

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 84
HAZİRAN 2012
SAYI: 474

ISSN 1300- 3216

Ahmet APAN	: Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu
Dr. Haşan BÜKER	:Bürokratlar Ne İster? Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik Davranış Kuramlarına Bakış
Dr. Haşan Hüseyin ÇALI	: Güvenlik İle İlgili Kamu Hizmeti Sunumunda Sosyal Medya
Dr. Fatih TOMBUL	: Hobbis ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları
Selim ÇAPAR	: Karayolu Trafik Güvenliğinde Teşkilatlanma ve Koordinasyon: Karşılaştırmalı Bir Çalışma
Dr. Şükrü YILDIRIM	: Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği
Yrd. Doç Dr. Tuncay DURNA	: Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye'de Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri
Yrd.Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ	: Elektronik İmza Nedir, Neden Gereklidir, İhtiyacı Nasıl Karşılmalı?
Şerafettin KARAYILDIRIM	: Kamu İşletmeciliği Reformu: İngiltere, Kanada ve ABD'de Kamu İşletmeciliğine Geçiş
Dr. İlker GÜNDÜZÖZ	
Mehmet Bilge Kağan ÖNAÇAN	
Tunç MEDENİ	
Dr. Yılmaz ŞİMŞEK	

**HAKEMLİ
DERGİ**

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

TÜRK İDARE DERGİSİ

Ulusal Hakemli Dergi

Yayın Sahibi

İçişleri Bakanlığı Adına Strateji Geliştirme Başkanı Adnan YILMAZ

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Adnan YILMAZ / Strateji Geliştirme Başkanı

Yönetim Yeri

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Yayın Türü

Yaygın Süreli Yayın

Yayın Periyodu

Dergi Haziran ve Aralık sayıları olmak üzere yılda 2 kez yayımlanır

**Dergimiz Hakemli Dergi olup yayımlanan makaleler
en az iki hakem tarafından okunmaktadır.**

Bakanlık Makamının 22.04.2009 tarihli onayı ile yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Yayın Yönergesi'ne ve Derginin son sayfalarında yer alan Yayın İlkeleri ve Yazım Kuralları'na uygun yazılar kabul edilir • İşlenme hakları, 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir • Yazılarının yayımlanmış olması yazarlara ait kişisel görüşlerin Bakanlık tarafından paylaşılması anlamına gelmez • Yazılar ancak kaynak gösterilmek suretiyle iktibas edilebilir.

ABONE KOŞULLARI

Türkiye için bir sayının fiyatı

20 TL

Dış ülkeler için bir sayının fiyatı

30 TL

Abone bedeli bulunulan yerin Maliye veznesine yatırılarak, makbuzu aşağıdaki adrese gönderilmelidir.

İletişim Adresi / Communication Address

İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi

Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16, 06660 Esat / ANKARA

e-mail: tid@icisleri.gov.tr

web: http://www.tid.gov.tr

Telefon: (0.312) 430 88 93 - 95 • Faks: (0.312) 430 88 96

Türk İdare Dergisi

Ulusal Hakemli Dergi

Editör

Şemseddin ERKAYA /SGB Daire Başkanı

Editör Yardımcısı

Selim ÇAPAR / AREM Başkan V.

YAYIN KURULU / BOARD OF EDITORS

Doç. Dr. Hasan CANPOLAT	<i>Vali-Müsteşar Yardımcısı</i>	<i>Başkan</i>
Adnan YILMAZ	<i>Strateji Geliştirme Başkanı</i>	<i>Üye</i>
Dr. Ahmet SARICAN	<i>Nüf. ve Vat. İşl. Gen. Müd.</i>	<i>Üye</i>
İbrahim TAŞYAPAN	<i>Personel Genel Müdürü</i>	<i>Üye</i>
Dr. Muammer SÖNMEZ	<i>İller İdaresi Gen. Müd. Yrd.</i>	<i>Üye</i>
Dr. Hasan Hüseyin CAN	<i>1. Hukuk Müşavir Yrd.</i>	<i>Üye</i>
Şemseddin ERKAYA	<i>SGB Dai. Bşk. V./Editör</i>	<i>Üye</i>
Selim ÇAPAR	<i>AREM Başkan V./Editör Yrd.</i>	<i>Üye</i>
Şaban ACAR	<i>SGB Dai. Bşk.</i>	<i>Üye</i>

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ	Gazi Üniversitesi
Doç. Dr. Ömer ANAYURT	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Sait AŞGIN	Karabük Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Anayasa Mahkemesi Üyesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Ali BİRİNCİ	Polis Akademisi
Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN	Gazi Üniversitesi
Galip DEMİREL	Emekli Vali-Müsteşar
Prof. Dr. Vahit DOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem Buğra EKİNCİ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ	Sakarya Ün., Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu Bşk.
Prof. Dr. Hasan Tahsin FENDOĞLU	RTÜK Üyesi
Prof. Dr. Remzi FİNDİKLİ	Polis Akademisi Başkanı
Prof. Dr. Orhan GÖKÇE	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Eyyup Günay İŞBİR	TODAİE Genel Müdürü
Prof. Dr. Halil KALABALIK	Sakarya Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet KESİK	Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanı
Prof. Dr. İlber ORTAYLI	Galatasaray Üniversitesi
Dr. Ali Nihat ÖZCAN	TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi-TEPAV
Prof. Dr. Ali ÖZTEKİN	Akdeniz Üniversitesi
Prof. Dr. Murat SEZGİNER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ŞAFAK	Polis Akademisi
Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa TOPALOĞLU	Beykent Üniversitesi
Prof. Dr. Burhanettin UYSAL	Karabük Üniversitesi

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 84

HAZİRAN 2012

SAYI: 474

İÇİNDEKİLER

Ahmet APAN

Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk:
Denetim Koordinasyon Üst Kurulu

9

*A New Breath In Turkish Inspection System: The
Supreme Board Of Inspection*

Dr. Hasan BÜKER

Bürokratlar Ne İster? Kamu Yönetiminde
Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik
Davranış Kuramlarına Bakış

35

*What Do Bureaucrats Want? Bureaucratic
Behavior Theories In The Context Of The
Paradigm Shift In Public Administration*

Dr. Hasan Hüseyin ÇALI, Dr. Fatih TOMBUL

Güvenlik İle İlgili Kamu Hizmeti Sunumunda
Sosyal Medya

55

*The Social Media In The Process Of Delivering
Security-Related Public Service*

Selim ÇAPAR, Dr. Şükrü YILDIRIM

Hobbes ve Locke'un Devlet
Düşüncesine Katkıları

77

*Hobbes and Locke's Contributions to Thought
of State*

Yrd. Doç Dr. Tuncay DURNA

Karayolu Trafik Güvenliğinde
Teşkilatlanma ve Koordinasyon:
Karşılaştırmalı Bir Çalışma

103

*Organization and Coordination in Road Traffic
Safety Management: A Comparative Study*

Yrd.Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ, Şerafettin KARAYILDIRIM

Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden
Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği

127

*Citizen Satisfaction With Municipal
Servicesexample Of Karatay Municipality*

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ

Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye'de
Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri

143

*Civil Society And Municipal Relations
In Turkey Within The Framework Of
Globalization*

Mehmet Bilge Kağan ÖNAÇAN, Tunç MEDENİ

Elektronik İmza Nedir, Neden Gereklidir,
İhtiyacı Nasıl Karşılanmalıdır?

171

*What is Electronic Signature, Why is
Required, How to Respond to Needs?*

Dr. Yılmaz ŞİMŞEK

Kamu İşletmeciliği Reformu: İngiltere,
Kanada ve ABD'de Kamu
İşletmeciliğine Geçiş

195

*Public Management Reform: Public
Management Reform in Great Britain,
Canada and the USA*

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

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

H. Ortak

Değerli Okurlarımız;

2009 yılından beri ulusal hakemli dergi olarak yayımlanan ve 2012 yılından itibaren yılda iki kez yayımlanması kararlaştırılan Türk İdare Dergisi'nin 84. yılında, 474. sayısıyla sizlerle tekrar birlikte olmanın heyecanını yaşıyoruz.

Bu sayımızda yer alan; "Türk Denetim Sistemine Yeni Bir Soluk: Denetim Koordinasyon Üst Kurulu" konulu makalede yazar, denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak ve denetimle ilgili ilke, usul ve esasları belirlemek üzere bir Denetim Koordinasyon Üst Kurulu oluşturulmasına ilişkin önerilerde bulunmaktadır.

"Bürokratlar Ne İster? Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik Davranış Kuramlarına Bakış" başlıklı makalede, kamu yönetimi çalışmaları içerisinde bürokratların davranışlarını ve tercihlerini etkileyen hususlar konusunda geliştirilen kuramsal yaklaşımlar irdelenmekte ve yeni kuramsal yaklaşımların kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim çerçevesinde tartışılan hususları da değerlendiren davranış modelleri ile bürokratların kamu politikası yapım sürecine etkilerini değerlendirmesi gerektiği tartışılmaktadır.

"Güvenlik İle İlgili Kamu Hizmeti Sunumunda Sosyal Medya" başlıklı makalede ise, sosyal medyanın kamu kurumları tarafından da kullanıldığı gerçeğinden yola çıkarak, gerek kullanım kapsamında kurumsal politika oluşturma sürecine geçişte, gerek kamu hizmeti sunumunda kurumsal stratejinin oluşturulmasında dikkat edilmesi gereken hususların belirlenmesi amaçlanmış ve bu konuda tavsiyelerde bulunulmuştur.

"Hobbes ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları" başlıklı makalede yazarlar, Hobbes ve Locke'un devlet hakkındaki düşüncelerini karşılaştırmalı olarak incelemişlerdir.

"Karayolu Trafik Güvenliğinde Teşkilatlanma ve Koordinasyon: Karşılaştırmalı Bir Çalışma" başlıklı makalede; trafik güvenliği alanında başarılı örnekler olarak gösterilen İsveç, Hollanda ve İngiltere'deki karayolu trafik güvenliği yönetimi, organizasyon ve koordinasyon boyutları ile incelenmiş ve bu ülkelerdeki karayolu güvenliği teşkilatlanması ülkemizdeki mevcut durum ile karşılaştırılarak, ülkemizde karayolu trafik güvenliği yönetiminin yapılandırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

"Vatandaşların Belediye Hizmetlerinden Memnuniyeti Karatay Belediyesi Örneği" başlıklı makalede ise, Konya'nın Karatay ilçesi belediye sınırları içerisinde yaşayan 18 yaş ve üstü vatandaşların belediyenin sunmuş olduğu hizmetlerden memnuniyet derecesi ortaya konulmaya çalışılmış ve bununla birlikte vatandaş memnuniyetinin eğitim, yaş ve gelir grubuna göre değişip değişmediği de analiz edilmiştir. Sonuçta bazı hizmetlerden memnuniyetin yaş eğitim ve gelir grubuna göre değiştiği görülerek, belediyenin bazı vatandaş grubuna daha fazla önem vermesi gerektiği gerçeği ortaya konulmuştur.

"Küreselleşme Çerçevesinde Türkiye'de Sivil Toplum ve Belediye İlişkileri" başlıklı makalede, belediye mevzuatının ve dolayısıyla belediye-sivil toplum ilişkilerinin de küreselleşmeden etkilendiği belirtilmektedir. Ancak sivil toplumun gelişmesi ve yerel yönetimlerde etkin olması yararlı görülüyor ve isteniyorsa mevzuatta belediye-sivil toplum ilişkilerini geliştirecek sınırlamaların azaltılması gerektiği vurgulanmıştır.

"Elektronik İmza Nedir, Neden Gereklidir, İhtiyacı Nasıl Karşılanmalıdır?" başlıklı makalede, güvenli elektronik imzanın (e-imza) ne olduğu, nasıl, neden ve nerelerde kullanılacağı, kişisel olarak ve kurum bazında nasıl temin edileceği konusunda bilgi verilerek kurum bünyesinde Kamu Sertifika Hizmet Sağlayıcı (KSHS) tesis edilirken göz önünde bulundurulması gereken faktörler ortaya konulmaktadır.

"Kamu İşletmeciliği Reformu: İngiltere, Kanada ve ABD'de Kamu İşletmeciliğine Geçiş" başlıklı makalede ise, kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yeniliklere, meydana gelen ekonomik buhrana, bütçe açıklarına ve kamu borcu baskılarına bağlı olarak İngiltere, Kanada ve Amerika Birleşik Devletlerinde kamu sektöründe meydana gelen değişikliklere yönelik genel bir gözlem sunulmakta ve her üç ülkede de gerçekleştirilen değişim, nedenleri ve farklılıkları ile birlikte gözler önüne serilmektedir.

Yukarıda kısaca ifade etmeye çalıştığımız gibi, bu sayımızda da çok geniş bir yelpazede, muhtelif konularda yazılmış makalelere yer verilmiştir. Bugüne kadar olduğu gibi bundan sonraki sayılarımızda da, faydalı olacağını düşündüğümüz bilimsel çalışmaları siz kıymetli okurlarımızla buluşturmayı arzuluyoruz.

Makaleleri titizlikle inceleyip değerlendiren hakemlerimize, değerli düşünceleri ve özverili çalışmaları ile dergimize desteklerini esirgemeyen yazarlarımıza, eleştiri ve önerileri ile bizleri yalnız bırakmayan okurlarımıza, bu sayımızın hazırlanmasında büyük bir emek veren arkadaşlarımıza bir kez daha teşekkür ediyor, saygılar sunuyorum.

Zengin içerikli nice sayılarda yeniden buluşmak dileğiyle...

Şemseddin ERKAYA
Strateji Geliştirme Başkanlığı
Daire Başkanı
Editör

TÜRK DENETİM SİSTEMİNE YENİ BİR SOLUK: DENETİM KOORDİNASYON ÜST KURULU

Ahmet APAN*

ÖZET

Bir (kamu/özel) örgütte yapılan işlerin amaçlarına uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği ancak denetim sayesinde sağlanabilir. Denetim sadece bürokrasinin iyi ve etkili işleyişini değil aynı zamanda bireylerin haklarını korumayı da amaçlar. Türk denetim sisteminin sorunları hep gündemde olmasına karşın bir türlü çözüm getirilememiştir. Türkiye'de yolsuzluk algılamasının halen çok yüksek olması Türk kamu denetim sisteminin reform ihtiyacını daha da acil kılmaktadır. Bu çalışma içerisinde denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak ve denetimle ilgili ilke, usul ve esasları belirlemek üzere bir Denetim Koordinasyon Üst Kurulu oluşturulması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Denetim, Yolsuzluk, Denetim Koordinasyon Üst Kurulu

ABSTRACT

A New Breath İn Turkish Inspection System: The Supreme Board Of Inspection

The compatibility, coherence and effectiveness of the goals achieved in an public/ private organization can only be obtained by inspection. Inspection's purpose is not only a well-functioning and effective bureaucracy but also is the protection of individuals' rights. The challenges of Turkish Inspection System have not been solved yet in spite of being a popular topic on the agenda. The high ratio of the perception of corruption requires the immediate reform of Turkish inspection system. Within this study, it is offered to form a Supreme Board of Inspection to coordinate ali the inspection boards and to determine the methods and principles of inspection.

Key Words: Inspection, Corruption, Supreme Board of Inspection

GİRİŞ

Ülkemizde "denetim" kavramı tarihsel derinliğe sahipken, üst kurul kavramı 1980 sonrası örnekleri görülmeye başlanan yapılanma biçimini anlatmaktadır. Bu çalışma içerisinde bu iki kavramın bir araya gelmesiyle oluşacak yeni bir yapıya ilişkin öneriler yer almaktadır. Önerilen yapı yürütmeye bağlı denetim birimlerine yönelik olup, yargısal niteliği bulunan ve TBMM'ye bağlı olarak çalışan Sayıştay, iç denetimi düzenleyen İç Denetim Koordinasyon Kurulu ile Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurulu bu yapının dışında tutulmuştur. Yürütmeye bağlı denetim birimleri tarafından, yönetsel yöntemlerle yapılan bu tür denetim, kamu yönetiminin etkinliğini, iyi ve doğru işlemesini sağlamayı hedeflemektedir. Bu denetim, ilgili birimlerin karar, eylem, organ ve personeli üzerinde yapılmaktadır.¹

Anayasanın 123-127. maddeleri yürütmenin genel esaslarını belirtmekte olup 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulu'nu, 160. Maddesi Sayıştay'a Anayasal dayanak sağlarken yürütmeye bağlı denetim birimleri genellikle bakanlıkların ya da ilgili kamu kurum ve kuruluşların kurucu kanunları gibi diğer mevzuatla düzenlenmiştir.² 2011 yılında çıkarılan KHK'ler zaten sorunlara sahip olan denetim sistemini daha da içinden çıkılmaz hale getirmiştir.³ Yeni durumda bazı denetim birimleri hizmet birimi olarak diğerleri ise danışma ve denetim birimi olarak örgütlenmiştir. Yine denetim birimlerinin çok çeşitli adlar taşıyor olması, bünyesinde görev yapan denetim elemanlarının unvanlarının farklılaştırılması⁴, yeni kurulan 4 bakanlığın 3'ünde denetim birimlerine yer verilmemiş

-
- 1 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Nihat Yıldız, Belediyelerin Dış Yönetsel Denetimi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No:4, Ankara; 1998, s. 19.
 - 2 Örneğin, 10/10/1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 20. Maddesi Başbakanlık Teftiş Kurulu'nu; 14/02/1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. Maddesi Mülkiye Teftiş Kurulu'nu; 13/12/1983 tarih ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 07/07/2011 tarih ve 646 sayılı KHK ile değişik 20. Maddesi Vergi Denetim Kurulu'nu düzenlemektedir.
 - 3 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'na dayanarak çıkarılan KHK'lerle toplam 21 bakanlığı kapsayacak şekilde bazı bakanlıkların adı, bazılarının yapısı, bazılarının adı ve yapısı, değişmiş, 4 tane de yeni bakanlık kurulmuştur. Bu KHK'lerin denetim sistemine etkileri ayrı bir çalışmanın konusudur.
 - 4 14.09.2011 tarih ve 28054 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 652 sayılı KHK ile Milli Eğitim Bakanlığı Müfettişleri Milli Eğitim Denetçisi, ilköğretim müfettişleri ise denetmen unvanı almıştır. Maliye Bakanlığı'nda görev yapan, farklı işlevlere ve uzmanlığa sahip hesap uzmanı, maliye müfettişi, kontrolör gibi çeşitli unvanlara sahip denetim elemanları ise Vergi Müfettişleri olarak tek unvan altında birleştirilmiştir.

olması⁵ sorunları ağırlaştıran etkenler arasında sayılabilir.

Önerilen yapının denetim sisteminin sorunlarına çözüm getirmesi umulmaktadır. Denetim birimlerinin sorunları genellikle bürokratlar tarafından hazırlanan reform önerilerine konu olmuş; akademik yazında pek ele alınmamıştır. Bu durum okuduğunuz çalışmanın kaynakçası oluşturulurken kısıtlı bir arşivden yararlanılmasına neden olmuştur.

Son dönem Türk Kamu Yönetimi reformu ürünü olan 5227 sayılı kanun⁶ hayata geçememiş ama bu kanunun temel ilkeleri daha sonra çıkarılan çeşitli mevzuatta kendine yer bulmuştur. Adı geçen kanunun en çarpıcı yönlerinden birisi Türk denetim sistemine getirdiği eleştiriler ve denetim sisteminin bazı üyelerinin lağvedilmesini hedeflemesi olmuştur. Kanunun 18. maddesi, "İçişleri, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahallî idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir" diyerek izin verilen bakanlıklar dışındaki tüm bakanlıkların teftiş ve denetim birimlerini kaldırmak istemiştir. Kanunun gerekçesinde ülkemizdeki yolsuzlukların boyutunun büyüklüğü ve teftiş kurullarının sayıca çok olmalarına karşın nitelik olarak yetersizliklerine dikkat çekilmektedir.⁷ Bu kanun öncesinde yürürlüğe giren 5018 sayılı kanun⁸ "İç Denetim" gibi Anglosakson geleneğin bir ürününe hayata geçirmiş, mali denetimi iç ve dış denetim (Sayıştay) olarak ikili yapıya oturtmuştur. Türk kamu yönetiminde VET (Verimlilik, Etkililik ve Tasarruf) İlkelerini gerçekleştirmeyi amaçlayan bu kanun mali denetimi düzenlemektedir. Sayıştay ise TBMM adına hesap mahkemesi niteliğinde yargısal görevler icra eden bir kurumdur.

Bu yapı içerisinde görev alacak denetim birimleri 5227 sayılı kanunun

5 Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın teşkilat yapılarında denetim ve teftişe ilişkin birimlere yer verilmemiş; Sağlık Bakanlığı Teftiş Kurulu ise Denetim Hizmetleri Başkanlığı'na dönüştürülerek bünyesindeki müfettişler Sağlık Denetçisi unvanı altında Bakanlığın bağlı kuruluşu olarak ihdas edilen Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye İlaç ve Eczacılık Kurumu ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüne dağıtılmışlar; yani beş ayrı birime bölünmüşlerdir..

6 15.07.2004 tarihinde kabul edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

7 5227 sayılı kanunun 40. madde gerekçesi ve daha ayrıntılı bilgi için bkz: <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0731.pdf>, (erişim tarihi 11.08.2011).

8 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmasına rağmen 2006 yılında yürürlüğe girebilen Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu.

dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderme gerekçesinde de vurgulandığı üzere "denetim", "soruşturma", "yönetim" ve "danışmanlık" işlevlerini ve bu işlevleri yürütecek uzmanları içermektedir (belgenet, 2012). Zaman zaman mali denetim görevi de icra edebilen bu birimler daha çok ön inceleme, soruşturma, kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik rapor hazırlama, yasal mevzuatı inceleyip görüş bildirme vb. görevleri icra etmektedir.

Türk denetim sisteminin reform ihtiyacı geniş kabul gören ama gerçekleşmeyen bir yaklaşım olarak devam etmektedir. Ülkede yolsuzluk algılamasının halen çok yüksek olması reform ihtiyacını daha da acil kılmaktadır. Bu çalışmada denetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak ve denetimle ilgili ilke, usul ve esasları belirlemek üzere bir Denetim Koordinasyon Üst Kurulu (bundan sonra DKÜK olarak anılacaktır) oluşturulması önerilmektedir.

ABD'deki the Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (CIGIE) model alınan bu üst kurulla ilgili bir GZFT (SWOT) Analizi de yapılarak Türk denetim sistemi ve DKÜK ile ilgili bazı saptama ve önerilerde bulunulmaktadır. DKÜK aynı zamanda Türk denetim sisteminin reformunda temel taşlardan birisi olacaktır.

1. DENETİM VE ÜST KURUL KAVRAMLARI

Konuyla ilgili önerilere geçmeden önce denetim ve üst kurul kavramlarının alt yapısını kısaca incelemek, çerçeveyi çizmek açısından yararlı olacaktır.

1.1. Denetim Kavramı

Denetim geniş kapsamlı bir kavramdır. Niteliği, konusu, amacı ve zamanı yönünden değişik anlamlar kazandığından denetim kavramı yerine aralarında önemli farklar bulunmasına rağmen kontrol, revizyon, inceleme, teftiş ve murakabe, tahkik ve gözetleme gibi kavramlar kullanılmaktadır.⁹ Bu kavramlardan bazıları işletme yönetimi bakımından bazıları ise kamu yönetimi bakımından öne çıkmaktadır.

Denetim kavramı ile ilgili olarak, sosyal bilimlerin birçok dalında farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Denetimin Türkçede yaygın olarak kullanılan an-

9 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Hayrullah Keleş, Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar, Ed: Erkan Karaarslan, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayın No: 11, Ankara - 2006, s. 255- 269.

lamı, Türk Dil Kurumu'nun yaptığı tanımda karşılığını bulmaktadır. Bu tanıma göre, "denetleme, bir işin doğru ve yöntemine uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmektir". Hukuki anlamda denetleme ise "gerek devlet daire ve teşkilatının ve gerek özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş müesseselerin kamu menfaati noktasından kanun, nizamname ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadıklarının incelenmesidir" (BÜMKO, 2006). Bu incelemenin amacı, düzenli aralıklarla düzeltici önlemi gerektirebilecek sapmaları belirlemektir.¹⁰

Prof. Dr. Cevdet Atay'ın "Devlet Yönetimi ve Denetimi" adlı eserinde belirttiği görüşler, Türkiye'de bir başka açıdan denetimin nasıl algılandığını göstermek bakımından son derece ilginçtir. Yazara göre denetim, kuvvetli anlamı itibariyle; güç, baskı, otorite, üstünlük, zorlama gibi anlamları içermekte ve zayıf anlamı yönünden de; inceleme, araştırma, deneme, düzeltme ve düzenleme karşılığında ele alınmaktadır (Atay, 1999: 8). Birinci anlam İngilizcede, ikinci anlam ise Kıta Avrupası dillerinde ve Türkçede ağırlıklıdır.

Bir (kamu/özel) örgütte yapılan işlerin amaçlarına uygunluğu, yerindeliği ve etkililiği ancak denetim sayesinde sağlanabilir. Yönetimin denetlenmesi, yönetimin bir fonksiyonu olarak süreklilik arz etmektedir (İnaç, Ünal, 2007; 42). Denetimle bürokrasinin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. Bürokratik örgütün rol ve yetkileri arttıkça denetim daha da gerekli olmuştur. Çeşitlerinin ve yöntemlerinin farklılığına rağmen denetimin özü her zaman aynıdır. Kamu bürokrasinin keyfi davranışlarına karşı yurttaşları korumak kamuda denetimin temel amaçlarındandır. Denetim sadece bürokrasinin iyi ve etkili işleyişini değil aynı zamanda bireylerin haklarını korumayı da amaçlar.

Ülkemizde denetim birimlerinden öne çıkan bakanlıklar ve kurumlar teftiş kurulları memurların kendileri ve çalışmaları için çizilmiş bulunan sınırlar içinde görev yapmalarını sağlamaya yöneliktir. Klasik anlayış içinde tek cümle ile belirtmek gerekirse; müfettişlerin görevleri kamu görevlilerinin yasalar içinde davranıp davranmadıklarını denetlemek, aksine davranışları görülenleri cezalandırmaktan ibaret kalmıştır. Bu durum doğal olarak eleştirilere yol açmıştır (Çöker, 1982; 57). Denetim birimlerinin işleyişine yönelik bu eleştiriler, de-

10 INTOSA'nın (Uluslararası Sayıştay Birliği) talebi üzerine Avrupa Toplulukları Sayıştay'ı ile Federal Alman Cumhuriyeti Sayıştayının işbirliği çerçevesinde, P.Everard ile D.VVolver'in yaptığı taslak çalışma. Bütün dünyada denetim terminolojisinde yaşanan karmaşayı bir ölçüde hafifleteceği umulmaktadır. Sözlükçe Sayıştay Uzman Denetçisi Sacit Yörüker tarafından dilimize kazandırılmıştır. "Denetim Terimleri", Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 1".

netim birimlerinin bir parçası gibi algılandığı için iki başlıklı getirdiği yolunda itirazlara konu olan, iç denetim birimlerinin doğuşuyla sonuçlanmıştır.¹¹

1.2. 5018 Sonrası Türk Denetim Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Türk denetim sistemini farklı bir biçime büründürmüştür. Bu farklılığın nedeni olan iç denetim kanunla, "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi, hedef işletme yönetimlerindeki benzer şekilde kaynakların verimlilik, etkililik ve tasarruf esaslarına göre yönetilmesidir.

Bu kanunla merkezi ve yerel yönetim kurum ve kuruluşlarında oluşturulan "İç Denetim Birimleri" denetim sistemimizde yenilik getirirken daha önce teftiş kurulları gibi doğrudan bakana bağlı olmak yerine, "Managerialist"¹² bir yaklaşımla "Üst Yönetici" olarak adlandırılan "müsteşar, genel müdür vb." bürokratik makamlara bağlı olmalarıyla dikkat çekmiştir. Öte yandan zaten müsteşar, genel müdür gibi makamlara bağlı olarak görev yapan denetim kurulları içinse "ikili" denetim sisteminin bir örneği olmuşlardır. 5018 sayılı kanun iç denetim birimlerinin görevlerini tanımlarken, diğer teftiş (denetim) kurullarının görev sahaları 3046 sayılı kanun¹³, bakanlık, müsteşarlık, genel müdürlük vb. kuruluş kanunlarına dayanılarak çıkarılan tüzük, yönetmelik vb. düzenlemelerle belirlenmiştir. Buna rağmen iç denetim birimleri ile bakanlık, müsteşarlık, genel müdürlük teftiş (denetim) kurullarının görev sahaları arasında halen kesin bir ayırım yapılmasında zorluk çekilmektedir.

11 Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: Şener Gönülaçar, Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları, Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 148, Temmuz-Ağustos 2010, s. 25-32.

12 Managerialism, temel olarak bireye ya da devlete değil örgütlere (kurumlara) yaslanan bir anlayıştır. Daha geniş bilgi için bkz: VVillard F. Entaman, Managerialism, The Emergence of New Ideology, The University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1993, p. 152-193. Konumuzla ilgili olarak Managerialism'in en basit tanımını Robert B. Denhart yapmıştır: Kamu kurumlarında kar ve etkinliği artırmak için işletme yönetimi uygulamalarını ithal etmek. Robert B. Denhart, The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations, Wadsworth Publishing Company, Belmont, CA., 1993, p. 8-9.

13 09.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı KHK ile 13.12.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

Teftiş ve iç denetim birbiriyle sıkça karıştırılan kavramlar olmasına karşın teftiş, iç denetimden farklı bir anlayışı temsil etmektedir. Teftişin içerisinde kurallara uygunluk denetimi, soruşturma, danışma vb. uygulamalar vardır.

5018 sayılı kanun iç denetim yanında dış denetime de yenilikler getirmiştir. Kanunun 68. maddesi, merkezi idareye dâhil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacağı hükmüne yer vermiştir. Sayıştay, Anayasanın 160. maddesinde sayılan görevleri çerçevesinde bir hesap mahkemesi niteliğindedir. Bu nedenle, Sayıştay yaptığı denetim sonucunda sadece yargılayacağı hususlarda sorguya çekerek ve sonrasında savunma alarak kararını vermektedir. Denetimin özünde olan ve 5227 sayılı kanunda vurgulanan rehberlik ve danışma niteliğinde bir denetim yapmak Sayıştay'ın görev tanımında yoktur. 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 6085 sayılı Yeni Sayıştay Kanunu'nda bu tür bir eğitim çalışması tanımlanmamıştır.

5018 sayılı kanunla, istisnai haller dışında, mahalli idareler üzerinde merkezin kullandığı idari vesayet yetkisinin en önemli göstergelerinden olan İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri ile mahalli idareler kontrolörleri tarafından yürütülen hesap işleri denetimi ortadan kaldırılmıştır.¹⁴ Bu şekilde İçişleri Bakanlığı denetim elemanlarının gerekli gördüğü hallerde mahalli idarelerin hesap işlemlerinde yaygın gördükleri hatalarla ilgili denetim sırasında eğitim çalışmaları yapabilmek imkânı da kalmamıştır.

1.3. Üst Kurul Kavramı

Klasik yönetsel örgütlenmenin dışında kalan bu kurullar ilk olarak Anglo-Sakson ülkelerde ortaya çıkmıştır. Daha çok ABD kökenli olan üst kurullar, oradaki federal sistemde bir tür hizmet yönünden federalizm işlevi görmektedirler. Yani, hizmet alanlarıyla sınırlı olarak düzenleme ve organizasyon yapma, denetleme ve yaptırım uygulama gibi, bir anlamda o alandaki yasama, yürütme ve yargı işlevlerini tek başına üstlenmektedirler. Bu örgütlenme tarzı

14 Örneğin, 5018 sayılı kanunun 75. maddesindeki "Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderilir." hükmü uyarınca mülkiye müfettişleri belediyelerin mali denetimini yürütebilmektedir.

1970'li yıllardan itibaren Kıta Avrupası yönetim yapılarında yer almaya başlamıştır (Günaydın, 2002; 5).

Üst kurulları siyasal organlardan bağımsız, temel hak ve özgürlüklerle ekonomik etkinliklerin duyarlı olduğu konularda, araştırma, önerme, düzenleme, denetim ve gözetim görevi yapan kuruluşlardır şeklinde tanımlamak mümkündür.15 Üst Kurullar daha çok mali alanda faaliyet gösteren, piyasaları düzenlemede daha bağımsız karar alabileceği varsayılan, siyasi ve geleneksel bürokratik etkiyi azaltacağı öngörülen, karar alma ve uygulama yetkisine sahip birimlerdir.

Ülkemizde üst kurulların kurulmalarının en önemli gerekçesi özelleştirmedir. Doğal tekel yapısına sahip sanayilerin ve kamu tekellerinin özelleştirilmesi, regülasyonu yani devletin düzenleme yapma gereğini, bu da bağımsız veya özerk yeni yönetsel yapıları gerekli kılmıştır. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Rekabet Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) en bilinenleridir. Ayrıca tarımsal sanayi alanında Tütün Üst Kurulu, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Üst Kurulu gibi örnekleri bulunmaktadır. 03.06.2011 tarih ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile 3046 sayılı kanunun 19/A maddesinin birinci fıkrasına "Bakan, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların (5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkilidir" cümlesi eklenmiştir. Bu değişiklik ile üst kurulların özerkliği kaldırılmış ve daha önce getirilen Sayıştay denetiminin yanına bürokratik denetim de eklenmiştir. Dünyada Bakanlık tipi örgütlenmesine alternatif olarak esnek çalışmanın, yatay örgütlenmenin, küçük ölçekli yapılanmaların örneği olarak gündeme gelmiş ve siyasi etkilerden arındırıldığı varsayılan bir örgütlenme tipi olarak üst kurullar bu değişiklik sonrasında Türk tipi üst kurul örgütlenmesine dönüşmüştür.

Piyasa düzenleme ve kolaylaştırıcı olma işlevini üstlenen üst kurullar yanında bu özelliklere sahip olmadığı gibi ülkemizde daha önce örnekleri ve görev alanına rastlanmayan üst kurul yapılanmaları da bulunmaktadır. Kamu Etik Kurulu, Bilgi Edinme ve Değerlendirme Üst Kurulu ikinci tip üst kurulların en bilinenleridir. Bunlardan ilki kamu personelinin görevlerini etik kurullar çerçevesinde icra etmesi; ikincisi ise vatandaşın kamu kurumlarından bilgi talebinin yerine getirilmesi ile görevlidir. İnsan Hakları Üst Kurulu kurulması ile ilgili

15 Üst kurullar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2001.

çalışmalar da halen devam etmektedir. Önerilen DKÜK, ikinci tip üst kurullar arasında yer alacak olup Başbakanlıkla ilişkilendirilmiştir.16

2. TÜRK DENETİM SİSTEMİNDE REFORM İHTİYACI

Türk denetim sisteminin sorunları hep gündemde olmasına karşın bir türlü çözüm getirilememiştir. Denetim ilke, usul ve standartlarını belirleyen bir temel mevzuat bulunmadığı gibi hemen her birim kendi çalışmalarını tüzük, yönetmelik ve yönerge adı altında düzenlediğinden uygulamada farklılık, eşgüdüm eksikliği, etkinlikten uzaklık gibi çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Denetim elemanlarının müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, murakıp vb. çok çeşitli unvanlara sahip olması bir diğer konu olup bu sorunlar uzun zamandır dile getirilmesine karşın çözülmemiştir.

Nitekim MEHTAP Raporu'nun "Teftiş ve Denetleme Hizmeti" başlıklı bölümünde17 bu sorunlara değinilmiştir (MEHTAP, 1966; 102). Daha sonra Mülkiye Teftiş Kurulu 1. Kalkınma Planı doğrultusunda 1965-1966 dönemi kiş seminerleri sırasında teftiş görevinin yapılışında eskimiş, yetersiz, bıkırtıcı yöntemlerin egemen olduğunu saptamış, ancak, eski sistem yerine neyin getirilmesi gerektiği konusunun çözülmesi için çeşitli bilimsel kuruluşlarla görüşme yapılmasını kararlaştırmıştır. Teftiş Kurulu; başta kendi çalışma usullerini iyileştirmek ve diğer görevli kuruluşların işleyişindeki aksaklıkları gidererek verimli ve etkili bir idareyi sağlamaya yardımcı olmak amacıyla TODAİE ile işbirliği yaparak, teftiş ve denetleme hizmetlerini geliştirme çalışmalarına girişmiştir (Çöker, 1982; 62). Ne yazık ki, bu çabalar kâğıt üzerindeki tespit, eleştiri ve öneriler olmaktan öteye gidememiştir.

Türk kamu yönetimi "VVeberyen" olarak tanımlanmaktadır. VVeberyen bürokratik örgütün özelliklerini kabaca 3 noktada özetlemek mümkündür (Gülmez, 1975; 63):

16 İlişkili kuruluş, henüz Türk mevzuatında resmi olarak tanımlanmamıştır. 3046 sayılı kanunun 10 ve 11. maddeleri "bağlı" ve "ilgili" kuruluşları tanımlamıştır. İlişkili kuruluş kavramı uygulamada kendisine yer bulmuş, 5227 sayılı kanunun 26. maddesiyle "piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile İdari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır" şeklinde bir tanımlama getirilmiş ancak kanunun yürürlüğe girememesi nedeniyle resmi olarak tanımlanamamıştır. Uygulamada bakanlıklarla olan bağı bakımından bağlı kuruluşlar katı, ilgili kuruluşlar orta, ilişkili kuruluşlar yumuşak bir ilişki içerisinde sınıflandırılabilir.

17 Rapor içerisinde 41 madde içerisinde teftiş ve denetleme hizmetlerinin sorunlarına değinilirken 42. maddede genel tavsiyelerde bulunulmuş, 43. maddede ise amaçlara ulaşmak için sağlanması gereken şartlar sayılmıştır.

1. Görev ve yetkilerinin nesnel ve kişisel olmayan kurallarla tanımlanmış olması;

2. Üst düzeydeki otoritenin alt düzeydeki otoriteyi denetim ve gözetim altında tuttuğu baskıcı bir hiyerarşik yapının, başka bir deyişle kurallarla tanımlanmış katı bir denetim ve yaptırımlar sisteminin varlığı;

3. Teknik nitelikleri uyarınca bir ömür boyu örgütte kalmak ve görevinin tek ya da başlıca uğraşı olarak herkes için eşit ve kişisel düşüncelerden uzak biçimde yerine getirmek üzere atanmış memurlardan oluşması.

İkinci maddeden de anlaşılacağı gibi Weberyen bürokrasi ancak iyi denetlenmek şartıyla demokrasi için gerekli ve yararlı görülmektedir (Eryılmaz, 1993; 104). Günümüzde artan teknolojik olanaklar devletin ve dolayısıyla denetimin de değişmesini zorunlu kılmaktadır. Örneğin, bilgisayarlar, vatandaşların istek ve taleplerine daha uygun, kolay ve hızlı bilgiler sunmakta, işlemleri kolaylaştırmakta, çoğu durumda personeli devreden çıkarmakta ve dolayısıyla kırtasiyeciliği ve zaman kayıplarını önlemektedir (Eryılmaz, 2002; 240). Pek çok hizmetin kağıt ortamı yerine bilgisayar programları ve internet aracılığıyla veriliyor olması denetimin klasik yapısının değişmesini ve denetim elemanlarının teknolojik okur yazarlık seviyesinin yükselmesini gerektirmiştir.

Öte yandan, hukuk devletinde kurumların ve kişilerin faaliyetleri, hakları, sorumlulukları tanımlanarak anayasa, yasa, yönetmelik, tüzük ve benzeri mevzuatla düzenlemelere bağlanmıştır. Kurumların; faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddialarının doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve kurum yöneticilerinin kurumla çıkar ilişkisi içinde bulunan kişilere/kurumlara, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir kişi/ kişiler/ kurum tarafından denetlenmeleri hukuk devletinde zorunlu tutulmaktadır.

Denetimin nasıl olması gerektiği ile ilgili dünyada farklı örnekler vardır. Denetim de yönetimle birlikte temel olarak Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson geleneklerinin etkisi altındadır. Fransa'da Napolyon zamanında geliştirilen kanunlar Kıta Avrupası yönetim sistemi geleneği olarak zaman zaman içinde biçimlenmiş ve Anglo-Sakson sistemi ile birlikte (Alman yönetim sistemi sayılmazsa) tüm dünyayı etkisi altına alan 2 temel yönetim sistemi olarak kabul edilmiştir.¹⁸ Denetim bugün de iki sistem temelinde yürümektedir. Ülkemiz, Osmanlı

18 Napolyon yönetim geleneğini benimsemiş ülkeler arasında Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan sayılabilir. Bu ülkelerde kamu yönetimi reformlarının izlediği yollar hakkın

İmparatorluğu'nun 18. yüzyılın sonlarından başlayan reform hareketlerinden son reform dalgasına kadar esasen Kıta Avrupası yönetim sisteminin etkisinde olduğundan denetim sistemimizin örgütlenmesi de aynı doğrultuda olmuştur. Bu denetim sisteminin temel özelliği "bağımsız" oluşudur. Çeşitli düzenlemeler denetimin ve denetim elemanlarının bağımsızlığını güvence altına almıştır.

Ülkemizde denetim, ağırlıklı olarak, geçmişteki hatalı uygulamaları ve bu uygulamaların sorumlularını bulup çıkarmaya; hatalı uygulamalardan mümkün olanlarını düzeltmeye, buna olanak kalmamışsa sorumlularını cezalandırmaya; işlem ve faaliyetlerde kurallara uygunluğu yerleştirmeye ve sağlamaya yönelik bir işlev olarak öne çıkmaktadır. Denetim elemanları tarafından periyodik olarak yapılan denetim, çıktılar yerine girdiler üzerine odaklanmakta; yönetimin amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaştığını değil, hangi işlemleri ne ölçüde doğru yaptığını ele almaktadır. Bu sistemde evrakların mevzuata ve usullere uygunluğu açısından denetim yapılmaktadır (Koksall, 1998; 56). Mevzuata aykırı işlemler cezalandırılırken hem yanlış yapma hem de yapılan yanlış düzeltmek maddi ve manevi zarara neden olmaktadır. Bu sistemin belki de tek faydası kamu personelinin yaptıkları iş ve işlemlerin denetimden geçeceğini bildikleri için dikkatli davranmaya çalışmasıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2003 yılında kabulü ve sonrasında gecikmeli de olsa yürürlüğe girmesiyle Türk denetim sisteminde, diğer bir rol modeli olan, Anglo-Sakson denetim anlayışı resmen hayata geçmiştir. Anglo-Sakson denetim anlayışı AB tarafından, yeni üye devletlerle üyelik müzakerelerini sürdürmekte olanlarca benimsenmesi istenen bir anlayıştır. Bu anlayışın temelinde üst yöneticiye geniş hareket sahası tanınması amacıyla denetimin üst yöneticilere bağımlı hale getirilmesiyle kurgulanan "iç denetim" ve "dış denetim" olmak üzere 2 tür denetim biçimi bulunmaktadır.

Denetimin etkinliği ve işlevselliği önemli bir sorundur. Denetimin etkinliğini sağlamak amacıyla bazı ülkelerde denetleme sonuçlarını iş verimliliği yönünden değerlendiren kuruluşlar vardır. Örneğin, Fransa'daki "Kamu Hizmetlerinin Verimliliği ve Değeri Merkezi Anket Komitesi" denetleme raporlarının etkilerini ve sonuçlarını değerlendirmektedir (Tortop, 1974; 37).

Anglo-Sakson denetim anlayışına sahip ülkelerde kendi denetimlerinin ye-

tersizliği gerekçesi ile Kıta Avrupası denetim anlayışına yakın bir uygulamaya yönelme eğilimi mevcuttur. Türkiye pratiğindeki tüm olumsuz algıya rağmen, Kıta Avrupasında zaten var olan teftiş (Inspection) sisteminin, son yıllarda Anglo-Sakson ülkelerinde de yükselen değer olduğu bilinmektedir.¹⁹ Bunlardan en bilineni ABD'deki Genel Müfettişlik (Teftiş Kurulu) kurumudur.²⁰ Genel Müfettişlik, ABD'nin son dönemlerde yükselen kurumlarından birisidir. Yapısı ve işlevleri incelendiğinde Türkiye dâhil Kıta Avrupası ülkelerindeki teftiş kurulları ile benzerlik gösterdiği ve zamanla bu benzerliğin arttığı görülmektedir.

3. ABD'DE GENEL MÜFETTİŞLİK

Anglo-Sakson yönetim geleneğinden bir ülke olarak ABD'de uzun yıllar denetim konuları, ülkemizde yeni hayata geçen bir birim olan, "İç Denetim" üzerinden yürütülmüştür. Ancak 1970'lerdeki ekonomik kriz ve patlayan yolsuzluk skandalları iç denetim birimlerinin yolsuzlukları önlemede yetersiz kaldığını fark ettirmiştir. Özellikle VVatergate vb. skandallar üzerine 1978 yılında çıkarılan bir Genel Müfettişlik Kanunu (Inspector General Act of 1978) ile Kıta Avrupası ülkelerinde ve Türkiye'de mevcut bulunan ve kaldırılıp kaldırılmaması konusunda tartışmaların devam ettiği "bağımsız" denetim birimleri oluşturulması hedeflenmiştir (Nevvcomer, Grob, 2004; 235). En son 2008 yılında söz konusu kanunda bazı değişiklikler yapılmış ve denetim birimlerinin ve denetim elemanlarının bağımsızlığına yapılan vurgu güçlendirilmiştir.

1978 yılında çıkarılan Genel Müfettişlik Kanunu ile ilk etapta 12 genel müfettişlik kurumu oluşturulmuştur. 1998 yılındaki değişiklikle genel müfettiş-

19 İngiltere Başbakanlığı Kamu Reformları Ofisinin teftiş (inspection) konulu iki önemli kitapçığına www.bmdr.org.tr adresinde "Yolsuzlukla Mücadele" butonu altındaki "Makaleler-Raporlar" bölümünden ulaşılabilir.

20 Kavram aslında Türk Kamu Yönetimine yabancı değildir ancak amacı farklıdır: bölgesel düzeyde teşkilatlanabilmek ve asayiş. 1913 yılında Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun birinci maddesinde genel müfettişlik kurulması öngörülmüştü. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 21. maddesinde de, illerin ekonomik ve toplumsal ilişkilerine göre birleştirilerek "Genel Müfettişlik" bölgeleri oluşturulacağı ifade edilmesine karşın genel müfettişlik hayata geçirilememiştir. Daha sonra asayiş sağlamak amacıyla ilk olarak 25 Haziran 1927 tarihinde çıkarılan 1164 sayılı kanuna dayanarak 27 Kasım 1927 tarih ve 5858 sayılı kararname ile Diyarbakır merkez olmak üzere 8 ili kapsayan 1. Genel Müfettişlik kurulmuştur. Daha sonra aynı kanun 1934 yılında Edirne merkezli 4 ili, 1935 yılında Erzurum merkezli 7 ili, 1936 yılında Elazığ merkezli 4 ili kapsayan 4 adet genel müfettişlik oluşturulmasına yasal dayanak olmuştur. Genel müfettişlik bölgeleri kurulması için çıkarılan 1164 sayılı kanunda açıklanan gerekçe, yönetim düzeniğinin tam verim sağlayamayışı olmuştur. Doğal, toplumsal, ekonomik gereklerle illeri, iklim, doğa, siyaset ve ekonomi açısından "yaşayış birliği gösteren" bölgelerde toplamının, birbirlerini tamamlayacak bir örgüt kurmanın yararlı olacağı belirtiliyordu.

leri bulunan kurum sayısını arttırmak ve küçük ve bağımsız kurumlarda genel müfettişler oluşturmak amacıyla 14 bakanlık ve 43 federal kuruluş olmak üzere toplam 57 kurumda teftiş kurulları kurulmuştur. 2002 yılı itibarıyla, 57 kurulda görev yapan genel müfettiş sayısı 11.476'dır (Okur, 2010; 578). Yine 2002 yılı rakamlarına göre bu 57 kuruldan önemli olan 29 adet teftiş kurulunun başkanı (inspector general), Başkan tarafından Senatonun (her 2 kanadının) izniyle atanmaktadır. Bu sayılar daha sonrasında tedricen artmış olup, 2009 yılı itibarıyla aşağıda da değineceğimiz Genel Müfettişler Kurulu'na üye olan genel müfettiş sayısı 69'u, genel müfettişlere (kurullara) bağlı denetim elemanı sayısı 12.600'ü bulmuştur (ignet, 2011; ii). Sayısal artış devamlılık göstermiş ve 2012 yılı itibarıyla kurula üye Genel Müfettiş sayısı 73'e yükselmiştir (ignet, 2012). Türk denetim sistemine üye birimlerin sayısının son dönem KHK'lerle azaltılmasına karşın ABD'de süreklilik gösteren bu artış denetimin gerekliliği üzerinde düşünülmesini gerektirmektedir.

Kanun ve eklerine göre Genel Müfettişlerin görevleri:

- Bağımsız ve tarafsız biçimde denetimler (audits), soruşturmalar (investigations), teftişler (inspections) ve değerlendirmeler (evaluations) yapmak,
- İsrافی (waste), sahteciliği (fraud) ve suistimalleri (abuse) önlemek ve ortaya çıkarmak,
- Verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu özendirmek,
- Yürürlükteki ve yürürlüğe girecek yasaları ve yönetmelikleri incelemek,
- Kurum yöneticilerini ve Kongreyi eksiksiz şekilde ve güncel (currently) olarak bilgilendirmektir (Yörüker, 2004; 31).

2008 yılındaki değişiklikle genel müfettişlerin bağımsızlığını sağlamlaştırmak amacıyla, önceden 1992 tarih ve 12805 sayılı Başkanlık Kararnamesi'yle Başkan'a bağlı çalışan kurulun yerine, bağımsız bir (Bütünlük ve Etkinlik İçin) Genel Müfettişler Kurulu (GMK-CIGIE) getirilmiştir (ignet, 2011; 1). GMK'nın prototipini ise Başkan Regan'ın çıkardığı 1981 tarih ve 12301 sayılı Başkanlık Kararnamesi oluşturmaktadır. 2008 yılında yapılan değişikliğin önemi, 1981 ve 1992 yıllarında Başkan'a bağlılıkları vurgulanan Kurul'un artık bağımsız hale gelmesidir. Öte yandan, Kurul her yıl hazırladığı raporu Başkan'a sunmakta ve yayınlamaktadır.

GMK'nın, Başkana 2009 mali yılı için sunduğu rapordaki bilgilere göre ABD

genelinde genel müfettişlikler tarafından tasarruf ve etkinlik amacıyla hazırlanan programların geliştirilmesinde önemli başarılar elde edilerek 2009 yılında yaklaşık 44 milyar Amerikan Doları (USD) tutarında potansiyel bir başarı sağlanmıştır (İğnet, 2011; ii). Bu meblağın yaklaşık 34,9 milyar USD kadarı mali denetimlerdeki tavsiyelerle, 8,9 milyar USD kadariyse soruşturmalar sonucunda gerçekleşmiştir. 2010 mali yılında bu rakamlar daha da artmış ve yaklaşık 87,2 milyar USD olarak belirlenmiştir. Bu miktarın yaklaşık 80 milyar USD'ı mali denetimlerdeki tavsiyelerden sağlanırken, ABD Posta Hizmetleri Genel Müfettişliği'nin, "Posta Hizmetlerindeki Kamu Görevlilerinin Emeklilik Sistemi Fazla Ödemesi" ve "Elektronik Ödeme Sertifikasyon Süreci" projeleri tek başına 50 milyar USD tasarruf sağlamıştır (İğnet, 2012a).

GMK'ya bağlı genel müfettişlikler tarafından 2010 yılında gerçekleştirilen iş ve işlemlerin dökümü şu şekildedir:

6,784 mali denetim, teftiş ve değerlendirme raporu hazırlanmış;
25,589 soruşturma tamamlanmış;
440,362 online şikayetin gereği yapılmış;
5,610 mahkemeye verme ve tevdi gerçekleşmiş;
5,593 dava açılması sağlanmış;
5,114 görevden uzaklaştırma veya ihraç yapılmıştır.

Görüldüğü gibi Başkan'a sunulan rapor oldukça somut ve ölçülebilir sonuçlar içermektedir. Bu rapor ülke genelinde Genel Müfettişliklerin bir yıllık icraatının dökümünü verirken hem şeffaflık hem de hesap verebilirlik ilkelerinin gereklerini yerine getirmekte, hem de denetim elemanlarının işlevlerini sorgulayanlara bir cevap niteliği taşımaktadır.

GMK'nın kendi içerisinde 7 komite bulunmaktadır: Hesap, Bilgi Teknolojisi, Teftiş ve Değerlendirme, Soruşturmalar, Ahlak, Yasama ve Profesyonel Gelişme. Bir eğitim enstitüsüne de sahip olan GMK, burada Genel Müfettişliklerde (teftiş kurulları) çalışanlara yönelik eğitim hizmetleri de vermektedir (İğnet, 2012b)

4. DENETİM KOORDİNASYON ÜST KURULU

Ülkemizde denetim birimleri ve denetim elemanlarının tam sayısı bilinmemektedir. Bir araştırmaya göre Türk bürokrasisinde Haziran 2003 itibarıyla, 50'den fazla denetim kurulunda/biriminde 23.104 denetim elemanı görev

yaptığı ifade edilmektedir (Dinçer, Yılmaz, 2003; 104). Başka bir araştırmaya göre; denetleme kurulu, teftiş kurulu, hesap uzmanları kurulu, murakıplar kurulu, denetleme dairesi, kontrolörlük ve denetmenlik gibi adlar altında 175 denetim birimi bulunmakta; bunlar arasında çoğunluğu 140 birim ile teftiş kurulları oluşturmaktadır. Ayrıca, belediyeler bünyesinde de 117 tane teftiş kurulu vardır. Böylece genel ve yerel yönetimlerdeki toplam denetim birimi sayısı 292'ye ulaşmaktadır (Sanal, 2002; XXIII-XXIV). Bir diğerinde ise, başmüfettiş, başkontrolör, müfettiş, müfettiş yardımcısı gibi aynı birim içerisinde farklı unvanlara sahip denetim elemanlarının toplam sayısı 5258 olarak verilmektedir (Kenger, 2002; 14).

Ülkemizde bütün teftiş kurulları, kontrolörler kurulları vb. unvanlar altında görev yapan denetim birimlerinin başkan ve mensuplarının üyesi bulunduğu GMK'ya benzer bir örgütlenme bulunmamaktadır. Bu nedenle 5227 sayılı kanunun gerekçesinde açıkça yetersizliklerinden söz edilen denetim birimlerinin yukarıda ABD örneğinde verilen somut rakamlar gibi istatistikleri bulunmamaktadır.²¹ Bu eksiklik, denetim birimlerinin yetersizliğinden söz etmek için elimizde yeterli istatistik bulunmaması anlamına gelmektedir. Burada hemen ülkemizdeki yolsuzlukların fazlalığı ve ülkenin yolsuzluk sıralamasındaki yeri gelebilir.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 178 ülke temel alınarak açıkladığı, Dünya Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde 2009 yılında dünyada 61. sırada yer alan Türkiye, 2010'da 4,4 puanla 56. sıraya yükselmiştir (transparency, 2011; 7). 2011 yılında bu rakamlar 4,2 puan ve 61. sıra olarak gerçekleşmiştir (transparency, 2012). 2003 yılında 3,1 puanla 133 ülke arasında 77. sırada yer aldığı göz önünü alındığında²² anlamlı olan bu yükselme bile Türkiye için yeterli olmadığı gibi Ürdün, Bahreyn gibi iç sorunlar yaşayan ülkelerin sıralamada Türkiye'nin önünde yer alması konunun vahametini artırmaktadır. Bu durumda

21 Bu çalışmanın yazarı tarafından 2002 yılında mülkiye müfettişi olarak İstanbul'un şimdi mülga olan Eminönü Belediyesi'nde hesap denetimi yapılırken görevlilerden birinin yakınlarına ait sağlık harcama belgesi ekinde bir Vakıf Hastanesi tarafından iştirilmiş 1995 tarihli "Kurumlar Vergisinden muafıt" ifadeli vergi dairesi yazısı görülmüş, aradan geçen 7 yılda herhangi bir değişiklik olup olmadığı ile ilgili yapılan küçük bir araştırmada 1 Ocak 1998'den itibaren Vakıf ve Dernek İşletmelerinin vergi muafiyetlerinin kaldırıldığı öğrenilmiştir. Dönemin maliye yetkilileri ile yapılan görüşmede muafiyeti kaldıran kanunun İstanbul'da 3 yıldan fazla bir zamandır uygulanmasının unutulduğu ortaya çıkmıştır. İstanbul'da o dönemde kaç vakıf ve derneğin hastane vb. işletmeye sahip olduğu ve bunların o süre içerisinde ödemedikleri vergi miktarı bilinmemekle birlikte bu küçük tespitle bile ülke hâzinesine bir katkı sağlanmıştır. ABD örneğindeki benzer bir istatistik bulunmasının bu belirsizliklerin giderileceği ve ekonomiye sağlanan katkının tam olarak tespit edilebileceği düşünülmektedir.

22 61. Hükümet Programı, 17.07.2011 tarih ve 27997 sayılı Resmi Gazete.

5227 sayılı kanunun gerekçesinde teftiş kurulları ile ilgili olarak ileri sürülen olumsuz hususlar değer kazanmaktadır. Buna karşın Türk denetim sisteminin eksik ve kusurlarını tespit etmek ve düzeltmek için sistemin de iyi anlaşılması gereklidir. Denetim birimlerinin yolsuzlukla mücadele yanında başka görevleri de mevcuttur.

61. hükümet programı da Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün sıralamasına değinerek konuyu ciddiye aldığını göstermiş ve bir Başbakanlık Genelgesiyle 2010-2014 yıllarını kapsayan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisini yürürlüğe sokmuştur.²³ Yine Kamu Denetçiliği (Ombudsman) kurulması fikri de yolsuzlukla mücadele arayışının bir ürünüdür ancak yasalaşmasına rağmen yürürlüğe girememiştir.²⁴

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı için hazırlanan, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda "Denetim Şurası"nın oluşturulması gibi hedefler öngörülmüştür (dpt, 2011; 43). Aslında bu Denetim Şurası önerisi yanında Türk denetim sisteminin tek elde toplanarak bir Denetim Bakanlığı kurulması ve denetim birimlerinin tamamının bu bakanlığa bağlanması gibi fikirler de bir dönem öne sürülmüştür. Yürütmeye bağlı denetim birimlerine yönelik olarak çeşitli zamanlarda taslaklar hazırlanmasına karşın hayata geçememiştir. Bu bağlamda Başbakanlık tarafından Kamu Teftiş ve Denetim Esasları Temel Kanunu Tasarı Taslağı, denetim elemanlarının üye olduğu Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE) tarafından bir Ulusal Denetim Kurumu Kanun Tasarı Taslağı hazırlanmıştır.

Gerçekten de denetim birimleri benzer görevi icra etmesine karşın denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen genel bir çerçeve mevzuat bulunmamaktadır. Bunun sonucunda her denetim biriminin görev, yetki, konu, şekil vb. hususlarda kendisine ait usul ve esaslar belirlediği görülmektedir. Bu nedenle doğal olarak örneğin hemen her denetim biriminin görev sahası kapsamında kalan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un uygulanmasında bile farklılıklara rastlanmaktadır. Bu bağlamda son dönemde denetim elemanlarının uyması gereken etik kuralları belirleyen Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik tüm denetim elamanlarına yönelik olması bakımından anlamlı bir ge-

23 05.12.2009 tarih ve 27423 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

24 28/09/2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nin 25/12/2008 tarih ve E:2006/140, K:2008/185 sayılı Kararı ile Anayasa'nın 6, 87 ve 123 üncü maddelerine aykırılığı nedeniyle iptal edilmiştir.

lişmedir.²⁵

Diğer yandan, 5018 sayılı kanunla mali denetim sisteminde getirilen düzenleme ve iç ve dış denetim olarak ayırmaya gidilmesi de denetim sistemindeki aksaklıkların giderilmesine katkı sağlamamıştır. Dış denetimin Sayıştay ile sınırlandırılması aslında devletin fiilen denetim ödevinden vazgeçmesi demektir savı da öne sürülmüştür (cumok, 2006). Bu husus TESEV'in de tepkisini çekmiştir. Şöyle ki, 5227 sayılı kanundaki benzer hükümleri eleştiren TESEV bu eleştirilerini duyurduğu ve öneminden dolayı uzunca bir alıntı yaptığımız Raporunda (TESEV, 2006);

"Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin, iç denetim yerine ikame edilemezliği bir yana Sayıştay tarafından yapılacak denetimin tasarımı hazırlayanların "sistem temelli" denetim anlayışlarıyla bağdaşmayacağı da kuşkusuzdur. Çünkü; Anayasaya göre bir hesap mahkemesi olan Sayıştay'ın yaptığı denetim "yargı" temellidir. Yargı temelli olduğu için de doğal olarak "kişi" temellidir. Çünkü kişiler yargılanır; sistemler, süreçler ve faaliyetler değil. Ayrıca; Sayıştay'ın denetimine tabi kuruluşların sadece %13'ünü denetleyebildiği, bizzat tasarımı hazırlayanlarca ifade edilmektedir",

Demektedir. Sayıştay'ın, gerek niteliksel, gerekse niceliksel yapısı itibarıyla kendisine yüklenen görevlerin altından bu haliyle kalkamayacağı düşünüldüğünden yeni Sayıştay Kanunu²⁶ ile bu durum değiştirilmeye çalışılsa da önceki kanuna göre önemli bir değişiklik getirilmemiştir. Çünkü, teftiş kurulları ile Sayıştay'ın konu, yetki, muhatap alınan görevliler gibi görev ve yöntem farklılıkları bulunmaktadır (İnan, 1982; 76).

Denetim kamu kurum ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinde sistemi (vatandaş) keyfiliğe karşı koruyan en temel araçlardır (Uluğ, 2004; 98). Bu nedenle denetim sisteminin yeni gelişmelere ayak uydurması için usul ve esasları belirlemede koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır.

4.1. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Gerekliği

Denetim sistemi, getirilen tüm eleştirilere karşın yeni bir yapılanmaya tabi tutulamadığı gibi yapılan değişiklikler daha çok denetim birimlerinin kaldırılması amacına yönelmiştir. Özellikle 2011 yılında birbirinin peşi sıra çıkarılan KHK'ler

25 14.09.2010 tarih ve 27699 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

26 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu.

ve bunlara dayanan ikincil düzenlemeler denetim birimleri ile ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklikler sonucunda bazı bakanlıklarda bağlı olduğu makam değiştirilmiş (örneğin bakana bağlı iken müsteşara bağlanmış)²⁷, bazı bakanlıklarda denetim birimlerine yer verilmeyerek kaldırılmıştır. Bu durum denetim birimlerinin işlevlerinde daralmaya yol açarken bir taraftan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı (2010 - 2014)'na ek faaliyet tablosunun "Önemli Yönelik Tedbirler" bölümünde (13) numaralı tedbir maddesi "Denetim Birimlerinin Kapasitesinin Güçlendirilmesi" olarak belirlenerek tezat bir görüntünün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Denetim birimleri bir yandan kaldırılmaya ya da etkisizleştirilmeye çalışılırken diğer yandan da kapasitelerinin artırılmasına çalışılır hale gelmiştir.

Yeni oluşum bu tür tezatlıkları önleme ve denetim sistemi ile ilgili yapılacak düzenlemeleri tek elden yürütmeye şansına sahip olabilecektir. Ayrıca, denetim elemanlarının tabi olacakları ilke ve standartları belirleme görevini yerine getirecek olan DKÜK, denetim elemanlarının bağımsızlığını garanti altına alacak tedbirleri almakla yükümlü olacaktır. Halen sayısı ve yapıları işlerin niteliği bile tam bilinmeyen denetim birimleri açısından şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun bir yapılanma getirilmiş olacaktır.

4.2. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Yapısı

Denetim birimlerinin bağımsızlığı, bu birimlerin başlıca görevlerinden olan yolsuzlukla mücadele için en önemli hususlardan birisi olarak kabul edilmektedir (Johnson, 2000; 217). Kurulacak yapının bağımsızlığına vurgu yapılması ve arkasında siyasal irade bulunması başarısı için elzemdir.

DKÜK, ABD'deki örneğine benzer biçimde Türkiye'de mevcut "denetim birimi başkanlarının üye olduğu, özerk bir yapıda, Başbakanlığa bağlı olarak, danışma ve koordinasyon amaçlı görev yapan bir kurul" olarak kurulmalıdır. Kurulun yapısı ile ilgili ikinci şık her bakanlığı temsilen ilgili bakan tarafından belirlenecek tek bir kurul başkanının üye olmasıdır. Kurulun koordinasyon amacı da göz önünde tutularak Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Etik Kurulu

27 ABD'de denetim elemanlarının bağımsızlığına vurgu artarken Türkiye'de tersine bir süreç devam etmektedir. 2011 yılında çıkarılan KHK'lere dayanarak çıkarılan ikincil düzenlemeler eskiden bakana bağlı olan teftiş kurullarını müsteşara bağlayarak bağımsızlık konusundaki soru işaretlerinin artmasına neden olmuştur. Örneğin, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği'nin 5. maddesi "Müsteşarın emri veya onayı üzerine, Müsteşar adına" görev yapılacağını hükme bağlamıştır. ABD ve AB'yi model alarak reformlara girişen Türkiye'nin denetim konusunda tersini yapması ilgiye değer bir konudur.

ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun da tüm üyelerin katıldığı organ olan genel kurulda gözlemci bulundurma hakkına sahip olması yararlı olacaktır.

Bu kurulla ilgili olarak bakanlıkların hiyerarşik yapısını zedeleyebileceği gibi bazı itirazlar getirilebilir. Burada 5018 sayılı kanunun 66. maddesi ile getirilen İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nu hatırlamak gerekir. İç denetim birimi olan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının iç denetçileri bu kurulla, bu çalışmada önerilen DKÜK'ün yapısından çok daha katı biçimde, ilişkilidir.

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu Kanunu ile birlikte denetim ilke, usul ve esaslarını belirleyen çerçeve bir kanun çıkarılmalı, ikincil düzenlemeler DKÜK tarafından hazırlanmalıdır. DKÜK, genel kurul, yönetim kurulu ve başkan olmak üzere 3 organa sahip olmalıdır.

Ast-üst ilişkisi kurulmadan her üyenin eşit şekilde temsil kabiliyetine sahip olduğu genel kurulu, başkan ve yönetim kurulunu seçimle belirlemelidir. Yönetim kurulu uzun vadeli olarak denetim hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik stratejik planlar hazırlamalıdır.

DKÜK belirleyeceği sahalarda (örneğin soruşturma-inceleme-araştırma-değerlendirme, denetimde bilgi teknolojilerinin kullanımı, hizmet içi eğitim, yolsuzluğu önleme, kayıt dışılıkla mücadele, insan hakları ihlallerini giderme, imara aykırılıkları düzeltme vb.) komiteler oluşturabilmelidir.

Her yıl belirlenecek bir ayda, bir önceki yıla ilgili olarak Başbakanlığa doğrudan rapor verecek olan kurul, ayrıca farkındalığı artırmak amacıyla denetim birimlerinin faaliyetlerini yine belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde kamuoyuna açıklamalıdır. Rapor içerisinde denetim birimleri tarafından görevin özelliğine göre her yıl denetlenen birim sayısı, denetim elemanlarının hazırladıkları rapor adedi ve çeşitleri, denetlemelerin sonucunda hakkında işlem yapılan personel sayısı ve işlem nitelikleri, yapılan işlemlerin adli ve mali boyutu, bir sonraki yıl hedefleri vb. bilgiler yer almalıdır. Böylelikle yanlış yapıldıktan sonra tenkit ya da gereğini yapma yerine proaktif davranma imkânı sağlanmış olacaktır.

DKÜK, kamu bürokrasisinin verimli, etkin ve tasarruflu biçimde çalışması yanında vatandaşların kamu görevlilerinin hesap verebilirliğinin artırılması yönündeki taleplerini karşılamada da etkin bir rol üstlenecektir. Diğer yandan Türk denetim sisteminin siyasal etkilerden arındırılması sağlanmış, bağımsız niteliği de güçlendirilmiş olacaktır.

Değişmeyen tek şeyin değişimin kendisi olduğu ilkesinden hareketle Türk kamu yönetiminin de gelişen ve değişen dünya koşullarına şu ya da bu şekilde

ayak uydurmak zorunda olduğu açıktır. Başka ülkelerin iyi ve başarılı deneyimlerinden yararlanmak zorlukların aşılmasını kolaylaştıracaktır. DKÜK'ün yukarıda belirtilen öneriler doğrultusunda kurulması için GZFT (SWOT) Analizi'nden yardım almak daha açıklayıcı olacaktır.

4.3. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun GZFT Analizi

DKÜK, Denetim Bakanlığı, Denetim Şurası gibi daha önce yapılan önerilerle paralel biçimde ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının halka hesap vere- bilirliğini kolaylaştırmak amacıyla denetim sistemimizin ilke, usul ve esaslarını belirleyip iyileştirme önerileri getirecek bir kurum olarak düşünülmelidir. Kurul, icracı kimliğinden çok koordinasyon sağlayıcı, yön verici ve yürütmenin denetimle ilgili konularda danışmanı olacaktır. Denetimin etkinleştirilmesi, devletin küçültülmesine yönelik hamleleri daha kolaylaştıracaktır. Kamu kaynaklarının etkin kullanımını denetleyecek bu tür bir üst kurulun varlığı, bu kaynakların kamu kurumları ile birlikte özel sektör, STK'lar vb. tarafından kullanımını kolaylaştıracaktır. Doğrudan başbakana bağlanması öngörülen kurul denetim elemanlarının bağımsızlığını ve siyasi etkilerden uzak kalmasını sağlayıcı önlemler almakla yükümlü olacaktır. Şimdi DKÜK oluşturulması önerisinin faydaları, zayıflıkları ile fırsat ve tehditlerini GZFT analizi yoluyla saptayalım.

4.3.1. Faydaları (Güçlü Yönleri)

Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun faydaları kısaca şöyle özetlenebilir:

- Türk kamu yönetiminde son dönem reformları ile kendine yer edinen VET (verimlilik, etkinlik ve tasarruf) ilkelerinin gerçekleşmesini kolaylaştıracaktır.
- Yolsuzlukla mücadelede yetki dağınıklığı, çok başlılık gibi sorunlar giderilip etkin bir mekanizma hayata geçirilirken ülkenin Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün her yıl açıkladığı endeksteki yeri daha iyi noktalara çıkarılacaktır.
- Denetim birimlerinin koordinasyonu sağlanarak Türk kamu yönetiminde açıklık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanması garanti altına alınmış olacaktır.
- Siyasi otoritenin bürokrasi üzerindeki etkinliğini artırırken, Kamu Tercihi Teoris'i'nin en çok çekindiği konu olan vatandaşların kamu kurum

ve kuruluşlarının eylem ve işlemlerinden zarar görmesi ihtimali asgari seviyeye indirilecektir.

- Hazırlayacağı Denetim Strateji Planı ile denetim ilke, usul ve esaslarını belirlerken uzun dönemli bir bakış açısı ortaya koyacak, dönemsel gelişmelerin denetimin bağımsızlığı ve etkinliğini azaltmasını engelleyecektir.
- Türk denetim sisteminde yeknesaklığı sağlayacak, denetim birimleri arasındaki uygulama farklılıklarını azaltacak; ar-ge faaliyetleri ile denetimin geliştirilmesine yönelik öneriler getirerek çağdaş denetim yapısına kavuşulmasını kolaylaştıracaktır.
- Denetim elemanlarının ortak eğitimleri sayesinde profesyonelliği artıracak; bilgi ve kişisel gelişim düzeylerinin artmasında sinerji yaratacaktır.

4.3.2. Denetim Koordinasyon Üst Kurulu'nun Oluşturulmasında Muhtemel Zorluklar (Zayıf Yönleri)

Türk Denetim Sistemi yaklaşık 150 yıllık bir geleneğe sahip köklü ve çok parçalı bir yapı arz etmektedir. Bu nedenle DKÜK gibi yeni bir yapılanma ilk aşamada güç görülebilir. Bunun nedenleri:

- Türk denetim sistemi birlikten çok farklılıklar üzerinde yürümektedir. Yapılan eylemin adlandırılmasında bile teftiş, denetim, murakabe, kontrol gibi pek çok kavram birbirinin yerine kullanılmaktadır. Denetim elemanları ise müfettiş, kontrolör, murakıp, denetmen, denetim memuru gibi birçok farklı unvana sahiptir. Bu kadar farklılığın olduğu yerde birliği sağlamak kolay olmayacaktır.
- Denetim birimleri kendilerine has usul ve esaslar geliştirmiştir. Aynı mevzuata dayanarak yapılan aynı nitelikteki işlerde bile farklılıklar görülmektedir. Doğal olarak her denetim birimi kendi alışkanlıklarını çabuk terk edemeyecektir.
- Üst kurul yapılanması halen Türk mevzuatında kendine sağlam bir temel bulmuş değildir.

4.3.3. Fırsatlar

- 61. Hükümet Programında yolsuzlukla mücadele ve Uluslararası Saydamlık Örgütü Dünya Yolsuzluk Algılama Endeksi'ne yapılan vurgu

bu konuda siyasal bir iradenin var olduğuna işaret etmektedir.

- Türkiye'de denetim elemanları genellikle kamu kurum ve kuruluşlarının en donanımlı çalışanları olarak öne çıkmaktadır. Bu durum yeniliklerin anlaşılması, kabulü ve uygulanmasını kolaylaştıracaktır.

4.3.4. Tehditler

- En gelişmiş ülkelerin ekonomilerinde kamunun payı en yüksektir. Kamunun kaynak kullanan olmaktan uzaklaşıp kaynak dağıtan hale gelmesi dağıtılan kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının sıkı denetiminden geçmektedir. Oysa Türkiye'de devletin küçültülmesinin yolunun denetim birimlerinin kaldırılmasından geçtiği yolunda bir algıya rastlanmaktadır.
- Denetim birimlerinin parçalanmışlığı ve farklılıkları derece olarak kendini üstün gören birimlerin gönülsüz katılımına yol açabilir.
- Türk bürokrasisinde denetime karşı olumsuz bir algı bulunmaktadır. Bu durum bürokrasinin içinden gelen siyasetçilerin bakış açısına da yansımıştır.

SONUÇ

Devlet/Kamu, ülke kaynaklarının kullanımında en büyük güçtür. Bu gücün, demokrasinin vazgeçilmez koşulu olarak, denetlenmesi, yaptığı faaliyetlerinden dolayı kamuoyu karşısında sorumlu olması gereklidir. Bu sorumluluğun yerine getirilmesini kontrol etmek denetim birimlerinin görevidir. Kamu idaresinin ilkeleri arasında yer alan açıklık, dürüstlük, hesap verebilirlik, tarafsızlık ve güvenilirlik gibi unsurlar da ancak etkin denetim sisteminin varlığı sayesinde gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı kanun Türk yönetim sistemi ile birlikte denetim sistemini de derinden etkilemiş; Anglo-Sakson temelli uygulamaları hayata geçirmiştir. Ülkelerin birbirlerinin deneyimlerinden, en iyi uygulama örneklerinden yararlanması Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi'nin bir bilim dalı olarak varlık nedenidir. 1887'de VWilson'un The Study of Administration başlıklı makalesi ile açılan yolda ülkeler birbirlerinin yönetim sistemlerini inceleyerek, kendilerine yeni model arayışında olmuşlardır. Bu arayış içerisinde ABD kendi denetim sistemini Kıta Avrupası denetim sistemine doğru yaklaştırmaya çalışırken, Türkiye gibi Kıta Avrupası

denetim sistemine sahip ülkeler Anglo-Sakson denetim sistemine doğru evrilmektedir. Bu çabalar şüphesiz daha iyiye ulaşma isteğinin bir sonucudur. Bu doğrultuda ABD'de örneği görüldüğü biçimde bir DKÜK oluşturulmasının Türk denetim sistemine yeni bir soluk getirmesi umut edilmektedir.

DKÜK, denetimde standartları belirleme yanında, denetim elemanlarının bağımsızlığını sağlamada da önemli bir boşluğu doldurmaya adaydır. Oluşturulacak bu yeni yapı, yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması konularında da yararlı bir rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

- 61. Hükümet Programı**, 17.07.2011 tarih ve 27997 sayılı Resmi Gazete.
- ATAY, C. (1999)**. Devlet Yönetimi ve Denetimi, Alfa Yayınları.
- ÇÖKER, Z. (1982)**. Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri. Amme İdaresi Dergisi, 5(1), 57-72.
- DENHART, R. B. (1993)**. The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations, VVadsvorth Publishing Company, Belmont, CA.
- DİNÇER, Ö ve Yılmaz, C. (2003)**. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1, Başbakanlık Yayını: Ankara.
- ENTAMAN, W. F. (1993)**. Managerialism, The Emergence of New Ideology, The University of VVisconsin Press, Madison, Wisconsin.
- ERYILMAZ, B. (1993)**. Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesi. Amme İdaresi Dergisi, 26(4), 81-106.
- ERYILMAZ, B. (2002)**. Bürokrasi ve Siyaset (Bürokratik Devletten Etkin Yönetime), 1. Baskı, Alfa Yayınları.
- GİRİTLİ, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. (2001)**. İdare Hukuku, Der Yayınları.
- GÖNÜLAÇAR, Ş. (2010)**. Kamuda İç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir Çözüm Önerisi: İngiltere Eğitim Sisteminde İç Denetim ve Teftişin Rol ve Sorumlulukları. Mali Hukuk Dergisi, 148, 25-32.
- GÜLMEZ, M. (1975)**. Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı. Amme İdaresi Dergisi, 8(1), 47-73.
- GÜNAYDIN, G. (2002)**. Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, 3(10), 5.
- İNAÇ, H. ÜNAL, F. (2007)**. Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 18, 41-62.
- İNAN, A. (1982)**. Sayıştay ile İç Denetim Kuruluşları Arasındaki İlişkilerin Geliş

tirilmesi. Amme İdaresi Dergisi, 7 (1), 75-79.

JOHNSON, S. (2000). Misguided Autonomy: Central Bank Independence in the Russian Transition, The Self Restraining State Power and Accountability in New Democracies (Eds: Schedler, A., Diamond, L. And Plattner, M., Lynee Rienner Publishers, London.

KELEŞ, H. (2006). Kamuda Etkin Bir İç Denetim İçin Temel Şartlar. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar, Ed: Erkan Karaarslan, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayın No: 11, 255-269.

KENGER, E. (2002). Yüksek Denetim. Yüksek Denetleme Kurulu Dergisi, 1(2).

KOKSAL, E. (1998). Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi. Amme İdaresi Dergisi, 20(3), Ankara, 51-61.

MEHTAP Merkezi Hükümet Teşkilatı Kurulu ve Görevleri (1966). TODAİE Yayınları: Ankara.

NEWCOMER, K., Grob, G. (2004). Federal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos? American Review Of Public Administration, 34(3), 235-251.

OKUR, Y. (2010) Türkiye'de Teftiş ve İç Denetim: Kavramlar, Beklentiler ve Hayatla Yüzleşme. Maliye Dergisi, Sayı 158.

ONGARO, E. (2009). Public Management Reform and Modernization Trajectory- es of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Edvard Elgar Publishing, Inc., 247-280.

SANAL, R. (2002). Türkiye'de Yönetmelik Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Ankara.

TORTOP, N. (1974). Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri. Amme İdaresi Dergisi, 7(1), 27-50.

ULUĞ, F. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma. Amme İdaresi Dergisi, 37(2), 97-122.

YILDIZ, N. (1998). Belediyelerin Dış Yönetmelik Denetimi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, No:4, Ankara.

YÖRÜKER, S. (2004). Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştay Sunuşu.

Elektronik Kaynakça

http://www.belgenet.com/2004/k5227_veto.html, (erişim tarihi, 17.05.2012).

www.bmdr.org.tr, (erişim tarihi, 20.04.2011).

<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>, (erişim tarihi, 09.05.2012).

<http://www.cumok.org/html/yazidizileri/yazidizileri.htm>, (erişim tarihi 01.12.2006).

- <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> (erişim tarihi, 25.01.2011).
- <http://www.ignet.gov/randp/fy09apr.pdf> (erişim tarihi, 15.02.2011).
- <http://www.ignet.gov/randp/fylOapr.pdf>, (erişim tarihi, 09.03.2012)a.
- <http://www.ignet.gov/pande/training1.html>f (erişim tarihi, 09.03.2012)b.
- http://www.transparencv.orQ/policv_research/surveys_indices/cpi/2Q10/results.
(erişim tarihi, 12.02.2011).
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/l/l-0731.pdf>, (erişim tarihi 11.08.2011).
- İç Denetim ve Türkiye Uygulaması, <http://www.bumko.gov.tr/upload/IcDenetim%5CDokumanlar%5Cicdenetim.htmf> (erişim tarihi 20.10.2006).
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Yapılması Önerilen Değişiklikler http://www.tesev.ora.tr/etkinlik/kamu_yon_temel_kanunu_tasari_oneriler.php.
(erişim tarihi 22.11.2006).

BÜROKRATLAR NE İSTER? KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE BÜROKRATİK DAVRANIŞ KURAMLARINA BAKIŞ

Dr. Haşan BÜKER*

ÖZET

Kamu politikalarının oluşumunda bürokratlar önemli bir etkiye sahiptir. Bu nedenle bürokratların davranışlarını ve tercihlerini etkileyen hususları anlamak kamu yönetimi çalışmaları açısından büyük önem arz etmektedir. Bu makale ile kamu yönetimi çalışmaları içerisinde bu konuda geliştirilen kuramsal yaklaşımlar irdelenmektedir. Yapılan kuramsal çalışmalar bürokrat davranışını şekillendiren en önemli güdüleyici olarak kişisel çıkar ve faydanın en üst seviyeye çıkartılmasını değerlendirmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi çerçevesinde belirtilen kuramsal yaklaşımların irdelenmesi ise son dönemde yönetim anlayışını etkileyen hususların bu kuramsal yaklaşımlarda büyük ölçüde yer bulmadığını göstermektedir. Sonuç olarak, yeni kuramsal yaklaşımların kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim çerçevesinde tartışılan hususları da değerlendiren davranış modelleri ile bürokratların kamu politikası yapım sürecine etkilerini değerlendirmesi gerektiği tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrat, Kamu Yönetimi, Rasyonel Tercih, Kamu Tercihi, Kişisel Çıkar, Büro Biçimlendirme.

ABSTRACT

What Do Bureaucrats Want? Bureaucratic Behavior Theories In The Context Of The Paradigm Shift In Public Administration

Bureaucrats have a tremendous impact on the development of public policies. Under- standing the determinants of the bureaucratic behavior, therefore, stands as an important issue in public administration studies. The current study examines theoretical approaches to this very issue as developed in public administration literature. Theoretical studies indicate that the most important factor affecting the bureaucratic behavior is self-interest and utility maximization. When assessed within the context of paradigm shift in public administration, it is obvious that they lack a discussion on the effects of important con-

* Öğretim Üyesi, Polis Akademisi

temporary concepts, which, ultimately, affect the works of public organizations and their administration. Conclusively, this article discusses that there is an apparent need to reassess these theoretical approaches by considering existing concepts and issues of the new public administration paradigm.

Key Words: Bureaucrat, Public Administration, Rational Choice, Public Choice, Self-interest, Bureau Shaping.

GİRİŞ

Değişen toplumsal ve küresel konjonktür kamuya ait kaynakların üretim ve kullanımına ilişkin makro ve mikro seviyedeki pek çok kuramsal yaklaşımda ve buna paralel olarak farklı ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde önemli paradigma geçişlerini beraberinde getirmiştir. Bu geçişlerle beraber "yeni kamu yönetimi - new public administration" "yeni kamu işletmeciliği - new public management" "yeni kamu hizmeti - new public service" ve "yönetişim- governance" gibi kuramsal/kavramsal yaklaşımlar ve bunlara ilişkin uygulamaların değerlendirmeleri kamu yönetimi alanında önemli bilimsel çalışmalara konu teşkil etmektedir. Bunun yanında rasyonel, iş bölümü ve katı hiyerarşinin hakim olduğu modern bürokrasiye karşı çıkan ve daha esnek örgütsel yapıları ön plan çıkartan postmodern yaklaşımlar da örgüt kuramlarını, dolayısıyla da kamu yönetiminde bürokrasi ve örgütlenmenin esasları ve işleyişini yeniden ele almayı gerektirmiştir (Aydın, 2006: 216). Kuramsal değişimler paralelinde, kamu örgütlerinde şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik / verimlilik gibi esaslar gündelik bürokratik uygulamaları ve kamu politikalarının oluşumunu derinden etkilemektedir (Eken, 2006: 14-16). Kamu yönetimi alanında yaşanan bu paradigma değişimi gerek genel kamu yönetim sistemlerinin reformunun gerekse kamu yönetiminin elemanlarından olan kamu görevlilerinin (Eryılmaz, 2009: 9-10) konumları, yetkileri, görevleri, kamu politikalarının oluşumunda etkileri ve özellikle de kamu yönetiminin yaşadığı bu değişim sürecine ne şekilde etki ettikleri veya edebilecekleri itibarıyla yeniden değerlendirilmesini gerektirmiştir. Bu çerçevede bürokratların kamu yönetimi içerisinde rollerinin ve fonksiyonlarının şekillenmesinde etki eden faktörleri sistematik olarak ele alan kuramsal yapılar da değişim göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı genel olarak kamu yönetimi içerisinde, özellikle üst düzey bürokratların yönetsel/politik yaklaşımları ve davranış modellerini ele alan kuramları irdelemek, bu kuramların yaklaşımlarındaki değişimi ele almak ve bunu kamu yönetiminde yukarıda da bahsedilen paradigma değişimi çerçevesinde değerlendirmektir. Bu amaca yönelik olarak makale ilk olarak gele-

neksel anlamda bürokrasi ve bürokratlara ilişkin yaklaşımları özetlemekte ve bürokratların geleneksel kamu yönetimindeki yerine genel bir bakış sağlamaktadır. Daha sonraki bölüm bürokratik davranışı anlamaya yönelik olarak geliştirilen kuramları açıklamakta ve bu kuramların günümüzde geldiği aşamayı ele almaktadır. Son olarak, geleneksel kamu yönetiminde yaşanan paradigma geçişi ile bürokratik davranış kuramları birlikte değerlendirilmektedir.

1. GENEL ANLAMDA BÜROKRASI VE BÜROKRATLAR

Çalışmanın içeriği itibarıyla "bürokrasi" kavramı genel kabul görmüş farklı anlamlardan "bürolar tarafından yönetim" (Crozier, 1964: 2-4) anlamı ile ele alınarak değerlendirilmiştir. Bu yaklaşım, bürokrasiyi sistematik, kurallı ve hiyerarşik olarak organize olmuş bürolar / daireler ve bu dairelere atanmış memurlar tarafından devlete ilişkin iş ve işlemlerin sevk ve idaresi olarak anlamayı gerektirmektedir (Eryılmaz, 2009: 215). Bu çerçevede bürokratlar ise belirtilen bu bürolar ve dairelere atanmış çalışan memurlar olarak anlaşılabilir. Genel kamu yönetimi anlayışı içerisinde bürokratlar üst düzey kamu yöneticileri olarak anlaşılır ve deneyimleri, bilgi birikimleri ve tecrübeleri sayesinde siyasiler, dolayısıyla da kamu politikaları üzerinde söz sahibidirler (Öztekin, 2010: 295). Bu çalışma çerçevesinde de 'bürokrat/ kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında yaşanan süreçlerde karar alma etkisine sahip üst düzey yöneticiler olarak ele alınmaktadır. Bu anlamda bürokratların devlet idaresinde sahip oldukları etki bürokrasinin de tanımlanması ve etkisinin ifadesi için kullanılır (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman & Özer, 2010: 402). Bu genel yaklaşımlar da göstermektedir ki, kamu bürokrasisinin genel olarak devlet ve toplum üzerindeki etkilerinin tam ve doğru olarak anlaşılması ve değerlendirilmesi bürokratların davranışlarını, karar alma mekanizmalarını ve genel tutumlarını anlayabilmeye bağlıdır. Bürokratların tutum ve davranışları siyaseten belirlenmiş en etkin politikaları dahi uygulama aşamasında akim bırakabilir (Şayian, 1986). Bunun yanında bürokratların tutum ve davranışları herhangi bir siyasi krizde devletin istikrar ve devamının da önemli bir belirleyicisi olacaktır (Çulpan, 1980; Göküş, 2000: 36). Bu çalışma, en genel ifadesi ile, bürokratik davranış diyebileceğimiz bu hususları ele alan kuramsal modelleri irdelemek ve bu modellerin kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi paralelinde ifade ettiklerini tartışmayı hedeflemektedir.

VVeber'in yaygın olarak bilinen ve tartışılan bürokrasi kuramı, bürokratları profesyonel birer meslek erbabı olarak değerlendirir ve bu çerçevede bir eğitim veya niteliğe bağlı olarak görevlerine atandıklarını ifade eder. Bu çer-

çevede modern bürokrat için en büyük motivasyon sosyal statüsünü yükseltebilmektir; bürokrat sürekli yükselmek ister ve bu yükselmenin statü ve güç anlamında kendisini daha iyi bir konuma taşımasını bekler. Ayrıca atanmış bir kamu görevlisi olmak bürokrat için görevinde başarıyı sahip olduğu statüyü devam ettirmenin yeg,ne gereği kılar (Weber, 1996: 317-330). Weberyen anlamda bürokratin başarısını sergileyebilmesi ise genel olarak araçları amaçlara en ekonomik ve en verimli şekilde uyarlayabilmesinden geçmektedir (Gay, 2002:8). Ne var ki, VVeber'in memurlara ilişkin bu yaklaşımını eleştiren çalışmalar, memurun nesnelliği, tarafsızlığı veya siyasi iradenin etkisinden arındırılmış olma öngörüsünün gerçek kamu örgütlerindeki durumla çoğu zaman örtüşmediği kanaatini ortaya koymaktadırlar (Tortop vd., 2010: 433). Örneğin, Bener (2002:10) yaşanan ekonomik sıkıntıların bürokratların saygınlık yanında farklı materyal kazanımlar için de siyasi iradenin daha fazla etkisi altına girebildiğini ifade etmektedir (Ayrıca Bkz. TÜGİAD, 1997: 10).

Eryılmaz (2009: 49) da bürokratlar için en önemli motivasyon kaynağının "prestij" ve otorite kazanma olduğunu ifade eder. Bu prestij ve otorite ise bürokratin yönettiği kurumun sahip olduğu bütçe ve personel sayısı ile ilintilidir. Bu çerçevede, bir kamu kurumunun bütçe ve personel sayısının artışı ile bu kurumu veya büroyu yöneten bürokratin prestij ve otoritesinde o kadar artış olacağı öngörülür. Bu nedenle bürokratlar harcama planlarında yetki paylaşımı gerektirebilecek kadroların artışını engelleyici, bunun yanında kendi yetki ve sorumluluk alanlarını genişletici nitelikte kararlar alma eğiliminde olacaklardır. Bu nedenle, Eryılmaz'a göre kamu yönetimi yapısı içerisinde kurumlar bütçe ve personel sayısını arttırarak güç kazanma ve sosyal imkanlarını genişletmeye yönelik bir rekabet sürdürürler ve bu rekabet de devlette büyümeyi beraberinde getirir.

Bürokratların kamu politikalarının geliştirilmesindeki etkileri onları siyasiler karşısında özgün bir güç sahibi yapmaktadır (Göküş, 2000: 36). Bu gücün gelişiminde bürokratların sahip oldukları teknik ve hukuki bilgi birikimini geliştirilen kamu politikalarına dayanak teşkil edecek şekilde siyasilerin hizmetine sunuyor olmaları önemli bir rol oynamaktadır (Aktan, 1998). Bunun yanında bürokratların siyasilere belirli bir problemin çözümü noktasında uygulanabilecek kamu politikası alternatiflerini de sundukları bilinmektedir (Ripley ve Franklin, 1982). Sunulan alternatiflerde ise bürokratin yönettiği kurumun yapı, işleyiş, bütçe ve personel itibarıyla konumunu güçlendirmesi, en azından koruması, önemli ölçüde gözetilmektedir (Göküş, 2000: 40). Kamusal politikaların arzı hakkındaki kararlar siyasi iktidar tarafından alınsa da bu politikaların bürokratlar tarafından etkilendiği ve şekillendiği bilinmektedir (Breton, 1974).

Tüm bu bilinen etkiler nedeniyle kamu yönetiminin üst seviyelerinde görev yapan bürokratların davranışlarını ve motivasyonlarını anlama kamu politikası yapım sürecinin başlatılması, politikaların formüle edilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecinin tam olarak incelenebilmesi adına büyük önem taşımaktadır (Egeberg, 1995: 157). Bu çerçevede çalışmanın devam eden bölümünde bürokratların karar alma davranışlarını açıklamaya yönelik olarak geliştirilmiş kuramsal yaklaşımlar ele alınacaktır.

2. KAMU TERCİHİ EKOLÜ ÇERÇEVESİNDE BÜROKRAT DAVRANIŞI

Kamu tercihi kuramı, bürokratların kamu politikalarına etkileri, kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi ve kamu yönetiminin işleyişine ilişkin çalışmalarda sıkça yer verilen kuramsal yaklaşımlardan birisidir. Bu yaklaşım büyük ölçüde 20yy. ortalarında D. Black (1948a, b), I. M. Buchanan (1949) ve K. J. Arrow (1950) tarafından yazılan makaleler ile şekillenmeye başlamış ve devam eden süreçte devletin işleyişine ilişkin çalışmaların önemli bir kısmına teorik temel teşkil etmektedir. Buchanan ve Tullock tarafından 1962'de yayınlanan *The Calculus of Consent* isimli eser ise devam eden yoğun çalışmaları ile birlikte bu yazarları kamu tercihi ekolü içerisinde en önemli yazarlar haline getirmiştir. Kamu tercihi teorisyenlerinin çıkış noktası itibarıyla ilk ve en önemli tartışması kişisel materyal çıkar kaygısının politik davranışın en önemli belirleyicisi olduğu yönündedir (Orchard ve Stretton, 1997: 410; ayrıca bkz. Gül, 2009). Mueller (2008: 31) "kamu tercihi" yaklaşımını ekonominin siyaset bilimine uyarlanması olarak ifade etmekte ve bu kavramla çerçevesinde çalışılan konuların, siyaset bilimi paralelinde; devlet kuramı, seçim kuralları, seçmen davranışı, parti politikaları, bürokrasi gibi konular olduğunu ifade etmektedir. Ancak kamu tercihi kuramı çerçevesinde yöntem ve yaklaşım, ekonomi biliminde esas olan insanın egoist, rasyonel ve faydacı bir varlık olduğu felsefesi etrafında örgülenmektedir. Bu çalışma açısından, ifade edilen genel ekonomi felsefesinin bürokrat davranışı ve kamu politikalarına ilişkin tercihlerin anlaşılmasına yönelik ortaya koyduğu tartışmalar önem arz etmektedir. Dolayısıyla mevcut makale kamu tercihi teorisyenlerinin seçmen davranışı veya politik davranış / tercihe yönelik tartışmalarını ele almamaktadır.

Kamu tercihi teorisinin bürokratlara ve bürokrasiye bakan yönü büyük ölçüde Niskanen tarafından yazılan *Bureaucracy and Representative Government* (1971) isimli eser ile şekillenmiştir. Bu çalışma son dönemde kamu tercihi ekolü çerçevesinde en çok referans gösterilen bürokrasi teorisi olmuştur (Moe,

1997:455). Bu eser çerçevesinde Niskanen materyal kazanım motivasyonu, kamu yararına bir değişiklik yapma motivasyonuna göre nispeten düşük olan bürokrat için bile en önemli sorumluluğun bütçenin en üst düzeye çıkartılması (budget maximization) olarak algılandığını tartışmaktadır. Bu çerçevede bürokratların maaş, ikramiye, tanınmışlık, güç, atama hakkı, bürolarının verimi, kolay değişim yapabilme ve bürolarını kolaylıkla yönetebilme gibi kaygılar taşıdığı ifade edilmektedir. Bu kaygılardan ilk altısının (maaş, ikramiye, tanınmışlık, güç, atama hakkı, bürolarının verimi) gerçekleşmesi tamamen; son ikisinin (kolay değişim yapabilme ve bürolarını kolaylıkla yönetebilme) gerçekleşmesi için ise kısmen yönetilen birimin bütçesine bağlı görülmüştür. Niskanen tarafından tartışılan bu 'bütçeyi en üst düzeye çıkartma- budget maximization' kaygısı esasen klasik iktisat teorisyenlerinin öngördüğü kişisel çıkarını artırma yönünde rasyonel tercihler yapma (home economicus) esasının kamu adına birtakım tercihler yapma gücüne sahip bürokratların davranışlarını tasvir etmek için kullanımıdır. Ne var ki, bürokratların rasyonel tercihleri neticesinde devlet, olması gerekenden 'daha büyük ve sevimli' hale gelmiştir; yani, toplum adına irrasyonel bir sonuç ortaya çıkmıştır. Niskanen'in teorisini ortaya koyduğu bu kitabın yayınlanması ile birlikte devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi kavramlar yoğun olarak tartışılmaya başlanmış ve kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim için önemli adımlar atılmaya başlanmıştır (Orchard ve Stretton, 1997: 411).

Niskanen'in yaklaşımı içerisinde önemli bir yer teşkil eden konulardan birisi bütçenin en üst düzeye çıkartılması (maksimize edilmesi) sürecinde bürokrat-siyasetçi (kanun koyucu, sponsor) ilişkilerinin nasıl şekillendiğidir. Bu ilişki Niskanen tarafından bürokrat tarafının iki önemli avantaja sahip olduğu bir 'iki taraflı tekel-two sided monopoly' olarak tanımlanmıştır. Bu avantajların ilki kamu hizmetinin yegne sağlayıcısı olarak ürünün (verilen kamu hizmetinin) gerçek bedeli hakkında sahip olunan bilgidir. İkinci önemli avantaj ise siyasetçinin ürüne (sunulacak kamu hizmetine) ne kadar değer verdiğine ilişkin bilgidir. Bu bilgi kamuoyunun konjonktürel kaygılarına ve isteklerine siyasetçiler kadar h, kim olmaktan kaynaklanır ve siyasetçiye karşı 'take it or leave it- al veya bırak'1 şeklinde ifade edilebilecek bir seçenek sunma gücünü doğurur (Ayrıca bkz. Peters, 2001). Bahsedilen iki avantaj kısaca bilginin ve konjonktürün bürokrasiye verdiği güç olarak ifade edilebilir. Bu güç ise bürokratları seçici

1 Burada İngilizce orijinal ifadesine yer verilen deyim ile siyasetçilerin halka sunmak istedikleri hizmeti alabilmeleri için bürokrasinin talep ettiği bütçeyi karşılamak zorunda bırakılışını ifade etmek için kullanılmıştır. Bir deyim/atasözü olarak karşılığı "ne kadar ekmek o kadar köfe" olarak da algılanabilir.

birer monopolist olarak muktedir kılar ve kanun yapıcıları gereğinden büyük bir bütçeyi kabule zorlayabilir (Moe, 1997: 458). Çevik de (2010) Türkiye'de yaptığı deneysel çalışma ile bürokratların siyasetçiler karşısında sahip oldukları bu güce ilişkin bulgular elde etmiştir.

Bürokratların 'bütçe maksimize ediciler - budget maximizer' olarak tanımlandığı bu yaklaşım bugüne kadar farklı şekillerde eleştirilere tabi tutulmuştur. Örneğin, Migue ve Belanger (1975) bürokratların esasen maksimize etmeye çalıştıkları bütçenin 'ihtiyari bütçe' olduğunu bunun da kurum bütçesinin üretilen hizmetin minimum maliyetinden sonraki kısmı olduğunu ifade etmiştir. Esasen bürokratların kişisel olanaklarına (fiziki koşullar, araç, seyahat vb.) hizmet amaçlı olarak kullanabilecekleri de bu ihtiyari bütçedir. Niskanen de (1991: 30) bürokratların maaş ve kariyer gibi olanaklarının esasen görev yaptıkları kurumların toplam bütçesi ile doğru orantılı olmadığını bulan ampirik çalışmalara (Moe, 1997: 460) paralel olarak ortaya koyduğu teorik yaklaşımda bu yönde bir değişim yaparak bürokratların maksimize etmeye çalıştıkları bütçenin ihtiyari bütçe olduğunu kabul etmiştir. Bunun yanında Niskanen'in bürokratların konjonktüre bağlı olarak yapılacak işleri bahane göstererek bütçelerini arttırma güçlerine ilişkin değerlendirmesi de, siyasilerin bürokratlarca getirilecek önerileri geri çevirme gücünü hesaplamadığı için eleştirilmiştir (Romer ve Rosenthal, 1978: 28). Aynı paralelde, Miller ve Moe (1983:300) da Niskanen'in bürokratların yapılacak işlerin belirlenmesinde sahip oldukları güce ilişkin yaklaşımını tek taraflı olmak ve siyasilerin sahip oldukları üstünlüğü hesaba katmamakla eleştirmişlerdir. Bu bağlamda, Niskanen'in öngördüğü kanun koyucunun tamamen pasif ve hareketsiz kalacağı düşüncesi eleştirilerek, yer yer siyasetçilerin de kamu hizmetlerine ilişkin tercihlerini bürokratlara dayatabilecekleri, bürokratların yanlış veya yalan bildirimleri karşısında yaptırım uygulayabilecekleri ve hizmet programını kendilerinin belirleyebilecekleri ifade edilmiştir. Bu ve benzer çerçevede Niskanen'in modeline getirilen eleştiriler makalenin devam eden bölümünde ele alınacak olan 'büro biçimlendirme - bureau shaping' teorisinin gelişimine nemli katkılar sağlamıştır.

Kamu tercihi ekolü içerisinde Niskanen'in ardından Tullock (1976) tarafından ortaya konulan 'economic theory of bureaucracy - bürokrasinin ekonomik teorisi' de bürokratların sıradan insanlar olarak tercihlerini yaparken çoğu zaman (her zaman değil) toplumun genelinden öte kendi faydalarını ön planda tutmalarının bekleneceği görüşünü tartışmalarının odağına yerleştirmektedir. Bu görüş çerçevesinde ilk olarak ele alınan husus bürokratların en önemli motivasyon kaynaklarının olanaklarını arttırmak olduğudur. Bunlar maddi olanaklar olabileceği gibi manevi olanaklarda olabilir. Maaş, çalışma koşulları (ofis,

araç, yardımcı vs.) diğer insanlar üzerindeki etki gücü, saygınlık ve tanınır-lık bu olanaklar arasında sıralanmaktadır. Ancak, bu olanaklardan hangisinin artırılması en önemli kaygıdır? Buna kesin bir cevap vermenin oldukça zor olduğunu çünkü her birinin farklı şekillerde bir araya gelerek bürokratların motivasyonlarını belirlediklerini ifade eden Tullock, yine de bir yaklaştırım yaparak bürokratik açıdan artırılmak istenen en önemli varlığın 'büyüklük' olacağını belirtmektedir. Genel bir kural olarak, bürokratin görev yaptığı birimin büyümesi; terfi şansını, gücünü, etkisini, saygınlığını ve hatta görev yaptığı büronun fiziki şartlarını dahi etkileyebilecek niteliktedir. Bu genel önerme ile Tullock, bürokrasideki genel büyümenin, bağlı bulunan bakanlığın büyümesinin veya en yakın birimin büyümesinin bürokratin sahip olduğu olanaklarda mutlak bir artış sağlayacağını ifade etmektedir. Bu çerçevede Tullock (1986:216), bürokratların ilk olarak tercihlerini çalıştıkları büronun büyümesi için kullanacaklarını, büyümeyle birlikte yeterli güce ulaşmalarının ardından ise maddi varlıklarını ve olanaklarını artırma yönünde tercihler ve davranışlar sergileyeceklerini belirtmektedir.

3. DUNLEAVY'NİN "BÜRO BİÇİMLENDİRME- BUREAU SHAPING" KURAMI

Kamu tercihi teorisyenlerinin odaklandığı rasyonel seçim yaklaşımı paralelinde ortaya çıkan bu teorik yaklaşım da bürokratların yaptıkları tercihlerin kurumsal yapıya ve işleyişe olan etkisi üzerinde durmaktadır (James, 2003). Ancak, kamu tercihi teorisyenlerinin temel bürokrat güdüleyicisi olarak bütçe maksimizasyonunu öngören genel yaklaşımına Patrick Dunleavy (1991) Public Choice: Economic Explanations in Political Science isimli eseri ile önemli ölçüde karşı çıkmaktadır. Dunleavy bürokratların esasen büyük bütçeleri yönetmek değil "küçük, elit, [diğer meslektaşlarından] üstün, siyasi güce yakın" olacakları (s.202) kurumlarda çalışmak ve gündelik sıradan işlerle değil kamu politikalarına etki edebileceği pozisyonlarda çalışmak istediğini tartışmaktadır. Kamu tercihi teorisyenlerinin argümanlarına alternatif olarak geliştirilen ve "büro biçimlendirme" olarak ifade edilen bu yaklaşım, bürokratların kamu politikalarının oluşumunda sergileyecekleri yaklaşım ve tercihlerinin kamu yararından önce kendileri için bu niteliklerde (küçük, elit, [diğer meslektaşlarından] üstün, siyasi güce yakın) görevler veya kurumların oluşturulması ihtimalini göz önüne aldıklarını ifade etmektedir. Dunleavy (1991) yönetilen büronun bütçesini en üst seviyeye çıkartma gayretinin esasen bürokrat açısından riskli ve (fayda anlamında) geri dönüşümü oldukça düşük bir tercih olacağını ifade etmektedir.

Bu nedenle, bürokratlar yönettikleri birimleri daha küçük çaplı, sıradan sorumluluklardan ve görevlerden uzak, dolayısıyla da herhangi bir negatif siyasi karardan (genel tasarruf tedbirleri gibi) doğrudan etkilenmeyecek birimlere dönüştürme veya hâlihazırda bu nitelikte olan birimlerde görev alma çabası içerisinde olacaklarını tartışmaktadır. Bu çaba ile üst düzey bürokratların elde etmek istedikleri en önemli fayda ise sıradan ve rutin görevler yerine kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde daha etkin bir role sahip olacakları görevler üstlenebilmektir (Marsh, Smith ve Richards, 2000: 479).

3.1. Neden Bütçe Maksimizasyonu Bürokrat İçin İyi Bir Motivasyon Kaynağı Olamaz?

Dunleavy (1991) kamu tercihi teorisyenlerinin öngördüğü 'bütçe maksimizasyonu' güdüleyicisinin rasyonel bir bürokrat için etkili olamayacağı iddiasını ilk olarak bürokrasilerde toplu hareket etme problemi çerçevesinde açıklamaktadır. Dunleavy, bürokrasilerin esasen tek parçalı bir yapı içermeyip rütbelere göre farklı seviyelerde yapılanmış olduğunu ve genel olarak tek bir kişi veya küçük bir grubun güdümü ile yönetilmesi ihtimalinin çok küçük olduğunu ifade etmektedir. Bahsedilen yapısal durum üst düzey bürokratların kurum bütçesine ilişkin yapacakları düzenlemelerde sadece kendilerinin veya etkili oldukları grubun yeg,ne söz sahibi olabilmesini güçleştirmektedir. Bu nedenle bütçe ve yapılanmaya ilişkin bürokratik tercihler kurum içerisinde sağlanan bir koalisyonun ortak çıkarlarına cevap verecek nitelikte şekillenmektedir. Böyle bir durumda alınan kararlar ile şekillenen kurumsal bütçeler ise genel olarak üst düzey bürokratlardan çok alt seviyede çalışanlar açısından maddi menfaat sağlayabilir. Çünkü üst düzey bürokratlar hâlihazırda iyi bir ücret ve bir takım ayrıcalıklara sahip olarak çalışmaktadır. Dolayısıyla, kurum içerisinde sahip olunan bürokratik derece/rütbe bütçeyi artırma yönündeki bir motivasyonu değerlendirmede önemli bir unsurdur.

Bürokratların bütçelerini en üst düzeye çıkartma motivasyonu ile tercihlerini yönlendirdikleri anlayışın geçerli olmadığını ortaya koyma adına Dunleavy ikinci olarak tüm bürokrasi içerisinde tek tip bir bütçe yapılanmasından veya bütçe içerisinde yekpare bir harcama kaleminden bahsetmenin mümkün olmadığını savunmaktadır. Kurum bütçelerine bakıldığında genel olarak Batılı ülkelerde; kurumun kendine ait giderler için kullandığı bütçe (maaş, alt yapı, araç gereç gibi), kurumsal faaliyetleri gerçekleştirmek için kullandığı bütçe (mal ve hizmet alımın/üretimi amaçlı), diğer kurumlara aktardığı bütçe ve diğer kurumlardan kendisine bir takım sorumlulukları yerine getirmesi amacı-

la aktarılan bütçeler görülmektedir. Kamu tercihi teorisyenlerinin argümanları çerçevesinde bu bütçe türlerinin hangisini arttırmanın mümkün olduğu ve bu artırımların ne şekilde üst düzey bürokratların kişisel çıkarlarına hizmet edebileceği konusu değerlendirilmesi gereken bir diğer husustur.

Kamu yönetimi içerisinde farklılık gösteren diğer ilgili değişken ise kurum çeşitliliğidir. Dağıtım yapan kurumlar (para, mal ve hizmet düzeylerinde), düzenleme ve denetleme yapan kurumlar, aktarım yapan kurumlar (genel devlet bütçesinden özel kurumlara), dış sözleşmeler yapan kurumlar bu çeşitlilik çerçevesinde genel kamu bürokrasinin parçalarıdır. Bu parçalı kurumsal yapı çerçevesinde bürokratların geneli için bütçe maksimizasyonu hipotezini savunmak oldukça zor görünmektedir. Ayrıca, kurum türünün bütçeyi en üst seviyeye çıkartma motivasyonunu belirlemede bir diğer önemli değişken olduğu ifade edilmektedir.

Yukarıdaki tartışmaların devamında Dunleavy (1991), bürokratların Niskanen (1971) tarafından ifade edildiği gibi bütçelerini en üst düzeye çıkartma motivasyonunun tutarlı olmasının; bürokratların kurum içerisindeki rütbe ve konumlarındaki farklılıklar, kurumların yapısal farklılıkları ve bütçe unsurları arasındaki farklar nedeniyle mümkün olmayacağını ifade etmektedir.

3.2. Bürokratların Motivasyonları ve Büro Biçimlendirme Stratejileri

Bütçe arttırarak kendisi için önemli olan varlıkları çoğaltma kaygısı her bir bürokrat için geçerli olamayacaksa bürokratları motive eden diğer unsurlar neler olabilir? Bu soru çerçevesinde kuramsal yaklaşımını şekillendiren Dunleavy (1991), kamu tercihi teorisyenlerinin argümanlarına oranla daha objektif ve farklı durumlara uygulanabilir bir açıklama geliştirmeyi hedeflemektedir. Dunleavy (1991) bir bürokratin refahının maddi varlıklardan öte yakın çalışma ortamının karakteri ile doğrudan bağlantılı olduğunu, bu nedenle de rasyonel bir bürokratin çalıştığı kurumu yukarıda ifade edildiği gibi ideal (küçük, elit, [diğer meslektaşlarından] üstün, siyasi güce yakın, gündelik sıradan işlerle değil kamu politikalarına etki edebilecek) bir yapıya dönüştürme veya bu biçimde bir kurumda görev alma çabası içerisinde olacağını belirtmektedir. Bu çerçevede bürokratların izledikleri büro biçimlendirme stratejileri beş şekilde kendisini göstermektedir:

a. Büyük Çaplı Yeniden Yapılandırma Faaliyetleri: Kurumun yapısında yapılacak değişiklikler belirtilen ideal çizgiye ulaşmak için vazgeçilmezdir. Yeniden

yapılandırma faaliyetlerinde hedef gündelik ve rutin işleri üst yönetimin çalışmalarında mümkün olduğunca az yer tutacak şekilde alt birimlerin yöneticilerine aktarmak ve bürokratları kamu politikalarına yönelik çalışmalara daha fazla odaklanmaya müsait hale getirmektir. Genel kamu yönetimi yapılanmasının izin verdiği durumlarda coğrafi olarak kurum içerisinde böyle bir ayrıma gitmek de bu strateji çerçevesinde mümkün olabilmektedir.

b. İç İşleyiş Uygulamalarının Dönüştürülmesi: Kurum içerisinde bir takım görevlerin alt seviye memurlara devredilmesi ve onların yaptığı pek çok işin de otomasyona tabi tutulması bürokratları kamu politikalarına etki etme ve kontrol sağlama adına daha müsait hale getirecektir. Özellikle yeni personel istihdam etme yönünde ciddi kısıtlamalar bulunduğu düşünülürse mevcut kadro yapısını görevleri itibarıyla bir dönüşüme tabi tutma daha etkili bir strateji olmaktadır.

c. Dış Paydaşlarla İlişkilerin Yeniden Tanımlanması: Genel olarak kurumlar arası ilişkiler literatürü bir kurumun diğer bir kuruma bağlılığını mümkün olan en alt seviyeye düşürme eğiliminde olacağını öngörmektedir (Hanf ve Scharpf, 1978). Bu paralelde, bürokratların da yeniden biçimlendirme stratejileri ilişkili oldukları paydaşlarına olan bağımlılıklarını azaltma ve özellikle rutine ilişkin işlerini onlara devrederek politika belirleme ve değerlendirme içerikli görevleri kendi üzerlerine alma şeklinde gerçekleşecektir.

d. Diğer Kurumlarla Çekişme: Kurumlar kendileri ile aynı veya paralel sektörlerde görev yapan kurumlarla çekişme yaşarlar. Bu çekişme genel olarak kamu politikalarını etkilemeyi ve ideal tip bir büro biçimine ulaşımı sağlayacak türden görevleri alma ve daha alt seviyedeki rutin görevleri de diğer kurumlara devretme yönündedir.

e. Mevcut İş Yükünü Devretme: İdeal bir büro biçimine ulaşım için uygulanabilecek en radikal strateji ise yürütülen rutin ve gününbirlik işleri ya alt seviye kurumlara veya yerel yönetimlere devretmektir. Böyle bir strateji ile bürokratlar kendi yönettikleri kurumun işleyişinde daha fazla politika üretme faaliyetine yer verme ve buna rağmen kaynaklarından fazla bir kayba uğramama şansı bulurlar.

Belirtilen bu stratejileri kullanarak sahip oldukları olanakları en üst seviyeye çıkartmalarına yarayacak bir büro biçimlendirme faaliyetini bürokratlar için belirleyici temel motivasyon kaynağı olarak gören Dunleavy'nin bu kuramsal yaklaşımı kamu yönetimi çalışmaları içerisinde geniş yankı bulmuştur. Ancak teorinin öngörülerine yönelik çeşitli eleştiriler de yok değildir. Öncelikli olarak

rasyonel tercih kavramına ilişkin genel eleştiriler (Ward, 2002) Dunleavy'nin teorisi için de söz konusu olmaktadır (Marsh vd., 2000). Bürokratların gerçekten Dunleavy'nin öngördüğü öncelikleri gözettilikleri ve bunlara ulaşmak adına gerekli olan rasyonel seçimi yapacakları ampirik olarak desteklenmiş değildir (Lovvndes, 1996). İkinci olarak, bürokratların yönetsel görevler yerine politika yapımına ilişkin görevleri tercih edecekleri yönündeki öngörü eleştiri konusu olmuştur. Marsh ve arkadaşları (2000) bir bürokratin yönetsel görevleri ile politika yapımına ilişkin görevleri arasında net bir ayırım yapılamayacağı ve bu iki fonksiyonun çoğu kez iç içe geçmiş olduğunu yaptıkları ampirik çalışmanın sonuçlarına dayalı olarak belirtilmektedirler. Son olarak, Dunleavy'nin teorisi bürokratlarla politikacılar arasındaki ilişkiyi ele almamakla eleştirilmiştir (James, 2003).

4. EGEBERG'İN "KİŞİSEL ÇIKAR" KURAMI

Önceki iki bölümde ele alınan kuramsal yaklaşımlar temelde bürokratların rasyonel tercihler yaparak kişisel çıkar kaygısı ile davranışlarını ve tercihlerini şekillendirecekleri öngörüsü etrafında gelişmiştir. Genel olarak birey davranışını ele alan yaklaşımlar açısından özel bir şahsiyet olarak bürokratların kişisel çıkarlarını aldıkları kararlarda ön planda tutmaları normal olarak beklenen bir durumdur ve şaşırtıcı değildir. Örneğin Blais ve arkadaşları (1991:229) yaptıkları çalışma ile ulusal seçimlerde bürokratların kamu sektöründeki istihdama tehdit olmayacağını düşündükleri sosyal demokrat görüşlü partileri destekleme eğiliminde olduklarını belirlemişlerdir. Bu gibi bir durumda bürokratların kişisel çıkar düşünceleri kamu görevlisi kimliklerinden ayrı olarak değerlendirilerek diğer herhangi bir birey kadar bencil olmaları normal karşılanabilir. Buna benzer olarak, yüksek gelir elde edeceği beklentisi ile bir başka kuruma geçiş için çabalayan bir bürokratin davranışındaki kişisel çıkar takibi de herhangi bir bireyin davranışına benzer olarak rasyonel bir tercih olarak değerlendirilir ve normal karşılanır. Esasen kamu yönetimi açısından daha ilgili olan durum bürokratların kamu politikalarına ilişkin yaptıkları tercihlerde ne derecede kişisel çıkar odaklı hareket ettiğidir. Egeberg'in (1995) sistematize ettiği bu yaklaşım çerçevesinde kamu politikalarının belirlenmesinde bürokratların tercihlerini belirleyen rasyonel değerlendirme sürecinde bürokratların kişisel çıkarlarının ne şekilde ortaya çıktığı ve etkili olduğudur.

Bürokratların davranışları ve tercihlerinin etkili olduğu kamu politikaları iki farklı alternatif çerçevesinde değerlendirilebilir. Bunlardan ilkinde; sağlık, eğitim, ulaşım, güvenlik gibi temel kamu politikaları söz konusudur. Egeberg (1995: 159) bu alanlarda uygulanacak politikalar adına alternatifler arasından

tercih edilecek bir kamu politikası için bürokratin kişisel çıkarı ile kamu yararı arasındaki çelişki ihtimalinin çok düşük ve belirsiz seviyede olacağını öngörmektedir. Örneğin, okullarda basılı kitaplar yerine el bilgisayarlarının kullanımı tercihinin yapan bürokratin bu amaçla alınacak el bilgisayarlarından kişisel olarak maddi çıkar sağlaması oldukça düşük bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Daha açık bir ifade ile belirtmek gerekirse; bürokratin uygulanacak alternatifler arasında tercihinin belirleyen en önemli nedenin bürokrat(lar)ın belirtilen politikadan sağlayacağı kişisel çıkar olması beklenmemektedir. Beklenmeyen durumların ortaya çıkması ise genel olarak bir yolsuzluk olarak değerlendirilir ve idari/adli süreçler çerçevesinde belirlenmiş yaptırımlar ile karşılanır. Bu genel durumun istisnası ise belirli bir gruba hizmet veren bir kamu kurumunun yöneticisinin yine o grup içerisinde olan bir insan olmasıdır. Örneğin, hayvancılık ile ilgili politikaları yönlendirme ve uygulama yetkisine sahip bir bürokratin esasen bu alanda faaliyet gösteren işadamlarından biri olması kişisel çıkarlarının kamu politikası adına yapacağı tercihte etkili bir unsur olması beklentisini makul kılabilir.

Kamu politikalarına ilişkin ikinci durum ise Egeberg (1995) tarafından yönetimsel/kurumsal politika yapımı olarak adlandırılmakta olup bürokratların kişisel çıkar çatışmasına girmelerinin daha fazla beklenebileceği alan olarak tanımlanmaktadır. Bu tip bir kamu politikası yapım süreci; örgütlenme, personel istihdamı, kariyer planlama, altyapı, performans yönetimi, konum ve örgüt kültürü gibi doğrudan yönetim enstrümanlarını kapsayacak hususlara ilişkindir. Genel kamu bürokrasisi içerisinde bu tip faaliyetleri gerçekleştiren personel sayısı oldukça az olmakla birlikte hiyerarşik yapı içerisinde üst kademelere yükseldikçe bürokratların bu tip yönetimsel politikalarda önemli ölçüde rol aldığı görülmektedir. Bu tip politikaların oluşumunda bürokratların yukarıda belirtilen doğrudan kamu hizmetlerine ilişkin (eğitim, sağlık, güvenlik vs.) politikaların oluşumunda yaşayacaklarına oranla daha fazla şahsi çıkar gözetmesi ve çelişki yaşaması olası bir beklentidir. Örneğin, tarım bakanlığında görevli bir bürokratin kendisi ve yakın çevresindeki diğer bürokratların kariyer planlarını, ikramiyelerini, konumlarını, etki alanlarını, yetkilerini vb. etkileyecek bir politika yapım sürecinde, hayvancılara verilecek teşvik miktarına ilişkin bir politikanın yapım sürecine kıyasla daha fazla şahsi çıkarlarını gözetme eğiliminde olması beklenir. Bu çerçevede, bürokratların kurumlarını yeniden organize eden bir politikanın yapım sürecinde veya kurumda istihdam edilecek personele ilişkin bir politika belirlenmesinde kariyer planlarını ve kişisel çıkarlarını politikaların şekillenmesinde yapacakları tercihlerde daha fazla ön plan çıkartmaları beklenebilir.

Ne var ki, Egeberg kamu politikası yapım sürecinde bürokratin kişisel çıkarının açıklama gücünün, kişisel çıkarların ne kadar iyi kavrandığı ile örgüt kültürü ve yapısının göreceli etkisine bağlı olduğunu da önemle vurgulamaktadır. İlk olarak, (politika yapımındaki karar alma sürecinin içerisinde gerçekleştiği) siyasi ve yönetsel kültür "bencilik" olarak da ifade edilebilecek kişisel çıkarları davranışı veya tercihi belirleyen en önemli unsur haline getirme durumunun meşruiyetini tanımlamaktadır. Burada ortaya çıkan soru, March ve Olsen'in (1983:282) de ifade ettiği gibi "kültür" olarak tanımlanabilecek normatif sistem ve değer yargılarının farklı kurumsal alanlarda kişisel çıkar takibini ne kadar uygun bulduğudur. Egeberg, batılı kültürler açısından bir bürokratin birey olarak (seçmen, aday, sendika üyesi, sözcü gibi rolleri itibarıyla) kişisel çıkarlarını takip etmesinin açık bir hak olduğunu ancak kişisel çıkarların bürokratin resmi rolüne etki etmesinin tamamen uygunsuz ve yakışıksız bulunduğunu ifade etmektedir. Batılı olmayan toplumlar açısından ise, özellikle grup odaklı bir bürokrat için kendi ve ait olduğu sosyal grubun çıkarları kamu politikalarının belirlenmesi adına yapacağı tercihlerde ön plana çıkartması aynı derecede olumsuz bulunmayabilmektedir (Egeberg, 1995:162).

İkinci olarak, bir bürokratin kişisel çıkar odaklı hareket potansiyeli bu bürokratin içerisinde yer aldığı biçimsel örgüt yapısına bağlıdır. Egeberg bu konuda biçimsel örgüt yapısının belirli bir pozisyonda bulunan bürokratin ne ile ilgilenmesi gerektiği, kimlerle ilişki içerisinde olacağı ve belirli görevlerin nasıl yerine getirileceği hususlarında belirleyici unsurlar olduğuna dikkat çekmektedir. Bu nedenle bürokrat tarafından örgütsel anlamda verilen bir kararın veya yapılan bir tercihin açıklanması için mutlaka karar veren bürokratin içerisinde yer aldığı koşullar değerlendirilmelidir. Bu çerçevede, Egeberg'in yaklaşımı bürokratin karar verme sürecinin ne tamamen sosyal etkilerden uzak ne de sosyal çevrenin etkisi altında gerçekleştiğini öngörmektedir.

Egeberg yaptığı genel değerlendirmede, temel kamu politikalarının (sağlık, eğitim, güvenlik, vb. kamu hizmetlerine ilişkin) geliştirilmesinde bürokratların rolünü anlayabilmek için kişisel çıkar odaklı rasyonel tercih yaklaşımı kapsamında bürokratin içerisinde yer aldığı örgüt ile profesyonel bağlantılarını mutlaka değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Ne var ki, yukarıda da belirtildiği gibi kişisel çıkar kaygısının ön plana çıktığı durum, temel kamu politikası yapım sürecinden öte yönetsel/kurumsal politika yapım sürecidir. İlk olarak bir kamu örgütünde yeniden yapılanma (reorganization) süreci için bir bürokratin resmi sıfatı itibarıyla yapacağı tercihlerde kişisel çıkarının etkili olabileceği değerlendirilmektedir. Bürokratin mevcut örgüt yapısı içerisinde sahip olduğu konum ve yeni yapılanmada sahip olması muhtemel konum zaman

zaman yeniden yapılanma çalışmalarının şekillenmesinde pazarlık konusu d,hi olabilir (March ve Olsen, 1983:294). İkinci olarak örgütün insan kaynakları politikalarına ilişkin kararlarda bürokratların kişisel çıkarlarının etkili olabileceği ifade edilmektedir. İstihdam edilecek yeni elemanların demografik özelliklerinin karar veren veya tercih yapan bürokratın kişisel menfaatlerini olumsuz (mevkiinin önemsizleşmesi, kaybedilmesi vb.) etkilemeyecek şekilde belirlenmesi bu durumun bir göstergesi olabilir. Son olarak, Egeberg'in kuramsal yaklaşımı dahilinde bürokratların örgütlerindeki ücretlendirme politikalarının belirlenmesindeki rollerinin kişisel çıkarlarının etkisi altında olabileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, kişisel çıkar etkisinin belirtilen önceki iki tür (yeniden yapılanma ve insan kaynakları) yönetsel/kurumsal politika yapım sürecindekinden daha belirgin olacağı öngörülmektedir. Peters ve Hood (1994:216) tarafından yapılan çalışma da bu alandaki politikaların oluşumunda bürokratların kişisel çıkarlarının etkili bir değişken olduğu belirlenmiştir.

Özet olarak, Egeberg'in "kişisel çıkar hipotezi" ile kamu politikalarının belirlenmesinde bürokratların resmi sıfatları ile yaptıkları tercihleri ve aldıkları kararları etkileyen unsurlardan birinin de neticede oluşacak kamu politikasının kendilerine sağlayacağı kişisel fayda veya uğratabileceği muhtemel zarar olduğu tartışılmaktadır. Bu çerçevede bürokratların kişisel çıkarlarının temel kamu politikası yapım sürecinden çok yönetsel/kurumsal politika yapım sürecinde daha belirgin olarak gözlemlendiği ifade edilmektedir. Ancak, bürokratların genel olarak temel kamu politikası yapım sürecinde rol aldığı düşünülerek kişisel çıkarların bürokrat davranışını açıklamada "belirsiz ve nadir" bir role sahip olduğu ifade edilmektedir. Kişisel çıkar dışında biçimsel örgüt yapısı, kültür ve normatif düzen gibi diğer unsurların da kamu politikası yapım sürecinde bürokrat davranışının belirleyicileri arasında mutlaka ele alınması gerektiği de vurgulanmaktadır.

TARTIŞMA ve SONUÇ

Çalışmanın başlığı olarak ifade edilen 'bürokratlar ne ister?' sorusunu cevaplamaya yönelik olarak geliştirilen temel kuramsal yaklaşımların geleneksel kamu yönetiminde h, kim düşünceler etrafında şekillendiği görülmektedir. Belirtilen teorik yaklaşımlar, yayınladıkları dönemden bugüne kadar özellikle İngiliz ve Amerikan bürokrasileri için sınırlı da olsa test edilmiş ve yukarıda belirtilen eleştirilere tabi tutulmuştur. Ne var ki, özellikle son yıllar kamu yönetimi açısından önemli bir paradigma değişimine şahitlik etmektedir. Bu çerçevede katı hiyerarşik bürokratik kamu yönetimi örgütlenmesi daha yumuşak ve ya

tay bir örgütlenmeye doğru değişmekte ve karar mekanizmalarını örgütün alt seviyelerinde çalışan bürokratlara doğru aktarma eğilimi önem kazanmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetiminde karar alma süreçlerinde bürokrasi ve siyasiler yanında sivil toplum ve özel sektörün de yer alması gerektiği düşüncesi bu değişimin bir diğer yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokratların sadece siyasilere değil doğrudan halka hesap verebilmesi, yönetimde şeffaflık ve etkinlik / verimlilik gibi yeni kamu yönetimi anlayışında hakim esaslar da paradigma değişiminin önemli göstergeleri arasında yer almaktadır. Peki, bu durumda bürokratların davranışlarını ve tercihlerini anlamak için mevcut kuramsal yapılar yeterli midir?

Yapılan literatür taramasına dayalı olarak ortaya konulan kuramsal yaklaşımlar 'bürokratlar ne ister?' sorusuna genel olarak 'rasyonel insanlar olarak kişisel faydalarını arttırmak isterler' cevabı ile karşılık vermekte ve bu fayda artırımının yöntemleri ve esasları üzerinde öngörülerini geliştirmektedirler. Ne var ki, yukarıda da görüldüğü gibi bu kuramlar genel itibarıyla katılımcı yönetim (veya yönetişim), hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik, performans yönetimi gibi modern yönetim terminolojisinden büyük ölçüde uzak kalmaktadır. Dolayısıyla bir önceki paragrafın sonunda ifade edilen sorunun en kestirme cevabı 'hayır' olacaktır. Öyleyse bir sonraki soru 'kamu yönetimindeki paradigma değişimi bürokrat davranışını anlama konusunda ne gerektirir?' olmalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde öncelikle bürokratların gerek siyasilere gerekse halka karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale geldiği gözetilerek bürokrat davranış modelleri yeniden ele alınmalıdır. Bu çerçevede, analitik bütçe yapılarının, sivil gözetim kurullarının, bağımsız düzenleyici ve denetleyici yapıların, uluslararası kurumların, özel sektörün ve diğer muhtemel gözetim ve denetim unsurlarının bürokrat davranışını şekillendirme potansiyelleri mutlaka değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme çerçevesinde yukarıda ifade edilen eleştiriler de dikkate alınarak bürokratların her davranış ve tercihin temelinde 'rasyonalite' olmayabileceği, rasyonellik durumunun kişiler arası göreceliği veya her rasyonel tercihi yönlendiren hususun 'fayda maksimizasyonu' olmayabileceği hesaplanmalıdır. Bu çerçevede, rasyonel tercih yaklaşımlarını etik değerlerin varlığı ve etkilerini gözetmemekle eleştiren çalışmalar (Stavren, 2001) ve altruizm-diğerkamlık kavramları etrafında gelişmiş bilimsel tartışmalar da (Batson, 1991) yol gösterici ve bürokratik davranış kuramlarının yeniden ele alınmasında dikkate değer niteliktedir.

Makalenin giriş kısmında da ifade edildiği gibi modern toplumda kamu yönetiminin konumu yeniden şekillenmekte, dolayısıyla da bürokratların özellikle

kamu politikalarının belirlenmesi ve değerlendirilmesindeki rolünün doğru anlaşılması büyük önem taşımaktadır. Bu  alışma, böylesi önemli etkiye sahip bir grup insanın tercihlerini ve bu tercihlerle kamu politikalarının oluşumunu nasıl etkilediklerini sistematik olarak modelleyen kuramsal yaklaşımları özetleyerek yaşanan paradigma değişimi çerçevesinde bu yaklaşımların nasıl anlaşılması gerektiği tartışmıştır. Bu tartışmalar ışığında görülmektedir ki; gerçekleştirilen bu kuramsal çalışmalar büyük ölçüde batılı ülkeleri baz almaktadır. Ülkemizde kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmalarının geliştirilmesi adına bu kuramsal yaklaşımların yukarıda tartışılan hususlar da dikkate alınarak Türk kamu bürokrasisi için denenmesi ve geçerliliklerinin belirlenmesi bu alanda yapılan/ yapılacak bilimsel çalışmalara önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Aydın, A.H. (2006).** Kamu Yönetimi ve Polis. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Aktan, T. (1998).** Kamu İdaresi, 2. Baskı. Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.
- Arrow, K. J. (1950).** A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of Political Economy*, 58: 328-346.
- Batson, D.C. (1991).** The Altruism Question: Toward a Social-Psychological Answer. Lavvance Erlabaum Publishers, USA.
- Blais, A., Blake, D.E. ve Dion, S. (1991).** The Voting Behavior of Bureaucrats. İçinde geçtiği eser: Andrea Blais ve Stephane Dion (ed.) *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, 205-230. University of Pittsburg Press, Pittsburg.
- Black, D. (1948b).** The decisions of a committee using a special majority. *Econometrica*, 16: 245-261.
- Black, D. (1948a).** "On the rationale of group decision making." *Journal of Political Economy*, 56: 23-34; reprinted in K.J. Arrow and T. Scitovsky (eds.) (1969) 133-146.
- Breton, A. (1974),** *The Economic Theory of Representative Government*, London, Macmillan Press Ltd.
- Buchanan, J. M. (1949).** The pure theory of government finance: A suggested approach. *Journal of Political Economy*, 57: 496-506.
- Bener, E. (2002).** Bürokratlar, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Crozier, M. (1964).** *Bureaucratic Phenomenon*. University of Chicago Press. Chicago.
- Egeberg, M. (1995).** Bureaucrats as Public Policy Makers and Their Self Interests. *Journal of Theoretical Politics*, 7, 157-167.
- Çevik, F.K. (2010).** Türkiye'de 1980'den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı.
- Çulpan, R. (1980).** Bürokratik sistemin yozlaşması. 1. Ulusal Sosyal Bilimler Semineri Bildirisi.
- Eken, M. (2006).** Yönetimde Şeffaflık: Teori -Uygulama. Sakarya Kitabevi, Sakarya.
- Gay, Paul De. (2002).** Bürokrasiye Övgü, (Çev: Engin Yıldırım, Seçkin Bayraktar ve Şuayip Çalış). İstanbul: Değişim Yayınları.
- Göküş, M. (2000).** Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6, 35-44.
- Gül, S.K. (2009).** An Evaluation of the Rational Choice Theory in Criminology.

Girne American University Journal of Social and Applied Science, 4, 36-44.

Gültekin, S. (2011). New public management: Is it really new? International Journal of Human Sciences [Online]. 8:2. Erişim Adresi: <http://www.insanbilimleri.com/en>

Hanf, K. ve Scharpf, F. (1978). International Policy Making. London: Sage Publishing.

James, O. (2003), The Executive Agency Revolution in VWhitehall: Public Interest versus Bureaushaping Interpretations. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

March, J.G. ve Olsen, P.O. (1989). Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.

March, J.G. ve Olsen, P.O. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Teli Us About Government. American Political Science Review, 77: 281-296.

Marsh, D. Smith, M.J., Richards, D. (2000), Politicians and Reform in Whitehall: Analysing the Bureau-Shaping Model, British Journal of Political Science, 30: 461-482.

Migue, J.L., ve Belanger, G. (1974). Toward a General Theory of Managerial Discretion. Public Choice, 17, 27-43.

Miller, G. J. ve Moe, T. M. (1983). Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government. American Political Science Review, 77: 297-322.

Moe, T. M. (1997). The positive theory of public bureaucracy. İçinde geçtiği eser: Mueller, D.C. (ed.) Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press, 455-180.

Mueller, D.C. (2008). Public Choice: An Introduction. İçinde geçtiği eser: C.K. Rowley ve F.G. Schneider (ed.), Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy, s.31-45, Springer Science & Business Media, USA.

Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago, Aldine-Atherton.

Niskanen, W. (1991). A Reflection On Bureaucracy And Representative Government. İçinde geçtiği eser: Andrea Blais ve Stephane Dion (ed.) The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence, 13-31. University of Pittsburg Press, Pittsburg.

Orchard, L. & Stretton, H. (1997). Public choice. Cambridge Journal of Economics, 21, 409-430.

Öztekin, A. (2010). Yönetim Bilimi, 4. Baskı. Ankara: Siyasal Yayınları

Peters, B. G. (2001), Politics of Bureaucracy, Routledge. London.

Peters, B.G. ve Hood, C. (1994). Conclusion: What Have We Learned? İçinde geçtiği eser: Christopher Hood ve B. Guy Peters (ed.). Revvards at the Top. A Compe-

rative Study of Public Office, 215-217. London: Sage.

Ripley, R.B. ve Franklin, G.A. (1982). Bureaucracy and Policy Implementati- on. The Dorsey Press.

Romer, T. ve Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo, Public Choice, 33: 27-43.

Staveren, I. (2001). The Values of Economics: An Aristotelian Perspective. Routledge, USA.

Şayian, G. (1986). Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji. Verso Yayınları, Ankara.

Tullock, G. (1976). The Vote Motive. London: Institute of Economic Affairs.

Tullock, G. (1986). The Grovving Cost of Government: A Test of Two Explana- tions. Social Science Quarterly, 67, 216-218.

Tortop, N., E.G. İsbir, B. Aykaç; H. Yayman & M. A. Özer (2010). Yönetim Bilimi, 8. Baskı. Ankara: Nobel Yayın.

TÜGİAD (1997). Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, Haz: K. Çınar. İstanbul: TÜGİAD Yayınları.

Weber, M. (2006). Sosyoloji Yazıları, 6. Basım (Çev: Taha Parla). İstanbul: İletişim Yayınları

Ward, H. (2002) Rational Choice. İçinde geçtiği eser: Marsh, D. & Stoker, G. (ed.) Theory and Methods in Political Science, 2nd edition. London: Palgrave.

GÜVENLİK İLE İLGİLİ KAMU HİZMETİ SUNUMUNDA SOSYAL MEDYA

Dr. Haşan Hüseyin ÇALI*
Dr. Fatih TOMBUL**

ÖZET

Sosyal medya, kullanımının kolay olması, işlemlerinin hızlı ve pratik olması, kısacası hayatımızı kolaylaştırması sebebiyle günümüzde oldukça yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu çalışmada, sosyal medyanın özel kurumlar ve sivil toplum kuruluşları kadar kamu kurumları tarafından da kullanıldığı gerçeğinden yola çıkarak, gerek kullanım kapsamında kurumsal politika oluşturma sürecine geçişte, gerek kamu hizmeti sunumunda kurumsal stratejinin oluşturulmasında dikkat edilmesi gereken hususların belirlenmesi amaçlanmıştır. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden içerik incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Çalışma sonucunda güvenlikle ilgili kamu hizmeti sunumunun niteliksel dönüşümünde bir takım risklerin olduğu tespit edilmiş olup, bu yönüyle sosyal medyanın kullanımında ve kamu hizmeti sunumunda kurumsal sosyal medya politikası sürecine geçişte tavsiyelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Medya, Kamu Hizmeti, Güvenlik Hizmetleri, Güvenlik İle İlgili Kamu Hizmetleri.

ABSTRACT

The Social Media İn The Process Of Delivering Security-Related Public Service

Social media has been widely employed due to easy to use, quick and to be practical, in short, it has been widely used as it facilitates our lives today. This study aims to determine the issues to be considered while creating the corporate social media strategy both in the transition of creating the corporate policy of social media and in the process of presenting public service as it is the fact that social media has been used in both private and nongovernmental institutions and public institutions as well. The content analysis method, a kind

* Öğretim Üyesi, Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

**Emniyet Amiri, EGM (Emniyet Genel Müdürlüğü) Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı

of qualitative research method, v/as used in this study. As a result of the study, a number of security-related risks has been determined in the process of presenting the secure public service and in this respect, some recommendations v/ere made in the process of usage of social media and in the transition of creating corporate social media policy while presenting public service,

Key Words: Corporate Social Responsibility, Stakeholder Theory

GİRİŞ

Nüfusun artması ve kentlerin büyümesi, kamusal hizmetlerin çeşitlenmesinin yanında yeni kamu hizmetlerin de doğmasına neden olmaktadır. Kentleşme ile birlikte teknolojik ve bilimsel gelişmeler de kamu hizmetlerinin çeşitliliği kadar niteliğini ve sunum şeklini değiştirmektedir.

'Kamu hizmeti' kavramı Türkçeye Fransızcadan gelmiştir (Service public). Zaman içerisinde; hidematı amme, hidematı umumiye, amme hizmeti, umumi hizmet, kamusal hizmet kelimeleriyle ifade edilmiştir (Derbil, 1950: 28).

'Kamu hizmeti' kavramı 'devlet' anlamında kullanılsa da (Duguit'den akt. Derbil, 1950: 28) bu durumun 'service' kelimesine yüklenen teşkilat anlamından kaynaklandığı Derbil (1950: 29) tarafından ifade edilmektedir.

'Kamu hizmeti' kavramını, 'millet ve ülke' gibi "devletin unsurları" (Duguit'den akt. Derbil, 1950: 29) arasında sayılabilecek bir çeşit güç olarak, "kamusal amaca" uygun olan ve "sürekli" olarak verilen hizmetlerin verildiği bir "birlik" olarak (Fleiner'den akt. Derbil, 1950: 29), "devleti meydana getiren teşkilatlar" olarak (Crozat'dan akt. Derbil, 1950: 29) anamlandıran yazarlar bulunmaktadır. Bu tanımlardan hareketle Derbil (1950:29- 30) kamu hizmeti teriminin geniş manada teşkilat, dar anlamda ise "kamusal görev/ iş" anlamında olduğunu belirtmektedir.

Derbil (1950: 29), 'Public' kelimesinin Türkçede karşılığının "kamusal" olduğunu belirtmektedir, fakat O'na göre "hizmet" kelimesi ile birlikte kullanıldığında "kamusal hizmet" şeklinde kullanılması gerekmekte ise de 'kamu hizmeti' şeklinde kullanım yaygınlığı bulmuştur. Bu çalışmanın dördüncü bölümünde de Süheyp Derbil'in önerisine uygun olarak 'güvenlikle ilgili kamu hizmeti', 'güvenlik kamu hizmeti', 'güvenlik hizmeti' gibi kavramlar yerine, 'güvenlikse kamu hizmeti'teriminin kullanılması düşünülmüş ise de İsbir'in (2011) önerileri doğrultusunda 'Güvenlikle ilgili kamu hizmeti' başlığının kullanılması tercih edilmiştir.

Telgrafın, telefonun, radyonun, televizyonun ve son olarak da internetin iletişim aracı olarak ortaya çıkması, bilgiye ulaşma ve paylaşma yöntemlerini değiştirmiştir. Buna paralel olarak günümüz bilgi toplumu tarafından, bilgiye ulaşma ve bilgiyi paylaşma önemsenmektedir. İnternet tabanlı uygulamalardan Web 2.0 nesil uygulamalarının bir parçası olan sosyal medya özellikle günümüzde, gerek ticari kuruluşlarda gerek sivil toplum kuruluşlarında ve gerekse de kamu kurumlarında kullanılan ve haberleşme, reklam, bilgilendirme gibi birçok fonksiyonu yerine getiren bir iletişim ortamı sağlamaktadır.

Ayrıca teknolojinin ilerlemesiyle ortaya çıkan akıllı telefonlar ve uygun fiyatlı mobil internet, sosyal medyanın mobil telefonlarda kullanımını yaygınlaştırmıştır. Hatta Twitter'ı aktif olarak kullanan kullanıcıların yüzde 37'sinin mobil telefonlar üzerinden twitlerini gönderdiği belirtilmektedir (The Huff Post Tech, 2010). Mobil uygulamalar ve eklentilerle sosyal medya, her yerden ve her zaman ulaşılabilir bir konuma kavuşmuştur. Bu fikirden hareketle sosyal medyanın; felaket sonrası yardım çalışmalarında, aranan şahısların bulunmasında, suç ihbarlarında ve buna benzer farklı kamu hizmeti ve güvenlik hizmeti uygulamalarında ve sunumunda kullanılabileceği düşünülmüştür.

Çalışmada, içerik analizi olarak da bilinen (Böke, 2009: 16) ve nitel araştırma yöntemlerinden biri olan 'içerik incelemesi' araştırma yöntemi olarak kullanılmıştır. Buna göre veriler ikincil kaynaklardan sağlanmaktadır (Gökçe, 1999: 77-78). Bu tür araştırmalarda özellikle yazılı kaynaklardan verilerin toplanması yoluna gidilmektedir. Bu doğrultuda çalışmada, ulusal ve uluslararası yayınlar taranmıştır.

Bu çalışmada, güvenlikle ilgili kamu hizmetlerinin sunumunda sosyal medyanın rolü ele alınmıştır. Çalışmaya ilk önce sosyal medyanın tanımı ve özellikleri ile başlanmış olup, sonraki bölümde sosyal medyanın fonksiyonunun anlaşılması için bilgi yönetimi ve paylaşımı konusunda bilgi verilmiş ayrıca, sosyal medyanın meydana getirdiği sosyal etkileşime dikkat çekilmiştir. Üçüncü bölümde ise, kurumların sosyal medya kullanımı ile ilgili strateji oluştururken dikkat etmeleri gereken noktalardan bahsedilmiştir. Dördüncü bölümde, güvenlik ile ilgili kamu hizmetlerinin sunumunda dikkat edilecek hususlar hem sosyal medyayı kullanma hem de sosyal medya vasıtasıyla hizmet sunma perspektifinde incelenmiştir. Son bölümde ise güvenlik ile ilgili kamu hizmetlerinin sunumunda dikkat edilecek hususlar ele alınmış, ayrıca kurumların sosyal medyayı kullanma hususundaki tereddütler ile ilgili değerlendirme yapılarak çalışma sonlandırılmıştır.

1- SOSYAL MEDYA

Günlük hayatta, 'sosyal paylaşım siteleri' 'sosyal medya platformları' 'sosyal ağlar' ve 'sosyal içerikli siteler' olarak kullanılan "sosyal medya" terimi, insanların çeşitli konularda içerik oluşturduğu, paylaşım yaptığı ve muazzam şekilde yaygınlığı olan Online söyleşi mekanıdır.

Sosyal medya, kullanımının kolay olması, hızlı ve her an ulaşılabilir olması gibi özelliklerinden dolayı çevre, politika, teknoloji, haber, ticaret, reklam, tanıtım, turizm gibi hemen hemen her türlü sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel konuda gerek sektörel gerek kişisel görüşleri yansıtan bir kamuoyu ortamı sunmaktadır (Asur ve Huberman, 2010: 2).

Sosyal ağlar, toplumdaki kişiler ve gruplar arasındaki ilişkilerin yönlerinin ve içeriklerinin (ticari, reklam, arkadaşlık, profesyonel, organizasyonel vb.) görülebildiği açık bir yapıya sahiptir. Aslında bu yönüyle sosyal ağlar, kişilerin ve grupların ilişkilerini gösteren basit grafiklerden oluşan linklerdir. (Finin vd. 2005: 418).

Sosyal medya, hem hızla gelişerek hem de yaygınlığa kavuşarak hayatın vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir.

2010 yılı Ağustos ayında Facebook kullanıcıları Facebook platformunda, 41 milyon saat vakit geçirerek ilk kez Google'ın 39,9 milyon saatlik kullanım oranını geçmiştir. Nelse'nin son yayınlanan raporuna göre kullanıcılar, internette zamanlarının dörtte birini sosyal medya sitelerinde geçirmektedir. Aynı şekilde yetişkinler arasında Facebook ve LinkedIn gibi sosyal medya sitelerini kullanma yaşı, 2009 yılı Nisan ayı ile 2010 yılı Mayıs ayı arasında, 50 yaş sınırından 64 yaş sınırına çıkarak yüzde 88 oranında artış göstermiştir (Elefant, 2011: 4).

Forrester araştırmasına göre internet kullanıcılarının yüzde 75'i, 2008 yılının ikinci çeyreğinde sosyal ağları, blogları ve alışveriş sitelerini ziyaret ederek sosyal medya araçlarını aktif olarak kullanmışlardır. Bu sonuç, 2007 yılından beri yüzde 56 oranında artış olduğu anlamına gelmektedir (Kaplan ve Haenlein, 2010: 59).

Günümüzde gerek içerik olarak gerek hitap ettiği kesim olarak çok farklı alternatifte sosyal medya platformları bulunmaktadır.

1 Etkili ve amaca uygun bilgi yazmak suretiyle Web içeriği oluşturma olarak tanımlanabilecek olan 'içerik oluşturma' kavramı, Microsoft (2012) tarafından "sitesinde liste formu sayfaları ve web bölümü sayfaları gibi sayfanın gövdesinde görüntülenecek olan içeriği barındıran" sayfalar olarak tanımlanmıştır.

Sohbet grupları bakımından en fazla tercih edilen sosyal medya araçları, yüz yüze görüşme imkanı sunan görsel siteler, ayrıca mesajlaşmaya imkan veren internet mail listesi ve forum siteleridir.

En çok kullanılan sosyal medya araçları aşağıdaki gibi kategorize edilebilir (Dawley, 2009: 111).

1. Sosyal Siteler: MySpace, Facebook, Twitter.
2. Fotoğraf Paylaşım Siteleri: Flickr, PhotoBucket.
3. Video Paylaşım Siteleri: YouTube.
4. Profesyonel Ağ Siteleri: LinkedIn, Ning.
5. Bloglar: Blogger.com, VVordpress.
6. VVikiler: VVetpaint, PBVWiki.
7. İçerik Etiketleme Siteleri: MERLOT, SLoog.
8. Sanal Kelime Siteleri: SL, Active VVorlds, There, VVhyville, Club Pen- guin, HiPiHi.

Sosyal medya, sahip olduğu üç önemli karakteristik özellik nedeniyle etkili bir iletişim aracı olmaktadır (June, 2011: 126). Bunlardan birincisi, sosyal medyanın diğer geleneksel medya araçlarına göre meseleleri ve fikirleri daha geniş bir alanda ve hızlıca sunmasıdır. Tvitter ve Me2day gibi 'Mikro-bloglar' ve gelişmiş ileri teknolojiye sahip 'mobil cihazlar' sayesinde insanlar, fikirlerini kısa mesaj atarak ifade edebilmektedirler. Ayrıca sosyal medya, diğer geleneksel medya araçlarının önemsemediği ve görmezden geldiği önemsiz konulara ve küçük olaylara değinebilmektedir.

İkinci olarak sosyal medya, kullanıcılar arasında kuvvetli sosyo-kültürel bağlantılar kurmaktadır. Sosyal medya sayesinde anlık haber bültenleri, sosyal meseleler ve fikirler çok kolay bir şekilde paylaşılabilir. Sosyal medya araçlarının işlevliliği ve işlevselliği, mevcut sisteme olan ilgi ve yapılan yatırımlarla daha da artmaktadır. Örneğin sosyal medyayı kullanan BBC, dünyanın değişik yerlerinde gelişen olayları, kullanıcı bazlı içerik ortamıyla -yani kullanıcıların katkısıyla- bünyesinde haber olarak toplamaktadır.

Üçüncü olarak sosyal medya 'çevrimiçi bilinmeyen kişiler' olgusunu (farklı kullanıcı isimleriyle online ortamda bulunma) azaltmıştır. 'Gerçek ağlar' (bilinen ağlar), çevrimiçi ortama taşındığı için kullanıcıların ne söylediklerine artık daha çok dikkat etmeleri gerekmektedir. Çünkü mesajların kimin tarafından gönderildiği belirlenebilmektedir. İnternette, bir başka tabirle 'sanal ortamda'

yazılan veya paylaşılan yazı, dosya, imaj vb. uygulamaların, kim tarafında yazıldığı belli olmadığı için, ayrıca içeriklerinin de belli olmaması nedeniyle, sosyal medya kullanıcıları "ne yazarsan yaz" anlayışına sahipti, fakat şimdilerde yazdıklarından hesaba çekilmek istemediklerinden dolayı yazarken daha dikkatli yazmaya başlamışlardır.

Li ve Bernoff'e (2008:43) göre sosyal medyanın bireysel etkileşime yol açan karakteristik özellikleri aşağıdaki gibi bir sınıflandırmaya tabii tutulabilir;

- a) İnsanların kendilerini ifade edebilmesi; sosyal medya araçlarının en önemli özelliklerinden birisi de kişilere içerik oluşturmalarına imkan vererek, blog ve görsel siteler sayesinde kendilerini ifade etmelerine olanak tanımasıdır.
- b) İnsanları birbirine bağlaması; sosyal medya platformları sanal dünyada yerel, bölgesel, hatta küresel olarak kişiler arası ilişkilerin oluşmasında ve iletişimde aktif rol oynamaktadır.
- c) İnsanlar arası yardımlaşmayı mümkün kılması; sosyal medya, kullanıcılar arasında bilgi ve veri paylaşma yoluyla yardımlaşma imkanı sağlamaktadır.

Bilgi paylaşımının yaygınlaşması ile bilginin doğru yönetilmesi gerekmektedir. Sosyal medyada paylaşılan bilgi, belge vb. sosyal içerikler, kişileri etkileyerek sosyal etkileşime yol açmaktadır.

2- BİLGİ YÖNETİMİ, BİLGİ PAYLAŞIMI VE SOSYAL ETKİLEŞİM

Bilgi, bir kurum için stratejik öneme sahiptir. Kurumlar arasındaki yarışta da bilgi, bir kurumun öne geçmek için kullandığı kritik bir kaynaktır. Çalışanların bilgi birikimi ve tecrübeleri anlamında 'kurumsal bilgi', çalışanlarda toplandığı için kurum yönetimince, çalışanlara bakan yönüyle hangi hususların bilgi paylaşımını motive ettiği ve hangi hususların da bilgi paylaşımını engellediği konusunun ortaya konulması büyük önem arz etmektedir. Kurumlar, çalışanları arasındaki bilgi paylaşımını etkileyen faktörleri ortaya çıkarttıkları takdirde; çalışanların 'üretkenliğini', 'yenilikçiliğini' ve kurumun diğer kurumlarla olan yarışta öne çıkmasını sağlayacak olan 'bilgi paylaşımını' artırıcı uygun yönetim modelleri tesis ettirebilirler (Paroutis ve Al Saleh, 2009: 52).

1990'lardan beri internetteki baş döndüren gelişmeler, kişilerarası etkileşimi artırmakta, yeni öğrenme fırsatları oluşturmaktadır. Kaplan ve Haenlein'a (2010: 60) göre bu yönüyle sosyal medya, kullanıcıların birbirleriyle bilgi alış

veriğini kolaylaştıran bir platform niteliğini taşımaktadır.

Sosyal medya araçlarıyla oluşturulan yardımlaşma ve paylaşma platformları, kişilerarası etkileşimi sağlamakta ve farklı e-mail gruplarıyla paylaşım imkânını sunmaktadır. Bilgi toplumu, artık yazılı ve yazılı olmayan tecrübeye dayanan bilginin farkına varmaya başlamış ve sosyal medya araçları vasıtasıyla kişiler arasında cereyan eden etkileşim ve paylaşım sonucu ortaya çıkan öğrenme ortamının önemine vurgu yapmaya başlamıştır (Anklam, 2009: 418).

Sosyal ağlar kullanıcıların web'de veya bir başka ifadeyle internet ortamında nasıl davrandıklarını belirlemede önemli bir role sahiptir. Kullanıcıların eylemlerinin, kurdukları sosyal bağlarla nasıl bir etkileşim içinde olduğunu açıklayan bazı teoriler ve ampirik çalışmalar bulunmaktadır.

Sosyal ağlardaki bu 'etkileşim' üç şekilde açıklanmaktadır (Anagnostopoulos vd., 2008:7). Birincisi, etkileşim (influence) olarak adlandırılabilen ve bir kullanıcının diğer bir kullanıcının en son yaptığı bir eylemden etkilenmesidir. Bu duruma, bir kullanıcının arkadaşının aldığı aynı ürünü ondan etkilenerek alması olayı örnek verilebilir. İkinci "homophily" olarak tanımlanan ve kişilerin, kendisiyle aynı ya da benzer eylemlerde bulunan kişilerle arkadaş olması durumudur. Bu duruma, iki kişinin aynı oyuna sahip olması dolayısıyla aynı ilgi alanına sahip olmalarından dolayı arkadaşlık kurmaları örnek verilebilir. Üçüncüsü ise çevre (environment) diyebileceğimiz, iki kişi arasındaki arkadaşlığın dış çevre etkenlerinin oluşmasından sonra ortaya çıkması durumudur. Bu duruma da iki kişinin aynı şehirde yaşıyor olması ve bu yüzden de daha sıklıkla görüşüyor olmaları örnek verilebilir.

Kullanıcıların davranışlarını belirlemede 'sosyal etkileşim', yani bir kullanıcının diğer bir kullanıcıyı etkileyerek kendisi gibi davranmasını sağlayan özellik de etkili olmaktadır. Sosyal etkileşimlerin olduğu sistemlerde düşünceler, davranış modelleri ya da yeni teknolojiler sanki salgın gibi, ağ içinde çabucak yayılma özelliği gösterebilmektedir. Bu sebeple sosyal etkileşim konusunu anlama, sosyal medyaya bakış açısını biçimlendirme bakımından önemli bir yere sahiptir. Örneğin bir ticari kuruluş kullanıcıların ne tür davranışlardan etkilendiğini sosyal ağlar kanalıyla analiz edip öğrenerek onların ilgi alanına uygun (promosyon, indirim, kampanya v.b) eylemlerde bulunarak kar marjını artırabilir (Anagnostopoulos vd., 2008:8).

Benzer şekilde sosyal medya, büyük kullanıcı kitlesi arasında paylaşılan bilgilerin değerlendirilerek somut verilere ulaşılabilecek şekilde tahminlerin yapılmasına fırsat sağlayan bir ortamdır. Örneğin gelecekle ilgili trendlerin nasıl

ve neler olacağı ile ilgili tahmin yürütmek için, sosyal medya üzerindeki çoğunluğun fikirlerinin değerlendirilerek, kullanıcıların davranış şekillerini ortaya çıkartan modeller geliştirilebilmektedir. Daha da ötesi siyasi seçimlerle ilgili tahminlerde bulunulabilmekte ve oy potansiyelini artırmak için girişimlerde bulunulabilmektedir.

Aynı şekilde bloglar ve sosyal ağ siteleri gibi içinde özellikle genç nüfusu barındıran ve online etkileşim imkanı sağlayan siteler, herhangi bir toplulukla veya toplumun yapısıyla ilgili bilgi alınabilecek mükemmel araçlardır. Amerika Dışişleri Bakanlığı, toplumun değerlendirilmesi ve değer yargılarının ölçülmesi konusunda sosyal ağ sitelerinden azami derecede istifade etmektedir. Pdo- gorica, Damascus, Phnom Penh ve Panama gibi birçok farklı ülkede bulunan Amerikan elçilikleri, özellikle sosyal medyanın genç nesil tarafından sıklıkla kullanıldığı yerlerde, yerel halkla ilişki kurmak için yoğun olarak Facebook ve diğer sosyal medya araçlarını kullanmaktadır (Mayfield, 2011:80).

Sosyal medyanın son zamanlarda hızla yayılmasıyla insanlar üzerinde o kadar çok etki yapmıştır ki Tunus, Mısır gibi dikta rejimle yönetilen ülkelerin diktatörleri; protestocuların sosyal medya araçlarını kullanıp örgütlenmesiyle yaptıkları protestolar sonucu, yönetimi bırakmak zorunda kalmış ve bu ülkeler yeni rejimlere kavuşmuşlardır (June, 2011:125).

Bu konu ile ilgili olarak iletişim uzmanı Lincoln'un sosyal medyanın gücü konusundaki sözleri manidardır: "sosyal medya sıradan insanlara öyle bir güç veriyor ki insanlık tarihinde şimdiye kadar böyle bir şey var olmamıştır" (Lincoln, 2009:10).

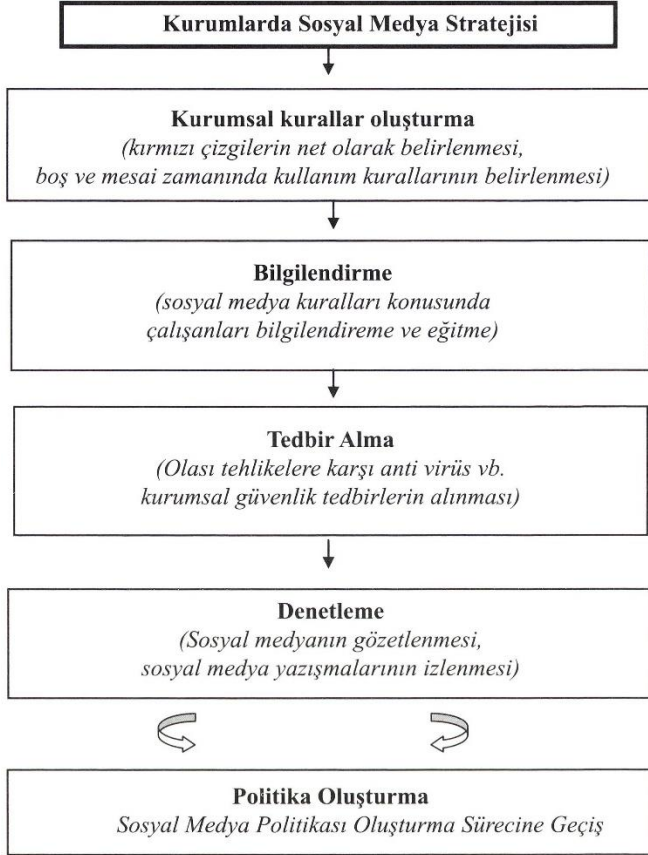
Sosyal etkileşimde, sosyal medyanın rolü yadsınmayacak derecede önemli bir yere sahiptir. Bu yönü ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi kamu kurumları da gelecekle ilgili kurumsal sosyal medya politikası oluşturulmasına yardımcı olması yönüyle kurumsal sosyal medya stratejisini oluşturması gerekmektedir.

3- SOSYAL MEDYA STRATEJİSİ OLUŞTURMA

Genel olarak kurumlar² Tvitter, Facebook, Youtube gibi sosyal medya uygulamalarını işten alıkoyacağı düşüncesiyle çalışanlarına yasaklamakta ve çalışanlarını bu uygulamalara erişmelerini engellemektedirler ve sosyal medya politikalarını bu yönde şekillendirmektedirler. 'Engelleme' tutumunun yerine Kaplan ve Haenlein (2010: 66), sosyal medya uygulamaları ile ilgili bir grubun oluşturulması, oluşturulan bu grubun tanımlanmasının yapılması ve bu gruba, 'yeni tartışma oturumları açma ve uygun olmayan mesajları yayınlamama' gibi yönetici izninin verilmesi önerisini sunsa da günümüzde kurumlarda her bir birim kendi kurumsal sosyal medya politikasını oluşturmalıdır.

Kurumsal sosyal medya politikası oluşturulmadan önce, ilk adım olarak sosyal medya stratejisinin belirlenmesi gerekmektedir. VVeinblatt (2011: 37), Lyncheski (2010: 32) ve Stevenson'un (Hogan, 2009: 8) çalışmalarında anlattıklarından esinlenilerek sosyal medyanın kurumlarda kullanımıyla ilgili aşağıdaki gibi bir sosyal medya stratejisi geliştirilebilir.

2 Bu bölümde kullanılan kurum kelimesi ile kamu ve özel kurumlar kast edilmiştir.



Şekil 1. Kurumlarda Sosyal Medya (Kullanma) Stratejisi

Sosyal medyanın kurumlarda ne şekilde kullanılması gerektiği konusunda atılacak adımları VVeinblatt (2011: 37) 4 adımda belirtmiştir. Buna göre, ilk önce açık ve anlaşılır bir politikanın belirlenmesi gerekmektedir. Bazı kurumlar, sosyal medya araçlarına erişimin engellenmesini politika olarak belirleseler de

en uygun çözüm orta yolun bulunmasıdır. Bu bağlamda yapılması gereken, hazırlanan sosyal medya politikasından çalışanların haber edilmesi ve eğer aydınlatılmasını istedikleri konular varsa bu konuların izah edilmesidir.

İkinci olarak da çalışanlar, sosyal medya ile ilgili eğitilmelidir. Yöneticilerce, sosyal medya ile ilgili olarak çalışanlardan beklentilerinin ne olduğu, olumsuz bir durum söz konusu olduğunda bunun sonuçları konusunda bilgilendirme yapılması gerekmektedir.

Üçüncü bir husus da teknolojik önlemlerin alınmasıdır. Bu kapsamda; güncel anti virüslerin yüklenmesi, güvenli kullanıcı parolalarının oluşturulması, güvenlik duvarı gibi cihaz ve yazılımların kullanılması, web kısıtlayıcı programların kullanılması ve zaman ayarlı izinlerin verilmesi (belirlenen zamanlarda bazı sitelere erişimin sağlanması) gibi uygulamalar yürürlüğe konulmalıdır.

Son olarak da iş ortamında internet kullanımının, özellikle de sosyal ağ kullanımının gözetlenebilmesinin mümkün olması gerekmektedir. Çalışanların da kendi bilgisayarlarının gözetlendiğinden haberdar olmaları sağlanmalıdır. Bu uygulama, çalışanların kendi hareketleri sonucunda ortaya çıkan bir durumdan dolayı sorumlu olacağını ve bu sebeple kurumun gerekli yasal prosedürü işleteceği kanısını oluşturur.

Amerika'da ağ konusunda lider firmalardan biri olan Cisco firması tarafından yapılan bir araştırmaya göre, 30 yaş ve altındaki çalışanların hemen hemen yarısı işyerindeyken, sosyal medya sitelerini ziyaret etmekte ve günde bir saatten fazla interaktif dijital oyunlarla vakit geçirmektedir. İşveren açısından bu sonuç, işgücü israfı ve yasal bir takım endişeler yönüyle, bazı düzenlemelerin yapılmasını adeta zorlamaktadır. İnsan kaynakları ve çalışan ilişkisi perspektifinden bakıldığında ise, sosyal medya araçlarına izin verilmesiyle oluşacak iş ortamı ile 'gizlilik, güvenlik ve işverenin yasal çıkarları' arasında işverenin bir balans oluşturması gerekmektedir (Lyncheski, 2010:32).

Global HR teknolojilerinde yönetici olan Jerry Stevenson'a göre, tvtwitter gibi ön planda olan sosyal ağlarla ilgili olarak kurumlarca, personelden ne beklenildiği ve kırmızı çizgilerin neler olduğu belirtilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde Stevenson, çalışanların kişisel- boş zamanlarında ve mesai- iş zamanlarında sosyal ağlarda neleri yapabilecekleri ve yapamayacakları ile ilgili talimatların ve bilgilendirmelerin yapılması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca "Buck Consultants and the international association of Business Communicators" tarafından dünya genelinde yapılan bir ankete göre, 1477 çalışandan yüzde 45'i şirketlerinde sosyal medya politikalarının olmadığını, yüzde 28'i halen çalışmaların ol-

duğunu ve çalışanların yüzde 27'sinin de sosyal medya politikalarının olduğunu belirtmişlerdir (Mellon, 2009:8).

Sosyal medya uygulamalarından istifade ederken aynı zamanda diğer medya araçlarından da istifade etmek gereklidir. Diğer bir deyişle kurumlar, geleneksel medya ve sosyal medya araçlarını bir arada kullanması gerekmektedir. Her ne kadar sosyal medyanın ve geleneksel medyanın birbirinden farklı olduğu düşünülse de müşteri ve vatandaş gözünde ikisi de kurumların imajını ortaya koyan bir araç olarak algılanmaktadır (Kaplan ve Haenlein, 2010:65). Kişilerin olduğu gibi kurumların da bir imajı bulunmaktadır, 'kurumsal imaj' olarak nitelenen bu süreç, günümüzde oldukça önemsenmektedir. Kişisel imaj, giyim-kuşam, uygun hitabet ve beden dili gibi bir takım çabalarla giderilebilecek bir yapıda iken, kurumsal imaj için halkla ilişkiler, reklam ve tanıtım gibi geniş kapsamlı çabalar gerekmektedir. Kurumsal imajın, sosyal medya (kullanımı) vasıtasıyla zarar görmemesi için yetkin bir sosyal medya stratejisi belirledikten sonra, uygun bir sosyal medya (kullanma) politikası geliştirme sürecine geçiş yapılmalıdır.

Sosyal medyanın kurum çalışanlarınca kullanımı kadar, kurumsal hizmet sunumu için de önemli olduğunun vurgulanması gerekmektedir. Bu itibarla, güvenlik hizmeti sunan kamu kurumlarının, güvenlikle ilgili kamu hizmetlerini sunarken çağın gereklerini yakalamaları için sosyal medya uygulamalarını kullanmak durumundadırlar.

4- GÜVENLİK İLE İLGİLİ KAMU HİZMETİ SUNUMU VE SOSYAL MEDYA

Günümüzde kamu hizmeti sunumu; kamu kurumları kadar, özel kurumlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından da yapılabilmektedir. Kamu hizmeti sunumu, geleneksel yöntemlerle yapılabildiği gibi, modern yöntem olarak tanımlayabileceğimiz internet siteleri veya sosyal medya platformları gibi teknolojiler kullanılarak da yapılabilmektedir. Bu bağlamda hangi hizmetlerin kamu hizmeti özelliği taşıdığının belirlenmesi gerekmektedir.

Devletin yapmış olduğu "faaliyetler", kamu hizmeti olarak algılandıkça da Onar'a (Onar'dan akt. Derbil, 1950 : 31) göre bu devletin fonksiyonudur. Buna paralel olarak Zamobini (Zamobini'den akt. Derbil, 1950 : 31) de "idari faaliyetlerin" amme fonksiyonu ve amme hizmetleri şeklinde iki ayrılması gerektiğini belirtmektedir. Buna göre devletin yapmış olduğu yasama ve hüküm verme [yargı] ("teşrii ve kazaii faaliyetler") işlemi, devletin asli ve daimi amme fonk-

siyonudur (görevidir). Amme hizmetleri de bireyler tarafında da yapılabilen sanatsal üretim veya sanayi üretimidir ("vergi tahsili, emir yayınlama, diploma verme gibi").

Zamobini, çalışmanın konusu olan ve güvenlik hizmeti sunan kurumlardan biri olan Emniyet Teşkilatının sunmuş olduğu polislik hizmetini de amme fonksiyonu olarak değerlendirmektedir.

Aslında polisin sunmuş olduğu güvenlik hizmeti "... karşılanması yalnız idareye verilmiş ..." olan görevler arasında bulunmaktadır (Jeze'den akt. Der- bil, 1950 : 32). Sunulan hizmetin alternatifinin olmaması o kamu hizmetinin 'temel kamusal hizmetlerden biri' olduğuna işaretler. Buna paralel olarak Çevik (2001: 73) de Emniyet Teşkilatının yerine getirdiği "güvenlik hizmeti" dolayısıyla "alternatifi olmayan" bir kamusal kurum olduğunu belirtmektedir. Kaptı ve Üryan (2011: 157) da bu noktada, güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda, "kamu ve özel sektörün temel karakteristiklerinin" dikkate alınması gerektiğini belirtmektedirler. Bu yönüyle güvenlik ile ilgili kamu hizmetleri, Salamon'a (Salamon'dan akt.: Kaptı ve Üryan, 2011: 158) göre de alternatifsizdir ve otoriteyi simgelemektedir.

Güvenlik ile ilgili kamu hizmetleri Gülan'ın (1998: 97) ifadesiyle "niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetler" arasında yer almaktadır. Burada da kamu hizmetlerinin özelliklerinden olan süreklilik, ortak ihtiyaçların karşılanması yanında zorunlu ihtiyaç unsuru ön plana çıkmaktadır.

Kamu hizmeti özelliği taşıyan hizmetlerle ilgili bilgilendirme yapıldıktan sonra, sosyal medyanın hangi birimlerde kullanıldığı konusuna geçilecektir.

Sosyal medya, farklı kitalardaki insanları sanal ortamda bir araya getirerek bilgi paylaşımına olanak tanımasının yanında, arama kurtarma birimlerinde, acil yardım/ durum ekiplerinde, polis ve itfaiye teşkilatları gibi güvenlik ile ilgili kamu hizmeti sunan kurumlarda da kullanılan önemli bir sosyal ağ olmaya başlamıştır (Perkins, 2010).

Arama kurtarma merkezlerinin sosyal medyaya yönelmesinin sebeplerini Perkins (2010), sosyal medyanın aşağıda sayılan özelliklerine bağlamıştır;

Yaygınlık: Facebook'un 500 milyon üzerinde üyeye sahip olduğu ve bu sayının 2013 yılına kadar 1 milyara çıkacağı öngörülmektedir. Bu özelliğinden dolayı sosyal medya geniş bir kitleye ulaşabilme imkanı sunmaktadır.

Ucuzluk: Herhangi bir sosyal medya platformunun çok hızlı ve az masraflı bir şekilde kurulabilmesi, aynı zamanda uygulamalarının da kolay bir şekilde

de geliştirilebilmesi, büyük bir avantaj olarak değerlendirilmektedir. Bu özellik aynı zamanda, arama kurtarma merkezlerinde çalışan kişilere, ayrıca mağdur olan kişilere ulaşma zamanı açısından ve yapılacak masraf açısından üstünlük sağlamaktadır.

Esneklik: Sosyal medya platformları kişilere 'eklenti' ya da 'program' ekleme gibi hususlarda kolaylık sağlamaktadır. Bu özelliği dolayısıyla sosyal medya uygulamaları, farklı acil durumlarda kullanılabilir. Örneğin Kızılhaç tarafından Katrina kasırgasından sonra, aileleri ve kişileri sanal ortamda bir araya getirerek bilgi paylaşımı sağlamak amacıyla kurulan "Safe and Weli" isimli web sayfası, Facebook ve Twitter'dan gelen mesaj ve bilgilerle güncel- lenmiştir.

Buna benzer bir uygulama da Google tarafından Ülkemizdeki Van depremi sonrası gerçekleştirilmiştir (Atıcı, 2011).

Sosyal medya uygulamalarıyla, acil durumlarla karşılaşıldığında ve iletişime acil ihtiyaç duyulduğunda, eskiden beri kullanılan iletişim kanallarından farklı olarak, doğrudan felaketle ilgili ilk elden hazırlanmış bilgilere ulaşarak olayın gerçek yüzü görülebilmektedir. Undervood' a (2010: 18-20) göre böylece insanlar, geniş kitlelere hitap eden ve her zaman doğru olmayan bilgilerin yayımlandığı televizyon kanallarının kafa karıştırıcı bilgilerinden uzak durmuş olurlar. Bu durum aynı zamanda, sıradan vatandaşların ve grupların özellikle büyük ölçekli felaketlerde, felaketten hemen sonra acil müdahale edilmesi ve gidilmesi gereken hallerde büyük bir imkan ve avantaj sağlamaktadır (Sebastian ve Bui, 2009).

Perkins'a (2010) göre acil yardım/ durum ekipleri, Amerika genelinde bilgiyi genellikle telefon bazında çalışan 911 acil sisteminden almaktadırlar. Kızılhaç tarafından son zamanlarda yapılan bir ankete göre 911 acil operatörlerine hızlı bir şekilde ulaşamayan kişiler, daha sonra 911 acil merkezine 'e-mail' ya da 'sosyal medya' kanalıyla ulaşmaya çalışmaktadırlar. Fakat üzücü olan şu ki sadece bir kaç 911 acil merkezi, sosyal medya kanalıyla gelen bilgileri kabul etmekte ve önem arz eden mesajlar, resimler ya da videolar kişilere veya diğer kurumlara göndermektedir.

Sosyal medyanın gerek kurumsal kullanım gerek kamusal hizmet sunum amacına yönelik olarak sunmuş olduğu avantajlar bulunduğu gibi devlet ve kurumlar açısından riskler de bulunmaktadır.

Sosyal medya, kamuoyunu çabucak değiştirebilecek nitelikteki popülist hareketler ve eylemler ile devlet ve hükümet kurumları üzerinde baskı oluşturu-

rabilmektedir (June, 2011:128).

Sosyal medyanın bir diğer dezavantajı da mesajların hiçbir değerlendirme, düzeltme ve herhangi bir kurum kontrolü olmaksızın herkese ulaşmasıdır. Her ne kadar sosyal medyanın bu özelliği fikir özgürlüğü açısından olumlu olsa da bu aynı zamanda sapkın, uç veya toplumun kültürüyle uyuşmayan ideolojilerin ve fikirlerin çok çabuk ve geniş kitlelere yayılma tehlikesini doğurmaktadır (June, 2011:129).

Aşağıda, sosyal medyanın gerek kurumsal kullanımı gerek kamusal hizmet sunumu kapsamında, kamu kurumlarını bekleyen tehlikeler her bir sosyal medya örneğinde irdelenmiştir.

Bloglar

Bloglar, sosyal medyanın ilk kullanılan araçlarından olup, kişisel web sayfalarına eşdeğer sosyal medya araçlarıdır. Bloglar yazarların hayatlarının anlatıldığı kişisel günlükler şeklinde olabileceği gibi, özel bir alan ve konu ile ilgili de olabilmektedir. Bloglar genellikle bir kişi tarafından yönetilse de diğer kullanıcıların birbirleriyle mesajlaşmasına ve yorum yazmalarına olanak sağlamaktadır. En çok da metin ve yazı ağırlıklı bloglar yaygın olarak kullanılmaktadır. Bununla birlikte multimedya gibi değişik formatları içeren bloglar da bulunmaktadır.

Diğer sosyal medya araçlarında olduğu gibi bloglar da bir takım riskleri bünyesinde barındırmaktadırlar. Bu riskler genelde iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak herhangi bir sebepten dolayı bir firmanın ya da kurumun ürünlerinden ya da sunduğu hizmetlerden hoşnut olmayan vatandaşların, şikayetlerini kurum aleyhine oluşturulmuş blog sitelerine yazmaları sonucu, kurumla ilgili bilgi kirliliğine sebep olunmasıdır. İkinci olarak çalışanlarını bloglara katılım konusunda teşvik eden kurumların, kendileri hakkında çalışanları tarafından yazılmış olumsuz yorumlara ve mesajlara karşı hazırlıklı olmasıdır (Kaplan ve Haenlein, 2010:63).

Twitter

Sosyal medya araçlarından biri olan Twitter, kullanıcıların "twitt" ile (kısa mesajla) iletişim yapmalarına olanak sağlayan bir blog çeşididir. "Tvvitt atmak", 'twittlemek' kavramları kamuoyunda benimsenmiş olup, bu kavram İngilizce "kuşun çıkardığı sestene" tweet'- cik cik, cikleme, cıvılda) ilham alınarak oluşturulmuştur.

Kullanıcılar, anlık mesajlaşmada en fazla 140 karakter kullanabildikleri için, başkalarının mesajlar hakkında detaylara ulaşması için link verebilmektedirler. Bu durum, kurumların gizlilik politikaları gereği, elektronik haberleşme politikalarını gözden geçirmelerini zorlamaktadır.

Tvitter'in, birçok avantajının bulunmasının yanında, kurumların küçük düşürülebilmesi ve özel bilgilerin yayılması gibi bazı konularda da dezavantajları bulunmaktadır. Bir güvenlik zafiyeti olarak da kamuyu ilgilendiren hassas konuların, tvitter vasıtasıyla yayılabilme ihtimali bulunmaktadır. Ayrıca, sahte kullanıcı kimliğine sahip olan kişilerce kurumlara yanıltıcı bilgiler gönderilme ihtimali bulunmaktadır.

Facebook

Görsel, işitsel ve metin bazlı iletişimi ve bilgi paylaşımını mümkün kılan sosyal medya platformu Facebook, 2004 yılında kurulmuştur. Facebook, bu ismi de "Paper Facebook" adlı, üzerinde öğrencilerin resimlerinin ve kısa bilgilerinin bulunduğu tanıtım formunun internet ortamına taşınması ile almıştır.

Güvenlik ile ilgili kamu hizmeti sunan kurumlardan biri olan Emniyet Teşkilatı (Polis) örneğinde Facebook'un kullanılması ile ilgili olarak birçok güvenlik açığının ve tehlikesinin bulunduğunu belirtmek gerekmektedir (Stevens, 2011:8); Bunlar;

Facebook ayarlarının düzenli olarak değişmesi; Facebook'ta yapılan yorumların başkaları tarafından değil de sadece ilgili kişiler tarafında görülmesi için güvenlik ayarları düzenlenebiliyordu, fakat son yapılan değişikliklerle herhangi bir arkadaşınıza gönderdiğiniz mesaj, otomatik olarak arkadaşınızın listesinde bulunan kişilere de gidebilmekte ve onlar tarafında okunabilmektedir. Bu özellik, üzerinde düşünülmesi gereken bir güvenlik açığı olarak değerlendirilmektedir.

Coğrafi yer üzerine kurulu Facebook yerleri; eğer bu özellik pasif hale getirilmezse kişilerin nerede bulunduğu tespit edebilir.

Arkadaşlarınızın bilinmesi; sanal ortamda birçok sahte Facebook hesabı bulunmakta hatta bazı sahte hesaplar, polislerin hesabıymış gibi kullanılmaktadır. Bahse konu bu sahte hesaplar yoluyla insanlar kandırılabilmekte ve farklı istihbari bilgilere ulaşılabilinmektedir.

Facebook yüz tanıma teknolojisi; bu teknolojiyle kişilerin çocukken çekilmiş fotoğrafları ile kişilerin en son çekilmiş fotoğrafları arasında büyük bir doğ-

ruluk oranıyla bağlantı kurularak kişiler hakkında bilgiye ulaşılabilmektedir.

Fotoğraflardaki gömülmüş vaziyette bulunan metadata bilgileri; Metadata bilgileri, datanın kaynağını gösteren bilgilerdir. Metadata bilgileri hem fotoğraf makinesi hakkında, hem de makine sahibi veya sahipleri hakkında bilgileri de içerebilmektedir. Bu sebeple sosyal medyalara gönderilmiş polis fotoğraflarıyla, bu fotoğraftaki metadata bilgileri içerisinde olabilecek bir takım bilgilere (fotoğraf sahibinin ismine, fotoğrafın çekildiği makine modeline, çekimin yapıldığı koordinatlara) ulaşılabilmektedir.

Kurumlarda sosyal medyanın kullanımıyla ilgili sosyal medya stratejisinin nasıl olması gerektiği konusu bir önceki bölümde ele alınmıştı. Şimdi de güvenlik ile ilgili kamu hizmetlerinin sosyal medya vasıtasıyla sunumu konusunda dikkat edilmesi gereken hususlar vurgulanacaktır.

Baştan ve Gökbunar (2004: 71) kamu hizmetlerinin "elektronik ortama taşınması" ile ilgili makalelerinde, sanal ortamın "zaman ve mekan bağımlılığını" yok ettiğini, şeffaflığı ve katılımı mümkün kıldığını belirtmektedir. Yazarlara göre aslında amaç "yönetimi bilgi teknolojilerine uyarlamaktır". Bu sayede sunulan hizmetlerin, kaliteli, güncel ve süreklilik arz eden bir özellikte olacağı değerlendirilmektedir (Baştan ve Gökbunar, 2004: 72- 73).

Güvenlik ile ilgili kamu hizmeti sağlayan birimlerce kamu hizmeti sunumunun sosyal medya vasıtasıyla yapılabilmesi için Baştan ve Gökbunar'ın (2004: 77-78, 86) tavsiyeleri paralelinde, sosyal medya ve bilişim teknolojileri konusunda uzman eleman kadrosu tahsis edilmesi, sunulacak güvenlik hizmetinin sosyal medya platformlarına uyacak şekilde dönüştürülmesi ve hukuki düzenlemelerin yapılması sağlanmalıdır. Ayrıca, kurumsal sosyal medya stratejisi bağlamında stratejik planlama yapılması, hizmet standartlarının belirlenmesi ve bunun görünebilir bir şekilde platforma yerleştirilmesi ve son olarak da platformun kurulması gerekmektedir.

SONUÇ

Sosyal medya, dünya üzerinde gerçekleşen bilgi akışını ve yöntemini değiştirmiştir. Sosyal medya ile bilginin hızlı akışı sağlanmış, bilginin şeffaflık özelliği zirve yapmış ve daha önce görülmemiş bir şekilde paylaşma, dayanışma ve yardımlaşma ortamı ortaya çıkmıştır. Medya alanında gerçekleşmekte olan bu değişime çabucak adapte olmak ve bu değişimi avantaja çevirmek için günümüzde özel kuruluşlar ve kamu kurumları, müşterilerinin veya kamu hizmeti alanların ilgisini çekmek ve sosyal medya platformları vasıtasıyla hizmet

sunmak için sosyal medyayı kullanmak durumundadır.

Kurumlarda sosyal medya konusu ele alınırken, hem kurumsal kullanım hem de kurumsal hizmet sunum yönünden değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sosyal medyanın kullanılmasının getireceği avantajlar tartışılmaz bir gerçektir. Fakat bu araçların veya platformların kullanılmasıyla alakalı bazı tereddütlerin giderilmesi gerekmektedir. Örneğin; acil yardım/ durum ekiplerinin, 'resmi bilgi kanalı' olarak sosyal medya vasıtasıyla anlık bilgi alma konusunda çalışmaları bulunmaktadır. Ancak güvenlik sebebiyle bu konuda çeşitli tereddütlerin bulunduğu belirtilmektedir. Herhangi bir acil durumda aile fertleriyle iletişime geçmek son derece önemlidir. Fakat iletişime geçerken kullanılacak bilgiler, hırsızlık ya da kimlik hırsızlığı yapmak için kötü niyetli başka kişiler tarafından kullanılabilir. Hatta acil durum ekipleri, sosyal medyada paylaştığı için tartışma konusu olan 'kişisel hassas bilgilere' ihtiyaç duymaktadır. Bahse konu bu hususlar 'acaba acil durum ekipleri acil durumlarda, sosyal ağlarda güvenlik kontrollerini görmezlikten mi gelmeli?' sorusunu akla getirmektedir (Perkins, 2010).

Benzer şekilde güvenlik ile ilgili kamu hizmeti sunan kurum olan polis teşkilatlarında birçok polis yöneticisi için sosyal medya, olayları tam olarak yansıtamayan ya da bir takım dengelerin gözetilmesinden dolayı yanlış yansıtabilen bir ortam olarak görülmektedir. Bu bağlamda polis teşkilatları için sosyal medyada risk oluşturabilecek faktörlerden en önemlisi, polis teşkilatlarının oluşturulacak kurumsal sosyal medya platformlarının, diğer bir ifadeyle online ortamın güvenliğinin sağlanamamasıdır. Bu sebeple de polis, sosyal medya tarafından gelebilecek olan tehlikelere karşı ciddi manada karşı tedbirler geliştirmelidir (Stevens, 2011:7).

Sosyal ağların endişe veren bir diğer özelliği de yalan haberlerin çok çabuk yayılmasıdır. Benzer bir şekilde sosyal medya kanalıyla iletilen gereksiz bilgiler, bilgi kirliliğine yol açıp problem oluşturabilir, çünkü herhangi bir bilgi sosyal medya kanalıyla iletildiğinde artık o bilginin geri alınarak silinmesi mümkün olmamaktadır (Perin, 2009:84).

Bu ve benzeri sorular ve tereddütler olsa da polis teşkilatlarında sosyal medyanın kullanıldığı bilinmektedir.

Avrupa ve Amerika polis teşkilatlarınınca e-devlet kapsamında kullanılan ve iPhone gibi akıllı telefonlara yüklenebilen uygulamalarla da aranan kişileri ve kayıp çocukları bulmak için çalışmalar yapılmıştır. Örneğin kurucusu eski bir polis olan Kansas Şirketi, 2009 yılının Şubat ayında içerisinde e-devlet hizmet-

lerini barındıran ve FBI'nın haberlerini içeren akıllı telefonlara yüklenebilen bir uygulama gerçekleştirmiştir. Uygulamayı indirenler kayıp çocukların ve aranan şahısların, suçluların ve teröristlerin resimlerine ulaşabilmekte ve gerektiğinde bilgilendirme maili veya ihbar maili atabilmektedirler. Uygulamanın en son sürümü kullanıcılara en yakın FBI bürosunun nerede olduğu bilgisini de vermektedir. Bu uygulama 75'den fazla ülkeden birçok kişi tarafından 700.000 defa indirilmiştir (FBI, 2010:9).

Bu bağlamda, Emniyet Teşkilatının³ da yabancı ülkelerin polis birimleri gibi sosyal ağlardan maksimum seviyede istifade edebileceği düşünülmektedir.

Örneğin;

- Aranan şahısların ve kaçırılan çocukların bulunması konusunda, bilgi ve veri paylaşımını kolaylaştıracak şekilde EGM'nin kurumsal internet sitesinde çeşitli uygulamaların yerleştirilmesi,
- Suçlar ile ilgili bilgilendirmelerin yapılacağı bölümlerin oluşturulması,
- Halkın güncel bilgilere ulaşması için Emniyet Teşkilatıyla ilgili son gelişmelerin, haberlerin ve duyuruların yer aldığı bölümlerin oluşturulması,
- Web, sosyal medya ya da e-mail üzerinden vatandaşın; ihbar, dilek, şikayet veya bilgi paylaşım amacıyla polise daha kolay ulaşması için uygulamaların geliştirilmesi,
- Merkez ve taşraya bağlı web siteleri üzerinden yayınlanacak sesli ve görüntülü haber ve bilgilendirme servisleriyle halkın güncel olaylarla ilgili bilgilendirilmesi için alt yapının oluşturulması,
- Tvveeter kullanılarak trafik ve yol durumu hakkında bilgilendirme yapılması,
- Güvenlik yönetiminde verimliliğin ve etkinliğin artırılması için güvenlik ile ilgili kamu hizmetlerinin sunumunda 'Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik' hükümlerinin dikkate alınması

halinde güvenlik ile ilgili kamu hizmetlerinin sosyal medya vasıtasıyla sunumunun gerçekleştirilmesi ile ilgili ilk adım atılmış olacaktır.

3 Yazılan bu makalenin sonlandırılacağı sıralarda Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından sosyal medya ile ilgili bir çalışma başlatıldığı haberi alınmıştır.

Emniyet Teşkilatının kurumsal web sitelerine facebook, tvITTER ve youtube gibi sosyal medya platformlarının ve uygulamalarının entegre edilmesiyle vatandaşın hem güncel bilgilere resmi kanaldan ulaşması sağlanmış hem de bilgi kirliliğinin önüne geçilmiş olacaktır.

Gerçekten de Karatoprak'ın (2010: 374) dediği gibi kamu "hizmeti verme" misyonundan kamu "hizmeti sunma" misyonuna doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sayesinde, kamu hizmetinin sunumunun daha etkin ve verimli olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, çalışmada anlatılan tereddütler ve çekinceler giderildiği, güvenlik hizmeti sunan kamu kurumlarının sosyal medya ile ilgili kapsamlı bir strateji hazırladıkları, ayrıca kapsamlı bir sosyal medya politikası geliştirdikleri takdirde, sosyal medyanın sunmuş olduğu avantajlardan üst düzeyde faydalanılmış olunacaktır.

Ayrıca sosyal medya sayesinde güvenlik hizmetleri, gerek bilgisayar gerek mobil telefon aracılığı ile bir tuşlama veya bir diğer ifade ile bir 'tıklama' kadar yakınlaşmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Anagnostopoulos, A., Kumar, R. ve Mahdian, M. (2008). Influence and correlation in social networks. Paper presented at the Proceeding of the 14th ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining, 7-15.
- Anklam, P. (2009). Ten years of net work. Learning Organization, the, 16(6), 415-426.
- Asur, S., ve Huberman, B. A. (2010). Predicting the future with social media. Paper presented at the IEEE/WIC/ACM International Conference on Web Intelligence and Intelligent Agent Technology (WI-IAT), 2010.
- Atıcı, F. (2011). Google'dan Van depremi için 'kişi bulucu'. Hürriyet, (erişim tarihi Ekim 24, 2011), from <http://www.hurriyet.com.tr/teknoloji/19066495.asp>.
- Baştan, S. ve Gökbnar R. (2004). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümüleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru, D.E.Ü.İ.B.F. Dergisi, cilt 19, sayı 1, s. 71- 89.
- Böke, Kaan (2009). Sosyal Bilimlerde Araştırma, Böke, Kaan (ed.), Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Çevik, Haşan H. (2001). Kamu Kurumlarında Verimlilik Ve Verimliliğin Başarılması: Emniyet Teşkilatı Örneği, Polis Bilimleri Dergisi, cilt: 3 (3-4), s. 67- 80.

- Davvley, L. (2009). Social network knowvledge construction: Emerging Virtual world pedagogy. *On the Horizon*, 17(2), 109-121.
- Derbil, Süheyp (1950). Kamu Hizmeti Nedir?, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VII, sayı 3-4, s. 28- 36.
- Elefant, C. (2011). The "Povver" of social media: Legal issues & Best practices for Utilities engaging social media. *Energy LJ*, 32, 1-405.
- The FBI and social media (2010, July). *FBI Law Enforcement Bulletin*, 79(7), 9.
- Finin, T., Ding, L., Zhou, L., ve Joshi, A. (2005). Social netvorking on the semantic web. *Learning Organization*, the, 12(5), 418-435.
- Gökçe, Birsen (1999). *Toplumsal Bilimlerde Araştırma*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Gülan, Aydın (1998). Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi, İHFM, C. LVI S 1-4, s: 97- 107.
- İsbir, Eyyup G., (2011). 27.03.2011 tarihli görüşme.
- June, P. (2011). Social media's impact on policy making. *SERİ Quarterly*, 4(4), 125- 129,11. (erişim tarihi 15, 2012), from ABI/INFORM Global. (Document ID: 2489311931).
- Kaplan, A. M., ve Haenlein, M. (2010). Users of the world, unite! the challenges and opportunities of social media. *Business Horizons*, 53(1), 59-68.
- Kaptı, Alican ve üryan, Yıldırım (2011). Güvenlik Hizmetlerinde Devlet-Özel Sektör İşbirliği: Metodoloji ve Kriterler, *Polis Bilimleri Dergisi*, cilt: 13 (1), s. 155- 178.
- Karatoprak, Ertuğrul (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Benimsenen Yeni Yöntemler ve Uygulamaların Kontrolü, *Maliye Dergisi*, sayı 159, s. 365-375.
- Li, C. ve Bernoff, J. (2008). *Groundsvvell: VVinning in a world formed by social techno- logies*. Boston: Harvard Business Press.
- Lincoln, S. (2009). "Mastering Web 2.0: transform your business using key vwebsite and social media tools" London: Kogan Page.
- Lyncheski, J. E. (2010). Social media in the vvorkplace. *Long-Term Living*, 59. Retrieved from <http://www.ltlmagazine.com/article/social-media-workplace>, (erişim tarihi Ekim 24, 2011).
- Mayfield III, T. D. (2011). A commander's strategy for social media. *Joint Force Quar- terly*, 60, 79-83.
- Mellon, H., L. (2009). Twitter is the Latest Electronic Tool with VVorkplace Pros and Cons. *HR Focus*, 86(8), 8-9.
- Microsoft (2012). "İçerik sayfası nedir?" <http://office.microsoft.com/tr-tr/sharepoint-designer-help/HA010167218.aspx>, (erişim tarihi: 09.01.2012).
- Sebastian, I. M. ve Bui, T. X. (2009). Emergent Groups for Emergency Response:

Theoretical Foundations and Information Design Implications, Proceedings of the Fifteenth Americas Conference on Information Systems, San Francisco, CA, USA.

Stevens, L. (2011). Social media. Sheriff, 63(3). Retrieved from <http://connectedcops.net/2011/05/06/social-sheriffs>, (erişim tarihi: 09.01.2012).

Paroutis, S., ve Al Saleh, A. (2009). Determinants of knowledge sharing using web 2.0 technologies. Journal of Knowledge Management, 13(4), 52-63.

Perkins, B. (2010). Social media to the rescue. Computerworld. Retrieved from http://www.computerworld.com/s/article/351607/Social_Media_to_the_Rescue, (erişim tarihi: 09.01.2012).

Perin, M. (2009). Twitter me this, twitter me that. Law Enforcement Technology, 36(9), 80,82-84. Retrieved February 23, 2012, from Research Library. (Document ID: 1866842921).

The Huff Post Tech (2010). Twitter user statistics revealed, Retrieved from http://www.huffingtonpost.com/2010/04/14/twitter-user-statistics-r_n_537992.html, (erişim tarihi: 09.10.2011).

Underwood, S. (2010). Improving disaster management. Communications of the ACM, 53(2), 18-20.

VVeinblatt, R. (2011). Social media safety in the workplace. Long-Term Care Management, 41(7). Retrieved from <http://long-term-care.advanceweb.com/Features/Articles/Social-Media-Safety-in-the-Workplace.aspx>, (erişim tarihi: 09.01.2012).

HOBBS VE LOCKE'UN DEVLET DÜŞÜNCESİNE KATKILARI

Selim ÇAPAR*
Dr. Şükrü YILDIRIM**

ÖZET

Hobbes, egemenin mutlakıyetçiliği düşüncesinin önde gelen savunucusu idi, ama aynı zamanda Avrupa liberal düşüncesinin temellerinden bazılarını da geliştirdi. O, Batı siyaset felsefesinin en temelinde yer alan yapıyı, toplum sözleşmesi kuramı perspektifinden oluşturdu. Yaygın olarak liberalizmin babası olarak bilinen Locke, en etkili Aydınlanma düşünürlerinden birisidir. O, toplum sözleşmesi kuramına büyük katkılar sağlamıştır. Locke, aynı zamanda, yasama ve yürütme güçlerinin ayrılığı ilkesini savunduğu için de önemli bir yere sahiptir. Bu çalışmanın temel amacı, bu iki düşünürün devlet hakkındaki düşüncelerini karşılaştırmalı olarak incelemektir.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Toplum Sözleşmesi, Hobbes, Locke

ABSTRACT

Hobbes and Locke's Contributions to Thought of State

Hobbes v/os a champion of absolutism for the sovereign but he also developed some of the fundamentals of European liberal thought. He established the foundation for most of Western political philosophy from the perspective of social contract theory. Locke, widely known as the father of liberalism, was regarded as one of the most influential of Enlightenment thinkers. He had great contributions to social contract theory. Locke is also important for his defense of the principle of the separation of legislative and executive powers. The main aim of this study is to examine the two philosophers' thoughts about state in a comparative perspective.

Key Words: State, Social Contract, Hobbes, Locke

* Mülki İdare Amiri-AREM Başkan V.

**Mülki İdare Amiri-Hukuk Müşaviri

GİRİŞ

Modernleşme Avrupa'da dinde reform hareketinin, düşüncede aydınlanma hareketinin, üretim biçiminde sanayileşmenin ortaya çıkması gibi çok yönlü bir dönüşüm süreci olarak kendini göstermiştir. Bu süreçte feodal toplumdan kapitalist topluma geçiş de söz konusu olmuştur. Modernleşme b r ölçüde aklın dinin esaretinden kurtarılması süreci olarak görülebilir. Bu bağlamda, modern devlet, 16. ve 17. yüzyıllarda Kuzeybatı Avrupa'da ortaya çıkan bir devlet biçimidir. Geleneksel toplumlarda güç ve iktidar tanrısal kökenlere dayandırılmaktaydı. Modern devletin meşruiyet anlayışı ise akla ve akıl yoluyla ortaya konulan kuram ya da ilkelere dayanmaktadır.

Thomas Hobbes, modern çağın en etkili siyasal düşünürlerinden biridir. Batı siyaset felsefesinin temellerini atmıştır. Öğretisi, Orta Çağ'ın parçalanmışlığından merkeziliğe geçişi sağlayan devlet anlayışının en açık ifadelerinden birisidir. Mutlak iktidarı sağlam ve orijinal bir temele oturtmuştur. John Locke ise 17. yüzyılın en önemli düşünürlerinden biridir. Düşünceleri liberalizm üzerinde çok önemli etkiler oluşturmıştır. Liberal bireyciliğin babası sayılmaktadır.

Thomas Hobbes ile John Locke'un devlete ilişkin düşünceleri bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Çalışmanın temel amacı bu düşünürlerin devlet düşüncesine katkılarını ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda iki düşünürün düşüncelerinin karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda, birbirlerine yakın dönemlerde yaşayan her iki düşünürün bireye, özgürlüklere ve devlete ilişkin görüşleri ile tarihsel bir aşama olarak değerlendirilen toplum sözleşmesi kuramları incelenecektir. Bu çalışmanın özellikle ülkemizdeki anayasa çalışmalarının temellendirilmesine yönelik olarak katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde devlet ve modern devlet kavramları ele alınacaktır. İkinci bölümde Hobbes, üçüncü bölümde ise Locke, yaşamları ve öne çıkan düşünceleri bağlamında ele alınacaktır. Dördüncü bölümde bu iki düşünürün düşünceleri ve düşüncelerini etkileri karşılaştırmalı ola-ak değerlendirilecektir. Çalışma, ulaşılan bilgi ve bulguların yer aldığı sonuç bölümüyle sona erecektir.¹

1. DEVLET

Düşünce tarihinde "devlet" kavramını ilk inceleyen ve "Devlet" adlı kitabında, ideal bir toplumun ve yönetimin nasıl olmasını gerektiğini açıklayan Platon'dur (Hilav, 1985: 48).

Devlet her şeyden önce toplumsal bir gerçekliktir. Bunun yanı sıra, devleti tarihsel bir gerçeklik olarak da ele almak mümkündür. Çünkü devlet, insanlık tarihinin belli aşamalarında ortaya çıkmıştır (Saygılıhoğlu-Arı, 2003: 18). Oppenheimer (1984: 49)'ın bakış açısından devlet, kabilelerin gelişmesinin ileri bir aşamaya ulaştığı her yerde, bir insan grubunun bir diğerini boyunduruk altına almasından doğmuştur. İbn-i Haldun ise, devletin doğuşunu kuvvet teorisi ile açıklamakta, insanların tek başlarına var olamama ve dolayısıyla birlikte yaşama ihtiyaçlarından, devlet ve hükümdarlığın doğduğunu ileri sürmektedir (Göze, 1986: 97-100). Hobbes'un "Leviathan" adlı eseri devletin doğuşunu toplum sözleşmesi teorisine dayandırmaktadır (Aktan, 2003: 8).

Siyasi liberalizmin kurucusu, temsilcisi olarak kabul edilen John Locke (Von Aster, 2003: 23) da, devletin var oluş nedenini sosyal sözleşme teorisine dayalı olarak açıklayan düşünürlerdendir. Locke'a göre; insanların doğuştan sahip oldukları bazı haklar bulunmaktadır. Bunlar; yaşam, özgürlük ve mülkiyet haklarıdır (Aktan, 2003: 9). İnsanlar, doğal haklarının korunması için bir araya gelip anlaşılarak devleti kurmuşlardır. Locke bu durumu, "insanların, bir toplum içine girmelerinin nedeni, sahip oldukları mülkiyetin korunması içindir" biçiminde ifade etmektedir (Laurencej, 1977: 431).

Başka bir bakış açısından devlet, tarihsel olarak toplumsal işbölümünün belli bir gelişme düzeyinde, toplumun ortak çıkarı işlevinin gereği olan görevleri yerine getirmek için oluşturulmuş ortak organlardan doğmuştur (Eroğul, 2002: 142). Toplumun ortak çıkarı doğrultusunda görevlerini yerine getirmek için devlet, koşulların gerektirdiği örgütleri oluşturur ve en temel işlevleri olan yasama-yürütme-yargı erklerini kullanır. Dolayısıyla devlet, toplumun içinden doğan ve toplumu örgütleme görevi ve işlevi ile toplumun üzerinde yükselme yeteneği kazanan bir yapıdır.

Kapani (1978: 17)'nin işaret ettiği üzere devlet, bugünkü anlamı ve unsurlarıyla ancak XV. ve XVI. yüzyıllarda ortaya çıkmıştır. Günümüzde devlet deyince bundan belli sınırlar içinde yerleşmiş insan topluluğu ve kurumsallaşmış bir siyasi otorite ve zorlama gücüne sahip bir kurum anlaşılmaktadır. Bütün bu tanımlamalardan ziyade en yaygın devlet tanımlaması devletin kurucu unsurlarını bir araya getirerek yapılmış olan tanımlamadır. Devletin ülke, insan topluluğu ve iktidar (egemenliğin kullanım şekli) unsurlarının bir araya getirilmesi ile oluşan tanımlamada hemen herkes birleşmiştir. Bu unsurların oluşturduğu tanımlama ise şöyle ifade edilebilir: "Devlet, belli bir ülke sınırı üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip ve bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur."

Bir toplumsal-siyasal olgu niteliğiyle devlet, belli bir toprak parçası üzerinde fiziksel güç kullanma tekeline sahip olan siyasal bir kurumdur. Ancak, devlet düşüncesi de tarihsel süreç içerisinde gelişim göstermiştir. Aydınlanma dönemine kadar geçen çağlarda devletin genellikle tanrısal bir düzen olarak algılandığı görülür. Aydınlanma ile birlikte devletin meşruiyetinin temelleri yeryüzüne inmiştir. Bu bağlamda, devletin oluşumunu toplum sözleşmesine dayandıran Hobbes ve Locke gibi düşünürlerin, devletin meşruiyetini tanrısal kattan indirerek halkın verdiği yetkiye dayandırdıkları görülmektedir.

Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş toplumsal açıdan çok yönlü bir dönüşüme işaret eder. Geleneksel toplumdan modern topluma geçiş biçiminde gerçekleşen bu büyük dönüşümün özünde akıl yer almaktadır. Akıl insan ve toplum yaşamının her yönünü düzenleyici bir konuma gelmesi bu dönüşümün temelini oluşturmaktadır. Tarım toplumunda toplumsal rollerin değişmezliği esası bulunurken, sanayi toplumu "ussallık" ilkesine, diğer bir ifadeyle bilimin, bununla ilgili akıl ve mantığın gelişmesi, bilimsel bilginin tarafsız olması ve teknik yönünün gelişmesine dayanmaktadır (Jun-Rivera'dan aktaran Özer, 2005: 431). Ussallık ilkesi devamlılık ve ilerleme unsurlarını bünyesinde barındırdığından, toplumsal rollerin değişmezliği ilkesi ile çelişki içinde bulunmaktadır. Hâlbuki sanayi toplumunda toplumun kendisini yeniden tanımlaması ve ilerlemenin sağlanabilmesi için işgücünün akışkan olmasını gerektirir. Böylece, sanayi toplumu temelden tarım toplumu ile ayrılmaktadır.

Modernleşme tarihsel açıdan, XV-XIX. yüzyıllar arasında Batı'da yaşanan ve geleneksel toplum yapısının ortadan kalkması ile sonuçlanan bir süreçtir. Modernleşme, aynı zamanda sosyalleşme ve merkezileşme-bürokratikleşme ve kurumsal farklılaşma olarak uzmanlaşma ile birlikte gerçekleşmiştir. Modernleşme, büyük ölçekli kuruluşların üretkenliklerinin artırılmasıyla da, doğanın kontrolünde bilimsel ve teorik bilgiden yararlanarak ve karmaşık sosyal yapılanmalar üzerinde düzenleyici kontrolünü genişleterek gelişmiş olan bir süreçtir (Jun-Rivera'dan aktaran Özer, 2005: 431). Bu değişim sürecinin ortaya çıkmasında kapitalizmin, hızlanmasında ise sanayi devriminin başrolde olduğu söylenebilir.

Modern kavramı, hem yeni bir toplumsal yapıyı hem de sanayi uygarlığını kapsayıcı bir nitelik taşır. Bu doğrultuda, toplumsal yaşamda bilginin rolünün artması, geniş bir coğrafyada ekonomik bütünleşmenin görülmesi, kentleşmenin ortaya çıkması ve tüm bunların kültürel ve demografik yapıyı değiştirmesi, modern toplumu niteleyen gelişmeler olarak gösterilebilir (Şahin, 2007: 117).

Modern toplum ve siyasetin oluşumunda ussallık esasında gelişen, XVIII.

yüzyılda Batı Avrupa'da ortaya çıkan "aydınlanma felsefesinin" de önemli etkileri vardır (Hilav, 1985: 98). Aydınlanmanın ussal toplum yaklaşımıyla, insanlarla nesnelerin yönetilebileceğini öne sürmesi, modernleşmede insan müdahalesi ile biçimlenmeye açık bir dünya algılamasının gelişmesine katkıda bulunmuştur. Diğer bir ifadeyle, aydınlanma düşünme biçiminin temeli, insan aklına karşı sınırsız bir güven duyulması, her şeyin akıl süzgecinden geçirilerek eleştirilmesi, ölçülüp, biçilmesi, insan aklının bağımsız bir güç olarak algılanmasına dayanır (Hilav, 1985: 98). Bu bakış açısının, modern dönemde toplumsal yaşamda türdeşlik (homojenlik), topluma nüfuz kabiliyeti yüksek merkezi bir devlet, evrensel akıla dayanarak kamusal alanda tarafsızlık sağlamak biçiminde siyasete yansması söz konusu olmuştur. Özellikle İngiltere'de; din, ahlak ve politika konusunda, otoritelerden kurtulmuş bireyci ve liberal bir anlayışın yaygınlaşmasına yol açmıştır (Hilav, 1985: 98).

Modernleşmenin siyasi açıdan getirdiği en büyük sonuç ulus-devletin oluşmasıdır. Ancak, ulus-devlete giden süreçte en önemli aşama "modern devlet" yapılanmasının ortaya çıkışı olmuştur. Şayan (2003: 31)'a göre "ulusal devlet" olarak da tanımlanan modern devlet, Kuzeybatı Avrupa'da 13. ve 17 yüzyıllar arasında ortaya çıkan, insan ve toplum yaşamının her alanını kökten etkileyen çok büyük ve kapsamlı bir değişim sürecinin ürünü sayılabilir. Diğer bir ifadeyle modern devlet, Batı Avrupa'da yaşanan değişimin ürünlerinden biridir (Şayan, 2003: 39). Modern devlet yapılanmasında içte ve dışta tam egemenlik, ülkesel ve siyasal bütünlük, güçlü merkezi idare gibi özellikleri öne çıkmaktadır. Öte yandan, her iktidar güç unsurunun yanında rıza unsurunu da içermelidir. İktidara rıza gösterilmesini sağlayan onun meşruiyetine olan inançtır. Modern devlet aradığı meşruiyet kaynağını, milli egemenlik ilkesinin kuruluşu ile bulmuştur. Yani, modern devletin meşruiyet anlayışı, akla, akıl yoluyla ortaya konan kuram ya da ilkelere dayanmaktadır (Şayan, 2003: 33). Modern devlet yapılanmasının, ülkesel (teritoryal) bir yaklaşım üzerine inşa edilmesi ile toplumsal bütünlüğün sağlanması açısından ülkeye bağlılık ve etnik kimliğe dayanmayan yurttaşlık düşüncesi ön planda olmuştur (Şahin, 2007: 121).

Modern devlet, tarih sahnesine mutlakiyetçi monarşi olarak çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle mutlakiyetçi monarşi, modern devletin ilk formudur. Mutlakı- yetçi monarşi, pazarın genişlemesi ile eşzamanlı bir gelişme göstermiştir. Mutlakiyetçi monarşinin belirleyici özelliği kural koyan ve bu kuralları uygulatan tekeli güç olmasıdır. Piyasa mekanizmasının işlerliği, kural birliğini, kararlılığı ve içi barışı gerekli kılmaktadır. Yerel güç odaklarının varlığı ve işlemesi pazarın gelişmesi önünde bir engeldir (Şayan, 2003: 39).

Şayian (2003: 39-42)'a göre modern devlet, mutlakiyetçi monarşi formu içinde üç temel işlevi yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi kanun ve düzendir. Devlet kamu adına bireyin belli biçimlerde davranmasını, belli davranışlardan kaçınmasını bir hak olarak talep etmekte ve bunu uygulayacak araçlara da sahip bulunmaktadır. Modern devletin ikinci temel işlevi, etkin bir kamu finansmanı sağlamaktır. Kanun ve düzeni sağlamak, içeride yerel güçlerin iktidarını kırmak ve diğer benzer devletlerle dünya pazarında yarışmak gerçeği sürekli bir orduyu ve yargı mekanizmasını gerekli kılmakta ve bu kurumlara kaynak sağlama, yani kamu finansmanı zorunlu kılmaktadır. Diğer bir ifade ile modern devlet para kaynağına gereksinim duymaktadır ve etkin bir kamu finansmanı sağlama gerekliliği etkin bir yönetsel mekanizmaya, bürokrasiye bağlıdır. Modern devletin üçüncü temel işlevi ise ekonomi politikası olarak merkantilizmin uygulanmasıdır. Merkantilizm, ticari kapitalizmi ve buna özgü sermaye birikimini ifade etmektedir. Modern devlet, kendi ulusal tüccarının üstünlük sağlaması için her türlü korumacı ekonomik önlemleri ve askeri düzenlemeleri içte ve dışta yapmıştır. Modern devlet, sermaye birikimi sürecine çok duyarlıdır.

Aklı öne çıkaran ve bireyleri temel alan liberal felsefeye (Şayian, 2003: 48) göre devletin varlık nedeni, bireylerin doğal hak ve özgürlüklerini güvence altına alınması gereksinimidir. Liberalizmin devlet kuramına göre bireylerin doğal haklarını güvence altına almak için yapılmış bir toplumsal sözleşmeye dayanmaktadır. Doğal haklar, Aydınlanma düşünürleri tarafından geliştirilmiştir. Aydınlanma düşünürleri, doğal hakları geliştirirken esas olarak aklı özgürleştirdiler ve bunu yaparken öncelikle insan aklının temellerini bulmaya çalıştılar. Doğanın bir parçası saydıkları insanı ve onun aklının temellerini bulmak için de onun içinde yaşadığı maddi ortamdan ve bu ortamın yasalarından hareket ettiler. İnsanı özgürleştirmeyi, felsefeyi teorik içeriğinden kopararak gerçekleştirdiler. Bu yönelimin doğal sonucu olarak, aristokrasi karşısında insan aklı tarafından düzenlenen ve yönetilen yeni bir toplum, insan iradesine dayalı yeni bir devlet ve örgütlenme modeli önerdiler (Yanardağ, 2004: 79). Bu doğal haklar, vazgeçilmez, devredilmez nitelik taşıyan yaşama, özgürlük ve mülkiyet hakları olarak sayılmaktadır.

Mutlak monarşilerin temel özelliklerinden biri ulusal devlet olmalarıdır. Ulusallık, modern devletin en yaygın niteliklerinden biridir (Şayian, 2003: 42). Yani, modern devlet aynı zamanda ulusal bir devlettir. Federalizm, üniterlik, monarşi ya da cumhuriyet gibi farklılıklar bu özelliği ortadan kaldırmamaktadır. Modern devlet - ulus devlet özdeşliği, birikim sürecinde aktif ve belirleyici işlev yerine getirme yanında siyasal iktidarın, egemenliğin ulusallık ile ilişkilendirilmesini de kapsamaktadır (Şayian, 2003 45).

Ulus-devlet XVIII. yüzyıldan itibaren gelişen ve günümüzde evrensel ölçekte yaygınlığa erişen bir siyasal yapılanma biçiminin adıdır. Bir siyasal yapılanma biçimi olan ulus-devlet modelinin; ulusal egemenlik ve ulusal kimlik temel unsurları ile siyasal bütünlük ve idari bütünlüğü içeren ülkesel bütünlük "yapısal özelliklerinden" meydana geldiği söylenebilir (Şahin, 2007: 124). Öte yandan, ulus-devletin tarihsel olarak kapitalizmin siyasal biçimi olarak konumlandığına da dikkat çekilir (Akbulut, 2011: 34). Ulus-devlet bakımından, türdeşleşme kültürel bir olgu olmanın ötesinde işgücü, mal ve hizmet akışkanlığının sağlanmasına yönelik oluşturulmaktadır. Bu bağlamda, ulus-devletin piyasa gereksinimleri doğrultusunda mekânsal türdeşleşmeyi siyasal araçlarla gerçekleştirdiği de düşünülmelidir.

2. THOMAS HOBBS

2.1. Hayatı

1588-1679 yılları arasında yaşamış bir İngiliz düşünürdür. Hobbes, yaşamını anlatırken korku ile ikiz kardeş gibi olduklarını, yaşamına korku duygusunun egemen olduğunu söyler. Düşünürün kendisi, tutuculuğunda önemli bir payı olan kişisel ürkeklığı, annesinin yenilmez İspanyol armadası geliyor korku ve heyecanı ile onu erken (yedi aylık) doğurmuş olmasıyla açıklamaktadır. Babası kavgacı, iyi eğitim almamış bir Anglikan papazıdır. İşinden atılmış, eşini ve çocuklarını terk etmiş, Hobbes'a amcası sahip çıkmış, okutmuş ve büyüttmüştür. 14 yaşında klasikleri öğrenen Hobbes, 15 yaşında Oxford Üniversitesi'ne girer. Orada beş yıl skolastik, mantık ve Aristoteles öğrenir. Çok genç yaşta Oxford'da yaptığı başarılı çalışmalar nedeniyle ileri gelen ailelere öğretmen olarak tavsiye edilince, asiller arasına girer.

1628 yılında Parlamento, vatandaşların "Haklar Yasası"nı çıkarınca, Hobbes demokrasinin yol açabileceği kötülükleri göstermek için, Thukydides Tari- hi'ni tercüme eder. Thukydides burada, devleti ve savaşı yönetmekten anlamayan halkın, aristokratların yerini alıp Atina'yı demokrasi ile yönetmeye kalkınca, Atina'yı nasıl batırdıklarını anlatmaktadır.

1628 yılında koruyucusu kont ölünce, Hobbes bir süre için Fransa ve İtalya'da yaşar. Galileo ile tanışır.

1640'ta iç savaş çıkınca, Hobbes Fransa'ya kaçar. Fransa'da Bacon'a yazmanlık yapar, Descartes ile tanışır. Bu dönem içinde gelecekte II. Charles olarak tahta geçecek olan I. Charles'in oğluna matematik dersleri verir.

1651'de Leviathan'ı Fransa'da yayınlar. Ancak ne İngiliz Kralcı göçmenler, ne de Fransız Hükümeti bu yayından hoşlanır. Bu kez İngiltere'ye kaçar. 1679 yılında 91 yaşında iken hayata veda eder.

2.2. Yapıtları

Hobbes'in ilgi ve bilgi alanı hakkında fikir vermesi açısından yapıtlarının listesi aşağıya çıkarılmaktadır:

1628	Thukydides Tarihi çevirisi
1640	Human Nature (İnsan Doğası)
1640	De Corpore Politico (Siyasi Düzen Üstüne)
1641	De Cive (Kent Üstüne)
1651	Leviathan (Dev)
1655	De Corpore (Beden Üstüne)
1656	(Özgürlük, Zorunluluk ve Tarih Üstüne)
1658	De Homine (İnsan Üstüne)
1676	Homeros Destanları çevirisi
1689	Ölümünden sonra basılan Behemoth (İngiliz iç savaşlarının nedenlerinin tarihi hakkında)

2.3. Genel Felsefesi

Hobbes'un felsefesinin materyalist olduğu görülmektedir. Ben-Amittay (1983: 162), modern kavramlarla değerlendirildiğinde, Hobbes'un felsefesinin "mekanik materyalistlerle" birlikte sınıflandırmanın olası olduğunu belirtirken, Şenel (2002: 320) üzerine siyasal kuramını oluşturacağı Leviathan'da genel felsefesinin, "tam bir materyalist felsefe" olduğunun açıkça anlaşıldığını ifade etmektedir. Sarıca (1973: 82) da Hobbes'un materyalist bir düşünür olduğuna vurgu yapmaktadır.

Ontolojik tutumu materyalisttir, yalnızca maddenin var olduğunu, maddesel varlığı olmayan hiçbir varlığın olamayacağı görüşündedir (Şenel, 2002: 320; VVikipedia, 2008a).

Hobbes'un epistemolojik tutumunun ise ampirik (görgül) olduğu görülmektedir. Bilgilerimizin doğuştan gelmediğini, akıldan çıkmadığını fakat sonradan, dış dünyadan duyumlar yoluyla elde edildiğini ifade etmektedir (Şenel, 2002: 320; VVikipedia, 2008a; Tokatlı, 1973: 321).

Hobbes'un yaşadığı zamanın bilginleri Kepler ve Galileo, doğanın mekanik bir yorumunu yapıp olayları hareket ile açıklamışlardır. Hobbes bunlardan etkilenmiştir. Hobbes formülasyonları basitleştirme arayışı içindeydi. Ona göre, "siyasetin tümü, tümdengelsel (deductive) akıl yürütme yoluyla basit temel kurallardan çıkarılabilmeliydi" (Ben-Amittay, 1983: 163).

Hobbes, geometrik zekâsıyla siyaseti, psikolojiyi ve ahlaki basite indirgemeye çalışıyordu (Sarıca, 1973: 82). İnsan da, toplum da "aslında nesnedir; nesnenin hareket yasaları, daha karışık hareketten başka bir şey olmayan insan ve toplum olayları için de geçerlidir" (Şenel, 2002: 321) görüşündeydi.

2.4. Hobbes'un İnsan Felsefesi

Hobbes, insanı harekete geçiren şeyin Aristoteles felsefesinde olduğu gibi "erek" değil, "neden" olduğunu söyleyerek, nedenselci bir tutumu benimser. İnsan doğal olarak bencildir ve eylemleri kendisini korumaya yönelik bireysel güdülerle yönlendirilmektedir (Ben-Amittay, 1983: 163). İnsanı karmaşık bir nesne olarak gören Hobbes, insan davranışlarını da mekanik materyalist açıdan açıklamaya çalışır. Ona göre insanlar "istekler" ve "nefretlerle harekete geçen makineler" gibidir (Şenel, 2002: 321; Cohen, 2001: 51). Başka bir deyişle Hobbes'a göre; bir doğa yarattığı olan insan, her şeyden önce kendini düşünmekte, kendi varlığını korumaya çalışmakta ve bunu da, "insan insanın kurdudur," ifadesi ile dile getirmektedir (Hilav, 1985: 92).

2.5. Hobbes'un Toplum Felsefesi

Hobbes'ın toplum felsefesi insan felsefesine dayanmaktadır. Öncelikle, Hobbes'e göre asıl olan bireydir, toplum ise bir kurgudur (fiction). Ona göre, insanın toplum içindeki davranışlarının temelinde yaşamını sürdürmek amacı ya da bunun uzantısı biçiminde güvenlik isteği ve bencillik yatmaktadır. Bu durumda belirleyici olan bireyin çıkarlarıdır. Toplum bireylerin çıkarlarını gerçekleştirme aracıdır. Bu görüşleri ile Hobbes, toplum felsefesinin temellerine "bencillik", "bireycilik" ve "faydacılık" ilkelerini yerleştirmiş olur (Ben-Amittay, 1983: 163; Şenel, 2002: 322).

2.6. Hobbes'un Siyaset Felsefesi

Hobbes'un "doğa durumu" varsayımı toplumun ve devletin ortaya çıkma-

sından önce "güvenlik gereksinimi" içinde olan ve bu nedenle öteki insanlar üzerinde iktidar kurma isteği ile dolu insanlardan oluşan bir kalabalık düşüncesine dayanmaktadır (Şenel, 2002: 323).

İnsanlar doğa durumunda eşitti. Ancak eşitlikten güvensizlik, güvensizlikten savaş doğar. Uygar durumların dışında her zaman herkesin herkese savaşı vardı. Çünkü doğada herkesin her şeye hakkı vardır (Tunçay, 1969: 121-125). Başka bir ifadeyle, insanlar devleti kurmadan önceki dönemde bir cehennem hayatı yaşıyorlardı, insan insanın kurduydı. Hobbes'a göre herkes eşit ve tam özgür olunca başka ne beklenebilirdi ki. Bu durum insanların sürekli korku içinde yaşamalarına yol açıyordu (Sarica, 1973: 83).

Doğa durumunda insanın yaşamı ölüm korkusu içinde, yalnız, yoksul, kötü kısa ve vahşidir. Doğa durumunda adalet gibi bir şey olmadığı gibi mülkiyet diye bir şey de yoktur. Ona göre insanlar malın ve canın güvenlik içinde olmadığı bu durumda kalamazlardı (Şenel, 2002: 324). Zaman içinde bireyler, bir araya gelmenin, bireyin kendisi için bile anarşiden daha iyi olduğunu kavramışlardır (Ben-Amittay, 1983: 163).

Bu genel savaş durumuna bir son vermek için, "akıl" insanların üzerinde uzlaşabilecekleri barış koşullarının neler olduğunu onlara gösterdi. Bu koşullar insanların "doğa yasası" üzerinde birleşmelerinden başka bir şey değildi (Şenel, 2002: 324). Bu doğa yasası genel anlamıyla:

"Akılda bulunan ve insanın kendi yaşamı için zararlı olanı yasaklayan genel kuraldır" (Leviathan, XIV).

İşte bu yasa, insanların birbirlerine zararlı olan şeyleri yapmalarının yasaklanmasını sağlayacak olan devleti kurmalarına yol açmıştır. Devletin kurularak, doğa durumundan çıkılması "toplum sözleşmesi" ile olmuştur (Sarica, 1973: 83; Şenel, 2002: 324).

Hobbes'ta mutlak iktidar, kralların Tanrı'dan aldıkları yetkiye değil, bireylerin çıkarlarına dayandırılmaktadır. Hobbes'un ejderhası (Leviathan) yapay bir insandır. Doğal insanlar kendi aralarında yaptıkları bir sözleşme ile bu yapay insanı (devleti) oluşturmuşlardır (Sarica, 1973: 82; Hilav, 1985: 92).

İnsanların bir araya gelerek "kendi aralarında" imzaladıkları toplum sözleşmesi ile kendi sınırsız özgürlüklerine son vermeleri söz konusu olmuştur (Sarica, 1973: 83). İnsanlar kendi aralarında yaptıkları bir sözleşme ile bütün haklarını bir egemene, sözleşmede taraf olmayan bir egemene, temelli devretmişlerdir. İnsanlar başlarına bütün haklarını devrettikleri bir egemeni geçirerek devleti kurmuş ve doğa durumundan uygar toplum durumuna geçmişlerdir

(Şenel, 2002: 325). Böylece Hobbes, siyasal felsefenin uzlaşmacı ve amaçsal niteliğini oluşturmaktaydı (Ben-Amittay, 1983: 163).

Hobbes'ta mutlak iktidar, kralların Tanrıdan aldıkları yetkiye değil, insanların çıkarlarına dayandırılıyor. Diğer bir ifadeyle Hobbes, devleti kilisenin üzerine bir otorite durumuna yükseltir (Tokatlı, 1973: 177). Şenel (2002: 325)'e göre, almış olduğu burjuva kültürü ile "devleti din dışı bir temele dayandırmak gereği duyduğunda Hobbes, devleti sözleşmeye dayandırma yoluna gitmiştir". Ancak, Sarıcan (1973: 82) Hobbes'un gelişmekte olan burjuvazinin tarafını tutmadığına dikkat çekmektedir.

Şenel (2002: 325-326) Hobbes'un toplum sözleşmesini, kendi mutlak monarşik görüşlerine kanıtlar sağlayacak biçimde düzenlediğine işaret ederken, Sarıca (1973: 82) da, mutlak iktidarı sağlam ve orijinal bir temele oturttuğuna vurgu yapmaktadır.

Hobbes'un iç savaşın doğal duruma geri dönüş ile özdeş olduğuna ilişkin bir görüşü vardır. Bu sebeple, güçlü bir hükümetin gerekliliğine inanmış ve kendisine göre tüm iç savaşları önleyebilmek için mutlak egemenlik görüşünü desteklemiştir (Ben-Amittay, 1983: 164).

Bireylerin anlaşmış olması toplumda düzenin korunması için yeterli değildir. Ayrıca güce-yönetici bireylerin ya da organın iradesini tüm yurttaşlara kabul ettirecek merkezi örgüte- de ihtiyaç vardır. Bu koşullar altında her şeyin içinde eridiği Leviathan'ın yaratılmasına ulaşmaktadır (Ben-Amittay, 1983: 164).

Ancak yaratılan bu "Ejderha" yapılan bu sözleşmeye hiçbir biçimde bağlı değildir. Çünkü insanlar doğal yaşam durumunda iken sahip oldukları tüm hak ve yetkilerini, barış ortamına kavuşmak için bu egemen güce devretmişlerdir (Sarıca, 1973: 83-84).

Hobbes'a göre insanlar; kendi tek tek iradelerinin yerine, hep birlikte bağımlı olacakları bir iradeyi, yani devleti koymakta, Hobbes; mutlakiyetçi bir yönetimi, devleti savunmaktadır (Hilav, 1985: 92). Diğer bir deyişle mutlak ve sınırsız bir devlet kuvveti esastır. Bu kuvvetin tek bir adamın, yani hükümdarın bulunması en tabii bir şeydir. Fakat bu kuvvet halkın ekseriyetinden, seçimle ortaya çıkmış halk meclisinden de sadır olabilir. Devletin gayesi; birbiriyle çarpışan ferdi iradelerin yerine birleşmiş bir devlet idaresi koymaktır (Von Aster, 2003: 19).

2.7. Toplum Sözleşmesinin Özellikleri

Şenel (2002: 326-328) Hobbes'un toplum sözleşmesinden çıkarılan üç sonuca dikkat çekiyor:

1) Toplum sözleşmesinin varlık nedeni can ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır.

Can güvenliği sağlandığı ölçüde uyruklar egemene boyun eğenler. Ancak, egemen yasal olarak bile, bir uyuğu öldürmeye, yaralamaya kalktığında, uyuğun egemene boyun eğmeme özgürlüğü bulunmaktadır. Bu durumda egemenle uyruk arasında doğa durumuna dönüşmüş olur (Şenel, 2002: 326).

Can güvenliği konusundaki bu tutum mal güvenliğinde görülmemektedir. Bunun nedeni doğa durumunda zaten mülkiyetin bulunmamasıdır. Bu sebeple uyruklar, egemene karşı mülkiyet haklarını öne süremezler. Ama egemen uyrukların birbirlerine karşı mülkiyet haklarının koruyucusudurlar (Şenel, 2002: 326).

2) Sözleşme, uyruklar arasında yapılmış bir sözleşme olup, egemen, sözleşmeye taraf olmadığından, uyruklara karşı hiçbir yükümlülük altına girmemiştir.

Uyruklar, kendilerini yönetme haklarını bütünüyle egemene devrettiklerinden, egemenin buyruklarına mutlak bir boyun eğme yükümlülüğü altına girmişlerdir. Bu sebeple, uyruklar sözleşmede taraf olmayan egemeni başlarından atamazlar. Hobbes, uyrukların sözleşmeden başkaldırma ve direnme hakları çıkaramayacaklarına dikkat çekmektedir. Burada Hobbes iç savaşı önlemeye yönelik çıkarsamalar yapmaktadır (Şenel, 2002: 326). Böylece, Hobbes'un siyasal kuramının asıl amacının, kurulmuş otoriteye başkaldırmanın daima yanlış olacağını kanıtlamak olduğunu ifade etmek mümkündür (Vatkins, 1969: 45). Muhafazakâr düşüncenin topluluğu (cemaati) ve yerleşmiş hiyerarşi ile aristokratik ayrıcalıkları yücelttikleri görüşünden (Berktaş, 2009: 62) hareketle Hobbes'un muhafazakâr bir konumda bulunduğu anlaşılmaktadır.

Egemen yasama, yürütme, yargı haklarını, savaş ve barış yapma yetkisini, cezalandırma-yetkisini elinde toplamıştır (Şenel, 2002: 326). Ona göre, neyin doğru, neyin yanlış olduğu konusunda karar verme yetkisi de egemenindir. Yurttaşlar, kölelerle eşit düzeydedirler. Aralarındaki fark, onlar devletin refahı için çalışırken, köleler bir yurttaş için çalışmaktadırlar (Ben-Amittay, 1983: 164).

Hobbes din konusunda "insanlar iki efendiye birden hizmet edemezler"

düşüncesini taşımaktadır. İç barışın devamlılığı için, egemenin aynı zamanda kilisenin de başkanı olması gerektiği görüşündedir. Bu Papa'ya karşı Angilika-nizmi savunmak anlamına gelmektedir (Sarica, 1973: 84).

Hobbes'a göre insanlar inançları ne olursa olsun, egemen gücün emrettiği dinin dış koşullarına boyun eğmekle yükümlüdürler. Yani tolerans yerine dış konformizmi önermektedir (Sarica, 1973: 85).

3)Uyrukların kendilerini yönetme hakları devrettikleri egemen bir kişi ya da bir kuruldur.

Hobbes'un toplum sözleşmesi kuramı, daha çok mutlak monarşiye ısmarlama elbise gibi uysa da, Hobbes'un baş kaygısı monarşiyi savunmak değil, anarşiden korunmaktır. Bu konuda "iktidar" uyrukları korumaya yeterli ise, öteki yönetim biçimlerine de egemen kurulun mutlak iktidarı elinde tutması şartıyla kabul etmeye hazırdır (Şenel, 2002: 327).

Bununla beraber, Hobbes'un siyaset kuramı daha çok monarşiye uygundur, O monark kamu çıkarı için çalıştıkça monarşiyi yeğleyeceğini ortaya koyar (Şenel, 2002: 327). Ona göre, insanlar tek ve sınırsız bir egemene ihtiyaç duyarlar. "Sınırlı egemenlik" ve "bölünmüş egemenlik" kavramları kendi içlerinde çelişkilidirler (VVatkins, 1969: 49). Hobbes'a göre, devlet kendisiyle özdeş olan egemende kişiselleşmiştir (Ben-Amittay, 1983:169).

Meclis zıt görüşlerle bölünebilir ve bu anarşiye yol açabilir. Ayrıca, egemenliğin bir kurulda olduğu durumlarda insanların eşitliği ilkesi de çığnenebilir. Meclisler belli bazı sınıfları temsil edip, onların çıkarlarına çalışıp, insanların doğal eşitliği ilkesine aykırı davranabilirler ki, bu da başka bir iç savaş sebebi olabilir (Şenel, 2002: 328).

2.8. Hobbes'ta Özgürlük Sorunu

Hobbes nesneler için geçerli gördüğü zorunlu neden-sonuç ilişkilerini, insan davranışlarının ve toplumsal olayların da uyduğu genel bir doğa yasası olarak görür. Siyasal alandaki mutlakçılığı da doğa alanındaki bu mutlak determinist görüşle tutarlıdır (Şenel, 2002: 328).

Hobbes, insan davranışlarını determinizm ile yorumlayınca, insanın irade ürünü gibi görünen özgür davranışlarının aslında "zorunluluk" ürünü olduğunu ifade eder. Böyle olunca "özgürlük zorunluluktur" gibi paradoksal bir yargıya ulaşılmış olur (Şenel, 2002: 328).

Hobbes'un özgürlük anlayışını, egemenliğin mutlaklığı ile uyuşturmak zor değildir. Uyruklar egemenin buyruklarına uyarlarken hem zorunlu hem de özgür olacaklardır. Böylece egemenin yasalarla düzenlediği alanın dışındaki alan ise, uyrukların bireysel özgürlük alanıdır (Şenel, 2002: 329).

3. JOHN LOCKE

3.1. Hayatı

1632-1704 yılları arasında yaşamıştır. Locke yaşamının olgun dönemini 17. yüzyılın ikinci yarısında yaşamış, felsefi ve siyasal yapıtlarını bu yüzyılın sonlarına doğru vermiş olan bir İngiliz filozofudur. 18. yüzyılda ancak dört yıl yaşamış olmasına karşın, düşüncelerinin ileriliği ve niteliği, kendisinin 18. yüzyıl Aydınlanma Çağı düşünürlerinden sayılmasına yol açmıştır.

İngiliz iç savaşına parlamentocular yanında katılmış küçük toprak sahibi Püriten bir hukukçunun oğlu olarak doğmuştur. Parlamentocuların siyasa! görüşlerini babasından öğrenerek benimsemiştir. Oxford'da okur, 1660 yılında öğretim üyeliğine başlar. Hem doğal bilimlerle, hem de teoloji ile ilgilenir. Üniversite hocalığı yanında yargıcılık da yapar. Bu dönemde Stuart monarşisinin tutuculuğuna ve mutlakçılık eğilimlerine karşı çıkmış, parlamentarizm ve hoşgörüyü savunmuştur. 1670 yılında "her şeyden önce insan zekâsının ve imkânlarının araştırılması gerektiği" düşüncesine ulaşmıştır (Tokatlı, 1973: 240).

Whig (Liberal) partisi liderlerinden birinin 15 yıl süre ile kâtipliğini yapar. Babasından aldığı cumhuriyetçi etkilerin üzerine, öğrendiği doğal bilimlerin etkileri, mesleğinin etkileri ve İngiliz liberalleri ile ilişkisinin etkileri eklenmiştir. Kâtipliğini yaptığı Whig lideri İngiltere'den sürülünce, onunla birlikte 1675- 1679 yılları arasında Fransa'da yaşamış, burada Avrupa'nın önde gelen düşünürleri ile tanışmıştır.

1680 yılında İngiltere'ye dönse de, kralcı Restorasyon hareketi üzerine, kâtibî olduğu lider tutuklanınca, Hollanda'ya kaçmıştır. Burada, ileride İngiliz tahtına geçirilip Orange Hanedanını kuracak olan VVilliam ile tanışır. Kral II. James'in yurt dışına kaçtığı 1688 Muhteşem Devrimi'nin ardından, VVilliam İngiliz tahtına çağrılınca, Locke da İngiltere'ye dönmüş ve yüksek devlet memurluklarına getirilmiştir.

1685 yılında Hoşgörü Üzerine Mektup ve İnsan Zihni Üzerine Deneme adlı yapıtları yayınlanmıştır. 1690 yılında, baş siyasal yapıtı olan "Hükümet Üzerine

iki İnceleme (Two Treaties of Government)"yi yayımlamıştır. 1683 yılında ise "Eğitim Üzerine Bazı Düşünceler" adlı yapıtı yayınlanmıştır. 1700 yılında emekliye ayrılıp, yaşının son dört yılını teoloji sorunlarıyla uğraşarak geçirmiştir.

Locke, aristokrasinin metafizik, dogmatik, skolastik düşünüşüne karşı çıkıp, burjuvazinin dünya görüşünün felsefi temellerini, ampirizmi ortaya atmış ve burjuvazinin siyasal görüşlerini sistemleştirmiştir.

3.2. Genel Felsefesi

Feodal aristokratik düşünüş, epistemoloji alanında bilgilerin deney-önce- si olduğunu benimseyen dogmatik bir tutuma sahipti. Locke bu aristokratik felsefeyi ve dogmatizmi eleştirir. İnsanın kafasında ne doğuştan kuramsal bir takım ilkeler ne de doğuştan pratik önermeler bulunur görüşünü taşımaktaydı. Öte yandan sanayi devriminin oluşturduğu ortam, Locke'un insanın bilgilerinin kaynağını dış dünyada görmesi, bilgilerin deneyimden, dış dünyadan duyu organları ile alınan uyarıcıların algılanması ile edinildiğini söylemesi için uygundu. Ona göre, zihnin başlangıçta boş bir beyaz sayfa (tabula rasa) gibidir. Kısaca ifade etmek gerekirse, bilgilerimizi deneyimden edindiğimizi söylediği için Locke'un felsefesi "ampirik" (görgül) olarak adlandırılmaktadır (Ben-Amittay, 1983: 175; Şenel, 2002: 326; Hilav, 1985: 94).

Özetle Locke'un bilgi kuramı; ruhumuzda doğuştan fikirler denilen şeylerin var olmadığı ve bütün bilgilerimizin duyulardan, algılardan ve deneylerden geldiğini ileri sürdüğü iki temele dayanmaktadır (Hilav, 1985: 93). Yani Locke bilgilerimizin değil ama bazı temel duygularımızın doğuştan olduğunu söyler. Bunlar, insanların hazzı, mutluluğa yönelip, elemenden kaçma duygularıdır. Böyle bir psikolojik anlayışa dayandığı ahlak felsefesinde Locke, herkesin kendi zevkleri ve mutluluğu yönünde davranmasını istedi (Şenel, 2002: 327).

3.3. Siyaset Felsefesi

Şenel (2002: 337-338), Locke'un genel felsefesinden ve ahlak felsefesinden yapılmış tutarlı çıkarsamalara dayanan bir siyaset felsefesi geliştiremediği düşüncesini taşımaktadır. Bu düşünceye ilişkin ilk tespit, Locke'un insanların uygar toplumdan önce doğa durumunda yaşadıkları esnada egemenlik süren doğal yasa ile ilgilidir. Doğal yasa, kısaca "başkalarına zarar vermeme" kuralı olup, bu kural kaynağını akıldan alır. Akla bu kuralı ise Tanrı koymuştur. Hâlbuki Locke, bilgilerimizin kaynağı olarak deneyimi gösteriyordu. İkinci tespit,

Locke insanların doğa durumundan bir sözleşme ile uygar toplum durumuna geçtiklerini ifade etmektedir. Ancak Locke'un genel felsefesine göre bilgilerimizi deneyimden ediniyorsak, tarihte gerçekten böyle bir sözleşme yapıldığını göstermesi beklenirdi.

Locke, yönetimin kaynağının halk olduğunu kanıtlamak için insanların bir zamanlar içinde yaşadıkları bir doğa durumu düşünüp, buradan uygar topluma geçmelerine yol açan bir toplum sözleşmesi yaptıkları görüşünü savunur. Buradan da burjuvazinin siyasal görüşlerini destekleyecek sonuçlar elde etmeye çalışır (Ben-Amittay, 1983: 175; Sarica, 1973: 91; Şenel, 2002: 338-339).

Locke'a göre doğa durumu, Hobbes'un sandığı gibi "insanın insanın kurdu olduğu" bir durum değildir. Aksine doğa durumu, yetkin bir özgürlük ve eşitlik durumudur. Bu doğa durumunda herkesin doğanın sağladığı imkânlardan eşit biçimde yararlanma hakkı olduğundan, ortak mülkiyet düzeni vardır. Ancak Locke, insanın emek harcadığı şeyler (örneğin çevresini çitleyip işlediği toprak) üzerinde ona sahip olma hakkının olacağını da söyler. Böylece Locke, doğa durumundan getirilen özgürlük ve yaşam hakkı yanında mülkiyet hakkını da kutsal ve temel bir hak olarak görmektedir (Peters, 1969: 58; Sarica, 1973: 92; Şenel, 2002: 339).

Locke'a göre, doğa durumu bir özgürlük durumudur ama bir başıbozukluk durumu değildir. Doğa durumunda akıl, insanlara, kendi gibi eşit ve özgür olan diğer insanların yaşamına, özgürlüğüne ve mallarına zarar vermemesi gerektiğini söyler. Doğa yasası, insanların, Tanrı'nın onlara verdiği sağduyu ve denkserlik sınırları içinde yaşamasını buyurur. Ancak, doğa yasasını çiğneyene karşı, bu davranıştan zarar gören herkesin elinde o kimseyi yargılama ve cezalandırma hakkı bulunmaktadır. İşte bu durumda, saldırıya uğrayanın hem davacı hem yargıç olması adalete aykırı bir durumdur ve toplumsal kargaşaya sebep olabilir. İnsanların doğa durumunda özgür, eşit ve barış içinde olmalarına karşın, uygar toplum durumuna geçmeye karar vermelerinin sırrı buradadır. Çünkü yetkili ortak bir yargıcın yokluğu, küçük haksızlık ve çatışmalarda bile insanları birbirleriyle savaş durumuna getirir ve yaşamlarını tehlikeye sokar. Bu savaş durumundan kurtulmak için insanlar doğa durumunu bırakarak uygar topluma girerler (Cohen, 2001: 69; Peters, 1969: 57-58; Şenel, 2002: 339-340).

3.4. Toplum Sözleşmesi Kuramı

İnsanların doğa durumundan toplum durumuna geçmeye karar verme-

lerinin nedeni, doğa durumunda kolayca savaş durumuna yol açabilecek olan "yargılama ve cezalandırma" hakkına herkesin sahip olmasıydı. Locke bütün doğal hakların korunmasını istiyordu, ancak doğal yaşam halinde uygar toplumu gerçekleştirmek için üç şeyin eksikliği hissediliyordu (Sarıcan, 1973: 93):

- 1) Herkesin boyun eğeceği ve herkese eşit yasalar
- 2) Herkesin cezalandırma hakkını kullanmasını önleyecek tarafsız yargıçlar
- 3) Yargıcın kararını uygulayacak toplumsal bir güç.

Doğal yaşamdan toplum düzenine geçerken insanlar kendi istekleriyle anlaşmaya katılıyorlar. Bu anlaşma, bir devlet olma yolunda toplum üyeleri arasında herkesin herkesle yaptığı bir sözleşmedir. İnsanlar yalnızca cezalandırma hakkını topluma bırakıyorlar, karşılığında güvenliklerinin sağlanmasını istiyorlar. Aynı zamanda doğal haklarının tümünü muhafaza ediyorlar. Böylece sözleşmenin amacı, karşılıklı güvenlik ve yardımı sağlayacak bir birlik kurmak ve bu yanda insanın doğuştan sahip olduğu haklarını korumak olduğu anlaşılıyor (Peters, 1969: 58; Sarıcan, 1973: 93; Şenel, 2002: 342).

Locke göre, insanlar kendi iradeleri ile devleti kurarlar, insanların doğal hakları var ve devlet bu hakları çiğneyemez. İnsanlar devleti kurarken saklı tuttıkları haklarına devletin müdahale etmesine izin vermezler (Cohen, 2001: 75; Sarıcan, 1973: 93-94).

Öte yandan, sözleşme ile toplum üyeleri yalnızca yargılama ve cezalandırma haklarını değil, aynı zamanda toplumun doğal haklara saygı ve onları koruma çerçevesi içinde düzenlenmesi yolunda yasama ve yürütme haklarını yani siyasal haklarını da devretmektedirler (Şenel, 2002: 342).

Locke, anayasal monarşiyi uygar toplum sayar, ancak mutlak monarşiyi, çarlığı anlaşmazlıkları çözecek kurulları ve ortak yargıçları olmadığı için uygar toplum saymaz.

Locke, toplum sözleşmesi kuramı ile yönetimlerin yasama ve yürütme erklerinin kaynağının toplum sözleşmesi, dolayısıyla halk olduğunu belirtmektedir.

Şenel (2002: 341)'e göre, Locke'un sözleşme kuramının tek sözleşmeli mi, yoksa çift sözleşmeli mi olduğu belirsizdir. Sarıca (1973: 95) ise Locke'un hükümet sözleşmesi yerine "trust (itimat anlamında)" kavramını getirdiğine dikkat çekmektedir. O halde Locke'da ikinci sözleşmenin örtük biçimde bulunduğu anlaşılmaktadır. Trust kavramı bağlamında, halk ile yönetenler arasında itimat üzerine kurulan bir ilişki bulunmaktadır. Yönetenler kendilerine verilen yetkileri kamu yararına uygun olarak kullanacaklarına ve mülkiyet hakkını ko-

ruyacaklarına söz vermektedirler. Güvenlik yasalarla sağlanacak, bunu yasama gücü yerine getirecektir. Cezalandırma hakkı da yasaların uygulanmasıyla sağlanacak, bunu da yürütme gücü yerine getirecektir. Ancak yasama gücü yürütmeye oranla üstün bir güçse de doğal yasaların üstünde değildir. Doğal yasalar çiğnendiğinde halk güvenini geri alır "trust" bozulur. Halk direnir ve verdiği yetkiyi geri alma hakkını kullanır (Sarica, 1973: 95).

3.5. Uygar Toplum ve Devlet Kuramları

Locke'a göre insanlar bir toplum sözleşmesi ile doğa durumuna son verip uygar toplum aşamasına geçmişlerdir. Böylece çatışmalarda ve hakların çiğnenmesi olaylarında topluluğu hakem yapmışlar; taraf tutmayan, ayırım yapmayan yasalar koyup, bazı kimselere de bu yasaları uygulama yetkisi vermişlerdir. Böylece uygar toplumda yönetim, dışta, topluluk dışında olan kimselerce toplum üyelerine verilebilecek zararları önleme erkine (savaş ve barış yapma) ve içte, topluluk üyelerinin birbirlerine zarar verdiklerinde onlara verilecek cezaları saptama erkine (yasa yapma) sahip kılınmış bir kurum olarak ortaya çıkar. Locke'a göre, yasama, yürütme ve yargı erkleri işte böyle doğmuştur (Şenel, 2002: 343).

İnsanlar yargılama haklarını devlete devrederlerken, yargılamanın uygulanıp, gereken cezanın verilebilmesi için toplumun tüm üyelerinin gücünü kullanma hakkını da vermişlerdir. Devletin kuvvet kullanma hakkının kaynağı budur. Devredilen yargılama hakkı ya da geniş anlamıyla yönetme hakkı, koşulsuz, sınırsız ve mutlak değildir. Toplumsal sözleşmenin özünden kaynaklanan bazı sınırlamalara ve kurallara bağlıdır. Yönetim uyrukların sözleşmeden önce sahip oldukları doğal (yaşam, özgürlük ve mülkiyet) haklarını çiğnerse, sözleşmeyi bozmuş olur ve halkın "direnme hakkı" doğar (Peters, 1969: 59; Sarica, 1973: 94; Şenel, 2002: 343).

Uygar toplum birleşmiş bir bütün olduğu için, çeşitli yönle hareket edemez, ancak tek bir yöne hareket edebilir. Bu sebeple üyeleri arasında toplumun izleyeceği yol üzerinde görüş ayrılıkları çıktığında, ister istemez çoğunluğun görüşü kabul edilecek ve topluma o yönde bir gidiş verilecektir. Böylece Locke demokratik yönetimin çoğunluk ilkesine varmış olur (Şenel, 2002: 344).

3.6. Kuvvetler Ayrılığı- Denge ve Denet Düzenegi

Uygar toplumda topluluğa ve bireylere yönetimden gelebilecek üç tehlike

ye işaret ediyor, Locke (Şenel, 2002: 344):

1) Yasaları yapma erkini elinde tutanların, yürütme erkini de ele geçirmeleri, ya da yürütme erkinin yasama erkini ele geçirmeye çalışması.

2) Yasaları yapanların ya da uygulayanların kendilerini, uyguladıkları, yaptıkları yasalara uyma yükümlülüğünde görmemeleri.

3) Bu kimselerin yasaları özel yararlarına göre yapıp, özel yararlarına göre uygulamaları.

Yönetilenlerin, doğal haklarına yönetenler tarafından yöneltilebilecek bu tehlikelere karşı korunabilmesi için yönetim erkinin ikiye ayrılması, yani yasaları yapanlar ile uygulayanların farklı kimseler olması gerekir. Uygar bir toplumun yönetilmesinde üç erk vardır. 1)Yasama erki (bu erk İngiltere'de parlamentodadır). 2)Yürütme erki (bu erk İngiltere'de Kral'ın elindedir. 3)Federatif erk (bu erk dış politikayla ilgilidir ve zorunlu olarak yürütme erkinin eline verilmiştir).

Böylece kuvvetler ayrımı, yasama ve yürütme erklerinin yasamay ve yürütmeyi genel yarardan özel yarara saptırmamaları için, erklerin bölünmesini ve birbirlerini denetlemelerini sağlamak için ayrı kişi ya da kurullara verilmesi ilkesi olarak ortaya çıkar. Locke bunun için yasama erkini üstlenen organın, yasaları yaptıktan sonra, yürütme erkini ele geçirecek zamanı olmaması için hemen dağılmasını ister. Buna karşılık, yasaların yürütülmesi işi süreklilik istediğinden, yürütme organının ister istemez, sürekli olarak başta kalması gerektiğini ifade eder (Ben-Amittay, 1983: 178; Cohen, 2001: 74-75; Şenel, 2002: 345).

3.7. Direnme Hakkı Kuramı

Locke'un doğal yasaların diğer bütün yasa sistemlerine öncelikli olduğunu varsayması ve toplumsal sözleşmenin, Hobbes'un aksine, tüm haklardan vazgeçmeyi gerektirmediğine inanması, Locke'u halkın tiranlara karşı başkaldırma hakkı olduğu noktasına getirmiştir (Ben-Amittay, 1983: 178).

Locke, toplumu yasaların dışında yöneten yöneticinin, artık halkın onayladığı bir kimse olmak durumundan çıktığı için, sözünü dinletme hakkının olmadığını, halkın kendisine itaat görevinin kalkacağını söyleyerek, yönetilenlerin direnme hakkını tanımış olur. Locke'un devrim hakkını yasama erkinden çok yürütme erkinin kötüye kullanılmasına karşı bir güvence olarak düşündüğü anlaşılmaktadır (Sarica, 1973: 94; Şenel, 2002: 346).

Yönetimin doğal hakları çiğneyerek kendilerine gösterilen güvene aykırı hareketleri, halkın değil, asıl yöneticilerin ayaklandıkları ve savaş durumuna döndükleri anlamına gelir. Bu durumda halk da, aynı aracı, kuvveti onlara karşı kullanmakta haklı olacaktır (Peters, 1969: 59; Şenel, 2002: 347).

Locke, yürütmenin belli zamanlarda yasama organını toplantıya çağırması durumunda, yasama organının kaynağı olan halkla savaş durumuna gireceğini ve yürütmeyi elinde tutanın zorla uzaklaştırılacağını belirtir. Bu görüşünde, I. Charles zamanında olup bitenlerden etkilendiği anlaşılmaktadır (Şenel, 2002: 347).

4. HOBBS VE LOCKE'UN DÜŞÜNCELERİNİN ETKİLERİ

Hobbes, hiç kuşkusuz, Modern Çağ'ın en etkili siyasal düşünürlerinden biridir. Öğretisi Orta Çağ'ın parçalanmışlığından merkeziliğe geçişi noktlayan devlet anlayışının en açık ifadelerinden biridir (Ben-Amittay, 1983: 169). Hobbes, bir genel felsefe sistemi içinde mutlak monarşi kuramını sunmayı başaran bir düşündürdür. Bir yandan Tunçay (1969: 116), Hobbes'un ahlak metafiziğini yadsıması, insanlar arasındaki ilişki kurallarını materyalist bir anlayışla kişisel çıkar temeline oturtması, eğer demokrasiye bu kadar karşı olmasa, onu pekâlâ gelişen burjuva akımına bir sözcü yapabilirdi görüşünde iken, diğer yandan Şenel (2002: 317-318), insanların eşitliğine inancı, genel felsefesinin materyalist oluşu, mutlak monarşiyi savunmakla birlikte onu toplum sözleşmesi kuramı ile savunuşu, onun burjuva kültürü ile beslenmiş ve burjuva düşüncesini temsil ettiğini göstermeye yeterli olduğu düşüncesindedir.

Siyasal liberalizm akımının kurucusu kabul edilen Locke (Tokatlı, 1973: 241), düşünceleri geniş etkiler yaratmış bir düşündürdür. Sarıca (1973: 90) bu etkinin, görüşlerinin derinliğinden çok, iktidara yönelen sınıfın sözcülüğünü yapması ve kitabını tam zamanında yayınlamış olmasından kaynaklandığını iddia eder. Locke orta sınıf çıkarlarının ve toprak sahiplerinin, mülkiyet haklarının savunucusu olarak öne çıkar (Tunçay, 1969: 164). Şenel (2002: 335)'e göre ise Locke, aristokrasinin metafizik, dogmatik, skolastik düşüncesine karşı çıkıp, burjuvazinin dünya görüşünün felsefi temellerini, ampirizmi ortaya atmış ve burjuvazinin siyasal görüşlerini sistemleştirmiştir. Locke, Batı dünyasına demokrasinin damgasını vurmaya başaran düşünür olmuştur. Locke'dan İngiltere'nin yanı sıra, Amerika da ciddi biçimde etkileniyor (Akbulut, 2007; Çakır, 2009: 440). Onun izinden yürütenler, Fransa'da aydınlanma çağını ve felsefesini başlatıyorlar (Sarıca, 1973: 96). Ampirizmi kesin bir biçimde benim-

semiş ve dile getirmiş olan Locke; kendisinden sonraki İngiliz felsefesinin ve genellikle gerçekçilik ve maddecilik akımlarının gelişmesine zemin hazırlamıştır (Hilav, 1985: 94). Uygun (2002: 117)'a göre Amerikan federal demokrasisi, Locke'un öğretisi ile sözleşmeye dayanan özgün siyasal gelenekler tarafından şekillenmiştir.

Locke, düşünce özgürlüğünü, insan eylemlerini akla göre düzenlemek anlayışını en geniş ölçüde yayan ilk düşünür olduğu için Avrupa'daki Aydınlanma ve Akıl Çağı'nın gerçek kurucusu olarak kabul edilmektedir (Vikipediya, 2008b). Locke'a göre insan için özgürlük yoksunluğu kötülüklerin en büyüğüdür (Peters, 1969: 57). Bu sebeple, liberal bireyciliğin babası sayılmaktadır (Sarica, 1973: 90). Liberalizm, Locke'dan her insanın doğal haklarına sahip olduğu inancını ve devletin yegâne sağlam temelinin toplum sözleşmesi olduğu görüşünü almıştır (Berkta, 2009: 51).

Hobbes ve Locke devletin meşruiyetini tanrısal kattan indirmişler ve bireylerin çıkarlarına, halkın verdiği yetkiye dayandırmışlardır. Toplum sözleşmeleri yoluyla halk yönetime meşruiyet vermektedir. Böylece her iki düşünür de, devletin meşruiyetini laik bir temele oturtmaktadırlar. Öte yandan, Hobbes "insanlar iki efendiye birden hizmet edemezler" düşüncesini taşımaktadır ve iç barışın devamı için devlet başkanının aynı zamanda dini (kilisenin başı) lider olmasını savunmaktadır (Sarica, 1973: 84). Bu düşünce, İngiltere'nin Papa'nın etkisinden kurtulmasını ve başında Kral veya Kraliçe'nin bulunduğu Anglikan Kilisesi'nin kuruluşunu açıklayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Hobbes ve Locke doğal hukuk doktrininin savunurlar. Hem Hobbes'un, hem de Locke'un doğa durumu varsayımları vardır. Siyasi düşüncelerini bu varsayımdan hareketle oluşturmaktadırlar. Hobbes göre, insanlar doğa durumunda "eşit ve özgür" idiler, ancak bir "savaş" ortamında yaşamaktaydılar. Locke ise, insanların doğa durumunda "eşit ve özgür" olmalarına rağmen "savaş" durumunda olmadıklarını iddia etmektedir. Hobbes'un düşüncesinde insanların "barış" içinde yaşama gereksiniminin doğurduğu zorunluluktan dolayı toplum sözleşmesi ile "yönetimi" oluşturdukları öngörülmekte ve toplum sözleşmesinin sadece bireyler arasında yapıldığı, devletin bu sözleşmenin tarafı olmadığına vurgu yapılmaktadır. Locke'un düşüncelerinde ise, insanlar eşit ve adil yargılama sistemi yoksunluğundan kendi istekleri ile toplum sözleşmesini yaparak devleti oluşturmuşlardır. Devlet toplum sözleşmesinin bir tarafıdır.

Hobbes ve Locke'un düşüncelerinde önemli bir yer tutan doğal haklar devletin güvencesi altındadır. Bu hakları "devlet kendisi bile ihlal" etse, toplum sözleşmesi ortadan kalkmaktadır. Her iki düşünür de bireycidir. Hobbes'a göre

birey asıldır, toplum ise kurgudur. İnsanlar zorunluluktan bir araya gelmişler ve suni bir insan (Leviathan) yaratmışlardır. Yaşama ve güvenlik haklarını beraberlerinde getirmişler, ancak mülkiyet hakları devletle birlikte var olmuştur. Devletin görevi insanların kendi aralarındaki mülkiyet haklarını korumaktır. Locke'a göre ise, bireyler isteyerek bir araya gelmişler ve toplum sözleşmesini yapmışlardır. Devlet bireyin yaşam, güvenlik ve mülkiyet haklarının korunması görev ve sorumluluğunu üstlenmiştir. Mülkiyetin devlete karşı korunmasında Hobbes muğlak tavır içinde bulunduğu görülüyorsa da, Locke kesin bir tavır içinde bulunmaktadır. Locke, ancak kamu yararı ile mülkiyet haklarına müdahale edilebileceği sonucuna varmaktadır. Genel olarak çağımızda, temel hak ve özgürlüklerin korunması anayasal düzeyde ifadesini bulmaktadır.

Modern sözleşme kuramcılarının öncüsü Hobbes'tur. Hobbes, doğa durumunu insanların bir savaş hali olarak tanımlamış, bu doğa durumunda tam bir bencilliğin egemen olduğunu ve devletin insanın bencilliğini dengeleyen yapma bir cisim olduğunu, insanın arzuladığı barışın mutlakıyetçi bir devlet biçiminde gerçekleşebileceğini savunmuş (Dikici, 2005: 13) ve bir devletin meşru egemeninin bir kişi (monark), bir azınlık (aristokrasi) ya da çoğunluk (demokrasi) olabileceğine işaret etmiştir. Ancak kendisi tercihini bir kişi yönetiminden yana kullanmaktadır, çünkü bir monarkın otoritesi en birleşik ve barış en iyi koruyacak bir niteliğe sahiptir. Sözleşmeyi ihlal eden egemen yalnızca bireysel direnme ile durdurulabilir. Eğer direnme yaygın bir hale gelirse, toplumu doğa durumuna götürür ki, bu arzu edilen bir durum değildir. Hobbes'un düşüncesinde, yönetimin bireyin yaşama hakkını ihlal etmesi durumunda, birey ile egemen arasındaki toplum sözleşmesini ortadan kalkmakta ve birey ile "savaş" ortamına dönmesi söz konusu olmaktadır. Aksi durumda, her türlü otoriteye boyun eğmek esastır.

Hobbes'un rekabet karşıtı Leviathan Modeli'nde; bireysel irade, egemenin iradesine tabi kılınırken, Locke'un Liberal Modeli'nde; rekabet, uyumsuzluğa yol açan bir etken olarak görülmektedir. Hobbes'ta tehlikeli olan bencillik, Locke'ta üretici bir yöne doğru kanallize edilmektedir (Kincaid'den aktaran Oktay, 2002: 117). Hobbes'a göre en iyi yönetim biçiminin mutlak monarşi olduğu anlaşıırken, Locke'un tercihinin anayasal monarşiden yana olduğu görülmektedir. Locke, Hobbes'un devlet görüşlerini eleştirmiş, siyasal toplumun oluşumunda temel alınan doğa durumunun aslında bir barış hali olduğunu iddia etmiş, monarşiye şiddetle karşı çıkarak en uygun yönetim biçiminin demokrasi olduğunu savunmuştur. Locke'a göre sözleşmenin ihlali, bireylere yalnızca bireysel direnme hakkı değil, kolektif direnme yani ihtilal hakkı da vermektedir (Eroğlu, 2010: 2). Locke'un düşüncesine göre, doğal yasalar devletin yasama erkinin de

üstündedir. Devlet eğer doğa yasalarına aykırı davranırsa, yani bireyin yaşama, güvenlik ve mülkiyet haklarını çiğnerse, halkın "direnme" hakkı doğmaktadır.

Açıkça mutlak monarşiden yana tavır alan Hobbes, "devlet, kendisiyle özdeş olan yöneticide kişiselleşmiştir" görüşünü taşımaktadır. Bu bağlamda, genelde XIV. Louis'e mal edilen "devlet benim" ifadesi, gerçekte Hobbes'un düşüncesinin yansıtılmasından başka bir şey değildir (Ben-Amittay, 1983: 169).

Locke ise eserlerinde gelenek ve otoritenin her çeşidinden kurtulmak gerektiğini, insan yaşamına ancak aklın kılavuzluk edebileceğini öne sürer. Locke, devletin sözleşme ile kurulmuş yapma bir kurum olduğunu, devlette egemen olanın kişiler değil kanunlar olduğunu savunmaktadır (Dikici, 2005: 13).

Locke bu düşünceleriyle, liberal demokrasi olarak bilinen ve insanların doğalarından getirdikleri temel haklarını özgürlükçü ve eşitlikçi bir çerçevede koruyarak sürdürmeyi amaçlayan siyaset kuramının öncüllerinden biridir. Bu bağlamda Locke, mutlakiyet yönetimlerini ilk sarsan kişi olarak tarihe geçmiştir. Mutlakiyet yönetimleri üzerinde yarattığı sarsıntılar sonucunda zamanla derin yarıklar oluşmuş ve üç büyük devrimin temelleri atılmıştır. Bu sebeple Locke, Amerikan, İngiliz ve Fransız devrimlerinin temellerini oluşturan düşünür olarak kabul edilmektedir (Eroğlu, 2010: 2).

Çağdaş anayasacılığın özünde yer alan "kuvvetler ayrılığı kuramını" ilk ortaya koyan Locke'tur. Bu düşünce daha sonra Montesquieu tarafından geliştirilmiştir. Locke'un kuvvetler ayrılığını öne sürmesi ve sonraki dönemlerde başka düşünürlerce geliştirilen kuvvetler ayrılığı konusundaki fikirleri, çağımızda hukuk devletin temel koşulları arasında sayılan ve insan haklarının korunmasını sağlayan bir ilke haline gelmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi yazılı anayasalar içinde ilk defa 1787 tarihli Amerikan Anayasasında yer almıştır. Daha sonra 19. ve 20. yüzyıllarda diğer ülkelere de yaygınlaşmıştır. Bu ilke ilk defa II. Meşrutiyet döneminde Anayasal düzeyde Türkiye'nin hukuk sistemine girmiştir (Eroğlu, 2010: 13). Kuvvetler ayrılığı ilkesine Cumhuriyet döneminde ilk defa 1961 Anayasası yer vermiştir.

SONUÇ

Hobbes ve Locke devletin meşruiyetini tanrısal kattan indirmişler ve halkın verdiği yetkiye dayandırmışlardır. Toplum sözleşmeleri düşüncesi ile de halk yönetimine meşruiyet verilmektedir. Böylece her iki düşünür de meşruiyeti laik bir temele oturtma yönünde gayret göstermişlerdir.

Hem Hobbes'un, hem de Locke'un doğa durumu varsayımları vardır. Siyasi düşüncelerini bu varsayımdan hareketle oluşturmaktadırlar. Hobbes'a göre, insanlar doğa durumunda "eşit ve özgür" idiler, ancak bir "savaş" ortamında yaşamaktaydılar. Locke ise insanların doğa durumunda "eşit ve özgür" olmalarına rağmen "savaş" durumunda olmadıklarını iddia etmektedir.

Hobbes'a göre devlet, bireysel özgür iradelerine göre davranan insanların "savaş ortamındaki" dünyasına bir seçenek olarak anlam bulur. Hobbes, devletin olmadığı bir toplumda insanların birbirlerine baskı ve zulüm yapabileceğini, güçlülerin güçsüzleri ezeceğini ve adaletin olmayacağını belirtmekte ve devleti, insanların çıkarlarına uygun olduğu için kendi rızaları ile oluşturdukları bir kurum olarak ele almaktadır. Bu bağlamda Hobbes'a göre devlet, toplumun iradesi ve sözleşmesi sonucunda doğmuştur. Locke ise, devletin varlığını toplumsal sözleşme teorisine dayalı olarak açıklamaktadır. Ancak Locke, toplumsal anlaşmayı açıklarken, insanın doğuştan özgür olduğunu ve doğuştan bazı haklara sahip olduğunu ve bunları yaşama, özgürlük ve mülkiyet hakları olarak belirtmekte ve bunlardan fedakârlık etmelerinin ancak devlet ve toplumun getireceği fedakârlıklara katlanmaları ile olacağını ifade etmektedir.

Hobbes'un düşüncesinde insanların "barış" içinde yaşama gereksiniminin doğurduğu bir zorunluluktan dolayı toplum sözleşmesi ile "yönetimi" oluşturdukları öngörülmekte ve toplum sözleşmesinin sadece bireyler arasında yapıldığı, devletin bu sözleşmenin tarafı olmadığına vurgu yapılmaktadır. Locke'un düşüncelerinde ise insanlar eşit ve adil yargılama sistemi yoksunluğundan kendi istekleri ile toplum sözleşmesini yaparak devleti oluşturmuşlardır. Devlet de bu toplum sözleşmesinin bir tarafıdır.

Hobbes'un düşüncesinde yönetimin bireyin yaşama hakkını ihlal etmesi durumunda, yönetimin toplum sözleşmesini ortadan kaldırması ve bireyler ile "savaş" ortamına dönmesi söz konusu olmaktadır. Bu durumda bireysel direnme hakkı ortaya çıkmaktadır. Aksi durumda, her türlü otoriteye boyun eğmek esastır. Locke'a göre ise doğal yasalar devletin yasama erkinin de üstündedir. Devlet eğer doğa yasalarına aykırı davranırsa, yani bireyin yaşama, güvenlik ve mülkiyet haklarını çiğnerse, halkın kolektif "direnme" hakkı doğmaktadır.

Her iki düşünür de bireycidir. Hobbes'a göre birey asildir, toplum ise kurgudur. İnsanlar zorunluluktan bir araya gelmişler ve suni bir insan (Leviathan) yaratmışlardır. Yaşama ve güvenlik haklarını beraberlerinde getirmişler, ancak mülkiyet hakları devletle birlikte var olmuştur. Devletin görevi insanların kendi aralarındaki mülkiyet haklarını korumaktır. Locke'a göre ise bireyler isteyerek bir araya gelmişler ve toplum sözleşmesini yapmışlardır. Devlet bireyin yaşam,

güvenlik ve mülkiyet haklarının korunması görevini üstlenmiştir.

Hobbes'a göre, genel olarak her türlü otoriteye boyun eğmek esastır. Yani, bireyin devlet ve devlet kuvvetine karşı hakkı, özellikle karşı koyma hakkı tanınmaz. Hobbes'ta devlet; her ne kadar doğal hakların korunması için kurulmuşsa da, doğal hak ilk önce devlet kurumunda varlık ve belirli bir içerik kazanmıştır. Locke'a göre ise devlet; bireyin doğal haklarını korumak için meydana getirilmiştir. Dolayısıyla Locke; gelenek ve otoritenin her çeşidinden kurtulmak gerektiğini, insan yaşamına ancak aklın kılavuzluk edebileceğini düşüncesindedir. Bu bağlamda, Locke'un düşünceleri mutlakîyet yönetimleri üzerinde sarsıcı etkiler ortaya çıkarmıştır. Mutlakîyet yönetimleri üzerinde yarattığı sarsıntılar sonucunda zamanla derin yarıklar oluşmuş ve üç büyük devrimin temelleri atılmıştır. Bu sebeple Locke, Amerikan, İngiliz ve Fransız devrimlerinin temellerini oluşturan düşünür olarak kabul görmektedir.

Hobbes'a göre en iyi yönetim biçiminin mutlak monarşi olduğu anlaşılrken, Locke'un tercihini anayasal monarşiden yana olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, Hobbes yönetimde güçlerin ayrılmasını savunurken, Locke güçler ayrılığını savunmaktadır. Diğer bir ifadeyle liberalizmin başlıca problemi olan bireyi ve onun haklarını devlet gücünün tecavüzüne karşı korunması, devlete bu hakları koruyacak bir şekil vermek için devlet teşkilatı meydana getirilmesinde Locke, çözüm olarak "güçlerin ayrılması"nı savunmaktadır. Lock'un güçler ayrılığı konusundaki fikirleri, çağımızda hukuk devletinin temel koşulları arasında sayılan ve insan haklarının korunmasını sağlayan bir ilke haline gelmiştir.

Hobbes'un aristokrasi sınıfının sözcülüğünü, Locke'un ise burjuvazi sınıfının sözcülüğünü yaptığı görülmektedir. Bu bağlamda, Hobbes muhafazakâr bir konumda bulunurken, Locke'un ilerlemeci ve yenilikçi bir konumda bulunduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan, Locke bireyciliğin babası sayılmaktadır, ancak Locke'un düşüncelerinin dayanaklarının Hobbes'un düşünceleri olduğunu ifade etmek olasıdır.

KAYNAKÇA

Akbulut, Ö. Ö. (2007) Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi, Ankara: TODAİE. Akbulut, Ö. Ö. (2011) "Küresel dönemde Ulus-Devlet ve Mülki İdari Yapılanma",

İdarecinin Sesi, Ocak-Şubat 2011, Sayı: 143, s. 34-35.

Aktan, C. C. (2003) Değişim Çağında Devlet, Konya: Çizgi Kitabevi.

Ben-Amittay, J. (1983) Siyasal Düşünceler Tarihi, Çev.: M.A Kılıçbay- L. Köker, Ankara:

Savaş Yayınları.

Berktaş, F. (2009) "Liberalizm, Tek Bir Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız Bir

- İdeoloji", 19.Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler (3. Baskı), Ed.: H. B. Örs, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi
- Cohen, M. (2001) Political Philosophy, London: Pluto Press.
- Çakır, S. (2009) "Feminizm, Ataerkil İktidarın Eleştirisi", 19.Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler (3. Baskı), Ed.: H. B. Örs, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Dikici, M. (2005) Türklerde Devlet, Ankara: Akçağ.
- Eroğlu, M. (2010) John Locke'un Devlet Teorisi, <http://akademikbakiş.org/21/07.pdf>(15.10.2010).
- Eroğlu, C. (2002) Devlet Nedir?, 3.Baskı, Ankara: İmge.
- Göze, A. (1986) Siyasal Düşünceler ve Yönetimler, İstanbul: Beta.
- Hilav, S. (1985) 100 Soruda Felsefe El Kitabı, 4. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Hobbes, T. (1993) Leviathan, Çev.: S. Lim, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Kapani, M. (1978) Politika Bilimine Giriş, Ankara: Ankara Hukuk Fakültesi Yayını.
- Laurencej, P. (1977) Peter's Quotations, Ideas for Our Time, New York: Bantam Books.
- Locke, J. (2004) Hükümet Üzerine İkinci İnceleme, Çev.: F. Bakırcı, Ankara: Ebabil Yayıncılık.
- Oppenheimer, F. (1984) Devlet, Çev.: A. Şenel ve Y. Sabuncu, İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Özer, M. A. (2005) Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, Ankara: Platin Yayınları.
- Peters, R. (1969) "Locke", VWestern Political Philosophers, Ed.: M. Cranston, London: The Bodley Head Ltd.
- Sarıca, M. (1973) 100 Soruda Siyasi Düşünce Tarihi, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Saygılıoğlu, N. ve S. Arı (2003) Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.
- Şahin, K. (2007) Ulus Devlet, İstanbul: İlgi Yayınevi.
- Şayan, G. (2003) Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Şenel, A. (2002) Siyasal Düşünceler Tarihi (10. Basım), Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Tokatlı, A. (1973) Ansiklopedik Felsefe Sözlüğü, Ankara: Bilgi Yayınları.
- Tunçay, M. (1969) Siyasal Düşünceler Tarihi.2, Ankara: A.Ü-S.B.F Yayınları.
- Uygun, O. (2002) Federal Devlet: Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama, 2.Basım Ankara: İtaliye Yayınları.
- Von Aster, E. (2003) Fransız İhtilali'nin Siyasi ve İhtimai Fikirleri, Çev.: M. Nermin, Ankara: Berikan Yayınları.
- Yanardağ, M. (Ed.) (2004) Yeni Muhafazakarlar (Neo-Cons), İstanbul: Nemesis Kitaplığı.
- VWatkins, J. W. N. (1969) "Hobbes", VWestern Political Philosophers, Ed.: M. Cranston, London: The Bodley Head Ltd.
- VVikipedia, (2008a) http://tr.wikipedia.org/wiki/John_Locke(24.10.2008).
- VVikipedia, (2008b) http://tr.vvikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes(24.10.2008).

KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİNDE TEŞKİLATLANMA VE KOORDİNASYON: KARŞILAŞTIRMALI BİR ÇALIŞMA

Yrd. Doç Dr. Tuncay DURNA*

ÖZET

Bir ülkedeki karayolu trafik güvenliğinin kurumsal ve teşkilat yapısı trafik güvenliği çalışmalarının başarısı açısından çok önemlidir. Ülkemizde karayolu güvenliğinin koordinasyonundan sorumlu olan kurulların işlevsel olmayışı ve karayolu trafik güvenliğinin mevcut yönetim yapısı koordinasyon yönüyle sıkıntılar yaratmakta, karayolu trafik güvenliği alanında geliştirilen müdahalelerin etkinliğini azaltmaktadır. Bu çalışmada, trafik güvenliği alanında başarılı örnekler olarak gösterilen İsveç, Hollanda ve İngiltere'deki karayolu trafik güvenliği yönetimi, organizasyon ve koordinasyon boyutları ile incelenmiştir. Söz konusu ülkelerdeki ortak özellik, görevlerini yapması için kanuni yetkilere ve yeterli kaynaklara sahip, yaptırım gücü olacak kadar yüksek bir konumda bulunan, parlamento ve hükümet tarafından güçlü bir şekilde desteklenen ve yeterli sorumluluk ve otoriteye sahip koordinasyondan sorumlu bir lider kurum bulunmasıdır. Bu ülkelerdeki karayolu güvenliği teşkilatlanması ülkemizdeki mevcut durum ile karşılaştırarak, ülkemizde karayolu trafik güvenliği yönetiminin yapılandırılmasına yönelik öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Karayolu Trafik Güvenliği Yönetimi, Güvenli Sistem Yaklaşımı, Organizasyon, Koordinasyon.

ABSTRACT

Organization and Coordination in Road Traffic Safety Management: A Comparative Study

Institutional and organizational structure of a country's road traffic safety management is important for successful implementation of road safety measures. The dysfunction of boards responsible for coordination of road safety management in Turkey and current structure of management create problems of coordination along with impeding effectiveness of road safety measures. This article examines the road safety management systems in three best practice countries -Sweden, the Netherlands, and the United Kingdom- with a focus on organization and coordination. Shared characteristic in these countries is having a lead agency which is backed up by the government and the parliament, supplied with adequate

* Öğretim Üyesi, Polis Akademisi, Trafik ve Ulaşım Güvenliği Araştırma Merkezi (TUGAM)

resources and legal pov/ers, high enough in the organizational structure to make decisions with holding others accountable, and designated with the authority for coordination. Comparisons are made between Turkey and these countries to develop recommendations to restructure road safety management system in Turkey.

Key Words: Road Traffic Safety Management, Safe System Approach, Organization, Coordination.

GİRİŞ

Ülkemizde meydana gelen trafik kazalarında her yıl binlerce insanımız hayatını kaybetmekte, onbinlercesi de yaralanmaktadır. Trafik kazaları sonucu yok olan ve parçalanmış aileler, yetişmiş insan kaybı ve hayatının geri kalan kısmını engelli olarak geçirmek zorunda kalanlar olayın korkunç sosyal boyutunu ortaya koymaktadır. Ayrıca yaralıların tedavi süreçleri ve maliyetleri ile kazalarda oluşan maddi hasar miktarı ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sonucun oluşmasında yük ve yolcu taşımacılığının büyük oranda karayolu ile yapılmasının rolü olduğu kadar trafik sorununa bütüncül bir yaklaşımla çözüm getirilememesinin de büyük etkisi vardır.

Karayolu trafik sistemi yapısı itibariyle güvensiz ve tehlikelidir; zira güvenlik unsuru ön plana alınarak tasarlanmamıştır. Bu güvensiz yapı, trafik güvenliğini herhangi bir yol kullanıcısının hata yapıp yapmamasına bağımlı kılmaktadır. Yol kullanıcıların hata yapmaları kaçınılmaz olduğundan, karayolu trafik sisteminin bu hataları ölümle veya ağır yaralanmayla sonuçlanmayacak ölçüde tolere edebilecek bir şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Karayolu trafik güvenliğini insan sağlığı ve güvenliği odaklı olarak bir sistem yaklaşımı içerisinde ele alan bu yeni paradigma, 1990'lı yıllardan itibaren İngiltere, İsveç, Hollanda, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde uygulamaya konulan politika ve stratejilerle hayata geçirilmiştir. Güvenli Sistem Yaklaşımı olarak adlandırılan ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO: World Health Organization), OECD ve Dünya Bankası gibi örgütlerce de desteklenen bu yeni yaklaşım, karayolu trafik güvenliği yönetimi konusunda organizasyonel anlamda yeniden yapılanmayı da gerektiren bir dizi önlem içermektedir.

Gelişmiş ülkelerde karayolu trafik kazalarının neden olduğu ölüm oranları son 20 yılda düşme eğilimi gösterse de, trafik kazaları ölüm, yaralanma ve sakatlanmaların önemli bir nedeni olmaya devam etmektedir. Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi tarafından 2009 yılında hazırlanan Karayolu Trafik Güvenliği Avrupa Durum Raporu'nda, Türkiye'nin de dahil olduğu Avrupa bölgesinde trafik kazalarından dolayı yılda yaklaşık 120.000 kişinin öldüğü ve

2,4 milyon kişinin de yaralandığı belirtilmektedir (WHO, 2009b). Benzer bir şekilde, Dünya Sağlık Örgütü'ne bağlı Avrupa Çevre ve Sağlık Bilgi Sistemi (ENHIS: European Environment and Health Information System) verilerine göre karayolu trafik yaralanmaları, Avrupa bölgesinde 0-24 yaş arası çocuk ve gençlerde ölüm nedenleri arasında 3. sırada gelmektedir (ENHIS, 2009). Bu bölgede 0-24 yaş grubundan günde yaklaşık 100 çocuk veya genç trafik çarpışmalarında ölmektedir. Avrupa bölgesinde sadece bu yaş grubunda trafikteki ölüm ve yaralanmaların yıllık maliyetinin 38 milyar dolar; karayolu trafik yaralanmalarının toplam yıllık maliyetinin ise toplam milli gelirin %2'sine mal olduğu tahmin edilmektedir (ENHIS, 2009).

Yukarıda belirtildiği üzere küresel bir sorun haline gelmiş olan karayolu trafik güvenliğinde karşılaştırmalı çalışmaların bir amacı, diğer ülkelerdeki uygulamaları, düzenlemeleri, idari yapılanmaları ve politika süreçlerini inceleyerek bunların ülkemizdeki trafik güvenliği çalışmalarına olası katkılarını belirlemek ve gerekirse adapte etmektir. Bu anlamda karşılaştırmalı çalışmalar, başkalarının tecrübelerinden yararlanarak öğrenmenin ilk adımını oluşturur.

Ülkemiz açısından önemli bir sorun olan trafik güvenliği konusu şimdiye kadar ne yazık ki teşkilatlanma yapısı ve bu idari yapıdan kaynaklanan sorunlar bağlamında ele alınmamıştır. Bu çalışmada, Güvenli Sistem Yaklaşımı içerisinde örnek olarak gösterilen İsveç, Hollanda ve İngiltere'deki karayolu trafik güvenliği yönetimi organizasyon ve koordinasyon boyutları ile ele alınacak ve Türkiye'deki mevcut durum ile karşılaştırılarak ülkemizde karayolu trafik güvenliği yönetiminin iyileştirilmesine yönelik öneriler sunulacaktır. ¹

1. KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ YÖNETİMİ

Ulaşım sistemleri geleneksel olarak güvenlik için değil, maksimum kapasite ve hareketlilik için tasarlanmıştır. Bu anlayış kaçınılmaz olarak güvenliğin, hız ve hareketlilik karşısında ödün verilebilir bir unsur olduğu sonucunu doğurmaktadır. Karayolu trafik güvenliğinde geleneksel yaklaşımı ifade eden bu anlayış, sorumluluğu yol kullanıcılar üzerine yüklemektedir. Oysa trafik, motorlu taşıtlar, yollar, yol kullanıcıları ve çevre unsurlarının etkileşim halinde oldukları bir sistemdir. Yeni yaklaşımda, trafik kazalarında kusur sadece kişilerde değil; sistemde ve sistemdeki birimlerin etkileşiminde görülmektedir.

Diğer mal ve hizmetler gibi karayolu güvenliği de üretilir. Bu üretim süreci bir yönetim sistemi olarak görülmekte ve ülkelerin karayolu güvenlik yönetimi kapasiteleri bu perspektif doğrultusunda değerlendirilmektedir. Bu anlamda

karayolu güvenliği yönetimi, trafik kazalarını ve bu kazalar sonucu oluşan ölüm ve yaralanmaları önlemek için geliştirilen önlemlerin organizasyonu, koordinasyonu ve yönetimini içeren politikaların uygulanma sürecidir.

Karayolu trafik güvenliğinde modern yaklaşım, trafik sorununu çok boyutlu olarak ve bir sistem yaklaşımı içerisinde ele almaktadır. Buna göre, dünyadaki karayolu trafik sistemlerinde riskin azaltılması, hükümetlerin, sanayi sektörünün, hükümet dışı kuruluşların ve uluslararası kuruluşların kararlılığını ve sağlıklı kararlar almalarını; yol mühendisleri, motorlu taşıt tasarımcıları, yasaları uygulamakla görevli olanlar, sağlık alanında çalışanlar ve yol kullanıcıları gibi çeşitli kesimlerin katılımlarını gerektirmektedir. Güvenlik politikaları, trafik sistemini oluşturan bu unsurları entegre bir şekilde organize ve koordine edebildiği ölçüde başarılı olarak değerlendirilmektedir.

1.1. Karayolu Güvenliği Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Karayolu trafik güvenliği yönetim sistemleri 20. Yüzyılın ortalarından itibaren sürekli olarak gelişmiş ve değişmiştir. Motorlu araç sayısının hızla artması ve buna bağlı olarak ölüm ve yaralanma ile sonuçlanan karayolu trafik kazalarındaki artış, 1950 ve 1960'lı yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğunda karayolu trafik güvenliğinin geliştirilmesi için değişik yaklaşımları gündeme getirmiştir. Bliss ve Breen (2009), 1950'li yıllardan itibaren karayolu trafik güvenliği yönetiminin başlıca dört dönem halinde geliştiğini belirtmektedirler:

1. Dönem: Sürücülere yönelik müdahaleler
2. Dönem: Sistemli müdahaleler
3. Dönem: Sistemli müdahaleler, hedeflenmiş sonuçlar ve kurumsal liderlik
4. Dönem: Güvenli Sistem, uzun vadede ölüm ve ciddi yaralanmaların ortadan kaldırılması ve ortak sorumluluk

Yukarıdaki safhalar karayolu trafik güvenliği yönetiminin, yol kullanıcılarını sorumlu tutan anlayıştan, sorumluluğun sistemi oluşturan unsurlarla paylaşıldığı güvenli sistem yaklaşımına doğru evrildiğini göstermektedir. Özellikle 1950 ve 1960'lı yılların karayolu güvenliği politikaları, trafik kazalarının sorumlusu olarak sürücülerini ön plana çıkarmış ve eğitim, denetim, bilinçlendirme ve cezalandırma ile sürücü davranışlarının değiştirilmesini ve böylece karayolu trafik güvenliğinin sağlanabileceğini öngörmüştür. Buna ek olarak karayolu alt yapısı ve araç güvenliğinin geliştirilmesinin de trafik güvenliğini sağlayacağı üzerinde

durulmuştur. Ancak, trafiği oluşturan unsurlar üzerinde ayrı ayrı ve birbirinden kopuk olarak geliştirilen önlemler yeterli olmamış ve bu yaklaşımla karayolu trafik güvenliğinde önemli ilerlemeler kaydedilememiştir.

1970'li ve 1980'li yıllarda ise sistem çapında müdahaleler üzerinde durulmuş; Amerikalı bir salgın hastalıklar uzmanı olan Dr. VVilliam Haddon'un geliştirdiği ve "Haddon Matrisi" olarak adlandırılan çerçeveye dayanarak trafik kazalarını önleyici programlar geliştirilmiştir. Bu yaklaşım, karayolu trafik güvenliğinin gelişiminde önemli bir safha olmakla beraber, sistematik müdahaleler seviyesinde kalmış; bu müdahaleleri veya müdahalelerden arzu edilen sonuçları üreten kurumsal yönetim fonksiyonları üzerinde durulmamıştır.

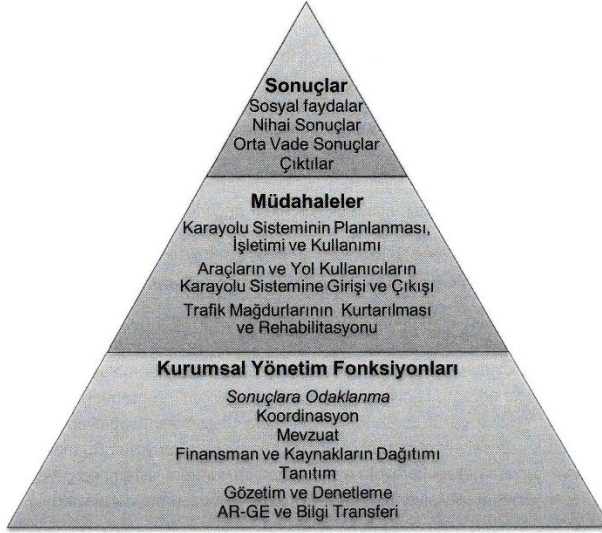
1990'lı yılların başında trafik güvenliği alanında gelişmiş ülkeler, devam edegelen gözlem ve değerlendirmelere dayanan bilgiler ışığında konulan sayısal hedefleri gerçekleştirmeye yönelik müdahale planları üzerinde yoğunlaşmışlardır. Değerlendirmeler, araç sayısındaki hızlı artışın trafik kazalarından kaynaklanan ölüm oranında da artışa neden olmasının kaçınılmaz bir sonuç olmadığını, bu artışın trafik sisteminin kalitesinin iyileştirilmesine yönelik yapılan yatırımlarla tersine döndürülebileceğini ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde birçok Avrupa ülkesinde, motorlu araç sayısının hızla artmasına rağmen trafik kazalarındaki ölüm oranının düştüğü görülmüştür. Örneğin İngiltere'de 1972-1999 yılları arasında motorlu araç sayısı iki katına çıkmasına rağmen, ölüm oranı yarı yarıya azalmıştır (Bliss ve Breen, 2009). Yapılan düzenlemelerle kurumsal yönetim fonksiyonlarının belirlenmesi, merkezi ve yerel yönetimler arasında koordinasyon sağlanması ve belirlenen hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli kaynakların aktarılması karayolu trafik yönetiminin mevcut durumuna gelmesine temel oluşturmıştır.

1990'lı yılların sonlarından itibaren ise, karayolu trafik güvenliği alanında en iyi iki ülke olan İsveç ve Hollanda, trafik kazalarından kaynaklanan ölüm ve ciddi yaralanmaların azaltılmasında arzulanan hedeflere ulaşılabilmesi için mevcut müdahale ve kurumsal düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini tartışmaya başlamışlardır. İsveç'te uygulamaya konulan Vizyon Sıfır (Tingvall, 1998; Tingvall ve Havvorth, 1999) ve Hollanda'da geliştirilen Sürdürülebilir Güvenlik (VVegman ve Aarts, 2006) yaklaşımları karayolu trafik sisteminin kendiliğinden güvenli olacak şekilde tasarlanması amacını gütmektedirler. Bu yaklaşımların temelinde karayollarında meydana gelen ölüm ve ağır yaralanma ile sonuçlanan çarpışmaların uzun dönemde sıfıra indirgenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca bu yaklaşımlar, hız yönetimini ve insan fizyolojisinin çarpışmalardan kaynaklanan tolerans seviyesini esas alarak, yol ve araç tasa-

rımları ve bunlarla ilgili koruyucu önlemler üzerinde yoğunlaşmaktadırlar. İnsan hayatı ve sağlığını trafiğin getirdiği her türlü faydanın önünde tutarak, karayollarında meydana gelen ölüm ve yaralanmaların doğal bir sonuç olduğunu kabul etmeyen bu yaklaşımların öncülüğünde, sürücüyü suçlayan geleneksel yaklaşım, yerini ortak sorumluluk ve hesap verebilirliğe dayalı Güvenli Sistem yaklaşımına bırakmaktadır. Bu yaklaşım doğrultusunda, güvenli trafik sistemi aşağıdaki özellikleri içermektedir (McMahon, 2008; SafetyNet, 2009):

- Güvenli sistem yaklaşımı, bütün önlemlere rağmen yol kullanıcılarının hata yapacaklarını ve çarpışmalar olacağını kabul etmektedir. Trafik sistemi, bu hataları tolere etmeye yönelik olarak insan hatalarının ağır yaralanma ve ölümle sonuçlanmayacağı şekilde tasarlanmalıdır.
- Güvenli sistem yaklaşımı, karayolu ulaşım sistemini tasarlayanların sistemin güvenliği konusunda sorumluluğu paylaşmaları ve sistemi kullananların da kurallara ve yasaklara uymaları gerektiğini vurgulamaktadır.
- Güvenli sistem yaklaşımı, karayolu ulaşım sisteminin güvenli bir şekilde işletiminde sorumluluk sahibi olan bütün resmi ve gayri resmi kurumların eşgüdüm içerisinde çalışmasını sağlayacak kapsamlı bir yönetim yapısına dayanır.
- Güvenli sistem yaklaşımı, karayolu trafik yönetimi ile ilgili kararların daha geniş ekonomik ve çevresel amaçlar doğrultusunda ulaşım ve planlama kararları ile uyum içerisinde olmasını gözetir.
- Güvenli sistem yaklaşımı, uzun dönem hedeflerin limitlerini belirleyen geleneksel önlemler yerine, uzun dönem hedefleri gerçekleştirmeye yönelik önlemler geliştirir.

Güvenli sistem yaklaşımına dayalı olarak karayolu trafik güvenliği yönetim sisteminin ulaştığı son model Şekil I'de görülmektedir (Land Transport Safety Authority 2000; Bliss ve Breen, 2009):



Şekil 1: Karayolu Trafik Güvenliği Yönetim Sistemi

Yukarıdaki şekilde görülen model Yeni Zelanda'nın, arzu edilen sonuçları müdahaleler ve kurumsal uygulama düzenlemeleriyle birleştiren kapsamlı 2010 hedef belirleme modeli esas alınarak oluşturulmuştur (Land Transport Safety Authority, 2000). Yeni Zelanda'nın bu modeli daha sonra Avrupa Ulaşım Güvenliği Konseyi tarafından tekrar düzenlenmiş (Vvegman, 2001); kurumsal uygulama düzenlemeleri "yapı ve kültür" bağlamında genişletilerek SUNflovver1 projesi (Koonstra vd., 2002) kapsamında kullanılmıştır. Ayrıca Dünya Sağlık Örgütü'nün 2004 yılında yayınladığı Karayolu Güvenliği Global Durum Raporu'nun uygulanmasına yönelik, Bliss ve Breen (2009) tarafından hazırlanan detaylı kılavuzda da bu model esas alınmıştır.

Karayolu Trafik Güvenliği Yönetim Sistemi piramidinin alt kısmında belirtilen kurumsal yönetim fonksiyonları sistemin temelini oluşturmaktadır. Bu

1 SUN, projenin yürütüldüğü üç ülkenin -Svveden, the United Kingdom, and the Netherlands- isimlerinin baş harflerinden türetilmiştir.

fonksiyonlar karayolu trafik güvenliği için gerekli olan müdahalelerin etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi ve bu müdahalelerin uygulanmasıyla elde edilecek olan sonuçlara ulaşılabilmesi için esas teşkil etmektedirler. Diğer bir ifadeyle kurumsal yönetim fonksiyonları, trafik güvenliği için arzulanan kısa ve orta vadeli sonuçlara ulaşmak için gerekli olan müdahaleler ve önlemleri ürettiği için yönetim sisteminin temelini oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla, belirtilen yedi kurumsal yönetim fonksiyonunu etkin bir şekilde uygulamayan ülkelerin başarılı trafik güvenliği programları geliştirmeleri ve sürdürülebilir seviyede arzu edilen sonuçlara ulaşmaları çok mümkün değildir.

1.2. Karayolu Güvenliği Yönetiminde Koordinasyon

Trafik güvenliği alanındaki tartışmaların ve çalışmaların çoğu sadece müdahaleler ve önlemler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak, yukarıda belirtilen karayolu trafik güvenliği yönetim sistemi, kurumsal sahiplenme ve sorumluluk gibi genellikle göz ardı edilmiş olan fakat geliştirilen programların etkin ve verimli bir şekilde yürütülerek kalıcı sonuçlara ulaşılmasını sağlayan konuları da içeren kurumsal yönetim fonksiyonlarını ön plana çıkarmıştır. Bu makalenin amacı ve konusu gereği karayolu trafik güvenliği yönetim sistemi çerçevesinde kurumsal yönetim fonksiyonlarından koordinasyon üzerinde durulacaktır.

Yönetimin temel fonksiyonlarından olan koordinasyon, yönetimin veya örgütün amacının gerçekleştirilebilmesi için ilgili tüm birimlerin ve kişilerin uyum içinde hareket etmesini sağlar (Aydın, 2006). Tanım yapmak gerekirse koordinasyon ya da eşgüdüm; bir amaç için bir araya gelmiş insanların, belirlenen ya da planlanan amaca ve amaçlara ulaşmak için amaçlar doğrultusunda işbirliği oluşturma ya da uyumlulaştırma çabalarının tümünü ifade etmektedir (Öztekin, 2010). Fişek (1979) ise örgütsel seviyede koordinasyonu kamu-özel sektör ayrımı yapmadan tüm örgütlerde, örgütün birimleri ve bireylerini (çalışanlarını) örgüt amaçları doğrultusunda işbirliğine, eylem birliğine yönlendirmek için yapılan çalışmaların tümü olarak tanımlamaktadır.

Koordinasyon, ya her kurumun kendi hiyerarşik yapısı içinde yöneticiler tarafından, ya ilgili tüm birimlerin kendi aralarında bir eylem birliği yapmaları suretiyle ya da temel fonksiyonu 'koordinasyon sağlamak' olan bir birim tarafından sağlanır (Aydın, 2006). Ayrıca koordinasyon, diğer kuruluşlarla işbirliği yapmayı da içermektedir. Tortop vd. (2010), koordinasyonun üç unsurundan bahsetmektedirler: Ahenkli birleştirme, işbirliği ve teşvik (özendirme).

Yukarıda belirtilen karayolu trafik güvenliği yönetim modelinde koordi-

nasyon, hedeflere ulaşmak için sistemde yer alan diğer resmi ve gayri resmi kurumlar ile özel sektörün uyguladığı programlar ve diğer kurumsal yönetim fonksiyonlarının eşgüdümü ve uyumunu ifade etmektedir. Bliss ve Breen (2009) bu anlamda koordinasyonu dört ana boyutu ile ele almaktadırlar:

- Yatay olarak hükümet kurumları arasında
- Dikey olarak merkezi hükümet ve bölge ve yerel hükümetler arasında
- Merkezi, bölgesel ve yerel seviyede hükümet, hükümet dışı ve özel sektör kurumları arasındaki ortak uygulamalar arasında
- Merkezi, bölgesel ve yerel seviyelerde parlamenter ilişkiler arasında

Günümüzde trafik güvenliği bir sistem yaklaşımı içerisinde çok sektörlü sorumluluk gerektiren ve oldukça iddialı hedeflere odaklı bir alan olarak görülmektedir. Güvenli Sistem yaklaşımı karayolu ulaşımına ve topluma maddi ve manevi zararlar veren trafik ölüm ve yaralanmalarını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşım karayolu trafik sisteminde yol kullanıcıları için güvenliğin sağlanmasına yönelik çalışmaların, hava kirliliğini, sera gazı salınımlarını ve enerji sarfiyatını azaltmaya yönelik çalışmalarla entegre bir şekilde ele alınmasını öngörmektedir. Karayolu trafiğinin güvenli işleyen bir sistem haline getirilmesi, karayolu trafik güvenliği yönetiminin bir lider kurum öncülüğünde organize edilerek sistemin bir parçası olan bütün birimlerin çalışmalarının ortak hedef doğrultusunda eşgüdümünün sağlanmasını zorunlu kılmaktadır.

1.2. Karayolu Güvenliği Yönetiminde Lider Kurum ve Koordinasyon Görevi

Dünya Sağlık Örgütü'nce yayınlandığı 2004 yılından beri bütün dünyada takip edilen ve karayolu trafik güvenliği programlarına esas teşkil eden "Karayollarında Trafik Kazalarının Önlenmesi Dünya Raporu"nda yol güvenliği programları için bir dizi öneriler sunulmuştur. Bunlardan birincisi ulusal trafik güvenliği alanındaki çalışmalarda öncülük edecek bir "lider kurum" belirlenmesidir (WHO, 2004). Bu öneri; karar verme, kaynakların kontrolü ve trafik güvenliği ile ilgili bütün kurumlar arasında eşgüdümü sağlamaktan sorumlu olan resmi bir otoritenin ve bu otoritenin ortaya koyması gereken kurumsal liderliğin önemini vurgulamaktadır. Dünya Sağlık Örgütü'nün adı geçen raporu sonrasında yayınlanan diğer rapor ve makalelerde de bir ulusal trafik güvenliği stratejisi ve bu stratejiyi uygulayacak bir lider kurumun gerekliliği vurgulanmaktadır (OECD, 2008; WHO, 2009b; SafetyNet, 2009).

Trafik güvenliği çok sektörlü bir alan olup, genel olarak aşağıdaki görevleri yerine getiren kamu kurum ve kuruluşları ile mesleki kuruluşlar ve sivil toplum örgütlerinin ortak faaliyet alanıdır:

- Strateji geliştirme, planlama, analiz
- Eğitim, bilgilendirme ve bilinçlendirme
- Finansman ve yolların yapım, bakım ve onarımı
- Araç standartlarının ve tiplerinin belirlenmesi
- Denetim
- İlk ve acil yardım

Trafik sisteminin güvenli bir şekilde işlemesi için yürütülmesi zorunlu olan bu görevler ve sorumluluklar ulaştırma, eğitim, sağlık ve içişleri gibi birçok farklı bakanlık ve kurum arasında paylaşılmıştır. Güvenli sistem anlayışı doğrultusunda, trafik sorunu artık yukarıdaki görevleri yerine getiren kurumların bireysel olarak yürüttükleri projeler veya bağımsız olarak geliştirdikleri önlemlerle değil, ulaşım sistemini oluşturan bütün unsurların etkileşim halinde oldukları bir sistem anlayışı içerisinde ele alınmaktadır. Bu anlayış kaçınılmaz olarak, hem trafik güvenliği için stratejiler geliştirilmesi hem de bu stratejiler doğrultusunda geliştirilen önlemlerin yürütülebilmesi için etkili bir koordinasyon birimini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle, değişik resmi kurumlar, yerel birimler, meslek kuruluşları ve diğer sivil toplum örgütleri arasında koordinasyonu sağlayacak ve karayolu trafik güvenliği yönetimi modelinde belirtilen kurumsal yönetim fonksiyonlarını icra edecek seviyede yetkilerle donatılmış bir lider kuruma ihtiyaç duyulmaktadır.

Lider kurum, hükümet içerisinde ulusal karayolu trafik güvenliği stratejisinin belirlenmesi ve kurumsal yönetim fonksiyonlarının belirlenmiş hedefler doğrultusunda sonuç odaklı olarak gerçekleştirilmesinden sorumludur. Bu sorumluluk, trafik güvenliği politikalarının belirlenerek uygulanışının koordine edilmesinin yanı sıra, trafik güvenliği alanında liderlik yapma ve bir icra organı olarak gerektiğinde kamuya hesap vermeyi de içermelidir (Abouraad and El-senaar, 2006).

Birçok ülkede trafik güvenliği politika ve stratejilerinin belirlenmesi ve yürütülmesi için bir lider kuruluş belirlenmiştir. Dünya Sağlık Örgütü'nce hazırlanan Karayolu Trafik Güvenliği Global Durum Raporu verilerine göre toplam 177 ülkenin 153'ünde (%86) lider bir kurum bulunmaktadır (WHO, 2009a). Ancak bu kurumların yaptırım güçleri, sahip oldukları yetkiler ve siyasi destek birçok ülkede etkin çalışabilmeleri için yeterli değildir. Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisi'nin Karayolu Trafik Güvenliği Avrupa Durum Raporu'nda ise

bölgeye dahil toplam 49 ülkenin %90'ı trafik güvenliği alanında lider bir kurum yetkilendirmiştir (WHO, 2009b). Bu kurumlar ya bakanlıklar arası veya tek bir bakanlık bünyesinde faaliyet gösteren organizasyonlar olarak yapılandırılmıştır. Lider kurumun tek bir bakanlığa bağlı olduğu durumlarda, bu kurumların İçişleri bakanlığına bağlı olduğu eski Sovyet ülkeleri hariç diğer ülkelerin tamamına yakınında lider kurumlar ulaştırma bakanlıkları bünyesinde faaliyet göstermektedir.

Karayolu trafik güvenliği yönetiminde koordinasyon görevi yüklenen lider kurumun teşkilatlanması konusunda farklı ülkelerde farklı modeller geliştirildiği görülmektedir. Bliss ve Breen, trafik güvenliği yönetimi alanında en iyi uygulamaların olduğu ülkelerde lider kurumun yetkilendirilmiş bağımsız bir kurum veya komite, paydaş hükümet kumullarının temsil edildiği bir kurul, ulaştırma bakanlığı bünyesinde veya hükümet başkanına doğrudan bağlı bir kurum olabildiğini belirtmektedirler (2009). Bu lider kurumlar, görevlerinin birçoğunu kendileri yürüttüğü gibi gerektiğinde yerel yönetimlere, diğer kamu veya özel kuruluşlara veya araştırma merkezlerine vs devredebilmektedirler. Şekil 2'de en iyi uygulamaların olduğu ülkelerdeki lider kurumlar ve teşkilatlanmaları görülmektedir (Bliss ve Breen, 2009).

Bağımsız Lider Kurumlar	• Kara Ulaştırma Güvenliği Otoritesi (Land Transport Safety Authority), Yeni Zelanda • Ulusal Karayolu Trafik Güvenliği Kurumu (National Highway Traffic Safety Administration), A.B.D.
Lider Kurum olarak Ulaştırma Bakanlığı	• Ulaştırma Bakanlığı (Department for Transport), İngiltere • Ulaştırma, Kamu Hizmetleri ve Su Yönetimi Bakanlığı (Ministry of Transport, Public Works and Water Management), Hollanda
Lider Kurum olarak Karayolu Otoritesi	• İsveç Karayolu Kurumu (Swedish Road Administration), İsveç • VicRoads, Viktorya Eyaleti, Avustralya
Devlet-Hükümet Başkanına bağlı Bağımsız Lider Kurum	• Karayolu Güvenliği Bürosu (Office of Road Safety), Batı Avustralya Eyaleti, Avustralya

Şekil 2: Karayolu Trafik Güvenliği Yönetiminde "Lider Kurum" Yapılanmaları

Yukarıda belirtilen kurumlar karayolu trafik güvenliği alanında uzun zamandan beri faaliyet gösteren ve karayolu trafik güvenliği yönetiminde etkinlikleriyle öne çıkan kurumlardır. Bu kurumların teşkilatlanmalarındaki farklılıklar, hedeflenen sonuçlara ulaşmak için gereken koordinasyonun değişik şekillerde sağlanabileceğini göstermektedir. Trafik güvenliği alanında en iyi uygulama örnekleri olarak gösterilen bu ülkelerdeki teşkilatlanma modellerinin bir kısmı uzun yıllar süren gelişmeler sonucu ortaya çıktığı gibi bir kısmı da yakın geçmişte yapılandırılmıştır. Bliss ve Breen en iyi uygulama örneklerindeki lider kurum teşkilatlanmaları ve faaliyetlerinin karayolu trafik güvenliğine katkıları ile ilgili olarak iki önemli hususu belirtmektedirler (2009). Birincisi, karayolu güvenliği yönetiminden sorumlu olanların ülkelere özgü karşılaştıkları çok farklı durumlar göz önüne alındığında, lider kurum yapılanmalarından herhangi birisi diğerlerine göre daha üstün değildir. Ancak, yeterli insan, teknik ve mali kaynaklara sahip merkezi bir kurum mutlaka gereklidir. 13 ülkenin trafik güvenliği yönetim sistemlerinin incelendiği başka bir çalışmada da örgütsel yapı nasıl olursa olsun, başarı veya başarısızlığı etkileyen ana nedenin yeterli insan ve mali kaynak sağlanması olduğu belirtilmektedir (Aeron-Thomas vd, 2002). İkincisi, liderlik fonksiyonu, etkili koordinasyon düzenlemelerinden daha önemlidir. Yeterli kaynaklara ve yaptırım gücüne sahip bir lider kurum desteği olmadan, trafik güvenliğinden sorumlu birçok kuruluş arasında koordinasyon sağlanmasında başarı olasılığı yok denecek kadar düşüktür.

Çok sektörlü faaliyetlerin koordinasyonu karmaşık ve zor bir görevdir ve liderlik fonksiyonuyla doğrudan ilgilidir. Bu görevi yerine getirecek olan kurumun gerekli yetki ve yaptırım gücüne sahip olması şarttır. Bazı az ve orta gelişmiş ülkelerde, trafik güvenliği alanında liderlik fonksiyonunu ve koordinasyon görevini yerine getirmek için ulusal trafik güvenliği kurulları kurulmuştur. Ancak bu koordinasyon modelinin, yaptırım gücüne sahip yetkili bir kurumun desteği ve yeterli mali ve teknik kaynaklar olmadan başarılı olmasının mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir (WHO, 2009a).

Etkin bir karayolu trafik güvenliği yönetimi teşkilatlanmasına sahip ülkelerde trafik güvenliğinin sağlanmasına yönelik kurumsal yönetim fonksiyonları başarı ile yerine getirildiğinden, bu ülkelerde trafik kazaları ve kazalardan kaynaklanan maddi ve manevi kayıplar da daha az olmaktadır. Zira bu ülkelerde, karayolu trafik güvenliği politika ve stratejilerinin belirlenerek, bu stratejiler doğrultusunda geliştirilen önlemlerin eşgüdüm içerisinde yürütülmesinden sorumlu, süregelen siyasi ve mali desteğe ve yaptırım gücüne sahip bir lider kurum bulunmaktadır.

2. SUNFLOVVER ÜLKELERİNDE KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİNİN KOORDİNASYONU

Bu çalışmada, trafik güvenliği alanında geliştirdikleri program ve stratejilerle güvenli sistem yaklaşımının oluşmasına ve gelişmesine yol açan, bu programların eşgüdüm içerisinde uygulanması için kurulan karayolu trafik güvenliğinden sorumlu lider kurumlarının etkinliği ile ön plana çıkmış İsveç, İngiltere ve Hollanda'nın karayolu trafik güvenliği teşkilatlanmaları koordinasyon boyutu ile ele alınmaktadır. Öncelikle şu hususu belirtmek gerekir ki, bu üç ülke trafik güvenliği bakımından uzun yıllardır Avrupa Birliği ve dünya sıralamasında en iyi uygulama ülkeleri arasındadır. Ancak bu durum, bu ülkelerin trafik güvenliği alanındaki çalışmalarını etkilememiş; bilakis, vizyon ve stratejilerini daha iddialı hedefler koyarak geliştirmişler, idari yapılanmalarını da bu hedefleri gerçekleştirecek şekilde düzenlemişlerdir.

İsveç, İngiltere ve Hollanda'da özellikle emniyet kemeri kullanımı, alkolü araç kullanma ve taşıt güvenliği konularında geliştirilen politikalar 1980-2000 yılları arasında bu ülkelerde trafik kazalarından kaynaklanan ölümleri yarı yarıya azaltmıştır (VVegman, Lynam and Nilsson, 2004). Bu ülkelerde karayolu trafik güvenliği alanındaki etkileyici ilerlemenin nedenlerinin tespit edilmesi, uygulanan strateji ve programların incelenerek diğer Avrupa Birliği ülkelerine de aktarılabilmesi amacıyla 2002 yılında SUNflovver isimli bir proje yürütülmüştür (Koorstra vd., 2002). Projede bu üç ülkede alkolü araç kullanma, emniyet kemeri ve çocuk koltuğu kullanma ve karayolu altyapılarındaki gelişmeler kar-şılaştırılmıştır. Sonuçta, bu ülkelerdeki trafik güvenliği politikalarının, farklı yasal dayanaklara, farklı zamanlamalara ve farklı yoğunlukta olmalarına rağmen benzer müdahaleler ortaya çıkardığı tespit edilmiştir. Ayrıca, SUN ülkelerinde trafik güvenliği organizasyonunun konunun parlamentolarda açıkça tartışılması, koordinasyondan sorumlu güçlü bir lider kurum, yerel yönetimler ve merkezi yönetimler arasında etkili bir eşgüdüm, finansal destek ve trafik güvenliği alanında etkili sivil toplum örgütleri bulunması gibi benzer özelliklerinin olduğu görülmüştür (Koorstra vd., 2002; VVegman vd., 2004).

SUNflovver ülkelerinin karayolu trafik güvenliği alanında öne çıkan en önemli özellikleri trafik ölüm ve yaralanmalarında uzun yıllardır devam ettirdikleri düşük oranlardır. Üç ülke de son 15-20 yıldır karayolu trafik güvenliği alanında ölü ve yaralı sayısının belirli oranlarda azaltılmasına yönelik ölçülebilir hedefler tespit ederek, karayolu güvenliği yönetim sistemlerini bu hedeflere ulaşmak amacıyla yapılandırmalıdır.

Tablo 1'de SUNflovver ülkeleri ve Türkiye'nin 2009 yılı verilerine göre trafik

güvenliği kayıtları görülmektedir. Türkiye'deki araç sayısının bu ülkelere kıyasla çok az olmasına rağmen ölüm oranının çok fazla olması oldukça düşündürücüdür. Ancak şurası unutulmamalıdır ki, bu ülkelerin trafik güvenliğinde yakaladıkları başarı uzun yıllar süren planlı ve titiz çalışmaların bir sonucudur.

Tablo 1: SUNflovver Ülkeleri ve Türkiye'de Araç Ölüm İstatistikleri

	100.000 Kişiy e Düşen 1000 Kişiy e Düşen Ölüm Oranı Binek Araç Sayısı	
Türkiye	13,4	87
İsveç	5,2	464
İngiltere	5,4	477
Hollanda	4,8	440
DSÖ Avrupa Bölge Ortalaması	13,4	339

Kaynak: WHO European Status Report on Road Safety (WHO, 2009b)

Çok çeşitli alanlarda faaliyet gösteren paydaşların oluşturduğu çok sek- törlü bir alan olan karayolu güvenliğinde başarılı olmak için bütün paydaş birimlerin çalışmalarının yetkilendirilmiş lider bir kurum öncülüğünde etkin bir şekilde koordine edilmesi büyük önem taşımaktadır. SUNflovver ülkeleri idari ve siyasi yapıları birbiri nden farklı olmakla birlikte, karayolu trafik güvenliği yönetiminden sorumlu bir lider kurum belirlemiş ve bu kurumu yeterli şekilde yetkilendirmişlerdir. Bu ülkelerin bir diğer ortak noktası da her üçünün de belirlenmiş ulusal karayolu trafik güvenliği stratejileri ve hedefleri bulunmasıdır. Bu noktada İngiltere diğer iki ülkeden ayrılmaktadır; zira İngiltere'nin stratejik hedefleri İsveç ve Hollanda gibi bir vizyona ve bu vizyona esas teşkil eden bir felsefeye (Vizyon Sıfır ve Sürdürülebilir Güvenlik) dayanmamaktadır. Ancak, üç ülkede de karayolu trafik güvenliğinde belirlenen hedeflere ulaşılması için yürütülen programlar ve uygulamalar benzeşmektedir.

SUNflovver ülkelerinde yerel yönetimlere karayolu güvenliği alanında geniş çapta düzenlemeler yapma yetkisi verilmiş olması ve bu alanda faaliyet gösteren özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da düzenlemelere katılması, lider kurumların (bakanlık veya karayolu otoritesi) koordinasyon görevlerini ön plana çıkarmıştır. Bu kurumların etkin koordinasyon mekanizmaları geliştirmeleri, yürütülen faaliyetlerin belirlenmiş olan hedefler doğrultusunda eşgüdüm içerisinde gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Özellikle merkezi hükümetler ve yerel yönetimler arasındaki dikey koordinasyonun sağlanması karayolu güvenliğinde başarıları sonuçlara ulaşılmasında önemli bir faktör olmuştur. Ayrıca, Avrupa Birliği üyesi olan SUNflovver ülkelerindeki lider kurumlar, karayolu trafik

güvenliği ile ilgili konularda standartlar belirleyen Avrupa Birliği ile de koordinasyon görevi üstlenmişlerdir.

3. TÜRKİYE'DE KARAYOLU TRAFİK GÜVENLİĞİ YÖNETİMİ

Trafik kazalarının neden olduğu ölü ve yaralı sayılarının etkileyici bir şekilde azaldığı SUNflowver ülkelerinin aksine, ülkemizde trafik kaza ve yaralı sayıları artmaya devam etmekte, ölü sayısında ise dikkate değer bir düşüş görülmemektedir. Tablo 1'de görüldüğü üzere, ülkemizde son 10 yılın trafik kaza istatistiklerine bakıldığında, kaza sayısının ciddi oranda artış gösterdiği gözlemlenmektedir.

Tablo 2: Ülkemizde Son 10 Yılın Genel Kaza İstatistikleri²

Yıl	Kaza Sayısı	Ölü Sayısı	Yaralı Sayısı
2000	500.664	5.566	136.406
2001	442.960	4.386	116.202
2002	439.958	4.169	116.045
2003	455.637	3.959	117.551
2004	537.352	4.427	136.437
2005	620.789	4.505	154.086
2006	728.755	4.633	169.080
2007	825.561	5.007	189.057
2008	950.120	4.236	184.468
2009	1.053.346	4.324	201.380
2010	1.104.388	4.045	211.496
2011	1.228.928	3.835	238.074
TOPLAM	8.888.458	53.092	1.970.282

Kaynaklar: Emniyet Genel Müdürlüğü; Trafik Sigortaları Bilgi Merkezi (TRAMER)

Tablo 2'de sunulan resmi istatistikler son 10 yılda yaklaşık 50.000 insanımızın trafik kazalarında öldüğünü, iki milyona yakın insanımızın da yaralandığını göstermektedir. Yani Türkiye'deki yollarda her gün yaklaşık 14 kişi hayatını

² Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluk bölgesinde meydana gelen trafik kaza bilgilerini kapsamaktadır. 2008-2010 Yıllarında tarafların anlaşarak kendi aralarında tutanak tanzim ettiği maddi hasarlı trafik kaza sayıları dahil edilmiştir.

kaybetmektedir. Ancak şunu vurgulamak gerekir ki, resmi istatistikler sadece kaza yerinde kayda geçen ölü ve yaralı sayısını belirtmektedir. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, kazadan belli bir süre sonra (genellikle 30 gün) kazanın neden olduğu yaralanmalardan dolayı ölenleri tespit edecek bir sistem ülkemizde mevcut değildir. 2008 yılında Sayıştay Başkanlığınca hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan "Trafik Kazalarını Önleme Faaliyetleri" performans denetimi raporu da bu eksikliği belirtmektedir. Sayıştay denetçilerince 2006 yılında 9 ilimizde³ yerinde yapılan denetimlerde toplam ölü sayısı istatistiklere 988 olarak yansımışken, resmi ve özel hastanelerden elde edilen sonuçlara göre gerçekte bu rakamın 2053 olduğu belirlenmiştir (Sayıştay, 2008). Buna göre, tedavi esnasında hayatını kaybeden 1065 (%108) kişi trafik kaza istatistiklerine girmemiştir. Bu oranı resmi istatistiklere yansıttığımızda, son 10 yılda gerçekte 102.000'in üzerinde insanımızın öldüğü ortaya çıkmaktadır. Yani aslında son 10 yılda her gün 28 insanımız trafikte hayatını kaybetmiştir. Sonuçta, kaza sonrası tedavi esnasında hayatını kaybedenler de değerlendirildiğinde ülkemizde yılda ortalama 10 bin kişinin yollarda öldüğü gerçeği trafik sorununun korkunç boyutunu bütün çıplaklığıyla ortaya koymaktadır.

Trafik güvenliği konusunda ölçülebilir hedeflerin tespitine dayalı uzun vadeli ulusal politikaların ve bunlara uygun stratejilerin belirlenmesi son derece önemlidir. Ülkemizde karayolu trafiği, 13.10.1983 tarihinde yürürlüğe giren ve sonrasında birçok kez değişikliğe uğrayan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na düzenlenmiştir. Karayolları Trafik Kanunu ile trafik güvenliğine ilişkin olarak toplam 15 kurum, kuruluş ve kurula görev ve yetki verilmiştir. Bu durum ülkemizde trafik güvenliği konusundaki çok başlılığı ve koordine eksikliğini ortaya koymaktadır. Aslında, trafik güvenliği alanında ulusal ölçekte hedefler ve stratejiler belirlenmesi ve kurumlar arası koordinasyon sağlanması amacı ile Karayolları Trafik Kanunu'nda yapılan bir değişiklik ile 1997 yılında Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu (KGYK) ve Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu (KTGK) oluşturulmuştur. Başkanlığını Başbakan'ın yaptığı KGYK, ilgili kurumlar üzerinde yaptırım gücüne sahip, kurumlar üstü bir nitelik taşımasına rağmen etkin olarak çalışmamaktadır. Bu kurul yılda iki defa toplanması gerektiği halde, 2008 yılı Sayıştay raporunda belirtildiği üzere sadece 1997 ve 1998 yıllarında birer defa olmak üzere toplam iki kez toplanmış ve söz konusu toplantılar da dahil olmak üzere kuruluş amacına yönelik herhangi bir çalışma gerçekleştirmemiştir (Sayıştay, 2008).⁴

3 Bu illerimiz: Adana, Afyonkarahisar, Bursa, Gaziantep, İstanbul, Konya, Mersin, Samsun ve Trabzon.

4 KGYK, 14 yıllık bir aradan sonra, 30 Mayıs 2012 tarihinde toplanmış ve trafik güvenliği ko-

Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun etkin çalışmaması bir yönüyle bu kurulun yapısından kaynaklanmaktadır. KGYK, Başbakan'ın başkanlığında Adalet, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Orman Bakanları ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Bağlı Olduğu Bakan ile Jandarma Genel Komutanı, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Karayolları Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır⁵. Karayolu trafiğinden sorumlu kurum ve kuruluşların en üst seviyede temsil edilmesi ve Başbakanın başkanlığında toplanması, KGYK'nın işlevselliğinin önünde bir engel teşkil etmektedir. Aslında kurulun bu üst düzey yapısı karayolu trafik güvenliğine verilen önemi göstermesine rağmen, terör ve ekonomik sorunların sürekli olarak ülke gündemini meşgul etmesi, trafik güvenliğinin üst düzeyde kapsamlı olarak ele alınmasını ve bu konuda siyasi irade ortaya konulmasını engellemektedir.

Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu (KTGK) ise Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri Başkanının başkanlığında, Karayolu Güvenliği Yüksek Kuruluna katılan kamu kurumlarının en az daire başkanı seviyesinde görevlileri, Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu temsilcisi ile İçişleri Bakanlığınca uygun görülen trafik ile ilgili üniversite, Türkiye Mimar ve Mühendis Odaları Birliği, Türkiye Trafik Kazalarını Önleme Derneği ve Trafik Kazaları Yardım Vakfının birer temsilcisi ve Başkent Büyükşehir Belediye Başkanından oluşmaktadır. Ayda bir kez toplanan kurul, Trafik Hizmetleri Başkanlığınca trafik hizmetlerinin çağdaş ve güvenli bir şekilde yürütülmesi amacıyla önerilen veya katılacak temsilcilerce önerilecek önlemlerin uygulanabilirliğini tartışarak karara bağlamaktadır. KTGK'nun, ilgili kurum ve kuruluşlar üzerinde yaptırım gücü olmayıp, öneri niteliğinde kararlar almaktadır. Bu önerilerin değerlendirilerek karara bağlanması ve bu kararların yaşama geçirilmesi için gerekli koordinasyon önlemlerinin belirlenmesi ancak KGYK tarafından değerlendirilmektedir. KGYK'nın, yukarıda belirtildiği üzere, etkin çalışmaması ise Karayolu Trafik Güvenliği Kurulunca alınan kararların çoğunlukla öneri niteliğinde kalmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde belirlenmiş bir ulusal ulaşım politikası olmaması, bu politika doğrultusunda trafik güvenliği konusunda belirlenmiş vizyon, hedefler, stratejiler ve planlar dahil olmak üzere sistematik bir yaklaşım bulunmaması ve trafik güvenliği konusunda finansmanın çok sınırlı olması ve birçok kuruluş arasında

nusunda bir dizi kararlar almıştır. Ancak, kurul toplantısı bu makalenin yazılma aşamasında gerçekleştirilmediğinden, kararların değerlendirilmesi mümkün olmamıştır.

⁵ Karayolları Trafik Kanunu Mad. 4.

bölünmüş olması karayolu trafik güvenliği yönetimi bakımından ülkemizdeki durumu özetlemektedir. Trafik güvenliği konusunda sorumluluğun birçok kuruluş arasında bölünmüş olması ve koordinasyondan sorumlu kurulların işlevsel olmaması ciddi bir yönetim zafiyeti doğurmaktadır. Trafik güvenliği konusunda ulusal düzeyde mevcut bir stratejinin ve böyle bir stratejinin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlayacak siyasi iradenin bulunmaması ise sistemdeki unsurların münferit olarak gerçekleştirdikleri çalışmaların sonuçlarının sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Oysa karmaşık bir yapı olan trafik sistemini oluşturan unsurların tek tek değil de birbirleri ile işbirliği halinde ve etkileşim içerisinde, ortak hedefleri gerçekleştirmek için hareket etmeleri gerekmektedir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde karayolu güvenliği birçok kurum, kuruluş ve sektörün ortak faaliyet alanı haline gelmiştir. Bu çok sektörlü yapı, trafik güvenliği alanında geliştirilen önlemlerin başarılı olabilmesi için eşgüdüm içerisinde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Bu anlamda geliştirilen önlemlerin organizasyonu, koordinasyonu ve yönetimi için de gerekli yetkilerle donatılmış bir lider kurumun belirlenmiş olması gerekmektedir.

Bu makalede karşılaştırılan SUNflowver ülkelerinde trafik güvenliği yönetiminin en belirgin özelliği, ölçülebilir hedefler konularak bu hedefleri gerçekleştirmek için stratejiler belirlenmesi ve bu stratejilerin yaptırım gücü olan bir lider kurum öncülüğünde koordine edilerek yürütülmesidir. Ayrıca, İsveç ve Hollanda'da genel anlamda karayolu trafik güvenliği ve spesifik olarak belirlenen stratejiler birbirine çok benzeyen Vizyon Sıfır ve Sürdürülebilir Güvenlik vizyonlarına dayanmaktadır. Bu vizyon ve stratejiler karayolu trafik güvenliği yönetiminde en son nokta olan Güvenli Sistem yaklaşımının temelini oluşturmuşlardır. Karayolu güvenliğini bir sistem yaklaşımı doğrultusunda ele alan SUNflowver ülkeleri, özellikle ölümlü ve yaralanmalı trafik kazalarının en önemli nedenleri olan emniyet kemeri kullanmama, aşırı hız ve alkolü araç kullanma konularında geliştirdikleri önlemler ve bu önlemlerin taşıt ve yol güvenliğindeki gelişmelerle birlikte ele alınarak karayolu güvenliği alanındaki bütün paydaşların belirlenen hedefler doğrultusunda etkin bir şekilde koordine edilmesiyle trafik ölüm ve yaralanmalarında çarpıcı azalmalar sağlamışlardır.

SUNflowver ülkeleri ayrıca, karayolu güvenliği planlarını ulusal ulaşım planları içerisine almışlar ve karayolu güvenliği planlarının yürütülmesinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını artırarak merkezi hükümetten mali des-

tek sağlamışlardır. Bu ülkelerin trafik güvenliği alanındaki başarılarının bir nedeni de, trafikteki ölüm ve ciddi yaralanmaları, etkinliği kanıtlanmış ve düşük maliyetli tedbirlerle önlenebilecek bir olgu olarak görmeleri ve bütün faaliyetlerini bu yönde koordine etmeleridir.

Karayolu trafik güvenliği alanında görev ve sorumlulukları olan birimlerin görevlerini başarıyla yerine getirmeleri trafik güvenliğinin etkinliği açısından yeterli değildir. Her birim ve kurum aynı zamanda diğer kurumlarla uyumlu bir şekilde çalışırsa bütün olarak karayolu güvenliğinde başarıdan söz edilebilir. Bütün birim ve kurumların belirlenmiş olan ortak hedefler doğrultusunda eşgüdüm içerisinde çalışmaları etkin bir koordinasyon ile mümkündür. Karayolu trafik güvenliği alanında başarılı olan ülkelerdeki durum, etkin bir koordinasyonun yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, yaptırım gücü olan bir lider kurum öncülüğünde yürütülmesi ile sağlandığını göstermektedir.

Ülkemizde karayolu trafik güvenliğinde yetki ve sorumlulukların çok çeşitli kurum ve kuruluşlar arasında paylaşılmış olmasına rağmen bu birimlerin ortak hedefler doğrultusunda uyum içerisinde çalışmalarını koordine edecek bir kurumun bulunmaması, karayolu güvenliği çalışmalarını her birimin kendi alanında yürüttüğü faaliyetler ile kısıtlı kılmaktadır. Aslında bu koordinasyondan sorumlu olan Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun işlevsel olmaması ve ulusal seviyede bir karayolu güvenliği politikası bulunmaması, münferit olarak yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının sınırlı kalmasına neden olmaktadır. Oysa karayolu güvenliğinde başarılı olan ülkelerde görüldüğü üzere başarıya, ulusal politika ve stratejilere dayalı olarak geliştirilen eylem planlarının karayolu güvenlik sistemini oluşturan birimlerce ortak hedefler doğrultusunda eşgüdüm içerisinde yürütülmesi ile ulaşılmaktadır. Ulusal politika, strateji ve eylem planlarının siyasi irade tarafından benimsenen ve desteklenen bir vizyona dayalı olması ise başarıyı artırmaktadır.

Karayolu trafik güvenliğinin belirlenmiş ulusal bir politika ve strateji doğrultusunda ele alınmadığı ülkemizde, her birim kendi görev alanında yürüttüğü faaliyetler ile başarılı olmaya çalışmaktadır. Ancak yukarıda belirtildiği üzere bu çalışmaların sonucu münferit başarılar olarak kalmaktadır. Oysa bu birimlerin faaliyetlerinin, örneğin "2020 yılına kadar trafikteki ölü sayısı %40 oranında azaltılacak, emniyet kemeri kullanımı %80'in üzerine çıkarılacak, aşırı hız ve alkollü araç kullanımından kaynaklanan kazalar %80 azaltılacak" gibi ulaşılabilir ve ölçülebilir hedefleri gerçekleştirmek için belirlenen ulusal stratejiler doğrultusunda koordine edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde her birim belirlenen hedefleri gerçekleştirmek için kendi üzerine düşen görevleri yerine getirmek

için çalışacak, koordinasyondan sorumlu lider kurum bu çalışmaların uyum içerisinde yürütülmesinden sorumlu olacak, gerekirse birimlerden hesap soracak ve kamuya hesap verecektir.

Bir ülkedeki karayolu trafik güvenliğinin kurumsal ve teşkilat yapısı trafik güvenliği çalışmalarının başarısı açısından çok önemlidir. Ülkeler, yukarıda belirtilen kurumsal yönetim fonksiyonlarını gerçekleştirmek için değişik organizasyon modelleri geliştirmişlerdir. Karayolu trafik güvenliği yönetiminde başarılı ülkelerdeki ortak özellik, görevlerini yapması için kanuni yetkilere ve yeterli kaynaklara sahip, yaptırım gücü olacak kadar yüksek bir konumda bulunan, parlamento ve hükümet tarafından güçlü bir şekilde desteklenen ve yeterli sorumluluk ve otoriteye sahip koordinasyondan sorumlu bir lider kurum bulunmasıdır. Ülkemizde trafik güvenliği alanındaki mevcut idari yapılanmanın ve koordinasyondan sorumlu olan Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun işlevsel olmadığı ortadadır. Bu durum, karayolu güvenliğinin iyileştirilmesi için ya mevcut yapıdaki aksaklıkların giderilmesi ya da yeni bir kurumsal yapılanmayı gerekli kılmaktadır.

Başbakanın başkanlığında ilgili Bakanlar seviyesinde teşkilatlanmış olan Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun mevcut idari yapısı ile etkin bir şekilde çalışması mümkün görülmemektedir. Ayrıca, trafik güvenliği alanında liderlik ve koordinasyon görevini yerine getirmek için bazı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görülen trafik güvenliği kurullarının başarılı olmadığı değerlendirilmektedir (WHO, 2009a). Bu durumda, ülkemiz açısından karayolu trafik güvenliğinin kurumsal olarak yeniden yapılandırılmasının gerekliliği açıktır.

Bu makalede incelenen SUNflower ülkelerinde karayolu güvenliği, İngiltere ve Hollanda'da lider kurum olarak Ulaştırma Bakanlığı'nın, İsveç'te ise Karayolu Otoritesi'nin öncülüğünde yapılandırılmıştır. Ayrıca, trafik güvenliği alanında başarılarıyla ön plana çıkan Yeni Zelanda ve Amerika Birleşik Devletleri'nde ise karayolu güvenliğinin bağımsız lider kurumlar öncülüğünde yapılandırıldığı görülmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında ülkemizde karayolu trafik güvenliğinin yapılandırılması için önerimiz Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nun (KGYK) kaldırılarak bir lider bakanlığın tayin edilmesi veya Başbakanlık bünyesinde bağımsız bir trafik güvenliği müdürlüğü kurulmasıdır. Her iki seçenekte de mevcut yapı içerisinde faaliyet gösteren kamu kurumları görevlerine devam etmekle birlikte mutlak surette bazı yasal düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Karayolu iyileştirmesi ve Trafik Güvenliği Projesi kapsamında hazırlanan Ulusal Trafik Güvenliği Programı da benzer öneriler sunmuştur (KGM, 2001).

Bir lider bakanlık tayin edilmesi durumunda bu bakanlık Ulaştırma Ba-

kanlığı veya İçişleri Bakanlığı olmalıdır. Ancak bu lider bakanlık bünyesinde karayolu trafik güvenliğinden tümtüyle sorumlu olacak özel bir birim kurulmalı veya mevcut olan Karayolu Genel Müdürlüğü veya Emniyet Genel Müdürlüğü gibi bir alt birim yetkilendirilmelidir. Mevcut kurumsal yapı içerisinde Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Hizmetleri Başkanının başkanlığında faaliyet gösteren Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu'nun (KTGK) altyapı ve deneyimleri dikkate alındığında, lider bakanlığın İçişleri Bakanlığı ve alt birimin de Emniyet Genel Müdürlüğü olması kanımızca daha uygun olacaktır. İkinci alternatif ise Başbakanlık bünyesinde bağımsız bir Karayolu Trafik Güvenliği Müdürlüğü kurulmasıdır. Bu birime yüklenecek yetki ve sorumluluklar dikkate alındığında idari yapılanma içerisinde bu kurumun müsteşarlık seviyesinde yapılandırılması daha akılcı olacaktır (Karayolu Trafik Güvenliği Müsteşarlığı). Bu durumda mevcut Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu (KTGK) da bu yapının bir alt birimi olarak değerlendirilebilir.

Ülkemizde karayolu trafik güvenliğinden sorumlu lider kurum olarak, yukarıda kısaca belirtilen iki alternatiften Başbakanlık bünyesinde ve ilgili bakanlıklar üstü tam bağımsız bir kurumun daha etkin olacağı kanaatindeyiz. Bu seviyede yapılandırılacak olan kurum, yatay ve dikey koordinasyonun sağlanmasında daha etkili olacaktır. Böyle bir kurumun yapılandırılması için mevcut Karayolları Trafik Kanunu ve ilgili yönetmelikler başta olmak üzere bir dizi yasal düzenlemeler kaçınılmaz olacaktır. Ancak daha önemli olan husus, siyasi karar vericilerin trafik kazalarından kaynaklanan insani ve mali kayıpların etkili müdahaleler ile önlenebileceği konusunda iradelerini ortaya koyarak gerekli düzenlemeler konusunda kararlılık göstermeleri ve destek sağlamalarıdır. Karayolu trafik güvenliği alanındaki başarının temel şartı, teşkilatlanmanın şekli ne olursa olsun trafik sorunun çözümüne yönelik sürekli ve kalıcı bir siyasi iradenin bulunmasıdır.

KAYNAKÇA

- Abouraad, S. ve Elsenaar, P. (2006).** "Road safety management in ES- CWA countries: critical issues in implementation". ESCWA-WHO Regional Conference, Cairo, 20-21 December 2006.
- Aeron-Thomas, A., Dovvning, A. 3., Jacobs, G.D., Fletcher, J.P., Des- Iby, T. ve Silcock, D.T. (2002).** A Review of Road Safety Management and Practice: Final Report. Crowthorne, Transport Research Laboratory and Babbie Ross Silcock (TRL Report PR/INT216/2002).

- Aydın, A.H. (2006).** Kamu Yönetimi ve Polis. Gazi Kitabevi; Ankara.
- Bliss, T. ve Breen, 3. (2009).** Implementing the Recommendations of the World Report on Road Traffic Injury Prevention. Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms, Investment Strategies and Safe System Projects. Washington, D.C.: The World Bank Global Road Safety Facility.
- ENHIS (European Environment and Health Information System), (2009).** Mortality from Road Traffic Injuries in Children and Young People. Fact Sheet, December 2009.
- Fişek, K. (1979).** Yönetim. A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- KGM (Karayolları Genel Müdürlüğü), (2001).** Türkiye Cumhuriyeti Karayolu İyileştirmesi ve Trafik Güvenliği (KİTGi) Trafik Güvenliği Projesi, Türkiye İçin Ulusal Trafik Güvenliği Programı, Ana Rapor. Ankara.
- Koornstra, M., Lynam, D., Nilsson, G., Noordzij, P., Pettersson, H.E., Wegman, F. ve Wouters P. (2002).** SUNflower: A Comparative Study of the Development of Road Safety in Sweden, the United Kingdom and the Netherlands. Dutch Institute for Safety Research.
- Land Transport Safety Authority (2000).** Road Safety Strategy 2010. A Consultation Document, National Road Safety Committee, Land Transport Safety Authority, Wellington: New Zealand.
- McMahon, K. (2008).** "Road safety strategy and targets: a retrospective and prospective view". Behavioural Research in Road Safety 2008: Eighteenth Seminar. London: Department for Transport.
- Öztekin, A. (2010).** Yönetim Bilimi. Siyasal Yayınevi. Desen Ofset A.Ş.; Ankara.
- SafetyNet (2009).** Road Safety Management, http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/pdf/road_safety_management.pdf (erişim tarihi: 13 Eylül 2011).
- Sayıştay Başkanlığı (2008).** Performans Denetimi Raporu: Trafik Kazalarını Önleme Faaliyetleri, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı.
- Tingvall, C. (1998).** "The Swedish Vision zero' and how parliamentary approval was obtained", Road Safety Research, Policing and Education Conference Proceedings. Wellington, New Zealand. 16-17 November 1998.

- Tingvall, C. ve Havvorth, N. (1999).** "Vision Zero - an ethical approach to safety and mobility" Paper presented to the 6th ITE International Conference Road Safety & Traffic Enforcement: Beyond 2000, Melbourne, 6-7 September 1999.
- Tortop, İM., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer M. A. (2010).** Yönetim Bilimi -Gözden geçirilmiş 8. Baskı-. Nobel Yayın Dağıtım, Anlara.
- Wegman, F. (2001).** Transport Safety Performance Indicators. Brussels, European Transport Safety Council.
- Wegman, F. ve Aarts, L. (2006).** Advancing Sustainable Safety. Leischen- dam, SWOV Institute for Road Safety Research.
- Wegman, F., Eksler, V., Hayes, S., Lynam, D., Morsink, P. ve Opee, S. (2005).** SUNflower+6: A Comparative Study of the Developments of Road Safety in the SUNflower+6 Countries, Final Report. SWOV Institute for Road Safety Research, Leidschendam; The Netherlands.
- Wegman, F., Lynam, D. ve Nilsson, G. (2004).** "SUNflower: A Comparative Study of the Developments of Road Safety in Sweden, the United Kingdom, and the Netherlands." ITE 2004 Annual Meeting and Exhibit. Lake Buena Vista, Florida. 1-4 August, 2004.
- WHO (World Health Organization), (2004).** VWorld Report on Road Traffic Injury Prevention. Geneva: VWorld Health Organization.
- WHO (VWorld Health Organization), (2009a).** Global Status Report on Road Safety: Time for Action. Geneva: VWorld Health Organization.
- WHO (VWorld Health Organization Regional Office for Europe), (2009b),** European Status Report on Road Safety: Towards Safer Roads and Healthier Transport Choices. Copenhagen: VWorld Health Organization Regional Office for Europe.

VATANDAŞLARIN BELEDİYE HİZMETLERİNDEN MEMNUNİYETİ KARATAY BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yrd.Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ*
Şerafettin KARAYILDIRIM**

ÖZET

Günümüzde yerelleşme politikalarının ön plana çıkması ile birlikte kamu hizmetleri sunumunda belediyelerin önemi daha da artmıştır. Belediyeler vatandaşlara olan yakınlığı nedeniyle vatandaşların kamu hizmetleri ile ilgili beklentilerini ve taleplerini öğrenme ve bunları karşılama konusunda büyük bir avantaja sahiptirler. Bu çalışmada Konya'nın Karatay ilçesi belediye sınırları içerisinde yaşayan 18 yaş ve üstü vatandaşların belediyenin sunmuş olduğu hizmetlerden memnuniyet derecesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte vatandaş memnuniyetinin eğitim, yaş ve gelir grubuna göre değişip değişmediği de analiz edilmeye çalışılmıştır. Sonuçta bazı hizmetlerden memnuniyetin yaş eğitim ve gelir grubuna göre değiştiği görülmüştür. Böylece belediyenin vatandaş memnuniyetini sağlama konusunda bazı vatandaş grubuna daha fazla önem vermesi gerektiği ortaya çıkmıştır.1

Anahtar Kelimeler: Belediye, Kamu Hizmeti, Kalite

ABSTRACT

Citizen Satisfaction With Municipal Servicesexample Of Karatay Municipality

Today, v/ith the localization policies coming to the forefront, the importance of munici- palities in the provision of public Services has increased even further. Municipalities, beca-

1 Bu çalışmada Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Şerafettin Karayıldırım tarafından yapılan "Belediyelerde Kamu Hizmeti Sunumu ve Vatandaş Memnuniyeti: Karatay Belediyesi Örneği" isimli tezsiz yüksek lisans projesinin alan araştırmasından yararlanılmıştır.

* Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimleri Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

** Kamu Yönetimi Uzmanı

use of their proximity to citizens, have a great advantage in learning the expectations and demands of citizens about public Services and in meeting these expectations and demands. In this study, the level of satisfaction with the Services offered by the municipality of citizens living in Karatay district of Konya at the age of 18 years and older is endeavored to be put forward. In addition to this, whether citizen satisfaction differs according to education, age and income groups is also tried to be analyzed. Eventually, it has been observed that satisfaction with some Services differs according to age, education and income groups. Thus, the necessity of giving more importance to some citizen groups in providing citizen satisfaction by municipality has emerged.

Key Words: Municipality, Public Service, Quality

GİRİŞ

Küreselleşmenin meydana getirdiği değişim ve dönüşüm bir taraftan ulus devletin etkinliğine son verirken diğer taraftan bölgeselleşme, bloklaşma ve yerelleşme eğilimlerinin artmasına neden olmuştur (Arslan ve Arslan, 2010, s. 2). Bu süreçte devletin güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi tartışmaları kamu yönetimi reformlarının belirleyici unsurlarından biri olmuştur. Diğer bir unsur ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımı konusundaki tartışmalardır (Sezer ve Vural, 2010, s.214). Küreselleşme ile birlikte kamu hizmetlerinin daha verimli kılınması ve etkinleştirilmesi için halka yakın olan yerel yönetim birimleri ön plana çıkmaya başlamıştır. Halka en yakın birimler tarafından kamu hizmetlerinin üretilmesi hem halkın gerçek ihtiyacının öğrenilmesini kolaylaştırmış hem de kamu kaynaklarının etkin kullanımına katkıda bulunmuştur. Bunun yanında hizmetle ilgili kararların halka en yakın birimler tarafından alınması ve yerine getirilmesi hem zaman kaybının hem de bürokrasinin azalmasına önemli bir katkı sağlamıştır. Kamu politikalarının oluşturulması sürecine halkın ortak edilmesi ve yönetim sorumluluğunun vatandaşlar tarafından paylaşılması bu politikaların uygulanmasını da kolaylaştırmıştır (Yüksel, 2004, s.6). Ayrıca kamu hizmetini yürüten birimlerin faaliyet alanı ne kadar küçülürse, toplumun tercihlerini belirlemek ve yönetime katılmak da o kadar kolaylaşmaktadır (Eryılmaz, 2010, s. 148).

Günümüzde yerel yönetimler, bir taraftan mevcut hizmetleri daha etkin ve yaygın olarak yerine getirirken diğer taraftan yeni kamusal hizmetler sunmaktadırlar. Yerel yönetimler, yerel hizmetlerde vatandaşın seçeneklerini arttırmak ve katılımı özendirme konusunda gittikçe artan bir yükümlülük içine girmektedir. Bu nedenle giderek artan ve çeşitlenen kamusal hizmet talebini giderek azalan kaynaklarla yerine getirmek zorunda kalmaktadırlar (Ökmen, 2009, s. 26). Hem devletin güçlendirilmesi hem de özelleştirme politikalarının

tüm dünyada yaygınlaşmasıyla birlikte merkezi yönetimlerin kamu hizmetlerin sunumundaki rollerinde önemli bir azalma olmuştur. Merkezi yönetimlerin kamu hizmetlerindeki görev ve işlevleri yaşanan yerelleşme sürecinin etkisiyle birlikte yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektör kuruluşlarına devredilmektedir. Özellikle kentsel kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlere önemli işlev ve sorumluluklar yüklenmektedir (Sezer ve Vural, 2010, s. 217).

Son dönemde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin değişmesi, bu ilişkileri yeniden ölçeklendirme ve tanımlanma girişimleri merkezi hükümeti ve kamu yönetimini daha optimal, verimli, katılımcı ve adem-i merkeziyetçi olmaya zorlamıştır. Aynı zamanda merkezden sadece yerel yönetimlere değil, sivil toplum örgütlerine, vakıflara, özel ve yarı-kamusal kuruluşlara da görev, sorumluluk ve kaynak aktarılmıştır. Böylece merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin piyasa ve toplumla olan ilişkilerinin yetki, kaynak, katılım, şeffaflık, hizmet ölçeği ve kapasite gibi konularda yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir (Gül ve Özgür, 2004, s 162). 1

1. BELEDİYELER VE KAMU HİZMETİ

Yerel yönetimler içerisinde belediyeler sundukları kamu hizmeti çeşitliliği açısından ön plana çıkmaktadırlar. Belediyelerin vatandaşlara sundukları hizmetler ise ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Bununla birlikte çevresel ve teknolojik değişim ve gelişim sonucunda artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden, belediyenin payına düşenlerin sayısı da her geçen gün artmaktadır (Keleş, 2006, s. 229). Birçok devlette olduğu gibi ülkemizde de belediyeler halka en yakın kuruluşlar olarak bilinirler. Bu durumun nedeni, belediyelerin üstlenmiş oldukları görevlerin halkın günlük yaşantısını doğrudan etkilemesidir (Nadaroğlu, 1994, s.193). İmar planı yapımı ve uygulaması, çöp toplama hizmetleri, kanalizasyon hizmetleri, itfaiye hizmetleri, aydınlatma hizmetleri, mezbaha ve balıkthane ve modern haller ile ilgili hizmetler, bahçe ve parkların düzenlenmesi ile ilgili hizmetler, kent içi ulaştırma hizmetleri, kent içi su, gaz, elektrik temininin ilişkin hizmetler, eğlence ve istirahat yerlerinin temizlik, kalite ve fiyatlarının kontrolüne ilişkin hizmetler, oto-park hizmetleri, mezarlık hizmetleri, yiyecek ve içecek maddelerinin temizliği ve fiyatlarının kontrol edilmeleri ile ilgili hizmetler, nikah ve cenaze işleri ile ilgili hizmetler, semt pazarları ve oyun alanları düzenleme hizmetleri gibi hizmetler belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Belirtilen bu hizmetlerin sayısı, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Arslan, 2005, s.202). Belediyeler demokrasi açısından

önemli olduğu kadar, sunduğu hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada öne çıkan ise üstlenmiş olduğu hizmetlerin yerine getirilmesinde vatandaş memnuniyetini ne ölçüde sağladığı yani sunduğu hizmetlerle vatandaş ne kadar memnun ettiğidir.

Belediyelerin kamu hizmetlerinde halka yakın olması, kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılmasında ve halkın demokratik eğitiminin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Böylece hem hizmetin yerinde ve aynı zamanda yerinden görülmesi de sağlanmış olmaktadır (Keleş, 1995, s.3-4).

Günümüzde kentleşmenin hızlanması ve kent nüfusunun artması ile birlikte artan kamusal hizmet taleplerinin dünyanın birçok ülkesinde daha çok belediyeler tarafından yerine getirilmeye başlandığı görülmektedir (Sezer ve Vural, 2010, s.215). Kentleşmenin hızlanması ve kent nüfusunun artması, vatandaşların kamu hizmetlerinden talep ve beklentilerinin değişmesi ve çeşitlenmesi gibi faktörler kentsel hizmetlere olan talepte artışa neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilememesi alternatif olarak yerel yönetimler tarafından özellikle de belediyeler tarafından sunulması baskısının artmasına neden olmuştur (Sezer ve Vural, 2010, s.217). Kuşkusuz yerel ihtiyaçlar, yerel seçilmiş yetkililer tarafından merkezi yönetim temsilcilerine göre daha iyi saptanabilir. Çünkü merkezi yönetimin taşradaki atanmış temsilcileri başkentteki üstlerine karşı halka duydukları sorumluluktan daha fazla sorumluluk duyarlar (Çevik, 2004, s.68). Bu da bizi yerel hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin ön plana çıkması gerektiği düşüncesine götürür. Günümüzde yerel yönetimlerin sundukları kentsel hizmetler giderek daha fazla etkililik, etkinlik, kalite, tasarrufa yönelik olma, saydamlık, katılım ve halka yakınlık ölçütleri ile değerlendirilmektedir (Mengi, 1997, s.505). Kalite ve beraberinde gündeme gelen vatandaş memnuniyeti, aynı zamanda yerel kamu kaynaklarının da etkin kullanıldığını ve verimli bir yönetim sergilendiğini de ifade etmektedir (Duman ve Yüksel, 2008, s. 43).

Günümüzde vatandaşın kamu hizmeti anlayışı da değişmeye başlamıştır. Geleneksel yönetim anlayışında devletin verdiği kamu hizmetleri ile yetinen vatandaş artık devletten daha fazla kamu hizmeti talep ederken bu hizmetlerin daha kaliteli olmasını istemeye başlamıştır. Bunun yanında özel sektörün kaliteli hizmet sunmadaki başarısı, devletin de aynı şekilde başarılı olması konusunda kamuoyundan sürekli baskı görmesine neden olmuştur. Benzer biçimde kamu hizmeti üreten kamu kuruluşları da (belediye, hastane, okul, valilik,

tapu müdürlüğü v.b.) bugüne kadar ürettikleri hizmeti, vatandaşın istediği ve memnun olduğu kaliteli hizmete dönüştürmek durumunda kalmışlardır (Peker, 1996, s.43). Kaliteli hizmet ise, vatandaşın algıladığı hizmetten tatmin olma derecesiyle yakından ilişkilidir (Öztürk ve Seyhan, 2005, s. 122). Bu çerçevede kamu hizmeti veren belediyeler toplum yaşamında yerine getirdikleri görevler nedeniyle oldukça önemli bir yere sahiptirler. Bundan dolayı bu kuruluşların sundukları hizmetlerde, toplumun beklediği etkinlik ve verimlilik düzeyine ulaşabilmek dolayısıyla kaliteyi arttırmak zorunlu hale gelmiştir (Aykaç ve Özer, 2006, s. 184). Belediyelerin sunmuş olduğu kaliteli kamu hizmeti de kuşkusuz vatandaş memnuniyetinin artmasını sağlayacaktır.

Kamu hizmetinde kalite vatandaş memnuniyeti için temel bir faktör olarak karşınıza çıkmakla birlikte kamu hizmetlerinde kaliteyi belirlemek ise oldukça zordur. Çünkü kamu hizmetlerinin sunumunda girdi ve çıktıların belirlenmesinin çok zor olması hatta bazı durumlarda belirlenememesi söz konudur. Bunun yanında kamu sektöründe çıktıların parasal değerini tespit etmekte de bir takım güçlükler ortaya çıkmaktadır. Özel sektörde verimlilik ölçütü parasal açıdan kar olarak alınmakta ve aynı zamanda da bir ölçüt olarak kullanılabilir. Özel kuruluşlarda kar, verimliliğin belirlenmesinde önemli bir unsurdur. Kamu kuruluşlarında ise, vatandaşlara ucuz ve kaliteli hizmet götürmek parasal beklentilerin önüne çıkmaktadır. Örneğin, savunma, eğitim ve yargı gibi kamu giderlerinden sağlanan hizmet ya da ürünün parasal olarak tespiti oldukça zor olmaktadır (Kılavuz, 2000, s.149; Parlak, 2005, s.281). Ayrıca bu tür hizmetler tekel konumundadır. Bu yüzden, bu tür kamu örgütlerinin sunduğu hizmetten yararlanan bir bireyin, bu hizmetten memnun kalmadığı zaman aynı hizmeti başka bir kurumdan karşılama imkanı da bulunmamaktadır (Kılavuz, 2000, s.162).

2. ARAŞTIRMANIN AMACI, KISITLILIKLARI VE METODOLOJİSİ

2.1. Araştırmanın Amacı

Araştırmada Karatay belediyesinden hizmet alan vatandaşların belediyenin sunmuş olduğu hizmetten memnuniyet düzeylerinin belirlenmesi amaçlanmıştır.

Bunun yanında memnuniyet düzeyleri ile vatandaşın demografik özellikleri arasında herhangi bir ilişki olup olmadığı araştırılmış bu doğrultuda çeşitli hipotezlere cevap aranmıştır.

2.2. Araştırmanın Hipotezleri

1. Vatandaşların cinsiyetleri ile belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.
2. Gelir grupları ile belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.
3. Yaş gruplarına göre belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.
4. Eğitim gruplarına göre belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.

2.3. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma Karatay Belediyesinin sunmuş olduğu kamu hizmetlerinin kalitesini dolayısıyla vatandaş memnuniyetini ölçmeye yönelik bir çalışmadır. Vatandaş memnuniyetinin ölçülmesinde veri toplama aracı olarak anket tekniği kullanılmıştır. Bu anket tekniği seçilirken önceki çalışmalardan ve literatür taramasından yararlanılmıştır, Ardıç vd.(2004) "Belediyelerde Hizmet Kalitesinin Ölçülmesi (Tokat Belediyesi Örneği)" H. Alptürker (2010) "Belediye Hizmetlerinde Vatandaş Memnuniyeti: Silifke " gibi çalışmalar incelenerek anket soruları belirlenmiştir. Anket yöntemi uygulamasında belediye yönetiminden izin alınmasına rağmen belediyede anketin yapılmasının güvenilirliği etkileyeceği düşüncesiyle anket, belediyeye gelen vatandaşlara değil belediye sınırlarındaki mahallelerde vatandaşlarla yüz yüze görüşülerek yapılmıştır.

2.4. Veri Toplama

Araştırmamızın ilk bölümü demografik özellikleri tespit etmeye yarayacak 11 sorudan; ikinci bölümü hizmet memnuniyetini ölçmeye yarayan 26 sorudan oluşmaktadır.

Belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyini ölçmek için sorular 5' li likert ölçeğinde hazırlanmış ve deneklerin her bir ifade için 1 ila 5 puan arasında kendilerine en uygun şıkkı işaretlemeleri istenmiştir. "1 hiç memnun değilim", "2 memnun değilim", "3 kısmen memnunum", "4 memnunum", "5 kesinlikle memnunum" şeklinde puanlama yapılmıştır.

2.5. Ana Kütle ve Örneklem

Araştırmanın ana kütlesi Konya ili Karatay ilçesinde, Karatay belediyesi sınırları içerisinde 18 yaş ve üzeri olan vatandaşlardan oluşmaktadır. TÜİK'in 2011 yılında adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçlarına göre ilçe merkezinin nüfusu 251.272 dir.

Anket uygulama aşamasına geçmeden önce yeterli sayıda denekte ön test çalışması yapılmıştır. Ön test ile soru ve ifadelerin anlaşılabilirliği test edilerek yanlış anlamaları ortadan kaldırmaya yönelik gerekli değişiklikler ve eksiklikler giderilmiştir. Toplam 330 anket dağıtılmış bunların 7 tanesi bir şekilde geri alınamamış ve 323 tane anket gerçekleştirilmiştir. Dolayısıyla ana kütleyi temsil edebilecek bir örneklem çalışması yapılmıştır.

2.6. Araştırmanın Sınırlılıkları

Araştırma Konya İli Karatay İlçesi, Karatay Belediyesi sınırları ile sınırlıdır.

2.7. Veri Analiz Yöntemi

Ankete katılan 323 vatandaşın verileri istatistiksel yöntemler ile analiz edilmiştir. Verilerin tasnif ve analizinde bilimsel araştırma verileri analizinde tek başına kullanılabilir olan SPSS' in 2007 yılında piyasaya sürülen 15.0 paket programı kullanılmıştır. Analizlerde faktör yapı geçerliliği "faktör analizi" , güvenilirlik analizi, frekans tabloları oranlar, ortalama, anova, geçerlilik analizleri yapılmıştır. Ankete katılan vatandaşların sonuçları tablolar haline dönüştürülmüş ve yorumlanmıştır.

2.8. Ölçüm Değişkenleri

Hipotezlerin geçerliliği ya da geçersizliği araştırılırken değişkenler iki bölüme oluşmaktadır. Birinci bölümde sorulan demografik özellikleri belirleyen sorular bağımsız değişkenleri oluşturmaktadır. İkinci bölümde sorulan hizmetler ile ilgili sorular ise bağımlı değişkenleri oluşturmaktadır.

Anket sorularının içeriği ise şöyledir: Birinci bölümde demografik özelliklere yer verilmiş. İkinci bölüm ise Karatay Belediyesinin hizmetlerine ilişkin bilgileri içeren ve vatandaşın memnuniyet düzeyini ölçmeye yarayan sorulardan oluşmaktadır.

2.9. Güvenilirlik ve Geçerlilik

Güvenilirlik değeri bir ölçme aracının tekrarlanan ölçümlerde aynı sonucu verme göstergesidir, (www.istatistikmerkezi.com, spss.15.0, sf.74). Memnuniyet anketlerinde ve sosyal araştırmalarda cronbach alfa katsayısı 0.80 olarak kabul edilmektedir (Altunışık vd, 2005, s.116). Tablo 1'e bakıldığında araştırmada kullanılan ölçeklerin güvenilirlik düzeyinin yüksek olduğu görülmektedir. Cronbach alfa katsayısı tüm ölçeklerde birlikte uygulandığı zaman 0.94 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 1: Güvenilirlik Analizi

Ölçek	Soru sayısı	Cronbach's Alpha
Belediye hizmetleri	26	0,942

Görüldüğü gibi Cronbach alfa analizi tüm belediye hizmetleri için 0.94 olmuştur.

$\alpha = 0.94$

3. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

3. 1. Demografik Bulgular

Ankete katılanların % 28.5' i kadın, % 71.5 i erkektir. Kadınların anketin uygulanması konusunda istekli olmamaları ve belediyede iş yaptıranların da genelde erkek olması ankete katılan kadın oranının düşük kalmasına neden olmuştur.

Ankete katılanların yaş gruplarına göre dağılımları şöyledir: 18-23 yaş arası %12,8, 24-29 yaş arası %21,6, 30-35 yaş arası %20,6, 36-41 yaş arası %16,9, 42-47 yaş arası %10, 48-53 yaş arası %6,6, 54 yaş ve üzeri %11,6 olarak belirlenmiştir. Görüldüğü gibi ankete katılanlar arasında en ağırlıklı yaş grupları 24-29 yaş grubu ve 30-35 yaş grubu olmuştur.

Ankete katılan vatandaşların eğitim düzeyine göre dağılımları şöyledir: Okuma yazma bilmiyor(4) %1.2, okuma yazma biliyor (3) %0.9, ilkokul mezunu(126) %39, ortaokul mezunu(50) %15,5, lise mezunu(68) %21,1, yüksekokul mezunu (32) %9,9, fakülte mezunu (40) %12,4 olarak belirlenmiştir. Bu

sonuçlara göre en ağırlıklı grup %39 ile ilköğretim mezunları onu ise %21,1 ile de lise mezunları takip etmiştir.

Ancete katılanların vatandaşların Karatay ilçesinde ikamet sürelerine göre dağılımı incelendiğinde 0-1 yıl arası %5,6, 1-5 yıl arası %17,4, 5-10 yıl arası %16,8 10 yıl ve daha fazlası %60,2 oranında olduğu görülmektedir. Görüldüğü gibi en yüksek oranı 10 yıl daha fazla oturanlar grubu oluşturmuştur.

Ancete katılan vatandaşların meslek gruplarına göre dağılımı şöyledir: % 16,1 memur, %25,1 işçi, %16,5 si esnaf/zanaatkar, %8,7 i serbest meslek, %18,6 ev hanımı, %14,9 u diğer meslek gruplarından oluşmaktadır. En yüksek oranın ev hanımlarından (%18,6) oluştuğu görülmektedir. İkinci sırada ise işçiler (%25,1) gelmektedir. Burada görüldüğü gibi ev hanımlarının ve işçilerin yüksek olması eğitim seviyesinin düşük olması ile bağlantısı rahatlıkla kurulabilir.

Ankete katılan vatandaşların gelir gruplarına göre dağılımı görülmektedir. Tabloda görüldüğü gibi üst gelir (2001 TL ve üzeri) %5,4, orta gelir (1001-2000 TL arası) %65,6, alt gelir (500-1000 TL arası) %29 olmuştur. En ağırlıklı grup % 65,6 ile orta gelir grubunu oluşturmaktadır. Ankete katılan vatandaşlardan 6'sı bu soruya cevap vermemiştir.

3.2. Belediyenin Verdiği Hizmetlere İlişkin Bulgular

Tablo:2 Belediyenin Verdiği Bazı Hizmetlerden Halkın Memnuniyet Oranı (%)

	Hiç Memnun Değilim%	Memnun Değilim%	Kısmen Memnunum%	Memnunum%	Kesinlikle Memnunum%
Belediyenin park ve bahçe hizmetlerinden(Adalet parkı, Olimpiyat Parkı ve hobi bahçesi) memnuniyet düzeyi	3,4	4,0	14	38,6	39,9
Belediyenin temizlik hizmetlerinin yeterliliği ve kalitesinden memnuniyet düzeyi	6,9	10,9	20,9	38,9	22,7
Belediyenin otopark imkanlarının yeterliliği ve kalitesinden memnuniyet düzeyi	14,5	23,7	23,3	24	14,5
Belediyenin kültür ve sanat hizmetlerinden memnuniyet	8,5	15,4	27,3	32,3	16,6

Kapalı pazar çalışmalarından	1,6	4,0	9,3	43,8	41,2
Belediye işleri ve hizmetlerinde kullanılan araç ve gereçlerin yeterliliğinden	5,9	7,5	24,9	39,3	22,4
Belediyemizin hizmet masası adı altında yürüttüğü faaliyetler	6,4	10,8	26,4	36,3	20,1
Halka açık yerlerde satılan gıda malzemelerinin sağlık yönünden denetlenmesinin yeterliliğinden	19,6	19,3	21,5	26,8	12,8
Belediye hizmetlerinin süresinde tamamlanma	5,9	14,1	26,9	34,4	18,8
Yol yapım ve bakımlarından (cadde ve sokak kavsak vb.)	16,6	12,2	19,1	26,3	25,9
Sosyal yardım hizmetlerinden (şefkat evleri, yardımlar)	6,3	7,6	24,1	32,9	29,1
Belediyeye ilişkin şikayetlerin ciddiye alınarak çözümünün zamanında sunulmasından	15,1	12,2	24,7	31,1	17,0
Belediyenin faaliyetleri ile ilgili yaptığı tanıtımlardan	4,8	11,1	23,9	35,0	25,2

Yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi belediyenin verdiği hizmetlerin büyük çoğunluğundan halkın memnun olduğu ortaya çıkmıştır. Bunun yanında belediyenin sunduğu "Belediyenin otopark imkanlarının yeterliliği ve kalitesinden", "Belediyenin kültür ve sanat hizmetlerinden", "Halka açık yerlerde satılan gıda malzemelerinin sağlık yönünden denetlenmesinin yeterliliğinden", "Belediyeye ilişkin şikayetlerin ciddiye alınarak çözümünün zamanında sunulmasından" gibi hizmetlerden memnuniyet düzeyi %50'nin altında kalan hizmetler olmuştur. Eğer kısmen memnunuz şeklinde değerlendirmeyi de bunun içine alacak olursak bu durumda araştırmaya konu olan belediye hizmetlerinde vatandaşların büyük oranda memnun olduğu ortaya çıkmaktadır.

3. 3. Araştırma Hipotezlerine İlişkin Bulgular 1

1. Hipotez: Vatandaşların cinsiyetleri ile belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.

Belediye hizmetlerinden memnuniyet konusunda kadın ve erkeklerin farklı değerlendirme yapıp yapmadıkları araştırmamızı kapsayan belediye hizmetleri ile ilgili olarak T testi uygulanmıştır. Araştırmaya katılan vatandaşların cinsiyetleri ile belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeylerine ilişkin T-testi sonuçlarına göre anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Yani araştırmaya katılan kadınların ve erkeklerin belediye hizmetlerinden aynı düzeyde memnun oldukları ortaya çıkmıştır.

2. Hipotez: Gelir grupları ile belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.

Tablo 3: Gelir Grupları ile Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyleri Arasındaki Değerlendirme (Anova Analizi Özet Sonuçları)

	Sum of Squares	df	Mean Square	F değeri	Anlamlılık düzeyi(Sig)
Belediyenin otopark imkanlarının yeterliliği ve kalitesinden memnuniyet düzeyi	11,053	2	5,527	3,385	0,035
Belediyemizin hizmet masası adı altında yürüttüğü faaliyetlerden	9,042	2	4,521	3,668	0,027
Halkın eğlence alış-veriş ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetlerinden	10,594	2	5,297	3,409	0,034

%95 güven aralığı ve % 5 anlamlılık düzeyleri açısından gelir grupları değişkenine göre belediye hizmetlerini farklı değerlendirip değerlendirmedikleri konusunda vatandaşlar arasında anlamlı bir fark olup olmadığı anova test tekniği kullanılarak ölçülmek istenmiştir. Tablo 3'te görüldüğü üzere üç belediye hizmetinde p (sig)< 0.05 den küçük olduğu ortaya çıkmıştır. Buna göre bu üç hizmet için gelir gruplarına göre istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu farklılığa sebep olan değerlendirmeler ve gelir gruplarının hangileri olduğu scheffe testi ile tespit edilmiştir. Fakat scheffe testi tablosuna yer verilmemiş sadece anlamlı farklılıkların bulunduğu grupların ifade edilmesi ile yetinilmiştir.

İlk olarak belediyenin otopark hizmetleri ile gelir grubu arasında üst gelir grubu otopark hizmetinden memnun değilken alt gelir grubu bu hizmetten kısmen memnun olduğu ortaya çıkmıştır. Tabii bu sonucun gelir düzeyi arttıkça insanların aracının olması ve bu aracı koyacak park bulamamalarının etkisi olduğu açıkça söylenebilir. Alt gelir grubunda ise genel olarak araç sahibi olmamaları dolayısıyla otopark hizmetinden yararlanma gibi durumun olmaması memnuniyet düzeyini etkilememektedir.

İkinci olarak hizmet masası adı altında belediyede verilen hizmetten üst gelir grupları kısmen memnun iken alt ve orta gelir grupları bu hizmetten memnun olduklarını ortaya koymuşlardır.

Üçüncü olarak halkın eğlence alış-veriş ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılayan belediye hizmetlerinden üst gelir grupları memnun olmaz iken alt ve orta gelir grupları belediyenin verdiği bu hizmetten memnun olduklarını beyan etmişlerdir. Üst gelir grubundaki vatandaşların dinlenmeye eğlenmeye ve alışverişe farklı yerlere gitme imkanına sahip olmaları sonuçta aldıkları bu hizmetleri

Karatay Belediyesinin verdiği hizmetlerle karşılaştırmaları bu olumsuzluğun nedeni olarak değerlendirilebilir.

3. Hipotez: Yaş gruplarına göre belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.

Belediyenin vermiş olduğu kamu hizmetlerinden memnuniyetin yaş gruplarına göre değişip değişmediği yapılan anova testi ile tespit edilmiş. Sonuçlar aşağıdaki tabloda ortaya konmuştur.

Tablo 4: Yaş Gruplarına Göre Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyi Anova Analizi Özet Sonuçları

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Anlamlılık Sig
Belediyenin temizlik hizmetlerinin yeterliliği ve kalitesinden memnuniyet düzeyi	18,204	6	3,034	2,345	0,031
	402,465	311	1,294		
	420,670	317			
Belediyenin otopark imkanlarının yeterliliği ve kalitesinden memnuniyet düzeyi	23,968	6	3,995	2,492	0,023
	492,032	307	1,603		
	516,000	313			

%95 güven aralığı ve % 5 anlamlılık düzeyleri açısından yaş grupları değişkenine göre belediye hizmetlerini farklı değerlendirip değerlendirmedikleri konusunda vatandaşlar arasında anlamlı bir fark olup olmadığı anova test tekniği kullanılarak ölçülmek istenmiştir. Elde edilen bulgular tablo 4'te düzenlenmiştir. Buna göre %95 güven aralığı %5 anlamlılık düzeyinde p (sig) < 0.05 den küçük olan dört belediye hizmetinde yaş gruplarına göre istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu farklılığa sebep olan değerlendirmeler ve yaş gruplarının hangileri olduğu scheffe testi ile tespit edilmiştir. Fakat scheffe testi tablosuna yer verilmemiş sadece anlamlı farklılıkların bulunduğu grupların ifade edilmesi ile yetinilmiştir.

Belediyenin temizlik hizmetlerinin yeterliliği ve kalitesinden 47-52 yaş grubundaki vatandaşlar kısmen memnun görünürken diğer yaş grupları ise belediyenin verdiği bu hizmetten memnun olduklarını belirtmişlerdir.

Belediyenin otopark imkanlarının yeterliliği ve kalitesinden 30-35, 36-41 ve 41-47 yaş grupları belediyenin vermiş olduğu bu hizmetten memnun görünürken diğer yaş grubundaki vatandaşlar bu hizmetten kısmen memnun oldukları ortaya çıkmıştır.

4.Hipotez: Eğitim gruplarına göre belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyleri arasında bir ilişki vardır.

Belediyenin vermiş olduğu kamu hizmetlerinden memnuniyetin eğitim gruplarına göre değişip değişmediği yapılan anova testi ile tespit edilmiş. Sonuçlar aşağıdaki tabloda ortaya konmuştur

Tablo 5: Eğitim Gruplarına Göre Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Düzeyleri Anova Analizi Özet Sonuçları

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Anlamlılık Sig
Belediyenin kültür ve sanat hizmetlerinden	469,710	316			
	19,627	6	3,271	2,447	0,025
	417,151	312	1,337		

%95 % güven aralığı ve %5 anlamlılık düzeyleri açısından eğitim grupları değişkenine göre araştırmaya katılanların belediye hizmetlerini farklı değerlendirip değerlendirmediklerini tespit etmek için anova test tekniği kullanılarak ölçülmek istenmiştir. Elde edilen bulgular tablo 5'te düzenlenmiştir. Buna göre %95 güven aralığı %5 anlamlılık düzeyinde p (sig) < 0.05 den küçük olan "belediyenin kültür ve sanat hizmetlerinden" memnuniyet konusunda eğitim gruplarına göre istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu ortaya çıkmıştır. Bu farklılığa sebep olan değerlendirmeler ve yaş gruplarının hangileri olduğu sc- heffe testi ile tespit edilmiştir. Fakat scheffe testi tablosuna yer verilmemiş sadece anlamlı farklılıkların bulunduğu grupların ifade edilmesi ile yetinilmiştir. Ortaya çıkan bu farklılığın fakülte mezunları dışındaki eğitim gruplarının belediyenin vermiş olduğu kültür ve sanat hizmetlerinden bazen memnun olduklarını fakülte mezunlarının ise bu hizmetten memnun olmadıkları ortaya çıkmıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimler bir çok kamu hizmetinin vatandaşa en yakın olarak sunulduğu ve en hızlı cevap alındığı kamu kurumlarıdır. Belediyeler 5393 sayılı belediye kanununa kendilerine verilen görevleri yerine getirirken bir çok kamu hizmeti sunmakla birlikte devletin taşrada vatandaşa en yakın yüzü de olmaktadır. Belediyeler için en önemli nokta minimum kaynak kullanarak maksimum fayda elde etmektir. Günümüz modern belediyecilik anlayışında kamu hizmeti sürecinde vatandaşın aktif katılımının sağlanması da amaç edinilmektedir. Katılım sayesinde vatandaşın ne istediğini neye ihtiyaç duyduğunu çok rahat görebilir ve ona göre kamu hizmetini yerine getirebilir. Sürece aktif olarak katılan vatandaş ortaya çıkan kamu hizmetinden kuşkusuz memnun

olacak bu da kamu hizmetinde kalitenin artmasını sağlayacaktır.

Yaptığımız çalışmada Karatay belediyesinin sunduğu hizmetlerden vatandaşların memnuniyet düzeyleri araştırılmıştır. Bu araştırma neticesinde vatandaşların belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeylerinin birkaç hizmet dışında oldukça yüksek olduğu görülmüştür. Belediyenin otopark, kültür ve sanat hizmetleri ve halka açık yerlerde satılan gıda malzemelerinin sağlık yönünden denetlenmesi ile belediyeye ilişkin şikayetlerin ciddiye alınarak çözümünün zamanında sunulması konusunda memnuniyet düzeyleri %50 altında kalmıştır. Karatay belediyesinin bu hizmetler konusunda biraz daha titiz bir çalışma yaparak vatandaş memnuniyetini arttırması gerekmektedir.

Seçmenlerin demografik özelliklerine bağlı olarak hizmet kalitesi algılamalarında fark olup olmadığını belirlemek için ANOVA analizi uygulanmıştır. Cinsiyete göre belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyi konusunda herhangi bir fark görülmemiştir. Kadın ve erkeklerin memnuniyet düzeyi aynıdır.

Gelir düzeyine göre belediye hizmetlerinden memnuniyet konusunda üç hizmette istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Belediyenin otopark hizmetleri ile gelir grubu arasında üst gelir grubu otopark hizmetinden memnun değilken alt gelir grubunun bu hizmetten kısmen memnun olduğu ortaya çıkmıştır. Hizmet masası adı altında belediyede verilen hizmetten üst gelir grupları kısmen memnun iken alt ve orta gelir grupları bu hizmetten memnun oldukları tespit edilmiştir. Halkın eğlence alış veriş ve dinlenme ihtiyaçlarını karşılayan belediye hizmetlerinden üst gelir grupları memnun olmaz iken alt ve orta gelir grupları belediyenin verdiği bu hizmetten memnun olduklarını beyan etmişlerdir.

Yaş gruplarına göre belediye hizmetlerinden memnuniyet konusunda iki hizmette istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Belediyenin temizlik hizmetlerinin yeterliliği ve kalitesinden 47-52 yaş grubundaki vatandaşlar kısmen memnun görünürken diğer yaş grupları ise belediyenin verdiği bu hizmetten memnun olduklarını belirtmişlerdir. Belediyenin otopark imkanlarının yeterliliği ve kalitesinden 30-35, 36-41 ve 41-47 yaş grupları belediyenin vermiş olduğu bu hizmetten memnun görünmezken diğer yaş grubundaki vatandaşların bu hizmetten kısmen memnun oldukları ortaya çıkmıştır.

Eğitim gruplarına göre belediyenin "kültür ve sanat hizmetlerinden" memnuniyet konusunda istatistiksel olarak anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Ortaya çıkan bu farklılığın fakülte mezunları ile diğer eğitim grupları arasında olduğu tespit edilmiştir. Fakülte mezunları kültür ve sanat hizmetlerinden

memnunken diğer eğitim grubundakilerin bu hizmetten kısmen memnun oldukları ortaya çıkmıştır.

Bu sonuçlara göre Karatay belediyesinin vermiş olduğu hizmetlerden otopark, hizmet masası, eğlence, alış-veriş, dinlenme hizmeti ve temizlik hizmetincen kısmen memnun olan gruplara hizmetten memnuniyet düzeylerinin artırılması için gereken önlemleri alması gerekmektedir.

KAYNAKÇA:

- Altunışık Remzi, C. Recai, Bayraktaroğlu S., ve Yıldırım E (2007).** Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı, Sakarya Yayıncılık, Adapazarı
- Ardıç, K., Yüksel, F. ve Çevik, O. (2004).** "Belediyelerde Hizmet Kalitesinin (Vatandaş Tatminin) Ölçülmesi (Tokat Belediyesi'nde Bir Uygulama)". Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 13 Sayı 3, s. 63-81.
- Arslan Nagehan Talat ve Arslan Erkan (2010).** Yeni Kamu Yönetimi Ve Üst Kurular, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa
- Arslan, N.Talat (2005).** "İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri ", İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No :33, ss. 189-208
- Aykaç, Burhan ve Özer M.Akif (2006).** "Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kuruluşlarında Uygulanması Sorunlar ve Yeni Arayışlar", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 8, Sayı 3, ss 171-202
- Çevik H. Hüseyin (2004).** "Türkiye'de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım", A.Ü. S.B.F Dergisi, Cilt 59, Sayı 3, ss 43-78
- Duman, Teoman ve Yüksel, Fatih (2008).** "Belediyelerde Vatandaş Memnuniyetinin Ölçülmesi: Mersin Büyükşehir Belediyesi Örneği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 1, s. 43-57.
- Eryılmaz, Bilal (2010).** Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara
- Gül, H. ve Özgür, H. (2004).** "Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri", Çağdaş Kamu Yönetimi II Edt. Muhitin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss. 161-204
- Hakan. Alptürker (2010).** Belediye Hizmetlerinde Vatandaş Memnuniyeti Silifke Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya
- Keleş, Ruşen (1995).** "Hizmette Halka Yakınlık(subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, ss. 3-14.
- Keleş, Ruşen (2006).** Yerinden Yönetim Ve Siyaset, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul

- Kılavuz, Raci (2000).** "Etkinlik-Verimlilik Kavramlarının Analizi ve Kamusal Mai-Hiz- met Sunumunda Etkinlik" Türk İdare Dergisi, Sayı 428, ss. 147-170
- Mengi, Ayşegül (1997).** "Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye", A.Ü. S.B.F Dergisi, Cilt 52, Sayı 1-4, ss 505-515
- Nadaroğlu, Halil (1994).** Mahalli İdareler; Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, Beta Yayınları, Yenilenmiş 5. Bası, İstanbul.
- Ökmen, Mustafa (2009).** "Sürekli Değişme Ve Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler", Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları, Edt: Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen, Beta Yayınları, İstanbul, ss.5-42.
- Öztürk, Y. ve K., Seyhan (2005).** "Konaklama İşletmelerinde Sunulan Hizmet Kalitesinin Artırılmasında İş gören Eğitiminin Yeri ve Önemi", Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi, Cilt I, ss. 121-143.
- Parlak, Bekir (2005).** Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Aktüel Yayınları, Bursa.
- Peker, Ömer (1996).** "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Hizmetinde Kalite", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 6, ss. 43-57.
- Sezer, Özcan ve Vural, Tarık (2010).**"Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı" Maliye Dergisi, Sayı 159, ss. 203-219.
- Yüksel, Fatih (2004),** "Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı Ve Kamu Yönetimi Reform Tasarısı", Kamu Yönetimi Edt.Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara

KÜRESELLEŞME ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE SİVİL TOPLUM VE BELEDİYE İLİŞKİLERİ

Dr. İlker GÜNDÜZÖZ*

ÖZET

Belediye mevzuatımız küreselleşme ve küreselleşme ile gündeme oturan kavramların etkisi altında şekillenmektedir. Belediye-sivil toplum ilişkileri küreselleşmeden etkilenmiştir. Türkiye'de belediye sivil toplum ilişkileri zayıf bir zeminde kurgulanmıştır. Sivil toplumun gelişmesi ve yerel yönetimlerde etkin olması yararlı görülüyor ve isteniyorsa mevzuatta belediye-sivil toplum ilişkilerini geliştirecek sınırlamalar azaltılmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Sivil Toplum, Belediye, Küreselleşme.

ABSTRACT

Civil Society And Municipal Relations İn Turkey Within The Frame- v/ork Of Globalization

Municipal legislation is shaped under the influence of globalization and globalization concepts and sitting on the agenda. Municipal-civil society relations have been influenced by globalization. The municipality-civil society relationship in Turkey is organized on the a weak ground. Seems useful in the development of civil society and local governments to be effective and should be reduced if required limitations on legislation to improve the municipal-civil society relations.

Key Words Civil Society, Municipality, Globalization.

GİRİŞ

Sivil toplum kuruluşları (STK) küreselleşen dünyada her geçen gün etkinliklerini artırmaktadır. İnternetin toplum hayatına girmesi ile STK'lar ve STK üyeleri daha etkin bir şekilde küresel düzeyde iletişim halindedir. STK'lar belediyeler açısından daha çok önemsenmelidir. Bu çalışmada küreselleşme ekseninde Türkiye'deki sivil toplum-belediye ilişkileri İncelenmektedir.

İletişim ve bilişim döneminde teknoloji sayesinde bilgi üretimi önem kazanmıştır. Sanayi toplumunun maddi ürünü yerini artık bilgi üretimine bırakmıştır (Kocacık, 2003:3). Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, küresel-

* İktisat Doktoru, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

leşmenin etkileri ve bu iki dinamiğin bileşiminden doğan "ağ ekonomileri" toplumsal boyutta da kaçınılmaz bir paradigma dönüşümüne yol açmıştır. Bu, zamanımıza damgasını vuran ve "enformasyon devrimi", "bilgi toplumu" gibi nitelendirmelerle tanımlanan dönüşümdür (Castells, 2000:115). Küreselleşme ile birlikte başka bazı kavramlar gelişmiş ve insanlığın önüne gelmiştir. Bunlardan biri sivil toplum kuruluşları, özel sektör, yönetim, liberalizasyon, deregülasyon ve yerelleşme gibi kavramlardır. Ekonomi gibi, kültür gibi, siyaset ve yönetim de "enformasyonel" hale gelmektedir. İşte "e-devlet" ve "e-demokrasi" kavramlarını ilişkiye sokan "e-yönetişim", bu enformasyonel çerçevede ortaya çıkmaktadır. Devletin ve demokrasinin başına "elektronik" anlamını ifade eden bir "e-" öneki getirerek önerilen model, genellikle sanıldığı gibi "teknik" bir icattan, gerçekleşen bir "bilim-kurgu" ürününden ya da "yeni ekonomi" olarak adlandırılan "bilgi ekonomisi modelleri"nin kamusal alana uyarlanmasıyla ibaret değildir. E-devleti ve temelini oluşturan e-demokrasi modellerini, yönetim, katılım, şeffaflık ve sosyal adalete dayanan kalkınma talepleri mümkün kılmıştır (Uçkan, 2002:2).

1.Kavram Olarak Sivil Toplum

Sivil toplum kavramı tanımlanması zor bir kavramdır. Günlük hayatta sıkça kullanılmasına rağmen üzerinde uzlaşılan bir tanımla söz konusu değildir. Sivil toplumun yeniden canlanma süreci, beraberinde ciddi sorunlar da getirmiştir. Sivil toplum hızla yaygınlaştıkça, "sivil toplumun ne anlama geldiği" muğlaklaşmaya başlamıştır. Keyman'a göre, tanımsal muğlaklık (definitional ambiguity) ile birlikte kavramın zaman içinde "plastik bir ahlaki ve siyasal kimliğe ve değere sahip olduğunu" gözlemleyebiliriz (Keyman, 2004:1).

Bayhan'a (2002) göre, toplumu oluşturan bireylerin, kendi yönetimlerinde söz sahibi olmaları yöntemini içeren demokrasi, modern zamanlarda sivil toplum örgütleri ile işlevsel hale gelmektedir. Kentleşme ve modernleşme sürecinde birey, sivil toplum örgütlerinde aldığı rol ve sorumluluk ile demokrasinin de gelişmesini sağlamaktadır (Bayhan, 2002:1).

XIX. yüzyılda sivil toplum teorik olarak tartışılan bir kavramdı. Başta Hegel olmak üzere bu tarihlerde sivil toplumla ilgili düşünceler ileri süren düşünürler sivil toplumu kamusal alandan çok, politik boyutu olmayan mesleki birlikler ve kuruluşlarda aramaktaydılar. Oysa bugün Batı Avrupa ülkelerinde artık sivil toplum sokaklarda aranmaktadır. Sivil toplum kamusal yaşamın politizasyonu, dolayısıyla daha fazla katılımcı demokrasi güdüsü üzerinde gelişmektedir (Çaha, 1999:128).

Sivil toplum, en genel düzeyde, "devlet iktidarının baskısı ve denetimi altında olmayan gönüllü örgütlerin yer aldığı alan" olarak tanımlanabilir. Ama bu tanım sivil toplumun demokratikleşme sürecine ya da demokratik toplum yönetimine katkıda bulunmak gibi siyasi ve ahlaki değerleri ele almayan, ya da minimize eden bir tanımdır (Keyman, 2004:2). Tarafımızdan önerilen tanım ise, "sivil toplum belli bir ortak amaca yönelik olarak kamu otoritesi dışında ama kamu otoritesini etkilemek üzere kurulmuş örgütlü bir toplumsal gruptur."

STK'ların önem kazanma nedenlerini açıklamaya yönelik olarak aşağıdaki tespitler yapılmaktadır (Göymen (a), 2004:1-12); Küresel nitelikte ve ancak küresel ortak eylemle baş edebilecek bazı sorunlar belirginleşmiştir. Bireylerin ve toplumların beklentilerinin doruk noktaya çıktığı günümüzde, ulus-devletin bazı alanlardaki yetersizlikleri belirginleşmiştir. Serbest piyasa ve küresel ekonomik yönetim STK'lar için, giderek genişleyen bir alan açmıştır. Temsili demokrasinin işleyişi çoğu demokraside ciddi eleştirilerle karşı karşıyadır. Küreselleşmeye STK'lar açısından bakıldığında, en az iki yeni boyut ve etki alanı vardır. Bunlardan birincisi, iletişim teknolojisinin yaygın, kolay, hızlı ve göreceli ucuz haberleşmeyi mümkün kılmasıdır. İkincisi, küreselleşme trenine binemeyen (eğitim, bilgi/beceri düzeyi, yaş, cinsiyet ve başka faktörler nedeniyle) geniş kitleler, STK'lar için önemli bir eylem alanı oluşturmaktadır. Başka bireylerle ve toplumlarla paylaşıldığı zaman azalmayan; kullanıldıkları zaman tükenmeyen, tam tersine pekişen değerler/yaklaşımlar vardır (İnsan hak ve özgürlükleri gibi). STK'ların giderek gelişen görev alanı içinde, "küresel kamu malları" diye nitelendirilen bu kavram, kurum ve değerlerin yaygınlaştırılması ve içselleştirilmesi de bulunmaktadır. İki-kutuplu dünya sisteminin 1950'lerin sonundan itibaren kalkması. Dünyamızda yeni bir küresel savaş riskinin azalmış görünmesine karşın çok sayıda "sınırlı" ve bölgesel savaş, çeşitli kıtalarda sürmektedir. Doğal veya insan-kaynaklı afetler ve krizler. STK'lar halka ve hizmetlerin tüketicilerine daha "yakın"dır.

Eşitsizlik, kapitalist toplumların başta gelen ortak özelliklerindendir. Çokluk ya da halk, göreceli olarak güç bakımından zayıf veya tamamen güçsüzdür. Seçme şansları sınırlı olan çokluğun, azların kararlarını kabul etmekten başka çareleri yok gibidir (Arslan, 2003:115). İşte bu noktada sivil toplum ya da örgütlü toplum önem kazanmaktadır.

2.Küreselleşme ve Sivil Toplum

Küreselleşmeni dört temel unsurundan bahsedilebilir: özelleştirme, deregülasyon, yerelleşme ve liberalleşme. Bugün toplum ve nerede ise siyasal

partilerin tamamı bu hususların yararlı ve gerekli olduğu noktasında konsensüs sağlamış gibi görülüyor. Özelleştirme ile özel sektörün ekonomik aktivitenin asli unsuru olması arzu edilmektedir. Deregülasyonla özel sektörün hareket serbestisini genişletmeye yönelik olarak kuralların azaltılması ve serbestlik sağlanması amaçlanmaktadır. Yerelleşme hizmetlerin mümkün olduğunca yerelde yürütülmesi; belediye ve bölgesel kuruluşlara ağırlık verilmesi vurgusunu taşımaktadır. Liberalleşme ise siyasal, sosyal ve ekonomik alanda daha fazla özgürlük demektir.

Günümüzde dünyanın her bölgesi, her türlü bilimsel disiplin ve bütün iş sahaları, kısaca insana dair her konu, küreselleşme sonucunda şekil değiştirir bir duruma gelmiştir. Bu süreçte hiç şüphesiz en dikkate değer değişimi yaşayan unsurlardan birisi de ulus-devlet ve ulus-devletin egemenliği olmuştur. İletişim teknolojilerinin gelişmesi, neoklasik düşüncenin dünyada hızla yayılması ile küçük devlet olgusu yükselmiş ve bu anlamda devletin egemenlik alanı bir taraftan kısıtlanırken diğer yandan büyük ölçüde dönüşüme uğramıştır (Cebeci, 2008:23).

Kavramın daha iyi anlaşılması açısından Berger'in çalışmasına bakmak yararlı olabilir. Berger (1997) küreselleşmenin dört yüzünden bahsetmektedir. Birinci sırada, küreselleşmenin ekonomik temelli bir sürecin kültürel yüzü olduğu yer almaktadır. Berger "Davos kültürü" olarak tanımladığı bu ilk yüzde kendini "yuppie" hayat tarzı olarak gösteren bir elit kültürüne değinmektedir. İkinci yüzde küreselleşme, vakıflar, akademik haberleşme ağları, sivil toplum kuruluşları, çok uluslu örgütler gibi oluşumların unsuru olan bir kültür biçimindeyer almaktadır. Bu küreselleşmeyi Berger "Faculty Club Culture" olarak isimlendirmekte, çevreciliği ve feminizmi buna örnek olarak göstermektedir. Küreselleşmenin üçüncü görünümünü Benjamin Barber'den ödünç aldığı bir deyimle "Mc World Culture" olarak isimlendirmektedir. Amerikan üniversitelerinin sembol ve sloganlarını taşıyan jean, tişört giymek, Amerikan TV dizileri ve filmleri seyretmek, Amerikan fast foodları tüketmekle kendini gösteren Amerikan damgalı popüler kültür kendini göstermektedir. Dördüncü olarak da çoğulculuk, pazar ekonomisi ve demokrasi yanlısı bir söylemi başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere Doğu Asya ülkeleri, Filipinler, Güney Pasifik, Afrika ve Doğu Avrupa ülkelerine yaygın bir biçimde empoze etme yer almaktadır (İçli, 2001:164).

"Neoliberal küreselleşme" diye adlandırılan mevcut küreselleşmenin olumsuz etkilerini gidermeye yönelik bir politika arandığında, en temel yaklaşımlardan biri küreselleşme karşıtı olmak, yani ulus-devletin güçlenmesi yönünde hareket edecek politikalar uygulamak, bir anlamda dışa kapanmaktır (Yentürk, 2008:3).

2.1.Küreselleşmenin Türk Belediyelerine Etkileri

Türkiye açısından küreselleşme belediye örgütlenmesini etkilemiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu bir çok küreselleşme ideolojisi ya da belki daha doğru ifadeyle küreselleşme aktivitesini destekleyen düzenlemeleri ihtiva etmektedir. Küreselleşmenin "özelleştirme" unsuru ile yakından ilgili olarak; Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerini düzenleyen 67 nci maddesinde "Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapımı ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir." düzenlemesi yerel özelleştirmeyi öne çıkaran bir husustur. Gerçekten bugün belediyeler hizmet alımı yöntemiyle 150.681 kişiye dolaylı istihdam sağlamaktadır.

Küreselleşmenin "deregülasyon" unsuru ile yakından ilgili olarak; pek çok belediye hizmet ve işleminin basitleştirilmesi, e-belediyecilik uygulamalarının teşvik edilmesi sayılabilir. Örneğin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik sıhhi işyerleri ile ilgili düzenlenmesinde "Sıhhi işyeri açmak isteyen gerçek ve tüzel kişiler, işyerlerini bu Yönetmeliğe uygun olarak tanzim ettikten sonra başvuru ve beyan formuyla yetkili idareye müracaat eder. Başvurunun Yönetmelikte öngörülen kriterlere uygun olduğunun tespiti halinde başkaca bir işleme gerek kalmaksızın işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenerek ilgiliye aynı gün içinde verilir." denilmektedir.

AK Parti iktidarı ile 59. Hükümetten itibaren mahallî idare alanında gerçekten esaslı bir dönüşüm yaşanmıştır. Belediyeler başta olmak üzere mahallî idareler yetki, görev ve mali kaynak açısından güçlendirilmiştir. Belediyelerin merkezi hükümet karşısında her açıdan durumları güçlendirilmiştir. Bu transformasyonu sağlamak amacıyla merkezi idareden mahallî idarelere başlıca üç alanda transfer yapılmıştır: yetki, görev ve mali kaynak. 2004 yılı sonrasında belediyelerin güçlendirilmesine yönelik başlatılan "mahallî idare reformu" ise küreselleşmenin "yerelleşme" unsurunun yansımasıdır.

3.Yönetişim

Katılımcı demokrasinin gelişmiş bir aşaması olarak nitelendirilebilecek "yönetişim" (governance) kavramı, birçok farklı biçimde tanımlanmakla birlikte, anlamsal olarak, "karşılıklı yönetim", "etkileşim içinde yönetim" tarzında konumlanmakta olup, bu açıdan, "sivil toplum" ve "özyönetim" (autonomy/self-management) kavramlarının gelişimiyle yakından ilintilidir (Uçkan, 2002:2).

Amerikan tipi kapitalizmin dinamizmi, atılğanlığı, bireyselliği ve yaratıcılığı ile, alternatifi olarak görülen Avrupa tipi sosyal refah devletinin bireyi ve toplumu, bugünü ve geleceğini koruyan ve garantileyen, iş güvenliği, sağlık, yaşlılık (emeklilik) sigortası, eğitimde fırsat eşitliği sağlayan sosyal refah politikaları arasında süregelen teorik ve politik tartışmalar küreselleşen ekonomi söylemlerinin önemli bir alanıdır. Bu iki yaklaşımın birbirini dışlayan, elimine eden karşıtlığı yerine ikisinin birlikte var olmasına imkan veren mekanizmaların oluşturulması hem ekonomik dinamizmi sağlamak hem de yoksulluk ve çaresizlik sınırları geçenlerin aşırı uçlara kayarak toplumsal risk oluşturmalarını önlemek açısından yararlı olacaktır. Bu iki farklı yaklaşımın dengesini bulmak ise sürekli diyalog ve demokratik mekanizmaların değişime olanak veren bir süreç haline getirilmesi ile sağlanabilir (DPT, 2000:58).

Küreselleşme iki tür yerinden yönetim kavramını gündeme getirmiştir. Birincisi nüfusun büyümesi, kentleşmenin hızlanması ve kentsel birimlerin sayısının artması, kentsel ihtiyaçların, ekonomik ve sosyal yaşamın çeşitlenmesi, ülkenin tek bir merkezden yönetilmesini güçleştirmiş ve bazı yetkilerin il teşkilatlarına ve giderek seçilmiş yerel yönetimlere devrini getirmiştir. Dünya genelinde desantralizasyonun diğer aşamaları daha çok gelişmiş ülkelerde görülen yerel hükümetlerdeki polis, eğitim, sağlık gibi merkezi yönetim yetkilerinin de seçilmiş yerel yönetimlere (metropolitan polis, ulaşım vb.) devredilmesi şeklindedir (DPT, 2000:59).

Yerel yönetişimin temel boyutları aşağıda özetlenmektedir (Göymen (b), 2004:3):

- 1) Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni işbölümü,
- 2) Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve paydaşlar arasında işbölümü,
- 3) Uluslararası bazı kavram ve değerlerin (küresel kamu mallarının) ulusal ve yerel düzeylere taşınması ve yaygınlaştırılması için hem uluslararası kuruluşlar, hem merkezi ve yerel yönetimler, hem de paydaşlar arasında işbirliği.

4.Türkiye'de Sivil Toplumun Aktörleri

Sivil toplum kuruluşları vakıflar, dernekler, kooperatifler, meslek örgütlenmesi niteliğindeki odalar ve sendikalar ekseninde ele alınabilir. Türkiye açısından örgütlü toplum yeni bir olgu değildir. STK'ların farklı platformlarda zayıflığı daima ifade edilmektedir. Örgütlü toplumun yeterliliği ve etkinliği tartışılabilir; ancak bu olgunun tamamen yeni bir olgu olduğunu iddia etmek yanlış olur. Örneğin, Türkiye'de vakıf örgütlenmeleri noktasında kuvvetli bir toplumsal hafıza ve kültür vardır.

4.1.Vakıflar

Osmanlı toplumunda, bazı belediye hizmetleri başta vakıflar olmak üzere bazı sivil örgütler tarafından yerine getirilmekteydi. Vakıflar yerleşim birimlerinde, hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesisleri inşa ederken birer meslek kuruluşu olan loncalar da çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma gereksinimlerini temin etmekteydiler (Kaya, 2007:102).

Türkiye modern anlamda Tanzimat'la başlayan bir belediyecilik uygulamasına kavuşmuş olup, öncesinde Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik yerel yönetim yapısı sürdürülmekteydi. Buna göre kentlerde bu yapının temel ayaklarını kadı, vakıflar, loncalar ve mahalleler oluştuyordu. Vakıflar kentin, hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesislerini yapıyorlar; meslek kuruluşları olan loncalar çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine bakıyorlardı (Yerel, 2008:41) Daha sonra, vakıf meselesi Osmanlı'dan cumhuriyete devreden bir ıslahat alanı da olacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi 2 Mayıs 1920 yılında "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun" çıkartılarak 11 kişilik İcra Vekilleri Heyetine Şer'iyye ve Evkaf Vekaleti de alınmıştır. Böylece vakıf işleri bu Vekâlet tarafından yürütülmüştür. Şer'iyye ve Evkaf Vekaleti'nin 3 Mart 1924 gün ve 429 sayılı Kanun ile kaldırılmasıyla görevleri Başbakanlığa bağlı Vakıflar Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

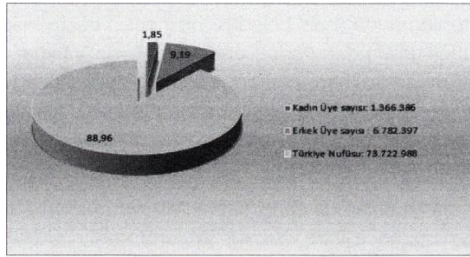
Vakıflar İdaresinde asıl değişiklikler, 5 Haziran 1935 tarihinde yürürlüğe giren "2762 sayılı Vakıflar Kanunu" ile yapılmıştır. Bu Kanunun 1 inci maddesine göre vakıflar; yönetim biçimine göre, Mazbut, Mülhak, Cemaat ve Esnafa Mahsus Vakıflar olmak üzere üç kategoride toplanmıştır. Türkiye'de halen 4.603 adet vakıf söz konusudur. (VGM, 2012).

4.2.Dernekler

Dernek, kazanç paylaşma dışında, kanunlarla yasaklanmamış belirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere, en az yedi gerçek veya tüzel kişinin, bilgi ve çalışmalarını sürekli olarak birleştirmek suretiyle oluşturdukları tüzel kişiliğe sahip kişi topluluklarını ifade etmektedir. Türkiye'de faal dernek sayısı 90.460'dır. Derneklere üye olan nüfusun tüm nüfusa oranı ise 11.05'dir.

Grafik: 1

Dernek Üye Sayılarının Türkiye Nüfusuna Oranı



Kaynak: <http://dernekler.icisleri.gov.tr/Dernekler/Kurum/FaalFesihSayilari.aspx>

Türkiye'deki faal deneklerin büyük çoğunluğu hayır ve yardımlaşma derneğidir. Bu tip derneklerin tüm derneklere oranı % 74.31'dir (DB, 2012).

4.3.SİVİL Toplum Hareketinin Ekonomik Aktörleri: Kooperatifler

Kooperatifçiliğin dünyada bir ekonomik organizasyon biçimi olarak ortaya çıkışı XIX. yüzyılın ortalarını bulmuştur. Sanayi devriminin yaratmış olduğu hızlı değişim ve dönüşüm, işsizlik, iç göç, kentleşme, gelir dağılımının bozulması gibi ekonomik ve sosyal problemler, kooperatifçiliğin doğuşuna büyük oranda katkı sağlamış ve kooperatifçilik, sanayi devriminin tam ortasında yer alan İngiltere'de, işçiler tarafından başlatılan tüketim kooperatifçiliği akımı ile kendini göstermiştir. Sonraki yıllarda da, Fransa üretim kooperatifçiliği, Almanya ise esnaf ve tarım kredi kooperatifçiliği ile İngiltere'yi takip etmiştir (TB, 2010).

Kooperatif insanların olağan ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçları ile isteklerini ortak mülkiyete dayalı ve demokratik kontrol içinde, gönüllülük esasına göre bir araya gelerek oluşturdukları müteşebbis örgütlerdir. Kooperatif-

çiliğe dayalı teşebbüs modeli her çeşit iş alanında kullanılabilir. Kooperatifçilik ziraat, balıkçılık, tüketici hizmetleri, mali hizmetler, konut, işçilerin üretim kooperatifleri (vvorkers' co-operatives) gibi geleneksel sektörlerde mevcut olmuştur. Bununla birlikte, kooperatifçilik faaliyeti araba paylaşımı (car-sharing¹), çocuk bakımı, sağlık ve sosyal yardım, cenaze işleri, orkestralar, okullar, sporla ilgili alanlar, turizm, elektrik, su, doğalgaz ve benzeri kamu hizmeti alanları ile taksi ve otobüs gibi ulaşım vasıtalarını da kapsayan çok çeşitli sektörlerde yayılmaktadır. Küresel düzeyde milyon dolarlık toplam iş hacmine sahip ama daha çok küçük ölçekte yer alan kooperatif işletmelerde 100 milyondan fazla kişi istihdam edilmektedir. Bu kooperatiflerin 800 milyondan fazla bireysel üyeleri vardır. Kooperatifler üç temel ilgi alanı çerçevesinde kavramlaştırılabilir: mülkiyet, kontrol ve fayda. Kooperatifçilik bu üç ilgi alanını da aynı anda bireylere sunar ve bu özelliği ile diğer teşebbüs ve organizasyonlardan ayrılır (ICA, 2012).

Kooperatif üyeleri tarafından kontrol edilen kar amacı olmayan bir organizasyondur. Üyeleri bireyleri gruplar hatta firmalar bile olsa kooperatifin amacı üyelerin ihtiyacına uygun cevaplar vermektir. Ayrıca kooperatifler 1995 yılında ICA1 2 tarafından the Co-operative Identity Statement belgesinde belirlenmiş kooperatifçilik değer ve prensiplerine bağlı olmak durumundadır (ICA, 2012).

Kooperatifleri küçük ölçekli işletme gibi değerlendiren görüşler de vardır. Bu görüşe göre, kooperatifler kırsal kesimde köylü üreticilerin, kentsel kesimde küçük üreticilerin ve dar gelirli tüketicilerin demokratik örgütlenmelerine yönelik küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ) olup özel sektör KOBİ'leri ile birlikte ele alınmalarında büyük yararlar vardır. Bu görüş tam olarak doğru değildir. KOBİ'lerle kooperatifler arasında her iki ünitenin de küçük sermayeli girişimler olması itibarıyla benzerlikler olsa da, kooperatiflerin asıl amacının KOBİ'ler gibi kar maksimizasyonu olmaması, esasen üyelerine ucuz girdi, ucuz kredi sağlayan ve pazarlama kolaylıkları getiren dayanışmacı örgütler olmaları önemli nitelik farklarıdır.

COGECA tarafından derlenmiş verilere göre; AB ülkelerinde, tarım sektöründe yaklaşık 40.000 birim kooperatif ve bunlara üye 6,5 milyon çiftçi bulunmaktadır. Bu kooperatiflerin bağlı işletmelerinde ise 650 binden fazla kişi

1 Bir otomobili büyükşehirlerde yaşayan birkaç ailenin dönüşümlü ve ihtiyaca göre kullanımına dayalı paylaşım modeli.

2 ICA dünya genelinde kooperatiflerin temsil edildiği bağımsız, hükümet dışı birliktir. ICA 1895 yılında kurulmuştur. Bu örgüte 94 ülkeden çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren 294 örgüt üyedir. Bu kooperatifler hep birlikte yaklaşık olarak 1 milyar kişiyi temsil etmektedir.

istihdam edilmektedir. 2003 yılı verilerine göre EU-25 ve EU-15 düzeyinde tarımsal kooperatifler gıda sektörünün sırasıyla %50 ve %60'dan fazlasını temsil etmektedirler. 2003 yılı verilerine göre bu kooperatiflerin oluşturduğu ciro 260 milyar Eurodur (Yercan, 2007:27). COGECA'ya göre; Dünya genelinde önemli bir nüfus kooperatifçilik ile ilgilidir. Dünya ekonomisinde kooperatifçilik küçümsenmeyecek bir yer tutmaktadır ve kooperatifler ulusal ekonomilerde önemli aktörlerdir.

Çağdaş kooperatifçiliğin ülkemizdeki ilk uygulamasının, 1863 yılında devlet eliyle kurulan "memleket sandıkları" ile (tarım kredi kooperatifçiliği benzeri bir yapı) başladığı kabul edilmektedir. Türk Kooperatifçilik Kurumu 20 Mayıs 1931 tarihinde İstanbul'da "Türk Kooperatifçilik Cemiyeti" adıyla kurulmuştur. Kurum 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu'na, daha sonra da 2908 sayılı Dernekler Kanunu'na göre tüzüğünde gerekli değişiklikleri yapmış ve halen Dernekler Kanunu hükümlerine göre faaliyetlerine devam etmektedir. Türkiye'de 87.849 kooperatif bulunmakta olup, bunların ortak sayıları toplamı ise 8.446.469'dır. Türkiye'deki yaklaşık 88.000 kooperatiften, 12.000'inin tarımsal amaçlı, 76.000'inin tarım dışı amaçlarla kurulmuş olduğu belirtilmelidir. Kooperatifler içinde sayıca en fazla sayıya sahip olan tür konut yapı kooperatifleridir. Toplam 59.129 konut yapı kooperatifi bulunmaktadır. Bu rakam toplam kooperatif sayısı içinde %68'lik bir payı ifade etmektedir (Koopkur, 2012).

4.3.1.Tarım Kredi Kooperatifleri

Tarım Kredi Kooperatifleri kooperatifler arasında önemli bir ekonomik ağırlığa sahiptir. Tarım Kredi Kooperatiflerinin kuruluşu 1863 yılına, Mithat Paşa'nın Niş Valisi iken kurmuş olduğu "Memleket Sandıklarına dayanır. Cumhuriyet öncesinde; "Memleket Sandıkları" ve 1883 de "Menafi Sandıkları" ile devam eden Türk Kooperatifçilik Hareketi Cumhuriyet döneminde ise; 1924 yılında 498 sayılı "İtibari Zirai Birlikler Kanunu", 1929 yılında 1470 sayılı "Zirai Kredi Kooperatifleri Kanunu" ile gelişmesini devam ettirirken; 1935 yılında çıkarılan 2836 sayılı "Tarım Kredi Kooperatifleri Kanunu" ile bugünkü ad ve anlamda "Tarım Kredi Kooperatiflerimin kuruluşu gerçekleştirilmiştir (TKK, 2012).

4.3.2. Belediye-Kooperatif İlişkileri

Türkiye'de belediye kooperatif ilişkileri çok zayıf bir hukuki düzlemde. Belediyeler yalnızca üyelerinin tamamı belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan

dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlardan, sanayi bölgelerinden nakledilecek kişilerden oluşan kooperatiflere bedeli mukabilinde arsa tahsis edebilmekte (bir başka ifadeyle satabilmektedir.) Bu çok zayıf bir işbirliği düzenlemesidir. Belediyelerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile olan ilişkisinden çok daha zayıftır (Belediye Kanunu, 2005: madde 75). Çünkü belediyeler bunlarla belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir. Ancak, kanun koyucu belediyeler ile kooperatifler arasında ortak hizmet projeleri yapma imkanı tanımamıştır.

4.4.Meslek Odaları

Meslek örgütlenmelerinin de vakıflar gibi tarihi ve milli kökleri vardır. "Ahi" sözcüğü Arapça'da "kardeşim" anlamına gelmekte olup, XIII. Yüzyıldan XX. Yüzyıla dek Anadolu'daki esnaf ve sanatkâr birliklerine verilen addır. Bazı düşünürler bundan hareketle Ahiliğin Türklerden kaynaklanamayacağını ifade etmektedirler. Fakat Fransız Türkolog J. Deny ve Fuat Köprülü, Türkçe kökenli ve eli açık, cömert, yiğit anlamlarına gelen "akı" kelimesinin zamanla değişerek "Ahi" şekline geldiğini ileri sürmektedirler ki bu iddia daha isabetli görülmektedir (Tatar, 2008:196).

"Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Flakında Yönetmelik"e göre çalışan sayısı 250'den az ve yıllık net satış hâsılatı ya da mali bilançosu 25 milyon TL'yi geçmeyen işletmeler KOBİ olarak tanımlanmaktadır. Sermayesinin veya oy haklarının %25'inden fazlası kamu kurum veya kuruluşunun kontrolünde olan işletmeler, bu limitlerin içinde olsalar bile KOBİ sayılmamaktadır (SBTB, 2011:24).

Belediyeler ile KOBİ'ler arasında ilişki çok zayıftır. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu hiç değilse "Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürli dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir3 (Belediye Kanunu,

3 21/06/2005 tarih ve 25852 S.R.G. de yayımlanan 07/06/2005 tarih ve 5362 sayılı "Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanununun 56. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Belediye Kanununda 507 sayılı mülga Kanuna yapılan atıflar yeni 5362 sayılı Kanuna yapılmış sayılmaktadır.

2005: madde 75)." hükmü ile 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projesi yapma imkanı tanımıştır.

7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu esnaf ve sanatkarı şöyle tanımlamaktadır: "İster gezici ister sabit bir mekânda bulunsun, Esnaf ve Sanatkar ile Tacir ve Sanayiciyi Belirleme Koordinasyon Kurulunca belirlenen esnaf ve sanatkar meslek kollarına dahil olup, ekonomik faaliyetini sermayesi ile birlikte bedenî çalışmasına dayandıran ve kazancı tacir veya sanayici niteliğini kazandırmayacak miktarda olan, basit usulde vergilendirilenler ve işletme hesabı esasına göre deftere tabi olanlar ile vergiden muaf bulunan meslek ve sanat sahibi kimselerdir." Esnaf ve sanatkarların kurduğu odalar ile belediyeler ortak hizmet projeleri üretebilirler. Ancak kanun koyucu diğer odalara bu imkanı vermemiştir. Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları ile de belediyeler ortak hizmet projeleri yapabilmektedir. Bunlar ise, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Tabipleri Birliği gibi özel kanunlarında kamu kurumu niteliğinde tanımlanan sınırlı sayıda meslek kuruluşudur (DDK, 2009).

Meslek örgütlenmeleri ile bağlantılı olarak "organize sanayi bölgeleri (OSB)" ve "serbest bölge" konusunun da incelenmesinde yarar vardır. Belediyeler OSB kuruluş aşamasında aktif rol almakla birlikte sonrasında etkinlikleri daha azdır. OSB tüzel kişiliği, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununun uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Atıksu arıtma tesisi işleten bölgelerden, belediyelerce atıksu bedeli alınmaz. OSB sınırları içerisinde yapılacak imar ve parselasyon planları ve değişiklikleri, OSB tarafından yönetmelğe uygun olarak hazırlanır ve Sanayi, Bilim ve Teknoloji Bakanlığının onayına sunulur ve il idare kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Yani belediyelerin bu alanlarda imara ilişkin yetkileri yoktur. Ayrıca işyeri açma ve çalışma ruhsatları konusunda yetki OSB yönetiminde olup bu alanda da belediyelerin yetkisi söz konusu değildir. OSB'lere arazi tahsis ile ilişki ise bedele dayalı bir ilişkidir. 2001 yılı için belirlenen fert başına gayri safi yurt içi hâsıla tutarı 1.500 ABD Doları veya daha az olan illerde ise belediyeler bedelsiz arsa tahsisinde bulunabilirler.

Serbest bölgeler ile belediyelerin ilişkileri ise Organize Sanayi Bölgelerine kıyasla çok daha sınırlıdır. Serbest bölgelerde 5393 sayılı Belediye Kanununun ölüm ve yangın halleri, kanalizasyonların inşaa ve tamiri ile içme, kullanma, endüstri suyunu sağlamaya ve gaz, su, elektrik sarfiyatını denetlemeye yönelik

maddeleri dışında kalan hükümleri uygulanmaz denilerek serbest bölge belediye ilişkileri açısından zemin çok daraltılmıştır. Serbest bölgelerden belediyelerin yerel vergi alma yetkileri bulunmadığı gibi, imar ve işyeri ruhsat hukukundan doğan yetkileri de bulunmamaktadır. Değişen belediye konseptinde organize sanayi bölgeleri ve serbest bölgelerin belediyeler ile daha ilişkili olabileceği yeni bir model kurulmalıdır.

4.5.Sendikalar

Mevzuatımıza göre, "Sendika, işçilerin veya işverenlerin çalışma ilişkilerinde, ortak ekonomik ve sosyal hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için meydana getirdikleri tüzelkişiliğe sahip kuruluşlara denilir." Türkiye'de işkollarındaki işçi sayısı 5 milyon 434 bin 433, sendikalı işçi sayısı ise 3 milyon 205 bin 662'dir. Sendikalaşma oranı ise %59'a karşılık gelmektedir (BASS, 2012).

5393 sayılı Belediye Kanunu açısından belediye-sendika ilişkisi sınırlı tutulmuştur. Bu ilişki üç alanla sınırlıdır: Hemşehri hukuku; Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır (Belediye Kanunu, madde 13). İhtisas komisyonları;Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. (Belediye Kanunu, 2005:madde 24). Kent konseyi; Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar (Belediye Kanunu, 2005:madde 76).

Sendikalar Kanunu belediyeler ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli kurumlar, sermayesinin tamamı bunlar tarafından ödenmiş sermayesinin en az yarısına katılmak suretiyle kurulan kuruluşlarla bunların aynı oranda katılması ile kurulan kurumlara mali yardım ve bağışta bulunamazlar. Sendika ve konfederasyonlar belediyelerden bu gibi yardım ve bağışları da kabul edemezler (Sendikalar Kanunu madde 40). Yine belediye ve milletvekili seçimlerinde

aday olan sendika ve konfederasyon yöneticilerinin sendika ve konfederasyon organlarındaki görevleri, adaylık süresince askıda kalır. Seçilmeleri halinde görevleri son bulur (Sendikalar Kanunu, madde 40). Dikkat edilirse, Sendikalar Kanunu belediye-sendika ilişkisini büyük ölçüde kesme yönünde bir kurguya sahiptir.

Kamu görevlilerinin ortak ekonomik, sosyal ve meslekî hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için oluşturdukları kamu görevlileri sendikalarını düzenleyen 4688 sayılı ve 25/6/2001 tarihli Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu da Sendikalar Kanununa paralel düzenlemelere sahiptir. Ayrıca, belediye başkanları ve yardımcıları kamu görevlileri sendikalarına üye olma yasağı vardır.

5.Belediye-Sivil Toplum Kuruluşu (STK) Mevcut Durum

Sivil toplum belediyeler tarafından göz ardı edilemez. Sivil toplum sosyal, siyasal ve ekonomik düzlemlerde önemlidir. Sivil toplum denilen olguya 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda yer verilmiştir.

Yasal olarak belediyeler "hemşehri hukuku" çerçevesine sivil toplumla işbirliği yapmak durumundadır. Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır (Belediye Kanunu, 2005: madde 13).

Belediye meclisi ihtisas komisyonlarında da sivil toplum kuruluşlarına katılımı sağlayıcı rol verilmiştir. Ancak bu rol efektif değildir. Buna göre "Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir (Belediye Kanunu, 2005: madde 24)." STK'lar ihtisas komisyonuna katılıp görüş bildirebileceklerdir. Ancak oy hakları olmadığı için bu çok da efektif bir katılım değildir.

STK'lara belediye stratejik planı konusunda da katılım imkanı verilmiştir: "Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir (Belediye Kanunu, 2005: madde 41)." Burada mekanizma sivil toplum kuruluşlarından görüş alınma zorunluluğu şeklindedir. Ancak bu da efektif değildir. Görüşün hangi usulle alınacağı, görüş alınmazsa yaptırımı belirlenmediği gibi, konuyla ilgili sivil toplum örgütleri ifadesi de muğlaktır ve fazlasıyla takdir hakkı tanımaktadır. Hangi dernek, sendika ya da vakıftan görüş alınacaktır?

Belediye Kanununda belediye hizmetlerine gönüllü katılım sistemini düzenleyen 67 nci maddeyi burada belirtebiliriz. Buna göre, "Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular."

Kent konseyleri de burada sayılmalıdır. "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir (Belediye Kanunu, 2005: madde 76)."

Türkiye'de pratik hayata dönük belediye-sivil toplum ilişkileri açısından düzenleme ise Belediye Kanununun 75 inci maddesindeki düzenlemedir. Buna göre, belediyeler belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve Esnaf ve

Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. Ancak, kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesi v bendine göre; Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır; Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak. Büyükşehir belediyelerinin sivil toplum ile işbirliği mekanizmaları ise belirsizdir.

Türkiye'deki anlayış sivil toplum/belediye işbirliğini teşvik eden bir düzeye gelmiştir. Ancak bu ikilinin arzu edilen işbirliği düzeyine gelebilmesi -eğer bu işbirliği arzu ediliyorsa- kültürel değerlerle de ilgilidir. Sivil topluma güvenmeyen veya kamu karar süreçlerine katma isteği düşük bir zihniyet hakimse yazılı hukuk metinleri arzu edilen uygulama sonuçları doğuramayacaktır. Belediye kanunu çerçevesinde, sivil toplumla işbirliği yönünde önemli adımlar atılmıştır denilebilir.

Türkiye'de sivil toplum ile belediyeler arasındaki ilişki aşağıdaki başlıklar altında özetlenebilir:

- * Belediye tarafından STK'lara taşınmaz (arsa ve bina) tahsisi,
- * Belediye-STK ortak hizmet projeleri,
- * Belediye ile STK'lar arasında mikro kredi ilişkisi söz konusu değildir.

Ancak belediyeler spor derneklerine yardım yapabilirler.⁴

4 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 14: "Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir."

- * Belediyelerin karar mekanizmalarına sınırlı katılım (belediye meclisi ihtisas komisyonuna görüş bildirmek için katılım, stratejik plana görüş vermek, kent konseyleri vasıtasıyla belediye meclis gündemine etkide bulunmak).

STK/belediye ilişkileri belediye tarafından taşınmaz tahsisi ile ilişki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile konut ve arsa tahsisi yapılabilecek nitelikteki gerçek kişilerin üyesi olduğu kooperatifler (dar gelirli, gaziler, şehit yakınları gibi) ile sınırlıdır. Bu tahsis ise rayiç bedel üzerinden satış ile özdeştir. Burada da kooperatifler ile çok zayıf bir ilişki söz konusudur.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özür, dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Ortak hizmet projeleri açısından sınırlı sayıda STK ile işbirliği olanağı sağlanmıştır. Ayrıca, ortak hizmet projelerinin ne olduğu konusu mevzuat açısından muğlaktır. Bu hususta istatistiki bilgi de mevcut değildir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6 ncı maddesi ile il özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; yoksullara mikro kredi verilmesini il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkilidir. Mahallî idare eksenli mikro kredi (micro finance) uygulaması Türkiye için yeni bir tecrübedir. Ancak başka bazı ülkelerde bu konunun uzun geçmişi vardır. Mahallî idarelerde KOBİ'ler ve müteşebbislere kredi verilmesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gündeme girmiştir. İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları arasında yoksullara mikro kredi verilmesi de sayılmıştır. Bu yeni bir uygulama olup il özel idarelerinden yalnızca ikisi (Kocaeli ve Konya) uygulama yönetmeliği yayımlamıştır. Bu hususta alınacak çok mesafe vardır. Belediye Kanunu il özel idarelerde olduğu gibi belediyelere "mikro kredi verme" yetkisi tanımamaktadır. Belediyeler KO- Bİ'lerle, kooperatiflerle daha geniş kapsamlı işbirliği yapabilmelidir. Büyükşehir belediyelerine il özel idarelerinde olduğu gibi mikro kredi yetkisi tanınmalıdır. Özel sektör ile belediye ilişkileri çok daha güçlü olmalıdır. Büyük ölçekli belediyeler organize sanayi bölgelerini kurma yetkisi ile donatılmalıdır. Belediyeler ekonomik aktör olarak daha güçlü bir konuma getirilmelidir.

Kent konseyi, merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde buluştuğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik

yapılar ile yönetim mekanizmalarını ifade etmektedir (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006). Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir (Belediye Kanunu, 2005:madde 76).

Kent konseylerinin; Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrlik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak; Sürdürülebilir gelişmenin sağlanması ve bu konuda ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik planların hazırlanması ve uygulanmasını sağlamak; Kente ilişkin temel stratejiler ve faaliyet planlarının belirlenmesinde, uygulama ve izleme süreçlerinde tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmaya katkıda bulunmak; Yerellik ilkesi çerçevesinde katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek; Kentin kimliğine ilişkin tarihi, kültürel, doğal ve benzeri değerlere sahip çıkmak ve geliştirmek; Kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanımına katkıda bulunmak; Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek; Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak; Çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak; Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak görevleri vardır.

Kent konseylerince alınan kararlar ilk belediye meclisi toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Bazı STK'lar da kent konseyi üyesidirler. Böylece belediye karar alma mekanizmalarına dolaylı bir katılım söz konusudur.

5.1.Arsa Tahsisi

5393 sayılı Belediye Kanunun 14 üncü maddesi belediyenin görev ve sorumluluklarını belirlerken "...konut... yapar veya yaptırır." düzenlemesini

öngörmektedir. Aynı kanunun 69 uncu maddesi ise arsa ve konut üretimini düzenlemiştir. Buna göre, belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapılı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Belediye, bu amaçla bütçesinden gerekli parayı ayırmak suretiyle işletme tesis edebilir. Arsalar hariç üretilen konut ve işyerlerinin satışı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. O belediye ve mücavir alan sınırları içinde kendisine, eşine veya onsekiz yaşından küçük çocuklarına ait konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledilecekler ve üyelerinin tamamı bu durumda olan kooperatiflere, bedeli 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre oluşturulan takdir komisyonu tarafından belirlenecek tutardan aşağı olmamak üzere arsa tahsis yapılabilir. Durumları 775 sayılı Gecekondu Kanununun 25 inci maddesine uyan kimselere de bu maddeye göre arsa ve konut sağlanabilir. Bu fıkranın uygulama esasları, İçişleri Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanacak çerçeve yönetmeliğe uygun olarak belediye meclisleri tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir. Bahsi geçen yönetmelik düzenlemesi yapılmıştır (Genel Yönetmelik, 2005). Düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediyeler tarafından imarlı ve alt yapılı arsalar üretilebilir. Belediyeler tarafından öncelikle dar gelirli için farklı büyüklüklerde sosyal konutlar üretilir. Sosyal konutlar dışında, belediyelerce konut üretilip satılabilir. Bu satışlardan elde edilecek gelirden sosyal konutların finansmanına katkı sağlanabilir.

Yönetmelik aylık toplam geliri asgari ücretin, büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde iki katını, diğer belediyelerde bir buçuk katını geçmeyen aileyi dar gelirli kabul etmiştir. Sosyal konutlar ise "brüt kullanım alanı 100 m²'yi geçmeyen ve düşük maliyetli olarak üretilen konutlar olarak tanımlanmıştır. Belediye tarafından üretilen arsa ve sosyal konutların, şartları taşıyanlara, kıymet takdir komisyonu tarafından belirlenen bedeli karşılığında ihalesiz olarak verilmesi öngörülmüştür. Bu düzenlemeler kırsal kalkınma açısından önemli hususlardır.

Arsa temininde, konut ve işyeri yapımında kredi kuruluşları, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak projeler yapılabilir. Ayrıca, ihtiyaç olması halinde değişik büyüklüklerde ve özelliklerde

işyerleri üretilir.

Arsa ve konut tahsis şartları ise şunlardır;

- * Dar gelirli olmak,
- * Kendisinin, eşinin veya onsekiz yaşından küçük çocuklarının o belediye sınırı içinde konutu veya konut yapmaya müsait arsası bulunmamak,
- * En az bir yıldan beri o belediye sınırları içinde ikâmet ediyor olmak.
- * Ayrıca, afete maruz kalanlara, sanayi bölgelerinden nakledilecek olanlara ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu uygulamaları kapsamında hak sahibi olup, gecekondu ıslahı ve tasfiyesi sebebiyle açıkta kalanlara da arsa ve konut tahsis hakkı tanınmıştır.

Tahsislerde aile nüfusu, dul, engelli, evde yatacak hasta bulunması, çocukların gelir getirici bir işte çalışıp çalışmaması, aile bireylerinin sahip olduğu araç ve diğer varlıklar, gazi, şehit eş ve çocukları ile diğer hususlar puanlama kriterleri olarak dikkate alınır. Üyelerinin tamamı belirtilen şartları taşıyanlardan oluşan kooperatiflere arsa tahsis edilebilir.

Son yıllarda sosyal konut üretimi konusunda TOKİ'nin yürüttüğü projeler Türkiye açısından önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu projelerin bir kısmı belediyelerle işbirliği çerçevesinde yürütülmüştür. TOKİ (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı) "Planlı kentleşme ve konut üretimi" programı kapsamında başlatılan konut seferberliği ile; 2003-2010 arasında; 1.962 şantiyede 495.678 konut üretmiştir (TOKİ, 2012).

Kooperatiflerin demokratik yapılanmalar olduğunu ileri sürerek konut yapımında kooperatifçiliği ön plana çıkaran görüşler söz konusudur. Hatta bir adım öteye giderek tek parsel üzerinde bina yapımını amaçlayan kooperatifler yerine, uydu kentler kuran kooperatifçiliği savunan görüşler söz konusudur. Buna göre kent kooperatifi, belediyenin ya da devletin işgörü sunarken, kendisine bağımlı kıldığı, doğrudan yönetip denetlediği, kendi yönetiminin uzantısı, ajansı gibi çalışan uydu bir örgüt değil; aksine özyönetim ve özdenetime dayalı, demokratik, çoğulcu, çağdaş, katılımcılık ilkesine inançlı, halk katılımını en üst düzeye çıkarmayı amaçlayan bir sivil toplum örgütü niteliğindedir. Yerel ya da özeksel (merkezi) yönetimin bir parçası ya da uydusu değildir. Türkiye'de üretilen konutlar içinde kooperatiflerin payı 1979'da %12,5, 1992'de %19'dur (Geray, 1994:44). TOKİ-Kooperatif-belediye ilişkileri daha efektif hale getirilebilir.

5.2.Gönüllü Katılım

Sağlık, eğitim, spor, çevre, park, trafik, itfaiye, kütüphane, kültür, turizm ve sosyal hizmetlerle; yaşlılara, kadınlara, gençlere, çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik belediye hizmetleri gönüllü katılım çerçevesinde yapılabilir. Belediye görev ve sorumluluklarına bağlı olarak yetki alanlarında; (Katılım Yönetmeliği, 2005)

- * Özürllülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri,
- * Kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri,
- * Bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri,
- * Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetleri,
- * Başıboş ve sahipsiz hayvanlara yönelik hizmetleri,
- * Trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri,
- * Tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri,
- * Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetleri

yapmak üzere gönüllü çalıştırabilir.

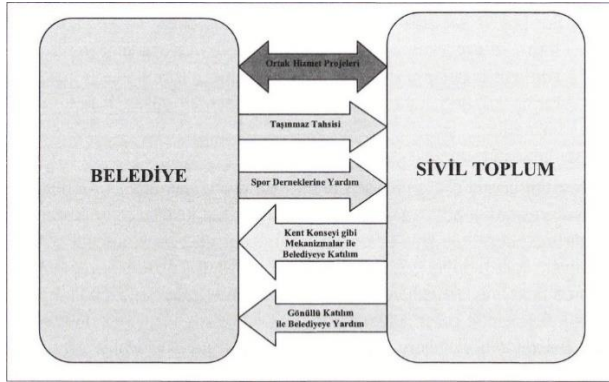
Mevzuat gönüllü çalışma ilişkisini belli konularla sınırlamıştır. Gönüllüler ile belediye arasında maddi ve akçalı ilişki sınırlıdır. Gönüllüler çalışacakları alanları belirtmek sureti ile ilgili belediyeye müracaat ederler. Müracaatları uygun bulunanlar, ilgili birimin gözetim ve bilgisi dahilinde sorumluluk alanlarında taraflarca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde çalışırlar. Gönüllülerin, çalışma süreleri içinde çalışma alanlarına gidiş ve gelişleri ilgili belediyeye sağlanabilir. Belediye, gönüllülere faaliyet alanına göre, gerekli kıyafet, araç, gereç, mekan sağlayabilir ve eleman tahsis edebilir. Gönüllünün çalışacağı alan kent konseyinin oluşturduğu çalışma alanları içinde ise, bu çalışma kent konseyi çalışmaları ile birlikte değerlendirilir. Faaliyetlerin bitiminde gönüllülere teşekkür belgesi verilebilir.

Gönüllü olarak o beldedeki reşit kişiler ile reşit olmayanlardan yasal temsilcisinin iznini almış olması koşuluyla en az on iki yaşını bitiren küçükler, tüzel kişiler, ilgili konuda faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşları çalıştırılabilir. Gönüllülük ilişkisinde belediye ve karşı tarafın anlaşması gerekli bir ön koşuldur. STK'lar gönüllü ilişkiye yalnızca ilgili konuda faaliyette bulunmak koşuluyla girebilecektir. Örneğin eğitimi desteklemek için kurulan bir dernek çevre sorunları ya da afet yardımı konusunda gönüllü ilişki ekseninde belediye ile ortak bir faaliyette bulunamayacaktır.

6.Belediye-Sivil Toplum Kuruluşu (STK) İlişkileri Üstüne Değerlendirme ve Öneriler

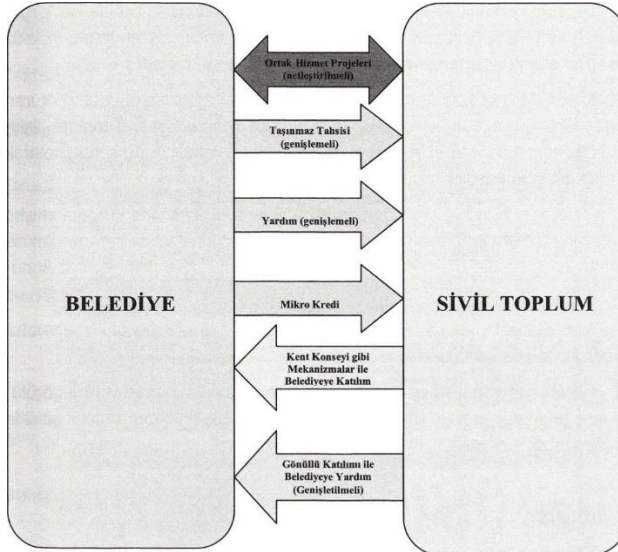
Şekil 1 belediye-sivil toplum ilişkilerini özetlemek için tasarlanmıştır. Buna göre, belediyeler ile STK'lar ortak hizmet projeleri üretebilirler. Belediyeler bazı STK'lara taşınmaz tahsis edebilir. Belediyeler spor kulübü derneklerine yardım verebilirler. STK'lar çeşitli mekanizmalarla belediye kararlarına katılım sağlar. STK'lar belirli sınırlar içinde gönüllü katılım mekanizmaları ile belediyeye yardım sunabilirler.

Şekil :1
Türkiye'de Belediye-STK İlişkisi



Şekil 2 ise belediye-STK ilişkileri bakımından önerilen yapıyı tasarlamak için çizilmiştir. İlk olarak, "ortak hizmet projelerinin neler olabileceği ve nasıl yürütüleceği"nin netleştirilmesi önerilmektedir. Ortak hizmet projeleri için sivil toplum kuruluş portföyü genişletilmelidir. Şimdiki durumda yalnızca belediye ile "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmektedir. Bu sınırlama etkinliği azaltıcı bir sınırlamadır. Kamu yararına çalışan dernek statüsüne sahip olmayan bir dernek de yerel düzeyde belli konularda ortak proje üretiminde etkili bir partner olabilir. İkinci olarak taşınmaz tahsis genişletilmelidir.

Şekil: 2
Önerilen Belediye-STK İlişkisi



Kooperatifler belli sınırlamalar kaldırılmak suretiyle bu imkandan daha geniş yararlanabilmelidir. Diğer bazı STK'lara da sınırları çizilmek suretiyle bu imkan sağlanmalıdır. Büyükşehir belediyeleri gibi büyük ölçekli belediyeler mikro kredi dahil STK'lara yardım edebilmelidir, mevcut haliyle spor kulüplerine malzeme yardımı ile sınırlı bir yardım konsepti söz konusudur. Belediye kararlarına katılım mekanizmaları kuvvetlendirilmelidir. Örneğin, belli sayıda üyesi olan STK'lar belediye meclis kararı için teklifte bulunabilir, belediye meclisine gündem oluşturabilirler. Belediyelerin çeşitli hizmetlerine gönüllü katılım hem faaliyet alanı bakımından, hem de STK'lar bakımından daraltılmıştır. Zaten karşılıklı anlaşma zemininde yürümesi gerekli ve doğal olan bu ilişkinin sınırlandırılmasına gerek yoktur.

Belediye-sivil toplum ilişkileri çerçevesinde aşağıdaki saptamalar yapılabilir:

Türkiye'de sivil toplum örgütlenmesi yeterli düzeyde olmasa bile, bazı alanlarda tarihi ve geleneksel örgütlenmeler söz konusudur. Vakıf ve loncaların varlığı bugünün vakıfları ve meslek örgütleri için kültürel miraslar sunmaktadır. Halbuki kamu yönetimi bakımından "sosyolojik yaklaşımlar", özelde ise "örgüt kültürü" ihmal edilmektedir. Onun için bizdeki kurumlar gökten inmiş, köksüz kurumlar olarak ortada durmaktadır.

Belediye mevzuatımız küreselleşme ve küreselleşme ile gündeme oturan kavramların etkisi altında şekillenmektedir. Kısaca belediye-sivil toplum ilişkileri 2004 yılından itibaren yürütülen yerel yönetim reformunun sonucu olarak küreselleşmeden etkilenmiştir.

Türkiye'de belediye sivil toplum ilişkileri zayıf bir zeminde kurgulanmıştır. Adeta sivil toplum ile belediye ilişkisinin önüne geçmeye ya da en azından bu ilişkinin etkili bir ilişki olmasını engellemeye yönelik düzenlemeler söz konusudur.

Ortak hizmet projelerinin tanımı ve kapsamında olduğu gibi mevzuatta muğlaklık da söz konusudur.

Sivil toplumun gelişmesi ve yerel yönetimlerde etkin olması yararlı görülüyor ve isteniyorsa mevzuat belediye-sivil toplum ilişkilerini geliştirecek şekilde yeniden düzenlenmeli, sınırlamalar azaltılmalıdır.

SONUÇ

Türkiye'de belediyelerin iki yüzyıla yaklaşan bir geçmişi vardır. Sivil toplum örgütleri ise vakıf, lonca ve benzeri örgütlenmelerle çok daha köklü kurumlardır. Sivil toplum kuruluşları ve belediyeler sürekli gelişen kurumlardır. Şüphesiz bunların gelişim düzeyleri yeterli görülmeyebilir. Her şeye rağmen Türkiye'de STK ve belediyelerin önemli bir tarihsel ve kurumsal altyapıya sahip oldukları belirtilmelidir. Belediye-sivil toplum ilişkileri 2004 yılından itibaren yürütülen yerel yönetim reformu ile birlikte yeniden şekillenirken küreselleşme etkili bir unsur olmuştur. İç dinamikler ve küreselleşme birlikte değerlendirildiğinde belediye-sivil toplum ilişkilerinin daha gelişmiş bir düzeye ulaşmasının beklenen bir durum olduğu düşünülmektedir. Ancak realitede bu alanda alınacak önemli bir mesafe olduğu da görülmektedir. Mevzuatta belediye-sivil toplum ilişkilerini sınırlayıcı, engelleyici ve yasakçı bir çok husus vardır. Belediye-sivil toplum ilişkilerini geliştirmeyi hedefleyen bir politika tercih ediliyorsa mevzuat bu alandaki sınırlamaları kaldıracak şekilde yeniden düzenlenmelidir.

KAYNAKÇA

- Arslan D. Ali**, "Eşitsizliğin Teorik Temelleri Elit Teorisi", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (6) 2003 / 2, ss.115-135.
- Bayhan Vehbi**, "Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm", C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Mayıs 2002 Cilt: 26 No: 1, ss.1-13.
- Castells Manuel**, "Globalization & Identity in the Network Society" Prometheus, Vol. 4, 2000.
- Cebeci Kemal**, "Küreselleşme Bağlamında Ulus-Devletin Egemenlik Gücünün Dönüşümü", Sayıştay Dergisi Sayı: 71, 2008, ss.23-39.
- Çaha Ömer**, "Liberal ve Sosyalist Ülkelerde Sivil Toplum", Liberal Düşünce Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 16, Güz 1999, c - ozgurtoplumundegerleri.com, ss.1-38.
http://ozgurtoplumundegerleri.com/res/Omer_Caha_LiberaLve_Sosyalist_Ulkelerde_Sivil_Toplum.pdf
- Devlet Denetleme Kurulu**, "Araştırma ve İnceleme Raporu Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler", Sayısı:2009/6, 28/09/2009, ss. 1-1862.
- DPT, Küreselleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT: 2544 ÖİK: 560, Ankara, 2000, ss.1-111.
- Geray Cevat**, "Konutta Kooperatif ve Belediye İşbirliği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C:3, S:1, Ocak 1994, ss.39-45.
- Göymen Korel (a)**, "Küresel Sivil Toplum: Gereksinme, Fırsatlar ve Engeller", 2004, ss.1-12.research.sabanciuniv.edu
- Göymen Korel (b)**, "Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler", 2004, ss.1-14. research.sabanciuniv.edu
- İçli Gönül, C.Ü.** "Küreselleşme ve Kültür", Sosyal Bilimler Dergisi Aralık 2001 Cilt : 25 No:2, ss.163-172.
- Kaya Kemal**, "Tanzimat'tan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodalar", Tarih Araştırmaları Dergisi, 2007, ss. 101-112.[http://eskieserler.net/dosyalar/mpdf%20\(657\).pdf](http://eskieserler.net/dosyalar/mpdf%20(657).pdf)
- Keyman E. Fuat**, "Avrupa'da ve Türkiye'de Sivil Toplum", Sivil Toplum Geliştirme Merkezi STK ..., 2004 - panel.stgm.org.tr, ss.1-14.
- Kocacık Faruk**, "Bilgi Toplumu ve Türkiye", C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Mayıs 2003 Cilt:27 No:1, ss.1-10

SBTB (Sanayi, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı), 2011, "2011-2013 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (KSEP)", http://www.sanayi.gov.tr/Files/Documents/KOSGEB_Katalog.pdf

Tatar Taner-Dönmez Mehmet, "Zihniyet ve İktisat İlişkisi Çerçevesinde Ahilik Kurumu", Doğu Anadolu Bölgesi Araştırmaları 2008, Cilt 7- Sayı 1 (Ekim 2008), <http://web.firat.edu.tr/daum/default.asp?id=77>

TB (Tarım Bakanlığı), Kooperatifçilik Strateji Belgesi 2010-2014, 2010.

Uçkan Özgür, "E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkel Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü", inet-tr'02 VIII. Türkiye'de İnternet Konferansı 19-21 Aralık 2002, ss.1-22.

Yentürk Nurhan, "Körlerin Yürüyüşü : Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler "

20 Aralık 2008. http://www.obarsiv.com/cagdas_turkiye_seminerleri_0809.html

Yercan, Murat, Türkiye ve Avrupa Birliğinde Tarımın Örgütlenme Deseni ve Tarımsal Kooperatifler, Tarım Ekonomisi Dergisi 2007; 13(1) : 19 - 29.

Yerel Siyaset, Yerel Siyaset Dergisi Yerel Siyaset Konulu Sempozyum Kitabı, Okutan Yayınları, 1. Baskı, Ocak 2008, ss.1-349.

Mevzuat Kaynakları

3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.

10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

25/6/2001 tarihli ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu

5/5/1983 tarihli ve 2821 sayılı Sendikalar Kanunu

Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik, 2005, Resmi Gazete Tarihi: 29/09/2005 Resmi Gazete Sayısı: 25951

İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği, 2005, Resmi Gazete Tarihi: 09/10/2005 Resmi Gazete Sayısı: 25961

Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006, Resmi Gazete Tarihi: 08/10/2006 Resmi Gazete Sayısı: 26313

İnternet Kaynakları

BASS (Banka ve Sigorta İşçileri Sendikası), 2012,

<http://www.bass-sen.org.tr/uploadimg/hukuk/ekonomik-sosyal-veriler.pdf>, Erişim Tarihi:26/03/2012

COGECA, <http://www.copa-cogeca.be/Main.aspx?page=HomePage>, Erişim Tarihi: 16/03/2012

- DB (Dernekler Başkanlığı), 2012,
<http://dernekler.icisleri.gov.tr/Dernekler/Kurum/FaalFesihSayilari.aspx>,
Erişim Tarihi: 26/03/2012
- ICA, 2012, <http://www.ica.coop/coop/sectors.html>, Erişim Tarihi: 10/03/2012
- Koopkur, <http://www.koopkur.org.tr/>, Erişim Tarihi:06/01/2012 TKK (Tarım Kredi Kooperatifleri),
<http://www.tarimkredi.org.tr/goster.php?tablo=menu&id=24>, Erişim Tarihi: 13/02/2012
- TOKİ, 2012, <http://www.toki.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 17/03/2011.
- VGM (Vakıflar Genel Müdürlüğü), 2012,
<http://www.vgm.gov.tr/sayfa.aspx?Id=3>, Erişim Tarihi: 11/03/2012

ELEKTRONİK İMZA NEDİR, NEDEN GEREKLİDİR, İHTİYACI NASIL KARŞILANMALIDIR?

Mehmet Bilge Kağan ÖNAÇAN*
Tunç MEDENİ**

ÖZET

Bu çalışmanın amacı; güvenli elektronik imzanın (e-imza) ne olduğu, nasıl, neden ve nerelerde kullanılacağı, kişisel olarak ve kurum bazında nasıl temin edileceği konusunda bilgi vererek kurum bünyesinde Kamu Sertifika Hizmet Sağlayıcı (KSHS) tesis edilirken göz önünde bulundurulması gereken faktörleri ortaya koymaktır. Bu çalışmada, literatür taraması yapılmış, özellikle yürürlükteki mevzuat detaylı bir şekilde gözden geçirilmiş ve halihazırda hizmet vermekte olan kamu ve özel Sertifika Hizmet Sağlayıcı (SHS)'lerin yapılandırma ve hizmet süreci incelenmiştir. Güvenli e-imza; bireysel olarak, Özel Sertifika Hizmet Sağlayıcı (ÖSHS)'lardan bizzat bireysel olarak başvurmak suretiyle temin edilebilirken, kamu kurum ve kuruluşları, çalışanları için güvenli e-imzayı TUBİTAK bünyesindeki Kamu Sertifikasyon Merkezi (Kamu SM)'nden temin etmek zorundadırlar. 2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi'ne göre KSHS'yı kendi bünyesinde kurma hakkına sahip istisnai kurumlar ise çalışanları için güvenli e-imzayı Kamu SM'den temin edebilecekleri gibi kendi bünyelerinde yapacakları bir KSHS'de de üretebileceklerdir. Kurum tarafından temin edilen bu güvenli e-imzalar, çalışanlar tarafından kendi özel işlemlerinde de kullanılabilecektir.

Anahtar Kelimeler: Güvenli Elektronik İmza, e-İmza, Nitelikli Elektronik Sertifika, NES, Kamu Sertifika Hizmet Sağlayıcı, KSHS, Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcı.

ABSTRACT

What is Electronic Signature, Why is Required, Hav/ to Respond to Needs?

The objective of this study is to give information about secured electronic signature (e-signature) and to highlight the factors being considered while establishing a Certificate Service Provider within the institution. In this study, a literature review was done, especially applicable legislation was revised in detail and the configuration and the service process of Certificate Service Providers (CSP) which belong to government and private sector was examined. While e-signature can be bought from Private Certificate Service Providers (PCSP) by applying personally, an institution must supply e-signatures for its employees from Government Certificate Authority.

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Doktora Öğrencisi

** Türksat, e-Devlet ve Bilgi Toplumu Dönerlikleri ODTÜ, Enformatik Enstitüsü

Key Words: Secure Electronic Signature, e-Signature, Qualified Electronic Certificate, QEC, Electronic Certificate Service Provider, ECSP.

GİRİŞ

Teknolojideki gelişmeler ile birlikte geleneksel iş süreçlerinin elektronik ortama aktarılması, onay işlemlerinin elektronik ortamda yapılmasını sağlayacak elektronik imza (e-imza) düzenlemesine ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu (EİK)'nın 23 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe girmesiyle e-imzanın resmi işlemlerde kullanılmasının yolu açılmıştır. Ancak e- imzanın ne olduğu, nasıl, neden ve nerelerde kullanılacağı, kişisel olarak ve kurum bazında nasıl temin edileceği konusunda bilgi eksikliğinden kaynaklanan kararsızlıklar, teknolojik güçlükler ve yüksek uygulama maliyetleri sürecin uygulanmasında gecikmelere yol açmaya devam etmektedir. Nitekim hali hazırda hizmet vermekte olan Kamu SM'nin yıllık raporları incelendiğinde aktif olarak kullanılmakta olan güvenli e-imza sayısının yıllara sari artmakta olduğu ancak henüz beklenenin çok altında olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, elektronik devlet (e-devlet) uygulamalarının zaman içerisinde yürürlüğe girmesi ile ve özellikle Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 2011 yılı içerisinde güncellenmesi neticesinde kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında tasnif dışı belgelerin alış-verişini elektronik ortamda ve güvenli e-imza kullanmak suretiyle gerçekleştirmek zorunda kalacak olmaları ile güvenli e-imzaya talebin önümüzdeki birkaç yıl içinde önemli oranda artacağı değerlendirilmektedir. Güvenli e-imza kullanımındaki bu artışın, güvenli e-imza ile işlem yapılacak e-devlet uygulamalarının artmasına, bu tür uygulamaların artmasının da güvenli e-imza üretiminin artmasına yol açacağı; bir başka ifade ile, güvenli e-imza kullanımındaki artış ve güvenli e-imza ile işlem yapılacak e-devlet uygulamalarındaki artışın birbirini pozitif yönde etkileyecek iki faktör olacağı öngörülmektedir.

Bu çalışma; literatür taraması yapılarak, özellikle yürürlükteki mevzuat detaylı bir şekilde gözden geçirilerek ve halihazırda hizmet vermekte olan kamu ve özel Sertifika Hizmet Sağlayıcıların yapılandırma ve hizmet süreci incelenerek ve nihayet bilişim sektöründeki on yıllık tecrübe ile de zenginleştirilerek güvenli e-imzanın temin edilmesi hususunda yol gösterici bir kaynak olarak hazırlanmıştır. Literatürde, özellikle e-imzanın hukuksal geçerliliğine ve kullanım alanlarına yönelik çalışmalar sınırlı sayıda da olsa yer almakla birlikte, bir KSHS/ÖSHS'nin yapılandırılması sürecinde göz önünde bulundurulması gereken hususları ön plana çıkaran bir çalışmaya rastlanılmamaktadır. Bu kapsamda bu çalışmanın,

özellikle 2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi'ne göre istisnai durumda olan kurumlar ile özel sektördeki müteşebbislere KSHS/ÖSHS kurmak için göz önünde bulundurmaları gereken konularda yol gösterici olacağı değerlendirilmektedir.

Güvenli e-imza'ya ilişkin zihinlerdeki karışıklıkları gidereceği ve KSHS/ÖSHS yapılandırmasında bir yol haritası olacağı değerlendirilen bu çalışmanın ikinci bölümünde e-imza ile ilgili temel kavramlar açıklanmış, üçüncü bölümünde Türkiye'de e-imza hususunda yapılan çalışmalar ile kurumların geldiği nokta ortaya konmuş, dördüncü bölümünde e-imzaya neden ihtiyaç duyulduğu belirtilmiş, beşinci bölümünde güvenli e-imzanın faydaları sıralanmış, altıncı bölümünde Nitelikli Elektronik Sertifika (NES), bir başka ifadeyle güvenli e-imza tedarik edilme seçenekleri belirlenmiş yedinci bölümünde kurum bünyesinde bir KSHS kurulmasına karar verilmesi durumunda yapılması gerekenler detaylandırılmış, sekizinci bölümünde bireysel ve kurumsal olarak güvenli e-imza temininin maliyeti ile ilgili hususlara değinilmiş, dokuzuncu bölümünde genel bir değerlendirme yapılarak sonuç sunulmuştur.

1. e-İmza İle İlgili Temel Kavramlar

1.1. İmza ve e-İmza

E-imza ile ilgili tanımlara geçmeden önce "imza"yı tanımlamanın ve imza ile ilgili önemli hususları ortaya koymanın faydalı olduğu değerlendirilmektedir. İmza, bir irade açıklamasının kendisine ait olduğunu ifade etmek üzere, kişinin ismi için kullandığı özel biçimdeki çizgi ve harflerden oluşan işarettir (Önder, 2007: 14). Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğünde ise imza, bir kimsenin herhangi bir belgeyi yazdığını veya onayladığını belirtmek için her zaman aynı biçimde kullandığı işaret şeklinde tanımlanmaktadır. İmza bir yandan kişinin hüviyetini tespit ederken, diğer yandan da irade beyanı oluşturan metnin içeriğini bildiğini (okuyup anladığını), metnin son şeklini almış olduğunu, metnin içeriğinin imza sahibini hukuken bağladığını ifade eder (Önder, 2007: 14).

Borçlar Kanunu (BK)'nın 14'üncü maddesine göre imza, üzerine borç olan kimsenin el yazısıyla olmak zorundadır ve 2525 sayılı Soyadı Kanunu'nun 2'nci maddesine göre ad ve soyad yazılmak suretiyle atılmalıdır. Konacağı yer hakkında BK'da herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte imza, bütün metnin benimsendiğini gösterecek şekilde metnin sonuna atılmakta, öncelikle imzalayanın kimliğini belirtmekte ve imzalayanın belgenin içeriğini kabul ettiğini göstermektedir. Bir belge, bir şahsın el yazısı ile imzasını taşıyorsa, bu durum, belgenin o kişi tarafından oluşturulduğuna karine¹ teşkil eder. Aksinin ispatı imzalayana

1 Prof.Dr Ejder YILMAZ'ın "Hukuk Sözlüğü"nde karine; bilinen bir olgudan bilinmeyen bir olgunun

aittir. Okuryazar ve imza atmasını bilen bir kişinin mühür kullanması geçerli değildir. Aynı şekilde parmak basması da kabul görmeyecektir (Orta, 2005).

Teknolojinin gelişimine paralel olarak, süreçlerin elektronik ortama taşınmasıyla onay işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmış ve bunu sağlamak maksadıyla e-imza teknolojisi geliştirilmiştir. Güvenli e-imzanın elle atılan imza ile aynı ispat gücüne sahip olduğu* 2 ve bu şekilde oluşturulan elektronik verilerin hukuken geçerli olacağı hususlarını düzenleyen 5070 sayılı EİK ile e-imzanın resmi işlemlerde kullanılmasının yolu açılmıştır. EİK, e-imzanın hukukî ve teknik yönleri ile kullanımına ilişkin esasları düzenlemek yanında e-imzanın hukukî yapısını, elektronik sertifika (e-sertifika) hizmet sağlayıcılarının faaliyetlerini ve her alanda e-imzanın kullanımına ilişkin işlemleri kapsamaktadır (EİK, Madde 1 ve 2). Bahse konu kanunda e-imza, "başka bir elektronik veriye eklenen veya elektronik veriyle mantıksal bağlantısı bulunan ve kimlik doğrulama amacıyla kullanılan elektronik veri" şeklinde tanımlanmaktadır (EİK, Madde 3.b.).

E-imza, bir bilginin üçüncü tarafların erişimine kapalı bir ortamda, bütünlüğü bozulmadan (bilgiyi ileten tarafın oluşturduğu orijinal haliyle) ve tarafların kimlikten doğrulanarak iletilildiğini elektronik veya benzeri araçlarla garanti eden harf, karakter veya sembollerden oluşur" (e-İmza Portalı). E-imza, çok genel bir kavram olup kişilerin elle atmış olduğu imzaların tarayıcıdan geçirilmiş hali olan "sayısallaştırılmış imza"ları, kişilerin göz retinası, parmak izi ya da ses gibi biyolojik özelliklerinin kaydedilerek kullanıldığı biyometrik önlemleri içeren "e- imza"ları veya bilginin bütünlüğünü ve tarafların kimliklerinin doğruluğunu sağlayan "sayısal imza"ları içermektedir (Yıldırım, 2008: 2).

Sayısal imza, imzalanan metine göre farklılık gösterir ve içeriğin matematiksel fonksiyonlardan geçirilerek eşsiz olduğu düşünülen bir değer bulunması sureti ile elde edilir. Yani kişilerin, elle atılan imzada olduğu şekilde tek imzası yoktur; bunun yerine imzalamada kullanılan anahtarları vardır (Sağlam, 2007: 42). EİK'da ve bu metinde geçen "e-imza" kavramı sayısal imzayı işaret etmektedir. İş süreçlerinin artan bir ivme ile elektronik ortama aktarılması ve e-imza- nın kanuni dayanağının oluşması ile e-imza, elektronik ortamın vazgeçilmez bir unsuru haline gelmektedir. E-imza, elle atılan imzanın kullanıldığı geleneksel

(sonucun) çıkartılmasıdır şeklinde tanımlanmaktadır.

- 2 Elektronik İmza Kanunu (EİK)'nın 5inci Maddesine göre bazı istisnalar mevcuttur. Kanunların resmi şekle veya özel bir merasime tabi tuttuğu hukuki işlemler (emlak alım satımı, veraset ve intikal, evlenme gibi) ile teminat sözleşmeleri güvenli e-imza ile gerçekleştirilemez (Karabacak, 2009; Beder, 2005; Özler, 2007).

yöntemlerin çok üzerinde bir güvenlik sağlamaktadır.

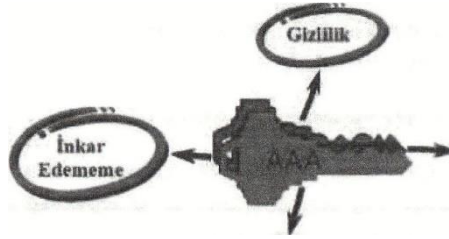
EİK'nın 4'ncü maddesinde "güvenli e-imza"; münhasıran imza sahibine bağlı olan, sadece imza sahibinin tasarrufunda bulunan güvenli e-imza oluşturma aracı³ ile oluşturulan, NES'e dayanarak imza sahibinin kimliğinin tespitini sağlayan, imzalanmış elektronik veride sonradan herhangi bir değişiklik yapıp yapılmadığının tespitini sağlayan e-imzadır şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımda yer alan NES, EİK'nın 3.1. maddesinde, imza sahibinin imza doğrulama verisini ve kimlik bilgilerini birbirine bağlayan elektronik kayıt şeklinde ifade edilmektedir. E-sertifika, anahtar çiftinin kime ait olduğunu belgeleyen veridir. NES'in dolayısıyla güvenli e-imzanın hayata geçirilmesi için EİK'nın 3'üncü maddesinde "e-sertifika, zaman damgası⁴ ve e-imzalarla ilgili hizmetleri sağlayan kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek veya özel hukuk tüzel kişiler" şeklinde tanımlanan Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcısı (ESHS)'na ihtiyaç duyulmaktadır.

1.2. Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcısı (ESHS)

ESHS'ye ihtiyaç duyulmasının sebebi şu şekilde izah edilebilir. Günlük hayatta bir bilgi/belgenin güvenlik gereksinimlerini karşılamak için gizliliği temin etmek, bütünlüğü korumak, kimlik doğrulamasını gerçekleştirmek ve inkâr edilemezliği sağlamak gibi bir dizi yöntemler kullanılmakta, tedbirler alınmaktadır. Elektronik ortamlarda da güvenliği sağlamak için elektronik tedbirler alınmak zorundadır. Açık Anahtar Altyapısı (AAA); kimlik doğrulama, gizlilik, bütünlük ve inkâr edememe hizmetlerini sağlayan, kapsamlı ve kendini ispat etmiş bir elektronik ortam güvenlik çözümüdür (Bkz. Şekil-1). AAA, özel ve açık olmak üzere bir anahtar çiftinin⁵ kullanıldığı ve özel anahtarın şifrelediğini açık anahtarın, açık anahtarın şifrelediğini de özel anahtarın çözebildiği⁶, güvenli bir asimetrik şifreleme yöntemidir. Asimetrik şifreleme için anahtar yönetimi çok önemlidir. Anahtar yönetimi için dikkat edilmesi gereken noktalar şöyle sıralanabilir (TÜ- BİTAK-UEKAE, 2004: 22);

-
- 3 EİK'nın 3.e. maddesinde imza oluşturma aracı, e-imza oluşturmak üzere, imza oluşturma verisini kullanan yazılım veya donanım aracını ifade etmektedir.
 - 4 EİK'nın 3.h. maddesinde zaman damgası, bir elektronik verinin üretildiği, değiştirildiği, gönderildiği, alındığı ve/veya kaydedildiği zamanın tespit edilmesi amacıyla, ESHS tarafından e-imza ile doğrulanan kayıt şeklinde ifade edilmektedir.
 - 5 Anahtar, şifrelemek veya deşifre etmek için kullanılan sayısal karakter dizisidir. Kişi kendi özel anahtarını gizli tutarken, açık anahtarını şifreli iletişim kuracağı kişilere iletir. Sadece kullanıcıda bulunması ve özenle saklanması gereken özel anahtarlar, genellikle akıllı kartlarda veya bilgisayarlarda tutulmaktadır.
 - 6 Açık anahtardan yola çıkılarak matematiksel yöntemlerle özel anahtarın elde edilmesi imkânsız kabul edilmektedir (Orta, 2005).

- (1) Açık anahtar, kontrollü olarak bir otorite tarafından yayınlanmalı (sertifika yayımlamak⁷) ve değiştirilmeleri önlenmelidir.
- (2) Anahtar çiftleri merkezi bir otorite tarafından üretilebilir veya her kullanıcı kendi anahtar çiftini üretebilir.
- (3) Şifreleme ve imzalama için ayrı ayrı anahtar çiftleri olmalıdır. Çok özel durumlar için imzalama ve şifreleme anahtar çiftlerinin aynı olmasına izin verilebilir.
- (4) Anahtar iptalleri kontrollü bir şekilde yapılmalı ve duyurulmalıdır.



Şekil 1. Açık Anahtar Altyapısı (AAA)

Bu sebeplerden dolayı güvenilir bir kurum tarafından sertifikalar yayımlanmalı, sertifika durum bilgileri güncel tutularak sertifika iptal listeleri hazırlanmalı, güncel sertifikalar ile sertifika iptal listeleri isteyen kişilere sunulmalı ve süresi dolan ya da iptal edilen sertifikaların arşivi tutulmalıdır (TÜBİTAK-UEKAE, 2004: 37). EİK'da, anahtar yönetimine yönelik gerçekleştirilmesi gereken bu işlemleri de kapsayan ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu⁸ (BTK) tarafından 06 Ocak 2005 tarihinde yayımlanan "Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in 14'üncü maddesinde detayları verilen yükümlülükleri yerine getirecek güvenilir bir kurum olarak ESHS öngörülmüştür. E-imzanın temel yapıtaşı olan ESHS'ler, noter benzeri kuruluşlar olarak yorum-

- 7 Asimetrik şifrelemede bir kişi için üretilen anahtar çiftinden açık olanı, anahtarın sahibiyle haberleşmek isteyen herkes tarafından görülebilir ve kullanılabilir. Bu açık anahtarların isteyen kişilere kullanımlarını kolaylaştırmak için değişik şekillerde yayımlanması ve isteyenlerin erişimine açılması mümkündür. Bu yayımlama şekline sertifika adı verilmektedir (TÜBİTAK-UEKAE, 2004: 28).
- 8 2813 sayılı Telsiz Kanunda değişiklik yapan 27.01.2000 tarihli ve 4502 sayılı Kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu, 10.11.2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile yeni bir düzenlemeye tabi olmuş ve adı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) olarak değiştirilmiştir.

lanabilir.

Hali hazırda Türkiye'de biri TÜBİTAK bünyesindeki Kamu SM, üçü de aşağıda isimleri sunulan Özel Sertifika Hizmet Sağlayıcı (ÖSHS)lar olmak üzere toplam 4 adet ESHS mevcuttur:

- (1) Elektronik Bilgi Güvenliği A.Ş. (E-Güven) (F. B.T.9: 24.06.2005),
- (2) TürkTrust Bilgi, İletişim ve Bilişim Güvenliği Hizmetleri A.Ş. (TürkTrust) (F.B.T.: 16.07.2005)
- (3) EBG Bilişim Teknolojileri ve Hizmetleri A.Ş. (E-Tuğra) (F.B.T.: 01.09.2006)

2. Türkiye'de e-İmza İle İlgili Çalışmalar

E-imzaya ilişkin hukukî ve teknik düzenlemeleri yapmak ve kullanımına ilişkin esasları belirlemek amacıyla, ağırlıklı olarak Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 13 Aralık 1999 tarihli ve 1999/93/EC sayılı direktifine uyumlu olarak hazırlanan (Gülaçtı, 2011: 56) 5070 sayılı EİK, 15 Ocak 2004 tarihinde kabul edilmiş, 23 Ocak 2004 tarihinde 25355 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış ve yayım tarihinden altı ay sonra 23 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. EİK'ı müteakip sırasıyla;

a. 26 Ağustos 2004 tarihinde, BTK tarafından 25565 sayılı "Sertifika Mali Sorumluluk Sigortası Yönetmelik'i,

b. 06 Eylül 2004 tarihinde, Başbakanlık tarafından "Kamu Sertifikasyon Merkezi Oluşturulması" konulu, 2004/21 sayılı Genelge,

c. 06 Ocak 2005 tarihinde, EİK ile e-imza eş güdüm makamı olan BTK tarafından, "Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ile "Elektronik İmza ile İlgili Süreçlere ve Teknik Kriterlere İlişkin Tebliğ",

ç. 19 Nisan 2006 tarihinde, Başbakanlık tarafından "Kamu Sertifikasyon Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslar" konulu, 2006/13 sayılı Genelge yayımlanmıştır.

Kamuoyunu e-imza konusunda doğru, güvenilir ve sürekli bilgilendirmek üzere kurulan Elektronik İmza Portalı "www.e-imza.gen.tr" 24 Temmuz 2005 tarihinde BTK Başkanı tarafından açılmıştır. Bununla birlikte, e-imza ile ilgili mevzuattaki düzenlemeler "www.btk.gov.tr/eimza/eimza_mevzuat.htm" örn sayfasından da güncel olarak takip edilebilmektedir.

Ayrıca, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarına yükümlülükler yükleyen, Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) ve Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planı (2006-2010) dokümanları Mayıs 2006'da yayımlanmıştır.

Diğer taraftan EİK'nın getirdiği yenilikler paralelinde Başbakanlık tarafından "Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" güncellenmekte, güvenli e-imzanın Doküman Yönetim Sistemlerinde (DYS) kullanılması ve güvenli e-imza ile imzalanmış belgelerin elektronik ortamda alışverişi usulleri düzenlenmektedir. Ayrıca kamu kurumları arasında e-imzalı belge alış-verişindeki standartların belirlenmesi konusunda Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile BTK'nın çalışmaları devam etmektedir.

2.1. Kamu Sertifikasyon Yapısı

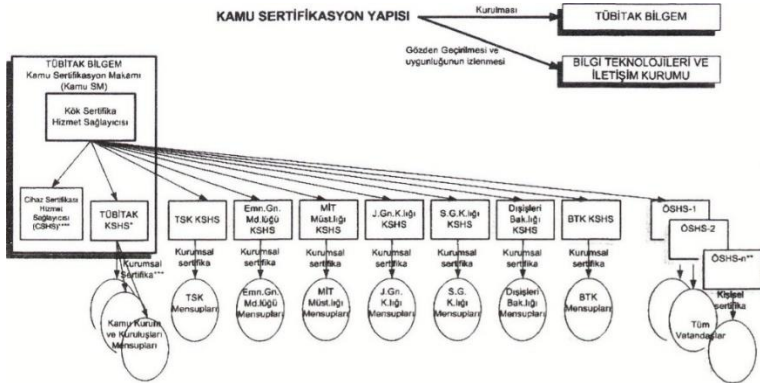
E-Dönüşüm Türkiye İcra Kumulu VI. Toplantısında, kamu kurum ve kuruluşlarının e-sertifika ihtiyaçlarının tek merkezden sağlanması ve ihtiyaçların karşılanması amacıyla bir Kamu Sertifikasyon Yapısı oluşturulması kararlaştırılmıştır (Bkz. Şekil-2). Söz konusu yapı içerisinde, en üst seviyede bir Kök Sertifika Hizmet Sağlayıcısı ile buna bağlı olarak KSHS kurulacaktır. Kamu Sertifikasyon Yapısının kurulması ve işletilmesi görev ve sorumluluğu Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK)'na bağlı Bilişim ve Bilgi Güvenliği İleri Teknolojiler Merkezi¹⁰ 11 (BİLGEM, eski adıyla UEKAE)'ne verilmiştir. Söz konusu yapının gözden geçirilmesi ve uygunluğunun izlenmesi görev ve sorumluluğu ise BTK'ya verilmiştir. Yürüttükleri görevleri açısından özel niteliği haiz TSK, Emniyet Genel Müdürlüğü, MİT Müsteşarlığı, Jandarma Genel K. lığı, Sahil Güvenlik K. lığı, Dışişleri Bakanlığı ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu¹¹; kök sertifika ihtiyaçlarını kurulacak Kök Sertifika Hizmet Sağlayıcısından sağlayacaklar, KSHS sistemlerini kendi bünyelerinde oluşturabileceklerdir (2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi: 1-2).

-
- 10 TÜBİTAK bünyesinde yer alan Ulusal Elektronik ve Kriptoloji Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü (UEKAE) ile daha önce TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi (MAM)'ne bağlı olarak faaliyet gösteren Bilişim Teknolojileri Enstitüsü (BTE), TÜBİTAK BİLGEM çatısı altında birleştirilmiştir (www.bilgem.tubitak.gov.tr, Erişim Tarihi: 01.01 2011).
- 11 25 Temmuz 2006 tarihli ve 26239 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/20 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile "Kamu Sertifikasyon Merkezi" konulu 2004/21 sayılı genelgenin altıncı fıkrasında belirtilen istisnai kurumlara "BTK" da eklenmiştir (www.btk.gov.tr, Erişim Tarihi: 05.01 2011; www.e-imza.gen.tr. Erişim Tarihi: 05.01 2011).

2.2. TÜBİTAK'ta Yürütülen Çalışmalar

TÜBİTAK-BİLGEM'de Kamu Sertifika Makamı (Kamu SM) kurulmuş ve 30 Haziran 2005 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Yine aynı birimde tüm personele nitelikli e-sertifika yüklü akıllı kartlar dağıtılmış ve kurum dahilinde hizmette olan DYS gibi uygulama yazılımlarında kullanılmaya başlanmıştır.

Bilgi Toplumu Stratejisi Eylem Planında uygulama sorumluluğu İçişleri Bakanlığına verilen, gelecekte e-sertifikayı bünyesinde barındırması planlanan Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Kartının işletim sistemi uygulamalarının geliştirme çalışmaları ve kart okuyucu testleri TÜBİTAK-BİLGEM tarafından yürütülmektedir. Anılan projenin pilot uygulaması Bolu ili merkez ilçesinde gerçekleştirilmiş ve 01 Kasım 2010 tarihinde tamamlanmıştır. Pilot uygulamanın vatandaş memnuniyeti, ölçeklendirme, uygulanabilirlik ve sürdürülebilirlik değerlendirmesi sonuçlarına göre proje tüm Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarını kapsayacak şekilde yaygınlaştırılacaktır (www.nvi.gov.tr, Erişim Tarihi: 20.07.2011).



KSHS : Kamu Sertifika Hizmet Sağlayıcısı.
 ÖSHS : Özel Sertifika Hizmet Sağlayıcısı özel ve tüzel kuruluşlar tarafından kurulacak ve KSHS'lere mensup olmayan vatandaşlar için Sertifika Hizmet Sağlayıcısı (SHS) olarak görev yapacak merkezlerdir
 Kamu çalışanları, kurumsal sertifikalarını kamu dışı bireysel işlemlerinde kullanabilecektir (2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi)
 CSHS : Cihazlara elektronik sertifika temin amacıyla hizmet verir. Cihazlara verilen sertifikalar, 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu (EftK)'nda sözü geçen Nitelikli Elektronik Sertifika (NES) kapsamında değerlendirilmez

Şekil 2. Kamu Sertifikasyon Yapısı

2.3. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nda Yürütülen Çalışmalar

EİK ile BTK'ya konuya ilişkin ikincil düzenlemeleri yapma ve denetleme görevleri verilmiştir. Düzenleme yapma sürecinde ilgili tüm tarafların yer almasına özen gösterilmiş, bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, sivil toplum örgütleri ve üniversiteleri temsilen 200 kişinin katıldığı Ulusal Koordinasyon Kurulu ve buna bağlı olarak Altyapı Çalışma Grubu, Bilgi Güvenliği ve Standartlar Çalışma Grubu ve Düzenlemeler Çalışma Grubu kurulmuştur. Söz konusu gruplar çalışmaları neticesinde hazırlamış oldukları raporları ile e-imza ikincil düzenlemelerine katkıda bulunmuşlardır.

2.4. Kuruluşlarda ve Kamu Kurumlarında Mevcut Durum

Dünyada 1996, ülkemizde de 2004 yılında yasal mevzuatlarla hukuki altyapısı belirlenmiş olan e-imza halihazırda bir çok ülkede yasal olarak uygulanmaktadır. Ülkemizde ilk olarak 30 Eylül 2005 tarihinde Dış Ticaret Müsteşarlığında kullanılmış olan e-imza, kamu kurum ve kuruluşlarında her geçen gün yaygınlaşmaktadır. 2005-2009 yılları arasında da 160'tan fazla kamu kurumu artan bir ivme ile e-imza kullanmıştır. Kamu SM 17 Aralık 2010 tarihinde 100.000'inci NES'i ürettiğini duyurmuştur.

Sadece Kamu SM tarafından 270'e yakın kurum ve kuruluşu e-imza desteği sağlanmakta, ülke genelinde 130'u aşkın kamu kurumunda e-imza çalışmaları yürütülmekte ve 33 kamu kurumunda da e-imza entegrasyonu tamamlanmış bulunmaktadır (www.kamusm.gov.tr, Erişim Tarihi: 09.05.2011). Özellikle Adalet Bakanlığı (Ulusal Yargı Ağı Projesi- UYAP) ve İçişleri Bakanlığında e-imzanın kullanımına yönelik ciddi yol kat edilmiştir. Halihazırda e-imzanın kullanıldığı e-devlet uygulamalarının bir listesi Tablo-1'de sunulmuştur.

Bankalar da gerek e-imza, gerekse onun cep telefonlarındaki muadili olan mobil e-imzayı (me-imza) uygulamalarına almaktadırlar (Özler, 2007: 69-80). Ülkemizde elektronik ortamların yaygınlaştırılması hızla sürerken, iş ve işlemlerin mobil ortamlara da kaymaya başladığı gözlemlenmektedir. VVikipedia'da "bir cep telefonu içerisinde üretilen elektronik imza" ve Avrupa Telekomünikasyon Standartlar Komitesi (European Telecommunications Standards Institute-ETSI) tarafından yayımlanan standartlarda da "bir kullanıcının bir antlaşmayla ilgili kararının onayını mobil bir aletle almak için kullanılan evrensel yöntem" olarak tanımlanan ve e-imza'dan tek farkının arada mobil hizmeti sunan operatörün bulunması olan me-imza (Sağıroğlu vd., 2008: 49-50), dünyada olduğu gibi ülkemizde de kullanılmaya başlamıştır. Ülkemizde Turkcell İletişim Hizmetleri A.Ş.

ve Avea İletişim Hizmetleri A.Ş. tarafından sağlanmakta olan (www.ihale.gov.tr, Erişim Tarihi: 26.07.2011) me-imza, halihazırda bir kısım kamu kurumunda ve özellikle bankacılık sektöründe kullanılmaktadır (<http://www.avea.com.tr>, Erişim Tarihi: 26.07.2011). Yakın gelecekte kaçınılmaz olarak herkesin e-imza (ve/veya me-imza) kullanması gereken bir işlem olacağı değerlendirilmektedir.

Kuşkusuz, e-imza'ya geçiş sürecinin temel yeniliklerin birbirini izler şekilde yerine getirilmesine bağlı olduğunu hatırlatmak gerekmektedir. Bunların ise genel olarak, iş süreçlerinin elektronik ortama aktarılması; kurum politikasının belirlenmesi; mali kaynak ayrılması; uygulama modelinin ve buna bağlı donanım ve yazılımın seçilmesi ve kullanıcı alışkanlıklarının yerleştirilmesinden oluştuğu kabul edilmektedir (Çetiner, 2008: 47).

Tablo 1. e-imzanın Kullanıldığı e-devlet Uygulamaları

Sıra Nu.	Uygulama Adı
1	Adalet Bakanlığı - Ulusal Yargı Ağı Projesi
2	Sosyal Güvenlik Kurumu - E-Haciz Projesi
3	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu - Petrol Piyasası Bilgi Sisteminde E-İmza Kullanımı
4	Gümrük Müsteşarlığı - Gümrük Beyannamelerinde Elektronik İmza Dönemi
5	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı - Garanti Belgesi'nde E-imzalı Başvuru Dönemi
6	Çevre ve Orman Bakanlığı - E-çevre İzinleri
7	Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı - E-Haciz Projesi
8	TÜBİTAK - TEYDEB Proje Başvurularında E-imza Kullanımı
9	Dış Ticaret Müsteşarlığı - DTM DİR Otomasyon Projesi
10	DTM Serbest Bölge Bilgisayar Uygulama Programı (SBBUP)
11	Merkezi Kayıt Kuruluşu'nda E-imza Dönemi Başladı
12	Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu - MASAK Projesi
13	Türk Patent Enstitüsü - Online Marka Başvurularında E-imza Dönemi
14	E-Devlet Kapısı Projesi

(Kaynak: <http://www.e-guven.com/EKAPKIK.aspx>, Erişim Tarihi: 20.07.2011).

3. Güvenli e-imza İhtiyacı

Teknolojik güçlükler, bilgi/bilinç eksikliği, yüksek uygulama maliyetleri (Zorlubaş, 2011), kurumların e-dönüşüm altyapılarındaki eksiklikler ve EİK'nın yanlış yorumlanması (Şahinbaş, 2009: 53-55) gibi engeller sebebiyle e-imza kullanımı beklenen seviyede yaygınlaşmamıştır. Nitekim hali hazırda hizmet vermekte

olan Kamu SM'nin Tablo-2'de sunulan yıllık raporları incelendiğinde aktif olarak kullanılmakta olan güvenli e-imza sayısının yıllara sari artmakta olduğu ancak henüz beklenenin çok altında olduğu görülmektedir. Ancak, hem özel sektörde hem de kamu kurumlarında icra edilen görevler ve yürütülen faaliyetlerde etkinlik sağlamak maksadıyla, bilgi çağının gereklerine uygun olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinden azami ölçüde istifade planlanmakta ve bu hedefe yönelik uygulamalar gerçekleştirilmektedir. Kurum içinde bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın olarak kullanılması, hukuki sonuçları olabilecek işlemlerin bir kısmının bilgi sistemleri vasıtasıyla elektronik ortamda yapılması ve dolayısıyla bu uygulamaların EİK'da belirtilen güvenli e-imza ile bütünleştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Özellikle, elektronik ortamda evrak alış-verişini mümkün hale getiren evrak/doküman yönetim sistemlerinin (EYS/DYS) mevzuatın da etkisiyle kurumlarda yaygınlaşması, hukuki sonuçlar yaratabilecek işlemlere aracılık yapan söz konusu uygulamaların güvenli e-imza ile bütünleştirilmesini zorunlu

Tablo 2. Kamu Sm Tarafından Yıllara Göre Oluşturulmuş Sertifika Sayıları

	NES				Niteliksiz				SSL	
	A	İ	O	Y	A	İ	O	Y	İ	O
2005	129	176	380	1	0	0	7	0	0	0
2006	1.162	280	3.838	5	3	0	0	0	0	8
2007	1.653	614	5611	18	1081	1	3.414	0	4	22
2008	17.670	1.095	37154	218	13.7355	81	27.911	0	0	19
2006	20.669	439	10.437	885	15.967	266	8444	0	0	30
2010	33 143	879	48.806	5373	26.118	575	35 652	3 867	1	46
Toplam	74.426	3.483	106.286	6.500	55.926	923	75.435	3867	5	125

O : Yıl içerisinde toplam Oluşturulan

A : Yıl içerisinde toplam Aktif

İ : Yıl içerisinde toplam İptal

Y : Yıl içerisinde toplam Yenilenen

NES : Nitelikli Elektronik Sertifika

Niteliksiz : Niteliksiz Elektronik Sertifika

SSL : Secure Sockets Layer. Sunucu ve istemci arasında güvenli (şifreli) bağlantı oluşturmak için kullanılan bir güvenlik standardıdır

(Kaynak: Kamu Sertifikasyon Merkezi 2010 Yılı Faaliyet Raporu).

Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) dokümanının 2010 yılı hedefleri içerisinde yer alan "Elektronik İletişim" başlığı altında "E-imza uygulamasının yaygınlaştırılması ve elektronik belge yönetimi standardizasyonu ile kurum içi ve kurumlar arası tüm yazışmaların, kademeli olarak, belirli güvenlik standartları dahilinde elektronik kanallara taşınacağı; yasal sınırlamalar dışında, 2010 yılında kamuda tüm iç ve dış yazışmaların elektronik ortamda yapılmasının sağlanaca-

ğı" ifade edilmektedir. Belirlenen hedefe ulaşamamış olmakla birlikte çalışmalar yoğun olarak devam etmektedir.

Diğer taraftan içinde hukuksal yaptırımları bulunan onay işlemleri ihtiva eden, geleneksel olarak yürütülmekte olan bir çok iş sürecinin; sürat, etkinlik ve kaynak tasarrufu sağlamak adına elektronik ortama aktarılabilmesi için e-imza yeteneğinin kamu kurumlarına kazandırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Kurum içinde elektronik ortamda iş yapma olanaklarının ve kültürünün de genişlemesiyle, güvenli e-imzaya ihtiyaç duyacak uygulama sayısının gün geçtikçe artacağı değerlendirilmektedir.

Halihazırda bilgi/belge alış-verişi kâğıt ortamda yapılmakta ve onay vasıtası olarak elle atılan imza kullanılmaktadır. Bununla beraber, elektronik devlet (e- devlet) uygulamalarının zaman içerisinde yürürlüğe girmesi ile kamu kurum ve kuruluşları arasında da elektronik ortamda resmi bilgi/belge alış-verişinin mümkün hale geleceği değerlendirilmektedir. Söz konusu uygulamanın gerçekleştirilmesi için, bilgi alış-verişinde bulunacak kamu kurum ve kuruluşlarının belgeye, alıcıları tarafından teyit edilebilecek güvenli e-imza ile onay vermesi ve böylelikle belgeye resmi kimlik kazandırması gerek şart olarak aranacaktır¹².

4. Güvenli e-İmzanın Faydaları

Tecrübelerimizden faydalanarak, e-imzanın günlük hayata sağlayacağı faydaları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

12 Halihazırda güncellenme sürecinde bulunan Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile;

- Elektronik ortamda üretilen belgelerde parafın güvenli e-imzayla atılması; elektronik ortamda yapılan yazışmalarda parafı alınacak personelin güvenli elektronik imzasının bulunmaması hâlinde ilgilinin parafının elektronik onay yoluyla alınması; bu onayların EBYS'nin günlük (log) raporlarında kayıt altına alınması; günlük raporların, idarece yetkilendirilmiş görevli tarafından düzenli olarak zaman damgasıyla damgalanmasının yanı sıra güvenli elektronik imzayla imzalanması ya da elektronik mühürle mühürlenmesi (Madde 20(3));

- Elektronik ortama aktarılan belgelerin, değiştirilmesinin önlenmesi amacıyla idarece yetkilendirilmiş görevli tarafından güvenli elektronik imzayla imzalanması ya da elektronik mühürle mühürlenmesi (Madde 28-(I));

- Güvenli elektronik imzayla belge üretimi ve söz konusu belgelerin ilgili mevzuat gereğince yönetimini sağlayacak çalışmaların 01.07.2012, güvenli elektronik imzayla elektronik ortamda üretilen belgelerin kurumlar arası paylaşım çalışmalarının ise 31.12.2012 tarihine kadar tamamlanması; 31.12.2012 tarihinden sonra, gizlilik derecesi taşıyan belgeler hariç doğal afet, teknik nedenler gibi zorunlu sebepler dışında ıslak imzayla belge gönderilmemesi (Geçici Madde

- İdarelerin, kendilerine gönderilen belgelere ilişkin olarak gerçekleştirdikleri işlemlerin ve hizmet standartlarına göre işlemlerin bitiş süresinin gönderen tarafından elektronik ortamda izlenmesini mümkün kılacak çalışmalarını 01.07.2012 tarihine kadar tamamlaması (Geçici Madde 1-2)) yükümlülükleri getirilmektedir.

(1) Elektronik ortamlardaki güvenlik zafiyetleri ve açıklar ortadan kalkacağından elektronik ortamlara güven artacak ve dolayısıyla elektronik ortamlarda daha fazla iş ve işlem gerçekleştirilecektir. Bu da elektronik ortamın iş yapış süreçlerinde sağlayacağı faydalardan daha çok yararlanılmasına imkân tanıyacaktır.

(2) İşlemler daha hızlı yürütülecek, baskı, kâğıt, posta, kurye ve arşiv maliyetleri düşecek, verimlilik artacak; bürokratik süreçler azalacak ve kısalcaktır.

(3) Makama ve mekâna bağlı kalınmadan, her yerden onay işlemleri gerçekleştirilebilecek, işler duraksamadan devam edecek, ev büro (home Office) uygulamaları yaygınlaşacaktır.

(4) Bankacılık işlemlerinden, vergi ve sosyal sigorta işlemlerine, üniversite sınavına başvurudan, pasaport atımına hatta elektronik oy verme işlemlerine kadar neredeyse her alanda hayat kolaylaşacaktır.

(5) İçinde hukuksal yaptırımları bulunan onay işlemleri ihtiva eden, geleneksel olarak yürütülmekte olan birçok iş sürecinin sürat, etkinlik ve kaynak tasarrufu sağlamak adına elektronik ortama aktarılmasına imkân sağlayacaktır.

(6) Hız kazanmak ve elektronik ortamın sağladığı diğer kolaylıklardan faydalanmak maksadıyla elektronik ortamda yürütülen işlemlerin, hukuksal gereklilikler sebebiyle fiziksel ortamda (kâğıt ortam) da tekrarlanmasının önüne geçilecektir.

(7) Bir kullanıcı tarafından gönderilen bilgi/belgenin kesinlikle o kişi tarafından gönderildiği kendiliğinden teyit edilecek, bir kullanıcı tarafından gönderilen bilgi/belgenin değiştirilmesi engellenecek; bir uyuşmazlık halinde yersiz ve dayanaksız iddiaların yanlışlığı ispatlanabilecektir.

(8) 2001 yılında Avrupa Birliği (AB)'ne aday ülkeler için tasarlanan "e-Avru- pa+" girişimine taraf olunmasıyla birlikte, Türkiye'de 2003/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile DPT Müsteşarlığı koordinasyonunda başlatılan, "vatandaşlara daha kaliteli ve hızlı kamu hizmeti sunabilmek amacıyla katılımcı, şeffaf, etkin ve basit iş süreçlerine sahip olmayı ilke edinmiş bir devlet yapısı oluşturacak koşulların hazırlanmasını hedefleyen "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" kapsamındaki yükümlülüklerin yerine getirilmesini kolaylaştıracaktır.

(9) Belgenin elektronik ortamda takibi çok daha etkili yapılabilecek, evrak sızması olmayacak, olsa bile kim tarafından, ne zaman, nasıl gerçekleştiğinin tespiti kolay olacaktır.

(10) Elektronik ortamda resmi bilgi ve belgeler fiziksel ortama göre çok

daha uzun süreler muhafaza edilebilecektir.

(11) Rutin raporlar gönderilmesine gerek kalmadan, günlük rutin işler yapılırken oluşturulan bilgilerin herhangi bir yazıya ihtiyaç duyulmadan, sadece belirlenen bilginin aktarılmasına onay verilmek suretiyle bürokrasi azalacak, süreç hızlanacak ve verim artacaktır.

E-imzaya duyulan ihtiyacı belirterek sağlayacağı faydaları sıraladıktan sonra güvenli e-imzanın nasıl temin edileceği ile ilgili hususlar devam eden bölümlerde detaylı ile anlatılacaktır.

5. Nitelikli Elektronik Sertifika (Güvenli e-İmza) Temin Edilmesi

5.1. Bireysel olarak NES Temin Edilmesi

E-imzanın sağlayacağı imkânlardan yararlanabilmek için kamu çalışanı olmayan vatandaşlar ile arzu eden kamu çalışanlarının halihazırda hizmet vermekte olan ÖSHS'lerden birinden, bireysel olarak başvurarak, NES satın almaları yeterli olacaktır. Bireysel başvurularda, NES başvuru formu, Hizmet Sağlayıcısı Kurum Sertifika Sahibi Taahhütnamesi (Noter veya Kurum Onaylı), kuruma yapılan ödeme belgesi, yüzyüze kimlik doğrulaması sırasında kullanılmak üzere birden fazla resmi kimlik belgesi ve bu kimlik belgelerinin fotokopileri, sertifikada mesleki unvan gösterilmek isteniyorsa (ör. Dr veya Mühendis) diploma aslı veya noter tasdikli kopyası gerekmektedir (İTO, 2009: 13).

5.2. Kurumsal Olarak NES Temin Edilmesi

Kamu kurum ve kuruluşlarının nitelikli e-sertifikalarını ne şekilde temin edebileceği öncelikle 2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile belirlenmiş, bilahare 2006/13 sayılı ikinci bir Başbakanlık Genelgesi ile Kamu Sertifikasyon Hizmetlerine İlişkin Usul ve Esaslar ortaya konulmuştur. 2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile kamu kurum ve kuruluşlarının elektronik ortamda yürütecekleri iş ve işlemlerde uyumlu, birlikte işler ve güvenilir bir yapıda çalışmasını sağlamak maksadıyla elektronik sertifika ihtiyaçlarının tek merkezden yani Kamu SM'den temin edilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Çalışanları için güvenli e-imza temin etmeyi planlayan kamu kurumu, bu ihtiyacı Kamu SM'ye kurumsal olarak başvurmak suretiyle karşılamak zorundadır. Kurumsal başvurularda her kurum çalışanı için bireysel başvurular için gerekli olan dokümanların yanında Kurumsal Ticaret Sicil Gazetesi, Ticari Sicil Kayıt Belgesi, Resmi Onaylı Noter Yetki Belgesi ve kurum yetkilisine ait noter onaylı İmza Sirküleri gerekmektedir (İTO, 2009: 13). EİK'ya göre kamu çalışanlarının Kamu SM'den aldıkları e-imzayı hem kurumlarında hem de özel işlemlerinde

kullanabilmeleri söz konusudur.

Diğer taraftan yürüttükleri görevleri açısından özel niteliği haiz TSK, Emniyet Genel Müdür'lüğü, MİT Müsteşarlığı, J.Gn.K.lığı, S.G.K.lığı, Dışişleri Bakanlığı ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu ise çalışanları için ihtiyaç duyacakları NES'leri, Kamu SM'den temin edebilecekleri gibi, kurum bünyesinde kuracakları bir Kamu Sertifika Hizmet Sağlayıcısında da üretebileceklerdir. Söz konusu istisnai kurullar; gizlilik, güvenlik, kurumsal kontrol ihtiyacı, teknik altyapı, personel yeterli iği ve maliyet etkinlik gibi hususları göz önünde bulundurarak çalışanları için NES teminini, belirtilen bu iki seçenekten hangisi ile gerçekleştireceğine karar vermek durumundadırlar.

Çalışmanın sonraki bölümünde, kurumun kendi bünyesinde KSHS kurarak çalışanları için NESİ üretmesi ve dağıtması durumunda yapılması gereken hususlar detayları ile anlatılacaktır. Bu haliyle çalışmanın söz konusu istisnai kurumlarda, uygun seçeneğin belirlenmesinde karar vericilere yardımcı olacağı, kurum bünyesinde KSHS kurulması seçeneğinin uygun görülmesi durumunda da KSHS yapılandırma sürecinde yol gösterici olacağı ayrıca ÖSHS kurmayı planlayan müteşebbisler için de yönlendirici olacağı değerlendirilmektedir.

6. Kurum Bünyesinde KSHS Kurularak NESlerin Kurum Tarafından Üretilmesi ve Dağıtılması

Yukarıda da belirtildiği üzere bazı istisnai kurumlara yürüttüğü görevin özelliğine istinaden kendi bünyesinde bir KSHS kurma yetkisi verilmiştir. Böylelikle, kurum personelinin gerek kurum içi gerekse kurumlar arası işlemlerde ihtiyaç duyacağı nitelikli e-sertifikaların kurum dahilinde ve kontrolünde kurulup işletilecek bir KSHS tarafından üretilip dağıtılmasına imkân sağlanmıştır. Nitelikli e-sertifikaların bu yöntemle tedarik edilmesi durumunda, nitelikli e-sertifika ve güvenli e-imza yönetimi tamamen kurumun kendi inisiyatifinde kalacaktır.

Kurum, kendi bünyesinde KSHS kurarak NESlerin kurum tarafından üretilmesine ve dağıtılmasına karar verirse, KSHS yani ESHS olma talebini içeren dilekçeyi ve Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Ek-1'inde yer alan bilgi ve belgeleri eksiksiz olarak BTK'ya ibraz etmek suretiyle bildirimde bulunmak zorundadır (Orta, 2005).

5070 sayılı EİK'nın 10'uncu maddesinde SHS'larının yükümlülükleri belirtilmiş ve bunlar maddi bir yapıtıma bağlanmıştır. Kurum bünyesinde KSHS kurularak nitelikli e-sertifikaların kurum tarafından üretilmesi ve dağıtılmasına karar verilmesi durumunda Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e uygun olarak, detayları aşağıda verilen, yeri

ne getirilmesi gereken teknik ve idari hususlar ile göz önünde bulundurulması gereken mekân, personel ve maliyete ilişkin faktörler bulunmaktadır.

6.1. Yerine Getirilmesi Gereken Teknik Hususlar

Kurumun KSHS altyapısı, TÜBİTAK BİLGEM'deki Kök Sertifika Hizmet Sağlayıcısı tarafından imzalanacak olan KSHS alt kök sertifikası ve bu alt köke bağlı sertifika hiyerarşisini bulundurmali ve KSHS alt kök sertifikası, kurum bünyesindeki nitelikli sertifikaların imzalanmasında kullanılmalıdır.

KSHS alt kök anahtar çiftini oluşturma işlemini gerçekleştirmek ve kullanıcı sertifikalarının imzalanmasını sağlamak için KSHS bünyesinde bir Güvenli Oda tesis edilmeli ve bu odada, üzerinde e-sertifika üretim ve yönetim yazılımı koşacak, bir adet Sertifika Merkezi Sunucusu bulunmalıdır. Güvenli Oda, fiziksel olarak ayrılmış ve özel koruma altına alınmış bir oda olarak planlanmalıdır.

KSHS bünyesinde, Güvenli Oda'da yer alandan ayrı olarak e-sertifika süreçlerini yönetmek üzere bir e-sertifika üretim ve yönetim yazılımı ile tüm verilerin muhafaza edildiği bir veri tabanı uygulama yazılımı tesis edilmelidir.

E-sertifika üretim ve yönetim yazılımı tarafından üretilen Sertifika İptal Listeleri (SİL), KSHS bünyesinde tesis edilen bir sunucu üzerinden sertifika doğrulama işlemlerinde kullanılmak üzere yayımlanmalıdır.

KSHS bünyesinde e-sertifika hizmeti ile birlikte zaman damgası hizmeti de verilmeli ve bu maksatla zaman damgası sunucusu kurulmalı, zaman kaynağı olarak da Küresel Konumlandırma Sistemi (Global Positioning System - GPS) destekli bir Ağ Zaman Protokolü (Network Time Protocol - NTP)¹³ zaman sunucusu kullanılmalıdır.

KSHS tarafından işlenecek ve muhafaza edilecek bilginin yedeklenmesi maksadıyla, yapı içerisinde çevrim içi bir yedekleme sistemi, KSHS tarafından verilecek hizmete destek vermek maksadıyla, yapı içerisinde bir e-posta sunucusu donanım ve yazılımı, güvenlik maksadıyla da bir güvenlik duvarı donanım ve yazılımı tesis edilmelidir.

6.2. Yerine Getirilmesi Gereken İdari Hususlar

KSHS olma konusundaki talep, yetkili kurum olan BTK'ya yapılmalıdır. Söz konusu talebin; iletişim bilgileri, KSHS bünyesinde istihdam edilecek personele ilişkin bilgiler, kuruma özel hazırlanacak "Sertifika İlkeleri ve Sertifika Uygulama

13 Ağ Zaman Protokolü, değişken gecikmeye sahip paket anahtarlamalı ağlar üzerindeki bilgisayarların saatlerinin eş zamanlanmasının sağlanması için kullanılan bir protokoldür (Wikipedia).

Esasları Dokümanı"14 ile "Zaman Damgası İlkeleri ve Zaman Damgası Uygulama Esasları Dokümanı"15, Sertifika Mali Sorumluluk Sigortası16, KSHS sertifikasının örneği gibi bilgi ve belgeleri içermesi gerekmektedir.

KSHS; nitelikli e-sertifika verdiği kişilerin kimliğini güvenilir bir biçimde tespit etmekle, güvenli e-imzanın elle atılan imza ile eşdeğer olduğu hakkında sertifika talep eden kişiyi, sertifikanın tesliminden önce yazılı olarak bilgilendirmekle, sertifikada bulunan imza doğrulama verisine (açık anahtar) karşılık gelen imza oluşturma verisini (özel anahtar) başkasına kullanırmaması konusunda, sertifika sahibini yazılı olarak uyarmak ve bilgilendirmekle sorumludur.

KSHS tarafından; geçerlilik süresi sona eren nitelikli e-sertifikaların, nitelikli e-sertifika başvurusunda talep edilen bilgi, belge ve elektronik verilerin, sertifika ilkelerinin ve sertifika uygulama esaslarının, zaman damgası ilkelerinin ve zaman damgası uygulama esaslarının, geçerlilik süresinin sona ermesinden itibaren kendi sertifikasının, nitelikli e-sertifika yönetimine ilişkin tüm işlemlere, bu işlemlerin yapıldığı zamana ve işlemleri yapan kişiye veya kişilere ait bilgileri içeren kaydın en az 20 (yirmi) yıl süreyle saklanması gerekmektedir.

KSHS, güvenli sistem ve cihazlar kullanmaktan, bu sistem ve cihazlar ile bunların bulunduğu bina veya alanın korunmasını sağlamaktan, BTK'ya her yıl Mart ayı sonuna kadar bir önceki yıla ilişkin faaliyet raporu vermekten, faaliyete geçmesini müteakip yedi gün içinde, sertifikasının özet değerini ve özetleme algoritmasını kendi İnternet sayfasında yayımlamak ve ulusal yayın yapan en yüksek tirajlı üç gazetede ilan vermek suretiyle kamuoyuna duyurmaktan, ayrıca gazete ilanlarının bir örneğini BTK'ya iletmekten sorumlu olacaktır.

6.3. Mekân İhtiyacı

Mekân ihtiyacının belirlenmesinde etkili olan faktörler; KSHS için oluşturulacak organizasyon, kurulacak bilişim sistemleri, arşiv için ve personelin zorunlu ve sosyal ihtiyaçlar için gerek duyulacak alanlardır. Bu kapsamda, akıllı kart basmak ve yönetmek, nitelikli e-sertifika taleplerini değerlendirmek, sertifika

14 İnternet Mühendislik Görev Kuvveti (The Internet Engineering Task Force -IETF) Yorumlar İçin Talep (Request for Comments - RFC) 3647'ye uygun olarak hazırlanmalıdır.

15 Avrupa Telekomünikasyon Standartlar Komitesi (European Telecommunications Standard Institute - ETSI) TS 102 023'e uygun olarak hazırlanmalıdır.

16 Ulusal veya uluslararası düzeyde nitelikli e-sertifika, zaman damgası ve elektronik imzalarla ilgili hizmetleri sağlayan Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcısının (ESHS) Elektronik İmza Kanunundan doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi sonucu oluşan, nitelikli e-sertifika sahibi kişi veya kuruluşların ve üçüncü şahısların uğrayacağı zararlara ilişkin sorumluluğu, sözleşmede belirlenen zorunlu sigorta limitlerine kadar teminat altına almak amacıyla yapılan sigortadır.

yönetimini gerçekleştirmek, akıllı kartlara nitelikli e-sertifika yüklemek, sistem işletimini sağlamak, çağrı merkezi/yardım masası hizmetini vermek, Güvenli Odayı ve sistem odasını tesis etmek, yeter sayıda dolap ile donatılmış arşiv oluşturmak gerekmektedir. Ayrıca, personelin zorunlu ve sosyal aktivitelerini karşılamak maksatlı gerek duyulan mekânlar ile bu mekânlarda yapılandırılacak gelişmiş bir otomatik yangın söndürme tertibatına, faaliyetlerin izlenmesine ve kaydına imkân sağlayacak bir kamera sistemine, fiziki erişimi kontrol edecek emniyetli bir giriş-çıkış sistemine, kesintisiz güç kaynağına, klima sistemine, uygun ağ altyapısına, tüm altyapının elektrik ihtiyacını karşılayacak bir jeneratöre ihtiyaç duyulacağı değerlendirilmektedir.

6.4. Personel İhtiyacı

KSHS yapısının etkinlikle çalışabilmesi için yeni bir organizasyona ihtiyaç duyulacaktır. Bu organizasyon içerisinde istihdam edilecek personelin, e-imzanın entegrasyonu ve kullanılması ile otomasyona geçirilecek süreçler sonucunda tasarruf edilecek personelden sağlanabileceği değerlendirilmektedir. KSHS'nin hizmete girmesinden önce, özellikle personelin eğitim ihtiyacı göz önünde bulundurulmalıdır.

Oluşturulacak organizasyonun; Akıllı Kart Basım ve Yönetim Birimi, Sertifika Yönetim ve Destek Birimi, Bilgi İşlem Birimi ile İdari İşler ve Arşiv Biriminden oluşabileceği;

- Akıllı Kart Basım ve Yönetim Biriminin; Akıllı kartın üretimi, dağıtımı ve kullanımının yönetimi,
- Sertifika Yönetim ve Destek Biriminin; e-sertifika başvurularının değerlendirilmesi, e-sertifikaların üretilmesi, dağıtılması ve yönetilmesi süreçlerini yönetmek yanında yedi gün 24 saat çağrı merkezi ve yardım masası hizmeti verme,
- Bilgi İşlem Biriminin; tesis edilecek bilgi sistem alt yapısı ile bunun üzerinde çalışacak olan tüm uygulamaların, yönetim, işletim ve konfigürasyon kontrolü,
- İdari İşler ve Arşiv Biriminin, idari işler yanında arşivin oluşturulması işlemlerini gerçekleştirebileceği değerlendirilmektedir.

7. Maliyet

Bireysel olarak ÖSHS'lerden temin edilecek NES'lerin geçerlilik süreleri 1, 2 ve 3 yıl olabilmekte ve tercih edilen süreye göre ücretlendirilmektedir. NES'in algoritmasında gerçekleştirilmesi muhtemel iyileştirmeler ve geliştirmeler sebebiyle ESHS bünyesinde sürekli NES'ler ile ilgili bakım idame faaliyetleri ger-

çekleştirildiğinden NES'ler kullanım sürelerine göre ücretlendirilmektedir. Kamu SM'den temin edilen NES'ler de 3 ve 5 yıllık olarak ücretlendirilmektedir. NES, akıllı karta yüklenerek kullanıcıya teslim edilmekte, akıllı kartın elektronik ortamda kullanılabilmesi için de kart okuyucuya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sebeple ESHS'ler müşterilerine; NES, akıllı kart ve kart okuyucuyu ihtiva eden NES paketleri sunmaktadırlar. Kamu SM ve ÖSHS'lerin 01 Ocak 2011 tarihi itibarıyla fiyat listeleri 17 Tablo-3'de sergilenmektedir.

Tablo 3. Kamu SM ve ÖSHS'lerin Fiyat Listeleri

S.Nu.	Hizmet Adı	Kamu SM	E-Güven	TürkTrust	E-Tuğra
1	NES Paketi* (1 yıllık)	-	218**	215	210
2	NES Paketi (2 yıllık)	-	-	300	310
3	NES Paketi (3 yıllık)	-	-	380	375
4	NES (1 yıllık)	-	110+KDV	150+KDV	129+KDV
5	NES (2 yıllık)	-	200+KDV	222+KDV	199+KDV
6	NES (3 yıllık)	99+KDV	285+KDV	290+KDV	267+KDV
7	NES (5 yıllık)	129+KDV	-	-	-
8	NES Yenileme***	40+KDV	120+KDV	85+KDV	85+KDV
9	Akıllı Kart	NES Akıllı Kart üzerinde sağlanır	35+KDV	30+KDV	26+KDV
10	Kart Okuyucu (Standart)	-	40+KDV	30+KDV	26+KDV
11	Mini Kart Okuyucu (3 yıl garantili)	23+KDV	-	-	-
12	Masaüstü Kart Okuyucu (3 yıl garantili)	35+KDV	-	-	-
13	Mini Kart Okuyucu (5 yıl garantili)	35+KDV	-	-	-
14	Masaüstü Kart Okuyucu (5 yıl garantili)	50+KDV	-	-	-

* NES Paketi: Nitelikli Elektronik Sertifika (NES), Akıllı Kart ve Kart Okuyucudan ibarettir.

** Adreste kimlik kontrolü ve kurulum dahil NES Paketi fiyatı 319 TL'dir.

*** Yeni akıllı kart üzerine yeni e-imza sertifikası.

(Fiyatlar TL'dir.)

Kurumsal olarak NES temin seçeneklerinden ilki, kurum çalışanları için NES'lerin TÜBİTAK BİLGEM'de tesis edilmiş olan Kamu SM'den satın alınması idi. Kurumun bu yolla NES temin etmesi durumunda NES ve güvenli e-imza yönetimi kurum adına Kamu SM tarafından gerçekleştirilecektir. Burada dikkat

edilmesi gereken husus; güvenli e-imzanın, bir kez tahsis edilmeyi ve satın alınmayı müteakip sürekli olarak kullanılabilecek bir imkân olmadığı, güvenli e-imza ile ilişkili NES'in 3 veya 5 yıl olmak üzere geçerlilik süresinin olduğu dolayısıyla her kurum personeli için alınan sertifikanın optimum bir sürede yenilenmesinin gerekli olacağı ve bu durumun da tekrarlanan satın alma maliyetini beraberinde getireceğidir. Bu husus, özellikle yürüttüğü görevin özelliğine istinaden kendi bünyesinde bir KSHS kurma yetkisi verilmiş olan istisnai kurumlar tarafından, NES'in temin edilmesi seçeneklerinden birisine karar verilirken, iyi değerlendirilmelidir.

Kurumsal olarak NES temin seçeneklerinden ikincisi, söz konusu istisnaya sahip kurumlar tarafından kendi bünyelerinde KSHS kurarak NES'lerin üretilmesi ve çalışanlarına dağıtılması idi. Kurum bünyesinde kurulacak KSHS'nin maliyeti için öncelikle detaylı bir çalışma yapılarak organizasyon oluşturulmalı, ihtiyaç duyulacak yazılım ve donanım belirlenmeli, bu kapsamda olması gereken mekânın büyüklüğüne karar verilerek alt yapı için öngörülen giderler ortaya konmalı, alınacak danışmanlık hizmetleri ve eğitim giderleri de göz önünde bulundurularak ilk yatırım maliyeti oluşturulmalıdır. Ayrıca, kurulan yapının bakım ve idamesi maksadıyla ilk yatırım maliyetinin tahmini %10'u civarında yıllık bir giderin olacağı değerlendirilmektedir.

Kurumun çalışanları için güvenli e-imza temini maksadıyla Kamu SM'den satın alma veya KSHS'yi kendi bünyesinde tesis etme alternatifleri maliyet boyutunda değerlendirilirken; bir tarafta personel sayısı ile NES satın alma ve yenileme giderleri diğer tarafta da kurum bünyesindeki ilk yatırım maliyeti, yıllık bakım-idame giderleri, personel ve eğitim giderleri belirleyici faktörler olacaktır. Bu faktörler göz önünde bulundurularak optimum personel sayısı belirlenmeli ve kurum bünyesinde NES verilecek toplam personel sayısı optimum personel sayısından az olacaksa NES'lerin Kamu SM'den temini yöntemi tercih edilmeli, kurum bünyesinde NES verilecek toplam personel sayısı optimum personel sayısından fazla olacaksa kurum bünyesinde KSHS kurulması yöntemi tercih edilmelidir.

SONUÇ

Bilişim teknolojilerindeki hızlı gelişme sonucu ortaya çıkan ürünler, kurumların iş süreçlerini elektronik ortamda daha hızlı, kolay ve ekonomik bir şekilde gerçekleştirmelerine imkân tanımaktadır. Elektronik ortamda gerçekleştirilen iş süreçleri içinde yer alan onay işlemlerinin hukuken geçerli sayılabilmesi için ihtiyaç duyulan EİK'nın, 2004 yılında yürürlüğe girmesi ile kurumların iş süreçlerinin elektronik ortama taşınabilmesinin önündeki en önemli engel de kalkmış bulunmaktadır.

Hal böyle iken Türkiye'de kamuda iş süreçlerinin elektronik ortama taşınması hususunda çok da hızlı yol katedilmediği gözlenmektedir. Bunun da sebeplerini; kamu kurumlarında teknolojik altyapıdaki yetersizlik, bilgi ve bilinç eksikliği, yüksek maliyetler ile çalışanların yıllardır alışagelmiş oldukları iş yapış kültüründen vazgeçememeleri olduğu değerlendirilmektedir.

AB'ye aday ülkeler için tasarlanan "e-Avrupa+" girişimine taraf olunmasıyla birlikte başlatılan "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" kapsamında yapılan çalışmalar ve mevzuatta gerçekleştirilen güncellemeler ile kurumların iş süreçlerinin artan bir ivme ile elektronik ortama taşınması ve yakın gelecekte güvenli elektronik imzanın daha yoğun olarak kullanılması beklenmektedir.

Kamu kurumlarında ihtiyaç duyulan güvenli e-imzanın TÜBİTAK BİLGEM bünyesinde kurulmuş olan Kamu SM'den karşılanacağı 2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile belirlenmiştir. Kamu kurumları içerisinde, yürüttükleri görev nedeniyle özel niteliği haiz kurumlar ise çalışanları için ihtiyaç duyacakları güvenli e-imzaları Kamu SM'den temin edebilecekleri gibi, kendi bünyelerinde tesis edecekleri KS- HS'de de üretebileceklerdir. Bahse konu istisnai kurumların anılan iki alternatiften hangisine karar verecekleri; idari, politik ve ekonomik faktörlere bağlı bulunmaktadır.

Bu çalışmada, yakın gelecekte bir çok kurumsal iş süreçlerinde kullanılmasının zorunlu hale geleceği değerlendirilen güvenli e-imzanın ne olduğu, faydaları ve nasıl temin edileceğine dair bilgiler vermek, diğer taraftan yürüttükleri görev nedeniyle özel niteliği haiz kurumların kendi bünyelerinde KSHS tesis etmeye karar vermeleri durumunda göz önünde bulundurmaları gereken faktörlere vurgu yapmak amaçlanmıştır. Bu çalışmanın; güvenli e-imza hususunda toplumda bir bilinç oluşmasına katkıda bulunmasını, hem bireysel hem de kurumsal alanda güvenli e-imza kullanımını artırmada faydalı olmasını, söz konusu istisnai kurumlarda uygun seçeneğin belirlenmesinde karar vericilere yardımcı olmasını, kurum bünyesinde KSHS yapılandırma sürecinde yol gösterici olmasını, ayrıca ÖSHS kurmayı planlayan müteşebbisler için de cesaretlendirici olması ümit edilmektedir. Bu ve literatürdeki diğer çalışmalara ilave olarak, KSHS tesis edilirken ihtiyaç duyulacak organizasyon yapısı, yazılım ve donanım özellikleri ile miktarı, ilk yatırım maliyeti, yıllık bakım-idame giderleri, optimum personel sayısının belirlenmesi hususlarında daha detaylı çalışmaların yapılmasına gerek olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

1. 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu, 23 Temmuz 2004.
2. Beder, Fevki, Elektronik Belge Yönetim Sistemi ve TCMB Örneği, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara, Nisan 2005.
3. Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010) Dokümanı, 2006.
4. BTK, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, "Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", 06 Ocak 2005.
5. Çetiner, Turan, E-Dönüşümde Türkiye Nerede?, Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi, Sayı.31,2008, ss.40-48.
6. DPT Müsteşarlığı- Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, "Kamu Ser-tifikasyon Merkezi Oluşturulması" konulu, 2004/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 06.08.2004.
7. E-imza Portalı, "E-İmza Nedir?", www.e-imza.gen.tr, Erişim Tarihi: 05.01.2011.
8. Gülaçtı, Ersin, Elektronik İmza Standartları ve İlgili Mevzuat, BİLGEM Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 6, Mayıs-ağustos 2011, ss.52-57.
9. İstanbul Ticaret Odası (İTO) Bilişim Teknolojileri ve E-Ticaret Şubesi, Elektronik İmza, Nisan 2009, <http://www.ito.org.tr>, Erişim Tarihi: 25.07.2011.
10. Karabacak, Bilge, "Türkiye'de Bilişim Güvenliği İle İlgili Yasal Altyapıların Analizi", 29.06 2009, www.bilgiguvenligi.gov.tr, Erişim Tarihi: 03.01.2011
11. Orta, Mesut, Genel Olarak İmza, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Uygulamalı Elektronik İmza Semineri, 20-21 Aralık 2005.
12. Önder, Fatih, Borçlar Hukuku Açısından Elektronik İmza, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Onaylanmış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2007.
13. Özler, İsmail, Bilgi Güvenliği ve Elektronik İmza Kavramları, Ekonomik Boyutlarının İncelenmesi ve Elektronik İmza Uygulamaları, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır, 2007.
14. Sağıroğlu, Şeref, Demet Kabasakal, Mustafa Alkan, Mobil Elektro-

KAMU İŞLETMECİLİĞİ REFORMU: İNGİLTERE, KANADA VE ABD'DE KAMU İŞLETMECİLİĞİNE GEÇİŞ

Dr. Yılmaz ŞİMŞEK*

ÖZET

Bu makale kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yeniliklere, meydana gelen ekonomik buhrana, bütçe açıklarına ve kamu borcu baskılarına bağlı olarak İngiltere, Kanada ve Amerika Birleşik Devletlerinde kamu sektöründe meydana gelen değişikliklere yönelik genel bir gözlem sunmaktadır. Geleneksel, hiyerarşik ve merkezi idare anlayışından yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçiş kısmı, bu geçişin öncüsü olmasından dolayı İngiltere bölümünde ifade edilmiştir. Kanada ve ABD de yeni yönetim anlayışına bağlı olarak gerçekleşen bu değişime ayak uydurmuşlardır. Her üç ülkede meydana gelen değişikliklere bağlı olarak yeniden yapılanma ve yönetim birimlerinin birleştirilmesi gibi büyük değişiklikleri tecrübe etmişlerdir. Çalışma her üç ülkede de gerçekleştirilen değişimi, nedenleri ve farklılıkları ile birlikte gözler önüne sermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Sektörü, Kamu İşletmeciliği, Yeniden Yapılanma, Yönetim Birimlerinde Birleştirme

ABSTRACT

Public Management Reform: Public Management Reform in Great Britain, Canada and the USA

This article is an overview of changes in public sector in Great Britain, Canada and the USA, depending on the changes in the field of public administration, economic depression, budget deficits and public debt pressures. The changes in the field of public administration, from traditional, bureaucratic, hierarchical and centralized to new public management, mentioned in the part of Great Britain, since it was the pioneer in changes in the field. Those modifications were also realized in Canada and the USA. All three countries experienced major restructuring and unifications of administrative bodies in response to those changes.

* Ankara Emniyet Müdürlüğü

This study presents an outline of those changes in ali three countries with the reasons and the differences across countries.

Key Words: Public Administration, Public Sector, Public Management, Restructuring, Unifications of Administrative Bodies

GİRİŞ

Dünyada kamu işletmeciliğine duyulan ihtiyaç 1970'lerde kendini göstermeye başlamıştı. Fakat olgunlaşmış ilk kamu işletmeciliği uygulamaları ancak 1990'larda gözlenmeye başlanmıştır. İlk kez İngiltere'de görülen bu anlayış küreselleşmenin etkisi ile önce ABD ve Kanada'yı etkilemiş, sonrasında ise kısa sürede tüm dünyada idari yapılarda birçok değişikliklerin gerçekleşmesine neden olmuştur (Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007: 10-15; Gualmini, 2007: 76-90; Evetts, 2009: 247; Goldfinch, & VVallis, 2009: 3; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Kamu işletmeciliği anlayışı, kamu yönetiminin örgüt yapısıyla, devletin faaliyet alanıyla, hizmetlerin niteliğiyle ve sorumluluk ve kontrol ile ilgili olmak üzere dört temel üzerine oturmuştur (Eryılmaz, 2004: 141-144; Pollitt & Bouchaert, 2011:33-67):

- a. Esneklik, yumuşak hiyerarşi, yatay ve ademi merkeziyetçi yapı
- b. Küçültülmüş ve performans ölçümü çıktılarına dayanan rekabetçi devlet
- c. Müşteri odaklı, etkinlik, etkililik ve ekonomikliğe dayanan hizmet
- d. Siyasilerin yanında halka karşı da sorumluluk hissedenden bürokrat

İngiltere'de "gelecek adımlar" (next steps), Kanada'da "vision 2000" ve ABD'de "idarenin yeniden keşfi" (reinventing government) adıyla ortaya çıkan bu yapılanma ile geleneksel kamu yönetimin temellerini oluşturan Weber bürokrasisi, hiyerarşik merkezi yapı, gayri şahsilik, dışa kapalılık ve devletin doğrudan mal ve hizmet üretmesi reddedilmeye başlanmıştır (Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Devlette rasyonellik bürokrasi temelli olmaktan çıkarak piyasa temelli olmaya başlamış, hatta bu yapılanmayı benimseyen ülkelerden bazıları işletme yönetimine kamu yönetiminden daha yakın olmuşlardır.

Bu süreçte yönetim (government/administration) kavramı yerini yönetişim (governance) ve işletme (management) kavramlarına bırakmıştır. Aslında kamu yönetiminde işletme yönetiminde kullanılan yöntemlerin uygulanmaya başlaması ile ortaya çıkan bu yaklaşım bürokratik kurumların ayrıştırılması, idari otoritenin yerinden hizmet sunan birimlere devredilmesi, yönetime ilişkin

yenilik, profesyonellik ve esnekliğin sağlanması ve kaynakların kullanımıyla ortaya çıkan sonuçların sorumluluğunun kabul edilmesi esaslarına dayanmıştır. Bu yönetimin diğer esasları arasında girdilerden ziyade çıktılara ve süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak ile kuruluşların piyasaya ve hizmetlerin müşteriye yoğunlaşması bulunmaktadır.

Artık devlet ekonomik büyümeyi gerçekleştirmekle değil ona katalizör olmakla mükellefti. Etkisini kısa sürede tüm Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) ülkelerinde hissettiren bu anlayışa geçişin nedenleri şu şekilde sıralanabilir (DPT, 2000: 9; Saran, 2004: 112-115; Türköne, 2005: 467-469; Uçar, 2007: 28; Ackroyd, Kirkpatrick & VValker, 2007: 9-11; Gualmini, 2007: 76; Evetts, 2009: 248; Goldfinch, & VVallis, 2009: 5; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67):

- a. Ekonomik Koşulların Değişmesi
- b. Hükümetten Beklentilerin Değişmesi
- c. Kamu Yönetimini Yenileştirme Gereksinimi

Bu sebeplere başlatıcı etkisi olması hasebiyle aşağıdaki sebepler de eklenebilir:

- a. Halkın Eğitim Seviyesinin Yükselmesi
- b. Halkın Alışkanlık, İhtiyaç ve Yaşam Tarzının Değişmesi
- c. Devletle İlgili Görev ve Sorumluluk Düşüncelerin Değişmesi
- d. Teknolojik Gelişmeler

1929 ekonomik buhranında Keynes'in önerdiği talep doğuracak "kamu harcamalarının artırılması" önerisi ile ön plana çıkan kamu girişimciliği ve ekonominin devlet eliyle canlandırılması durumu, 1980'li yıllara gelindiğinde artık işlemez olmuştur (Saran, 2004: 115; Türköne, 2005: 467-469; Güler, 2005: 28-29; Uçar, 2007: 28; Evetts, 2009: 248-249; Goldfinch, & VVallis, 2009: 5; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Bu durum devletin yerinin de tekrar gözden geçirilmesine neden olmuştur.

1970'lerde değişen ekonomik koşullar, para sistemindeki değişiklikler, stagflasyon, ekonomik durgunluk ve petrol krizi devlet gelirlerinin düşmesine sebebiyet vermiştir (DPT, 2000: 11; Uçar, 2007: 28-29; Evetts, 2009: 248-249;

Goldfinch, & VVallis, 2009: 5; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Durumdan başta kamu gelirleri önemli ölçüde düşen fakat harcamaları değişmeyen İngiltere, Kanada ve ABD etkilenmiştir. Bu da başta bu ülkeler olmak üzere tüm ülkelerde bütçe açıklarına sebebiyet vermiştir. Artık dünya 1930'lardaki durumun tersi bir hareketle karşı karşıyadır.

Krizin temelinde refah devleti anlayışının yattığı, bu krizle ilgili dillendirilen hususların başında gelmekteydi (Eryılmaz, 2004: 141-144; Goldfinch, & VVallis, 2009: 5-6). Bu durumun aşılması için de Keynesyen politikaların terk edilmesi yani devletin ekonomiden elini çekerek serbest piyasayı işletmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunun yanında vergi mükelleflerinin daha iyi kamu hizmeti beklentileri idareyi değiştirmeye zorlayan diğer bir faktördü (Türköne, 2005: 468; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Aynı zamanda idari faaliyetleri düzenleyen kuralların değişen ihtiyaç ve talepleri karşılayamaması da değişimi gerektiren sebepler arasında gösterilmişti (Uçar, 2007: 28-29; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67).

Değişime zorlayan sebepler arasında tekel haline gelmiş kamu kurumlarının yüksek harcama, verimsizlik, israf, yanlış uygulanan politikalar ve politik etkilenmeye açıklık sebebiyle güvenini yitirmiş olmaları da sayılabilir (DPT, 2000: 11-14; Sarısu, 2003a: 39-42; Evetts, 2009: 247; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33). Bu durum mevcut iktidarları buralarda şeffaf ve hesap verebilir yönetimler oluşturmaya itmiştir. Geleneksel idari anlayış karşılaşılan bu sorunlara çözüm bulmada yetersiz kalmış, bu da yönetimde zihniyet değişikliğini gerekli kılmıştır.

Tabi ki bunun doğal bir sonucu olarak hükümetler durumun sebeplerini araştırmak ve üstesinden gelmekle kendilerini mükellef görmüşlerdir. Çözüm arayışındaki iktidarlar ekonomik bunalım ve kamu açıklarının müsebbibi olarak gösterilen kamu teşebbüslerinin ekonomideki rolü üzerinde durmuşlar ve rekabet için özel sektörün devreye girmesine karar vermişlerdir. Özel sektörün gerek tek başına gerekse kamu ile ortak girişeceği işlerde yüksek mal ve hizmet kalitesi beklentisi de artmıştır. Bu artışın yanında denetime müşteri olarak görülen halkın temsilcisi sıfatıyla STK'lar (Sivil Toplum Kuruluşları) da dâhil edilmiştir.

Devletin küçültülmesi, piyasa mekanizmasının benimsenmesi, halkın yönetim ve denetime katılımının sağlanması, hizmete odaklanma, modern- şeffaf ve adem-i merkeziyetçi idarenin uygulanmasını benimseyen kamu işletmeciliği anlayışının amaçları özetle şu şekilde sıralanabilir (DPT, 2000: 61-78; Güler, 2005: 28-29; Uçar, 2007: 26; Pollitt & Bouchaert, 2011: 5-6):

- a. Merkeziyetçi büyük devletin neden olduğu etkinsizliği azaltmak
- b. Gereksiz kurumları kaldırmak veya benzerlerini birleştirmek
- c. Bürokrasi ve kırtasiyeciliği kaldırmak
- d. Teknolojik gelişmeleri yönetim ve denetim alanına dahil etmek
- e. Performans değerlendirmeleri ile meclis ve kamuoyunu bilgilendirilmek
- f. Kamu hizmetlerindeki şeffaflık, kalite ve sonuçlar ile müşterileri tatmin etmek
- g. Politika ve stratejilerin belirlenmesinde performans ve sonuçları dikkat ahmak
- h. Halkın kamunun yetkinliğine olan inancını ve güvenini geliştirmek
- i. Sivil toplumu güçlendirerek halkın yönetime katılımını sağlamak

Görüldüğü üzere Kapitalist sistemin iki büyük krizi bu sistemi uygulayan ülkelerin yönetimlerindeki değişikliklerde büyük rol oynamıştır. Bu krizlerden 1930'larda yaşanan ilki yönetimlerin iktisadi girişim ve canlandırmalarının devletçilik esasına göre yapılmasını gerekli kılmışken, 1980'lerde ortaya çıkan İkincisi tam tersi bir yeniden yapılanma ile kamu işletmeciliğini gerekli kılmıştır. Ortaya çıkan bu gelişmeler globalleşmenin de etkisi ile 21. yüzyıl başlarında hemen hemen tüm ülkelerde kendini hissettirmiştir.

Geleneksel idari yapıdan yeni tip kamu işletmeciliğine geçişin nasıl gerçekleştiğinin gözlenebilmesi için bu sistemi benimseyen ilk ülkeler olan İngiltere, Kanada ve ABD'de sistemin neden ihtiyaç haline geldiğinin ve temellerinin nasıl atıldığının bilinmesi önemlidir. Detaylı bir kaynak taraması ve analizine dayanan bu çalışma öncelikle kamu işletmeciliğinin temellerinin bahsi geçen öncü ülkelerde neden ve nasıl başladığına değinmiş ve bu ülkelerdeki uygulamalarından örneklerle yer vermiştir. Sonrasında bu ülkelerin kamu işletmeciliği ile kamu harcamalarını nasıl kontrol altına aldıklarına ve ne tür engellerle karşılaştıklarına dair sonuçları ortaya koymaya çalışmıştır. Çalışmanın amacı incelenen ülkelerdeki değişimin gözler önüne serilerek yeni değişimlere yönelik hedef ve stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmaktadır.

1 İNGİLTERE

1970'lere geldiğinde İngiltere'de kamu iktisadi teşebbüs ve işletmeleri-

nin verimlilik ve etkinliklerinde düşme eğilimi hızlanmıştı (Dunsire, 1999: 360; Ackroyd, Kirkpatrick & VValker, 2007: 9). Bundan çok öncesinde Churcill'in demir-çeliği özelleştirmesine rağmen yine de ülkede o zamanki kamu kurum ve kuruluşları 1970-1980'lerle kıyaslandığında çok daha devletçi, bürokratik, hiyerarşik ve merkezi idi. İnsanlarda Beveridge'nin yenden yapılandırmaya engel beş canavarı olarak adlandırılan salgın, cehalet, sefalet/bakımsızlık, işsizlik ve yoksulluğun üstesinden gelmek, arazilerin daha iyi kullanım ve kamu hizmetlerinin halka sunumunun modernleştirilmesi için otoriter merkezi gücü yerel yönetimlere dağıtma isteği hâkimdi (Dunsire, 1999: 361-362). Aslında bu istek artan bütçe açığı ve kamunun yükünü hafifletmek için idare tarafından da adeta uyulması gereken bir reçete gibi görülerek desteklenmekte idi. Sorunların üstesinden geleceğine inanılan bu yeni uygulama ilk olarak 1970'lerin son yıllarında uygulanmaya konulmuştur (Ackroyd, Kirkpatrick & VValker, 2007: 9-10; Pollitt & Bouchaert, 2011: 3-6).

İngiltere kamu işletmeciliği anlayışını deveye sokan ilk ülke olmasından dolayı ülkede gerçekleştirilen bu yapılanmayı daha iyi anlayabilmek için öncesinde ülkede hâkim model olan "geleneksel kamu idaresine" ve onun dayandığı prensiplere kısaca bakmak gerekebilir. 19. yüzyılda kamuda modernleşme hareketlerine İngiltere'nin bir katkısı olan geleneksel kamu idaresi yaklaşımı, sorumsuz şahsi otoritenin marifete göre atama sisteminden, sorumlu kamu otoritelerinin açık, standart ve herkes tarafından kabul görececek kuralları olan sistemine geçişin bir sonucu idi (Dunsire, 1999: 362). Uzman çalışanlardan oluşan bu sistem merkezi sisteme bakanlık teşkilatı üzerinden bağlı ve meclise karşı hükümeti temsil eden bir bakan vasıtasıyla sorumlu idi.

Bu sistemde kamu çalışanlarında sadakat, gayri şahsilik, yeterlilik ve bazı siyasi haklardan fedakârlık özellikleri aranmış, bunun karşılığında ise çalışanlara devamlı iş hakkı, yüksek maaş, emeklilik geliri ve onurlu bir sosyal statü hakkı verilmişti (Ackroyd, Kirkpatrick & VValker, 2007). Değer yargısı olarak eşitlik, güvenilirlik, adalet ve dürüstlüğü kendine şiar edinmiş olan bu sistem akla uygun yargılama, tecrübeye dayanan sağduyu, tekdüze uygulama ve eğitim sisteminde reforma gidilmesi gibi özellikleri ile zamanında yabancı ziyaretçilerin onu mucizevi/ilahi görmesine bile neden olmuştu.

Bürokratik rasyonalite ve profesyonellik inancı üzerine kurulmuş olan bu sisteme ait yapının ana unsurunu geleneksel idari modelin altı prensibi teşkil etmekteydi (Dunsire, 1999: 361-362):

a. Bir fonksiyona ilişkin kamu hizmeti ticari veya gönüllü bir kurumunkine göre daha tarafsız, adil, güvenilir ve demokratik olmalıdır.

b. Bu fonksiyon bir bakanlık veya kamu idaresi tarafından kendi personeli eliyle yerine getirilmelidir.

c. Bu servisin sunulması bir kamu kurumu tarafından bulunduğu yetki alanındaki herkese aynı tarzda uygulanmalıdır.

d. Uygulamalar merkezi bir kamu kurumunun idaresi altında arada kırılmaların olmadığı hiyerarşik bir yapı içerisinde kontrol edilmelidir.

e. İş uygulamaları (eleman arama, terfi ve derecelendirme, maaş, emekliye ayırma ve emekli aylığı bağlama) her kamu kurumunca standartlara bağlanmalıdır.

f. Kamu çalışanları kamuya karşı seçilmiş temsili kurullar aracılığı ile sorumlu olmalıdırlar.

Bu prensiplerin eleştirisi görmeye başlaması 20. yüzyılın sonlarına rastlamaktadır. Bu durum işletme fakültelerinde "rasyonel karar" tekniklerinin kullanılması ve bunun analiz ve karar verme süreçlerinde etkili olduğunun görülmesi ile aynı zaman ratlamaktadır. Kamu yönetimi anlayışına geleneksel değerlerin yanında etkililik, etkinlik ve ekonomi ('3E'- effectiveness, efficiency, economy) kavramlarının girmesi ise "rasyonel karar" tekniklerinin kullanılması ile sağlanmıştı (Dunsire, 1999: 362). Artık kamu hizmetlerinin sunumunda yarar ve maliyet hesapları önemli olmaya başlamıştı. Hükümet cephesinde ekonomistlere verilen önem onların sayılarındaki artışla rahatlıkla gözlenebilir hale gelmişti.

1950'lerde sayıları on civarı olan yürütme erkindeki kadrolu ekonomistlerin sayısı 1970'lerin sonunda birdenbire dört yüze çıkmıştı ve artık üst düzey bürokrat olmak için problemlerin nasıl üstesinden gelineceğini hesaplayabilen eğitilmiş sınıftan olmak gerekmektedir (Dunsire, 1999: 363). Aynı dönemde sağlık idaresi altında birleştirilen sağlık hizmetlerini de başına dışardan atanan idarecilerden müteşekkil bir profesyonel yönetim kurulu yön vermeye başlamıştı. Bu ise geleneksel kamu yönetiminin altı prensibine karşı bir durum meydana getirmektedir.

Artık, Margaret Thatcher'ın başında bulunduğu Muhafazakâr Parti kamuda yeniden yapılanma ve özelleştirmenin kaçınılmaz olduğunu seçim bildirgesinde çokça dile getirmeye başlamıştı. Thatcher'ın 1979'da iktidarı ele geçirmesi ile birlikte ise kamu işletmeciliğine doğru yoğun bir yeniden yapılanma dönemi başlamıştı. Artık merkezi kurumlar birleştiriliyor, yerel otoriteler sayıca azaltılıyor ve iç yönetim reformu ile toplu planlamalar yapıyordu (Sarıs, 2003a: 39-42; Ackroyd, Kirkpatrick & VValker, 2007: 10-12). Sadece Thatcher döneminde gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda 75 milyar doların üzerinde

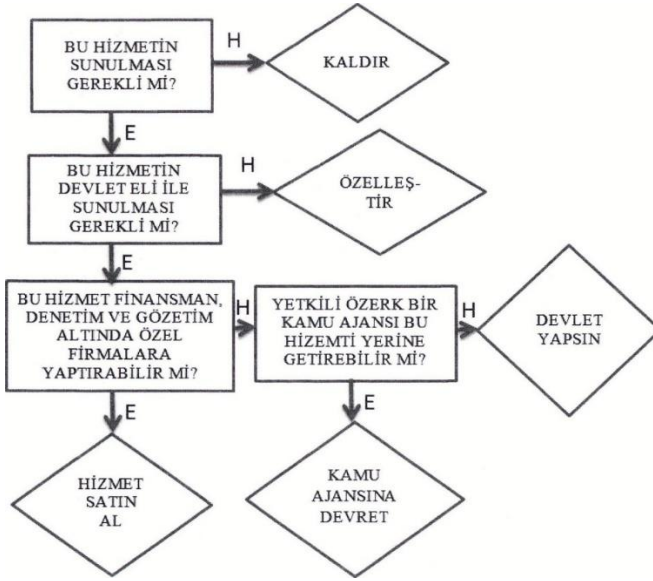
özelleştirme geliri elde edilmişti (Viravan, 1991: 45).

Margaret Thatcher liderliğindeki Muhafazakâr Parti ile birlikte hız kazanan kamu işletmeciliğine geçiş beraberinde geleneksel kamu idaresi prensiplerinin tek tek ortadan kaldırılması anlamına gelmekte idi (Dunsire, 1999: 363-367). Muhalefet ise bu durumu arkadaşları kayırma düşmanları cezalandırma olarak görmekte idi. Artık idarede yeni değerler devreye girmişti: tüketicinin tercihi ve '3E'.

Hız verilen yeniden yapılanma ve özelleşme ile birlikte ortadan kaldırılan geleneksel kamu yönetimi prensiplerinden ilki birinci prensipti. Özellikle özelleştirme ile ortaya çıkan rekabet ve tüketicinin tercihi artık kamunun daha tarafsız, adil, güvenilir ve demokratik olacağı görüşünün eskide kaldığını gösteriyordu. 1982'de devreye giren "Mali Yönetim Girişimi" (Financial Management Initiative) ile hedef belirlemede açıklık teşvik edilirken mali yönetimde yetki devri gözetilmişti (Dunsire, 1999: 367-368). Bu yeniliklerle amaçlanan daha hesap verebilir yönetim yapılarının tesisi idi.

1988'de devreye giren "Gelecek Adımlar Girişimi" (Next Steps Agenci- es) ile de politika üretme sürecinin iyileştirilmesi ve hizmetlerin görülmesinde verimlilik sağlanması amaçlanmıştı. Bu suretle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde "Şekil I"de görüldüğü gibi yapısal ve kültürel anlamda büyük bir dönüşüm gerçekleştirilmişti (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-124). Artık kamu hizmetlerinin kontratla aracı kurumlar tarafından yerine getirilmesi yeni bir (rekabetçi) hizmet anlayışının devreye girmesine sebep olmuştu. Sözleşme (kontrat) fikri ise geleneksel kamu idaresinin ikinci prensibini ortadan kaldırmıştı.

Hizmet alanın müşteri gibi görülerek alınan hizmetin ücreti karşılığı onun istediği yere servis edilmesi ile birlikte geleneksel kamu idaresi anlayışın üçüncü prensibi de ortadan kalkmıştı (Dunsire, 1999: 362). 1991 yılı başı itibarıyla, kamu işletme ve ortaklıklarının yarından fazlası özelleştirilmişti; 9 milyon kişi özelleştirilen kamu şirketlerinin hisselerine ortak olmuş, 1 milyon 250 bin kamu konutu satılmış, 650 bin çalışan da kurum değiştirmişti (Sarıs, 2003a). On yıldan biraz fazla bir sürede kamunun ekonomideki varlığı yarından aşağı çekilerek hazineye büyük bir gelir kazandırmak hükümet için küçümsenmeyecek bir başarı kabul edilmişti.



Şekil 1: "Gelecek Adımlar Girişiminde" bahsedilen geçişin aşamaları

Bu süre zarfında hizmetlerin aksamaması için kontrole de önem verilmesi gerekliydi. Kontrolde sözleşme ilişkisi ile önceden belirlenmiş görevlere ilişkin performansa bağlı ödüllendirilme esas olarak kabul edilmekteydi (Dunsire, 1999: 370-371). Bu da beraberinde "yeni yöneticilik" (new managerialism) anlayışının gelişmesine ve geleneksel idare prensiplerinden dördüncü prensibin ortadan kalkmasına neden olmuştu.

Yöneticiye göre değişen ve üretimi teşvik için uygulanan yumuşak rekabet, kamu çalışanlarının yaptıkları işler ile motive edilmeleri durumunu da ortaya çıkarmıştı. Strateji belirleyiciler ve bakanlık nezaretinde bir yöneticiler filosu ile oluşturulan "yeni yöneticilik" anlayışına göre kurumlar her biri kendi bütçesine, işe alma-çıkarma, sözleşmelilerine karşı sorumluluklarını yerine getirme yetki ve sorumlulukları olan kurumlar haline gelmişti ki bu durum bürokrasi devini bir öz haline çevirmişti. Yeni anlayış ile eleman arama, ödeme ve terfideki sertlikler de ortadan kaldırılmış, her seviyedeki kamu çalışanları daha

üretken olmaları yönünde motive edilmesi ile daha gevşek bir hale sokulmuştu (Dunsire, 1999: 365-369; Gualmini, 2007: 76-79). Bu ise beşinci prensip olan standartlaşmış iş uygulamalarını ortadan kaldırmıştı.

1991 yılında "Kalite için Yarış" (Competing for Quality) ve 1992 yılında "Özel Finans Girişimi" (Private Finance Initiative) hükümetin kamu hizmetlerini özelleştirmeye yönelik politikalarının uygulamaları arasındaydı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). Hükümet aynı zamanda denetimin de aksamamasını istemiyordu. Bunun için 1994 yılında kamuoyunun denetimi için bilgilendirme kanunu uygulamaya konulmuş ve 1997 yılında bu kanun şeffaflığın artırılması için revize edilerek ombudsmanlık modeli devreye sokulmuştu (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125).

Bu değişim "resmi gizliliği" azaltmakla ve denetim kurumlarının kapsamlarını '3E', kanuna uygunluk ve dürüstlük konularını da içine alacak şekilde genişleterek işin içine ombudsman ve vatandaşların ayrıcalıklarının tazmini de katmak suretiyle hesap sorabilme konusunda kamunun elini güçlendirmişti. Bu da beraberinde geleneksel kamu yönetimi prensiplerinin altıncı ve son prensibi olan kamu çalışanlarının seçilmiş bir temsilci aracılığı ile kamuya karşı sorumlu olmaları durumunu ortadan kaldırmıştı. Fakat bu gelişmeler kamu görevlisini görevini yaparken komuta zincirindekinden daha da sorumlu hale getirmişti.

Kamu da yenilenme 1997 yılında kamu sektöründe müşteri memnuniyeti, ticari yenilik, yararlılık, verimlilik ve denetimin artırılmasına dayanan özel bir özelleştirme yöntemi olan "Kamu Özel Ortaklığı" (Public Private Partnership) ile devam etti (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). Bu yenilikler 1998 yılında Tony Blair hükümetinin ortaya koyduğu "Önce Hizmet" anlayışı ile daha da ileri götürülmeye çalışıldı ve 1999 yılında "Yönetimin Modernizasyonu" (Modernizing Government) adlı altında kitaplaştırıldı. Artık ülkede yenden yapılanma rayına oturmuştu fakat gerek kamu çalışanları sendikaları gerekse emeklilik yaşının yükseltilmesi ve sosyal yardım fonlarının azalması sebebiyle bu yapılanmanın direk etkilediği kişiler aracılığı ile gerçekleştirilen grev ve mitingler günlük yaşamın bir parçası haline gelmişti.

2 KANADA

20. yüzyılın sonlarında Kanada'da da devletin eli taşımacılıktan iletişime, geniş sosyal güvenlik politikalarından ücretsiz eğitime, ekonomik canlanmayı teşvikten ABD etkisini azaltmaya kadar her alanda hissedilmekteydi (Thompson, 1997). Aynı devrede ülkede üretim, doğal kaynaklar ve bankacılık sek-

törü ise çoğunlukla özel kuruluşların elinde bulunmakta idi (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601). Bu zaman diliminde tüm dünyada olduğu gibi Kanada'da da şiddetli ekonomik durgunluk ve yüksek enflasyon hissedilmiş ve bunun sonucu olarak da gerek federal gerekse eyalet yönetimlerinin sert önlemler almaları ve kamunun işveren durumunun azalması gündeme gelmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Bu durum maaş sınırlamaları gibi sert önlemler alınmasını da beraberinde getirmişti.

Sert önlemlerle ülkedeki kamu sektörünün boyut ve yapısında kalıcı değişikliklerden ziyade kamu harcamaları kontrol edilmek isteniyordu. Ülkede kamu sektör sendikacılığı ve toplu iş sözleşmeleri oranı oldukça yüksekti (Pollitt & Bouchaert, 2011). Çalışma şartlarını düzenleyen mekanizmanın temellerinin sağlam olduğu ülkede hemen her eyalet toplu sözleşme hakkına sahipti. Bu aynı dönemde kamu çalışanlarının %75-80 oranında (ki diğer kurumların yaklaşık iki katı kadar) sendikalı olmaları ile de kendini göstermekteydi (Gunderson ve Hyatt, 1996: 243-281).

Zamanın hükümetleri bütçe açığı ile ilgili ekonomik ayrışmaların ve artan kamu borçlarının farkındaydı fakat bunları direk hedef alan siyasi bir zorunluluk hissetmiyorlardı (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601-605). Fakat ekonomik durgunluğun bir sonucu olarak 1990'ların başlarında artık ekonomik açık, borç, hizmet giderleri ve hükümetlerin uyguladıkları tasarruf politikaları ile ilgili endişeler kendini iyice hissettirmeye başlamıştı. Ekonomik krize bağlı olarak yönetime duyulan güvenin azalması halkın kamu hizmetlerinden yakınmasına neden olmuştu (Yılmaz, 2001). Bu da acilen kamuda İngiltere'dekine benzer bir kamu işletmeciliği anlayışına gidilmesini gerekli hale getirmişti.

Ülkede mevcut bütçe açığı giderek artmaktaydı. 1994 yılına gelindiğinde bütçe açığı milli gelirin %6'sına ulaşmıştı (Yılmaz, 2001). Tabi bu duruma bağlı olarak kamu borçları iyice artmıştı. Bu açıkları kapatmak için vergileri artırmak veya yönetimin öncesinde de taraftar olduğu kamu harcamalarını azaltmak gerekli idi. Kamu harcamalarını azaltmak ise yeniden yapılanmanın hızlandırılmasını gerektiriyordu.

Aslında 1980'lerin ortalarında yeniden yapılanma için "Nielsen Görev Gücü" adıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştu (Yılmaz, 2001; Pollitt & Bouchaert, 2011). Fakat bu grubun raporu zamanında çok dikkate değer bulunmamıştı. Lâkin zorunluluklar karşısında hükümet 1989'da radikal bir kararla "Public Service 2000" (PS2000) adıyla bir kanun çıkardı ve kamu işletmeciliği anlayışı bununla birlikte hız kazandı.

Zorunlulukların bir sonucu olarak aşağıda temel özellikleri belirtilen kamu işletmeciliği evreleri uygulamaya konuldu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 601-626):

a. Özellikle federal ve eyalet seviyesindeki sağlık ve eğitim çalışanları başta olmak üzere tüm kamu çalışanlarının sayısında büyük bir indirime gidildi.

b. Yeniden yapılanmanın önünde büyük bir engel olan toplu sözleşmenin üstesinden gelebilmek için yapılanmaya kanuni dayanak arandı (1989'da kanun çıkarıldı: PS2000). Toplu sözleşmeler çalışanlarla kamu idarecileri arasında sert pazarlık stratejileri üzerine oturtularak kısıtlandı.

c. Aşamalı olarak çalışanların yıpranmışlık dâhil tüm hakları verilerek gönüllü işten çıkarmalar gerçekleştirildi.

d. Çalışanların işten çıkarılmasını özelleştirme ve kontratla işi özel şirketlere verme durumlarının düzenlenmesi takip etti.

e. Sendikacılık oranının yüksekliği büyük grevleri de beraberinde getirdi, özellikle kamu sendikaları yeniden yapılanmaya savunmacı bir tutum izlediler. Bunu iktidar partisi (NDP) içinde güçlü olan sendikacıların yeniden yapılanma plan ve süreçlerine müdahalesi ve iktidarın buna uyumlu cevap vermesi izledi.

Federal yapı sınırlı Anayasal yetki ve devlet içindeki kısıtlı gücüne rağmen bu süreçte liderliği elinde tuttu ve kamudaki işçi ve sendika ilişkilerinde etkili oldu. Bu yapı aynı zamanda yeniden yapılanma, küçülme ve eyaletlere verilecek ödemelerin azaltılmasında da etkili duruşunu sürdürdü (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 611-615). 1989'da Kamu Hizmeti 2000 adı altında "etkililiği" ön plana çıkaran bir yenilik hareketi başlatıldı. Bu durum 1994'de federal hükümetin çalışanların dâhil olduğu programlar ile havayolu ve trafik kontrolünün elden çıkarılması, kamu hizmetlerinin alternatif sunum şekillerinin tanıtılması ve çalışanlara bağlı yüksek yararlılık uygulamaları gibi fikirlerden yola çıkarak kendini yeniden inşa hareketine devam etti.

Ekonomi Bakanlığının 1991 yılında çalışanlara yönelik maaşlara yapılacak en ufak artışın yeni işten çıkarmalara sebep olacağı uyarısı 110000 kişinin katıldığı Kanada tarihinde görülen en büyük grevle sonuçlandı (Fryer, 1995: 341-367). Bunun sonucunda hükümet geri adım atarak işe dönmeye ilgili yeni bir kanun hazırladı ve toplu iş sözleşmesini askıya almakla beraber iki yıl daha uzattı.

Bu süre zarfında hükümet çalışma grupları oluşturarak yeniden yapılanmanın çerçevesini belirlemeye çalıştı (Yılmaz, 2001; Pollitt & Bouchaert, 2011).

Görev Gücü denilen bu çalışma gruplarının 1 yıllık çalışmaları "Beyaz Kitap" denilen yeniden yapılanmanın amaçlarının toplandığı bir kitabın oluşmasını sağlamıştı. Beyaz kitapta kamunun küçültülmesine değil vatandaşların daha iyi ve kaliteli hizmet almalarına vurgu yapılmaktaydı (Yılmaz, 2001). Temel öneriler arasında aşağıdaki unsurlar yer aldı:

- a. Halka hizmet ve taleplerin daha iyi karşılanması
- b. Katlanılabilir halka dönük kamu yönetimi ve yönetiminde kariyer
- c. Kaynakların daha iyi kullanılması ve maliyetlerin azaltılması
- d. Müşteri olarak görülen vatandaşların denetimine açıklık
- e. Sorumluluk

Bu önerilerden başka çalışma kamu sektörü uygulamalarıyla ilgili 6 temel soruya da cevap aramaya çalışmıştı (Yılmaz, 2001):

- a. Uygulama kamu yararı taşımakta mıdır? - Kamu Yararı
- b. Uygulama alanında kamunun rolü gerekli midir? - Kamunun Rolü
- c. Uygulama mali olarak katlanılabilir mi? - Katlanılabilirlik
- d. Uygulamada federal hükümetin rolü uygun mudur? - Federalizmin

Rolü

- e. Uygulamada hangi programlar tamamen veya kısmen özelleştirilecektir?
- f. Uygulamalarda "Etkinlik" ve "Etkililik" nasıl sağlanacaktır?

Bunun sonucunda ise yeniden yapılanmanın gidişatını kontrol etmek üzere sorumlu bir bakanın başkan olduğu bir bakanlar komitesi oluşturuldu (Yılmaz, 2001). Başbakanın ikinci ofisi olan "Özel Kurul Ofisi" (Privy Council Office) ise eşgüdüm için kullanıldı. Sonuçta federal hükümetin başka şekil ve seviyede daha iyi sunulabileceği düşünülen kamu hizmetlerini sağlamaktan vazgeçmesi ve bunun yerine kamu harcamaları ve kaynaklarının etkili kullanımını değerlendirecek federal bir Harcama Yönetimi Sisteminin kurulmasına karar verildi (Yılmaz, 2001).

Bu değerlendirmeler ışığında hazırlanan 1995 yılı federal bütçesi ise kamudaki yeniden yapılanmayı etkileyen en büyük gelişmelerden biri oldu. Bu etkileme üç şekilde kendini gösterdi (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615):

1. Kamuda (federal seviyede) çalışan 210000 kişiden 45000'i üç yıllık

süre içinde işten çıkarılarak kamu sektörünün küçültüldü.

2. Federal hükümet, sendikalarla arasındaki anlaşmaya bağlı olarak sendika üyelerine iş garantisi verdiği "işgücü düzenleme politikasına" son veren bir yasa çıkardı.

3. Eyaletlere sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik için verilen ödeneklerde büyük ölçüde indirime gidildi. Eyalet hükümetleri bunu hastane, okul ve belediyelere yaptığı ödemelere yansıttı; dolayısıyla bu durum yeniden yapılanmanın etkisinin en çok sağlık ve eğitim alanında görülmesine neden oldu.

Bununla birlikte 1996 yılında Kanada'da çalışanların tüm kamudaki oranı %27'ye ve federal seviyedeki oranı %10'a düştü (Gunderson ve Hyatt, 1996: 243-281). En çok işten çıkarmaların hastane ve okullarda gerçekleştirilmesi ülkede sağlık ve eğitimin iflas ettiği anlamına gelmemeli çünkü 2000'de bile eyaletlerin giderlerinden en büyük payı (nerede ise üçte birlik pay ile) sağlık ve ikinci en büyük payı eğitim almaya devam etti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615). Bu küçülme daha çok kamunun direk hizmet sunması yerine kontrat karşılığı hizmet verilmesi anlamına gelmekteydi. Hastane çalışanlarının sayısının azaltılması hastanelerde yatak ve nöbet sayısının azalmasına ve hastanelerin birleşme ve kapanmalarına neden oldu (Haiven, 1995). Fakat sağlık hizmetleri mahalli ağ ile oluşturulmuş hastane sistemi ve acil yardım sistemine göre sunulmaya devam etti.

Bu durumu ders vermeyen veya fazla görülen öğretmenlerin de işten çıkarılması izledi ki bu da 1997'de 4500 öğretmenin işten çıkarılmasına bunun karşılığında ise 126000 üyesi bulunan beş eğitim sendikasının grevine ve iki milyondan fazla öğrencinin iki hafta boyunca ders alamamasına neden oldu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615). Fakat grev hükümeti geri adım attırmadı. Artık hız kazanmış olan kamu işletmeciliği anlayışının etkisi özelleştirmelerle de kendini gösterdi. Sadece Manitoba'da 1996 yılında idarenin evde bakım hizmetlerini özelleştirmesi ile birlikte 3000 kamu çalışanı hükümetle karşı karşıya geldi (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 608-615).

Halka hizmet ve halkın memnuiyeti için kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerde iletişim teknolojilerinden yararlanmanın yanında gönüllülerle ve özel sektörle birliktelikler oluşturulması teşvik edildi (Yılmaz, 2001). Bu teşvik beraberinde devletin güvenilirliğini ve denetimin sağlamlığını artırmak için halkın kurumsal bilgilere kolay erişimine imkân verdi. Hesap sorma evresine halkın da dâhil olması ile birlikte denetimde şeffaflık ve yeniden yapılandırmaya yönelik destek de arttı (Yılmaz, 2001). Sendikalar itiraz etseler bile artık sistem

oturmuş, hizmet alma kalitesi artmış ve halkın benimsemesi ile kamu işletmeciliği anlayışı işler hale gelmişti.

3 ABD

Kanada'ya oranla devletin ekonomiye müdahalesinin daha az olduğu bir ülke olan ABD'de gayrisafi milli gelirden kişi başına düşen kamu harcamaları da Kanada'dan düşüktü (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608; Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). 1990 yılında bu harcama ABD'de %36,1 iken Kanada'da %46,9 olarak kaydedilmişti (Beaumont, 1996: 283-307). ABD'de kamuda çalışma oranı da Kanada'ya kıyasla %30 daha düşüktü ve toplu sözleşme durumu Kanada'daki kadar sağlam temeller üzerine oturmamıştı (Gundersen ve Hyatt, 1996: 243-281).

Fakat yine de sendika yoğunluğu ve toplu sözleşme durumu kamuda daha yoğun olarak gözlenmişti. 1996'da kamu çalışanlarının %38'i sendika üyesi ve %43'ü toplu sözleşmeden yararlanmakta idi (U.S. Department of Commerce, 1997). Kamu çalışanları için birden çok yasal düzenlemenin olduğu ABD'de eyaletlerin üçte ikisi ve büyük şehirlerin çoğu kamu çalışanlarına temsil ve sözleşme hakkı vermişti (U.S. Secretary of Labor's Task Force, 1996).

İngiltere'de olduğu gibi ABD'de de kamu işletmeciliği anlayışı halkın yönetimin kendilerine sağladıklarının ötesinde olan beklentilerinin giderek artması ile şekillenmeye başlamıştı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). 1980'lerde ülkede makul düzeyde başlamış olan yeniden yapılanma aslında gerçek anlamda 1990'lardaki eyalet ve yerel yönetim bütçelerine uygulanan baskı ile genel ödeme ve bağışlardaki kısıtlamaya dayanmaktaydı. Bu kısıtlamalarla birlikte, yükselen sağlık, eğitim ve cezaevi giderlerine karşın düşen vergi gelirlerine bağlı olarak ortaya çıkan sıkıntılar, ülkede ekonominin üretimden servis boyutuna yön değiştirmesi ve 1990'larda meydana gelen ekonomik durgunluğun eklenmesi ülkede kamu işletmeciliği anlayışının dillendirilmesinin nedenleri arasında olmuştur (U.S. Secretary of Labor's Task Force, 1996).

Bütün bu değişiklikler kamu yöneticilerini giderleri azaltmaya ve 1980'lerde başlayan küçülme hareketlerine ait tüm alternatif girişimlerini gözden geçirmeye sevk etmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000). Görülen iki alternatif harcamaları kırmak veya vergileri artırmaktan ibaretti. Fakat geniş bir vergi artışı güçlü bir muhalefetle reddedildiğinden siyasi olarak tek seçenek kalmıştı: kamu harcamalarını kırmak.

İdareciler arasında genellikle kamudan gelen vergi indirimine cevaben kü-

gölmenin bir çözüm olabileceği dillendirilmişti. Regan ve I. Bush döneminde de federal devletin rol ve yapısının küçültölmesi ile ilgili çok şey söylenmiş fakat çok az şey yapılamamıştı (Rose, Chaison ve Garza, 2000). Fakat yine de Reagan'ın 1982'de kurduğu Federal Mülkiyeti İnceleme Kurulu (Federal Property Review Board) ölkede yeniden yapılanma adına atılmış ilk adımlar arasında gösterilebilirdi (Sarıs, 2003b: 36-39; Pollitt & Bouchaert, 2011).

Kamu yatırım, altyapı ve hizmetlerini karşılayabilmek için artan vergilere verilen tepkilerle karşılaşan politikacılar, adeta bu tür kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi için zorlanmakta idiler (Pollitt & Bouchaert, 2011: 33-67). Bu hizmetler için vergilerin yükseltilmesi aynı zamanda sanayi ve iş yatırımlarını etkileyecek ve belki de bu yatırımlar vergi durumuna göre başka eyalet veya yerlere kayabilecekti çünkü ölkede yatırımlar için birbirleri ile rekabet halinde olan eyalet ve yerel yönetimler iş kollarının kendi bölgelerinde olması için teşvik vermekte idiler. Bu da yukarıda da belirtildiği üzere kamu harcamalarını azaltacak yeniden yapılanmadan başka çarenin kalmadığının bir diğer göstergesi idi.

ABD'de devlete ait kurumların satışı ile gerçekleştirilen özelleştirme de sınırlı idi çünkü ölkede daha çok devlet-özel işbirliği ile çalıştırılan (uzay araştırmaları, otoban sistemi gibi) işletmeler mevcuttu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608; Pollitt & Bouchaert, 2011). Bu da işletmenin özelleştirilmeden önceki halinden faydalananların özelleştirmeye karşı çıkmaları anlamın gelmekte idi. Bunun için hükümetler etkinlik konusunda endişeleri olsa bile kurum ve servisleri birleştirerek ve bazılarını kaldırarak durumu kurtarmaya çalıştılar.

Ayrıca çöp, ağaçlandırma ve cezaevi hizmetleri gibi daha az maliyet ve daha fazla etkinlik sağlanan iş ve hizmetler de inceledikten sonra kontrat karşılığı özel firmalara verilmeye başlandı (Davis & VVeller, 1996). 1993 yılında gerçekleştirilen "Ulusal Performansın Değerlendirilmesi" (National Performance Review) ve "İdarenin Yeniden Keşfi" (Reinventing Government) adlı çalışma raporu yeniden yapılanmanın çerçevesini ortaya koymaktaydı (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-125). Bu çalışmalara göre vergileri yükseltmeden kamu gelirini yüksek tutmanın, kamu hizmet maliyetini düşürmenin ve rekabeti artırmanın yegâne çaresi olarak görölen yeniden yapılandırma kurumları kapatma ve birleştirme, kontratla özel firmalara devretme veya her ikisini birlikte yapma şeklinde gerçekleştirilecekti.

Dönemin başkan yardımcısı Al-Gore'un koordine ettiği 1993 yılındaki bu çalışmaların sloganlaşan hedefi "düşük maliyetle yüksek performanslı hizmet" elde etmekte (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Gerek kamu idarecilerinin yeni vergilere

karşı seçmenden gelecek bir eylem ve hareketten korkmaları gerekse halkın çoğu idari uygulamaların küçültülmesi veya özel sektöre devri ile daha etkili ve daha az maliyetle yapılabileceği söyleminden etkilenmesi sebebiyle yenden yapılanma çalışmaları bu dönemde iyi işlemeye başlamıştı (Rose, Chaison ve Garza, 2000). Artık ülke kamu işletmeciliği alanında ön sıralarda gelmekteydi (OECD, 1995).

1994 yılında çıkarılan bir yasa ile federal çalışanların sayısında 1995 yılı içinde 119000 kişilik bir azalma gerçekleştirilmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608). 1995'te gerçekleştirilen bir ankete göre ise şehir yönetimlerinin %40'ının işleri anlaşmalı şirketler vasıtasıyla yapmaya başladıklarını ortaya koymuştu. Aynı dönemde gerçekleştirilen sosyal reformlar ile yeni iş sahaları açılmış ve kamu işletmeciliğine yönelim hız kazanmıştı (Bureau of National Affairs, 1995: 39-40).

1990'ların ortalarına kadar federal boyutta iş verme %11 azalmış fakat eyaletlerde %8 ve daha küçük yönetimlerde ise %10 artmıştı (U.S. Department of Commerce, 1997). Artışlar çoğunlukla sağlık, eğitim ve kamu güvenliği alanında olmuştur. 1996 yılında ise artık ülkede tüm çalışanların %16'sı kamuda çalıştırmaktaydı ve bunların da sadece %14'ü federal yapıda görevli idi (U.S. Department of Commerce, 1997).

Gerçekleştirilen kamu işletmeciliğine geçiş hareketleri ülkede özellikle hizmet sektöründe verimlilik ve rekabeti artırmıştı (Sarıs, 2003b: 36-39). 1990'ların sonlarında kamu işletmeciliği adına gerçekleştirilen reformların göze çarpanları özetlenerek şu şekilde sıralanabilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118- 125):

- a. "Başkanın Yönetim Konseyi" adlı bir kurul kuruldu.
 - b. Kamu kuruluşlarında yeniden yapılanma adına 12.000 çalışma takımı oluşturuldu.
 - c. Federal yapıda çalışan sayısında toplamda %17 azalma (buna bağlı olarak yerel yönetimlerde çalışan sayısında artış) oldu.
 - d. Kamuya çalışan kuruluşlar performanslarına göre bağımsız birimlerce denetlenmeye başlandı.
 - e. Bu kuruluşlar özel kuruluşlarla kıyaslanmaya başlandı.
 - f. Kamu kurumlarında girdiler yerine sonuçlara odaklanıldı.
 - g. Yapılan reformlar sonunda 140 milyar dolar tasarruf sağlandı.
 - h. Halkın yönetime olan güveninin 30 yıl sonra tekrar artışı gözlemlendi.
-

Görüldüğü üzere 1993'le birlikte hız kazanan kamu işletmeciliğine geçiş 6-7 yıl içinde şekillenmişti. Bu da 1998'de yapılan milletvekilli ve eyalet başkanlığı seçimlerinde seçim malzemesi olarak kullanılan kamunun bütçe fazlası vermesi gibi bir sonucu doğurmuştu. 1998'de yapılan bir ankete göre eyaletlerin çoğunun elde edilen bütçe fazlasını yeni çalışan almak veya yeni kamu hizmeti sunmaktan ziyade üç yıl süreyle vergi indirimi şeklinde halka yansıtacağı ortaya koyulmuştu (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-608).

Kamu işletmeciliği anlayışına sendikalar farklı şekillerde de olsa tepki veriyorlardı. Fakat bu tepkiler, belki de sendikaların Kanada'daki kadar güçlü olmamasından dolayı, Kanada'daki kadar güçlü değildi. Tepkiler mitingden dava açmaya, kısıtlayıcı kanunlar için lobi faaliyetinde bulunmadan toplu sözleşme girişimlerine, etkililiği artırma kurslarına katılmadan işçi maliyetini düşürme girişimlerine, rakip öneriler sunmaktan kabullenmeye kadar farklı boyutlarda gerçekleşmişti (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 604-609).

Bu durum biraz da ülkede var olan birden fazla ve farklı adli bölgeden kaynaklanmakta idi. Bu sebeple kamu çalışanları sendikalarının tekdüze bir hak ve anlaşma için karar kılmaları mümkün olmamaktaydı (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 607-609). Çalışanlara ait kanunlar genellikle sadece çalışanların anlaşma haklarından bahsetmekteydi. Hatta bazı eyaletlerde kamu politikası gereği çalışanların tartışma ve toplu sözleşme hakkı dahi uygun bulunmamıştı (Grennan, 1997: 153-179). Fakat yine de Kaliforniya'da bazı sendikaların kamu işletmeciliğinin etkililik yerine maliyet düşürmek için yapıldığını sebep göstererek açtıkları davaları kazandıkları görülmüştü.

Buna rağmen ABD'de kamu işletmeciliğine karşı eğitim çalışanlarınca gerçekleştirilen birkaç örnek hariç çok fazla grev gerçekleştirilmedi. Aslında bu durum ülkende mevcut çoğu adli bölgede kamu çalışanlarının grev haklarının olmamasından kaynaklanmaktaydı (Rose, Chaison ve Garza, 2000: 602-609). Ülkede İngiltere'de ve Kanada'da olduğu gibi grevle karşılaşılmasa bile sendikaların oluşturdıkları konfederasyonların teşviki ile özellikle yeniden yapılanmadan direk etkilenen ailelerin, sosyal yardım alanların ve hastanelerden sosyal fon aracılığı ile yararlananların katılımları ile protestolar meydana gelmişti.

SONUÇ

20. yüzyılın ilk ekonomik burhanından sonra teşvik edilen devletçilik ikinci burhanla kaçılan bir durum haline gelmiştir. 1990'lara gelindiğinde ortaya çıkan kamu işletmeciliği anlayışına göre ise devlet artık sadece düzenleyici olmalıy-

di. Bu durum ülkelerin hızla kamuda yeniden yapılanmaya gitmelerine neden olmuştur. Bu çalışmada bahsi geçen ülkeler kamu işletmeciliğinin öncülüğünü yapmış olan ülkelerdir. Giderleri azaltmak için başvuru yöntemleri arasında özelleştirme ve küçülme gelmektedir. Bunlardan özelleştirme İngiltere'de daha çok başvuru yöntemken küçülme ABD ve Kanada'da kendini daha çok hissettirmiştir. Buradan çıkarılan sonuç ülkedeki ekonomik açık büyük olsa bile disiplinli bir idari uğraşın bunu kapatabileceğidir. Bahsi geçen ülkelerin hepsinde de yeniden yapılandırma aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmiş ve kamu harcamaları belirli bir süre zarfında düşürülmüştür.

Devletin ekonomideki payının azaltılması ve idari yetkinin kamu hizmet kuruluşlarına dağıtılması kamu işletmeciliğine geçişin diğer boyutudur. Kamu işletmeciliği en çok kamu kurum, program, birim ve servislerinin birleştirilmesi kaldırılması ve bazı iş ve hizmetlerin kontrat karşılığı yapılması şeklinde kendini göstermiştir. Bu durum kaçınılmaz olarak kamunun çalışan sayısının azaltılmasını da beraberinde getirmiştir. Bu anlayışa yönelik en fazla taraftar ABD'de görülmüştür. Bu durum halkın vergi indirimi ile motive edilmesinden kaynaklanmıştır.

Kamunun küçülmesi anında İngiltere ve Kanada'da gözlenen bir husus ise çalışanlara işten çıkarılmak yerine kendi çıkmaları yönünde fırsatlar tanınmasıdır. Gözlenen bir diğer husus ise kamu işletmeciliğinin gerektirdiği yeniden yapılanmaya karşı her üç ülke de de sendikaların tavrının aynı olduğudur. Fakat bu ülkelerden ABD'de gerek sendikalaşmanın az olması gerekse sendikal hakların kısıtlı olmasından dolayı sendikaların sesi daha az çıkmıştır.

Burada gözlenen asıl husus kamu işletmeciliği esnasında oluşturulan yeni idare kurgusunda idarenin asıl görevinin "yönetmek, düzenlemek ve istismarı önlemek" ile çerçevelenmesidir. Bu çerçeveye göre hizmetlerin direkt dağıtımını idarenin asli görevinden uzaklaşması olarak görülürken bu hizmetlerin denetim dâhilinde özel sektör aracılığı ile daha etkili, etkin ve sorumlu bir şekilde yerine getirilebileceği öngörülmüştür (Pollitt & Bouchaert, 2011).

Klasik devlet anlayışında halka sunulan hizmetlerin çok sayıda bürokratik engelle karşılaşması doğal görülmüştür. Bu halkın tercih etmediği bir anlayış olmasına rağmen denetim gereğinden dolayı kullanılagelmiştir. Kamu işletmeciliği ile devreye giren ve halkın tercihi (public choice) olarak görülen yeni yapı ise aslında güncelleştirilmiş bir tür Taylorizm olarak da adlandırılabilir. Buradaki temel unsur idarenin elindeki gücü/yetkiyi dağıtması ve rekabetin öne çıktığı sistemde kontrol mekanizması olarak çalışmasıdır. Bu sistemde devletin "e- devlete" dönüşmesi ve bilgi edinme kolaylıkları denetime güç katmaktadır.

Burada görülen bir başka husus ise özelleştirmenin bir amaç olarak değil hedeflere ulaşmak için kullanılan bir araç olarak görülmesidir. Bu hedefler arasında halkın daha iyi ve kaliteli hizmet alması en önde gelmektedir. Bu da ancak iyi denetlenen ve rekabete dayanan bir sistemde oluşabilmektedir. Tabi bunun için de toplumsal bir uzlaşma olmazsa olmazlar arasındadır. Ayrıca haddi aşan istihdamların olduğu kamu kurum ve kuruluşlarının özelleştirilmesi beraberinde işsizliğin artmasına da vesile olacaktır. Bu da sağlam bir siyasi irade gerektirmektedir.

Devletin ekonomik işletmelerden elini çekmesi ve düzenleyici görevini üslenmesi ülkemiz için de bir gerekliliktir. Bu gereklilik 1980'li yıllarda kavranmış ve serbest piyasa ve rekabete dayalı dışa açılma hedefi uygulamaya konulmuş fakat 1990'larla beraber yaşanan krizlerin etkisi ile bu hedefler askıya alınmıştır (Saran, 2004). 2003 yılında tekrar devreye sokulan uygulamalarla kamu işletmeciliği ülkemizde aktif hale getirilmeye çalışılmış ve Temmuz 2004'de çıkarılan "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun" ile bu gerekliliğin yerine getirilmesine yönelik önemli ve somut bir adım atılmıştır.

Buradaki hedef halkın alacağı hizmet kalitesini artırmak ve ekonomik istikrarın devamını sağlanmaktır. Fakat bu gereklilik yerine getirilirken tekelcilik önlenmeli ve denetim için halk daha fazla işin içine sokulmalıdır. Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise kamu hizmetler özel sektöre devredilirken özel sektörün kamu yararından çok karı önemseyişinin bilinmesi ve buna göre bir denetim mekanizmasının oluşturulmasıdır. Kanunun uygulamaya sokulması ile birlikte bilgi edinme kanunu, e-devlet uygulaması ve Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) benzeri uygulamalar aracılığı ile halkın daha fazla denetime dâhil olmasını sağlamıştır. Ne var ki bu uygulamaların bir gereği olan bilginin bir merkezde toplanması aynı zamanda halkta "devletin yapılan her işten haberdar olduğu" kaygısını meydana getirebilir. Bunlar ise yeni oluşturulan her uygulamada oluşabilecek kabul edilebilir endişelerdir.

Geçen zamanla birlikte gelecek değişim kaçınılmazdır. Kamuda gerçekleşen bu değişim ilerleyen süreçte özel sektörde de olmakta fakat sektörün esnekliği bu durumun hissedilebilirliğini azaltmaktadır. Görülen o ki kamu hizmetinde aranan kalite, gelişim ve değişim ile birlikte artmaktadır. Bu durum aşağıdan gelen taleplerle birlikte yeni denetim ve performans kıstaslarının belirlenmesine neden olmaktadır. Doğal olarak da bu ancak yenilenmeye ayak uydurarak kamunun inanç ve güvenini kazanabilen yönetimlerin halk tarafından tercih edilmelerine ve ayakta kalabilmelerine vesile olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ackroyd, S.; Kirkpatrick, I.; Valker, R.M. (2007).** Public management Reform in the UK and its Consequences for Professional Organisation: A Comparative Analysis. *Public Administration* 85(1), 9-26.
- Beaumont, P. (1996).** Public Sector Industrial Relations in Europe. D. Belman; M. Gunderson & D. Hyatt (Ed.), *Public Sector Employment in a Time of Transition* (283-307). Industrial Relations Research Association, Madison-Wisconsin, USA.
- Bureau of National Affairs. (1995).** Consider Everything Even Elimination Göre Says as the NPR's Second Phase Begins. *Government Employee Relations Report* 33, 39-40.
- Davis, G. & Weller/ P. (1996).** *New Ideas, Better Government*. Ailen & Unwin, Brisbane, Australia.
- Diñçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim, <http://www.ormansu.gov.tr/COB/Files/ekitap/kl.pdf> (erişim tarihi 12 Kasım 2011).
- DPT. (2000).** Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> (erişim tarihi: 09 Ekim 2011).
- Dunsire, A. (1999).** Then and now public administration, 1953-1999. *Political Studies* 47(2), 360-379.
- Eryılmaz, B. (2004).** *Bürokrasi ve Siyaset*. Alfa Yayınları, Bursa.
- Evetts, J. (2009).** New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology* 8(2), 247-266.
- Fryer, J. (1995).** Provincial Public Sector Labour Relations. G. Swimmer & M. Thompson (Ed.), *Public Sector Collective Bargaining in Canada* (341- 367). IRC Press, Kingston, Ontario, CA.
- Goldfinch, S.F. & Wallis, J.L. (2009).** *International Handbook of Public Management Reform*. Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, USA.
- Grennan, N. (1997).** A Legal Roadmap to Privatizing Government Services in Washington State. *Washington Law Review* 72(1), 153-179.

- Gualmini, E. (2007).** Restructuring VVeberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86(1), 75-94.
- Gunderson, M. & Hyatt, D. (1996).** Canadian Public Sector Employment Relations in Transition. D. Belman; M. Gunderson & D. Hyatt (Ed.), *Public Sector Employment in a Time of Transition* (243-281). Industrial Relations Research Association, Madison-VVVisconsin, USA.
- Güler, B.A. (2005).** Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. İmge Kitabevi, Ankara.
- Haiven, L. (1995).** Industrial Relations in Health Çare: Regulation, Conflict and Transition to the VVellness Model. G. Svimmer & M. Thompson (Ed.), *Public Sector Collective Bargaining in Canada* (pp.236-271). IRC Press, Kingston, Ontario, CA.
- OECD. (1995).** Public Management Developments. OECD, Paris.
- Pollitt, C. & Bouchaert, G. (2011).** Public Management Reform: A Comparative Analysis New Public Management, Governnace, and the Neo-VVeberian State. Oxford University Press Inc., New York, USA.
- Rose, J. B.; Chaison, G. N. & Garza, E. (2000).** A Comparative Analysis of Public Sector Restructuring in the U.S., Canada, Mexico, and the Caribbean. *Journal of Labor Research* 21(4), 601-626.
- Saran, U. (2004).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Atlas Yayınları, Ankara,
- Sarıs, A. (2003a).** Dünyada Özelleştirme Uygulamaları - Batı Avrupa (İngiltere, Fransa, Almanya). *Ekonomistler Bülteni*, Ağustos Sayısı, 39-42.
- Sarıs, A. (2003b).** Dünyada Özelleştirme Uygulamaları: ABD ve Meksika. *Ekonomistler Bülteni*, Haziran Sayısı, 36-39.
- Thompson, M. (1997).** Public Sector Industrial Relations in Canada: Adaption to Change. Paper presented in International Industrial Relations Association, 5th European Regional Conference, Dublin, Ireland.
- Türküne, M. (2005).** Siyaset. Lotus Yayınları, Ankara.
- Uçar, B. (2007).** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma: Türk Kamu Yönetiminde Performans Odaklı Yönetime Geçiş. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.
- U.S. Department of Commerce. (1997).** Statistical Abstract of the United Sta-

tes. U.S. Government Printing Office, VWashington, D.C., USA.

U.S. Secretary of Labor's Task Force. (1996). VWorking Together for Public Service. U.S. Department of Labor, VWashington, D.C., USA.

Viravan, A. (1991). Özelleştirme: Mali Seçenekler ve Fırsatlar. Maliye Dergisi, 104, s.45.

Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri. DPT yayınları, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> (erişim tarihi: 10 Ekim 2011).

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi ulusal hakemli bir dergi olup, Haziran ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 2 kez yayımlanmaktadır.

2- Derginin yayın dili Türkçedir. Yabancı dillerdeki çalışmaların yayımlanması, Yayın Kurulu'nun kararına bağlıdır. Yayımlanan makalelerin fikrî ve ilmi, çevirilerin ise hukukî sorumluluğu yazarlarına / çevirmenlerine aittir.

3- Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işleme eserler Strateji Geliştirme Başkanlığınca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar ve akademik nitelikleri bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; Atatürk ilke ve inkılâplarına ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına uygunluğu, kanunlara göre suç teşkil edip etmediği, kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, bilimsel alanda yenilik getirip getirmediği, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan veya çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile güvenlik alanlarında yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

Türk idare Dergisinde, özgün araştırma ve inceleme makalesi, derleme makalesi, olgu sunumu, proje tanıtımı, kitap tanıtımı (makale formatında olması kaydıyla) bölümleri bulunacaktır. Dergide siyasal bilgiler, kamu yönetimi, coğrafya, tarih, iletişim, ekonomi ve işletme, bilişim, psikoloji, sosyoloji ve şehir bölge planlama alanında öncelikle orijinal araştırmalar ile özgün derlemeler, kısa bildiri ve editöre mektup türünde Türkçe ve İngilizce yazılar yayımlanır.

4- Türk İdare Dergisi'ne gönderilen yazılar, Yayın Kurulu tarafından öncelik sırasına konur ve çalışmalar derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu bakımından değerlendirilir. Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hakeme gönderilmez.

5- Ön değerlendirmeden geçen çalışmalar incelenmek üzere ilgili en az iki

hakeme veya konusuna göre üç hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri gizli tutulur. İki hakemden olumlu rapor alan yazılar yayıma kabul edilir. Hakem raporlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin raporları birbirleriyle çelişirse çalışma editör tarafından değerlendirilir. Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, dergi bütünlüğü bakımından gerekli konular vb. durumlarda düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

6- Gelen raporlar beş yıl süreyle saklanır. Eğer hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışmalar gerekli düzeltmelerin yapılması için yazar(lar)a geri gönderilir. Yazarlara raporlar doğrultusunda geliştirilmek veya düzeltilmek üzere gönderilen yazılar, gerekli düzenlemeler yapılarak editörün verdiği süre içinde tekrar dergiye ulaştırılmalıdır. Bu süre içinde düzeltilmeyen yazı(lar)ın değerlendirme süreci sona erer. Yazarlar hakemlerin eleştirisi, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa, gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 1 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

7- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk İdare Dergisinin 442. sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://tid.icis-leri.gov.tr>. adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1, 2, 3)

8- Gönderilecek çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış veya yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir. Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer. Gönderilen yazılar yayımlansın-yayımlanmasın hiçbir nedenle geri verilmez. Yayımlanmayacak yazılar, sahibine 2 ay içerisinde iade edilir.

9- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik" çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 (üç) adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

10- Belirtilen ilkelere uygun olarak hazırlanmış yazılar e-mail yoluyla tid@

icisleri.gov.tr adresine ve yazılı metin "**İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Libya Caddesi, Becerikli Sokak, No: 16 Esat/ ANKARA**" adresine gönderilmelidir. Posta ile gönderilen yazıların CD ortamında da gönderilmesi gerekir. Çeviri eserlerin orijinalinin nerede yayımlandığını da belirten bir nüshasının da çeviri ile birlikte gönderilmesi gerekmektedir.

11- Bir yazarın derginin aynı sayısında ilk isim olarak bir, ikinci ve diğer isim sırasında bir olmak üzere en fazla iki eseri basılabilir. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

YAZIM KURALLARI

1- Yazılar, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır. (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacaktır.)

2- Yazılar A-4 boyutundaki kağıda bilgisayar yazıcısı ile üst 3.5, alt 2.5, sol 3.0, sağ 2.5 ve cilt payı 0 cm olacak şekilde ve en az 1.5 en çok çift aralıklı olarak yazılmalıdır. Yazılar okunabilecek koyulukta basılmalı ve çoğaltılmalıdır. Sayfa kenar boşlukları en az 2 cm olmalıdır. Sayfaların alt sağ köşesine sayfa numarası konmalıdır.

3- Yazılar IBM/PC Microsoft Word 6.0 veya daha üst (Word 2000/XP) versiyonlarında hazırlanmalı, font büyüklüğü 12 punto, Times New Roman olmalıdır.

4- Yazının ilk sayfasında yazının başlığı, yazarların adları ve kurumları, özet ve anahtar kelimeler (en az 3, en çok 7) bulunmalıdır. Yazı başlığı 10 kelimeyi geçmeyecek şekilde kısa ve öz olmalıdır. Yazı başlığı, özet ve anahtar kelimeler, hem Türkçe hem de İngilizce olarak verilmelidir. Yazışmaların yapılacağı adres dipnot ile belirtilmeli ve yazarın açık posta adresi yanında, varsa faks numarası ve elektronik posta adresi de verilmelidir. İlk sayfada ayrıca, dipnot olarak çalışmayı destekleyen kuruluşlar, vb. de belirtilebilir.

5- Özet, derleme ve araştırma makaleleri için 200; teknik notlar için 100 ve editöre mektup için 50 kelimeyi aşmamalıdır. Özetle denklem, atıf, standart dışı kısaltmalar, vb. yer almamalıdır.

6- Yazı, "giriş" bölümüyle ikinci sayfadan başlamalı ve uygun bölümlere ayrılmalıdır. Bölümler, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bölüm başlıkları

numaralarıyla birlikte büyük harflerle ("1. GİRİŞ" şeklinde) yazılmalıdır. Tüm başlıklar koyu (bold) olmalıdır. Başlıklarda üstten bir satır boş bırakılmalıdır. Gerekli durumlarda bölümler alt bölümlere ayrılabilir. Alt bölümler, her bölüm içinde bölüm numarası da kullanılarak "1.1", "1.2" şeklinde numaralandırılmaktadır. Alt bölüm başlıkları numaralarıyla birlikte her kelimenin ilk harfi büyük olacak şekilde sola dayalı olarak yazılmalıdır. Son bölüm, Sonuç(lar)/Tartışma bölümü olmalı ve bu bölümü takiben Kaynakça ile varsa Teşekkür ve Ekler yer almalıdır. Şekil başlıkları, şekiller ve tablolar ayrı sayfalara hazırlanarak yazının sonuna eklenmelidir.

7- Yazılar, şekil ve tablolar dahil, 2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmamalı ve editöre mektuplar 1500 sözcüğü aşmamalıdır.

8- Kısaltmalar ilgili bilim alanının olmalı ve metin içinde ilk geçtiği yerde tanımlanmalıdır. Gerekli durumlarda kısaltmalar "giriş" bölümünde veya bu bölümü izleyen ayrı bir bölüm içinde verilebilir.

9- Tüm çizimler, haritalar, grafikler, fotoğraflar, vb. şekil olarak değerlendirilmelidir. Her şeklin bir örneği öneri yazıya eklenmelidir. Baskıya hazır özgün şekiller yazı basıma kabul edildikten sonra gönderilmelidir. Şekiller, ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Bunlara metin içinde "Şekil 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir şekil için uygun bir başlık kullanılmalı ve başlık şeklin aitına numarasıyla birlikte yazılmalıdır.

10- Tablolar ardışık olarak numaralandırılmalıdır. Tablolara metin içinde numaralarıyla "Tablo 1." şeklinde atıfta bulunulmalıdır. Her bir tablo için uygun bir başlık kullanılmalı ve bu başlık tablonun üzerine numarasıyla birlikte yazılmalıdır. Tablo, resim, grafik ve şekillerin yazım şartları dergi içeriğindeki gibi, başlık, kaynakça ve özellikle tablo içeriği 9 punto olmalıdır.

11- Metin içinde başka eserlere yapılan atıflar, yazar soyadı, yıl ve sayfa kullanılarak "(Yazar, 1999, s.113)" şeklinde yapılmalıdır. İki yazarlı eserlerde iki yazarın soyadı "(Yazar ve Yazar, 2000, s. 120)" şeklinde kullanılmalıdır. Daha çok yazarlı eserler, yalnızca ilk yazarın soyadı verilerek "Yazar vd." şeklinde ve yine benzer biçimde yıl ve sayfa numarası yazılarak kullanılmalıdır. Gerektiğinde, dip notlar sayfa sonuna ardışık olarak numaralanarak verilmelidir. Dipnot metinleri 10 punto, tek satır aralıklı, yazar adı ve soyadı normal, eser ismi ise italik olarak yazılmalıdır. Atıfta bulunulan eserler Kaynakça bölümünde ilk yazarın soyadına göre alfabetik liste olarak sıralanmalıdır. İlk yazarı aynı olan eserlerde sıralamayı belirlemek için sırasıyla ikinci ve daha sonra gelen yazarların soyadları kullanılmalıdır. Tüm yazarları aynı olan eserler yılına göre eski

den yeniye doğru sıralanmalıdır. Tüm yazarları ve yılları aynı olan eserler ise yılın sonuna eklenen küçük harfler kullanılarak "1999a" ve "1999b" şeklinde birbirlerinden ayrılmalıdır. İlk yazarı ve yılı aynı olan üç ve daha fazla yazarlı eserler de aynı şekilde ayrılmalıdır. Kaynakçada tüm yazarların soyadları ve diğer adlarının ilk harfleri yer almalıdır. Kaynaklar aşağıdaki örneklere uygun olarak yazılmalıdır.

VWhite, L. (1995a). Universal Grammar. The MIT Press, Cambridge, Mass.

VWhite, L. (1995b). Some influences on the structure of interlanguage phonology. IRAL18 (2),139-52

VWhite, L. ve Manzini, M.R (1987). The acquisition of parametrized grammars: subadjacency in second language acquisition. Second Language Acquisition 7(1), 43-68.

VWhite, L., Wexler, K. ve Tarone, E. (1985). Sonority constraints on prosodic structure.Stanford University Press: Stanford.

Lynch, Tim (1997). DS9 Trials and Triableations Reviewv. In Psi Phi: Bradley's Science Fiction Club (Online). Peoria, IL: Bradley University, 1996 (erişim tarihi 8 Ekim 1997) (<http://www.bradley.edu/campusorg/psiphi/DS9/ep/503r.html>).

Zwick Jim, Anti-Imperialism in the United States, 1898-1935, <http://www.rochester.ican.net/fjzwick/ail98-35.html> (erişim tarihi 28 Ekim 1997).

Yayınlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

Yazıların gönderildiği dilekçede gönderilen yazının Türk İdare Dergisi'nde yayımlanmak üzere gönderildiği ve türü (derleme, araştırma makalesi veya editöre mektup) belirtilmeli ayrıca yazının daha önce yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığı açıkça ifade edilmelidir. Dilekçe ile birlikte yazarların 150 kelimeyi geçmeyecek kısa özgeçmişleri de gönderilmelidir.