



**PAYDAŞ YAKLAŞIMININ YEREL ÖNLEME VE GÜVENLİK PLANLARINA
UYGULANMASI: TÜRKİYE'DE SİVİL GÖZETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ÖRNEĞİ**
IMPLEMENTATION OF STAKEHOLDER APPROACH TO LOCAL PREVENTION AND
SECURITY PLANS: CASE OF IMPROVEMENT OF CIVILIAN OVERSIGHT IN
TURKEY

SEVCAN KILIÇ AKINCI

Dr. Öğr. Üyesi, Erzurum Teknik Üniversitesi, İ.İ.B Fakültesi, İşletme Bölümü
sevcan.akinci@erzurum.edu.tr

ETÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi | ETU Journal of Social Sciences Institute
III/7 (Özel Sayı), Aralık | December 2018, Erzurum
ISSN: 2149-939X

Makale Türü | Article Types : Araştırma Makalesi | Research Article
Geliş Tarihi | Received Date : 07.12.2018
Kabul Tarihi | Accepted Date : 19.12.2018
Sayfa | Pages : 225-238
DOI- : <http://dx.doi.org/10.29157/etusbe.86>

This article was checked by



PAYDAŞ YAKLAŞIMININ YEREL ÖNLEME VE GÜVENLİK PLANLARINA UYGULANMASI: TÜRKİYE'DE SİVİL GÖZETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ÖRNEĞİ*

Sevcan KILIÇ AKINCI

ETÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (ETÜSBED), C.III S.7, Aralık 2018, Sayfa: 225-238

ÖZET

Akademik literatürde özel sektörde yaygın bir şekilde uygulanan stratejik yönetim yaklaşımlarından kamu sektörüne uygulanması en uygun modellerden birisinin Paydaş Yönetimi Yaklaşımı olduğu vurgulanmaktadır. Paydaş Yönetimi Yaklaşımının kamu güvenliği alanında uygulanması suretiyle güvenlikte sivil gözetimin geliştirilmesi mümkündür. Ne var ki, stratejik planlamanın güvenlik sektöründe yerel bazda uygulanması dikkat ve özen gerektirmektedir. Türkiye’de ilk defa Yerel Önleme ve Güvenlik Planları hazırlığı yapıldığında Paydaş Yaklaşımı model alınmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetişimin bir gereği olarak 2009 yılında ve ardından 2013 yılında sivil katılımı geliştirmeye yönelik olarak 13 stratejik Yerel Önleme ve Güvenlik Planı hazırlanmıştır. Bu çalışmada, ilk olarak özel sektördeki stratejik planlamanın yerel güvenlik konusuna ne şekilde adapte edilebileceği açıklanmış ve ardından Türkiye’de pilot olarak gerçekleştirilen bu çalışmaların özel sektördeki diğer uygulamalardan farkları ortaya koyulmuştur. Çalışma, söz konusu planları inceleyen ve açıklayan Türkiye’deki ilk ve tek araştırma olması nedeniyle özgün değere sahiptir ve literatüre katkı sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik Planlama, Yerel Önleme Ve Güvenlik Planları, Türkiye.

IMPLEMENTATION OF STAKEHOLDER APPROACH TO LOCAL PREVENTION AND SECURITY PLANS: CASE OF IMPROVEMENT OF CIVILIAN OVERSIGHT IN TURKEY

ABSTRACT

As stated in academic literature, Stakeholder Management Approach of strategic planning is one of the models most suitable to be implemented in public sector. This approach is also applicable to public security sector in order to improve civilian oversight. However, when strategic planning is applied in security sector, one must be more careful and meticulous. When first Local Prevention and Security Plans were prepared in Turkey, this approach was followed as well. In this regard, in years 2009 and 2013, 13 strategic Local Prevention and Security Plans were prepared to improve civilian participation as part of local governance. In this study, firstly how private sector strategic planning could be adapted to local security was explained. Following, the differences of security sector pilot implementation were compared and analyzed with usual practices in private sector. This study, as being the first and only study to analyze security sector plans is original and makes contribution to the literature.

Keywords: Strategic Planning, Local Prevention and Security Plans, Turkey.

* Bu çalışma 12-14 Eylül 2018 tarihlerinde düzenlenen Business and Organizations Research Conference’da sunulan “Özel Sektördeki Paydaş Yönetimi Stratejik Planlama Modelinin Önleyici Yerel Güvenlik Planlarına Uygulanması: Türkiye Örneği” isimli bildirinin genişletilmiş halidir.

Giriş

Strateji kavramı köken itibari ile militer bir terim olup, stratejik planlamanın uzun yıllar sadece askeri uygulamalarda kullanıldığı görülmüştür. 1970'lerden sonra ise sivil hayatta önce özel sektördeki kurumlar tarafından uygulanmaya başlanmış, başarılı uygulamaları sayesinde Amerika Birleşik Devletleri'nden hızla dünyaya yayılmış ve zamanla kamu sektöründe de tercih edilir olmuştur.

Temelini özel sektörden almış olsa da özel sektördeki stratejik planlamanın kamu sektöründe birebir uygulanması mümkün olamamaktadır. Özel sektörde uygulanan stratejik planlama yaklaşımları kamu sektörüne uygulanırken dikkat ve özen gerektirmektedir (Bryson ve Roering, 1987;9). Özel sektörde sıklıkla uygulanan altı stratejik planlama türünden kamu sektörüne en uygun olan modellerden birisi Paydaş Yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre bir organizasyonun stratejisinin başarılı olması ancak paydaşların ihtiyaçlarının karşılanması ile mümkündür (Freeman, 1984:52).

Türk idare sisteminde de etkisini gösteren Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çerçevesinde stratejik planlama tüm kamu kurumlarında uygulanmaya başlanmıştır. Önceleri güvenlik hizmeti sunan kolluk kuvvetlerinin böyle bir mecburiyeti olmamasına rağmen zamanla Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın da stratejik plan hazırladıkları görülmüştür.

Türkiye'de iç güvenlikte stratejik planlar 2009 yılından itibaren merkezi olarak yapılmaktadır, Yerel bazda sivilin de katıldığı stratejik planların hazırlanması ise yepyeni bir uygulamadır. Türkiye'de ilk defa pilot uygulama olarak 2009 yılında 4 yerde ve 2013-2015 yılları arasında ise 9 ilçede yerel stratejik planlar hazırlanmış ve uygulanmıştır.

Bu güvenlik planları stratejik planlamanın çok özel bir türü olan önleyici güvenlik planları şeklinde her kesimden paydaşın katılımı ile hazırlanmıştır. AB'nin finansal desteği, UNDP'nin teknik desteği ile İçişleri Bakanlığı'nın ana faydalanıcı olarak yer aldığı uygulamalardan çok yönlü fayda elde edilmiştir.

Çalışmada, Türkiye'de bugüne kadar hazırlanan 13 pilot Yerel Önleme ve Güvenlik Planı incelenmiş, Türkiye'de pilot uygulama olarak gerçekleştirilen bu çalışmaların özel sektördeki diğer uygulamalardan farkları ortaya koyulmuştur.

1. Yöntem

Çalışma, söz konusu planları hazırlayan uzmanlarla yapılan görüşmeler ışığında mevzuat ve ikincil kaynaklar üzerinden yapılan betimsel bir çalışmadır. Bu çalışmada öncelikle stratejik planlama, kamu sektöründe uygulanması ve güvenlik sektörüne yansımaları incelenmiştir. Çalışma, konunun uzmanlarının deneyimleri ile önceki bilgi ve bulgular doğrultusunda yapılan genel

değerlendirme ve sonuç ile sonlandırılmıştır.

2. Literatür Taraması

2.1. Stratejik Planlama

Militer bir kavram olan stratejik planlama, askeri hayatta asırlardır uygulanmış, sivil hayatta uygulaması yakın zamanda başlamıştır. Sivil hayatta bilimsel bir şekilde yapılan stratejik planlama 1960 ve 1970'lerde ilk olarak özel sektörde Amerika'da kullanılmış, zamanla kamu idarelerine de yayılmıştır. Stratejik planlamayı geleneksel planlamadan ayıran 4 unsur vardır: 1) eylem 2) çok sayıda ve farklı paydaşlar 3) dış tehdit ve fırsatlar ile güçlü yanlar ile zayıf yanların değerlendirilmesi 4) mevcut veya potansiyel rakipler (Bloom 1986:255; Kaufman and Jacobs 1987:25).

Temelini özel sektörden almış da olsa, özel sektördeki stratejik planlamanın kamu yönetiminde birebir uygulanması mümkün olamamaktadır. Özel sektörde yaygın bir şekilde kullanılan 6 adet stratejik planlama türü şunlardır: Harvard Modeli (Andrews, 1980:5; Christensen et al. 1983:65), Stratejik Planlama Sistemleri (Lorange 1980:4-1; Lorange et al. 1986:16), Paydaş Yaklaşımı (Freeman, 1984:31); Portfolyo Yöntemi (Henderson, 1979:65; Wind ve Mahajan 1981:155 MacMillian 1983:65), Rekabet Analizi (Porter, 1980:125, Harrigan 1981:396), Stratejik Konular Yönetimi (Ansoff, 1980:136; King, 1982:46; Pflaum ve Delmont, 1987:60); Stratejik Müzakereler (Pettigrew, 1977:82); Mantıksal İlerleme (Quinn, 1980:25), İnovasyon Çerçevesi (Taylor, 1984:52).

2.2. Kamu Sektöründe Stratejik Planlama

Militer kökenli olan stratejik planlama, asırlarca ordu komutanının büyük resmi görme sanatı olarak değerlendirilmiş ve askeri kurumlarda kullanılmış; sivil kurumlardaki modern uygulamalar ilk olarak özel sektörde 1960'larda, kamu sektöründe ise 1980'lerde başlamıştır. "*Stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir.*" (Bryson and Roering, 1987:9). *Ne var ki*, özel sektörde uygulanan stratejik planlama yaklaşımları kamu sektörüne uygulanırken dikkat ve özen gerektirmektedir (Bryson ve Roering, 1987:9). Özel sektörde uygulanan stratejik planlama türünden kamu sektörüne en uygun olan modellerden birisi Paydaş Yaklaşımıdır (Bryson ve Roering, 1987:9).

. Bu yaklaşıma göre bir organizasyonun stratejisinin başarılı olması ancak paydaşların ihtiyaçlarının karşılanması ile mümkündür (Freeman, 1984:52).

Klasik Kamu Yönetimi anlayışına karşı ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı çerçevesinde kamu idarelerinin vatandaşlara iyi hizmet sunma, maliyet etkin olma, yerleşme, yöneticilere daha fazla özerklik verme gibi

kavramlar öne çıkmıştır. Bu ilkelere göre yapılan kamu idarelerince sırasıyla Birleşik Krallık'ta, ABD'de ve Fransa'da yapılan hukuki düzenlemeler yavaş yavaş diğer ülkelere de yayılmıştır. Türkiye'de ise bu çalışmalar mali sektör ve kamu yönetimine yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla 12 Temmuz 2011 tarihinde Dünya Bankası ile "Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL1) imzalanması ile başlamıştır. Anlaşmanın gerektirdiği taahhütlerden biri olarak Türkiye'de kamu sektörü reformu ve buna bağlı olarak "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu" yapılmıştır.

Reformun önemli aşamalarından biri, kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu bağlamda stratejik planlamanın uygulanmasıdır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2011). PFPSAL1'in içerdiği taahhütlerden biri kamu yönetimi reformu kapsamında yapılması öngörülen "Kamu Harcama Yönetimi: Bütçe Reformu"dur. Reformun önemli aşamalarından biri, kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu bağlamda stratejik planlamanın uygulanmasıdır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2011). Bu çerçevede, kamuda stratejik planlama çalışmalarının standart esaslarda yürütülebilmesi için yasal dayanaklar düzenlenmiştir. Bu dayanaklardan ilki 2003 tarihinde çıkarılan "5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu"dur. Adı geçen kanunun 3. Maddesinde, stratejik plan: "kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan" olarak tanımlanmaktadır. Kanunda kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan vizyon, misyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları emredilmiştir. Böylece yasa koyucu, 5018 sayılı kanunla, özellikle 9. madde ile strateji, performans, faaliyet ve bütçe ilişkisini kurmuştur.

Kanunun stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konularını düzenleyen. 9. maddesi ile kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin vizyon ve misyonlarını oluşturmaları, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamaları, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve izleme ve değerlendirmesini yapmaları zorunluluğu getirilmiştir.

Diğer bir deyişle, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için stratejik plan hazırlamaları, planlar hazırlanırken katılımcılığa özel bir önem vermeleri benimsenmiştir. Yönetmeliğe göre stratejik

planlama sürecinde; iç ve dış paydaş katılımı zorunludur. Katılımcılığın sağlanmasının yanında stratejik planlar ilgili kamu idarelerinin öz ürünü olmak durumundadır. İhtiyaç halinde kuruluş dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetlerini kapsayabilir.

5018 sayılı Kanununun 2003 yılında kabulü neredeyse Türkiye'deki kamu sektörünün tamamını kapsayan bir stratejik yönetim politikasının başlangıcı olmuştur. 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan "*Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*" in hazırlanmasını takiben kamu sektöründeki ilk uygulamalar pilot olarak seçilen şu sekiz kurumda yapılmıştır: Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü (HSSGM), Hacettepe Üniversitesi (H.Ü), Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM), Denizli İl Özel İdaresi (DİÖİ), Kayseri Büyükşehir Belediyesi (KBŞB), İller Bankası Genel Müdürlüğü (İB), Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı (TKB). Pilot kurumların hazırladıkları 2006-2010 yıllarını kapsayan planlar kendileri ile aynı veya benzer alanlarda faaliyet gösteren kurumlara örnek teşkil etmiştir. 2006 yılında 17, 2007'de 31, 2008'de 60 ve 2009'da 40 kurum beş yıllık stratejik plan hazırlamıştır.

2.3. Paydaş Yaklaşımı

Paydaş, bir işletmenin geleceğini etkileyebilen veya etkilenen kişi veya gruplardır. Müşteriler, iş verenler, tedarikçiler, sahipler, devletler, finansal kuruluşlar iç ve dış paydaşlara örnektir. Freeman (1984:52), bir işletme stratejisinin başarısını ancak paydaşların ihtiyaçlarının karşılanması ile mümkün olacağını belirtir.

Bryson, Freeman ve Roering (1986:9), bir örgütün misyon ve değerlerinin paydaş yaklaşımı çerçevesinde oluşturulması gerektiğini belirtirler. Diğer bir deyişle, örgüt misyon cümlesi kurarken her bir paydaş ile ilişkilendirir, çünkü aksi durumda her bir paydaşın çıkarını tatmin edecek şekilde tepkilerini farklılaştırılmaz. Freeman (1984:55), özel sektörün klasik stratejik yönetim yaklaşımları ile sadece ekonomik aktörlere odaklandığını, oysa ki diğer politik ve sosyal aktörlerin de göz önüne alınması gerektiğini belirtir. Paydaş yaklaşımının ekonomik, politik ve sosyal kaygıları entegre ederek değerlendirmesi, bu yaklaşımın kamu sektörüne en çok uyan ve bu sektörde en çok kullanılan yaklaşım olmasını sağlamıştır.

2.4. Güvenlik Sektöründe Paydaş Yaklaşımı ve Stratejik Planlama

Türkiye'de kamu sektöründe stratejik planlamaya geçiş 5018 sayılı Kanununun kabulü ile başlamıştır. 2006 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu'nun uygulanmasına dair "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ve 2011 ve 2015 yıllarında "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ" çıkarılmıştır. Adı geçen Yönetmeliğin 2. Maddesine göre, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetlerin hassasiyeti nedeniyle Milli Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının stratejik plan hazırlamasın zorunlu değildir. Kolluk kuvvetlerinden Emniyet Genel Müdürlüğü ilk stratejik planını 2009-2013 dönemi, Jandarma Genel Komutanlığı ise 2015-2019 dönemi için hazırlamıştır. Her iki kuvvet tarafından hazırlanan plan da kurumun geneli için olup il veya ilçe ölçeğinde olmadığı gibi, hiçbiri doğrudan kurumlar arası koordinasyon ile suç ve kabahatleri önlemeye yönelik değildir.

İl ve ilçe bazında güvenlik hizmetleri Vali ve Kaymakamın denetimindedir. Anayasa'nın 126. Maddesine göre illerin yönetimi yetki genişliği esasına dayanır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda bu konuda geniş ve açık düzenlemeler bulunmaktadır. Kanunun 3. maddesine göre: illerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir. İl genel ve özel idaresinin başı ve ildeki kolluk kuvvetlerinin de amiri Validir.

İlçe genel idaresinin başı Kaymakamdır. Kaymakam, ilçede Hükümetin temsilcisidir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilatı bulunur ve kaymakamın denetimi altındadır. İlçedeki kolluk kuvvetlerinin amiri de yine Kaymakamdır.

Türkiye'de stratejik planlamanın merkezden yapıldığı görülmektedir. İllerde çoğu kurum merkezdeki bağlı birimlerin yaptıkları stratejik plana uygun olarak stratejik planlar yapmakta daha doğrusu merkezde yapılan planları ile uyarlamaktadırlar. Bazen de illerde çeşitli kurumların stratejik nitelik taşımayan planları hazırlanmakta ve çoğu kez Valinin onayı ile uygulamaya konmaktadır, Emniyet Müdürlüklerinin hazırladığı asayiş planları, terör olaylarına dair planlar vb gibi. Bunlar da birden fazla kurumun iştirakini öngördüğü için Vali onayı ile yürürlüğe konmakta çoğu zaman bir öncekinin güncellenmesiyle oluşturulmaktadır (Öztürk, 2016).

2.5. Güvenlik Hizmetlerine Etkin Katılım ve Sivil Gözetim

Güvenlik hizmetlerine etkin katılım sivil gözetim ile mümkündür. Sivil denetim veya gözetim, ABD ve Avrupa'da yaklaşık 50 yıllık bir geçmişi

olmasına rağmen, Türkiye’de son 10 yıldır tartışılmaya başlanmıştır. Sivil kelimesi en dar anlamıyla hiçbir kamu görevi bulunmayan vatandaşları kapsayabileceği gibi, “sivil” kelimesinden genel olarak anlaşılan kamu görevlisi olsa bile asker veya polis olmayan vatandaşlardır.

“Sivil gözetimin” uluslararası kabul görmüş tek bir tanımı yoktur. Ancak şu şekilde özetlenebilir: “sivil gözetim” kavramı «kolluk kuvvetleri ve faaliyetleri ile faaliyetlerinin dayandığı politikaların çok katmanlı olarak sivil otoriteler tarafından sürekli izlenmesidir». Sivil otoriteler, parlamentoyu, hükümeti, yargıyı, bazı ülkelerde “hükümete bağlı olmayan organizasyonları (hakların savunucusu, ombudsman, bağımsız kolluk şikayet komisyonu, vb..)” ve bazen de sınırlı düzeyde teftiş yapmak (örneğin nezarethaneler) üzere kamu otoriteleri tarafından resmen tanınmış olan vatandaş gruplarını içermektedir (www.sivilgozetim.org.tr).

Sivil gözetim sadece bireysel düzeyde (personelin aşırı güç kullanarak yanlış davranması veya hukuk dışı hareketler) gerçekleşen insan hakları ihlallerini değil, kurumsal düzeyinde politikaları da içermektedir. Örneğin politika düzeyinde, iç güvenlik kuvvetleri ile ilgili bütün kararlar (harcamalar, personelin alımı, vb..) biliniyor ve sivil yetkililer tarafından denetleniyorsa, kanunlar ve yönetmelikler Anayasa’ya ve uluslararası standartlara uygunsuz ve profesyonel kurallar oluşturulmuş ise (kesin bir etik kodu hazırlanıp dağıtıldıysa) sivil gözetim vardır denilebilir. Özetle, iç güvenlik kuvvetlerinin « sivil gözetimi» tek bir organizasyon tarafından gerçekleştirilmez, fakat birbiri ile bağlantılı olan kurumlar zinciri tarafından yönetilir. Bu nedenle bir « Sivil gözetim sisteminden» bahsedilebilir (www.sivilgozetim.org.tr).

Sivil Gözetimin iki temel boyutu, yatay ve dikey gözetim şeklinde ayırt edilebilir. Dikey gözetim, iç güvenlik kuvvetleri üzerinde yasal yönetim ve yaptırım gücü olan ve faaliyetlerinin dayanağını teşkil eden politikalarının denetimini yapan kurumlar tarafından uygulanır. Örnek olarak, İçişleri Bakanı bu makamlardan biridir. Yetkilerini kanundan alan ve üyelikleri kanunla tanımlanan kurumlar da (sivil toplum kuruluşları) diğer organlar olarak tanımlanabilir. Yatay gözetim, halkın ve sivil toplumun yerel güvenlik politikalarının oluşturulmasına katılımlarının ve katkılarının teşvik edilmesi, yerel yönetimlerle işbirliği yapılması ve medyaya karşı şeffaflık (her bir vaka için değil ama idari raporların yayımlanması yoluyla bilgiye ulaşma, örneğin; ceza verilerine internet yoluyla ulaşılması vb.) olarak tanımlanabilir. Yatay gözetim çerçevesinde oluşturulan kurullar hiyerarşik değildirler fakat iç güvenlik kuvvetleri ve diğer kurumlar arasında daha fazla iş birliğine ve halka karşı şeffaflık konusunda katkıda bulunmaktadır (www.sivilgozetim.org.tr).

2.6. Sivil Gözetimin Uygulanması ve İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi

1980'lerde dünya genelinde artan suç oranları ve yayılan suç korkusu kamu idarelerini suçla mücadelede daha etkin olabilecek alternatif bir yaklaşım geliştirmeye yönlendirmiştir. Modern suçla mücadele yöntemleri, suçların ve kabahatlerin önlenmesinde reaktif (tepkisel) değil proaktif olunması gerektiği üzerinden durur. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde ilk olarak İngiltere, Fransa ve Hollanda'da proaktif yaklaşım gereği Yerel Önleme ve Güvenlik Planları hazırlanmaya başlanmış ve zamanla diğer AB üyesi ülkeler ile Avustralya, Yeni Zelanda, Letonya gibi ülkelere de yayılmıştır. Yerel Önleme ve Güvenlik Planları hem proaktif bir yaklaşımın ürünüdür hem de yerelden çıkması sayesinde merkezden gelen bir anlayışın ötesinde olduğu için benimsenmesi daha kolay olmaktadır. Bu yaklaşımda paydaş olan vatandaşlar "yönetim ortağı" olarak algılanmakta ve karşılıklı yönetim olan yönetişimin en güzel örneklerinden birisi sergilenmektedir.

Türkiye'de güvenlik hizmeti sunan kurumların personeli öteden beri "kolluk kuvvetleri yetkilileri" olarak tanımlanmakta iken, son yıllarda "kolluk hizmeti sunan personel" olarak tanımlanmaktadır. Kolluk personeli Türkiye'de yasama ve yargının yanında yönetim erkini kullanan Mülki İdare Amirlerinin denetimi altındadır. Bu denetim halkasına sivil toplumun dahil edilmesi yepyeni bir yaklaşımdır. Söz konusu yaklaşım, 2008 yılında İçişleri Bakanlığı'nın ana faydalanıcı olarak CFCU'nun finansal desteği UNDP'nin teknik danışmanlığında yürüttüğü İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi kapsamında hayata geçirilmiştir. Projenin ikinci aşaması Avrupa Komisyonunun finansal desteği ile 2012-2015 yılları arasında gerçekleşmiştir.

Türkiye'de iç güvenlik güçleri üzerindeki sivil gözetim yetkilerinin etkinliğini artırmayı amaçlayan proje, Türkiye'deki iç güvenlik hizmetlerini AB normları ve standartları ile uyumlu hale getirmeyi, demokratik hakların vatandaşlarca daha yaygın kullanılmasını, şeffaflığı ve sivil toplumun katılımı ile insan odaklı kamu güvenliği anlayışının yerleştirilmesini ve İçişleri Bakanlığı ile Vali ve Kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerinin etkinliğini artırmayı amaçlamıştır (www.illeridaresi.gov.tr).

Paydaş Yaklaşımı çerçevesinde hazırlanan stratejik planların en çarpıcı örnekleri ise ortaklık şeklinde Türkiye'de ilk defa pilot uygulama olarak 2009 yılında 4 yerde (Erzurum, Niğde, İstanbul-Kadıköy, İstanbul-Eyüp) ve 2013-2015 yılları arasında ise 9 ilçede (Gaziantep-Şahinbey, İzmir-Çeşme, İstanbul-Eyüp, İstanbul-Fatih, İstanbul-Kadıköy, İstanbul-Üsküdar, Malatya-Hekimhan,

Malatya-Yeşilyurt, Trabzon-Vakfıkebir) hazırlanmış ve uygulanmış olan Yerel Önleme ve Güvenlik Planlarıdır. Bu planlar stratejik planlamanın çok özel bir türü olan önleyici güvenlik planları şeklinde her kesimden paydaşın katılımı ile hazırlanmıştır. Bu şekilde bir plan hazırlamanın kanuni dayanağı öteden beri mevcuttur. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre il sınırları içinde huzur ve güvenliğin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi Valinin ödev ve görevlerindedir (m.11/C) Bunları sağlamak için Vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hükme göre Valinin istişari kurullar kurmasının ve güvenlik planları hazırlamasının önünde yasal hiçbir engel yok iken 2009 yılına kadar Türkiye'de böyle bir uygulama yapılmamıştır (www.sivilgozetim.org.tr). Yeni olan uygulama, hem yerel ölçekte önleyici güvenlik planının hazırlanması hem de bu stratejik çalışmalarının Mülki İdare Amirleri, güvenlik bürokrasisi ve özel sektörün katılımıyla gerçekleştirilmesidir. Etkin paydaş katılımı ile yapılan stratejik planlamanın Türkiye'de uzun süreden beri uygulanan Toplum Destekli Polislik uygulamalarını geliştirmek, AB üyesi ülkelerden başarılı uygulamaları Türkiye'ye adapte etmek, suç oluşmadan önce önlemek, vatandaşların beklentilerini ve ihtiyaçlarını tespit etmek ve karşılamak, paydaşlar arasındaki koordinasyonu kurumsallaştırmak, sivil toplumdan düzenlik aralıklarla katkı ve öneri almak şeklinde özetlenebilecek faydaları vardır.

2.7. Yerel Önleme ve Güvenlik Planları

Pilot olarak seçilen her il ve ilçenin Yerel Önleme ve Güvenlik Kurullarında suç önlemeye yönelik olarak çalışabilecek tüm kamu kurumlarının temsilcileri ilgili Mülki İdare Amirinin başkanlığında toplanır. Kurula kamu kurumlarının (Valilik/Kaymakamlık, Belediye ile diğer kamu kurumları), Kolluk Kuvvetlerinin temsilcileri (Emniyet, Jandarma, Sahil Güvenlik, özel güvenlik kurumları), muhtarlar, sivil toplum temsilcileri (STK'lar, medya, akademisyenler), özel sektör temsilcileri (Ticaret ve Sanayi Odası, meslek odaları vb.) bir araya gelmiştir. Paydaş Yaklaşımının en güzel uygulamasının görüldüğü bu Kurullar suç ve kabahatleri henüz oluşmadan önlemeye yönelik olarak Yerel Önleme ve Güvenlik Planlarını hazırlarlar. Bu planların hazırlanmasının aşamaları şunlardır:

1. Yerel güvenlik sorunlarının analizi
 - a. İstatistikler
 - b. İlgili kişilerden alınan görüşler ve değerlendirmeler
 - c. Öncelikli olarak nitelendirilebilecek vatandaş beklentilerinin ve ihtiyaçlarının listelenmesi (Anket çalışmaları, odak grup toplantıları)

2. Öncelikli olan sorunlara karar verilmesi
3. Eylem Planının hazırlanması
4. Paydaş taahhütlerinin belirlenmesi
5. Uygulama
6. İzleme

2.8. Paydaş Yaklaşımı ve Stratejik Planlamanın Önleyici Güvenlik Konusuna Uygulanması ve Özel Sektör Uygulamaları Arasındaki Farklar

İlk olarak, özel sektörde stratejik planlama sürecine dahil edilen paydaş sayısının kısıtlı olmasına karşılık, güvenlik sektöründe çok fazla sayıda paydaş katılımı sağlanır. Güvenlik sektöründeki uygulamada kural olarak her bir güvenlik sorununa taraf olabilecek tüm paydaşlar pilot olarak seçilen her il ve ilçenin Yerel Önleme ve Güvenlik Kurullarında görev alırlar ve plana katkı verirler. Suç önlemeye yönelik olarak çalışabilecek tüm kamu kurumlarının temsilcileri (Valilik/Kaymakamlık, Belediye, diğer kamu kurumları), Kolluk Kuvvetlerinin temsilcileri (Emniyet, Jandarma, Sahil Güvenlik, özel güvenlik kurumları), muhtarlar, sivil toplum temsilcileri (STK'lar, medya, akademisyenler), özel sektör temsilcileri (Ticaret ve Sanayi Odası, diğer meslek odaları vb.) bir araya gelir.

İkinci önemli farklılık, planın hazırlık sürecindeki toplantı ve görüşme sayısının çok fazla olmasıdır. Yerel Önleme ve Güvenlik Planları hazırlanırken diğer stratejik planlardan farklı olarak birçok kesimle birebir görüşme, odak grup toplantıları ve anket çalışmaları yapılır. Pilot çalışmada her bir planın hazırlanması için her ilçede düzenli aralıklarla ortalama 12 Kurul toplantısı, 30 birebir görüşme, ilçe ve il çapında geniş katılımlı iki konferans ve güvenlik ihtiyaçlarının belirlenmesi için profesyonel bir araştırma şirketine ilçedeki popülasyonu temsil eden 3500 kişilik bir örnekleme anket çalışması uygulanmıştır. Özel sektörde yapılan planlar bu kadar geniş kapsamlı bir katılımı içermemektedir.

Üçüncü önemli farklılık, etkin katılımı sağlamak üzere yukarıda anlatılan detaylı çalışmaların yapılması sürecin daha uzun sürmesine yol açmasıdır. Çalışmalar tüm paydaşların aktif katılımını sağlamasına odaklandığı için süreç özel sektördeki planlamadan daha uzundur.

Dördüncü önemli farklılık, Yerel Önleme ve Güvenlik Planlarının uygulanmasının paydaşların gönüllü olarak verdikleri taahhütlere bağlı olmasıdır. Bu nedenle, paydaşların etkisi ve gücü özel sektördekinden çok büyüktür. Bu noktada diğer tüm planlardan farklılık arz eder. Kamu sektöründeki planlarda paydaş olan kamu kurumlarının yasal görevi olarak

birçok faaliyeti yapmaları beklenmektedir ve yapmadıkları takdirde yaptırım uygulanması dahi söz konusu olabilmektedir. Fakat önleyici güvenlik planlarında hem kamu sektöründen hem de özel sektörden katılımcıların verdikleri taahhütlerinin taahhütleri verenler üzerinde hiçbir bağlayıcılığı yoktur.

Beşinci önemli farklılık, Yerel Önleme ve Güvenlik Planları genel güvenlik planlarının aksine yereldeki öncelikleri ön plana çıkararak bunlara çözüm önerileri geliştirmeyi mümkün kılmıştır. Birçok yerde başta hırsızlık, uyuşturucu madde kullanımı, trafik güvenliği gibi ortak sorunlara çözüm aranırken, belli yerlerde bıçak, silah taşıma sorunu, turistik yerlerde yazın artan nüfus, dini ziyaret mekanları ile öne çıkan yerlerde Ramazan'daki nüfus artışı ile gelen güvenlik sorunları gibi özel konular gündeme gelmiş, bunlara çözüm önerileri geliştirilmiştir.

Altıncı önemli farklılık, yerel önleme ve güvenlik planları mahalle bazına kadar odaklanabilen çok detaylı hedefler belirlemeyi mümkün kılmaktadır.

Tartışma

Türkiye'de iç güvenlik alanında pilot olarak 13 yerde uygulanması yapılmış olan Yerel Önleme ve Güvenlik Planları, kamuda Paydaş Yaklaşımının hayata geçirilmesinin çok özel bir örneğidir. Muassır medeniyetlere seviyesine yükselmenin bir aracı olarak görülen AB'ye üyelik sürecinde 2008 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde "Kamu Yönetimi" ve "Güvenlik Güçlerinin Sivil Gözetimi" konusu kısa vadeli öncelikler başlığı altında iyileştirilme yapılması beklenen alanlardan birisi olarak belirtildiği ve İlerleme Raporlarında atıf yapılmakta olduğu için büyük öneme sahiptir.

Son yıllarda kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler sonucunda Yeni Kamu Yönetimi anlayışı hakim olmuş; böylece karşılıklı yönetimi ifade eden yönetim yaklaşımı benimsenmiştir. Dönüşüm sürecinde "insan odaklı güvenlik" paradigmasına kayılması ve vatandaşların yönetim ortağı (paydaş) olarak görülmesi güvenlik çalışmalarına çok sayıda paydaşın dahil edilmesi sonucunu doğurmuştur. Paydaşların, kendilerinin güvenliğini sağlamaya yönelik olarak suç ve kabahatleri önlemeye yönelik çalışmalara katılması şeklinde tezahür eden sivil gözetimin hayata geçirilmesi özel sektörde öteden beri uygulanan ve 2006 yılı itibarıyla kamu sektöründe uygulanmasına başlanan stratejik planlamanın yerel güvenlik konusuna adapte edilmesi sonucunu doğurmuştur. Pilot uygulaması yapılan bu çalışmalar stratejik planlamanın çok özel bir örneğidir. Özel sektördeki planlamadan farklı olarak, çok sayıda paydaşın katılması, bu paydaşlarla derinlemesine görüşmeler, toplantılar ve

vatandaşların beklentilerini algılayabilmek için geniş kamuoyu yoklamaları yapılmasını içermektedir. Bu nedenle çalışmalar özel sektördeki nazaran çok daha uzun sürmektedir. Planın uygulanması paydaşların verdiği taahhütlere bağlı olması, taahhütleri verenlerin gönüllü ve istekli olmamaları durumunda etkisinin azalabileceğini göstermektedir.

Sonuç ve Öneriler

Vatandaş ihtiyaç ve beklentilerini çok iyi analiz eden, bir güvenlik sorununa taraf olan tüm kişileri aynı masa etrafında toplayarak etkin iletişimi sağlayan, beraber yaşama ruhunu canlandıran bu yaklaşımın hayata geçirilmesi, Yerel Önleme ve Güvenlik Planları konusunda ikincil mevzuatın yayınlanması ve yaygınlaşması ile kolaylaşacaktır. İkincil mevzuat mevcut olmadığında dahi bu planlama yaklaşımının Türkiye'nin nüfusu en büyük üçüncü ilçesi olan Gaziantep-Şahinbey'de (nüfusu 902.424), en turistik ilçelerimizden birisi olan İzmir-Çeşme'de, İstanbul'un en önemli ilçelerinden Eyüp, Fatih, Kadıköy ve Üsküdar'da uygulanabilmiş olması ve güzel sonuçlar alınmış olması umut vericidir. Bu yaklaşımın nüfusu diğerlerine göre çok az (23.000 nüfuslu) bir ilçemiz olan Malatya-Hekimhan'da dahi paydaşların katılmasını sağladığını ve 13 yerde başarıyla ve tüm paydaşların takdirini kazanarak uygulandığını görmek, Türkiye'de bu yönde bir istek olduğunu ve vatandaşların gönüllü olarak çaba gösterdiklerini gözler önüne sermiştir. Uygulamanın Türkiye'ye yayılmasının hem vatandaşlar hem de güvenlik bürokrasisine faydalar sağlayacağı, Türkiye'de uzun süreden beri uygulanan Toplum Destekli Polislik uygulamalarını geliştireceği, paydaşlar arasındaki koordinasyonu kurumsallaştıracağı, devlete ve kolluk kuvvetlerine olan güveni artıracığı, vatandaşların kolluk kuvvetlerinin kısıtlarını ve çalışma koşullarını daha iyi anlamasını sağlayacağı ve en önemlisi suç ve kabahatleri büyük oranda önleyeceği muhakkaktır.

Kaynakça

Andrews, K. (1980). *The Concept of Corporate Strategy - Revised Edition*. Homewood, IL: Richard D Irwin.

Ansoff, H. I. (1980). Strategic Issue Management. *Strategic Management Journal*, 1(2), 131-148.

Bloom, C. (1986). Strategic Planning in the Public Sector. *Journal of Planning Literature*, 1(2), 253-259. doi:10.1177/088541228600100205

Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1987). Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 9-22. doi:10.1080/01944368708976631

Christensen, C. R., Andrews, K. R., Bower, J. L., Hammermesh, R. G., & Porter, M. E. (1982). *Business Policy: Text and Cases*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.

Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

Harrigan, K. R. (1981). Barriers to Entry and Competitive Strategies. *Strategic Management Journal*, 2(4), 395-412.

Henderson, B. D. (1979). *Henderson on Corporate Strategy*. Cambridge, MA: Abt Books.

Kaufman, J. L., & Jacobs, H. M. (1987). A Public Planning Perspective on Strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 23-33. doi:10.1080/01944368708976632

King, W. R. (1982). Using Strategic Issue Analysis. *Long Range Planning*, 15(4), 45-49.

Kuyaksil, A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinden İç Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış*. Paper presented at the II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(Spring), 79-88.

Lorange, P. (1980). *Corporate Planning : An Executive Viewpoint*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.

Lorange, P., Morton, M. F. S., & Ghoshal, S. (1986). *Strategic Control*: West Group.

MacMillan, I. (1983). Competitive Strategies for Not-for-Profit Agencies. *Advances in Strategic Management*, 1, 61-82.

Öztürk Cemal, (2016). "İç Güvenlikte Stratejik Yönetim ve Liderlik Kısıtlılığı İle Mülki Amirlerin Durumuna Dair Bir Çalışma", *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 13(3), 2016, 4487-4500.

Pettigrew, A. M. (1977). Strategy Formulation as a Political Process. *International Studies of Management & Organization*, 7(2), 78-87. doi:10.1080/00208825.1977.11656228

Pflaum, A. M., & Delmont, T. J. (1987). External Scanning—A Tool for Planners. *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 58-68. doi:10.1080/01944368708976635

Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.

Quinn, J. B. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood, IL: Richard D. Irwin.

Taylor, B. (1984). Strategic Planning – Which Style Do You Need? *Long Range Planning*, 17(3), 51-62.

T.C. KALKINMA BAKANLIĞI. "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ", Resmi Gazete, Sayı:28008, Tarih:28.07.2011

Wind, Y. J., & Mahajan, V. (1981). Designing Product and Business Portfolios. *Harvard Business Review*, 59(1), 155-165.

www.illeridaresi.gov.tr, Erişim Tarihi 13.09.2017

www.sivilgozetim.org.tr. Erişim tarihi 5.12. 2017.