

**T.C.  
POLİS AKADEMİSİ  
GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ  
GÜVENLİK STRATEJİLERİ VE YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ SÜRECİNDE POLİS  
YÖNETİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ  
Yusuf SELÇUK**

**Danışman  
Prof. Dr. Remzi FINDIKLI**

**Ankara – 2008**

**T.C.**  
**POLİS AKADEMİSİ BAŞKANLIĞI**  
**GÜVENLİK BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalıŐmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlardan her seferinde yollama yaparak yararlandığımı belirtir; bunu şerefimle beyan ederim.

Enstitü veya başka herhangi bir mercii tarafından belli bir zamana bağlı kalmaksızın, tezimle ilgili bu beyana aykırı bir durumun tespit edilmesi durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

15.04.2008  
Yusuf SELÇUK

## ÖZET

**Selçuk, Yusuf, (2008), Yeni Kamu Yönetimi Sürecinde Polis Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof. Dr. Remzi Fındıklı, 79 s.**

Bilgi çağı, hayatın çok hızlı yaşandığı ve değiştiği bir dönemdir. Bu dönemde, her kesimden (özel, kamu, 3. sektör) değişimlere hızlı adaptasyon ve etkililik beklenmektedir. Geleneksel kamu yönetimi (GKY), bu ihtiyacı karşılayamadığından yeni kamu yönetimi (YKY), devletin küçültülmesi, hizmetlerin yerelleşmesi, yönetişim, özel sektör yönetim birikim ve tekniklerinin kamuya aktarılmasını savunmaktadır. Yeni kamu yönetimi, böylelikle hantallık ve verimsizlikle suçlanan kamu sektörünün, bilgi toplumunun ihtiyaçlarına cevap verebilmesini temin etmeye çalışmaktadır.

Türk kamu yönetimi ve onun en önemli ve köklü parçalarından biri olan Türk Emniyet Teşkilatı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirilen örneklerinden biridir. Türk kamu yönetiminin bir parçası olan Emniyet Teşkilatı'nda YKY reformları yapılmaya çalışılmakla birlikte şimdiye kadar başarılı sonuçlar alındığını söylemek mümkün değildir.

Bu çalışmanın ilk bölümünde, hem geleneksel kamu yönetiminin hem de yeni kamu yönetiminin gelişimi incelenmiş, ayrıca yeni kamu yönetiminin temel fikirlerine ve üzerinde durduğu temel kavramlara değinilmiştir. İkinci bölümde ise, Türk Emniyet Teşkilatı'nın mevcut organizasyon yapısı anlatılmış, daha sonra, yeni kamu yönetimi reformlarının, Türk Emniyet Teşkilatı'na uygulanabilirliği tartışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetim, Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Türk Emniyet Teşkilatı

## ABSTRACT

Selçuk, Yusuf, (2008), Police Administration In The New Public Management Process, MA Dissertation, Advisor: Prof. Dr. Remzi Fındıklı, 79 p.

The information age is a period, during which life changes very fast. In this period, fast adaptation and effectiveness are expected from all sectors (public sector, private sector and the third sector). The Traditional public administration can not meet this need. The new public management (NPM) which criticises the traditional public administration supports concepts like minimalization of the state, decentralization, governance, tranfering the private sector methods to the public sector. The new public management tries to ensure that the public sector blamed for inefficiency and clumsiness can cover needs of the information society as the private sector does.

The Turkish public administration and its big and traditional part the Turkish Police Organization parts have the criticised characteristics of the traditional public administration. NPM reforms have been tried to be realized in the Turkish public administraion and the Police Organization. However, it can not be said that successful results have been obtained.

In the first chapter of this study, formation of the traditional public administration and the new public management are examined. In this chapter, the basic ideas of the NPM and the concepts which it stresses are mentioned, as well. In the second chapter, history and organizational structure of the Turkish Police Organization are explained. Then, the applicabilty of the NPM to the Turkish Police Organization and the situation of NPM reforms in the the Turkish Police Organization are analyzed.

**Keywords:** Administration, Traditional Public Administration, New Public Management, Turkish Police Organization.

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	I
ABSTRACT	II
KISALTMALAR LİSTESİ	III
GİRİŞ	01

## BİRİNCİ BÖLÜM

### YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY) ANLAYIŞI

1.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ (GKY)	03
1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Tarihi Gelişimi	03
1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Teorik Temelleri	04
1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Özellikleri	05
1.1.3.1. <i>Siyaset ve İdarenin Birbirinden Ayrılması Esası</i>	06
1.1.3.1.1. Wilson'un Siyaset İdare Ayrıştırması	06
1.1.3.1.2. Taylor'un Bilimsel Yönetim İlkeleri	07
1.1.3.2. <i>Weberyen Bürokratik Örgütlenme Modelini Esas Alması</i>	07
1.1.3.3. <i>Kamu ve Özel Sektör Farklılığı</i>	08
1.1.4. Geleneksel Kamu Yönetiminin Yararları	09
1.1.5. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yapılan Eleştiriler	09
1.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY)	10
1.2.1. KYK'i Doğuran Faktörler	10
1.2.2. KYK'nin Teorik Temelleri	12
1.2.3. KYK'nin Temel Prensipleri	14
1.2.3.1. <i>Devletin Küçültülmesi ve Minimal Devlet Anlayışı</i>	14
1.2.3.2. <i>Piyasa Mekanizmalarının Benimsenmesi</i>	15
1.2.3.3. <i>Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kamu Yönetiminde Uygulanması</i>	15
1.2.4. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri	15
1.2.5. Yeni Kamu Yönetimi ile İlişkili Kavramlar	17
1.2.5.1. <i>Yönetişim</i>	17
1.2.5.1.1. Yönetişimin Temel Özellikleri	18

1.2.5.1.2.Yönetişimin Türleri	19
1.2.5.1.2.1. Küresel Yönetişim	19
1.2.5.1.2.2. Kamu Yönetişimi	19
1.2.5.1.2.3. İyi Yönetişim	19
1.2.5.1.3.Yönetişim ve YKY	20
1.2.5.1.4.Yönetişime Yapılan Eleştiriler	21
<b>1.2.5.2. Yerelleşme</b>	<b>22</b>
1.2.5.2.1.Yerelleşmenin Yararları	22
<b>1.2.5.3. Stratejik Planlama ve Yönetim</b>	<b>23</b>
1.2.5.3.1. Stratejik Planlama, Yönetim ve YKY	24
<b>1.2.5.4. Performans Yönetimi</b>	<b>26</b>
1.2.5.4.1. Performans Yönetimi ve YKY	27
<b>1.2.5.5. İnsan Kaynakları Yönetimi</b>	<b>26</b>
1.2.5.5.1. İnsan Kaynakları Yönetimi ve YKY	27
<b>1.2.5.6. Kalite ve Toplam Kalite Yönetimi</b>	<b>29</b>
1.2.5.6.1. Kalite, TKY ve YKY	32
<b>1.2.6. Dünyadan YKY Uygulaması Örnekleri</b>	<b>32</b>
1.2.6.1.Yeni Zelanda	33
1.2.6.2. İngiltere	34
1.2.6.3. Amerika Birleşik Devletleri	35
<b>1.2.7. YKY'ye Yöneltilen Eleştiriler</b>	<b>36</b>

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRK EMNİYET TEŞKİLATI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

<b>2.1. TÜRK EMNİYET TEŞKİLATININ YAPISI</b>	<b>38</b>
2.1.1. Polis Kavramı	38
2.1.2. Emniyet Teşkilatının Örgütsel Yapısı	39
2.1.3. Emniyet Teşkilatının Örgüt Teorileri Işığında Değerlendirilmesi	40
<b>2.2. TÜRK EMNİYET TEŞKİLATI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ</b>	<b>42</b>
2.2.1. Minimal Devlet Anlayışı ve Türk Emniyet Teşkilatı	42

<b>2.2.2. Kamuda Piyasa Mekanizmalarının Benimsenmesi ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>43</b>
<b>2.2.3. Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kamuya Aktarılması ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>44</b>
<b>2.2.4. Yönetişim ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>44</b>
<b>2.2.4.1. Toplum Destekli Polislik (TDP)</b>	<b>45</b>
2.2.4.1.1. TDP'nin Ortaya Çıkışı	45
2.2.4.1.2. TDP'nin Amacı	46
2.2.4.1.3. TDP ve Türk Emniyet Teşkilatı	47
<b>2.2.4.2. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri</b>	<b>50</b>
<b>2.2.5. Yerelleşme ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>50</b>
<b>2.2.6. Stratejik Planlama, Yönetim ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>51</b>
<b>2.2.6.1. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri</b>	<b>52</b>
<b>2.2.7. Performans Yönetimi ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>53</b>
<b>2.2.7.1. Sonuç Odaklılık ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>56</b>
<b>2.2.7.2. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri</b>	<b>56</b>
<b>2.2.8. İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>57</b>
<b>2.2.8.1. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri</b>	<b>60</b>
<b>2.2.9. Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Emniyet Teşkilatı</b>	<b>64</b>
<b>2.2.9.1. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri</b>	<b>67</b>
<b>SONUÇ</b>	<b>69</b>
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>73</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>ABD</b>	<b>: Amerika Birleşik Devletleri</b>
<b>DMK</b>	<b>: Devlet Memurları Kanunu</b>
<b>DPT</b>	<b>: Devlet Planlama Teşkilatı</b>
<b>EGM</b>	<b>: Emniyet Genel Müdürlüğü</b>
<b>GKY</b>	<b>: Geleneksel Kamu Yönetimi</b>
<b>İBSM</b>	<b>: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi</b>
<b>IMF</b>	<b>: International Monetary Fund</b>
<b>KMYTK</b>	<b>: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu</b>
<b>KPSS</b>	<b>: Kamu Personeli Seçme Sınavı</b>
<b>NPM</b>	<b>: New Public Management</b>
<b>OECD</b>	<b>: Organization For Economic Cooperation and Development</b>
<b>PMYO</b>	<b>: Polis Meslek Yüksek Okulu</b>
<b>POMEM</b>	<b>: Polis Meslek Eğitim Merkezi</b>
<b>PVSK</b>	<b>: Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu</b>
<b>TDP</b>	<b>: Toplum Destekli Polislik</b>
<b>STÖ</b>	<b>: Sivil Toplum Örgütü</b>
<b>TKY</b>	<b>: Toplam Kalite Yönetimi</b>
<b>TSE</b>	<b>:Türk Standartları Enstitüsü</b>
<b>YKY</b>	<b>: Yeni Kamu Yönetimi</b>

## GİRİŞ

19. yüzyılda devlette görülen yağma sistemi, istikrarsızlıklara, kayırmacılığa ve suistimallere yol açmıştır. 20. yüzyılın başlarında, Alman sosyolog Max Weber başta olmak üzere batılı düşünürlerin fikirleriyle oluşan bürokratik yönetim modeli ortaya çıkmıştır. Bugün geleneksel kamu yönetimi (GKY) de denilen bu sistem, katı, hiyerarşik ve kurallara dayalı bir bürokratik yönetim anlayışı ortaya koymuştur. GKY'nin devletlerde hakim olmasıyla beraber kamu yönetimine istikrar ve güven gelmiştir. Bu sayede GKY Büyük Buhran ve 2. Dünya Savaşı sonrasında istikrar ve güven bekleyen bireylerin bu ihtiyacını karşılamıştır. Sosyal refah devleti anlayışı ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının bir araya gelmesiyle, her alana müdahale eden, pek çok alanda bizzat faaliyet yürüten, büyük ve bürokratik bir devlet ortaya çıkmıştır. Bu devlet ve yönetim anlayışı sanayi toplumunun yapısına uyumu ve onun ihtiyaçlarını karşılamıştır.

Bilgi toplumu, hayatın her alanında büyük ve hızlı değişimlerin olduğu, bu hızlı değişime ayak uydurabilenlerin ayakta kaldığı uyduramayanların ise elendiği bir toplumdur. Özel işletmeler, toplam kalite yönetimi, performans yönetimi gibi yeni yönetim teknikleri ortaya koyarak bilgi toplumunun şartlarına hızla uyum sağlamış, kamu sektörü ise değişime ayak uyduramamıştır.

Geleneksel kamu yönetimi ve sosyal refah devleti anlayışına yapılan eleştiriler, küçük, etkin ve verimli bir devlet beklentisini doğurmuştur. Bu beklentiler, liberal tez ve özel sektör tabanlı yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışını ortaya çıkarmıştır. Anglo-Amerikan ülkelerde ortaya çıkarak tüm dünyaya yayılan ve devleti verimli hale getirmeyi temel hedef olarak kabul eden YKY, modern devletin, üç temel işlevi olan adalet ve hukuk güvenliği, asayiş ve iç güvenlik, dış güvenlik ve dış ilişkiler alanları dışında, mümkün olduğunca geri çekilerek küçülmesi, bizzat mal ve hizmet üretmekten vazgeçerek hakemlik yapması, koordinasyonu sağlaması, özel sektör yönetim tekniklerinin kamuya aktarılması, uygun görülen kamu hizmetlerinin sözleşmeyle özel sektör firmalarına gördürülmesi gibi fikirleri savunmaktadır. YKY teorisyenleri ve savunucuları onun GKY'den farklı yeni bir yönetim paradigması olduğunu düşünmektedirler. YKY'nin kamuya biçtiği rol, 'kürek çeken değil, dümen

tutan devlet' sözüyle özetlenmektedir. Bunun anlamı, işleri bizzat yapan değil, 'koordine eden devlete' ihtiyaç duyulduğudur.

Türk kamu yönetimi, Osmanlı Devleti'nin son yüzyıllarında ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında yapılan reformlarla şekillenmiştir. 1923-1950 arası dönemde şekillenmesini tamamlayan Türk kamu yönetimi, genel olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışının tipik bir örneğini oluşturmaktadır.

Dünyada yükselen liberal dalga ve YKY anlayışı, doğal olarak Türkiye'yi de etkilemiş ve YKY tabanlı reformların yapılması gündeme gelmiştir. Ancak bu alanda yapılanlar, genel olarak gelişmiş ülkelerde görülen yeniliklerin Türkiye'ye aktarılmasından ibaret kalmış ve etkin olamamıştır.

Türk kamu yönetiminin en köklü ve büyük kurumlarından olan Emniyet Teşkilatı, geleneksel bürokratik yönetim anlayışına sahiptir. Türk kamu yönetiminde yapılmaya çalışılan YKY reformları, Emniyet Teşkilatı'nda da uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu çalışmada, önce geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi anlayışları ayrıntılı biçimde incelenmiş, daha sonra Türk Emniyet Teşkilatı'nın yapısı anlatılmış, yeni kamu yönetimi anlayışının Türk Emniyet Teşkilatı'na uygulanabilirliği ve hali hazırdaki durumu değerlendirilmiştir.

# **BİRİNCİ BÖLÜM**

## **YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY) ANLAYIŞI**

Geleneksel kamu yönetimi (GKY) sanayi toplumunun kamu yönetimi sistemi olarak 19. yüzyılın sonlarında ortaya çıkıp 20. yüzyılın sonlarına kadar etkili olmuştur. 1929 Büyük Ekonomik Buhranı ve 2. Dünya Savaşı sonrasında Keynesyen ekonomik politikaların ve refah devleti anlayışının kabul görmesiyle geleneksel kamu yönetimi anlayışı (GKY) daha da pekişmiştir. Ancak 1970’li yıllardaki petrol şokları ile dünyayı saran ekonomik sıkıntı sonucunda Keynesyen ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışı tenkide uğramış, bürokrasi de hantal ve verimsiz olduğundan dolayı mali sıkıntılara sebep olmakla eleştirilmiştir. Bunun sonucunda kamu yönetimi anlayışında bir paradigma değişikliği olmuş ve yeni bir paradigma olan yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu bölümde önce geleneksel kamu yönetimi (GKY) anlayışının üzerinde durulacak daha sonra da yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışı ayrıntılı biçimde incelenecektir.

### **1.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ (GKY)**

Kamu yönetimi, kamu politikalarının uygulandığı özel bir yönetim alanıdır (Özer, 2005: 27). Geleneksel kamu yönetimi ise 20. yüzyıl boyunca etkili olmuş klasik-bürokratik kamu yönetimi anlayışına günümüzde verilen addır.

#### **1.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Tarihi Gelişimi**

Bugün ‘geleneksel’ veya ‘eski’ olarak nitelendirilen kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başladı, 1920’li yıllarda biçimsel şeklini aldı ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar da büyük bir değişime uğramadan devam etti (Hughes, 2003: 27). Bugün verimsizlik, hantallık, kırtasiyecilik gibi eleştirilere maruz kalmış olsa da, klasik kamu yönetimi anlayışı, ortaya çıktığı dönemin yönetim sorunlarını çözmüş önemli bir reform niteliği taşıyordu.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının şekillenmesinde biri İngiltere’de, diğeri de Amerika Birleşik Devletleri’nde meydana gelen iki reform hareketi çok önemlidir.

Bunlardan ilki 1854'te yayınlanan Northcote-Trevalyan raporudur. Kamuda iş alımların yarışma sınavlarıyla olması gerektiğini söyleyen ve bunun için bir merkezi sınav kurulu kurulmasını tavsiye eden bu rapor İngiltere'de kayırmacılık (patronaj) sisteminden liyakat (meritokrasi) sistemine geçilmesinde öncü olmuştur.

İngiltere'deki bu reform süreci Amerika'yı da etkilemiştir. Seçimleri kazanan siyasetçilerin kamu çalışanlarının neredeyse tamamını değiştirerek yerlerine kendi yandaşlarını yerleştirdikleri yağma sisteminin kötülüklerinin anlaşılması ve özellikle de Başkan Garfield'in seçimde kendisini desteklediği halde kamuda istediği pozisyona yerleşemeyen bir taraftarınca 1881'de öldürülmesi, böyle bir reformu zorunlu hale getirmiştir. 1883 yılında kabul edilen Kamu Yönetimi Yasası'sıyla (Pendleton Yasası) personel seçiminde yarışma sınavları düzenlemek ve sınavlarda başarılı olanları başarı sırasına göre atamak gibi konularda Kamu Yönetimi Komisyonu yetkili kılındı (Sözen, 2005: 17).

Kıta Avrupası'nda ise 18. yüzyılın ortalarından itibaren Prusya'da bürokratik örgütlenmeye dayalı kapsamlı reformların yapıldığı görülmektedir (Hughes, 2003: 35). Bu reformlarla siyasi kayırmacılığı engelleyerek, kamu yönetiminde daha tarafsız ve nitelikli devlet memurluğu gerçekleştirilmek istenmiştir (Polatoğlu, 2001: 27).

### **1.1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminin Teorik Temelleri**

Genel kabul gören görüşe göre, geleneksel kamu yönetiminin entelektüel mirası Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Winslow Taylor'un görüş ve düşüncelerine dayanır (Hughes, 2003: 32).

Woodrow Wilson'a göre, idare ve politika birbirinden ayrılmalıdır. Bilindiği gibi seçilmiş siyasiler kamu politikalarını belirlerler, bilgili uzman ve tarafsız kamu yöneticileri ise bu politikaları en etkin biçimde uygularlar. Frederick W. Taylor'a göre, çeşitli uygulama ve yöntemlerden birisi, daima en etkin olanıdır ve her iş için yalnızca en iyi bir doğru yol vardır. İdarenin görevi, bu en iyi yolu bilimsel yöntemlerle bulmaktır. Max Weber'e göre bürokrasi en etkili ve verimli yönetim mekanizmasıdır.

Klasik kamu yönetimi anlayışında halk siyasetçileri seçer, seçilmiş siyasetçiler kamu politikalarını belirlerler, profesyonel kamu yöneticileri de bu politikaları uygularlar. Seçilmiş siyasetçiler, kamu yöneticilerinin bu politikalarını başarıyla

uygulayıp uygulamadıklarını denetlerler. Halk ise, siyasetçilerin politikalarını veya kamu yöneticilerini değerlendirir. Memnun olurlarsa onları yeniden seçer, memnun olmazlarsa bir daha seçmezler. Geleneksel kamu yönetimi paradigmasının dayandığı temel unsurlardan birisi olan siyaset ve idarenin birbirinden ayrılması ilkesi, böyle bir hesap verme sorumluluğu mekanizmasının kurulmasına imkân vermektedir ve bu da kendi içinde tutarlıdır (Sözen, 2005: 19). Tüm kusurlarına rağmen geleneksel kamu yönetiminin önemli bir üstünlüğü, ‘siyasi meşruiyete’ sahip olmasıdır (Behn, 1998: 138).

### **1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Özellikleri**

Geleneksel kamu yönetiminin özellikleri şöyledir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 551-552):

- a. Kamu yönetimi, siyasi açıdan tarafsızdır. Tarafsız yetkinlik, temel değerdir.
- b. Kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin doğrudan sunumuna odaklanmıştır. En iyi örgütsel yapı, merkezîyetçi bürokrasidir.
- c. Kamu programları, idarenin takdir yetkisini olabildiğince sınırlandırmak için yukarıdan aşağıya işleyen denetim mekanizmaları yoluyla yürütülür.
- d. Bürokrasiler mümkün olduğunca kapalı bir sistem olmayı tercih ederler. Bu da vatandaşın yönetime katılımını sınırlandırır.
- e. Verimlilik ve rasyonalite kamu örgütlerindeki en önemli değerlerdir.
- f. Kamu idarecileri politika yapımında merkezi rol oynamazlar; daha çok kamu politikalarının etkin biçimde uygulanmasından sorumludurlar.
- g. Kamu idarecilerinin işi, Gulick’in ileri sürdüğü planlama, örgütlenme, personel alımı, yönlendirme, eşgüdüm, raporlama ve bütçeleme işlevleridir (POSDCORB).

Geleneksel yönetim anlayışını oluşturan temel fikirler üç başlıkta toplanabilir; bunlardan birincisi, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması esası, ikincisi örgütlenme modeli olarak Weber’in bürokrasi kuramını temel alması ve üçüncüsü de, kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetiminden farklı olduğu görüşüdür (Eryılmaz, 1999: 86).

### ***1.1.3.1. Siyaset ve İdarenin Birbirinden Ayrılması Esası***

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel taşlarından olan siyaset ve idare ayrımı anlayışına göre, siyasiler kamu politikalarını belirler, kamu idaresi de bu politikaları tarafsızca uygular. Siyasiler bu politikaların uygulanışını denetler. Başta hangi siyasi parti olursa olsun kamu idaresi onun hizmetinde ve denetimi altındadır.

#### **1.1.3.1.1. Wilson'un Siyaset İdare Ayrımı**

Siyaset ve idarenin ayrılması gerektiği görüşü, ilk defa Woodrow Wilson tarafından 1887 yılında ünlü 'İdare'nin İncelenmesi' (The Study of Administration) adlı makalesinde ortaya atılmıştır. Wilson'a göre, kamu yönetimi kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik olarak yürütülmesidir. İdarenin alanı, bir işletme alanıdır. Siyasetin aceleci ve çekişmeci yönünden uzak durmalıdır, ona mesafeli olmalıdır. İdare siyaset alanı içinde değildir. İdari sorular, siyasi sorular değildir (1887 aktaran Sözen, 2005: 21).

Wilson'un bu görüşlerini incelerken dönemin şartlarını da göz önünde bulundurmak gerekir. 19. yüzyılın sonlarına doğru Amerika'da devlet yönetiminde siyasi kayırmacılık, yolsuzluk ve kirlenme zirvedeydi. Başkan Garfield'in 1881 yılında öldürülmesi artık bir şeyler yapılmasını zorunlu kıldı. 1883 yılında Kongre tarafından çıkarılan Pendleton Yasası bu alanda atılmış önemli bir adımdı. Wilson 1887 yılında yayımladığı 'İdare'nin İncelenmesi' makalesinde idarenin temizlenmeye başladığını gözlemledi (Sözen, 2005: 22). Görüldüğü gibi, siyaset ve idarenin ayrılması fikrinin ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının çıkış noktası, idarenin 'temizlenmesi' ve 'berraklaştırılması'dır.

Siyaset ve idarenin ayrılmasının en önemli sonucu, kamu idaresinin siyasi etkilere göre değil, yönetim biliminin kurallarına göre işlemesi düşüncesinin benimsenmesi oldu. Böylece, siyaset-idare ayrışması Taylor'un 'bilimsel yönetim' (scientific management) ilkelerinin kamu yönetimine uygulanmasına imkân vermiştir (Sözen, 2005: 23).

#### 1.1.3.1.2. Taylor'un Bilimsel Yönetim İlkeleri

Frederick Winslow Taylor, 'Taylorizm' de denilen bilimsel yönetim yaklaşımının kurucusudur. Bir özel sektör yöneticisi olan Taylor, işyerlerinde verimsizlik, israf ve kötü yönetimin egemen olduğunu gözlemlemiş, uzun yıllar yaptığı inceleme ve deneyler sonucunda bilimsel yönetim ilkelerini oluşturmuştur. Bu ilkeleri 1911 yılında Bilimsel Yönetim İlkeleri (The Principles of Scientific Management) isimli kitapta yayınlamıştır. Taylor'un bilimsel yönetiminin temelinde şu dört ilke vardır:

1. Her işin, her unsuru için tecrübeye dayanan geleneksel iş görme usulleri yerine, bilimsel metoda dayalı olarak belirlenmiş iş görme yöntem ve usullerinin geliştirilmesi.
2. Personelin bilimsel yöntemlerle seçilmesi, eğitilmesi ve geliştirilmesi.
3. Bilimsel metoda dayalı olarak belirlenen iş görme usullerinin işçiler tarafından benimsenmesi ve uygulanması için işçilerle içten gelen bir işbirliği yapılması.
4. Yönetimle ilgili iş ve sorumlulukların, işçinin üzerinden alınması ve bunların, yönetimin sorumluluğu haline getirilerek, işçi ve yönetim arasında iş ve sorumluluk bölümü yapılması (Baransel, 1993: 118-119).

Buna göre, her bir iş için bir iş tanımı yapılması ve buna uygun kişilerin bilimsel yöntemler kullanılarak alınması idarenin sorumluluğu olarak ortaya çıkmıştır. Çalışanın sorumluluğu ise, görevini kendi kişisel yargılarını katmadan tanımlandığı biçimde yapmaktır. Taylor'un bilimsel yönetim ilkeleri kamu idaresini derinden etkilemiş ve bürokrasilerde kullanılmıştır. Weberyen Bürokratik Örgütlenme Modeli, Taylor'un perensiplerinin hayata geçirilmesi için uygun bir zemin hazırlamıştır.

#### ***1.1.3.2. Weberyen Bürokratik Örgütlenme Modelini Esas Alması***

Modern devletin temel unsurlarından birisi olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı Alman sosyolog ve iktisatçı Max Weber'in bürokrasi teorisine göre şekillenmiştir. Max Weber'in en ünlü eseri, kapitalizmin gelişimini incelediği 'Protestan Ahlakı ve Kapitalizm' olsa da bürokrasi konusunda yaptığı incelemelerle özellikle klasik yönetim teorisinin gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur (Dereli, 1981 aktaran Özer, 2005: 23). Weber'e göre bürokratik yönetimin temel özellikleri şunlardır:

- a) Açık hiyerarşik yapı ve üst kademelerin alt kademeleri kontrolü

- b) İdari işlemlerin yazılı olarak yapılması zorunluluğu
- c) Kişisel ve duygusal olmayan resmi rasyonel ilişkilerin esas olması
- d) Resmi ve özel işin ve hayatın kesin olarak birbirlerinden ayrılmaları
- e) Liyakate dayalı personel alımı ve terfi sisteminin bulunması
- f) Disiplinin esas alınması
- g) Fonksiyonel uzmanlaşma ve iş bölümünün bulunması.

Max Weber, bu özellikleri taşıyan örgütlenme biçimini ister kamuda, isterse endüstride olsun, ‘bürokrasi’ olarak tanımlar. Weber ‘ideal tip’ olarak adlandırdığı rasyonel-resmi bürokrasiyi en verimli örgütlenme biçimi olarak değerlendirir. Weber’e göre, nasıl makine ile yapılan üretim, mekanik olmayan üretimden üstünse, bürokrasi de, diğer örgüt modellerinden üstündür (Sözen, 2005: 28).

### ***1.1.3.3. Kamu ve Özel Sektör Farklılığı***

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu ve özel sektörün birbirinden farklı olduğunu savunur. Bu alandaki temel farklar özetle şunlardır:

a) Kamu kesimi, tüm toplumun ortak kullandığı ve genel olarak bölünemeyen savunma, güvenlik, adalet gibi kamu hizmetlerini üretirler. Oysa özel kesim tarafından üretilen mal ve hizmetler, bireysel yararı karşılmaya yönelik olup bölünebilir niteliktedirler (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 8 aktaran Saran, 2004: 69).

b) Kamu mallarından tüm vatandaşlar ücretsiz yararlanır. Ancak özel sektörün ürettiği mal ve hizmetlerden ücretini ödeyen müşteriler yararlanabilirler.

c) Kamu hizmetinden yararlananlar, ‘vatandaş’, ‘halk’, ya da ‘toplum’ olarak daha genel terimlerle anılırlar. Özel mal ve hizmetlerin alıcısı müşterilerdir (Saran, 2004: 69).

d) Kamu hizmetleri, vatandaşların verdiği vergilerle finanse edilirken, özel sektör ürettiği mal ve hizmetleri, ücret mukabilinde satarak finansman sağlar.

e) Kamu kesimi, kamu yararını esas alır. Hükümeti kuran siyasi partilerin amacı, vatandaş memnuniyeti sağlayarak yeniden seçilmektir. Özel sektörün hedefi ise, kârdır. Para kazanma arzusu, özel kesimin mal ve hizmet üretiminde temel belirleyici etken olduğu halde; kamu hizmetlerinin sunumunda vatanseverlik, kamuya hizmet arzusu,

belirli kamu politikalarına katılma isteği ve iyi bir şeyler yapma çabası gibi faktörler, yerine göre maddi beklentilerden daha baskın çıkmaktadır (Saran, 2004: 69).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, bu farklılıklardan ötürü, kamu yönetimi ve özel sektör yönetiminin birbirinden farklı olduğunu savunmaktadır. GKY'nin yönetim anlayışını oluşturan temel varsayımlardan bir tanesi, bu düşüncedir.

#### **1.1.4. Geleneksel Kamu Yönetiminin Yararları**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 19.yüzyıl sonlarında devletteki yozlaşmanın önüne geçilmesi yönündeki tepkiler sonucu ortaya çıkmaya başladı ve 20. yüzyıl boyunca bu yozlaşmayı önemli ölçüde azalttı. Bunun yanında istikrarlı ve sağlam bir yönetim yapısına sahip olan kamu yönetimi, 1. ve 2. dünya savaşları, 1929 Büyük Ekonomik Buhranı ve soğuk savaş gibi çok zor dönemlerin yaşandığı 20. yüzyılda, insanların güven ve istikrar ihtiyaçlarına cevap verdi. Baransel (1993: 122), bürokrasinin olumlu yönlerini şu şekilde açıklar:

- a) Bürokrasi, örgüt yapısına sağlamlık kazandırır.
- b) Bürokrasi, önceden tahmin edilebilirlik sağlar ve belirsizliği azaltır.
- c) Bürokrasi uzmanlaşma ve işbölümü yolu ile verimliliği artırır.
- d) Bürokrasi ussallık sağlar.
- e) Bürokrasi demokrasi sağlar.

#### **1.1.5. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yapılan Eleştiriler**

1970'li yıllara kadar genel olarak kabul gören geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1970'lerden itibaren çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Liberal politikaların yükselişe geçmesiyle beraber, geleneksel modelin hantal, verimsiz, fazla bürokratik ve kırtasiyecilik olduğu öne sürülmeye başlandı. Yeni kamu yönetimi anlayışına destek verenler, günümüzde vatandaşların verimsiz ve etkisiz bir kamu yönetimi değil, sonuç üreten, halkın beklentilerini karşılayan bir yönetim istediklerini belirterek kamu yönetiminde yeni bir paradigmaya ihtiyaç olduğuna işaret etmektedirler (Sözen, 2005: 31).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yapılan eleştiriler özetle şöyledir:

a) Politika-idare ayrılığı geçersizdir. Bürokratlar, siyasiler tarafından çizilen politikaları uygulayan ama politika yapım sürecine karışmayan kişiler değillerdir. Uzun yıllar çalıştıkları kurumları siyasilerden daha iyi tanıdıkları için problemlerin çözümünde ve politika üretiminde aktif rol alırlar.

b) Bürokrasi hantal ve verimsizdir. Özel sektör ise dinamik ve verimlidir. Bu sebepten dolayı, ülkenin kalkınma yükü özel sektöre kaydırılmalı ve kamu yalnızca üretmek zorunda olduğu temel hizmetleri üretmelidir.

c) Özel sektör ve kamu yönetiminin birbirinden farklı olduğu doğru değildir. Özel sektörde uygulanan yönetim ilkeleri kamu idaresine de uygulanabilir.

d) Kamu yönetimi sonuç değil, süreç odaklıdır. Etkin sonuçlara ulaşmayı değil, süreci mevzuata uygun şekilde yürütmeyi amaçlar.

e) Kamuda hedefler özel sektördeki gibi açık olmadığından başarı ve performans tam olarak ölçülememektedir.

f) Kamu politikaları sonucu, güç ve servet dağılımı, siyasetçi ve bürokratların destekledikleri kesimler lehine değişmektedir.

g) Bürokratik örgütler, katı ve değişime ayak uyduramayan yapılardır. Bu şekliyle değişimin çok hızlı olduğu bilgi toplumuna ayak uyduramamaktadırlar.

## 1.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY)

Yeni kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışının verimsizliğine tepki olarak doğan ve getirdiği fikirlerle kamu yönetimini verimli hale getirmeyi amaçlayan modern bir kamu yönetimi anlayışıdır.

### 1.2.1. YKY’i Doğuran Faktörler

YKY’yi doğuran faktörler şunlardır (Sözen, 2005: 38):

a) **Bürokrasiye Yöneltilen Eleştiriler:** Bürokrasiye yöneltilen verimsizlik, etkisizlik, hantallık, kırtasiyecilik gibi eleştiriler, kamuda bir reform yapılması ve kamu

yönetiminin de özel sektör yönetimi gibi etkinleştirilmesi düşüncesi YKY'yi doğurmuştur.

b) **Ekonomik Bunalımlar:** 1970'li yıllarda petrol şoklarıyla başlayan arz yönlü ekonomik kriz, gelişmiş ülkeleri derinden etkiledi. Bu krizi açıklayamayan ve çözüm üretemeyen ülkeler Keynesyen anlayıştan uzaklaşarak daha liberal ekonomik anlayışları benimsediler. Bu arada bütçelere ağır yükler getirerek ekonomik krizleri tetikleyen sosyal-refah devleti anlayışı da tenkide uğradı, daha az harcayan ve daha verimli çalışan devlet anlayışı revaç buldu.

c) **Siyasal Değişimler ve Yeni Sağ Düşünce:** Dünya'da yaşanan ekonomik durgunluklar, 'Yeni Sağ' olarak tanımlanan yeni bir düşünce sistemini ön plana çıkartmıştır. 'Yeni Sağ', Friedman ve Hayek gibi liberaller ile Buchanan, Niskanen ve Mueller gibi kamu tercihi kuramcıları ve siyasal iktisatçıların çalışmasından oluşan bir düşünce setidir (Aksoy, 1995: 8). Yeni sağ, serbest piyasa ekonomisinin mezziyetlerine ve yenilikçiliğine vurgu yaparak bireycilik, bireysel özgürlük ve eşitsizliği öne çıkartmaktadır. Oysa Keynesyen refah devleti, kolektivizm, sosyal haklar ve eşitliğe önem veriyordu (Farnham ve Horton, 1993, aktaran Sözen, 2005: 43).

Yeni Sağ düşünürleri, devletin mümkün olduğu kadar küçültülmesini, devletin üretmek zorunda olduğu adalet, güvenlik ve savunma gibi kamu hizmetleri dışında diğer kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesini, kendi ürettiği hizmetleri de özel sektörün yönetim ilkelerini kullanarak verimli bir şekilde üretmesini savunurlar. Bunlara göre, devlet, kuralları koyan ve bunlara uyulmasını denetleyen olarak uygulamayı özel sektöre bırakmalıdır.

İngiltere'de 1979 yılında iktidara gelen Margaret Thatcher başkanlığındaki Muhafazakâr Parti, yeni sağ düşünceden oldukça etkilenmiştir. Devletin küçültülmesini ve veriminin arttırılmasını savunan bu parti, kamu sektörünün büyüklüğü, performansı ve işleyişi ile ilgili eleştirilerini yoğunlaştırmıştır (Eryılmaz, 2001: 25). 1980'li yıllarda ABD'de başkan olan Ronald Ragan da, yeni sağ düşünceye yakın olduğundan YKY düşüncesinin dünyaya yayılmasında etkili oldu.

d) **Toplumsal Gelişmeler:** Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, tüm dünyada bireylerin bilgi, eğitim, kültür seviyeleri arttıkça, devletten talepleri de artmıştır. Savaş yıllarında devletten sadece koruma ve istikrar bekleyen vatandaşlar, daha az maliyetle,

daha kaliteli ve daha hızlı kamu hizmeti talep etmeye ve resmi söylem ve politikaları eleştirmeye başladılar. Bunun sonucunda batılı devletler vatandaşlarının taleplerini karşılamak için kamu yönetiminde kapsamlı reformlara girişmek zorunluluğunu hissettiler.

e) **Teknolojik Gelişmeler:** Geleneksel dönemdeki teknolojik değişimler kamu yönetimini etkilediği gibi, yeni teknolojiler de kamu yönetimini etkilemektedir. Makinenin oynadığı rolü günümüzde bilgi teknolojileri oynamaktadır (Al, 2007: 88). Bilişim ve elektronik teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler, kamuyu değişime zorladığı gibi ülkelerin kamu reformları yapmalarında da büyük kolaylık ve fayda sağlamıştır.

f) **Uluslararası Kuruluşlar ve Yönetim Danışmanlarının Rolü:** YKY, önceleri gelişmiş ülkelere, özellikle Anglo-Amerikan ülkelere özgü bir olgu olarak ortaya çıkmışken, daha sonraki yıllarda YKY'nin değişik versiyonları uluslararası kuruluşların etkisiyle pek çok gelişmekte olan ülkede ve geçiş ekonomilerinde de uygulanmaya başlandı (Özer, 2005: 52). OECD, IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi kuruluşlar kendi üyelerinde ve üye adaylarında YKY'nin yaygınlaşmasında rol oynadılar. IMF ve Dünya Bankası YKY benzeri reformları kredi koşulu olarak öne sürmüş, OECD Kamu Yönetimi Komitesi piyasa tipi mekanizmaları üyelerine tavsiye etmiştir.

Özel işletmecilik konusunda uzman olan danışmanlar, 1980'li yılların başından itibaren kamu kuruluşlarına verimli yönetim ve reform konularında danışmanlık yapmaya başladılar. Büyük uluslararası yönetim danışmanları, muhasebe şirketleri ve uluslararası finans kuruluşları, yeni yönetim tekniklerinin özel sektörden kamu sektörüne aktarılmasına araç olmuşlardır (Sözen, 2005: 52).

### **1.2.2. YKY'nin Teorik Temelleri**

YKY, liberal tezi temel alan bir yaklaşıma sahiptir. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizler, Keynesyen-müdahaleci anlayışı geri plana iterek, liberal ekonomik anlayışı yeniden popüler hale getirmiştir. Liberal tez, Anglo-Amerikan dünyada 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında yönetime gelen yeni sağ siyaseti etkilemiştir. Bunun sonucunda yeni sağ siyaset, devletin küçültülmesini, piyasa mekanizmalarının ön plana

çıkartılmasını, kamu yönetiminin özel sektör yönetim tekniklerini almasını öneren YKY anlayışını kabul etmiştir.

Önde gelen YKY teorisyenlerinden Hood'a göre, YKY'nin temelinde iki temel yaklaşım vardır. Bunlardan birincisi, İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşan 'kamu tercihi' (public choice), 'işlem maliyet kuramı' (transaction cost theory) ve 'sahip-vekil kuramı'na (principal-agent theory) dayanan 'yeni kurumsal ekonomi' (new institutional economics) hareketidir. Bu yaklaşım rekabet, kullanıcı tercihi, şeffaflık ve özendirici yapılara önem verme gibi, düşünceler üzerine tesis edilen bir idari reform seti sağlamıştır (Hood, 1991:6). İkincisi ise, 'işletmecilik'(managerialism) anlayışdır.

Yeni kurumsal ekonominin en önemli bileşeni olan kamu tercihi kuramına göre örgütlü baskı grupları, siyasetçiler ve bürokratlar kendi çıkarlarının peşindedirler. Baskı grupları istediklerini hükümete yaptırmak için yoğun çaba gösterirler, siyasetçiler daha çok oy almak için bu grupların istediklerini yaparlar ve kamu harcamalarını arttıırırlar. Bürokratlar ise, daha fazla güç elde etmek için kamu harcamalarının arttırılmasını desteklerler. Böylece kamu kurumlarının bütçeleri artar, yeni kurumlar kurulur, kamu hizmeti arz fazlası oluşur. Bunun sonucunda örgütlü olmayan geniş halk kitleleri daha fazla vergi vermek zorunda kalırlar. Bu teori, bürokrasinin geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi, idealist olmadığını, tersine, kendi çıkarlarının peşinden koştuğunu ve aşırı büyümesinin toplumların zararına olduğunu savunur. Bunun sonucunda ortaya çıkan düşünce, bürokrasinin küçültülmesi ve azaltılmasının gerektiğidir.

YKY'nin diğer temel yaklaşımı, işletmeciliktir. İşletmecilik anlayışına göre özel kesim yönetimi kamu yönetiminden üstündür. Dolayısıyla, kamu yönetiminin işletme yönetiminden öğreneceği çok şey vardır (Sözen, 2005: 58). Bu çerçevede kamu yönetimi işletme yönetiminin stratejik planlama, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi, yöntemlerini kendine adapte etmeli ve kamu hizmetlerini özel sektör gibi etkin üretmelidir.

### 1.2.3. YKY'nin Temel Prensipleri

Yeni kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan prensipler, devletin küçültülmesi, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine aktarılmasıdır.

#### 1.2.3.1. Devletin Küçültülmesi ve Minimal Devlet Anlayışı

Yeni kamu yönetimi anlayışı, liberal tezin temel önermelerinden olan devletin özel sektör lehine küçülmesini esas almaktadır. Buna göre devlet yalnızca adalet, emniyet ve dış ilişkiler gibi kendisinin üretmek zorunda olduğu asli kamu hizmetlerini üretmeli diğer kamu hizmetlerini özel sektöre devretmelidir.

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre devlet:

- Kamu hizmetlerinin sağlanmasında tekelci konumda olmamalı,
- Doğrudan mal ve hizmet üretmek yerine, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerekli altyapıyı hazırlamalı,
- Firmalar arasındaki rekabeti geliştirmeli,
- Piyasa mekanizmalarını tercih ve teşvik etmeli,
- Hizmetten yararlanan vatandaşları müşteri olarak algılamalı ve onlara farklı seçenekler sunmalıdır (Sözen, 2005: 61).

Minimal devlet, yani kamu sektörünün küçültülmesi anlayışı şu şekilde formüle edilmektedir:

1. Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı? (yoksa kaldır),
2. Varsa, bu hizmeti devletin sunması gerekli mi? (değilse özelleştir),
3. Gerekliyse, devletin sağlayacağı finansman, denetim ve gözetim altında bu hizmet özel firmalara yaptırılabilir mi? (yaptırılıbiliyorsa hizmeti satın al),
4. Yaptırılmaz ise, yetkili ve özerk bir kamu kuruluşu (uygulayıcı ajans) bu işlevi yerine getirebilir mi? (zorunlu olarak kamu yapacaksa en etkili şekilde yapsın) (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 38).

### ***1.2.3.2. Piyasa Mekanizmalarının Benimsenmesi***

YKY, liberal tezin önemli prensiplerinden olan serbest piyasa mekanizmalarının işletilmesine önem verir. Liberal teze göre, piyasa serbest bırakılırsa kaynak dağılımında etkinliği sağlar. Bu açıdan, yeni kamu yönetimi anlayışı devletin piyasaya mümkün olduğu kadar az müdahale etmesini, zorunlu olmayan kamu kurumlarının özelleştirilmesini, özelleştirilmeyen kamu kurumlarında da kurum içi rekabet, müşteri odaklılık, büyük kurumlar yerine daha küçük kurumların oluşturulması gibi piyasa benzeri mekanizmalar işletilmelisinini önerir. Böylece, verimli olan piyasanın alanı genişleyecek ve verimsiz olan bürokrasinin alanı daralacak ve toplam verimlilik artacaktır. YKY, bu önerilerini 'kürek çeken değil, dümen tutan devlet' söylemiyle özetler. Bu söylemle anlatılmak istenen, devletin bizzat mal ve hizmet üretmemesi, üretimi piyasaya bırakması ve mal ve hizmet üretiminin kurallarını belirleyerek, bunlara uyulmasını kontrol etmesi gerektiğidir.

### ***1.2.3.3. Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kamu Yönetiminde Uygulanması***

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının kabul ettiği özel sektör ve kamu yönetiminin birbirinden farklı olduğu düşüncesini kabul etmez. Buna göre, özel sektörün verimli çalışmasını sağlayan işletmecilik teknikleri ve performans yönetimi, stratejik yönetim gibi modern yönetim teknikleri, verimsiz ve hantal olan kamu yönetiminin verimli ve etkin hale getirilmesinde de kullanılabilir.

### **1.2.4. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri**

Yeni kamu yönetimi anlayışı, içinde bazı teorileri barındırmakla beraber temelde daha çok uygulamalarla şekillenmiştir. Önceleri reform uygulamaları görülmüş, yapılan reformlar daha sonra akademik olarak incelenmiştir. Reformlardaki benzerliklere dikkat çeken akademisyenler, yeni bir yönetim paradigmasının ortaya çıktığını söylemişlerdir.

Christopher Hood'a göre, YKY'nin yedi temel özelliği vardır:

1. Kamu sektöründe yöneticiye yönetme serbestliği tanınmalıdır..Kamu yöneticisi başında bulunduğu örgütü profesyonel yönetici olarak yönetebilmek için gerekli karar

alma ve uygulama yetkilerine sahip olmalıdır. Hesap verebilirlik, yetki dağılımı ile değil, sorumluluğun açıkça belirlenmesi ile gerçekleşir.

2. Performans ölçümü yapılmalıdır. Bunu gerçekleştirmek için örgüt amaçlarının neler olduğunun açıkça belirlenmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması gerekmektedir. Hesap verme sorumluluğu ve verimlilik bunları gerektirir.

3. Sonuçlara prosedürlerden daha çok önem verilmelidir.

4. Tek yapılı büyük ölçekli kurumlar küçük bölümlere bölünmelidir.

5. Kamu sektöründe rekabet arttırılmalıdır.

6. Kamu yönetimi özel yönetim tekniklerini uygulamalıdır.

7. Kaynak kullanımında disiplinli ve tutumlu olunmalıdır (Hood, 1991, aktaran Sözen, 2005: 64).

Yeni kamu yönetimi konusunda önemli uzmanlar olan Ted Gaebler ve David Osborne, ünlü 'Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Devleti Yeniden İcat Etmek: Girişimci Ruh Kamu Sektörünü Nasıl Dönüştürüyor)' isimli kitaplarında bürokratik anlayışın yerini girişimci yönetim anlayışına bıraktığını belirtmişlerdir. Osborne ve Gaebler'e göre girişimci yönetimler:

1. Hizmet sunan birimler arasında rekabeti özendirirler.

2. Denetim mekanizmalarını bürokrasiden topluma kaydırarak vatandaşları güçlendirirler.

3. Dikkati sadece girdilere değil, sonuçlara da yoğunlaştırarak performanslarını ölçerler.

4. Kural ve düzenlemeler, uymak için değil, amaç ve misyonlarını gerçekleştirmek için vardır.

5. Hizmet sundukları kesimleri 'müşteri' olarak yeniden tanımlayarak onlara seçenek sunarlar.

6. Sorunlar ortaya çıktıktan sonra hizmet sunma basitliğinden ziyade sorunların önlenmesine önem verirler.

7. Sadece harcamaya değil, para kazanmaya da gayret ederler.

8. Katılımcı yönetim anlayışını benimseyerek yetkilerini desentralize ederler.

9. Piyasa mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara tercih ederler.

10. Sadece kamu hizmeti üretmeye değil, toplumun sorunlarını çözmek için tüm sektörlerin (kamu, özel, gönüllü) işbirliğini sağlamada katalizör görevi yapmaya da odaklanırlar (Osborne ve Gaebler, 1992, aktaran Sözen, 2005: 65).

Burada görüldüğü gibi farklı teorisyenler, yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurları konusunda benzer değerlendirmeler yapmaktadırlar. Ancak yeni kamu yönetiminin uygulamaları hakkında tam bir fikir birliği yoktur. Ülkelerin uygulamaları arasında farklılıklar olduğu gibi, aynı ülkede zaman içinde farklı uygulamalar da görülmektedir. Bunda da yeni kamu yönetiminin dinamik bir olgu olmasının payı vardır (Sözen, 2005: 67).

### **1.2.5. Yeni Kamu Yönetimi ile İlişkili Kavramlar**

#### ***1.2.5.1. Yönetişim***

Toplumların ilerlemesine paralel olarak kamu yönetiminde teori ve uygulamada önemli değişimler yaşanmaktadır. Ulus-devletin, otorite ve yetkilerini uluslararası kurumlar, yerel yönetimler, sektörler ve bireylerle paylaşması gibi, yönetim de sorumluluk ve yetkilerini, kendi dışındaki kurum, birey, grup ve organizasyonlarla paylaşmak durumunda kalmaktadır (Al, 2007:237). Kamu yönetimi disiplininde 1970'lerde 'Kamu Yönetimi', 1980'lerde 'Kamu Politikası ve Yönetimi', 1990'larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sürecinin sonucu olarak 'Yönetişim' ismi hakim olmaya başlamıştır (Dunsire, 1995: 34). Bu şekilde yakın zamanda kamu yönetimi literatürüne giren yönetişim kavramı, yeni kamu yönetimi anlayışında önemli bir yere sahiptir.

Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt vd., 1998: 274). Bu açıdan bakıldığında yönetişim, klasik kamu yönetimi anlayışının benimsediği, devletin etken-yönetici, vatandaşların ise, edilgen-yönetilen oldukları, yönetme kavramından ayrılmaktadır. Yönetişimde tüm toplum kesimleri etkileşim halinde yönetim sürecine katılmakta, devlet ise, bu sürece bir yandan aktör olarak katılırken diğer yandan ise, sürecin koordineli bir şekilde yürütülmesinden sorumludur.

#### 1.2.5.1.1. Yönetişimin Temel Özellikleri

a) **Ekonomik, sosyal ve politik öncelikler:** Yönetişim ekonomik, sosyal ve politik öncelikler arasında yeni uzlaşmalar oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerini kalite ve miktar açısından politik kararlara göre değil de, piyasa taleplerine göre belirlemesi, hizmet sağlayıcılarının kendi performansları ile ilgili anlık bilgiler almalarını sağlamış ve tüketiciler bu sayede seçtikleri kişilere başvurmaya gerek kalmadan ilgili hizmeti etkileyebilme fırsatı bulmuşlardır (Peters-Pierre, 1998: 225).

b) **Seçilmiş görevlilerin değişen rolleri:** Yönetişim, seçilmiş görevlilerin rollerini daha az önemli hale getirmekle birlikte, bu kişilerin hedef ve öncelikleri belirleme görevleri mevcudiyetini korumaktadır (Özer, 2005: 314).

c) **Katılımcılık:** Yönetişimin önceliklerinden bir tanesi, katılımcılığı sağlamaktır. Bu çerçevede kararların alınmasında ve uygulanmasında, sivil toplum örgütleri, siyasiler ve bürokratlarla görüşmekte ve sürece etki edebilmektedirler. Ancak, pek çok ülkede kamu sektörünün etkin işleyişi, aşırı merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin etkili sunulmaması ve merkezi hükümetin katı karar ve uygulamaları gibi yapısal sorunlar yüzünden kısıtlanmaktadır (HABITAT II, 2001:1). Yetki devri ve sivil toplumun katılımcılığı, bu ortamda bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir.

d) **Saydamlık:** Suistimallerin önlenmesi ve saydamlık, kamu otoritelerinin güvenilirliklerini ve meşruiyetlerini koruyabilmeleri açısından, yönetişimde büyük öneme sahiptir.

e) **Yeni liderlik anlayışı:** Siyasal bir kavram olarak yönetim, çift taraflı liderliği gerektirmektedir. Bu ise; rejimin değerleri arasında diyalog ve işbirliği oluşturma becerisini ve bunların farklı gerilimlerini dengeleyebilmeyi, kurumsal performansı ve koruma duyarlılığını gerektiren imajı, kamuoyu üzerindeki etkileri sınırlamayı, temel hakları korumayı, hukukun hakimiyetini sağlamayı ve vatandaş demokratik yönetim sürecinde eğitici, yetiştirici ve halktan yana yapmayı gerektirmektedir (Green-Hubble, 1996:39, aktaran Özer, 2005: 315).

Yönetişim düşüncesi, kamu, özel sektör ve üçüncü sektör denilen sivil toplum kuruluşları arasında bir eşitlik olduğunu belirtmektedir. Kamunun diğer sektörlerle üstünlüğünü kabul etmemekte, kamuya 'kürek çeken değil dümen tutan devlet' ilkesi gereği, 'koordinatörlük' görevi yüklemektedir. Böylece, yönetim süreçleri halka

açılmakta, yönetim fonksiyonu tüm toplum kesimlerinin etkileşim ve katkılarıyla oluşmaktadır.

#### 1.2.5.1.2. Yönetişimin Türleri

##### *1.2.5.1.2.1. Küresel Yönetişim*

İletişim ve ulaşım teknolojilerinde meydana gelen hızlı ilerlemeler sonucu küreselleşen dünyamızda, artık, hiç bir kişi ve örgüt kendi başına değildir. Ülkelerde meydana gelen siyasi, ekonomik, sosyal gelişmeler tüm dünyayı etkilemektedir. Ayrıca çevre kirliliği, küresel ısınma gibi tüm dünyayı etkileyen ortak sorunlar da mevcuttur. Bu ortamda dünya ülkeleri, uluslararası kuruluşlar, çok uluslu şirketler ve çeşitli baskı grupları bir araya gelmekte, küresel sorunları tartışmakta ve çok taraflı bir etkileşim içerisinde çözüm üretmeye çalışmaktadırlar. Bütün bu çabalar ve süreç, 'küresel yönetim' olarak adlandırılmaktadır.

##### *1.2.5.1.2.2. Kamu Yönetişimi*

Çağdaş toplumlarda kamu yönetişimi, toplumun dışsal yönetsel denetimini değil, süreçte yer alan aktörlerin tümünden kaynaklanan bir yönetimi öngörmektedir. Kamu yönetişimi; ulusal, bölgesel, yerel, siyasal, sosyal gruplardan, baskı ve çıkar gruplarından, sosyal kuruluşlardan özel ve ticari organizasyonlardan oluşan ağların yönetimini içermektedir (Özer, 2005). Kamu yönetişimi, kamusal politikalar ağında sosyal süreçlerin birbirlerinden doğrudan etkilenmesini öngörmekte, ancak, bu aktörlerin farklı ve çoğu zaman çatışan amaç ve çıkarlar taşıyabildiğini de kabul etmektedir (Kickert, 1997: 735).

##### *1.2.5.1.2.3. İyi Yönetişim*

Şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon gibi kavramları içeren iyi yönetim kavramı; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir

şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir (Yüksel, 2000:155). İyi yönetim kavramı, ilk olarak, Afrika gibi, istikrarlı ve oturmuş devlet yapılarının olmadığı ülkelerde, iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmeye başlanmıştır (Özer, 2005:330).

#### 1.2.5.1.3. Yönetişim ve YKY

Yönetişim kavramı, yeni kamu yönetimi düşüncesinin temel unsurlarından birisi olduğundan, pek çok ortak yönleri mevcuttur. Aralarında çeşitli farklılıklar bulunmakla beraber, ortak yönler şu şekilde özetlenebilir:

- a) Gerek YKY, gerekse yönetim, ‘iyi toplum-iyi yönetim’ kurma amacıdadır.
- b) Her iki yaklaşım da, sorumluluğa önem vermektedir.
- c) Her iki yaklaşım da, yönetimlerin toplumdaki uzak olduğunu, yönetim birimlerinin çok verimsiz çalıştığını öngörmekte ve bunların çözümüne yönelik öneriler getirmektedir.
- d) Her ikisi de, etkinlik için rekabetin şart olduğunu öngörmektedir.
- e) Her iki yaklaşım da, sonuç odaklı olarak, girdilerden çok çıktılarının denetimiyle ilgilenmektedir.
- f) Her iki yaklaşım da, ‘dümen tutmaya’ (koordine etmeye) vurgu yapmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:218, aktaran Özer, 2005:334).

İki kavram arasındaki farklılıklar:

- a) Yönetişim, yönetim sürecini düzenlemeyi, YKY ise yönetim sürecinin çıktılarını geliştirmeyi amaçlamaktadır.
- b) YKY, örgüt teorisinden, kamu tercihinden, kurumsal literatürden esinlenirken, yönetim, politik teorilerden yararlanmaktadır (Özer, 2005: 335).
- c) Yönetişim, kamu sektörü kaynaklarını, siyasal denetimin ve yönetimin hareket kapasitesini artıran stratejiler geliştirilmesine bağlı olarak korumakla, YKY ise, kamu sektörünün dönüşümüyle ilgilidir (Özer, 2005: 335).

d) Yönetişim, yönetimle toplum arasındaki ilişkileri tanımlayan bir süreç olarak düşünülürken, YKY ise ‘nasıl olmalı?’ sorusuna cevap arayan tamamen farklı bir düşünce şeklidir (Frederickson-Smith, 2003:219, aktaran Özer, 2005: 335).

e) Kamu hizmetiyle kamu görevlileri arasındaki açık sorumluluk ilişkilerini görmek isteyen yönetim, kamu kaynakları üzerinde yönetim kapasitesini kontrol amacıyla yeni stratejiler bulmaya, YKY ise, kamu yönetimi için modeller aramaya ve kamu sektörü üzerinde odaklaşmaktadır (Frederickson-Smith, 2003: 219-220, aktaran Özer, 2005:336).

Yönetişim kavramı, yeni kamu yönetimi kavramından farklılıklar içermektedir. Ancak yönetim, YKY’nin içinde ele alınmakta ve aynı hedeflere yönelmektedir.

#### 1.2.5.1.4. Yönetişime Yapılan Eleştiriler

Yönetişim kavramına yönelik çeşitli eleştiriler yapılmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır:

a) Yönetişim, devleti zayıflatmakta ve kontrol gücünü azaltmaktadır.

b) Yönetişim, yönetim sürecine katılacak aktif, bilgili, özgüven sahibi kişilerden oluşan bir toplumu varsaymaktadır. Oysa böyle bireylerin sayıca az olduğu toplumlarda yönetişimin gerçekleştirilebilmesi oldukça güçtür.

c) Yönetişimin, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarından dolayı bir ülkede bütünüyle dengeli bir şekilde uygulanması güçtür.

d) Genel olanı, bütünsel olanı veya ortak olanı pek dikkate almayan bu modelin, gerek vatandaşlar gerekse gruplar ve bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizliklerle nasıl baş edebileceği, bir çelişki olarak ortaya çıkmaktadır (Özer, 2005: 339).

Yönetişim, YKY’ye gibi karmaşık, uzun süreçler isteyen, dinamik ve sürekli yenilenen canlı bir kavramdır. Bu açıdan bakıldığında, düzenli bir şekilde uygulanmaya çalışılırsa, yukarıda belirtilen sorunlar ancak orta ve uzun vadede çözebilecektir.

### 1.2.5.2. Yerelleşme

Yeni kamu yönetimi anlayışının üzerinde önemle durduğu kavramlardan bir tanesi, yerelleşmedir. Yerellik ilkesi, bir yetkinin kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi biçiminde tanımlanmaktadır (Özer, 2005: 357).

#### 1.2.5.2.1. Yerelleşmenin Yararları

Kamu yönetiminin etkilileştirilmesinde önemli fonksiyonlara sahip olan yerelleşme ile birlikte, yetki ve kaynakların merkezi yönetimden yerel yönetimlere transferi sağlanmakta, yoksulluğu azaltmak ve demokrasiyi güçlendirmek mümkün olmaktadır. Yerelleşmenin amacı; devlet-vatandaş ilişkilerinde katılımcılığın etkinleştirilmesi, hesap verilebilirliğin sağlanması ve şeffaflığın artırılmasıdır (Maliye Bakanlığı, 2003: 37).

Yerelleşmenin yararları:

- Kamu hizmetlerinin, vatandaşlara yüksek kalitede sunumunu sağlar.
- Merkeziyetçi denetim mekanizmalarını azaltarak yönetsel özerkliği sağlar.
- Performans hedeflerini gerçekleştirmek için gerek duyulan beşeri ve teknolojik kaynakları yöneticilerin elde etmesini mümkün kılar
  - Rekabete uygun bir yapı yaratır.
  - Planlama, yönetim ve karar alma süreçlerine katılımı artırma yoluyla vatandaşları güçlendirir.
  - Ekonomik verimliliği ve yönetsel etkinliği iyileştirir.
  - Daha iyi yönetim sağlar (Kempe, 2002: 215, aktaran Sözen, 2005,80).
  - Yerinden yönetilen kurumlar daha etkindirler.
  - Daha yenilikçidirler.
  - Daha yüksek moral, çalışma azmi ve üretkenlik yaratırlar.
  - Merkeziyetçi örgütlere göre daha esnekler. Dolayısıyla, değişen durumlara ve müşterilerin ihtiyaçlarına daha çabuk cevap verebilirler (Osborne ve Gaebler, 1992: 252-253, aktaran Sözen, 2005, 80-81).

- Halkın kamu yönetimini yakından takip etmesini kolaylaştırarak, suistimalleri azaltır.

- Yerelleşme, kurumların tepe yöneticilerinin günlük rutin işlerle uğraşmaktan kurtarır. Üst düzey yöneticilerin, organizasyonu bir bütün olarak algılayabilmesi, organizasyonun amaçlarıyla sorumlu olduğu çevre arasındaki ilişkileri düzenleyebilmesi, kaynakları etkili ve verimli bir şekilde kullanabilmesi için rutin işlerden sıyrılmalıdır (Dinçer, 1996:18 aktaran Al, 2007: 182-183).

Yerelleşmenin zıddı olan merkeziyetçiliğin önemli olumsuz yönleri mevcuttur: 1) Merkeziyetçilik, hizmette gecikmeye sebep olabilir. 2) Hizmetlerin mahalli ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilir. 3) Günümüzdeki hızlı değişimlere cevap verebilme gereği, merkeziyetçi yaklaşımı maliyetli ve gereksiz hale getirmektedir (Al, 2007: 182). 4) Merkezden kararların alınması, taşraya bildirilmesi ve uygulamaya konulması gibi birbirini takip eden işlemler zaman ve kaynak israfına neden olur, bürokrasiyi artırır. 5) Bu sistem, görevlilere fazla inisiyatif tanımaz, memurun bilgi ve tecrübe açısından zayıflamasına ve isteksiz olmasına yol açar. 6) Ayrıca bu durumda merkezi hükümetin veya idarenin taşradaki rutin ve önemsiz işlerle uğraşması, önemli ve ulusal düzeydeki işlerle ilgilenmesini engeller. 7) Polis teşkilatı açısından ise; merkezden yönetim, halkın polis ile yaklaşmasını ve verilen hizmetlere ilgi duyup katılmasını engeller. Daha demokratik olan yerinden yönetim sistemi, halkın polis politika ve uygulamalarına katılmasına imkân sağlar (Örnek, 1994: 73-75; Eryılmaz, 1997: 54-55; Aydın, 1991 ve 1997 aktaran Aydın, 2001).

### ***1.2.5.3. Stratejik Planlama ve Yönetim***

Stratejik planlama ve stratejik yönetim kavramları, özel sektörde ortaya çıkmış olmakla birlikte günümüzde kamu kesiminde de önem kazanmıştır. Stratejik planlama, kurumun geleceğine ve yapısal değişikliklerine yönelik, misyonunu ve topyekün hedeflerini belirleyip, bulunduğu çevrede ve faaliyet ortamındaki durumunu dikkate alarak, kurum için uygulanabilir olan alternatifler arasından birini seçerek uygulamaya koymak üzere yapılan plandır (Yaman, 2006: 19). Stratejik yönetim ise stratejik planlama ile yakından ilişkili, ancak, onunla sınırlı olmayan

planların uygulaması ve denetimini de kapsayan bir kavramdır. Stratejik yönetim planlama ve bütçelemeyi ilişkilendirir ve aralarında bir bağ kurar (Sözen, 2005: 85).

Stratejik planlama 1970'li yıllarda özel sektörde görülmeye başlanmış, özellikle geniş ölçekli işletmelerde belirsizlik ortamında firmaların geleceğini şekillendirebilme adına stratejik planlar yapılmıştır. Ancak bu planların başarılı olamaması ve personelin tepkisi üzerine yeni çözüm arayışlarına gidilmiştir. Yeni çözüm arayışları sonucu, stratejik planların nasıl uygulanacağına dair teknikler geliştirilmeye başlanmış ve böylelikle stratejik yönetim anlayışı doğmuştur (Yaman, 2006: 22). 1980'li yıllarda doğan stratejik yönetim, stratejik planlamanın devamı olup onu geliştirerek uygulamak amacındadır.

Stratejik planlama ve yönetimin amacı, belirsizlik ortamında çevresel talepleri ve fırsatları tespit ederek örgütlerin bunlara uyumunu ve bunlardan en iyi şekilde yararlanmasını sağlamak ve organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, kârlılık ve verimliliğin yükseltilmesidir. Stratejik yönetim geleceğe yönelik vizyon oluşturulmasını amaçlar. Organizasyonda vizyonun belirlenmesinden sonra, bu vizyona ulaşılabilmesi için misyon belirlenir (Aktan, 2005: 71). Stratejik planlama, örgütün uzun dönemde nerede olmak istediğiyle ilgili, geleceğe ilişkin vizyonu, ve bu vizyonu gerçekleştirmeye yönelik bir araçtır (Sözen, 2005: 84). Stratejik planlama gelecekle ilgili tahminlerde bulunmak değildir (Aktan, 1999). Stratejik yönetim ise, geleceğe yönelik çabalardır. Geleceğe nasıl bakıldığı vizyonla ifade edilir ve geleceğe dönük çabalar misyonla somutlaştırılır. Ayrıca, örgütün dış çevresinden gelecek fırsat ve tehditleri bilmesinin yanında kendi gücünün veya zayıf yönlerinin farkında olmasını da gerektirir.

#### 1.2.5.3.1. Stratejik Planlama, Yönetim ve YKY

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu örgütlerini dışa kapalı yapılar olarak tanımlamakta ve dış şartları değerlendirerek planlamalar yapmak gibi bir kaygı taşımamaktaydı. Bununla beraber, siyaset ve yönetimin ayrılığı ilkesi gereği olarak, bir plan veya strateji ortaya konacaksa da, GKY bunu siyasetin görevi olarak görmüştür. Bu sebeplerden dolayı geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde stratejik planlama ve yönetim kavramları gelişmemiştir.

Kural ve prosedür odaklı bir işleyiş sergileyen geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine, hedef belirleme ve bunları gerçekleştirmeye yönelik yeni kamu yönetiminde stratejik planlama ve yönetim, merkezi bir konuma gelmiştir (Sözen, 2005: 85). Yeni kamu yönetimi anlayışı, GKY'nin tersine örgütleri dış dünyayla yakın ilişki içerisindeki organizmalar olarak değerlendirmiştir. YKY'ye göre kamu yönetiminde hedeflere ulaşmak ve etkin bir yönetim ortaya koyabilmek için, dış şartlar iyi incelenerek buna göre planlamalar yapılmalıdır. Bu sebeplerden dolayı kamu yönetiminde stratejik planlama ve yönetim yaklaşımı giderek yayılmaktadır.

YKY, stratejiyi kamu kurumlarının hedeflerini belirlemeleri ve bu hedefleri gerçekleştirecek faaliyetleri tespit edip uygulamaları açısından önemli bir araç olarak benimser. Bununla beraber, siyaset-yönetim ayrımını kabul etmeyen YKY, politika ve strateji belirleme işini yalnızca siyasete bırakmaz; tersine kamu görevlilerinin de bu süreçlerde aktif rol almasını ister.

Günümüz dünyasında geleneksel kamu yönetiminin etkin olduğu zamanlara göre çok daha hızlı ve büyük değişimler yaşanmaktadır. Bu durum kişiler için olduğu kadar örgütler için de belirsizlikleri arttırmaktadır. Bu şartlar altında YKY'nin örgütler açısından belirsizlikleri azaltacak stratejik planlama ve yönetime verdiği önem daha da artmaktadır.

YKY, kamu yöneticilerinin yetkilerinin ve takdir haklarının genişletilmesini, elde ettikleri sonuçlara göre performanslarının değerlendirilmesini ve hesap vermelerini savunur. Stratejik planlar, çoğu amacın soyut olduğu ve bu yüzden performans ölçümlerinin yapılamadığı kamu yönetiminde, somut hedefler koyarak performans ölçümü yapmaya ve sonuçlara dayalı hesap vermeye imkân tanır. Ayrıca, kaynakların verimli şekilde istihdamında da stratejik planlama ve yönetimin önemli rolü vardır. Bir diğer unsur da, kaynakların sınırlı, buna karşılık ihtiyaçların sınırsız olması gerçeğidir ki, kamu örgütlerinin kamu mal ve hizmet üretiminde kaynakları kullanırken öncelikleri belirlemesini gerektirir. Bu da stratejik planlamayı zorunlu kılar (Sözen, 2005: 84).

#### **1.2.5.4. Performans Yönetimi**

Performans, Fransızca kökenli bir sözcük olup ‘iş başarımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi’ olarak tercüme edilmektedir (Bozkurt,1998). Performans yönetim biliminde bireysel ve kurumsal olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır. Bireysel bazda performans değerlendirme, bir kurumda çalışanların başarı ölçümünü ilgilendirirken, kurumsal açıdan performans, kurumun yerine getirdiği faaliyetlerin, ürettiği mal ve hizmetlerin tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ölçülerine göre sunulmasını içermektedir (Uçar, 2008). Örgütsel performans ise, kaynakların ekonomik kullanımı, verimlilik, etkinlik ve müşteri memnuniyeti gibi ölçütlere göre yapılabilmektedir (Çevik, 2000: 241). Performans kavramında temel unsur, örgütün önceden belirlenmiş hedeflerinin olması, kaynaklarını bu hedefleri gerçekleştirme yönünde kullanarak elde edilen çıktı ve sonuçların ölçülmesidir (Sözen, 2005). Performans değerlendirmesi terimi ise, hem ölçme, hem de değerlendirme kavramını içermektedir. Dolayısıyla, performans değerlendirmesi denince, hem çalışanların örgütün hedeflerinin gerçekleşmesine yapmış oldukları katkının tespit edilmesi, hem de, bu katkının azami düzeye çıkarılması için yöneticiler ve çalışanlar tarafından neler yapılması gerektiği konusunda karar verme süreci anlaşılmaktadır (Şenyayla, 2005: 5).

Performans değerlendirmesi genel bir tanımla, örgüt amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için gösterilen tüm çabaların değerlendirilmesidir veya bir yöneticinin önceden belirlenmiş standartlarla karşılaştırma ve ölçme yoluyla çalışanların işteki başarı ve başarısızlık durumlarını değerlendirmesidir (Atılğan, 2008).

Performans yönetiminin özünde amaç ve hedeflerin belirlenmesi, amaçların performans göstergelerine dönüştürülmesi, dönem sonunda da gerçekleşen sonuçların ölçülerek yorumlanması ve gerekli düzeltmelerin gerçekleştirilmesi vardır (Sözen, 2005: 112). Performans yönelimli yönetim, sadece sonuçları ölçmemekte, organizasyona bir amaç ve yön vermekte; elde edilmesi amaçlanan sonuçlara yönelik olarak mal ve hizmetlerin geliştirilmesini sağlamakta, elde edilen sonuca göre ödüllendirme ve cezalandırmayı gerekli kılmaktadır (Isaac-Henry, 1993: 11; OECD, 1995: 34 aktaran Al, 2007: 253). Buna göre performans yönetim süreci şu şekilde özetlenebilir:

- a) Örgütün hedef ve amaçlarının belirlenmesi,
- b) Hedef ve amaçlara göre performans ölçütlerinin belirlenmesi,
- c) Süreç sonunda performans ölçümlerinin yapılarak, hedeflere ne seviyede ulaşıldığının tespit edilmesi,
- d) Elde edilen performans ölçüm sonuçlarına göre gerekli düzenlemelerin yapılmasıdır.

#### 1.2.5.4.1. Performans Yönetimi ve YKY

Performans ölçümü ve yönetimi, örgütün hedefleri ne ölçüde yakaladığını, zayıf ve güçlü yanlarını, diğer örgütlere göre durumunu görmesinde ve kendisini geliştirmesinde anahtar role sahiptir. Bu açıdan, performans yönetimi yeni kamu yönetiminin üzerinde hassasiyetle durduğu bir kavramdır. Performans ölçümü yeni kamu yönetiminin bir buluşu olmasa da, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, kamu kesiminde performans, etkinlik ve verimlilik kavramlarına vurgu artmıştır (Al, 2007:252).

Süreç odaklı geleneksel kamu yönetiminin yerine, sonuç odaklı yeni kamu yönetimi, hedeflere ulaşmak için çalışanların performansının ölçülmesine ve buna göre değerlendirilmelerine önem verir. YKY, kamu çalışanlarına iş garantisi tanınmasına karşı olup, performansı düşük olanların görevlerine son verilmesini, buna karşın, üstün performans gösterenlere de ekstra ücret ödenmesini savunur. Yöneticilere geniş takdir hakkı tanıyan YKY, onların performanslarına göre denetlenmelerini öngörür. Bu açıdan da performans yönetimi yeni kamu yönetiminin insan kaynakları yönetimi anlayışının temel unsurlarından birisidir.

#### ***1.2.5.5. İnsan Kaynakları Yönetimi***

Kamu hizmeti arzı emek-yoğun bir iştir. Devlet hem görevlerinin çokluğundan hem de emek-yoğun iş tarzından dolayı ülkedeki en büyük işverendir. Bu açıdan kamu yönetiminin en temel unsuru, insan kaynakları yönetimidir. Geleneksel yönetim anlayışındaki personel yönetimi kavramı, yerini modern yönetim anlayışında, insanı en temel kaynak olarak gören insan kaynakları yönetimi kavramına bırakmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi kamu hizmetlerinin memurlar eliyle yürütülmesini öngörür. GKY'deki memur tanımı ve özellikleri temelde Alman sosyolog Max Weber'in görüşlerine dayanır. Weber'e göre memurun özellikleri şunlardır (Eryılmaz, 2002: 72):

a) Memuriyet bir meslektir. Memurun görevi, onun yegane işidir. Memurun işi, normal durumlarda emekli oluncaya kadar devam eder. Özel sektörde çalışan işçinin tersine, memurun iş güvencesi vardır. Bununla beraber, memur istediğinde her an görevinden ayrılabilir.

b) Memur, kurum ya da yönetici karşısında kişisel olarak hürdür, köle değildir. Onun ödevi, yasalarla belirlenen gayrişahsi görevleri yerine getirmektir.

c) Memurların işe alınması, mesleki ehliyete göre yapılır. Memurun ehliyeti, diploma ve özel sınavlarla ölçülür.

d) Memur, bir sözleşmeye göre, yüksek bir yetkili tarafından atanır.

e) Memur, aylık maaşa ve genellikle de emeklilik hakkına sahiptir. Maaş, onun hiyerarşideki pozisyonuna ve kıdemine göre tespit edilir.

f) İdare içinde bir kariyer sistemi bulunmaktadır. Memur, bu kariyer sistemi sayesinde göreve başladığı basamaktan daha üst makamlara yükselir. Yükseltme, kıdem, liyakat ve üstlerin değerlendirmelerine göre yapılır.

g) Memurun yaptığı iş ve bu işle ilgili araç ve kaynaklar kendinin malı değildir.

h) İster özel bir büroda, ister bir devlet dairesinde çalışsın, çağdaş memur yönetilenlere kıyasla farklı bir sosyal itibar kazanmak ister ve genellikle de bunu elde eder.

i) Memur, iyi düzenlenmiş bir disiplin ve kontrol sistemine tabidir

Geleneksel kamu yönetiminin aldığı temel eleştirilerden bir tanesi, öngördüğü memur anlayışının verimlilik ve etkililikten uzak olmasıdır. Eleştiri sahiplerine göre bu anlayış, hantal, aşırı bürokratik ve hesap sorma imkânlarını kısıtlayıcıdır.

#### 1.2.5.5.1. İnsan Kaynakları Yönetimi ve YKY

Kamu yönetiminde yeni bir paradigma olan YKY'nin insan kaynakları yönetimine getirdiği temel yenilikler şunlardır:

a) Kamuda iş garantili istihdam azalmaktadır. Memurların güvenceli statüleri kalkmakta ve işlerine son vermek kolaylaşmaktadır. Bununla beraber kamuda memurluğun dışında sözleşmeli statüler gelmekte ve memurların gelirlerinde azaltıma gidilmektedir. Memur sayılarının azalması ve gelirlerinin azalmasıyla beraber, kamuda personel giderlerinde önemli tasarruflar sağlanmaktadır.

b) Özellikle yöneticiler için performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılmakta ve performansa dayalı ücretlendirmeye gidilmektedir. Böylece yöneticiler iş garantilerini yitirirken, performansa bağlı olarak daha yüksek ücret almaktadırlar. Bu durum daha alt kademede çalışanlara doğru da yayılmaktadır.

c) Kamu yönetiminin diğer alanlarında olduğu gibi insan kaynakları yönetiminde de yerelleşmeye gidilmektedir. Yerel birimlerin ve yerel birim yöneticilerinin takdir hakları genişledikçe personel yönetimiyle ilgili kararlar merkezden çok yerelden verilmeye başlanmıştır.

d) Personel yönetiminde yeni kavramlar kullanılmakta, en başta ‘personel yönetimi’ kavramının yerini özel sektör kökenli ‘insan kaynakları yönetimi’ kavramı almıştır. Ayrıca sözleşmeli istihdam gibi kavramlar kullanılmaya başlamıştır.

e) Geleneksel kamu yönetiminde örgütler arası geçiş sınırlıyken, yeni kamu yönetimi anlayışı örgütlerarası geçişleri özendirilmektedir. Özellikle kaliteli personel yetiştiren kurumlar diğer kurumlara çeşitli kademelerde yönetici göndermektedir. Türk kamu yönetiminde, Mülki İdare, DPT ve Maliye Bakanlığı kökenli kişilerin kendi kurumları dışında çeşitli kurumlarda yöneticilik yapmaları buna örnektir.

f) Gelişen şartlarla beraber, kamu çalışanlarında aranan niteliklerde de yükselme gözlenmektedir. Bu durum, işe alımlara yansıdığı gibi, çalışan personelin kalitesinin de yükselmesini gerektirmektedir. Bunu sağlamak için kamu kurumlarında uygulanan hizmet-içi eğitim yaygınlaştırılmaktadır.

#### ***1.2.5.6. Kalite ve Toplam Kalite Yönetimi***

Kalite, günümüz dünyasında gerek özel sektörde gerek kamu sektöründe önemi her geçen gün artan bir kavramdır. Kalite ile ilgili yapılabilen tanımlardan bir kaç tanesi şöyledir:

- Kalite, müşterinin, mal ve hizmetlerden beklediklerinin karşılanması, hatta daha fazlasının verilmesidir (Koçel, 1998: 272).

- Kalite, bir mal ya da hizmetin belirli bir gerekliliği karşılayabilme yeteneklerini ortaya koyan karakteristiklerinin tümüdür (ABD Kalite Kontrol Derneği-ASQC, aktaran Yıldırım, 2006: 8).

- Kalite, bir malın ya da hizmetin tüketicinin isteklerine uygunluk derecesidir. (Avrupa Kalite Kontrol Organizasyonu – EOQS, aktaran Yıldırım, 2006: 8). Kısaca müşteri memnuniyetidir.

Kalite, içerisinde çeşitli unsurları barındıran bütüncül bir yaklaşımdır. Günümüzün örgütlerinde kaliteyi oluşturan unsurlar şunlardır:

a) **Müşteri memnuniyeti:** Müşteri memnuniyeti, örgütlerde kalitenin temel amacıdır. Fordist ekonomi yaklaşımında önemli olanın yalnız üretim olduğu ve üretilen her malın mutlaka satılacağı düşünülüyordu. Kalite, arz yönlü bir anlayışın sonucu olarak hizmet sunucuları ve uzmanlar tarafından belirlenmekteydi. Ancak arzın yerine talebin önem kazanması, özel sektör ve kamu kesiminde müşteri yönelimli yaklaşım, kalitede tüketicilerin ağırlığını arttırmış ve yepyeni bir kalite anlayışını gündeme getirmiştir (Al, 2007: 266). Bu açıdan kalite, ürünün önceden belirlenen özellik ve standartlara uygun olması biçimindeki geleneksel tanımının ötesinde başka bir anlam taşımakta, başka bir deyişle, kullanıma uygunluk özelliğini yansıtan bir kavram durumuna gelmektedir (Peşkirioğlu, 1997:4 aktaran Saran, 2004: 55-56). Modern dünyada örgütler, piyasa şartlarında ayakta kalabilmek ve ilerleyebilmek için müşteri memnuniyetini temel hedef olarak görmekte ve bunu temin etmek için de gerekli çabayı göstermektedirler.

b) **Liderlik:** Örgütlerde kalitenin elde edilebilmesi için yöneticilerin yoğun gayretleri ve liderlik becerileri büyük önem taşır. Klasik yönetim teorilerinde yöneticilere yalnız idarecilik görevi verilmiş olup örgütler, katı hiyerarşik basamaklardan oluşmaktaydı. Oysa modern örgüt teorilerinde, esnek liderlik, çalışanlarla yakın ilişkiler ve onları motive edici yaklaşımlar benimsenmiştir.

c) **Çalışan memnuniyeti:** Geleneksel örgüt teorilerinin aksine, modern örgüt teorileri çalışanların duygu ve psikolojilerine büyük önem verirler. Bir örgütte kalitenin yakalanabilmesi, çalışanların işlerinden memnuniyetine ve örgütlerini benimseyerek sahiplenmelerine bağlıdır.

d) **Çalışanların kalitesi:** Gittikçe karmaşıklaşan günümüz iş dünyasında örgütler için en önemli güç, çalışanlarının kalitesidir. Bir örgütün hizmet kalitesi, onun çalışan kalitesiyle doğru orantılıdır. Ünlü Japon yönetim bilimi uzmanı Masaaki İmai'nin şu sözleri konuyu çok güzel bir şekilde ortaya koymaktadır:

Kaliteden söz edildiğinde, akla ilk gelen genellikle ürün kalitesi olmaktadır. Oysa bu doğru değildir. Kalitenin üç yapı taşı vardır: Donanım (hardware), uygulama kuralları (software), ve insan (humanware). Kalite, her şeyden önce insanla başlar. Donanım ve uygulama kurallarından, ancak insan doğru yerine yerleştirildikten sonra söz edilebilir (İmai, 1997: 41-42 aktaran Aktan, 2005: 133 ). Bu anlamda, 'personel yönetimi' kavramı, yerini artık çalışanları en önemli kaynak olarak gören 'insan kaynakları yönetimi' kavramına bırakmıştır.

e) **Kalite standartları ve ölçümleri:** Modern yönetim teorileri her hedefin somutlaştırılmasına ve elde edilen sonuçların bu somut hedeflere göre ölçümlerinin yapılmasına büyük önem verir. Bu manada, bir örgütte kalitenin yerleşebilmesi için kalite standartları oluşturularak üretilen mal ve hizmetlerin bu standartlara uygunluğu ölçümlenmelidir. Elde edilen sonuçlara göre de, mal ve hizmet üretiminde revizyonlar yapılmalıdır.

Toplam kalite yönetimi (TKY), kalite kavramının önem kazanmasına paralel olarak gelişen bir yaklaşım biçimidir. Özellikle Japon ve Amerikalı bilim adamlarının katkılarıyla geliştirilen TKY felsefesi, birçok ülkede işletmelerin gündemine uzun süreden beri girmiş bulunmaktadır (Yıldırım, 1999: 24). Toplam kalite yaklaşımı, mal ve hizmet üretiminde kalitenin sağlanması ile ilgili faaliyetlere yalnızca üretimle ilgili süreçlerin ve görevlerin değil; tasarımdan araştırma ve geliştirmeye, üretimden pazarlamaya ve satış sonrası işlemlere kadar tüm süreçlerin ve bu süreçlerde yer alan tüm görevlilerin katılımını gerektirmektedir (Saran, 2004: 55). TKY'nin amacı, kalitenin örgütün tüm birimlerine yayılması ve sistemleşerek sürekli hale gelmesidir. TKY, uzun vadede, müşterinin tatmin olmasını, kendi personeli ve toplum için avantajlar elde etmeyi amaçlayan, kalite üzerinde yoğunlaşan ve tüm personelin katılımına dayanan bir kuruluş yönetim modelidir (Limon, 2005: 40).

Etkin bir toplam kalite yönetimi oluşturulabilmesi için (Limon, 2005: 40);

- a) kalite kavramında izah edilen şekilde etkin bir liderliğe,
- b) müşteri memnuniyetini sürekli amaç haline getirerek müşteri odaklı olmaya,
- c) yönetim dahil tüm çalışanların sürekli eğitilmelerine,
- d) örgüt ve bireylerin sürekli olarak kendilerini geliştirmelerine,
- e) tüm çalışanların yönetim ve kalite süreçlerine katılmalarına,
- f) mal ve hizmet üretimde sonuç kontrolü yerine, süreçleri standartlara tam uygun hale getirerek sıfır hatayla çıktı elde etmeye ihtiyaç vardır.

#### 1.2.5.6.1. Kalite, TKY ve YKY

Kalite kavramının yeni kamu yönetimi içerisinde büyük önemi vardır. Süreç odaklı geleneksel kamu yönetimi, üretilen hizmetin kalitesine ve vatandaş memnuniyetine önem vermezdi. Bu durumu eleştiren sonuç odaklı yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışının temel amaçlarından birisi, kamuda kaliteli hizmet üreterek vatandaşları memnun etmektir.

YKY, özel sektör yönetim ilkelerinin kamuda da verimliliği sağlayacağını savunması dolayısıyla, TKY'nin de kamuda uygulanabileceğini öngörür. Özellikle ABD'de Federal Kalite Enstitüsü tarafından yapılan çalışmalar, toplam kalite yönetiminin kamuda uygulanabileceğini ortaya koymaktadır (Aktan, 1997: 57).

YKY'de vatandaşlar, müşteri olarak görülür. Vatandaşlar, vergilerini vererek kamu sektörünü finanse ederler ve karşılığında kaliteli hizmet beklerler. Eğer vatandaşlar kaliteli hizmet almazlarsa, vergi vermekte isteksiz davranırlar. Bunun sonucunda, özel sektördeki müşteri memnuniyeti hedefi kamuda vatandaş memnuniyeti halini alır. Vatandaş memnuniyetinin oluşturulabilmesi için, kamuda etkin bir toplam kalite yönetimine ve bunun sonucunda kaliteli kamu hizmeti sunumuna ihtiyaç vardır.

#### 1.2.6. Dünyadan YKY Uygulaması Örnekleri

Yeni kamu yönetimi anlayışı, Anglo-Amerikan ülkelerde gelişip dünyaya yayılmıştır. Burada YKY uygulamalarının en önemli örnekleri olan Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD üzerinde durulacaktır.

### **1.2.6.1. Yeni Zelanda**

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

Ülkede reform sürecinde önemli özelleştirmeler yapılmıştır. Politika üreten, düzenleyici ve önemli fonksiyonları olan askeri hizmetler, güvenlik ve adalet hizmetleri, sağlık, eğitim gibi sosyal hizmetler ve araştırma, geliştirme, mali hizmetler ve bunların yönetiminde kalan diğer alanlar dışındaki her alan özelleştirilmeye başlanmıştır (Reschenthaler, 1996:133).

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

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

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

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

A ve B modundaki kuruluşların yöneticileri bazı kararların alınmasında oldukça serbest davranırken, C modu kuruluşların yöneticileri için bu serbestlik, özellikle yatırımlar, araç-gereç vs. açısından daha da arttırılmıştır. Mali performansları bu kuruluşların performans değerlendirmesinde temel ölçüt kabul edilmiştir (Özer, 2005:274).

#### ***1.2.6.2. İngiltere***

İngiltere’de, 1979 yılında Margaret Teatcher liderliğindeki Muhafazakar Parti’nin başa geçmesi ile kamuda yoğun bir reform sürecine girilmiştir. İngiltere’de, ‘gelecek adım’ kurumlarının oluşturulması, bakanlar için bilgi yönetim sisteminin kurulması, öncelikli mali yönetim sisteminin oluşturulması, vatandaş sözleşmeleri, açık yönetim, piyasa testleri ve bunların denetimi uygulamaya sokulan bazı YKY öncelikleri olarak dikkat çekmiştir. Bütün bunlar; kontrollü yetki devri yapmak, belirlenmiş oranlarda parasal değerlere ve güçlü tüketiciye ve tüketici uyumuna önem vermek, çalışma plânlarının ve kurum anlaşmalarının resmi sözleşmeler çerçevesinde yapılmasını yaygınlaştırmak, fiyat ve maliyet merkezlerinin yerleştirilmesini sağlamak, performans kıstaslarına göre hareket etmek ve performansa göre ödeme sistemine geçmek gibi uygulamalarla desteklenmiştir (Barberis, 1998: 454). Ayrıca bu süreç merkezi sınıflandırma sistemine geçilmesi ve hizmet içi eğitim sistemleri uygulamaları ile de pekiştirilmiştir (Barberis, 1998:459).

İngiliz kamu hizmetindeki dönüşüm, Thatcher projesinin desteğiyle ve piyasa güçlerinin kamu hizmetine girmesi ile olmuştur. Çünkü kamu hizmeti mevcut haliyle ekonomik büyümeye engel olarak görülmüştür (Peters-Pierre, 1998: 230).

Ülkede kamu yönetimi reformlarının uygulanabilmesi için ‘Gelecek Adımlar Birimleri’ kurulmuş, bu birimler kamu reformlarının yönlendirilmesinden sorumlu olmuşlardır. Ayrıca, ‘Yurttaş Şartı’ programı uygulanmaya başlanmış, ‘Beyaz Kitap’lar yayınlanarak vatandaşların beklentileri çerçevesinde reform programının bir yol haritası çıkartılmıştır. Bu çerçevede kurumların hizmet standartlarını ve kamu hizmetlerinin ne biçimde sunulacağını gösteren ‘Şart’lar, kurumlarca yayınlanmıştır. Kurumlar bu belgelerle hizmette belli standartları vatandaşlara taahhüt etmişlerdir.

### ***1.2.6.3. Amerika Birleşik Devletleri***

Bill Clinton’ın 1992’de başkan olması ile beraber, başkan yardımcısı Al Gore önderliğinde önemli reformlara girişilmiştir. Al Gore, öncelikle bir rapor hazırlamış ve bu raporunda kamu yönetiminin aşırı maliyetli ve verimsiz olduğunu belirtmiştir.

ABD’de reformlar çerçevesinde 1993-1998 yılları arasında 330.000 kamu görevlisi görevinden alınmıştır. Kamu kurumları arasında yaygın olan risk almama ve hata yapmama eğilimini kırmak amacıyla ‘Affetme Kuponu’ denilen bir uygulama başlatılmıştır. Kurum yöneticisine yılbaşında belli sayıda affetme kuponu verilmiş, yöneticiye, yeni bir uygulamaya başlatır ve başarısız olursa, bu kuponu vererek, hiç bir sorguya maruz kalmadan sorumluluktan kurtulacağı garantisini verilmiştir (Özer, 2005: 290).

Bu şekilde beş yıllık dönemde, hedeflenen 177 milyar dolarlık tasarrufun 137 milyar dolarlık kısmı gerçekleşmiştir. Kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik olarak, kuruluşlar kendi iç işleyişleriyle ilgili 640.000 sayfalık mevzuatı yok etmişler, federal düzenlemelerin de 16.000 sayfasını kaldırmışlardır. 31.000 sayfa mevzuat daha anlaşılır olması için yeniden yazılmıştır. 850 ayrı birimde çalışan-yöneten işbirliği sistemi kurulmuştur. 570’den fazla kamu kuruluşunda 4000’i geçen müşteri standardı oluşturulmuştur (Yılmaz, 2001: 52-53, aktaran Özer, 2005: 291). Bütün bunların sonucunda yapılan araştırmalarda halkın kamu yönetimine güveni, 30 yıldan bu yana ilk defa artma eğilimi göstermiştir (Özer, 2005: 291).

### 1.2.7. YKY'ye Yöneltilen Eleştiriler

Yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştiriler şu şekilde sıralanabilirler:

a) **Özelleştirme:** Rekabete açık sektörlerde özelleştirme yapılması yararlı olabilirken; rekabete uygun olmayan, tekel konumunda kalması gereken sektörlerin özelleştirilmesi sıkıntılı sonuçlar doğurabilir. Özelleştirmeyi, özelleştirilecek kurumları almayı planlayan özel sektör kuruluşlarının yoğun bir şekilde desteklemesi dikkat çekicidir. Ayrıca bir ülkenin stratejik konumdaki kurumlarının özelleştirilmesi bazı riskler taşımaktadır.

b) **Ekonomik bakış açısı, piyasa yöntemleri ve rekabet:** Ekonomik bakış açısı, özel sektör kuruluşları için doğru iken, kamu kurumları için her zaman doğru değildir. Ayrıca, vatandaşların müşteri olarak tanımlanması da yanlıştır. Bir ürünü alıp almamaya karar veren müşteri ile partilere belli periyotlarla oy veren, devlete vergi ödeyen buna karşılık kamu hizmeti alan vatandaş birbirinden farklıdır. Tam rekabet veya tam rekabete yakın, hedeflerin belli ve somut olduğu şartlarda işe yarayan piyasa tipi mekanizmalar ve yöntemler, tekelin hakim olduğu ve hedeflerin çoğunlukla soyut olduğu kamuda işe yaramayabilir.

c) **Sosyal refah devleti:** Kamu hizmetinin çoğunlukla özel sektöre devredilmesi, özel sektörün kamu yararını değil, yalnız kârı takip etmesinden dolayı risklidir. Sosyal refah devleti, serbest piyasa ekonomisinin çarklarında başarısız olan vatandaşlarını korumayı amaçlar, ancak özel sektörün böyle bir hedefi yoktur. Sosyal refah devletinin geçmişte bazı başarısızlıklar yaşaması, çok büyük hedefler koymasından dolayı idi.. Daha makul hedeflerle sosyal refah devleti halkına iyi kamu hizmeti sunarken, büyük mali yükler de getirmeyebilir.

d) **Soyutluk ve evrensellik:** YKY'nin evrensel olduğu söylenmektedir. Ancak ülkelerin sosyal, ekonomik ve kültürel koşulları farklı olduğu için tüm ülkelerde benzer yönetim sistemlerinin başarılı olması imkânsızdır. Ayrıca, YKY'nin evrensel görünmesini sağlayan şeffaflık, verimlilik ve performans ölçümü gibi ortak soyut söylemlerdir. Oysa ki, bunlar gibi soyut söylemlerin uygulaması ülkeden ülkeye değişir, bununla beraber bu soyu söylemlerin içi de henüz tam doldurulamamıştır.

e) **Siyasileşme:** YKY, geleneksel kamu yönetimin getirdiği, kamu görevlilerinin siyaset karşısında korunma ve nötr olma durumunu sona erdirecektir. Özel sektör tipi

mekanizmalar öneren YKY, çalışan konumunda olan bürokratları, patron konumunda olan siyasilere daha bağımlı hale getirecektir.

f) **Liberalizm ve modern yönetim teknikleri:** YKY, yeni bir paradigma olmayıp, liberal söylem ve modern yönetim tekniklerinin harmanlanarak yeni bir dille sunulmasından ibarettir.

YKY taraftarları, bu eleştirileri şöyle cevaplamaktadır:

a) YKY, aslında hem muhafazakâr, hem neo-liberal, hem de sosyal demokrat yönetimlerce öne sürülmüş bir düşüncedir. YKY üzerinde, özellikle onun öncelikleri ile ilgili, kamu sektörünün yeniden yapılanması, refah devletinin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi gibi hususlar üzerinde bir konsensüs bulunmaktadır (Lane, 2000:7, aktaran Özer, 2005:302).

b) YKY, kamu hizmetlerinin özel sektöre sözleşmeyle gördürülmesini içermekle birlikte, yalnızca bundan ibaret değildir. Yönetimler bu yöntemi daha çok yemek ve temizlik hizmetleri için kullanmaktadırlar. YKY, bu imkânı altyapı, eğitim ve sağlık gibi yeni alanlarda kullanmak istemektedir. YKY'nin amacı, rekabetçi sözleşmeciliği sağlayarak kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını etkinleştirmektir (Lane, 2000:7, aktaran Özer, 2005:302).

c) YKY, orijinal bir kavramdır.. Yeni ve teknik içerikler taşımakta olup sembolik değildir. Yeni bir dilden daha da öteye gitmektedir. Söylendiğinin aksine, manipülasyon içermemektedir. Birçok ülkede YKY uygulamaları, radikal hatta dramatik değişiklikleri gündeme getirmiştir (Lane, 2000:7, aktaran Özer, 2005:302-303).

d) YKY, bir yönetim teorisidir. Eski Taylorizmin daha geliştirilmiş hali olan YKY, Kamu Tercih Teorisi'nin basit bir uzantısı değil, birçok teorinin bir sentezidir (Özer, 2005:303).

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRK EMNİYET TEŞKİLATI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ**

#### **AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türk Emniyet Teşkilatı, ülkenin en köklü, kadro itibariyle en büyük teşkilatlarından bir tanesidir. Yerine getirdiği görevin önemi de göz önüne alındığında, gerek devlet içerisinde, gerekse de ülke insanı açısından önemi anlaşılır.

Yeni kamu yönetimi çalışmalarında, polis örgütleri tüm dünyada istisnai bir konumda değerlendirilmiştir. Güvenlik hizmetlerinin toplumlar için hayati önemde olması ve polis hizmetlerinin de genel olarak özelleştirmeye müsait olmaması bu durumun temel sebepleridir. Türkiye'nin güvenlik açısından hassas bir bölgede olması, bu gerekçeleri kendi içinde daha da kuvvetlendirmektedir. Bütün bunlara rağmen, yeni kamu yönetimi anlayışının Türk Emniyet Teşkilatı'na kesinlikle uygulanamayacağını, onun daha verimli hale getirilmesinde hiç bir rolünün olamayacağını söylemek de mümkün değildir. Bu bölümde öncelikle polislik kavramı ve Emniyet Teşkilatı'nın bugünkü yapısı, örgüt teorileri çerçevesinde incelenecektir. Daha sonra da Türk Emniyet Teşkilatı yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde değerlendirilerek bu alanda nelerin yapılabileceği hususları tartışılacaktır.

#### **2.1. TÜRK EMNİYET TEŞKİLATININ YAPISI**

##### **2.1.1. Polis Kavramı**

Polis kavramı, eski Yunanca ve Latince kökenli olup Yunanca POLITEIA, Latince POLITIA kelimelerinden türemiştir. Eski Yunan medeniyetinde polis kelimesi şehir anlamında kullanılmaktaydı. Antik çağda Yunanistan çok sayıda 'polis'ten oluşmaktaydı. Eski Yunan'da 'kent' veya 'şehir' karşılığı kullanılan polis, daha sonraları anlamını genişleterek, 'kent teşkilatı' ve 'devlet yönetimi' gibi anlamlara gelmeye başladı.

Polis deyimini tüm devlet faaliyetleri ve hedefleri karşılığında anlamının altında yatanlar, kanaatimizce, eski zamanlarda kamu güvenliğini korumak kaygısının hizmetleri yapma kaygısından önde tutulmasıdır (Derbil, 1944:474, aktaran Derdiman, 2007: 3).

Polis deyimini günümüzde, şehirlerde güvenliği ve kamu düzenini sağlayan kolluk kuvveti, zabıta anlamında kullanılmaktadır. Avrupa Birliği'nin ortak polis tanımı ise şöyledir: "Polis, toplumda insan haklarına saygı göstererek asayişli sağlayan ve halkın güvenliğini koruyan kamu görevlisidir." Polisin tanımını yaparken, icra ettiği toplumsal fonksiyonlar büyük rol oynar. Zaten polisin değişik kişi veya kuruluşlar tarafından farklı tanımlanmasının sebebi de polisin toplumdaki rolü hakkındaki farklı görüşler ve anlayışlardır (Kızılkaya ve Sönmez, 2008).

### **2.1.2. Emniyet Teşkilatının Örgütsel Yapısı**

Türk Emniyet Teşkilatı rütbe sistemine dayalı, üniformalı bir yapı arzeder. Bir başka deyişle, tipik sivil-bürokratik yönetim örgüt yapısına sahip, İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir genel müdürlüktür. Teşkilatın başında valilik ünvanına sahip bir genel müdür bulunmaktadır. Genel müdürün altında genel müdür yardımcıları, daire başkanları, şube müdürleri ve bürolar vardır. Bu arada, polis meslek yüksekokullarını içinde barındıran Polis Akademisi Başkanlığı, Polis Koleji Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İstihbarat ve Özel Harekat Daire Başkanlıkları ve Hukuk Müşavirliği doğrudan genel müdüre bağlıdır. Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında; 1 genel müdür, 5 genel müdür yardımcısı, 1 Teftiş Kurulu Başkanlığı, 1 Hukuk Müşavirliği, 27 daire başkanlığı, 3 koruma müdürlüğü, 157 adet şube müdürlüğü ve 1 sivil savunma uzmanlığı bulunmaktadır. Ayrıca, doğrudan merkeze bağlı taşra birimleri olarak; 26 adet polis meslek yüksek okulu, 2 polis eğitim merkezi, 6 polis moral eğitim merkezi, 10 adet kriminal polis laboratuvarı mevcuttur (Yaman, 2006: 93).

Taşra örgütlenmesi, il valilerine bağlı müdürlükler şeklindedir. İlin genel güvenliğinden il valisi sorumlu olup, il emniyet müdürleri de il valisine karşı sorumludur. İl emniyet müdürünün altında il emniyet müdür yardımcıları, şube müdürlükleri, bağlı bürolar ve karakol amirlikleri vardır. İlçelerde ise

kaymakamlıklara bağlı ilçe emniyet amirlikleri veya m¼d¼rl¼kleri vardır. İl içi tayinleri yapma yetkisi, diğer kurumlarda olduğu gibi, il valisine aittir.

Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼'n¼ merkezi y¼netime bağlı diğer kamu ¼rg¼tlerinden ayıran en ¼nemli ¼zellik, yerleşik bir r¼tbe sistemine sahip olmasıdır. Emniyet Teşkilatı'nın çoğunluğunu oluşturan polis memurları r¼tbesizdir. Polis amirlik r¼tbeleri, komiser yardımcılığı, komiserlik, başkomiserlik, emniyet amirliği, 4. sınıf emniyet m¼d¼rl¼ę¼, 3. sınıf emniyet m¼d¼rl¼ę¼, 2. sınıf emniyet m¼d¼rl¼ę¼, 1. sınıf emniyet m¼d¼rl¼ę¼, sınıflar ¼st¼ sınıf emniyet m¼d¼rl¼ę¼ (emniyet genel m¼d¼r¼) şeklinindedir. Emniyet teşkilatındaki her bir g¼reve ancak belli r¼tbedeki kişiler gelebilir. ¼rneęin il emniyet m¼d¼rl¼ę¼ne 1. sınıf emniyet m¼d¼r¼ r¼tbesindeki kişiler tayin edilebilirler.

Emniyet Teşkilatı'nda, emniyet hizmetleri sınıfına mensup çalışanların dışında, genel idare hizmetleri sınıfına mensup sivil personel de bulunmaktadır. Bu kadroların açılmasının amacı, emniyet hizmetleri sınıfı mensuplarının masa başı b¼ro işleriyle uğraşmalarının ¼n¼ne geçilerek, doğrudan g¼venlik hizmetleriyle ilgilenmelerini sağlanmasıdır. Ancak bu amacın tam olarak gerçekleştirildiğini s¼ylemek m¼mk¼n değildir.

### **2.1.3. Emniyet Teşkilatının ¼rg¼t Teorileri Işığında Değerlendirilmesi**

Emniyet Teşkilatı'nın yapısı, T¼rkiye'deki çoğu kamu ¼rg¼t¼ gibi, Weber'in b¼rokratik y¼netim anlayışla ¼rt¼řmektedir. Emniyet Teşkilatı'nda biçimsel olarak katı bir hiyerarşinin bulunması, uzmanlaşmaya g¼re ¼rg¼tlenme, gizlilik esasının olması, iş ve ¼zel hayat ayırımının kabul edilmesi, polisliğin bir meslek olması Weber'in çizdiği tabloya uymaktadır (evik, 2006). Bu açıdan geleneksel kamu y¼netimi anlayışına yapılan t¼m eleştirilerin Emniyet Teşkilatı'na da y¼neltilmesi m¼mk¼nd¼r. ¼rneęin Emniyet Teşkilatı'nda katı bir hiyerarşik yapı bulunmakta, alttaki birimler ¼ste, taşra birimleri de merkeze sıkı sıkıya bağlıdır. Teşkilatın ¼niformalı olması ve r¼tbe sistemine sahip olması, hiyerarşiyi daha da katılaştırmaktadır. T¼m illerde ve neredeyse t¼m ilçelerde ¼rg¼tlenmiř, yaklaşık iki y¼z bin mensubu bulunan ve oldukça dinamik olunması gereken hayati g¼revler

üstlenmiş bir örgütte, bu katılıktaki hiyerararşi anlayışı ve bürokratik sıklık verimli hizmet üretimini engellemektedir.

Geleneksel yönetim anlayışının önemli temsilcilerinden Taylor, örgütlerde performans ölçütlerinin belirlenmesini ve buna göre ücretlendirme sistemine gidilerek çalışanların motive edilmelerini önerir. Ancak, çoğu kamu kurumu gibi, Emniyet Teşkilatı'nda da etkin bir performans yönetimi uygulaması yoktur. Türk Polis Teşkilatı'na baktığımızda, elemanların seçiminde özensizlik, objektif olmayan bir sicil sistemi, çalıştığı yer ve işe göre düzenlenmeyen herkese aynı ücretin ödendiği ücret sistemi, hala Taylor'un yaklaşık yüzyıl önce önerdiği görüşlerin uzağındadır (Çevik, 2006). Bürokrasinin kronik hastalığı olan 'iş yapmayanın değil, hata yapanın cezalandırılması' Emniyet Teşkilatı'nda oldukça yaygındır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının getirdiği şekilcilik, Emniyet Teşkilatı'nda davranışsal yaklaşımların yerleşmesini engellemektedir. Kişilerden, çerçevesi çizilmiş rollerine uygun davranmaları beklenmekte, ancak onların duygusal ve insani yönleri ihmal edilmektedir. Bir amirin emir vermesiyle, memurun o görevi aynen yerine getirmesi beklenmektedir. Ancak duygusal ve kişisel yönleri ihmal edildiği için, kendisini işine veremeyen bir memur, verilen emirleri kendisini sorumluktan kurtaracak kadar yerine getirmektedir. Oysa ki, iyi motive edilmiş bir çalışan yapması gereken işi, her yönüyle bitireceği gibi, ortaya çıkan yeni sorun ve fırsatlarla da yakından ilgilenecektir. Emniyet Teşkilatı'nda, amirlerin sert tutumlarına, mesleğin zorluğuna ve risklerine karşın alınan ücretin düşük olması da kişilerin mesleki motivasyonunu düşürmektedir.

Emniyet Teşkilatı, sistem yakalaşimleri açısından da eleştiriye uğramaktadır. Yönetime bütünsel, çoklu ve çağdaş bir bakış açısı getiren sistem yaklaşımlarının önerisi, bir teşkilatın, iç ve dış yapısı ve bunların aralarındaki etkileşim göz önüne alınarak, yönetilmesi gerektiğidir (Çevik, 2006). Emniyet Teşkilatı, çevreyi ve dış etmenleri doğru değerlendiremediği gibi, kendi iç dengelerini ve etmenlerini de doğru okuyamamaktadır.

Örgütleri besleyen en önemli unsur insandır. Personel alımlarının, yetiştirilmesinin ve yönlendirilmesinin verimli olması, örgütler açısından son derece hayatidir. Ancak Emniyet Teşkilatı, işlerini ani ve günlük kararlarla yürütmektedir.

Nerede ve ne zaman polis meslek yüksek okulu açılacağı, kimlerin polisliğe alınacağı, hangi ilde ne kadar polis ihtiyacı olduğu konusu ani ve günlük kararlarla belirlenmektedir (Çevik, 2006). Sunulan hizmetlerden bireylerin ve toplumun beklentilerinin karşılanması, çevrenin talep ve beklentilerine göre hizmet sunulması, sistem içi ve birimler arası bilgi akışının iyi olması ve benzeri özellikler açısından da Emniyet Teşkilatı çok ümit vermemektedir. Çevreyi iyi okuyamayanların, geleceğini iyi planlaması mümkün değildir. Asayiş ve terör sorunlarını çözmek için sürekli sayısal artışı öneren ve çözümü sayının çoğaltılmasında bulan Emniyet Teşkilatı'nın, belirtilen problemlere kısa dönemde çözüm bulması imkânsızdır (Çevik, 2006).

Türkiye'de kamu kurumları verimlilik ve etkililiklerini arttırmaya yönelik çeşitli çalışmalar yapmaktadırlar. Sözelimi, bakanlıklarda strateji geliştirme dairelerinin kurulması ve performans denetimine yönelik çalışmalar gibi. Emniyet Teşkilatı'nda da, bu alanda çalışmalar yapılmaktadır. Prof. Dr. Remzi Fındıklı'nın koordinatörlüğünde yapılmakta olan 'Polis Hizmetleri'nde Sivilleşme Alanları' isimli çalışma bu konuda verilebilecek güncel örneklerden bir tanesidir. Ancak geçmişte kamu yönetimi sahasında yapılan bu tip çalışmalar, önemli sonuçlara ulaşmakla birlikte, uygulamaya konmamış, dolayısıyla bunlardan faydalanılmamıştır. Yapılan akademik çalışma ve projelerden faydalanamama, Türk kamu yönetiminin tümünde olduğu gibi Emniyet Teşkilatı'nda da örgütsel ilerlemenin önünde önemli bir engel oluşturmaktadır.

## **2.2. TÜRK EMNİYET TEŞKİLATI VE YENİ KAMU YÖNETİMİ**

### **2.2.1. Minimal Devlet Anlayışı ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve minimal devlet anlayışı ilkelerini benimseyen YKY, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması için, devletin piyasaya müdahale etmemesini, gereksiz kamu hizmetlerinin kaldırılmasını, gerekli olanların mümkünse özel sektöre devredilmesini, mümkün değilse sözleşme ile firmalara gördürülmesini, bu da olmazsa uygulamacı ajanslar eliyle yürütülmesini savunur. Emniyet hizmetleri, devletlerin var oluşları gereği, en temel fonksiyonlarından bir

tanesisdir. Bundan dolayı, emniyet hizmetlerinin, kaldırılması, özel sektöre devredilmesi (özelleştirilmesi), sözleşmeyle özel firmalara gördürülmesi ya da uygulamacı ajanlara devredilmesi mümkün değildir. Bu açıdan devletin küçültülmesi adına Türk Emniyet Teşkilatında yapılabilecekler son derece sınırlıdır:

a) Spor müsabakaları ve konser organizasyonu gibi etkinliklerin güvenliği polis yerine özel güvenlik kuruluşlarınca sağlanabilir. Bu durum, polisin iş yükünü özellikle yoğun çalıştıkları büyük şehirlerde azaltır.

b) Emniyet Teşkilatı'nda, güvenlik dışındaki bazı hizmetlerde sivil memurlar çalıştırılmaktadır. Ancak, sivil memur istihdamı yeterince sağlanmadığı için güvenlik niteliği taşımayan işlerde polislerin çalıştırıldıkları görülmektedir. Emniyet hizmetleri sınıfı personel, belli eğitimden geçerek geldikleri ve diğer memurlardan daha yüksek ücretle çalıştıkları için bu durum insan kaynakları açısından israfa neden olmaktadır. Bu açıdan Emniyet Teşkilatı'nda sivil memur ve sözleşmeli personel sayısı arttırılarak emniyet hizmetleri sınıfı personelden tasarrufa gidilmelidir.

c) Türkiye'de suç oranlarının çok düşük olduğu küçük ilçelerde, alanın çoğunun güvenliğini sağlayan jandarma, küçük olan ilçe merkezinin güvenliğini de fazladan personel istihdamı olmaksızın rahatlıkla sağlayabilir. Ancak, çoğu kez, siyasi nedenlerle bu tip ilçelerde emniyet amirliği kurulmakta ve bu durum büyük para ve personel israfına yol açmaktadır. Nitekim bu tip ilçelerde kurulan adliye teşkilatları kaldırılmış ve en yakın büyük ilçeye ya da il merkezine bağlanmıştır. Aynı yöntem Emniyet Teşkilatı'nda da izlenmeli; bu tip ilçelerde emniyet amirliği kurulmamalı, varsa da kaldırılarak işler jandarmaya devredilmelidir.

### **2.2.2. Kamuda Piyasa Mekanizmalarının Benimsenmesi ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Emniyet hizmetleri yapıları gereği piyasaya bırakılabilecek nitelikte hizmetler olmadığından, bunların devlet tarafından yerine getirilmeleri zorunludur. Emniyet hizmetleri devletçe yerine getirilirken, piyasa mekanizmalarının uygulanabilmeleri sıkıntılı sonuçlar doğurabilir. Türkiye'de kamu hizmetlerinde piyasa mekanizmalarının işletilmesinin önemli örnekleri vardır. Sözelimi belediyelerin sundukları taşımacılık, su ve doğalgaz dağıtımı gibi hizmetler ile sağlık sektöründe devlet hastanelerinin döner

sermaye yapıları gibi. Bu hizmetler kamu tarafından sunulurken vatandaşlar, tıpkı özel sektörde olduğu gibi, müşteri olarak bu hizmetleri satın almakta ve ilgili kurumlar kâr etme hedefi gütmektedirler. Ancak, benzeri yapılanmaların emniyet hizmetlerine uyarlanabilmeleri mümkün değildir. Bu açıdan yapılması gereken emniyet hizmetlerinin kamu tarafından üretilmesi sırasında verimliliği artırıcı yöntemlerin kullanılarak etkin bir hizmet sunumunun sağlanmasıdır.

### **2.2.3. Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kamuya Aktarılması ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Özel sektör-kamu ayrımını kabul etmeyen yeni kamu yönetimi anlayışı, özel sektörde verimliliği arttıran yönetim tekniklerinin kamuyu da verimli hale getirebileceklerini savunur. Türk Emniyet Teşkilatı'nda yakın zamanlardan itibaren performans yönetimi, stratejik yönetim ve toplam kalite yönetimi gibi modern yönetim teknikleriyle ilgili çalışmalar yürütülmektedir. Ancak yapılan çalışmaların yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Yapılan çalışmalar çoğu kez, Cumhuriyet tarihi boyunca yapılan reform çalışmaları gibi, sadece kağıt üzerinde kalmakta ve uygulamaya geçirilememektedir. Bu durumun temel sebebi, yönetimde gelişimin ancak zihniyetteki değişimle mümkün olabileceğinin fark edilemiyor oluşudur. Hazırlanan bazı genelge ya da raporlarla kişilerin mantalitelerinin değişmesi mümkün değildir. Bu alanda değişim, ancak uzun vadeli, planlı ve yoğun çalışmalarla mümkün olabilir. Özel sektör yönetim tekniklerinin başlıcalarının Emniyet Teşkilatı'nda uygulanma durumu ileride ayrıntılı olarak incelenecektir.

### **2.2.4. Yönetişim ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Yönetilenlerin yönetim süreçlerine katılmasını öngören yönetişim, yeni kamu yönetimi anlayışının önem verdiği bir kavramdır. Bu kavram, polis örgütlerinde toplum destekli polislik (TDP) olarak karşılık bulmuştur. Toplum destekli polisliğin önemi tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de artmaktadır.

### **2.2.4.1. Toplum Destekli Polislik (TDP)**

Kamu ve özel kuruluşlar ile polisin bir araya gelerek kamu düzeni ve asayişini sağlayabilmek amacıyla ortak çalışmalar yapmalarını öngören polislik uygulamasına toplum destekli polislik denmektedir (Kavgacı, 1997: 27). Bir başka deyişle, toplum destekli polislik problemleri teşhis etmek ve çözümlenmek amacıyla toplum ve polis arasındaki etkileşim metodudur (Palmer, 1997: 485). Bu anlayışa göre vatandaşlar ve polis, suç önlemeye ilişkin olarak birlikte faaliyetler yürütmektedirler. TDP, polislik faaliyetlerinin yalnızca devlete ve polise atfedilmediği, toplumsal bir işbirliğiyle ve halkın güvenliğinin sağlanması sorumluluğunun paylaşılmasıyla yürütülen bir polislik anlayışdır (Zeki, 2006: 60).

#### **2.2.4.1.1. TDP'nin Ortaya Çıkışı**

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1930'lardan 1960'lara kadar profesyonel polislik, diğer adıyla, geleneksel polislik uygulamaları etkin olmuştur. Bu anlayış, hiyerarşik yapılara, çağrılara etkili cevap vermeye, standartlaşmaya ve motorize devriyelerin kullanımına önem vermiştir. Bu durum, polisin verimliliğini ve saygınlığını arttırmıştır. Ancak, 1960'lı yıllardan itibaren toplumsal sıkıntılar artmış ve profesyonel polislik anlayışı, bunlara çare olamaz hale gelmiştir. Bunu üzerine, bu anlayış sorgulanmaya başlanmıştır. Yapılan araştırmalar ve akademik çalışmalar profesyonel polisliğin, halkı korurken aynı zamanda ona zarar verdiğini de göstermiştir. Bu durum, profesyonel polisliğin gerilemesine yol açmıştır.

İngiltere'de, ABD'ye benzer bir süreç yaşanmış olup, suç oranının sürekli artması üzerine, 1967 yılında İçişleri Bakanlığı, 'birim bölge polisliği' projesini başlatmıştır. Polisin hareket kabiliyetini yükseltmek ve halktan gelen çağrılara daha hızlı cevap verilebilmesi için, her polis amir ve memuruna şahsi telsiz verilmiş, polis devriye mıntıklarındaki yaya devriye faaliyetleri asgarî düzeye indirilmiştir. Buna karşılık, bol miktarda araç devriyesi yapılması ve motorize ekiplerin meydana gelen olaylara süratle müdahale edebilmesi için tedbirler alınmasına karar verilmiştir (Seyhan, 2002: 191). Ancak bu durum, polis ile halkın arasındaki mesafeyi açmış, polislerin kendilerini ayrıcalıklı bir konumda görmelerine sebep olmuş ve suç oranlarının artmasına engel olamamıştır. Polise tanınan geniş imkânlar ve ileri

teknoloji kullanımına rağmen suç oranları artmaya devam etmiştir.1970'lerde yoğunlaşan eleştirilere karşın, 1979'da polis yöneticileri tarafından Toplum Destekli Polislik projesi ortaya atılmış, kısa sürede yankı bulmuş ve Amerika Birleşik Devletleri'nde de uygulanmaya başlanmıştır (Seyhan, 2002:193).

Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1970'li yıllarda öne çıkan takım polisliği kavramına göre, bir polis amirinin emrinde şehrin belli bir bölgesinde belli sayıda polis, 24 saat esasına göre hizmet vermekteydi. Burada amaç, halkla polisi birbirine yaklaştırmak ve polislerin iş tatminini arttırarak daha verimli hizmet sunmaktı. Tam anlamıyla başarıya ulaştığı söylenemese de takım polisliği, polislik hizmetlerinin yerleşmesine katkıda bulunarak toplum destekli polisliğin ortaya çıkmasına katkı sağlamıştır.

1980'li yılların başından itibaren, kamusal hizmetlerde organizasyonel düzeyde farklı yaklaşımlar tecrübe edilmeye başlanmıştır. Bu deneyimler Ulusal Adalet Enstitüsü, Polis Kurumu, Polis Faaliyetleri Araştırma Kurumu ve C. S. Mott Kurumu tarafından desteklenmiştir. New Jersey'de Newark, Massachusett'de Boston, Texas'ta Houston, Michigan'da Flint, California'da Santa Ana ve New York City Polis Birimleri geleneksel yaya devriye stratejilerine toplum destekli ve problem çözümüne dayalı polislik felsefesini uyarlamışlardır. Sonuçta bu çalışmaların, yaya devriye hizmetlerinin toplumsal yaşam kalitesini arttırarak suç korkusunu azalttığı, vatandaşın polise karşı memnuniyetini arttırdığı, polis davranışını vatandaşa karşı olumlu yönde geliştirdiği ve memurların morallerini ve meslek memnuniyetlerini arttırdığı görülmüştür (Yıldırım, 2005: 89) .

#### 2.2.4.1.2. TDP'nin Amacı

Toplum destekli polisliğin temel amacı:

- Vatandaşlarla daha iyi ilişkiler kurmak,
- Suçtan mağdur olma korkusunu azaltmak
- Suç oranlarını azaltmaktır (Bahar, 1998:121 aktaran Yıldırım, 2005:99).

Toplum destekli polislik, yerel problemlerin tanımlanmasında ve çözüm üretilmesinde aynı sosyal alanda yaşayanların katılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Değişik şekillerde polis tarafından başlatılan ve 'toplum destekli polislik' olarak

adlandırılan programlar varsa da, David Bayley'e (1988) göre hepsi dört ana hususu paylaşmaktadır. Bunlar:

- Topluma dayalı suçu önleyici faaliyetler,
- Acil durumlara müdahaleden daha çok proaktif hizmet sunma,
- Polis faaliyetlerinin planlanmasında ve denetlenmesinde halkın katılımı,
- Yönetimin sorumluluğunu alt seviyelere doğru devretme,

hususlarıdır (Bayley, 1988 aktaran Yıldırım,2005: 99).

Sonuç olarak, toplum destekli polislik, yönetim ilkesinin kamu hizmetlerinde ulaşmaya çalıştığı 'vatandaşları yönetim süreçlerine katarak kamu hizmetlerinde verimliliği artırma' hedefinin benzeri bir hedefe sahiptir. TDP, vatandaşla polisi yakınlaştırarak daha etkin bir polislik hizmeti sunmayı ve vatandaş memnuniyetini arttırmayı hedeflemektedir.

#### 2.2.4.1.3. TDP ve Türk Emniyet Teşkilatı

Toplum destekli polislik anlayışının hayata geçirilebilmesi için Türkiye'de çeşitli çalışmalar yapılmış, bu amaçla İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi (İBSM) bünyesinde çalışan suç ve suç önleme komisyonu 'Suçla Mücadelede Toplumsal Katılım' adlı bir proje çalışması yapmıştır. Bu proje kapsamında suçun önlenmesi adına, kamu kurumları, sivil toplum örgütleri ve diğer toplum unsurlarının ortak çalışması önerilmiştir. Bu şekilde yapılacak ortak bir çalışmanın şu yararları sağlayacağı öngörülmüştür:

- Halkın, kurumların ve örgütlerin güvenlikle ilgili beklenti ve taleplerini, daha rahat, açık ve sağlıklı olarak gündeme getirmeleri sağlanmış olacaktır.
- Suçla mücadele için bilgilendirilmiş, bilinçli, tüm üniteleri ile suça karşı bütünleşmiş, kendisini güçlü hisseden ve gelişen suçlara karşı önceden hazırlanan bir topluma doğru önemli bir adım atılmış olacaktır.
- İşlenen suçların yaptırımları konusunda tatmin olmuş bir kamu vicdanı ve aynı zamanda suç işleyenlerin topluma kazandırılmalarını amaç edinen bir kamu anlayışının oluşması sağlanacaktır.

- Toplumun suçla mücadele sorumluluğunun aslında tamamen kendisine ait olduğunu, polisin güvenliğin sağlanmasında bir yardımcı unsur olduğunu anlamasıyla, bu yükümlülüğün ifasında halkın, kurumların ve örgütlerin toplum güvenliği çalışmalarına karar ve uygulama aşamalarında katılımları sağlanarak toplum desteği elde edilecek ve suça karşı daha güçlü ve organize bir mücadele yürütülecektir. Toplum içinde suçla mücadele için yeni anlayışların oluşturulması ve kurumların kurularak bilimsel yaklaşımlara yönelmeleri sağlanacaktır.

- Suç işleyen bireylerin tekrar suç işlememesi, korunmaları ve eğitilmeleri amacına yönelik olarak toplumun ilgili ünitelerinin katkısı temin edilecektir. Toplum güvenliği, işlenen suçlar, suç profilleri ve suçlularla ilgili konularda toplumun doğrudan bilgilendirilmesi sağlanacaktır (İBSM, 2002: 12).

İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı'nın hazırladığı ve 08.07.2003 tarihinde yayınlanan genelgede illerde valiler, ilçelerde kaymakamların başkanlığında 'suçla mücadele yönlendirme komiteleri' kurulması talimatı verilmiştir. Ayrıca komitelerde yılda en az üç defa programın uygulanması ile ilgili sorun ve önerilerin değerlendirilerek, gerekli iyileştirmelerin yapılması istenmiştir. Bu genelge, Türk Emniyet Teşkilatı'nda klasik güvenlik anlayışının terk edilerek, yurttaş odaklı güvenlik hizmeti sunma anlayışının programatik uygulamalarının başlangıcı sayılabilir (Zeki, 2006: 110).

Dönemin Emniyet Genel Müdürü Gökhan Aydıner sağlıklı bir TDP sistemi kurulabilmesi ve sürdürülebilmesi için gerekli tedbirleri Polis Dergisi'nde yazdığı bir makalede şu şekilde sıralamıştır:

- Öncelikle, polisin halkla iç içe olmasına yönelik, polis-halk işbirliğini tesis edici ve geliştirici yöntemler uygulamaya konulacaktır. Böylece halkın polise, polisin halka güveni artacaktır.

- Güvenlik hizmetleri proaktif bir anlayışla yerine getirilecektir. Polis Teşkilatı'nın tüm birimlerince, suçun meydana gelmeden önlenmesine yönelik çalışmalar arttırılacaktır.

- Teşkilat içinde, toplum destekli polislik anlayışına, önleyici hizmetlere katkı sağlayacak bilimsel çalışmalara önem verilecek ve üniversitelerden destek alınacaktır.

- Diğer kurum ve kuruluşlar ile güvenlik konusunda koordineli çalışma en üst seviyede tutulacak, bu konuda her bir kurumun, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların aktif olarak suç ve suçluluğun önlenmesi faaliyetleri içerisine girmeleri sağlanacaktır.

- Özellikle önleyici hizmetler alanında görev yapan polis birimlerinde çalışan personel, toplum destekli polislik yaklaşımını kavrayıp uygulamaya geçirmeleri için eğitim yönünden desteklenecektir.

- Her bölgede, ilde toplumun yapısına uygun toplum destekli polislik hizmetinin uygulamaya konulması sağlanacaktır.

- Suçların önlenmesi amacıyla yönelik olarak halkla kolay diyalog kurabilecek nitelikte yaya devriyelerin görevlendirilmesi ve bu devriyelerin bölgelerindeki esnaf, mahalle, site yönetimi veya okul-aile birliği toplantıları gibi sosyal etkinliklere katılması sağlanacaktır.

- Suç konusunda katkı sağlayabilecek kurum-kuruluş temsilcileri, sivil toplum örgütleri ve vatandaşlar ile ‘Huzurlu ve Güvenli Toplum’ amaçlı danışma toplantıları yapılacaktır.

- Polis Eğitim kurumlarında ve hizmet içi eğitimlerde, toplum destekli polislik konusu kapsamlı bir şekilde ele alınacaktır.

- Bilimsel faaliyetlerin merkezi olan üniversitelerde Suçla Mücadele/Suç Önleme Araştırma ve Eğitim Merkezleri oluşturulması yönünde çaba sarf edilecektir (Aydıner, 2004).

Türkiye’de TDP anlayışının uygulanması adına yapılan çalışmaların başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- Vatandaşların ifadelerinin polis merkezine götürmeden olay yerinde alınması,
- Bazı tebligatların vatandaşların ayağına gidilerek yapılması,
- İl emniyet müdürlüklerince vatandaşlarla birlikte huzur toplantıları yapılması,
- Polis tarafından sunulan hizmetlerin ve vatandaşlardan beklentilerin belirtildiği kitap, dergi, broşür gibi yayınların basılıp dağıtılması,
- Toplum güvenliği konusunda çeşitli konferanslar düzenlenmesi,

- Vatandaşların duygu ve düşüncelerini öğrenmek amacıyla anketler yapılması.

#### **2.2.4.2. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri**

Yayınlanan genelgeler, yazılan makaleler ve yapılan çalışmalara rağmen Türkiye’de toplum destekli polislik anlayışının tam olarak oturduğunu söylemek mümkün değildir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetimi için yeni bir paradigma olduğu gibi, toplum destekli polislik anlayışı da polislik hizmetleri için yeni bir paradigmadır. Gelenekleri olan, köklü ve büyük bir kurumda paradigma değişikliğinin de yoğun çaba gerektireceği ve zaman alacağı açıktır. Bu açıdan, TDP anlayışının Türk Emniyet Teşkilatı’nda oturması için TDP sürekli bir hedef haline getirilmelidir. Daha sonra, bu hedefe ulaşma adına ayrıntılı bir yol haritası çıkarılmalı ve hazırlanan planlar sistematik, yoğun ve sürekli bir şekilde uygulanmalıdırlar. Aksi halde plansız, düşük yoğunluklu ve münferit çabalarla bir paradigma değişikliğinin gerçekleştirilmesi imkânsızdır.

#### **2.2.5. Yerelleşme ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Emniyet hizmetlerinin Türkiye’de yerel yönetimlere devri anayasal olarak mümkün değildir. Anayasa, yerel yönetimlere yalnızca yerel nitelikteki hizmetleri görme görevini vermiş, diğer tüm hizmetleri merkezi idarenin uhdesine bırakmıştır. Emniyet hizmetleri gibi hassas hizmetlerde yerelleşme merkezin taşradaki temsilcisi olan mülki idare amirleri ve emniyet müdürlerinin geniş yetkilere sahip olarak taşradaki ihtiyaçları yerinde çözmeleriyle sağlanabilir.

Türk İdare Sistemi’nde valiler devletin illerdeki temsilcisi olarak yetki genişliği esasına göre önemli yetkilere sahiptirler. Valilerin yetkilerinin en geniş olduğu alanların başında da emniyet hizmetleri gelmektedir. Bunun yanında adli kolluk hizmetlerinin amiri olan savcılarının yetkileri, mevzuatta yapılan son değişikliklerle birlikte daha da genişlemiştir. Bu açıdan taşrada emniyet hizmetlerinin yürütülmesinde yetki sorunları bulunmamaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının üzerinde durduğu, sorun çözmek yerine, sorunların çıkmasına engel olma prensibi açısından Emniyet Teşkilatı, bürokrasideki gelişmiş

kurumlardan bir tanesidir. Emniyet Teşkilatı'nda temelde idari ve adli kolluk ayırımı vardır. İdari kolluk hizmetlerinden mülki idare amirleri sorumlu olup, amacı, suç işlenmesini önlemek ve suçluluğu azaltmaktır. Bu durum 'emniyet' kavramıyla açıklanmaktadır. Adli kolluk hizmetlerinin amiri savcılar olup, amacı, işlenen suçların faillerinin bulunup adalete teslim edilmesidir. Bu durum ise, 'asayiş' kavramıyla açıklanmaktadır. YKY'nin üzerinde durduğu prensip, idari kolluk hizmetleri ile Emniyet Teşkilatı'nda uygulanmaktadır.

İdari kolluk hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli düzenlemeler mevcuttur. Bunlardan en önemlisi hafta içi her gün öğleden önce saat on birde illerde valilerin ve ilçelerde kaymakamların başkanlığında jandarma komutanının ve emniyet müdürü/amirinin katılımıyla gerçekleştirilmesi zorunlu olan 'emniyet toplantıları'dır. Bu toplantılarda il ve ilçelerin emniyet durumları ve alınması gereken tedbirler tartışılmaktadır. Söz konusu toplantıların taşrada genel emniyet hizmetlerine ve önleyici kolluk hizmetlerine bir düzen getirdiği görülmektedir.

#### **2.2.6. Stratejik Planlama, Yönetim ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde 2006 yılında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu (KMYTK) tüm kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü de Kamu İdarelerinde Stratejik Plan Hazırlamaya Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereği olarak 'Stratejik Plan Çalışma Grubu' kurmuş ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın yayınladığı kılavuz çerçevesinde 'Stratejik Plan Hazırlık Programı'nı hazırlayarak 07.12.2006 tarihinde DPT'ye göndermiştir. 2009-2013 yıllarını kapsayan stratejik plan bu çerçevede hazırlanmıştır (EGM, 2008: 6).

Stratejik planda, Emniyet Teşkilatı'nın tarihi ve gelişimi, teşkilat yapısı incelenmiş, stratejik plan süreci anlatılmış, kurumun misyonu ve vizyonu izah edilmiştir. Burada kurumun misyonu şu şekilde açıklanmıştır:

“Atatürk ilke ve inkılapları doğrultusunda, demokratik, laik, sosyal hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı ve tarafsızlık ilkelerine bağlı kalarak yasalar ve evrensel değerlerin ışığı altında bireylerin temel

hak ve özgürlüklerinin korunmasına, toplumun düzen, barış, huzur ve güvenlik içerisinde yaşamasına imkân sağlayan bir ortamın oluşturulmasına ve korunmasına katkı sağlamaktır.” ( EGM, 2008: 27)

Kurumun vizyonu ise şu şekilde belirtilmiştir:

“Düzen, barış, huzur ve güvenliği bozmak isteyenleri caydıran, bozanları tüm delillerle hızlı yakalayan, kamu güvenlik politikalarının oluşturulmasına katkı sağlayan, mutlu personeli ve insan merkezli kaliteli hizmetleriyle güven veren örnek bir teşkilat olmaktır.”( EGM, 2008: 31).

Bu arada, kurumun iç değerlendirmesinde üstünlüklerini, gelişmeye açık alanlarını ve dış değerlendirmesinde karşı karşıya bulunduğu fırsat ve tehditleri içeren SWOT analizi yapılmıştır. Bunu takiben, kurumun ilke ve değerleri verilmiştir. Burada şeffaflık, verimlilik, takım ruhu ve dayanışma duygusu, sürekli gelişim, profesyonellik ve uzmanlık, hesap verebilirlik, yüksek ahlak ve disiplin anlayışı, polis meslek etiği, hızlı ve kaliteli hizmet, güvenilirlik, çağdaşlık, insan odaklılık, iletişime açıklık, cesaret ve özveri değer ve ilkeleri üzerinde durulmuştur.

Planın en önemli bölümü olan stratejik amaç ve hedefler bölümünde, adli ve önleyici hizmetler, suçla mücadele, insan kaynakları, denetim ve danışma hizmetleri, uluslararası ilişkiler, destek hizmetleri, suç ve suçluluğun gelişiminin objektif olarak gözlenmesine imkân verecek bir alt yapının oluşturulması, trafik hizmetleri, bilimsel çalışmalar ve polisiye faaliyetler, halkla ilişkiler alanlarındaki stratejik amaç ve hedefler belirtilmiştir. Ayrıca, verimlilik, kalite ve rekabet anlayışı çerçevesinde kurumda oluşturulması gereken performans ölçütlerinin teorik temelleri verilmiş ve son olarak da, KMYTK'nin gereği olarak analitik bütçe planları verilmiştir.

#### ***2.2.6.1. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri***

Emniyet Teşkilatı'nda stratejik planlama çalışmaları, diğer modern yönetim tekniklerinin uygulama çalışmaları gibi, yakın zamanda başlamıştır. Stratejik planlamanın çıkış noktasını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun tüm kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirmesi oluşturmuştur. Stratejik plan, ihtiyaçtan değil, kanuni zorlamadan dolayı ortaya çıktığı için, kurumun geleceğindeki belirsizlikleri en aza indiren somut bir gelişim

planı ve yol haritası olmaktan çok ilgili literatürdeki teorik söylemlerin Emniyet Teşkilatı'na uyarlanmış bir şekli görünümündedir. Ayrıca, planın tepeden ineci bir anlayışla hazırlanmış olması, personelin ilgili hedefleri benimsemesini zorlaştıracaktır.

Diğer modern yönetim teknikleri gibi, stratejik planlama ve yönetim de kurumlarda paradigma değişimini gerektirmektedir. Bilindiği gibi, paradigma değişimleri tepeden inen plan ve projelerle gerçekleştirilemezler. Tersine uzun vadeli, planlı, personeli de içine alan, sistemli ve sürekli gayretlerin sonucu olarak meydana gelebilirler. Bu çerçevede etkin bir stratejik yönetim ortaya konabilmesi için yapılması gerekenler özetle şöyledir:

- Stratejik planda teorik temelleri verilmiş olan ve etkin bir performans yönetimi ile müşteri odaklı yönetimin de temeli olan objektif performans ölçütleri ayrıntılı bir şekilde hazırlanarak uygulanmalıdır.
- Planda verilmiş olan stratejik hedeflere ulaşabilmek için ayrıntılı yol haritaları çıkarılmalı ve en alt kademelere kadar uygulanmaları temin ve takip edilmelidir.
- Stratejik hedefler, yapılacak eğitim ve bilgilendirme çalışmaları ile personele benimsetilmelidir.
- Hazırlanan analitik bütçelere uyulmalı varsa aksayan yanları revize edilmelidir.
- En alttan tepe yönetime kadar kurum yöneticileri, stratejik yönetim konusunda eğitime tabi tutulmalı ve süreçlere katılmaları sağlanmalıdır.

### **2.2.7. Performans Yönetimi ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Türk kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi, Emniyet Teşkilatı'nda da performans değerlendirmesi adına yapılan en önemli çalışma, yıllık olarak doldurulan personel sicilleridir. Bir memurun sicili, birinci ve ikinci sicil amiri tarafından doldurulmakta ve bu notların ortalaması, memurun o yılki sicil notu olmaktadır. Personelin tayin ve terfilerinde sicil notları temel bir kriter olarak ele alınmaktadır. Rütbe sistemi bulunan Emniyet Teşkilatı'nda personelin sicil notlarına bağımlılığı, diğer kamu kurumlarından daha fazladır.

Emniyet Teşkilatı'nda sicil sistemi, etkin ve adil olmaktan oldukça uzaktır. Çünkü personel sicillerindeki bölümler, personelin objektif mesleki performansından ziyade, subjektif kişisel özellikleriyle alakalıdır. Ayrıca, amirler, astlarının sicillerini doldururken başvuracakları objektif performans kriterleri bulunmadığından tamamen kendi subjektif kanaatlerine göre değerlendirme yapmaktadırlar. Bu sebeple, sicil raporlarına geçen tüm kıstaslar, öznel, yani görecelidir. Sicil raporu düzenleme yetkisi olan bireyin, olayları algılama biçimi, aile kültürü, siyasi bakış açısı, çevresel faktörler, örgüt kültürü, en önemlisi eğitimi, sicil raporlarına yansiyacaktır (Aslantaş, 2004). Bununla beraber ikinci sicil amirlerinin özellikle büyük birimlerde memurları tanıma imkânları da yoktur. Mesela, bir il emniyet müdürlüğünü göz önüne aldığımızda, il merkezinde çalışan tüm personelin birinci sicil amiri, kendisine en yakın birim amiri, ikinci sicil amiri ise, il emniyet müdürüdür. Personelin sicil notu hesaplanırken her iki sicil amirinin vermiş olduğu sicil notunun ortalaması alınmaktadır. Ancak özellikle büyük şehirlerde, il emniyet müdürlerinin, performansını değerlendirmek amacıyla sicil raporunu doldurdukları personelin çoğunu bizzat tanımaları mümkün olmadığı gibi, sergilemiş oldukları performans düzeyini de bilmeleri imkânsızdır. Hal böyle olunca, birinci sicil amirinin değerlendirmesi önem kazanmaktadır (Şenyayla, 2005: 48-49). Pratikte ilk sicil amirinin subjektif değerlendirmesine kalmış olan bu sistem, amirin memuru ezebilmesi için bir araca dönüşebilmektedir. Memurlar düzgün sicil notu almak adına amirlerine iyi görünmeye çalışmaktadırlar.

Personelin performansını arttırma adına tüm kamu yönetiminde olduğu gibi, Emniyet Teşkilatı'nda da ödül ve ceza sistemi bulunmaktadır. Bu alanda görülen en temel iki ödül, takdirname ve para ödülleri'dir. Ancak bu ödüllerin dağıtılmasında etkinlikten söz etmek mümkün değildir. Ödüllendirme sisteminin teşkilattaki her birim ya da pozisyon için ayrı ayrı belirlenecek başarı kriterleri doğrultusunda ortaya konacak yüksek performans ile ilişkilendirilmemiş olması ve genel olarak uygulanması, icracı olarak nitelendirilebilecek birimlerde çalışan personel için özendirici olmakla birlikte, Emniyet Teşkilatı'nın geneli için değerlendirildiğinde huzursuzluğa ve motivasyon eksikliğine sebebiyet verdiği söylenebilir. Örneğin, Emniyet Teşkilatı'nda asayiş, kaçakçılık ve olay yeri inceleme birimlerinde çalışanlar, normal görevlerini yaptıkları halde, para ödülü veya takdirname ile ödüllendirilirken, polis merkezlerinde çalışan ya da büro hizmetleri ifa edenler ise

normalden daha fazla gayret ve performans sergilemeler bile, para ödülü ile ödüllendirilmemektedirler (Şenyayla, 2005: 50). Bunun yanında ilçelerde ya da küçük illerde çalışan personel mesleki amirleri ve mülki idare amirleri ile daha yakın ilişki kurmakta, böylece daha rahatlıkla ödül alabilmektedirler.

Cezalandırma sistemi ise, bürokrasinin kronik hastalığının sonucu olarak düşük performansı değil, hatayı cezalandırmaktadır. Daha çok iş yapan personelin hata yapma ihtimali daha yüksek olduğundan dolayı, bu durum sıkı çalışanı cezalandırma, çalışmayanı da cezalandırmama sonucunu doğurmaktadır. Bununla beraber amirler, sıkı çalışan ve verimli olan personele daha çok yüklenmekte, düşük performanslı personelle uğraşmak istemediklerinden, mümkün olduğunca onlara fazla iş vermemektedirler. Bu durum, personelin performansını arttırmak yerine, onları düşük yoğunlukta çalışmaya teşvik etmektedir.

Emniyet Teşkilatı'nda performans yönetimi adına çok önemli olabilecek bir husus da, terfilerdir. Terfiler, rütbe sisteminin geçerli olduğu teşkilatta, amir sınıfının performansını teşvik ve ödüllendirme adına kullanılabilir. Ancak bu alanda da etkin bir performans teşviğinden söz etmek mümkün değildir. İlgili mevzuata göre terfiler, kıdem ve liyakat esaslarına göre yapılmaktadır. Ancak daha önce de belirtildiği gibi sicil ve ödüller gibi liyakati oluşturan unsurlar adil ve dengeli olmadığı için liyakat unsuru da yara almaktadır. Bu alanda bir diğer sıkıntı da şudur; terfiler, kişilerin bireysel başarı durumuna göre değil, toptan veya grup halinde yapılmakta, aynı devreler aynı anda toptan terfi ettirilmektedir (Fındıklı, 2000: 191-192).

Terfilerde özellikle de mesleğin zirvesi olan 1. sınıf emniyet müdürlüğüne yükselmede siyasi etkenler de rol oynamaktadır. Ayrıca il emniyet müdürlüğü ve daire başkanlığı gibi önemli konumlara gelmede de siyasi etki vardır. Bu durum meslekteki liyakat ilkesine zarar vermekte, mesleğinde zirveye çıkmayı hedefleyen önu açık personelin performansını olumsuz etkilemektedir.

Emniyet Teşkilatı'nda objektif bireysel performans kriterleri bulunmadığı gibi, birimlere özel performans kriterleri de bulunmamaktadır. Yapılan suç istatistikleri bütünlük oluşturmaktan ve ayrıntılı bir analiz yapmaktan uzaktır. Bu durum, kurumun ve birimlerin performans durumunun tespitini engellemekte ve kurumsal bir performans yönetiminin oluşturulmasını engellemektedir.

### **2.2.7.1. Sonuç Odaklılık ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerinden bir tanesi, kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması için ‘süreç değil sonuç odaklı’ olunmasıdır. Ancak kamu yönetiminde süreç odaklılıktan sonuç odaklılığa geçiş ancak etkin stratejik yönetim ve performans yönetimiyle mümkündür. Objektif performans kriterlerinin tespiti, personelin ve kurumların bu kriterlere göre değerlendirilmeleri ve daha yüksek bir performans için teşvik edilmeleri ile bireyler ve kurumlar süreç odaklı bakış açılarını terk ederek sonuç odaklı bakış açıları kazanacaklardır.

Türk kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi, Emniyet Teşkilatı’nda da etkin stratejik yönetim ve performans yönetiminin oluşturulamaması, kişi ve kurumların sonuç odaklı olmalarını engellemektedir. Çalışmayan değil, hata yapanın cezalandırılması ve polislik mesleğinin bu konuda önemli riskler içermesi, sicil notlarının amirlerin bireysel kanatlarına göre verilmesi gibi etkenler, personeli süreçlerde, yani mevzuatı uygulamada son derece dikkatli olmaya, sonuçlara ise daha az önem vermeye teşvik etmektedir.

### **2.2.7.2. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri**

Emniyet Teşkilatı’nda etkin bir performans yönetimi ortaya konabilmesi ve süreç odaklılıktan sonuç odaklılığa geçilebilmesi için yapılması gerekenler şunlardır:

- Bireylerin performanslarının değerlendirilmesi için objektif performans kriterleri belirlenmelidir. Sicil notları bireylerin kişilik özelliklerine ve amirlerin subjektif değerlendirmelerine göre değil, bu kriterlere göre verilmelidir.
- Sicil üstleri astlarını daha gerçekçi değerlendirmek ve ortak bir görüş oluşturmalarını sağlamak için, sicil vermeden önce bir eğitime tabi tutulmalıdırlar. (Tortop, 1999: 131; Zengin, 1986: 80-81 aktaran Ayasılı, 2005: 97).
- Farklı birimlerde, pozisyonlarda ve bölgelerde çalışan personel için kendi şartlarına uygun performans kriterleri belirlenmeli, ödüller ve cezalar da buna göre verilmelidir.

- Personelin ve amirlerin hata yapma korkusuyla çalışma şevkinin kırılmaması için Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan 'Affetme Kuponu' benzeri bir uygulamayla, verimli personelin yaptığı belli sayıda hata tolere edilmelidir.
- Tayin ve terfiler için objektif kriterler getirilmeli, tayin ve terfilerin bu kriterlere göre yapılması sağlanarak siyasi etki elimine edilmelidir.
- Toplu terfi sisteminden vazgeçilmeli ve terfiler bireysel hale getirilmelidir.
- Performans yönetimi konusunda personele ve yöneticilere eğitim verilmelidir.
- Personele performansları konusunda geri besleme yapılmalı, olumlu ve olumsuz yanları gösterilerek neler yapmaları gerektiği izah edilmelidir.
- Teşkilatın genel performansı, merkez ve taşra birimlerinin performansları ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmeli ve performansın yükseltilmesi adına neler yapılması gerektiği tespit edilmelidir. Elde edilen sonuçlara göre sonraki yıllar için kurumsal ve birimsel yol haritaları çıkarılmalıdır.

### **2.2.8. İnsan Kaynakları Yönetimi ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Türk Emniyet Teşkilatı, insan kaynakları yönetimi yönüyle geleneksel kamu yönetimi anlayışının tipik özelliklerini göstermektedir. Emniyet Teşkilatı'nın personel yönetimi esas itibarıyla şöyledir:

a) Polis memurluğu ve amirliği, personele ömür boyu istihdam garantisi veren bir meslektir. Memurların kariyerleri ve özlük hakları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nin garantisi altındadır. Emniyet hizmetleri sınıfında sözleşmeli statü bulunmamaktadır. Memur ücretlerinde azaltım söz konusu olmadığı gibi, YKY'nin önerdiği, performansa dayalı ücretlendirme ve iş garantisinin ortadan kalkması uygulamaları da mevcut değildir.

b) Tüm devlet memurları, kıdem, rütbe ve görevlerine göre belirlenmiş maaş ve emeklilik haklarına haizdirler. Polis memurları ve amirleri ise, diğer devlet memurlarına göre mesleğin 'yıpranma payı'ndan dolayı, daha erken emekli olma hakkına sahiptirler.

c) Memur ve amirlerin görevleri, DMK, Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu (PVSK) ve diğer kanun ve düzenlemelerle belirtilmiştir.

d) İl valileri ve il emniyet müdürleri, il içinde personel görevlendirme konusunda yetkili olmakla birlikte, personel alımı, özlük işeri, tayin ve terfileri merkezden yapılmaktadır. Bu yönüyle, taşra idarecilerinin kendi personelleri üzerinde kısmi tasarruf hakları mevcuttur.

e) Personel yönetiminde 'insan kaynakları yönetimi' gibi özel sektör kaynaklı kavramlar kullanılmaya başlanmıştır.

f) Emniyet Teşkilatı'nın diğer kamu kurumlarıyla arasındaki personel hareketliliği oldukça sınırlıdır olup; diğer kurumlardan personel alımı ve diğer kurumlara personel gönderme istisnai durumlardır.

g) Emniyet Teşkilatı'na personel sağlayan Polis meslek yüksek okulları (PMYO), Polis meslek eğitim merkezleri (POMEM), Polis Akademisi ve Polis Koleji'ne öğrenci alımları yarışma sınavları ile yapılır. Sivil personel de, Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) sonucuna göre alınır.

h) Emniyet Teşkilatı'nda rütbe sistemi ve rütbeye dayalı kariyer ve hiyerarşi mevcuttur. Her rütbedeki personelin yapabileceği görevler bellidir. Personel gerekli şartları sağladığı zaman üst rütbelere ve görevlere gelebilir. Emniyet hizmetleri sınıfı personelin rütbeleri, meslek dereceleri ve görev ünvanları tablo 3.1.'de verilmiştir.

i) 2001 yılından itibaren polis memuru olmak isteyenlere PMYO'da 2 yıl okuma zorunluluğu getirilmesi, 4 yıllık üniversite mezunlarının 2005 yılından itibaren sınavla teşkilata alınıp 6 aylık POMEM eğitimi sonucu teşkilata katılmaları, PMYO mezunlarının yüksek öğretime teşvik edilmeleri, yüksek lisans ve doktoralı personele ek kıdem verilmesi sonucu personelin eğitim durumunda ve kalitesinde artış gözlemlenmektedir. Bu durum tablo 3.2.'de açıkça görülmektedir.

**Tablo 3.1.** Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensuplarının Rütbeleri, Meslek Dereceleri ve Görev Ünvanları

RÜTBE	MESLEK DERECESESİ	GÖREV ÜNVANI
Sınıf Üstü Emniyet Müdürü	Derece Üstü	Emniyet Genel Müdürü
1. Sınıf Emniyet Müdürü	1	Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, Polis Akademisi Başkanı, Emniyet Müdürü APK Uzmanı.
1. Sınıf Emniyet Müdürü	2	Daire Başkanı, Birinci Hukuk Müşaviri, Akademi Başkan Yardımcısı, Dekan Yardımcısı, Polis Meslek Yüksekokulu Müdürü, İl Emniyet Müdürü, Polis Başmüfettişi, Emniyet Müdürü Polis Akademisi Öğretim Görevlisi, Emniyet Müdürü APK Uzmanı, Polis Koleji Müdürü, Polis Eğitim Merkezi Müdürü, Polis Akademisi Uygulamalı Eğitim Merkezi Müdürü, Cumhurbaşkanlığı Koruma Müdürü, TBMM Koruma Müdürü, Başbakanlık Koruma Müdürü, Moral Eğitim Merkezi Müdürü.
2. Sınıf Emniyet Müdürü	3	Daire Başkan Yardımcısı, Enstitü Sekreteri, Polis Meslek Yüksekokulu Müdür Yardımcısı, Öğretim Görevlisi, Polis Okulu Öğretmeni ve Kriminal Polis Laboratuvarı Müdürü, İl Emniyet Müdür Yardımcısı, Polis Akademisi Bölüm Başkanı, Polis Müfettişi, Hukuk Müşaviri, Moral Eğitim Merkezi Müdürü, Polis Eğitim Merkezi Müdür Yardımcısı, Polis Akademisi Uygulamalı Eğitim Merkezi Müdür Yardımcısı, Polis Koleji Müdür Yardımcısı, Cumhurbaşkanlığı Koruma Müdür Yardımcısı, TBMM Koruma Müdür Yardımcısı, Başbakanlık Koruma Müdür Yardımcısı, Emniyet Müdürü APK Uzmanı.
3. Sınıf Emniyet Müdürü	4	Moral Eğitim Merkezi Müdür Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Şube Müdürü, İlçe Emniyet Müdürü, Öğretim Görevlisi
4. Sınıf Emniyet Müdürü	5	Şube Müdürü, İlçe Emniyet Müdür Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Şube Müdür Yardımcısı, Öğretim Görevlisi
Emniyet Amiri	6	İlçe Emniyet Amiri, Bürolar Amiri, Birlik Amiri, Çevik Kuvvet Grup Amiri, Ekipler Amiri, Tim Amiri, Büro Amiri, Trafik İstasyon Amiri, Sınıflar Amiri, Öğretim Görevlisi.
Başkomiser	7	Karakol Amiri, Büro Amiri, Çevik Kuvvet Grup Amiri, İlçe Emniyet Komiseri, Birlik Amiri, Tim Amiri, Trafik İstasyon Amiri, Trafik Kayıt ve Tescil Büro Amiri, Karakol Amir Yardımcısı, Sınıflar Amiri, Grup Amiri, Öğretim Görevlisi
Komiser	8	Grup Amiri, Ekip Amiri, Tim Amiri, Büro Amiri, Karakol Amir Yardımcısı, Sınıflar Amir Yardımcısı, Sınıf Komiseri, Trafik İstasyonu Amir Yardımcısı, Öğretim Görevlisi.
Komiser Yardımcısı	9	Grup Amiri, Ekip Amiri, Tim Amiri, Büro Amiri, Karakol Amir Yardımcısı, Sınıflar Amir Yardımcısı, Sınıf Komiseri, Öğretim Görevlisi.
Polis Memuru	10	Büro Memuru, Ekip Memuru, Tim Memuru, Karakol Memuru, Nokta Memuru, Devriye Memuru, Koruma Memuru, Trafik Memuru, Telsiz Memuru, Memur.

(pa.edu.tr, 2008)

**Tablo 3.2.** Emniyet Teşkilatı Tahsil Durumu

TAHSİL	YIL	YÜZDE	YIL	YÜZDE	YIL	YÜZDE
	2005	%	2006	%	2007	%
YÜKSEKOKUL VE ÜNİVERSİTE	78.208	40,57	111.631	56,35	137.074	66,93
LİSE	101.828	52,83	75.529	38,12	58.415	28,52
ORTAOKUL	9.540	4,94	8.046	4,06	6,718	3,28
İLKOKUL	3.201	1,66	2,908	1,47	2.619	1,27
TOPLAM	192.777	100	198.114	100	204,826	100

(EGM, 2008:48)

### **2.2.8.1. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri**

Emniyet Teşkilatı'nda insan kaynakları yönetimi ve politikasında karşılaşılan temel sorunlar:

a) Özellikle büyük şehirlerde polisin çalışma saatleri diğer kamu görevlilerine göre fazla olduğu gibi, personel üst amirlerin keyfi tavırlarından ötürü normal mesai saatleri dışında fazla çalışmak durumunda kalmaktadır.

b) Ücretler işin yoğunluğu ve riskleri de göz önüne alındığında tatmin edici olmaktan uzaktır. Özellikle kariyer meslek sahibi olan polis amirleri, diğer kamu kurumlarındaki kariyer meslek sahipleriyle (kaymakam, uzman, müfettiş, kontrolör) benzer nitelik ve eğitime sahip olmalarına rağmen onlardan daha düşük ücret almaktadırlar.

c) Terfi ve tayinlerde etkili olan sicil notları, farklı birimlerde aynı kriterlere göre ve amirlerin subjektif değerlendirmelerine göre verilmektedir. Bu durum, adaletsizliklere ve amirlerin mutlak hakimiyetine yol açmaktadır. Temeli disiplin anlayışına dayanan bu yapılanmaya personelin yükselmesine etki eden sicil notu da eklenince Göksu'nun (2002: 75) belirttiği gibi ast emirlere 'gönüllü' olarak uymaktadır (Ayaslı, 2005: 96).

d) Polis amirlerinin farklı kaynaklardan gelmeleri, teşkilat içerisinde huzursuzluğa ve uyumsuzluğa yol açmaktadır. Polis amirlerinin geldikleri kaynaklara bakıldığında durum biraz daha netleşmektedir (Öztürk, 2005 aktaran Ayasılı: 103):

- 1- Polis Koleji ve Polis Akademisi mezunu olanlar.
- 2- Genel liseyi bitirenlerden Akademi'ye sınavla alınanlar.
- 3- Polis memuru iken sınavla komiser yardımcısı olanlar.
- 4- Polis memuru iken, üniversite bitirip komiser yardımcısı olan ve Akademi mezunlarıyla aynı hakka sahip olanlar.
- 5- Orta K'lı olup da fakülteyi bitirenler.
- 6- Kaymakamlıktan Emniyet'e geçenler.

e) Mesleğin diğer kamu görevlerinden daha büyük riskler taşımasından ötürü personelin hata yapıp ceza alarak kariyerlerinin zedelenme riski daha yüksektir. Bu durum personeli hata yapmamak için risk almamaya ve iş yapmamaya itmektedir.

f) Ödül sisteminde operasyonel birimlerin ödül almalarının daha kolay olması dengesizliklere yol açmaktadır. Ödüllendirme yaparken, üstün astı kendisine yakın görmesine göre ödüllendirmesi de, yine çalışanlar arasında bir çatışmaya yol açmaktadır (Ayasılı, 2005: 145).

g) Hangi rütbeden ne kadar personel bulunması gerektiği objektif ve gerçekçi biçimde tespit edilmemiştir. Herhangi bir eleme sisteminin olmamasının yanında, iyi bir personel planlamasının olmaması, durumu daha da kritik hale getirmektedir. Bu şekil ile otomatik terfi sisteminin büyük bir amir enflasyonu doğurduğu ve özellikle üst rütbelerde yığılmalar ortaya çıktığı açıktır (Gültekin ve Özcan, 1999:74) Bu türden uygulamalar sonucu örgüt içinde emniyet müdürlüğü rütbesine kadar rahat bir yükselme söz konusu olduğundan, emniyet müdürlüğü rütbesinde büyük tıkanma ve yığılmalar meydana gelirken orta kademelerde amir sıkıntısı ortaya çıkmaktadır (Ağıcı, 1982:45, aktaran Ayasılı, 2005: 114). Üst kademelerdeki yığılma Tablo 3.3.'te açıkça görülmektedir.

**Tablo 3.3.** Emniyet Teşkilatı mensuplarının rütbelere göre dağılımları.

Yıllar	Sınıf Üstü Emniyet Müdürü	1/1. Sınıf Emniyet Müdürü	½. Sınıf Emniyet Müdürü	2. Sınıf Emniyet Müdürü	3. Sınıf Emniyet Müdürü	4. Sınıf Emniyet Müdürü	Emniyet Amiri	Başkomiser	Komiser	Komiser Yardımcısı	Polis Memuru	Sivil Memur	Toplam
2002	1	21	723	629	586	531	1411	4137	3359	3572	155235	20917	191180
2003		22	772	661	428	904	1369	4001	3459	2987	156726	19925	191225
2004	1	19	794	681	389	806	1945	4053	2676	2801	157737	18404	190306
2005	1	17	815	674	486	920	2291	3644	3113	1985	161098	17733	192777
2006		15	832	596	850	888	2487	3319	2697	2154	167358	16918	198114
2007	1	13	895	635	741	1191	3163	2718	2859	1757	173537	17318	204826

(EGM, 2008:47)

h) Alt, orta ve üst yönetim kademeleri ile bu kademelerde bulunacaklarda ve üst kademelere geçişlerde aranacak koşullar objektif ve kesin olarak belirlenmemiştir (Kula, 1987: 166 aktaran Ayasılı, 2005: 114). Üst kademlerdeki aşırı yığılma sonucu yukarılarda boş kadro sayısı oldukça sınırlıdır. Terfi ve tayinlerde objektif kriterlerin bulunmaması ve kadro darlığı, kurumu ve personel politikalarını siyasi müdahalelere açık hale getirmektedir. Emniyet Teşkilatı'nın tepesinde meydana gelen tıkanıklık, polis yöneticilerini, esas fonksiyonları olan polislikten politik destek aramaya yöneltmiştir. Polis amirlerinin daha üst rütbeye terfi edebilmek için politikacıların yardımlarına ihtiyaçları olduğunu bilmeleri, oldukça politize olmuş teşkilatın daha da fazla politize olmasına katkıda bulunmaktadır (Fındıklı, 2000). Bu durum, özellikle 1. sınıf emniyet müdürleri için vahim hale gelmiştir. Terfileri geldiği halde daha aktif görevlerde görev almak isteyen 1. sınıf emniyet müdürleri kendilerine uygun pozisyonlara gelebilmek için ya mahkemelere ya da baskı gruplarına (politikacı, medya, mafya vs.) başvurumaktadırlar (Gültekin, 1997:129).

i) Askerliğin, doktora ve master derecelerinin, yurt dışı misyon koruma görevleri gibi unsurların kıdeme sayılması konusunda rahatsızlıklar mevcuttur.

Bu sorunlara karşı önerilebilecek çözüm yolları şunlardır:

a. Çalışma saatleri aşırı olmayacak şekilde personel planlaması ve düzenlemesi yapılmalı, personelin keyfi olarak fazla çalıştırılmalarının önüne geçilmelidir.

b. Emniyet Teşkilatı mensuplarına, gümrük muhafaza ve orman muhafaza memurları gibi ek ücretlendirme getirilmelidir. Polis amirlerinin ücretleri muadilleri olan kariyer meslek mensuplarıyla denk düzeye çekilmelidir.

c. Objektif performans kriterleri getirilerek siciller bu kriterlere göre doldurulmalı ve sicil doldurmada keyfiliğin önüne geçilmelidir. Ayrıca farklı birimlerdeki çalışanların tabi oldukları kriterler farklı olmalıdır.

d. Polis amiri kaynakları, yeniden düzenlenmeli ve amirlerin ortak bir kaynaktan gelmeleri sağlanmalıdır.

e. Mesleğin riskleri göz önüne alınarak, disiplin cezaları yeniden düzenlenmeli böylece personelin risk almaktan çekinmesi engellenmelidir.

f. Ödüllendirmede objektif kriterler getirilerek keyfilikler engellenmeli, ayrıca, operasyonel birimlerin dışındaki birimlerde çalışan personelin de yüksek performans göstermeleri durumunda ödül almalarını sağlayıcı düzenlemelere gidilmelidir.

g. Hangi rütbede ne kadar personele ihtiyaç olacağı ayrıntılı olarak belirlenmeli, terfiler de bu sonuçlar çerçevesinde ihtiyaca göre yapılmalıdır. Atıl personelin eritilebilmesi için özel satatülü il ve ilçe uygulamasında olduğu gibi personeli istihdam edebilecek yeni düzenlemelere gidilmeli ve kadro darlığı sebebiyle terfi edemeyecek konumdaki personelin, orduda olduğu gibi, erken emekli olmalarını teşvik etmek için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

h. Teşkilat'a siyasi müdahaleleri azaltmak için personel alımları, tayin ve terfileri için objektif kriterler getirilmeli ve işlemler bu kriterlere göre yapılmalıdır.

i. Ek kıdem getirici unsurlar personeli rahatlatarak şekilde düzenlenmelidir.

Emniyet Teşkilatı'nın insan kaynakları politikaları bütün olarak incelendiğinde geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini taşıdığından ötürü, GKY'nin maruz kaldığı eleştirilere genel olarak muhatap olduğu görülmektedir. YKY'nin insan kaynakları politikalarında önerdiği sözleşmeli personel uygulaması ve yerelleşme gibi çözüm önerilerinin Emniyet Teşkilatı'nda uygulanması gerek Anayasa'ya aykırılığı, gerekse de emniyet hizmetlerinin kendine özgü şartları nedeniyle kısa vadede mümkün değildir. Ancak özellikle YKY'nin öngördüğü objektif performans kriterlerinin getirilmesi ve etkin performans yönetimi

uygulamaları, Emniyet Teşkilatı'nın insan kaynakları politikalarındaki pek çok soruna çözüm getirme potansiyeline sahiptir.

### **2.2.9. Toplam Kalite Yönetimi ve Türk Emniyet Teşkilatı**

Türk kamu yönetiminin bütününde olduğu gibi, Emniyet Teşkilatı'nda da kalite yönetimine son yıllarda ağırlık verilmektedir. Bu alanda yapılan en önemli çalışmalar, kalite belgeleri almaya yönelik olanlardır. Emniyet Genel Müdürlüğü ISO 9001 Kalite Yönetim Belgesini almak üzere 21/12/2001 tarihinde Türk Standartları Enstitüsü (TSE)' ne müracaatta bulunmuş, 11 Mayıs 2004 günü belgeyi de almaya hak kazanmıştır. Kurumun kalite politikası şu şekilde ifade edilmiştir: **“Emniyet Genel Müdürlüğü'nün görev alanı içine giren tüm hizmetleri, vatandaşın memnuniyetini ve toplumun desteğini sağlamak suretiyle, sürekli gelişen, etkin, verimli, çağdas, ulusal ve uluslararası alanda örnek teşkil edecek bir anlayışla yerine getirmektir.”** (Yıldırım, 2006: 94). Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kalite belgesini almasından önce ve sonra bazı emniyet müdürlükleri ve polis okulları da kalite belgelerini almıştır.

Kalite belgelerinin alınması, olumlu çalışmalar olmakla birlikte, kalite çalışmaları adına yalnızca başlangıç olup yeterli değildir. Etkin bir toplam kalite yönetimi için personel eğitiminden müşteri memnuniyetine kadar bir dizi alanda belli standartların yakalanması gerekmektedir. Emniyet Teşkilatı'nda toplam kalite yönetiminin temel alanları şunlardır:

a) **Çalışanların kalitesi:** Son yıllarda polis meslek yüksekokullarının (PMYO) sayılarının artması sonucu, lise sonrası 6 aylık bir eğitimle polis olma durumu fiilen ortadan kalkmıştır. Teşkilata katılan üniversite mezunu polis memuru sayısında artış gözlenmektedir. Getirilen teşviklerle pek çok PMYO mezunu, açık öğretim yoluyla 4 yıllık fakülte eğitimini tamamlamaktadır. Ayrıca polis amirleri arasında yüksek lisans ve doktora çalışmalarına olan ilgi de artmıştır. Bütün bu gelişmeler ve yapılan hizmet içi eğitimler sonucu, Emniyet Teşkilatı'nda personelin kalitesi yükselmektedir. Ancak yine de, personelin genel kalitesinin tatmin edici seviyede olduğunu söylemek mümkün değildir. Nitekim Kaygısız'ın doktora çalışması sonuçları oldukça enteresandır. Bu çalışmada, polislerin ortalama %75'i “Kaliteli personel olarak yetiştiğinize inanıyor musunuz?” sorusuna, hayır diyorlar. Kaliteli

personel olarak yetiştirilmediklerine inanan polislerin oranı, komiserlerde rütbesindekilerde %85'e, komiser yardımcılarında %90'a ulaşıyor. Yine komiserlerin %84'ü, çağın koşullarına uygun eğitilmedikleri görüşündeler. Emniyet amirlerinin ve başkomiserlerin %60'ı da pratik yönden iyi eğitildiklerine inanıyorlar (Aytaç, 1997:125 aktaran Gültekin ve Dağ, 2004).

**b) Çalışan memnuniyeti:** Emniyet Teşkilatı'nda çalışanların genel olarak hallerinden memnun olmadıkları gözlemlenmektedir. Bu memnuniyetsizlik de üretilen hizmetlerin kalitesine yansımaktadır. Çalışanların memnuniyetsizliğinin temel sebepleri:

- **Ücret yetersizliği:** Polisler, çalışma tempoları ve işlerinin risklerine göre düşük ücret almakta ve geçim sıkıntısı yaşamaktadırlar.

- **Yoğun çalışma temposu:** Polisler, cüzi bir fazla çalışma ücreti almaktadır. Oysa, diğer kamu çalışanlarına göre oldukça yoğun bir mesai yapmaktadırlar. Bu arada, haftalık ve yıllık izinleri düzensizdir. Bu durum, kişilerin hayatlarını programlamayı imkânsız kılmaktadır.

- **Mesleğin azalan itibarı:** Çok sayıda personel çalıştıran Emniyet Teşkilatı'nın bazı mensuplarının ahlâk dışı davranışları, tüm teşkilata mal edilmekte ve bu durum mesleğin itibarını düşürmektedir.

- **Katı hiyerarşik ilişkiler:** Üniformalı olanve rütbe sistemi bulunan Emniyet Teşkilatı'nda ast-üst ilişkilerinin, diğer kamu kurumlarından çok daha katı olması, personeli meslekten soğutmaktadır.

- **Tayin ve terfilerde adaletsizlik:** Tayin ve terfilerdeki siyasi müdahaleler ve kayırmacılık personel memnuniyetini azaltmaktadır.

**c) Müşteri memnuniyeti:** Müşteri memnuniyeti, toplam kalite yönetiminde olduğu gibi, yeni kamu yönetimi anlayışında da çok önemli bir yer işgal etmektedir. Emniyet hizmetlerinde vatandaşın müşteri olarak görülmesi ve memnuniyetinin hedeflenmesi, diğer kamu hizmetlerine göre daha karmaşık ve zordur. Tapu, nüfus, sağlık gibi kamu hizmetleri vatandaşın müşteri olarak görülmesinin kolay olduğu hizmetlerdir. Ancak emniyet hizmetlerinde gerek hizmetin yapısı, gerekse de kimin (suçlu, mağdur, toplumun geneli) müşteri olarak görüleceği ve memnuniyetinin

hedefleneceğinin bilinmemesi müşteri memnuniyetine odaklanmayı güçleştirmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan liberal düşünce, mağdurları tatmin edecek ve toplumun genelinin kendisini güvende hissedeceği etkin emniyet hizmeti sunumunu ve suçluların insan haklarına saygıyı ön plâna çıkarmaktadır. Bu çerçevede emniyet hizmetleri değerlendirilecek olursa; yapılan toplum destekli polislik çalışmaları ve insan hakları alanındaki çalışmalarla müşteri memnuniyeti noktasında ilerleme sağlandığı, ancak Emniyet Teşkilatı'nın müşteri emnuniyetini hedef edinmesi ve bunu sağlaması adına henüz yeterli seviyede olmadığı görülecektir.

**d) Kalite standartları ve ölçümleri:** Emniyet Teşkilatı'nda, kalite standartlarının ve ölçümlerinin oluşturulmadığı görülmektedir. Kurumda, performans yönetiminde olduğu gibi, TKY'de de objektif kriter ve standartların getirilmesine ve bunların düzenli biçimde ölçülerek takip edilmesine ihtiyaç vardır.

**e) Liderlik:** Emniyet Teşkilatı'nda, YKY'nin organizasyon kalitesi için öngördüğü esnek, insiyatif alan ve motive edici liderlik anlayışının bulunmadığı görülmektedir. Bunun yerine, geleneksel kamu yönetimi anlayışının gereği olarak, katı ast-üst ilişkileri, personelin moral ve motivasyonun göz ardı edilmesi ve insiyatif almama genelde hakim olan durumlardır.

Bu temel kriterler çerçevesinde değerlendirilecek olursa, Emniyet Teşkilatı'nda toplam kalite yönetimi uygulamalarının başarısız olduğu ve kalite seviyesinin düşük olduğu görülecektir. Gültekin ve Dağ (2004: 132) bu durumun sebeplerini şu şekilde özetlemektedirler:

1- Polis hizmetlerinde, kaliteden çok nicelik ile ilgilenilir. Örneğin, polisin bir zaman dilimi içerisinde baktığı olayları ne seviyede başarı ile ele aldığına değil, daha çok aynı zaman diliminde kaç olayla ilgilendiğine bakılır (Gürer, 1997: 67).

2- Bütçe kısıtlamalarından doğan sorunlar,

3- Görev tanımlarının yapılmaması, örneğin; verilen bir görev ya da bir hizmetin verilen bir zaman içerisinde tamamlanması beklenir. Bu, çalışanlar için zamanla bir baskı ve stres unsuru haline gelir, sonuç olarak da iş, istenilen kalitede ve tatmin edici şekilde sonuçlandırılmaz.

4- Ayrıca insan unsurunun ve bu insanın davranışlarında 'Herkes hata yapabilir'

düşüncesinin göz önüne alınması gerekir. Görevlerinde üstün başarı gösteren personelin övülmek için diğerlerinden ayrı tutulması ve her zaman aynı işi aynı başarı ile veya çok az hata ile yapan personelin daha az övülmemesi, en iyi ödüllendirilen işi algılamalarına ve davranışlarını değiştirmelerine sebep olacaktır.

5- Kalitenin polis hizmetlerinde net olarak tanımlanamamasının bir diğer önemli nedeni de, her polis biriminin kendine özgü çalışma koşullarının var olmasıdır. Polis hizmetlerinde her ferdin ihtiyaçlarına göre bir kalite tespiti yapılması çok zordur.

6- Teşkilat yapılanması siyasi baskılara maruz kalabilecek tarzdadır.

7- Gerek sivil toplum örgütleri, gerekse medya kuruluşları, polis hizmetlerine hep eleştirel yaklaşmaktadır.

8- Hizmet sektöründe kalitenin ölçülmesi zordur. Toplumun kaliteyi algılama biçimi gittikçe yükseldiğinden, polisten beklentiler de sürekli değişmekte ve artmaktadır. Polisin bu konulara adaptasyonu kaliteyi etkilemektedir.

9- Beklentiler ve ihtiyaçların algılanması kişilerin durumlarına göre oldukça farklılık arz eder. Bir gün bir şahıs ‘mağdur’ olarak karşımıza çıkarken, aynı kişi başka bir gün ‘sanık’ olarak karşımıza çıkabilir.

10-Günümüzde polise yetki ve görev veren bazı yasalar güncelliğini kaybetmiştir. Bu yasaların süratle değiştirilerek güncelleştirilmesi gereklidir.

11-Özellikle polisliğe ilk girişte polis memur adaylarının eğitim seviyesinin yetersiz oluşu (genellikle üniversiteyi kazanamayan lise mezunları arasından seçim yapılmak zorunda kalınması) ve meslek içerisinde sürekli eğitimin sağlanamayışı eğitim kalitesini düşürmektedir.

12-Bazı polis amirlerinin, yöneticilik anlayışlarından kaynaklanan, çalışanlara değer vermemeleri, katılımcılığı teşvik etmemeleri çalışanlar üzerinde olumsuz etkiler oluşturmakta ve bu durum topluma yansımaktadır.

### **2.2.9.1. Değerlendirme ve Çözüm Önerileri**

Gürer (1997: 68) polis yönetiminde etkin bir kalite yönetimi için şu dört temel konunun başarılması gerektiğini söyler:

- 1) Müşterinin tanımlanması ve geri bildirim mekanizmasının sağlanması,
- 2) Basit geçerli istatistikî metotlarla performansın izlenmesi,
- 3) Sürekli ve devam edegelen gelişmenin tesisi,
- 4) Tüm aşamalarda, işlemlerde çalışanların katılımı.

Kaplan (2005) ise polis hizmetlerinde kalitenin arttırılması için şu önerilerde bulunmaktadır:

1. Üst düzey yönetim kademesinin, eğitim, bilgi ve yeterliliği ile yönetim formasyonunu artırıcı eğitim alması,
2. Personelin katıldığı hizmet-içi eğitim programlarının nitelik ve nicelik bakımından kalitesinin arttırılması,
3. Polisin yetki ve görevinin açıkça ortaya konulması,
4. Çalışma şartlarının düzenlenmesi,
5. Tatmin unsurlarından olan ücret ve diğer motivasyon araçlarının arttırılması,
6. Çağın teknik düzeyine uygun teçhizatla donanımın sağlanması,
7. Moral unsurlarının belirleyiciliğine inanarak, ruhen mutluluğun sağlanması,
8. Profesyonellik bilincinin arttırılması,
9. Halkın polise önyargısız yaklaşması ve güvenini açıkça ortaya koyması ve polisin de bu güvene layık olma bilinci içinde olduğunu halka yansıtması,
10. Görevlerin yapılması sırasında karşılaşılan güçlüklerin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

## SONUÇ

Tarih boyunca her dönemin kendine özgü toplumsal yapıları ve bunlara karşılık gelen yönetim sistemleri olmuştur. Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimi sonucu oluşan sanayi toplumunun kamu yönetimindeki karşılığı, geleneksel kamu yönetimi (GKY) anlayışıdır. Başta Alman sosyolog Max Weber olmak üzere, çok sayıda bilim ve fikir adamının katkılarıyla teorik temelleri atılan ve 19. yüzyılın sonlarında Amerika Birleşik Devletleri'nde ve İngiltere'de şekillenerek oradan Kıta Avrupası'na geçen ve daha sonra da tüm dünyaya yayılan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kendinden önceki dönemin kayırmacılık ve kamuda istikrarsızlık sorunlarını çözmüştür. Büyük Ekonomik Buhran, 1. ve 2. Dünya Savaşları sırasında ve sonrasında güven ve istikrara ihtiyaç hisseden toplumların bu ihtiyaçlarına cevap vermiş ve 20. yüzyıl boyunca etkili olmuştur.

Dünya insanoğlunun her alanda yaptığı keşiflerle sürekli değişmekte, bu değişim, beraberinde yeni sorunlar, yeni çözümler ve yeni ihtiyaçlar getirmektedir. 20. yüzyılın sonlarına doğru elektronik ve haberleşme sahalarında çok önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler sonucu üretim biçimleri ve ekonomik yapılar değişmiş ve sanayi toplumu yerini bilgi toplumuna bırakmıştır. Elektronik devrimle şekillenen günümüzün bilgi toplumu, 19. ve 20. yüzyılların sanayi toplumlarından pek çok yönüyle farklıdır. Bilgi toplumlarında hayat daha karmaşık hale gelmiş durumdadır ve daha hızlı yaşanmaktadır. Kişilerin birbirlerinden ve başta devlet olmak üzere organizasyonlardan beklentileri sürekli değişmekte ve artmaktadır. Böyle bir toplumda, güven ve istikrar vaat eden ancak ağır ve katı olan geleneksel-bürokratik yönetim anlayışı ihtiyaçlara cevap verememekte, her alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de artan ve değişen taleplere cevap verilebilmesi için esneklik, hız ve verimlilik beklenmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştiriler ve kamu yönetiminden beklentiler sonucu daha iyi bir kamu yönetiminin nasıl olması gerektiği konusunda fikirler üretilmeye başlamış ve bunun sonucunda liberalizm temelli yeni bir yönetim paradigması olan yeni kamu yönetimi anlayışı(YKY) ortaya çıkmıştır. YKY özel sektörü verimli kamu yönetimini ise verimsiz görmektedir. Kamu yönetiminde verimliliği sağlamak adına da, şeffaflık, yerinden yönetim (yerelleşme), halkın

yönetim süreçlerine katılması (yönetişim), toplam kalite yönetimi ve stratejik yönetim gibi yol ve yöntemlerin kamuya aktarılması, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve sözleşmeyle özel sektöre iş yaptırma gibi düşünceleri savunmaktadır. Liberal tez ve özel sektör temelli olarak oluşturulan yeni kamu yönetimi anlayışı, üzerinde durduğu kavramlarla, bilgi toplumunun ihtiyaçlarını karşılama amacıyla ve geleneksel kamu yönetiminin zaaflarını giderme iddiasındadır. 20. yüzyılın sonlarından itibaren yayılmaya başlayan YKY, başta İngiltere, Yeni Zelanda ve ABD gibi Anglo-Amerikan ülkeler olmak üzere gelişmiş ülkelerde etkili olmuştur.

YKY, taraftarlarınca yeni bir yönetim paradigması olarak görülmüştür. YKY teorisyenleri, onun tüm dünyada benzer şekilde uygulanabileceğini savunmuşlardır. Karşıtları ise onu soyut kavramların bir araya gelmiş hali olarak değerlendirmekte ve bu açıdan uygulanmasının mümkün olmadığını düşünmektedirler. YKY karşıtlarına göre, YKY teorisyenleri ve taraftarları dünyanın farklı ülkelerinde aynı soyut kavramları tekrarlamakta ancak bu kavramların uygulamada karşılığı bulunmamaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakim olduğu Türkiye’de, kamu yönetiminin verimsiz olduğu, kamu yöneticileri dahil herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Kamu yönetiminde reform yapmak ve onu verimli hale getirmek amacıyla Cumhuriyet tarihi boyunca pek çok çalışma yapılmış, ancak bu çalışmalar, uzmanlarca hazırlanan akademik raporlar olarak kalmış ve uygulamaya geçirilememiştir.

Türk kamu yönetiminin en köklü kurumlarından olan Emniyet Teşkilatı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının tipik ve katı bir örneğini oluşturmakta ve bunun sonucunda kamu yönetimindeki genel verimsizlikten payını almaktadır. YKY düşüncesinin yükselmesi ile beraber, yakın zamanda kamu yönetiminin bütününde olduğu gibi Emniyet Teşkilatı’nda da YKY temelli çalışmalar yapılması gündeme gelmiştir. Emniyet Teşkilatı, ürettiği hizmetlerin yapısı gereği hassas bir konuma sahiptir. Yeni kamu yönetimi anlayışının sözleşmecilik, yerelleşme gibi bazı kavramlarının Emniyet Teşkilatı’na uyabileceği konusunda ciddi şüpheler mevcuttur. Diğer bazı kamu hizmetlerinde düşünülen, yerel idarelere hizmet devri veya personelin sözleşmeli çalıştırılması gibi değişimlerin Emniyet Teşkilatı’nda uygulanması en azından kısa ve orta vadede mümkün gözükmemektedir.

Emniyet Teşkilatı'nda yapılmakta olan YKY temelli çalışmalarda dikkat çeken önemli bir husus, bu değişim gayretlerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu gibi zorlamalar neticesinde ve tepeden inme bir tarzda yapıldığıdır. Değişim çalışmalarında personelin bu değişimleri benimsemesine ve alışmasına yönelik yeterli gayret gösterilmemektedir. Diğer bir deyişle, yeni kamu yönetimi anlayışı kavram ve yöntemleri, geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirilen tepeden inme ve otoriter yönetim tarzıyla yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Kendi içinde çelişki barındıran bir değişim anlayışıyla başarıya ulaşmanın mümkün olmadığı açıktır.

Tüm dünyada pek çok teorisyenin ve kamu yöneticisinin katkılarıyla oluşan yeni kamu yönetimi anlayışı, yeni bir yönetim paradigmasıdır, bu paradigma içinde toplam kalite yönetiminden minimal devlet anlayışına kadar, yeni bakış açısı getiren çok sayıda yöntem ve kavramı barındırmaktadır. Bu yöntem ve kavramların devletin verimliliştirilerek günümüz dünyasının ihtiyaçlarını karşılayabilecek hale getirilmesi adına önemli fikirler barındırdığı açıktır. Ancak her ülkenin ve kurumun kendine özgü koşulları olduğu da unutulmamalıdır. Bu açıdan, Türkiye'nin ve Emniyet Teşkilatı'nın YKY'nin getirdiği kavramlardan faydalanabilmesi için geniş ve titiz çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmalarda, YKY'nin hangi prensiplerinin ne şekilde uygulanırsa ülkeye ve kuruma faydalı olabileceği ve hangilerinin uygun olmayacağı ortaya çıkarılmalıdır.

Bir asırdan uzun bir geçmişe sahip köklü bir kurumun yönetimine ve işleyişine yeni bakış açıları getirmek oldukça zordur. Hayatın her alanında görülen değişime direnç faktörü böyle bir kurumda en üst düzeyde yaşanır. Gerek personel, gerekse de yöneticiler değişime direnirler. Başlatılan değişim çalışmalarının başarılı olması ve bahsedilen direncin üstesinden gelinebilmesi ancak değişim konusunda sağlam bir iradenin mevcut olmasıyla mümkündür. Bu iradenin oluşmasından sonra, değişim sürekli bir yönetim politikası haline getirilerek, yeterli zamana yayılmalıdır. Bu zaman içerisinde değişim iyi düşünülmüş planlar çerçevesinde, kurumun değişimi benimseyebileceği bir hızda gerçekleştirilmelidir. Personelin yeni yönetim paradigmasını kavraması ve ona uyum sağlaması temin edilmelidir.

Sonuç olarak, Türkiye'de genelde tüm kamu yönetiminin özelde ise, Emniyet Teşkilatı'nın verimsiz çalıştığı ve verimli hale getirilmeleri için çalışmalar yapılması

gerektiği genel kabul gören bir gerçektir. Fakat, değişim zor ve zahmetli bir iştir. Kamu yönetiminin verimlileştirilmesi konusunda yeni fikirler getiren yeni kamu yönetimi anlayışının Emniyet Teşkilatı'nda uygulanmasının kolay olmadığı da açıktır. Değişimin başarılabilmesi, ancak sağlam bir iradeden destek alan uzun vadeli, sistemli ve yoğun çalışmalarla mümkün olabilecektir.

## KAYNAKÇA

- Aksoy, Ş., (1998), “Yeni Sağ, Kamu yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.7, S.1, ss. 3-13, Ankara: TODAİE.
- Aktan, Coşkun Can, (1999), “Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/425\\_001\\_014.pdf](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/425_001_014.pdf) (erişim tarihi: 04.06.2008).
- Aktan, Coşkun Can, (2007), *Değişim Çağında Yönetim*, Ankara: Sistem Yayıncılık.
- Al, H. (2007), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Aslantaş, Alptekin, (2004), “Emniyet Teşkilatında Performans Değerleme”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 04.05.2008).
- Atılgan, Turan, (2008), "Konfeksiyon İşletmelerinde Performans Değerlendirmesi ve Etki Eden Faktörler", [http://www.viva-systems.com/turkish/konf\\_performans.htm](http://www.viva-systems.com/turkish/konf_performans.htm) (erişim tarihi: 28.2.2008)
- Ayasılı, Murat, (2005), *Emniyet Teşkilatında Terfi Sistemi ve Yaşanan Sorunlar*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara.
- Aydın, Ahmet H., (2001) “Merkeziyetçi ve Yerinden Yönetilen Polis Sistemlerinde Karar Verme”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 12.05.2008).

- Aydiner, Gökhan, (2004), “Toplum Destekli Polislik Anlayışı ve Türk Polis Teşkilatında Uygulanması”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 13.05.2008)
- Baransel, A., (1993), *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, 3. baskı, İstanbul: İşletme Fakültesi.
- Barberis, P., (1998), “The New Public Management and a New Accountability”, *Public Administration*, C.76, S.3 (Autumn), ss. 451-471.
- Behn, Robert D., (1998), ‘The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability’, *International Public Management Journal*, C. 1, S.2, ss. 131-164.
- Bozkurt, Ömer, Ergun, Turgay ve Sezen, Seriye, (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.
- Çevik, H. Hüseyin, (2000), “Polis Teşkilatında Performans Yönetimi”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 13.05.2007)
- Çevik, H. Hüseyin, (2006), “Örgüt Teorileri ve Polis Teşkilatı”, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/Huseyin\\_Cevik%20139-162.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/Huseyin_Cevik%20139-162.doc) (erişim tarihi: 14.04.2008)
- Demirkol, İ., C., (2006), *AB Sürecinde Emniyet Teşkilatı ve Uyum Sorunları*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Master Tezi, Kırıkkale.
- Denhart, R. B. ve Denhardt, J. V., (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administrative Review*, C. 60, S.6, ss. 549-559.

Derdiman, C., (2007), *Polis Yönetimi ve Hukuku*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Dunsire, A., (1999), “Then And Now Public Administration 1953-1999”, *Political Studies*, C.47, S.2, ss. 360-379.

Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (eds.), (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara: Başbakanlık.

EGM (Emniyet Genel Müdürlüğü), (2008), *Emniyet Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2009-2013*, Ankara: Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.

Eryılmaz, B., (1999), “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına”, *Liberal Düşünce*, C.4, S.15, ss 84-88, Ankara: Liberte.

Eryılmaz, B., (2001), “Ekonomi Yönetimi ve Siyaset”, *Sakarya Ekonomi Dergisi*, C. 2, S. 17, ss. 20-29, Sakarya: Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası.

Eryılmaz, B., (2002), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: ALFA.

Fındıklı, Remzi, (2000), “Türk Polisinde Terfi Sistemi ve Dış Ülkelerle Karşılaştırılması”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 03.06.2008).

Gültekin, İbrahim ve Dağ, Halil, (2004), ”Toplam Kalite Yönetimi ve Polis Teşkilatında Uygulanması”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 03.05.2008).

Gültekin, Recep, (1997), *The Problems Concerning Appointments and Promotions in the Police Organization: Turkish Case*, METU Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.

Gültekin, Recep ve Özcan, Yusuf Ziya, (1999), “Türkiye’de Polis ve Politika İlişkisi”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 23.05.2008).

Gürer, Cüneyt, (1997), “Polis Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 09.06.2007).

Habitat II (2000), İstanbul ve 5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.

Hughes, O. E., (2003), *Public Management & Administration*, Gordonsville: Palgrave Macmillan.

İBSM, (2002), *Suçla Mücadelede Toplumsal Katılım Projesi*, Suç ve Suç Önleme Komisyonu, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi

İlter, H. A., (2005), *Türk Emniyet Teşkilatı 1945-1955*, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Master Tezi, Samsun.

Kaboolian, L., (1998), “The New Public Management: Challenging the Boundries of Management vs. Administration Debate”, *Public Administration Review*, C. 58, S.3, pp. 189-193.

Kaplan, Yalçın, (2005), “Toplam Kalite Yönetiminin Emniyet Teskilatı’nda Uygulanabilirliği”, <http://www.egm.gov.tr/egitim/dergi/eskisayi/index.htm> (erişim tarihi: 07.06.2008).

Karabal, M., (2007), *Cumhuriyet Dönemi Samsun Emniyet Teşkilatı (1923 - 1945) ve Emniyet Hizmetlerinde Kurumsal Kimliğin Gelişimine Katkısı*, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı Yayınlanmamış Master Tezi, Samsun.

Kavgacı, H. İ., (1996), "Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi", *Polis Akademisi Seminer, Konferans, Sempozyum Bildirileri Dizisi:3*, 16-18 Ekim 1996, Ankara: EGM Polis Akademisi Başkanlığı, ss. 18-35.

Kızılkya, Adem ve Sönmez, Nevzat, (2008), "Geçmişten Günümüze Güvenlik İhtiyacı ve Türk Polis Teşkilatı", <http://www.caginpulisi.com.tr/16/20-21-22-23.htm>, (erişim tarihi: 15.01. 2008).

Kickert, W. J. M., (1997), "Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-Amerikan Managerialism", *Public Administration*, C. 4, S.75: pp.731-752.

Koçel, T., (1998), "İşletme Yöneticiliği", İstanbul:Beta Yayıncılık.

Limon, S., (2005), *Toplam Kalite Yönetimi Felsefesi'nin Polislik Kişiliğine Uyarlanabilme Olanakları*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Banaz Meslek Yüksekokulu İşletme Bölümü Yayınlanmamış Ön Lisans Tezi, Afyon.

Maliye Bakanlığı, (2003), *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı.

Özer. M. A., (2005), *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin.

Palmer, D., (1997), "Reforming Police Managemet:The Introduction of A Police Board in Victoria", *Policing:An International Journal ofPolice Strategies and Management*, C.20, S.2, pp. 476-498.

Peters, B. G. and Pierre, J., (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of PA ResearchTheory*, C. 8, S. 2, pp. 223-244.

Polatoğlu, A., (2001), *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Ankara: METU.

Polis Akademisi, (2008), ([http://www.pa.edu.tr/tr/baskanlik/rutbepdf\\_rutbe.pdf](http://www.pa.edu.tr/tr/baskanlik/rutbepdf_rutbe.pdf) , erişim tarihi: 19.06.2008)

Reschenthaler, G. B., (1996), "The Information Revolution and the New Public Management", *Journal of PA Research & Theory*, C.16, S.1, pp. 125-144.

Saran, Ulvi, (2004), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Ankara: Atlas Yayıncılık.

Seyhan, Kazım, (2002), "Polislik ve Suçun Önlenmesi", Hasan Hüseyin Çevik ve Turkut Göksu (Eds.), *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, ss.182-207.

Sözen, Süleyman, (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Ankara: Seçkin.

Şahin, E., (2004), "Türk Zabıta Yapılanmasının Tarihi Gelişimi" *Polis Dergisi*, S.38, ss.1-15.

Şenyayla, Zeki, (2005), *Emniyet Teşkilatında Performans Değerlendirmesi Samsun İl Emniyet Müdürlüğü Örneği*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri EnstitüsüYayınlanmamış Master Tezi, Ankara.

Uçar, Serhat, (2008), "Emniyet Teşkilatında Performans Yönetimi", <http://www.suceveza.com/yazi-651.html> (erişim tarihi:25.04.2008).

Yaman, İsmail Fuat, (2006), *Kamuda Stratejik Planlama ve Emniyet Teşkilatında Uygulanabilirliği*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Master Tezi, Kocaeli.

Yıldırım, S. (2005), *Yönetişim Perspektifinde Toplum Destekli Polislik Hizmetleri ve Bursa İl Emniyet Müdürlüğü Örneği*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Master Tezi, Bursa.

Yılmaz, O., (2001), *Kamu Yönetimi Reformu*, Ankara: DPT Yay.

Yüksel, M., (2000), "Yönetişim Kavramı Üzerine", *Ankara Barosu Dergisi*, C. 58, S.3, ss.145-159.

Zeki, Yasin, (2006), *Toplum Destekli Polislikte Yurttaş Odaklı Yönetim Anlayışı*, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Master Tezi, Niğde.