar: Başarının sırrı nedir? Diyor ki: "Az, ama yetenekli kişiyle çalışmak".

"Düşünmeye zaman ayırın. " Alman filozof, şair, yazar Goethe öyle diyor, insan olmanın en belirgin vasfı budur. Başarının önemli bir şartı da düşündürmektir. Bili Gates 13-14 yaşlarında odasında sırtüstü uzanmış dururken, annesi odaya giriyor. Bili Gates'e, "Oğlum çalışsana, niye boş duruyorsun?" diyor. Cevap: "Anne boş durmuyorum, düşünüyorum ".

Yaşantınızdaki başarısızlıklar sizi yıldırmasın. Abraham Lincoln 'ün yaşam seyrini hatırlayalım:

- 31 yaşında işini kaybetti.
- 34 yaşında işini tekrar batırdı.
- 36 yaşında sinir faizi geçirdi.
- 38 yaşında eyalet seçimini kaybetti.
- 43, 46 ve 48 yaşlarında kongre seçimlerini kaybetti.
- 55 yaşında eyalet senatörü olamadı.
- 58 yaşında gene senatör olamadı.
- 60 yaşında ABD Başkanlığına seçildi ve Amerikan Başkanları arasında önemli bir yere sahip oldu.

Asla vazgeçmeyin, kaybedenler yalnızca vazgeçenlerdir.

Hukuka saygılı olun, kendi aleyhinize olsa bile, hukukun üstünlüğüne inanın. Toplumun gereksinimlerinden birisi de budur. Almanya 'da Schnvaebish-Hall kentinde bir evde kalıyordum. Bir gün ev sahibi bayanı üzüntülü gördüm. "Niye canınız sıkkın?" dediğimde cevap olarak şunu söyledi: "Bizim başka bir kentte, Heilbron 'da da evimiz var, bahçeli. Şimdi belediyeden bir yazı aldım. Öndeki caddeyi 6 metreden, 12 metreye çıkaracaklar. Hem bahçeden bir miktar gidecek, hem de şu kadar şerefiye vergisi vereceksiniz" diye. Ben de Heilbron kentinin belediye imar müdürünü tanıyordum. Kleber isimli bir zat. Ev sahibi bayana dedim ki "bu sorun değil bunu çözeriz". Kadın biraz duraksadı "nasıl çözeriz? " dedi. Dedim ki "O kentin imar müdürünü tanıyorum. Size bir kart yazarım ya da telefon ederim,

onun yanına gidersiniz yardımcı olur. ” Kadının verdiği cevap: Federal başbakan gelse, artık o değişmez. İmar hukuku olmuş. ” İşte bu anlayışın tüm toplamlarda yer alması gerekir.

Hukuk bilinci kadar önemli olan diğer bir konu da, kültür bilinci. Tarihini bilmeyen bir toplumun geleceğe umutla bakması mümkün değildir. Tarihi iyi bilip, tarihteki yanlışlıklardan ders alıp, onları yapmamak ya da güzel şeyleri örnek almak, hepinize ışık tutmalıdır.

Keza ülkemiz çok zengin bir kültür dokusuna sahiptir. Anadolu çok zengin olup, arkeoloji, mimari, el sanatları, güzel sanatlar dallarında büyük bir varlığa sahiptir. Bu değerleri gezmeye, tanımaya vakit ayırın. Kültürün ne kadar önemli olduğunu kendi içinizde hissedin.

Kılık kıyafetinize özen gösterin. Bu, insanın kendisine olan saygısını ifade etmektedir. Kılık kıyafete özen göstermek, pahalı giymek değildir. Kendine yakıştırmak ve düzgün giymektir. Erkek arkadaşlar, mutlaka günlük sakal traşı olun. İş yerine gelmediğiniz günler bile. Eğer dışarı çıkıyorsanız, bunu hiç ihmal etmeyin. Çünkü başka kişilere olan saygınızın ifadesidir bu.

Bir sporu düzenli yapın. Yüzme, tenis, futbol, voleybol, kayak... Bir kulübe üye olun, ona ayıracağınız para, hiçbir şekilde israf değildir. Sağlıklı yaşamak istiyorsanız, haftada en az birkaç defa spor yapmak durumundasınız.

Bugüne kadar bir müzik aleti çalmamışsanız, hiç geç değil. Shakespeare ’ın bir sözü var. Diyor ki “O kadar geç ki, henüz erken demek mümkün ” Belki piyano için geç. Ama bir ud için, bir saz için, bir nefesli çalgı için hiç de geç değil. Bu da, yine medeni insan olmanın, bir sosyal çevre edinmenin en önemli şartı olup bunlara para harcamaktan çekinmeyin. Aylık gelirinizin belli bir miktarını sosyal aktivitelere ayırın.

Çocuklarınıza iyi bir kişilik, iyi bir karakter, iyi bir eğitim verdirir ve güzel sanatlara olan ilgilerini uyandırırsanız, faydasını siz de, onlar da, toplum da görecektir.

Tutumlu olun, israf kesinlikle yapmayın. Özellikle kamu kaynaklarından. Ben Müsteşar olarak makam odamdan çıkarken ışığı söndürüp çıkıyorum. Odacıya da bırakmıyorum. Çünkü o bilinçli olmayabilir. Örneğin amiriniz çağırdı, odanızdan çıkacaksınız, ışığınızı söndürün. Lavaboda elinizi yıkarken suyu az açın. Yanınızdakilere de örnek olup, çevrenizdekilere de bunu anlatın. Hem suya yazık, hem de doğayı kirleten atık suya.

Valiliğimde okullar eğitime başladığında, görev vermiştim tüm ilköğretim

okulları müdürlerine. Teneffüslerde, tuvaletlerde ya okul yönetici ya da görevlilerden birisi durarak, elini yıkamayan çocuğu uyaracaktı. Nasıl yıkanacağını da gösterecek ve üç dakikalık müddetle suyla sabunlayacaktı. Bugün toplumumuzda üniversite bitirmiş kişiler bile maalesef el yıkama konusunda hassas değillerdir. Çoğu kişi suya elini değdirip gitmektedir. Hâlbuki hastalıkların temeli mikrop. Kalp krizleri olsun, mide hastalıkları olsun, diğerleri olsun, tümünün nedeni mikrop, bakteri ve en büyük etken de el yıkamamak. Bu konularda hem kendinizi hem çevrenizi eğitmek zorunda olup, koruyucu sağlığa önem vermelisiniz.

Tebessümü yüzünüzden eksik etmeyin. Tanımadığınız insanlara bile selam verin ve selamlarını zevkle alın. Toplum içinde birlikte yaşamamanın gereğidir bu.

Okumadığınız hiçbir yazıya imza atmayın. Getirirler yazıyı “amir bekliyor çok acele ” derler. “Acele olabilir, ben bunu okumak durumundayım, eğer çok acele ediyorsan benin bunu okumama vakit yoksa, buyur imzasız alın götürün ”, deyin. Çünkü orada sizin parafınız ya da imzanızın olması durumunda, hiçbir mazeret sizi sorumluluktan kurtarmaz.

Mevzuatı çok iyi takip edin, bilginin ana kaynağı budur. Bürokrat olarak özellikle kendi alanınızdaki mevzuatı, Bakanlığınız ile ilgili mevzuatı bire bir takip etmek durumundasınız. Siz eğer yürürlükteki mevzuatı astınıza sorarsanız, amirlik yapamazsınız. Yasa, yönetmelik, tüzük, genelge, emir bunları birebir okuyun ve önemlileri şahsi arşivlerinizde saklayın.

Konuşmaktan ziyade, icraata önem verin. Konuşmalarınızla değil, yaptıklarınızla anılın. İleride geleceğiniz icra mevkillerinde, gelecek zamanı değil “dili geçmiş ” i kullanın. Başka bir ifade ile, yapacağım değil, yaptım deyin.

Bilmediğinizi, “bilmiyorum” deme erdemine sahip olun. Yine bizim toplumumuzdaki büyük eksiklik, herkes her şeyi biliyor(l). Bilmiyorum demek, sanki ayıp bir şey. Halbuki bilmediğini bilmemek erdemlilik. Her şeyi bilmek yerine, bildiğiniz şeyleri en iyi bilmek, çok daha önemlidir. Zaten Türkiye ’nin her şeyi bilen insanlara ihtiyacı yoktur. Türkiye’nin, bildiği konuları çok iyi bilen insanlara, kamu görevlilerine ihtiyacı vardır. Sadece kamu yönetiminde değil. Örneğin, esnaf ya da sanatkar, eline fırçayı alıyor boyacı oluyor, malayı alıyor sıvacı oluyor, şakül alıyor duvarcı oluyor. Yok böyle bir şey. Mesleksiz ve meslek eğitimine sahip olmayan insanlardan oluşan toplumun, geleceği aydınlık değildir.

İkinci Sultan Selim ’in Mimar Sinan ’a verdiği bir ferman var. Diyor ki, “Ey has mimarların başı Mimar Sinan Rumeliden ve diğer yerlerden İstanbul ’a gelip inşaat ilminden haberi olmayan kişilerin beceri olmadan ellerine metre alıp mimarlık edip, ehil olmadan bina yaptıkları bildirildiğinden dolayı bunları

yasaklayıp, senin bilgin olmadan ehliyetsiz kimselere inşaat yaptırmayasın ” Bu örnek, en başta söylediğim, yaptığı işi en iyi yapmak ilkesini yansıtıyor.

Bakanlık olarak bir aile yapısı içerisinde, ama hiçbir zaman disiplini, otoriteyi, astlık üstlük ilişkisini zedelemeyen, üretken, verimli ve hizmet odaklı bir çalışma öngörüyoruz.

Hepimize büyük görev düşüyor. Hepimiz çok büyük amaçların, çok büyük ideallerin, çok büyük çalışmanın içerisinde olmak durumundayız. Bu ülke kalkınacaksa, gelişecekse, hep beraber topyekün gelişecek, kalkınacak ve zenginleşecektir.

MEVZUAT BOLUMU

1 TEMMUZ 2007 - 30 EYLÜL 2007 TARİHLERİ ARASINDA RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Pınar YILMAZ
V.H.K.İ

I- MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
08.06.2007	12309	“Belediye Altyapı Programı V” ve “Samsun Katı Atık Yönetimi” Projeleri İçin Kaynak Tahsisine İlişkin Olarak İmzalanan, “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti Arasında 2005 Yılı Mali İşbirliği Anlaşması”nın Yürürlüğe Girmesi Hakkında Karar	04.07.2007	26572

II - BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
14.06.2007	12338	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	07.07.2007	26575
03.07.2007	12342	Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti ve İlgili Mevzuatı Uyarınca İstihtam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Artırılması ile 9/6/2006 Tarihli ve 2006/ 10603 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	07.07.2007	26575

03.07.2007	12343	8/2/2002 tarihli ve 2002/3729 Sayılı Karamamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	07.07.2007	26575
12.03.2007	12340	Sakarya İpekyolu Serbest Bölgesi' nin Yer ve Sınırlarının Belirlenmesi ve Kurulup İşletilmesine Dair Karar	10.07.2007	26578
03.07.2007	12394	Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Karar	29.07.2007	26597
09.07.2007	12402	Türk Vatandaşlıkları Kaybettirilen 9 Kişi Hakkındaki Hükümün İptali Hakkında Karar	29.07.2007	26597
03.07.2007	12412	İstanbul İli, Zeytinburnu İlçesi Sınırları İçerisinde Yer Alan ve 24/5/2006 Tarihli ve 2006/10502 Sayılı Karamame ile Yenileme Alanı Olarak Belirlenen Alanların, Zeytinburnu Belediyesi Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	29.07.2007	26597
06.07.2007	12429	İstanbul İli, Fatih İlçesi Sınırları İçerisinde Yer Alan Bazı Alanların Yenileme Alanı Olarak Kabul Edilmesine İlişkin 2006/10961 Sayılı Karamamenin Eki Listede Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	29.07.2007	26597
19.07.2007	12441	Azerbaycan, Moğolistan, Özbekistan, Tacikistan ve Türkmenistan' ın Umuma Mahsus Pasaport Hamili Vatandaşlarının Türkiye' ye Yapacakları Azami 30 Gün İkamet Süreli Turistik Amaçlı Seyahatlerinde Tek Taraflı Vize Muafiyeti Sağlanması Hakkında Karar	29.07.2007	26597
03.07.2007	12413	İstanbul İli, Ümraniye İlçesi Sınırları İçerisinde Yer Alan Bazı Taşınmazların, "Ümraniye Kavşağı – Taşdelen Kavşağı Arası Yol Kavşak Uygulama Projesi Alanı" nda Kalmaları Nedeniyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tarafından Acele Kamulaştırılması Hakkında Karar	31.07.2007	26599
06.07.2007	12428	Çanakkale İli, Fevzipaşa, Kemalpaşa ve Namık Kemal Mahallerinde Yer Alan Bazı Alanların Yenileme Alanı Olarak Kabul Edilmesi Hakkında Karar	31.07.2007	26599
06.07.2007	12432	3083 Sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlemesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca Uygulama Alanı İlan Edilen Şanlıurfa İlinde Yeni Köyler Kurulması Hakkında Karar	01.08.2007	12432

26.06.2007	12443	Bazı Yerlerde Arazi Toplulaştırması Yapılması Hakkında Karar	04.08.2007	26603
03.07.2007	12453	İçişleri Bakanlığı Merkez Teşkilatı Bünyesinde Daire Başkanlığı ve Şube Müdürlüğü Kurulması Hakkında Karar	04.08.2007	26603
17.07.2007	12509	2007 Yılı Yatırım Programının Belirtildiği Şekilde Düzeltilmesi Hakkında Karar	11.08.2007	26610
19.07.2007	12505	İçel İli, Silifke İlçesi, Sökün (Kurtuluş) Köyünün 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca “Uygulama Alanı” Olarak Tespiti Hakkında Karar	12.08.2007	26611
19.07.2007	12506	Bazı Yerlerin 3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu Uyarınca “Uygulama Alanı” Olarak Tepiti Hakkında Karar	12.08.2007	26611
13.08.2007	12558	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	29.08.2007	26628
13.08.2007	12559	29 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar	31.08.2007	26629

III - YER ADLARININ DEĞİŞTİRİLMESİNE DAİR KARAR

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Konya İli Beyşehir İlçesine Bağlı “Yukarıkayalar” Belediyesinin İsmi “Göynem” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	03.08.2007	26602
Kütahya İli Simav İlçesine Bağlı “Kelemyenice” Beldesinin İsmi “Gümüşü” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	08.08.2007	26607
İstanbul İli Ümraniye İlçesine Bağlı “Çekme Köyü” Beldesinin İsmi “Çekmeköy” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	08.08.2007	26607
Bursa İli Kestel İlçesine Bağlı “Barakfakı” Belediyesinin İsmi “Barakfakih” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	22.09.2007	26651
Sakarya İli Akyazı İlçesine Bağlı Gücük Beldesinin İsmi “Küçük” Olarak Değiştirilmesi Hakkında Karar	27.09.2007	26656

IV- YÖNETMELİKLER

BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik	14.07.2007	26582
Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Birimleri Fakültesi Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.07.2007	26587
Polis Meslek Yüksekokulları Giriş Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	19.07.2007	26587
Tedavi Yardımına İlişkin Uygulama Tebliği (Sıra No:9)	03.08.2007	26602
Konut Edindirme Yardımı Hak Sahiplerine Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.08.2007	26613
Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.08.2007	26613
Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.08.2007	26613
Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.08.2007	26613
Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.08.2007	26613
Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği	15.08.2007	26614
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliği	15.08.2007	26614
Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmeleri Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görev Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.08.2007	26614
Terör Eylemleri Nedeniyle Şehit ve Malul Olanların Yakınlarının ve Çalışabilecek Durumdaki Malullerin Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İstihdamı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	22.08.2007	26621
Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği	25.08.2007	26624
Emniyet Teşkilatı Sağlık Şartları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.09.2007	26655

V - İDARİ BAĞLILIĞIN DEĞİŞTİRİLMESİ KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
13.08.2007	9265	Antalya İli Serik İlçesine bağlı Gedik, Cuma- lı ve Kürüş Köylerinin tüzel kişiliğinin kal- dırılarak Serik Belediyesi sınırları içine katıl- ması 5393 sayılı Belediye Kanununun 11 inci maddesi uyarınca uygun görülmüştür	14.08.2007	26613

VI – GENELGELER

		Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Konusu		Tarihi	Sayısı
Vatandaşlık Kartı Projesi ile İlgili 2007/16 Sayılı Başbakanlık Ge- nelgesi		04.07.2007	26572
2008-2010 Dönemi Yatırım Programı Hazırlıkları ile İlgili 2007/3 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Genelgesi		05.07.2007	26573

VII – TEBLİĞLER

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Konusu			Tarihi	Sayısı
2008-2010 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi			03.07.2007	26571

VIII – KURUL KARARLARI

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Konusu			Tarihi	Sayısı
Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)' un Kabulüne Dair 15/6/2007 Tarihli ve 2007/33 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı			03.07.2007	26571

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 işlenme 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 Yayım Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Devlet Harcama Belgelen Yönetmeliği’nin 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 yayma 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”in 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 bin 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 kaynağına 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 dipnota 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 Bilgilen (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: Şayian, 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 toplumları 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: paylan, 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 Develop- ment, 5(3) October, pp. 39-46.

- Derleme İçin Örnek: Dooley, Michael P. (1989), “Market Valuation of Extemal Debt”. J.A.Frenkel, M.P. Dooley ve P. Wickham (der.), Analytical Issues In Debt içinde, ABD: IMF Yayını.

- İnternet Kaynaklı Alıntı İçin Örnek: Muter, Naci, Gökbnar, R. (2003), “21 Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması”, http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kahte/kamuda-toplam-kalite/muter-egitim-hizmetleri-kalite.pdf > (07.10.2003).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça’ya eklenebilir.