

Avustralya Yönetim Sistemi

Mehmet CANGİR

Giriş

Avustralya Uluslar Topluluğu (*Commonwealth of Australia*); Yeni Güney Galler, Victoria, Queensland, Tasmanya, Güney Avustralya, Batı Avustralya Eyaletlerinden, Kuzey Bölgesi ve Avustralya Başkent Bölgesi adlarında iki özerk bölgeden oluşan federal bir devlettir. Avustralya'nın kuzeyinde Timor ve Arafura Denizleri ve Torres Boğazı, doğusunda Coral ve Tasman Denizleri, güneyinde Bass Boğazı ve Hint Okyanusu, batısında da Hint Okyanusu bulunur. Avustralya, doğudan batıya yaklaşık 4000 kilometre, kuzeyden güneye 3700 kilometre mesafeye yayılan yüzölçümüyle dünyanın en küçük kıtası, en büyük adası ve ülke olarak da dünyanın 6. en büyük toprak parçasıdır.

Avustralya'nın başkenti Canberra, Avustralya Başkent Bölgesinde bulunur. Avustralya'nın yüz ölçümü; 7.692.030 kilometrekare (Birleşik Krallık'ın yüzölçümünün yaklaşık 32 katı) nüfusu, 19.776.557'dir. Nüfusun % 85'i şehirlerde yaşamaktadır. 1996-2001 yılları arasında yıllık nüfus artış oranı %1.3'dür. Nüfusun %91'i, çoğu İngiliz ve İrlandalı olmak üzere Avrupa kökenlidir. Çoğu Çin, Vietnam, Hindistan, Filipinler ve Malezya'dan olmak üzere nüfusun %7'si Asya kökenlidir. Ortadoğu kökenlilerin oranı %1.9, yerli nüfus olan Aboriginlerin oranı ise yaklaşık %2.2'dir. Avustralya'nın başkent Canberra dışındaki diğer önemli şehirleri; Sidney, Melbourne, Brisbane, Perth, Adelaide ve New Castle'dır.

Avustralya'nın ilk yerleşimcileri olan Aboriginler, kıtaya 50.000-60.000 yıl önce gelmişlerdir. Kıta XVII. yüzyıla gelinceye kadar dış dünya tarafından bilinmeyen bir toprak parçasıydı. Avustralya sahillerine ilk varanlar XVI.yüzyıl Portekiz gemicileri ise de ilk defa kıtayı bağımsız bir kara parçası olarak tarif edenler Hollandalılar olmuştur. 1642-1643 yıllarında Hollandalı denizci Abel Tasman, Avustralya'nın batı ve kuzey kıyılarını dolaşp bu kesime Yeni Hollanda adını verdi. 1801-1803 yılları arasında adaya gelen Matthew Flinders adındaki deniz subayı Latince "güney ülkesi" anlamına gelen "*terra australis*" sözünden "*Australia*" kelimesini türetti ve zamanla "Yeni Hollanda"nın yerini bu isim aldı.

Avustralya, refah düzeyi yüksek, batı tipi kapitalist bir ekonomiye sahiptir. Ekonomisi son on yıldır, dünyanın en hızlı büyüyen kalkınmış ülke ekonomisidir. 2001 yılı rakamlarına göre gayri-safı yurtiçi hasıla 465.9 milyar dolar, büyüme oranı %2, kişi başına düşen milli gelir, 24.000 dolardır. Milli gelirin sektörlere göre dağılımı; tarım %3, sanayi %25, hizmetler %72 şeklindedir. Ülkede tüketici fiyatlarına göre enflasyon oranı %4, işsizlik oranı ise %7'dir. (2001 yılı rakamları).

Birinci Bölüm

Tarihsel Süreçte Yönetim Yapısının Gelişimi

Diğer İngiliz Kolonilerinin çoğunun aksine, Avustralya'daki İngiliz kolonilerinin özerk bir yönetime kavuşmaları çabuk olmamıştır. Ancak altından elde edilen zenginlik, zamanla kolonyal bağımsızlığa doğru adımları hızlandırmıştır. İngiliz mahkumların Adaya nakli de kaldırıldıktan sonra, koloniler bağımsız birimler haline gelmeye başlamıştır. 1842'de Yeni Güney Galler, üçte ikisi seçimle gelen üyelerden oluşan geliştirilmiş bir yasama konseyini toplamıştır. 1852'de Yeni Güney Galler, Victoria, Güney Avustralya ve Van Diemen's Land (daha sonraki adıyla Tasmania) yeni anayasalarını yaptılar ve bu anayasalar 1856'da İngiliz Parlamentosu tarafından onaylandı. Benzer şekillerde, 1859'da Queensland ve 1890'da Batı Avustralya tarafından yapılan anayasalar da İngiliz Parlamentosu tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu anayasalarda iki meclisli bir yapı öngörülmüş ve oy verme hakkına da mülkiyete dayalı sınırlamalar getirilmiştir. Yürütme organları da başbakan ve bakanlar kurulundan oluşmuştur. El kaldırma yerine, gizli oy pusulalarıyla oy verme ve 1856'da bazı sanayi kollarında sekiz saatlik iş günü esasının kabulü gibi diğer yenilikler, zamanla yeni kolonileri daha demokratik bir hale getirmiştir.

1860'larda altına dayalı zenginlik yavaş yavaş etkisini yitirirken, yün ihracatı kolonilerin ekonomik olarak iyi durumda olmalarını sağlamıştır. Demiryolu ağlarının inşası gibi yüklü maliyetler gerektiren altyapı yatırımları bu dönemde devlet eliyle gerçekleştirilmiş ve devletin ekonomi içindeki ağırlığı çok fazla artmıştır. Güney Avustralya ve Tasmania'dan sonra, 1866'da Victoria kendi küçük sanayiini ve piyasasını korumak için, ihraç mallarına yüksek gümrük vergileri uygulamaya başlamıştır. Yeni Güney Galler ve daha sınırlı ölçüde Queensland serbest ticaret politikalarını devam ettirmişlerdir. 1870 ve 1880'lerde korumacı ekonomi politikası ve serbest ticaret konusunda basın, siyasal partiler ve koloniler ikiye bölünmüştür. Bu konudaki ayrım ve koloniler arası kıskançlıklar, 1890'lara kadar koloniler arasında bir birlik ve işbirliği oluşmasını engellemiştir.

Kolonilerin bir birlik oluşturması önerisi ilk olarak, 1847 tarihinde, Britanya'nın koloni sekreteri Earl Grey tarafından ortaya atılmıştır. 1850'de Yeni Güney Galler'de İskoçyalı Presbiteryen bir papaz olan John Dunmore Lang tarafından, birleşik bir Avustralya için kampanya yürütmek üzere bir "Avustralya Cemiyeti" kurulmuştur. 1860'larda koloni hükümetleri arasında gerçekleşen kongreler daha yakın bir işbirliğini gündeme getirmiştir. 1867'de Kanada Dominyonu'nun oluşmasıyla birlikte, İngiliz görevliler benzer bir faaliyeti Avustralyalılardan beklemeye başlamışlardır. Bununla birlikte hazırlanan hiçbir plan koloniler arasındaki düşmanlıklar nedeniyle, ciddi bir ilgi kaynağı olmamıştır.

Ancak, 1880'lerde Britanya dışındaki Avrupalı yeni güçlerin Pasifik'i kolonileştirme çabaları, Avustralyalıların savunma güçleri olmamasından kaynaklanan korkularını ateşlemiştir. Bunun üzerine Avustralyalı Koloniler, 1885 yılında herhangi bir yasama ve yürütme gücü olmayan, sadece bir danışma kurulu mahiyetindeki Federal Konseyi oluşturmuşlardır. Yeni Güney Galler'in Konsey toplantılarına katılmayı reddetmesi, bu çabaların federalizm ile sonuçlanmasına engel olmuştur.

1880'lerdeki diğer gelişmeler birlik fikrinin canlı kalmasını sağlamıştır. Koloniler arasındaki ticaret ve iletişim ilerledikçe, bunlar arasındaki gümrüklerin azaltılması yönündeki baskılar artmıştır. Çoğu Avustralyalı çalışan birleştikçe, sendikalar merkezi bir önem kazanmış ve bunların da etkisiyle tek bir ekonomik ve politik sistem oluşturmanın cazibesi kolonileri etkilemeye başlamıştır.

1889'da daha önce Federal Konseye katılmayan Yeni Güney Galler'in Başbakanı Henry Parkes, Federal Konsey modeline dayanmayan, federalizm tarzında yeni bir yönetim biçimini destekleyeceğini ilan etti. 1891'de kolonilerden gelen delegelerin katılımıyla Sidney'de gerçekleşen kongre, federal bir anayasa taslağı hazırlamıştır. Bununla birlikte, politik ve bölgesel düşmanlıklar nedeniyle süreç çok yavaş işlemiş ve ancak 1897'de bir taslak anayasa üzerinde anlaşılabilmiştir. Hazırlanan taslak 1899'da Avustralya halkı tarafından onaylanmıştır. Avustralya Uluslar Topluluğu'nun federal bir devlet olarak ilanını sağlayan bu anayasa, 1900'de İngiliz Parlamentosu tarafından onaylanmış ve 1 Ocak 1901'de yürürlüğe girmiştir.

Yürürlüğe giren Anayasa, İngiliz ve Amerikan Anayasa modellerinden yansımalar taşır. İngiliz modelinden uyarlanan parlamenter sistemin bir gereği olarak, yasamanın içinden çıkan ve yasama organına karşı sorumlu olan hükümet ile, iki meclisli bir parlamento öngörülmüştür. ABD modeline göre de Federal Devlete belirli ve sınırlı yetkiler tanınmıştır. Temsilciler Meclisi, İngiliz örneğinde olduğu gibi, nüfusa dayalı temsile, Senato ise Amerikan örneğinde olduğu gibi 6 koloniden gelen eşit üyeli temsile dayanarak oluşturulmuştur.

Avustralya siyasal parti sistemi sendikaların önderliğinde şekillenmiştir. Sendikalar tarafından kurulan İşçi Partisi ulusal bir programı benimsemiş ve Parlamentodaki temsilcileri bu program yönünde blok olarak oy kullanmıştır. İşçi Partisi 1904'te iktidara geldiği zaman, sınıfsal temele dayalı disiplinli parti örgütü modelinin etkinliği diğer partiler tarafından da kabul edilmiştir. Bu arada kadınlar da daha çok siyasal haklar edinmeye başlamıştır. 1894'de Güney Avustralya'da kadınlar oy verme hakkına kavuşmuş ve 1902'de yeni Federal Devlet tüm Avustralya'da kadınlara bu hakkı tanımıştır.

Federal Devletler, ulusal kalkınmayı hızlandırmak için, iç pazarı koruyucu gümrük tarifelerini yükseltti ve sanayide asgari ücreti yerleştirmek için arabuluculuk sistemine (*system of arbitration*) geçildi. Savaş süresince ekonomideki üretim ve büyüme seviyesini sürdürebilmek için hükümet; göçmen sayısını arttırmaya, yatırım ve ihraç ürünlerine dayalı sanayii geliştirmeye büyük önem verdi. Ancak 1929'daki Büyük İktisadi Bunalım Avustralya ekonomisini fena vurdu. 1932'de işsizlik oranı, erkek iş gücünün yaklaşık 1/3'üne ulaştı.

Avustralya 1939'un Eylül'ünde İngiltere'nin Almanya'ya savaş ilan etmesiyle birlikte II. Dünya Savaşı'na girdi. 1942 Şubatında Japon güçleri, İngiliz Donanmasını Pasifik'te bozguna uğrattıktan hemen sonra, dünyanın en güçlü kalelerinden olduğu varsayılan İngiliz Singapur'una girdi. Ancak İngiltere, Avustralya'yı koruyacak bir durumda değildi. Avustralya'nın II. Dünya Savaşı'ndaki kaybı, I. Dünya Savaşı'na göre daha az olmasına rağmen, Japon işgali korkusu nedeniyle, Avustralyalılar bu savaştan psikolojik olarak daha fazla etkilenmişlerdir. Bu korkuların da etkisiyle Avustralya, ABD ile savaş sırasında yaptığı işbirliğini, savaş sonrasında da devam ettirmiş, ABD'nin Uzakdoğu'daki politikalarına destek vermiş ve Vietnam Savaşı'nda Amerikan birliklerini desteklemek için bu ülkeye asker göndermiştir. 1951 yılında da Avustralya, Yeni Zelanda ve ABD ile birlikte ANZUS diye bilinen karşılıklı savunma anlaşmasını imzalamıştır.

1949-1972 yılları arasında Liberal Parti önderliğindeki hükümetler, XIX. yüzyıldan beri en uzun süreli ekonomik refahı sağlamışlardır. Daha liberal bir ekonomi politikası takip eden Liberal Parti Hükümetleri, yabancı sermayenin ülkeye girişini kolaylaştırıcı önlemler almış ve yeniden göçmen kabul etmeye başlamıştır. Özellikle ABD tarafından yapılan yabancı yatırımlar Avustralya İmalat sanayiini büyük ölçüde dönüşüme uğratmıştır. General Motors Şirketleri'nin de yardımıyla Avustralyalılar kendi arabaları olan "Holden"ı tasarlayıp üretmişlerdir.

1960'ların sonlarından itibaren, Batı demokrasilerini etkisine alan kültürel değişim dalgası, Avustralya'yı da etkisi altına almıştır. Özgürlükçü kadın hareketleri, yerlilerin hakları ve çevresel konular, savaş sonrası doğup gençlik çağına gelen gençlerin başlıca ilgi alanları olmuştur. Değişim dalgasının etkisiyle uzunca bir aradan sonra 1972'de iktidara gelen İşçi Partisi Hükümeti, derhal, Avustralyalı askerleri Vietnam'dan geri çağırdı. 1973'de hükümet, yerlilerin toprak haklarıyla ilgili tahkikat başlattı ve bu konuda bir yasa çıkarttı. İşçi Partisi'nin sosyal programlara ağırlık veren yönetimi, liberal eyalet hükümetlerinin güçlü tepkisiyle karşılaştı.

1975'de Liberal Parti önderliğindeki hükümet iktidara geldi ve İşçi Partisi'nden önceki iç ve dış politikaları uygulamaya devam etti. Ayrıca İşçi Partisi'nin çevre ve çok kültürlülük konularındaki duyarlılıklarını devam ettirdi.

1983'de, karizmatik bir sendika lideri olan Bob Hawke önderliğinde iktidara gelen İşçi Partisi, ilk iş olarak çalışanlarla yönetim arasındaki işbirliğini geliştirecek ve ekonominin serbestleştirilmesini sağlayacak düzenlemeler yapmaya başladı. Mali yönetimle ilgili önemli reformları takiben kamu yönetimi alanında da önemli reformları başlatan İşçi Partisi Hükümeti 1984, 1987 ve 1990 seçimlerinde çoğunluğu elde ederek iktidarda kaldı.

1991 Aralık'ta ekonomideki durgunlukla beraber, Başbakan Hawke'nin popülerliği sona ermeye başlayınca Hawke'nin eski Hazine Bakanı Paul Keating, yeni parti lideri ve başbakan oldu. Keating, İşçi Partisi'nin 1993 seçimlerinden de başarıyla çıkmasını sağladı.

1996 seçimlerinde ise Liberal- Ulusal Parti koalisyonu çoğunluğu elde ederek iktidara geldi. Yeni Başbakan John Howard ilk iş olarak sendikaların gücünü zayıflatmayı hedefleyen emek piyasası reformunu ve vergi reformunu gerçekleştirdi. Özel sektör uygulamalarının kamu sektörüne uyarlanmasına ağırlık vererek kamu yönetimi reformunu sürdüren Başbakan Howard'ın muhafazakar hükümeti, Avustralya'nın kamu açıklarını hızla azaltmaya başladı ve işyeri temeline dayalı toplu pazarlıklara daha çok önem vererek örgütlü sendikaların etkinliğini azalttı. Howard Hükümeti, devletin elinde bulunan telekomünikasyonu özelleştirmekten başlayarak, özelleştirme programına hız verdi.

Howard Hükümeti, selefleriyle aynı yolu takip ederek, özellikle dört ülke ile olan ilişkilere büyük önem vermektedir: Amerika Birleşik Devletleri, Japonya, Çin ve Endonezya. Howard Hükümeti aynı zamanda, ABD'nin Asya-Pasifik Bölgesi politikalarının en büyük destekleyicilerindedir.

1901'de Federal bir devlet olarak resmen kurulan Avustralya Uluslar Topluluğu'nun kısa yönetim tarihi beş aşamada değerlendirilebilir:

Sömürge Yönetimi: Erken dönem Avustralya kamu yönetimi geleneği, İngiliz Hükümetine karşı sorumlu olan bir valinin kolonyal otokratik "colonial autocracy" yönetimi altında şekillenmiştir. Britanya'nın himayesinde, İngiliz kamu yönetimi uygulamalarının temel alındığı bu dönemde, kamu yönetimi topluma sınırlı sayıda hizmet sunmuştur.

Temsili Kurumların Kontrolü: Bu dönem XIX. yüzyılın ortalarından sonlarına kadar süren ve siyasal görevlilerin, siyaset dışı görevlilerden farklılaştırılmasıyla anılan bir dönemdir. Bakanlar, kamu görevlilerinin kontrolünden yasama organına karşı sorumludur. Bu dönemde önemli bir aşama, yönetsel örgütün temel ünitesi olarak, bakanlık dairelerinin gelişmesidir. Bakanlıkların istikrarsızlığı yönetsel otoriteyi güçlendirmiştir. Bu dönemin diğer bir özelliği himayeye dayalı ilişkilerdir. Kamu görevlilerinin işe alınmasında siyasi temsilcilerin önemli bir ağırlığı söz konusudur.

Personel ve İşletme Etkinliği: Kabaca 1880'lerden Birinci Dünya Savaşı'na kadar sürmüş olan dönemdir. Bu dönem, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Birleşik Krallık'da yaygınlaşan, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması, bilimsel yönetim uygulamaları ve işletme yönetimi yöntemlerinin kamuda uygulanması sonucu kamu yönetiminde etkinliğin artması gibi uygulamaların Avustralya'da da etkisini gösterdiği bir dönemdir.

Bu dönemde işe almada siyasi himayenin kötü sonuçları ve kamu yönetimini belirleyen belirli kuralların olmaması nedeniyle, merkezi olarak personel yönetimine gereksinim duyulmuştur. Kamu Hizmeti Kurulunun kurulmasıyla, kamu kurumlarının siyasal himayeden bağımsız hale gelmesi ve personel yönetiminde kariyer sisteminin kurulması olanaklı hale gelmiştir. Böylece kamu hizmetinin bağımsız

kontrolü, işe girişlerde açık rekabet, liyakate dayalı terfi, personelin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve çalışmaya göre ücret verilmesi sağlanmıştır.

Bu dönemin bir diğer önemli gelişmesi, birçok işlevi yerine getirmek için kamusal şirketlerin kurulmasıdır. Avustralya'da kamu sektörünün hala çok geniş bir alanda faaliyet göstermesi, bu dönemde kurulan kamu şirketleri nedeniyledir.

Yönetmel Devlet (*administrative state*): Birinci Dünya Savaşı, Avustralya devlet yönetiminde bir dönemi kapatan, yeni bir dönemi açan bir dönüm noktasıdır. Savaş koşullarının ortaya çıkardığı birçok Kraliyet Komisyonunu takiben yaklaşık 40 yıl boyunca kamu yönetiminde önemli bir reform gerçekleşmemiştir. Savaş ve büyük ekonomik buhran bu dönemin belirleyici unsurlarıdır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avustralya hızla büyüyen ve profesyonelleşen bir kamu yönetimine sahip olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi önemli değişimler geçirmiştir. Ancak bu değişimler kamu yönetimini bir bütün olarak düzenleyen, birbiriyle tutarlı değişimler olmaktan çok g n birlilik kararlara dayanan değişimlerdir. Bu dönemde H k metler, sistemin yürütülmesi ve politika belirlenmesi ile ilgili olarak bürokrasiye g venmekteydiler. Bu nedenle bürokrasinin, bu dönemde kamu yönetimi içindeki ağırlığı artmıştır. Kamu Yönetimi yönetmel-bürokratik devletin genel niteliklerini taşıyan bir görünüm kazanmıştır.

Reform Süreci: Avustralya'da kamu yönetimi son 20 yıldır belli bir düzen çerçevesinde reform sürecini yaşamaktadır. Merkeziyetçi, bürokratik ve kapalı bir kamu yönetiminden; Şeffaf, adem-i merkeziyetçi, işletmeci ve bir  l de siyasallaŐan bir kamu yönetimine geçilmiştir.

Reform programının en önemli özellikleri kapsamlı, hızlı ve sistematik olmasıdır. Kamu yönetiminin reforma tabi olmayan, neredeyse dokunulmamıŐ hiçbir alanı kalmamıştır. Reformların kapsamının yanı sıra niteliği de çok önemlidir. Yönetimin felsefesi, iŐletim sistemi, personel sistemi ve kültürü de önemli değişimlere uğramıştır. Kısaca ifade etmek gerekirse, Avustralya'da kamu yönetimi geleneksel yönetim anlayışından, işletmeci bir yönetim anlayışına doğru bir paradigma değişimi geçirmiştir.

Sonuç olarak Avustralya tarihinde iki kez yoğun değişim dönemi yaşanmıştır. Birinci önemli modernleŐme süreci, 1880 ile Birinci Dünya Savaşı arasında yaşanmıştır. İkinci değişim dönemi 1970'lerin sonlarından baŐlayıp günümüze kadar gelen dönemdir. 1920-60 yılları arasında da bazı önemli değişimler yaŐanmıŐ, ancak bu değişimler birbiriyle tutarlı ve birbirini bütünleyen değişimler olmamıştır. Örneğin, 1936-1953 yılları arasında kamu yönetiminin büyüklüğü üç katına çıkmıştır. Ancak bu büyüme, programlı bir değişimin sonucunda ge ekleŐmiŐ olan bir büyüme değildir.

İkinci Bölüm

Yönetim Sistemini Belirleyen Faktörler

I. KURULUŞ İDEOLOJİSİ

Avustralya; güvenlik ve ekonominin geliştirilmesi gibi zorunlu nedenlerle altı eski İngiliz kolonisinin aralarındaki önemli bölgesel ve siyasal düşmanlıkları ortak çıkarlar paydasında eritme çabaları neticesinde, 1901 yılında federal, bağımsız bir devlet olarak kurulabilmiştir. Bu nedenle yeni kurulan devletin kurucu ideolojisi, sosyal-kültürel bir tabana değil, ekonomi ve güvenlik gibi zorunlu nedenlere dayanmıştır. Avustralya'nın nüfus yapısı da dikkate alındığında, sosyal-kültürel olarak kurucu bir kimliğin inşa edilmesinin zorluğu ortaya çıkar. Avustralya nüfusunun %91'i Avrupa'nın değişik uluslarına ait insanlardan, %7'si Asya kökenlilerden, % 1.9'u Ortadoğululardan, % 2.2'si de yerli nüfustan oluşmaktadır. Benzer şekilde değişik milletlerden gelen insanları her alanda büyük bir başarı ve ekonomik refah sayesinde "Amerikalılık" ortak paydasında birleştirebilen Amerika'ya göre, Avustralya'nın böyle bir ortak kimlik bilinci oluşturabilmesi kolay olmamıştır.

Federal Devletin, 1901'de oluşmasından sonra, birleştirici bir ulusal kimliğin inşasına I. Dünya Savaşı önemli bir katkı sağlamıştır. Bu savaşa müttefiklerin yanında, 330.000 gönüllü asker ile katılan Avustralyalılar, en kanlı muharebelerde görev almışlardır. Savaşa katılan bir çok devletten daha fazla kayıp veren Avustralya, zamanla savaşa yaptığı katkının bilincine varmıştır. Gelibolu'da oluşturulan Avustralya ve Yeni Zelanda Ordu Birlikleri (*Australian and New Zealand Army Corps-ANZAC*) İngiliz ve Fransız Ordularıyla birlikte Çanakkale önlerinde Osmanlı Ordularına karşı savaşmışlardır. 25 Nisan 1915'de müttefik güçlerin mağlubiyetiyle sona eren savaş Avustralyalılarda derin izler bırakmıştır. Bu tarih, halkın "Anzac Günü" olarak andığı, Avustralyalıların en önemli anma günüdür.

Bu savaş, tarihçi C.E.W. Bean'a göre Avustralyalıların ulusal bir kimlik edinmelerinin temelini oluşturmuştur. Çünkü bu savaşa katılan 330.000 gönüllünün, geride kalan milyonları bulan yakınları; coğrafi sınır, sınıf, ekonomik düzey, eyalet farkı, etnik köken ayrımı gözetmeksizin ortak bir paydada "Avustralyalı" olma kimliğinde buluşmuşlardır.

II.SİYASİ YAPI VE KÜLTÜR

Avustralya'da siyasal yapıyı belirleyen üç siyasal parti vardır: Kentsel çevreleri ve iş gruplarının temsilcisi Liberal Parti, kırsal çıkarları temsil eden Ulusal Parti, sendikaları, özgürlükçü grupları ve sosyal konulara "ılımlı sosyalist" bir çerçevede yaklaşanları temsil eden Avustralya İşçi Partisi.

Siyasal partilerin çoğu 1980'lerde yasalaşan geleneksel refah devleti politikalarına taraftardır. Bu politikalar, Avustralya toplumunu, dünyanın sosyal refah programlarından en fazla yararlanan toplumu yapmıştır.

Ancak, son yıllarda bütçe baskıları, değişen siyasal şartlar gibi nedenlerle sosyal refah harcamaları azalmaya başlamıştır. Avustralya'da, Avustralya'nın Amerika ile sıkı bir ittifak ilişkisi içerisinde olması gerektiği gibi, birçok uluslar arası konuda partiler arasında görüş birliği söz konusudur.

Avustralya'da siyasi kültür genel olarak uzlaşmacı ve pragmatik bir yapıya sahiptir. Bunun en somut örneği, Avustralya kamu yönetimi reformu sürecinde yaşanmıştır. İdeolojik köken bakımından "yeni sağ"dan beslendiği kabul edilen "kamu işletmeciliği" anlayışı Avustralya'da, sol bir parti olan ve 1983-1996 yılları arasında iktidarda kalan İşçi Partisi Hükümetleri eliyle yürürlüğe konmuştur. Reform sürecinde İşçi Partisi ve muhafazakar Koalisyon Hükümeti arasındaki yaklaşım farkı tali niteliktedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının esasında birbirini bütünleyen iki unsuru olan "işletmecilik" ve "piyasa odaklılık" bu iki parti arasında kamu yönetimini yeniden yapılandırmada ayrım noktasını oluşturmuştur. İşçi partisi; mali yönetimin geliştirilmesi, yetki aktarımı, hesap verebilirlik, performans değerlendirmesi ve stratejik yönetim gibi unsurları içeren işletmeci bir bakış açısına sahip iken, Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu Hükümeti ise kamu hizmetinin ticarileştirilmesi (kullanan öder anlayışı), özelleştirilmesi, şirketleştirilmesi, kamu hizmetini satın alan-sağlayan ayrımının (*purchaser-provider split*) gerçekleştirilmesi gibi yarı piyasa yöntemlerinin kamu yönetiminde ağırlık kazanması gerektiğini savunmuştur.

Yakın dönem Avustralya siyasi tarihinde, 1949 ve 1983 tarihleri arasında Liberal ve Ulusal Parti Koalisyon Hükümetleri belirleyici olmuştur. Bu süreci sadece Başbakan Gough Whitlam'ın 1972-75 tarihleri arasındaki İşçi Partisi hükümeti bölmüştür. Whitlam'ın Hükümetinden sonra tekrar iktidara gelen Başbakan Malcolm Fraser'in başbakanlığındaki Liberal-Ulusal Parti koalisyon hükümeti 1983 tarihine kadar iktidarda kalmıştır. 1983 seçimlerini kazanan İşçi Partisi üst üste 4 seçim kazanarak iktidarını sürdürmüştür. 1996'da Başbakan John Howard başkanlığındaki Liberal-Ulusal Parti Koalisyon Hükümeti iktidara gelmiştir. 1998 Ekiminde ve 2001 Kasımında yeniden seçilen Liberal-Ulusal Parti Koalisyonunun, şu anda Temsilciler Meclisinde 69'u Liberal, 13'ü Ulusal Partiye ait olmak üzere toplam 82 sandalyesi bulunmaktadır. Geri kalan 65 sandalye Avusturya İşçi Partisi'ne, 3 sandalye ise Avusturya İşçi Partisi'ne aittir. Senatoda ise çok parçalı bir siyasal temsil söz konusudur. Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu'nun 34 sandalyesine karşılık, Avustralya İşçi Partisi'nin 28, Avustralya Demokratlarının 7, Yeşillerin 2, Tek Ulus Partisi'nin 1, Taşra İşçi Partisi'nin 1 ve bağımsızların 3 sandalyesi vardır. Senatoda çoğunluğa sahip olmayan Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu, yasa çıkarmak için küçük partilerle ve bağımsızlarla işbirliği yapmaktadır.

Üçüncü Bölüm

Anayasal Yapı

I. DEVLETİ KURULUŞU, NİTELİKLERİ VE TOPRAK BİRİMLERİ

Altı Avustralya Kolonisi, 1901 yılında federal bir devlet olarak Avustralya Uluslar Topluluğunu oluşturmuşlardır. Avustralya devlet yapısı ve sistemi, Avustralya'nın, İngiliz Uluslar Topluluğunun bir üyesi olması ve uzun yıllar bir İngiliz kolonisi halinde varlığını sürdürmesi nedeni ile Westminster sistemiyle, eyaletlerden oluşması bakımından da Amerika Birleşik Devletleri sistemiyle benzerlikler göstermektedir.

Avustralya Uluslar Topluluğu (*Commonwealth of Australia*); Yeni Güney Galler, Victoria, Queensland, Tasmanya, Güney Avustralya, Batı Avustralya Eyaletlerinden, Kuzey Bölgesi ve Avustralya Başkent Bölgesi adlarında iki özerk bölgeden oluşan federal bir devlettir.

Avustralya devleti üç katmandan oluşur: Federal düzey, eyaletler ve yerel yönetimler. Anayasaya göre ulusal düzey; ulusal öneme sahip konularla ilgilenen yasama, yürütme ve yargıdan, eyalet ve bölge düzeyleri de; kendi eyalet ve bölgeleriyle ilgili konulardan sorumlu olan yasama, yürütme ve yargıdan oluşur. Yerel düzeyde ise; şehir, kasaba ve belediye olmak üzere yaklaşık 900 yerel yönetim birimi vardır.

Avustralya'da federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkiler, Amerikan federasyon modeliyle önemli benzerlikler gösterir. Genel olarak, Federal Parlamentonun ve Hükümetin yetkileri spesifik olarak belirlenmiştir. Geri kalan tüm alanlarda eyaletler her türlü düzenlemeyi yapabilirler. Ancak, eyalet yasaları, federal düzeydeki yasalarla uyumlu olmak zorundadır.

Avustralya Anayasası, Federal Parlamento ve Eyalet Parlamentoları da dahil olmak üzere herkesi bağlayan, devletin kurallarını ve işleyişini gösteren temel bir kanundur. 1890'larda Koloni temsilcilerinin de katıldığı bir dizi kongre sonucunda hazırlanan anayasa; Yeni Güney Galler, Viktoria, Queensland, Batı Avustralya, Güney Avustralya ve Tasmanya halkları tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Avustralya Anayasası, 31 Ekim 1986'daki değişmiş haliyle; Parlamento, Yürütme, Yargı, Maliye ve Ticaret, Eyaletler, Yeni Eyaletler, Çeşitli Hükümler ve Anayasanın Değiştirilmesi adlarında 8 bölüm ve 128 maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm dışındaki bölümler kendi içinde kısımlara ayrılmamışken birinci bölüm; Genel Hükümler, Senato, Temsilciler Meclisi, İki Meclisli Parlamento ve Parlamentonun yetkileri adlarındaki beş kısımdan oluşmuştur.

Ayrıca Avustralya'da, Avustralya Anayasası ile uyumlu olması şartıyla, eyaletlerin de kendi anayasaları vardır.

II. ANAYASAL KURUMLAR

1. Yasama:

Avustralya Anayasasına göre, yasama gücünü Kraliçe, Senato ve Temsilciler Meclisinden oluşan Avustralya Parlamentosu temsil eder.

Senato, her eyaletten on iki üye ve her bölgeden de iki üyenin katılımıyla oluşur. Halen Senato'da 76 senatör bulunmaktadır. Avustralya Kuzey Bölgesi ve Başkent Bölgesi 1975 yılında Senatoda 2'şer üyeye temsil edilene kadar, Federal Parlamentoda temsilcileri yoktu. Senatörler normal olarak 6 yıllık süreler için seçilirler, her üç yılda bir senatonun yarısı yenilenir. Ancak bölgeleri temsil eden senatörler azami üç yıl görev yaparlar ve bunların dönemleri Temsilciler Meclisi üyelerininkiyle çakışır.

Temsilciler Meclisi, yaklaşık 80.000 seçmeni bir vekilin temsil etmesiyle oluşur. Şu anda Temsilciler Meclisi 150 üyeden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi seçimleri en az üç yılda bir yapılır. Avustralya Temsilciler Meclisi'nin 150 üyesinin 50'si Yeni Güney Galler'den, 37'si Victoria'dan, 27'si Queensland'dan, 12'si Güney Avustralya'dan, 15'i Batı Avustralya'dan, 5'i Tasmanya'dan, 2'si Avustralya Başkent Bölgesinden, 2'si de Kuzey Bölgeden seçilen temsilcilerden oluşur.

Anayasaya göre yasama, yasa yapma gücüne sahip olan organ olup, Federal Parlamento, her konuda yasa çıkarma yetkisine sahip değildir. Federal Parlamentonun yasa çıkarma yetkisine sahip olduğu konular Anayasanın 51 ve 52. maddelerinde sıralanmıştır. Bu konulardan bazıları şunlardır: Vergi, savunma, dış ilişkiler, eyaletler ve uluslararası ticaret, evlilik ve boşanma, göç etme, iflas ve eyaletler arası endüstriyel hakemlik. Anayasada sayılan konular arasında; eğitim, çevre, ceza hukuku gibi önemli konular yoktur. Ancak bu durum, Federal Parlamentonun bu konularda hiç yasa yapamayacağı anlamına gelmez. Örneğin Federal Parlamento, çevre ile ilgili özel olarak yasa çıkarma yetkisi olmamasına rağmen, dış ilişkiler konusunda yetkili olmasına binaen, çevre ile ilgili bir uluslararası anlaşmaya dayanarak eyaletlerden herhangi birinin baraj yapmasını yasaklayabilir.

Eyalet ve Bölge Yönetimleri Senatosunu 1922'de fesheden Queensland eyaleti dışında tüm eyalet parlamentoları iki meclislidir.

Eyalet Parlamentoları, Federal Parlamentonun aksine, kendi anayasalarına göre eyaletleriyle ilgili her türlü konuda yasal düzenleme yapabilir. Avustralya Anayasası da birkaç istisna dışında eyaletlerin yasa yapma yetkisini sınırlamaz. Bu istisnaların en önemlileri, eyaletlerin gümrük ve tüketim vergileri koyamamaları ve Federal Parlamentonun onayı olmadan savunma gücü oluşturamamalarıdır.

Eyalet Parlamentolarının yetki alanları Federal Parlamentodan daha geniş olmasına rağmen, Anayasanın 109. maddesine göre, Eyalet Parlamentolarının Federal Parlamento ile uyumlu olmayan yasaları geçersizdir.

2. Yürütme:

Anayasa yürütmeyi; yasaları uygulayan ve bakanlıklar, yasal kuruluşlar ve savunma güçleri gibi kuruluşlar eliyle devletin işleyişini sağlayan bir organ olarak tanımlar. Anayasanın 61-70. maddeleri, yürütme organı ile ilgilidir.

Anayasanın 61. maddesi yürütme yetkisini Kraliçeye vermiştir. Kraliçe adına bu yetki, Federal Devlette Genel Vali, eyaletlerde ise Eyalet Valileri tarafından kullanılır. Genel Vali, bu yetkisini bakanların iradeleriyle uyumlu bir biçimde kullanır. Başbakan, anayasal geleneklere göre, Temsilciler Meclisi üyesi olmak zorunda olmasına rağmen, bakanlar, Senato veya Temsilciler Meclisi üyesi olabilirler.

Avustralya kabine veya sorumlu hükümet sistemi, İngiliz Westminster geleneğine dayanmaktadır. Temsilciler Meclisi'nde çoğunluğa sahip parti veya partiler hükümeti oluşturur. Hükümet Parlamentaoya karşı sorumludur. Bakanlar da kendi sorumluluk alanlarıyla ilgili konularda, hükümetin iş ve işlemleri hakkında Meclise, dolayısıyla halka karşı sorumludur.

Hükümet, Temsilciler Meclisi'nde çoğunluğa hükmedemez duruma gelirse, ya derhal istifa etmeli, ya da derhal seçimlere gitmelidir. Hükümet, her eyaletin 12 üyeye temsil edildiği Senatoda çoğunluğa sahip olmak zorunda değildir.

Federal Anayasaya göre, eyalet hükümetleri, Federal Hükümetçe kullanılmayan yetki alanlarında sorumluluk sahibidir. Bu alanlar; eğitim, ulaşım, sağlık, tarım v.b.dir.

Yasama organının yaptığı yasalara uygun olarak, yürütme organı yasaların nasıl uygulanacağını gösteren yönetmelikler çıkarabilir. Ancak belli bir süre içerisinde Parlamento, çıkarılan bu yönetmelikleri iptal edebilir.

3.Yargı:

Avustralya Anayasasına göre yargı, uyuşmazlıkları çözümleyen ve mahkemeler tarafından temsil edilen bir güçtür. Anayasanın, 71 ile 80. maddeleri arası Federal Yargı organı başlığı altında, Avustralya Yüksek Mahkemesinin oluşumu ile ilgili hükümleri içerir. Yüksek Mahkemenin birincil işlevi, anayasanın anlamı ile ilgili tartışmalarda karar verme yetkisidir. Örneğin Federal Parlamantonun çıkardığı bir yasanın, parlamentonun yasama yetkisi sınırları içinde kalıp kalmadığına nihai olarak Yüksek Mahkeme karar verir. (Anayasaya göre, Parlamantonun sadece Anayasada sayılan konularda yasama yetkisi vardır.) Ayrıca Yüksek Mahkeme, Avustralya'da tüm dava türleriyle ilgili en üst dereceli temyiz mahkemesidir.

Avustralya'da yargı organının yasama ve yürütmeden bağımsız olması önemli bir ilkedir. Hakimler bağımsız olarak ve hiçbir etki altında kalmaksızın yasaları yorumlar ve uygularlar. Hakimlerin görev süreleri Anayasa ile garanti altına alınmıştır. Anayasaya göre yüksek mahkeme, bir baş yargıç ve ikiden az olmamak üzere diğer yargıçlardan oluşur. Günümüzde diğer yargıçların sayısı altıdır. Başlangıçta hakimler ömür boyu atanıyorken, 1977'deki anayasa değişikliği ile beraber hakimlere 70 yaşında emekli olma zorunluluğu getirilmiştir.

Dördüncü Bölüm

Genel Yönetim Yapılanması

I.GENEL YAPI

Önceden de belirtildiği gibi Avustralya, üç katmanlı bir idari yapıya sahiptir: Federal düzey, eyalet düzeyi ve yerel yönetimler düzeyi. Anayasaya göre yürütme organları; ulusal düzeyde ulusal öneme sahip konularda, eyalet ve bölge düzeyinde kendi eyalet ve bölgeleriyle ilgili konularda yetki, göre ve sorumluluğa sahip olabileceklerdir. Yerel düzey ise; şehir, kasaba ve belediye olmak üzere yaklaşık 900 yerel yönetim biriminden oluşmaktadır.

Anayasanın 61. maddesi uyarınca yürütme erkinin, yani yönetim yapısının en üstünde Kraliçe yer almakta, ancak Kraliçe adına bu yetki, Federal Devlette Genel Vali, eyaletlerde ise Eyalet Valileri tarafından kullanılmaktadır. Ancak bu yönetim şeması daha çok sembolik bir değer taşımaktadır.

Federal Anayasaya göre, her eyalette bulunan eyalet hükümetleri, Federal Hükümet tarafından kullanılmayan yetki alanlarında sorumluluk sahibidir. Bu alanlar eğitim, ulaşım, yasaların uygulanması, sağlık hizmetleri, tarım vb.'dir.

I.FEDERAL (MERKEZİ) YÖNETİM

1.Genel Vali:

Avustralya devlet sistemi monarşik bir yapıya dayandığından, sembolik nitelikte de olsa, neredeyse tüm yönetim yetkileri Genel Vali tarafından kullanılır.

Genel Vali, İngiliz Milletler Topluluğu Kraliçesi tarafından atanır ve yasal olarak Kraliçenin rızası süresince, uygulamada ise genellikle beş yıl süreyle görevde kalır. Başbakanın tavsiyesi üzerine, Kraliçe tarafından atanan Genel Vali, Kraliçeyi temsilen O'nun yetkilerini kullanır ve parlamentoya karşı sorumlu olan bakanların tavsiyelerine uygun bir şekilde davranır.

Genel Vali, bir çok anayasal, yasal ve törensel görevler icra etmekte olup, bunların başlıcaları; parlamentoyu feshetmek ve yeni seçimler için yazılı emir yayınlamak, seçimlerden sonra hükümeti kurmak üzere Başbakanı atamak, Temsilciler Meclisi ve Senatodan geçen yasaları onaylamak, Federal Yargıçları, büyükelçileri ve üst düzey yöneticileri atamak, yabancı ülkelerle yapılan anlaşmaları ve hükümetin borçlanması gibi önemli kararları onaylamak, yabancı ülkelerin devlet başkanlarını, temsilcilerini ve önemli ziyaretçileri kabul etmek ve ağırlamak ve Parlamantonun açılışını yapmaktır.

Genel Vali, Avustralya Savunma Gücünün de başkomutanıdır ve bu sıfatla kara, hava ve deniz kuvvetleri komutanlarını atar. Ancak, uygulamada savunma bakanının ve kabinenin tavsiyeleri doğrultusunda bu yetkileri kullanır.

Genel Vali ayrıca, her yıl bir çok bölgeyi, şehri, kırsal alanı ziyaret eder, ulusal yardım kuruluşunu, eğitim örgütünü ve sportif kurumları himaye eder, sağlık, eğitim, savunma ve ekonomi gibi ulusal öneme sahip konularla ilgili konferanslara katılır ve yerel düzeyde gerçekleştirilen anma törenleri ve sergilere katılarak kendi toplumlarına önemli katkılar sunan kişi ve grupları teşvik eder.

2.Başbakan ve Hükümet:

İngiliz Westminster geleneğine dayanan kabine sistemi uyarınca hükümeti oluşturan Başbakan ve bakanlar; kendi görev alanlarında federal yönetim yapısının sorumluluğunu taşımakta ve hükümetin iş ve işlemleri hakkında Meclise, dolayısıyla da halka karşı hesap vermektedirler. Nitekim, Genel Valinin de yönetime ilişkin pek çok yetkisini, hükümetin ve bakanların iradeleriyle uyumlu bir biçimde kullanması, gerçek yönetim yetkilerinin Başbakan'ın ve Hükümetin elinde bulunduğunu göstermektedir.

Bu yönetim yapısında Başbakan; bakanlar arası iş bölümünü düzenlemekte ve koordinasyonu sağlamakta, her bakan da, kendisine bağlı bir veya daha çok devlet kurumunun sorumluluğunu taşımaktadır. Bakanlıkların idari yapılarının başında ise müsteşarlar bulunmaktadır.

II.MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA YAPILANMASI

Avustralya'da merkezi hükümetin bölgesel veya yerel seviyede temsili söz konusu değildir. Yerel yönetimler, merkezi hükümetten özerk bir biçimde taşrada hizmet vermektedirler.

III.BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLER

Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin yetki alanları, eyaletten eyalete değişir ve ilgili yasaya göre eyalet hükümetinin sorumluluğu altındadır. Genel olarak yerel yönetimlerin yetki alanları; şehir planlaması, yerel yolların yapım ve bakımı, yol ve köprüler, su, kanalizasyon ve altyapı sistemleri, sağlık hizmetleri, inşaat denetimleri, parkların bakımı ve geliştirilmesi, topluluk merkezleri, kütüphaneler oluşturulması, yüzme havuzları ve diğer sportif imkanların hazırlanması hizmetlerini içermektedir.

Yerel yönetimlerin yetkilerini, kendi eyaletlerinin çıkardığı yasalar belirler. Bu yetkilerin nasıl kullanıldığı, eyalet hükümetlerine bağlı bir daire tarafından denetlenir.

Eyalet Valileri, kendi eyaletlerinde, Genel Valinin ülke çapında kullandığı yetkilere benzer yetkiler kullanırlar.

IV.SİSTEMİN KOORDİNASYONU

Avustralya'da sistemin koordinasyonunu sağlayan temel birim, Başbakanlık ve Kabine Dairesidir. Bu dairenin temel işlevi; bakanlıklar arası bilgi akışını sağlamak, kabinenin eşgüdüm içerisinde politikalar üretebilmesini ve bunların uygulanabilmesini temin etmektir. Bu dairenin dışında önemli işlevleri olan ve sistemin koordinasyonunu sağlayan kabine komiteleri şunlardır:

Harcama-Değerlendirme Komitesi: Bu komite, kabinenin mali yönetim alanında alacağı ve uygulayacağı kararları koordine eder. Mali stratejiler ışığında harcama tekliflerini inceler ve bütçenin harcama öncelikleriyle ilgili kabineye görüş bildirir.

Sosyal Adalet Komitesi: Hükümetin sosyal adaleti sağlayıcı refah politikalarını geliştirir ve bu politikaların uygulanması için gerekli olan faaliyetleri koordine eder.

Yapısal Ayarlama Komitesi: Bu komite hükümetin ekonomik büyüme ve mikro ekonomik reform konularındaki programını takip eder.

Bunlara ek olarak, icrai bir görevi olmayan ancak, hükümetin kamu yönetimi ile ilgili politikalarının geliştirilmesinde tavsiye organı olarak önemli bir işlev gören "Yönetim Danışma Kurulu" vardır. Bu kurulun, politikaların belirlenmesi aşamasında önemli katkıları olmaktadır.

Beşinci Bölüm

Kamusal ve Yarı Kamusal Örgütler

YÜRÜTME BİRİMLERİ (*Executive Agencies*)

Yürütme Birimleri, 1999 yılında çıkarılan Kamu Hizmeti Yasası'na göre oluşturulan kuruluşlardır. Bu birimler, yasal bir otoritenin yetkili kılınmadığı alanlarda, bakanlık yönetiminden bir ölçüde bağımsız hareket edebilmek amacıyla oluşturulmuşlardır. Bir bütün olarak hükümet yaklaşımını gerektiren ve birden çok alanı ilgilendiren yönetsel alanlarda yürütme birimleri oluşturma yoluna gidilmiştir. Yürütme birimlerinin işlevleri, kuruluş belgelerinde açıkça belirtilir. Bir yürütme biriminin başı, bu birimin sorumlu olduğu Bakan tarafından atanır ve O'na karşı sorumlu olur. Yürütme birimlerinin başı, bakanlık müsteşarı gibi yönetme ve hesap verme sorumluluklarına sahiptir.

Avustralya'da yürütme birimleri, Kamu Hizmeti Yasasının 9. bölümünde, "Yürütme Birimleri" başlığı altında 60 ile 70. maddeler arasında düzenlenmiştir. 65. maddeye göre Genel Vali; bir yürütme birimini kurabilir veya kaldırabilir, yürütme birimine veya bir yürütme biriminin başına bir isim tahsis edebilir, yürütme biriminin bağlanacağı bakanlığı ve bu biriminin işlevlerini belirleyebilir.

Bu yasada belirtilen amaçları gerçekleştirmek için kurulan bir yürütme birimi, bu birimin başından ve bu kimseye yardımcı olacak kamu hizmeti çalışanlarından oluşur.

Yasanın 66. maddesine göre yürütme birimi amirleri; bağlı oldukları bakanın sorumluluğu altında birimin yönetimini gerçekleştirmekle ve bağlı oldukları bakanın, birimin işletilmesi ve yönetilmesiyle ilgili olarak Parlamento'ya karşı hesap verebilmesi için gerekli olan bilgileri sağlamakla yükümlüdürler. Bir yürütme biriminin amiri; Hükümete, Parlamento'ya ve halka karşı sorumludur.

Yasanın 67. maddesine göre, yürütme biriminin bağlı olduğu bakanlık, birim başkanını en fazla beş yıllık bir süre için atayabilir. İlgili bakanlık atama yapmadan önce birimin bağlı olduğu bakanlık müsteşarından boş yerle ilgili bir rapor almış olmalıdır. Sorumlu bakan, atamayı istediği zaman iptal edebilir. Ancak, iptal etmeden önce, atama sırasında da gerektiği gibi, ilgili müsteşardan rapor almış olmalıdır.

Yasanın 70. maddesine göre, her mali yılın sonundan sonra, yürütme birimlerinin başkanları, birimin yıl içi faaliyetleriyle ilgili olarak sorumlu olduğu bakanlığa ve Parlamento'ya rapor vermek zorundadırlar. Bu raporlar Parlamento adına Kamu Hesapları ve Denetim Ortak Komitesi tarafından onaylanan rehberlerle uyumlu olmalıdır.

Altıncı Bölüm

Kamu Personeli

I.YASAL VE KURUMSAL YAPI

Avustralya kamu yönetimi Birleşik Krallıktan devralınan önemli gelenekleri de içerecek şekilde anayasal ve yasal bir çerçevede faaliyet gösterir. Anayasanın yürütme organı ve kamu yönetimi ile ilgili hükümleri çok kısadır. Kamu yönetimini biçimlendiren temel yasa 1922 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu'dur. Bu yasa kamu yönetimi ile ilgili temel hükümleri, istihdam koşullarını, örgütsel yapıyla ilgili konuları içerir.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin en önemli yansımalarından biri olarak bu yasanın yerini 1999 tarihli Kamu Hizmeti kanunu almıştır. Yeni yasa kamu hizmeti birimlerinin daha esnek bir çerçevede faaliyet göstermelerini sağlamış ve kamu personelinin istihdam koşullarını kolaylaştırmıştır.

1922 tarihli kanunun belirtilen eksiklikleri, yeni kanunun dayandığı temel ilkeleri de ortaya koyacaktır. Bu cümleden olmak üzere eski Yasada; kamu hizmetinin dayandığı temel değerler sistemi (*ethos*) tanımlanmamıştır, kamu hizmetinin siyaset dışı icra edilmesi gerektiği yönünde bir ifade yoktur, liyakatle ilgili dağınık ve çelişkili hükümler vardır, buna karşılık liyakatle ilgili açık hükümler ve bu hükümlerin nasıl uygulanacağı yoktur, kamu hizmetinin amacı ve niteliği açıkça belirlenmiştir ve davranış kuralları yoktur.

Diğer önemli bir yasa, 1984 tarihli Liyakati Koruma Kanunudur. Bu kanunla birlikte Liyakati Koruma ve Değerlendirme Kurumu kurulmuştur. Bu kurum; terfi, disiplin, şikayetleri inceleme, itirazları değerlendirme ve çalışanları etkileyen her türlü konuda karar verme gibi görevlere sahiptir. 1995 yılında Kamu Hizmeti Komisyonu ile bu kurum birleştirilmiş ve "Kamu Hizmeti ve Liyakati Koruma Komisyonu" adında yeni bir kurum oluşturulmuştur.

1987' de Başbakan Hawke, yürütme organının yeniden yapılandırılması için gerekli çalışmaları başlattı. İlk olarak bakanlık sayısı 28'den 18'e düşürüldü. Yaygın olarak görülen kamu hizmetleri, İdari Hizmetler Bakanlığında toplandı. "Kamu Hizmeti Kurulu" kaldırılarak yerine daha küçük ve yetkileri azaltılmış "Kamu Hizmeti Komisyonu" ile Hükümete kamu yönetimiyle ilgili önemli konularda görüş bildirecek olan "Yönetim Danışma Kurulu" oluşturuldu.

Bu çerçeve içerisinde, yönetimin yeniden yapılandırılmasında dikkate alınan temel hususlar şunlar olmuştur: Hükümetin reform politikasını destekleyecek yönetsel yapıyı oluşturmak, politika belirleme, program geliştirme ve uygulamada uyumlu ve geniş perspektifli yaklaşımları geliştirmek, kamusal dairelerde bakanlık kontrolünü arttırmak, yönetsel işlevlerin alt birimlere aktarılmasında esneklik

sağlamak, bakanlıkların görev ve işlev alanları gözden geçirerek, görev ve işlev çatışmalarının önüne geçmek (Bu çerçevede toplam kamu hizmetlerinin yaklaşık % 2' sini oluşturan 3000 kamu hizmeti pozisyonu kaldırılmıştır).

1987' de bakanlıkların yeniden düzenlenmesi ile beraber, üç yeni politika geliştirme komitesi oluşturulmuştur. Bunlar; Yapısal Ayarlama Komitesi, Sosyal ve Aile Politikası Komitesi (daha sonra Sosyal Adalet Komitesi adını almıştır.) ve Kamu Hizmeti Reformu Komitesi'dir. Bu komitelerin özellikle ilk ikisi Kabinenin düşünce kuruluşları (*think-tanks*) olarak adlandırılmışlardır. Üçüncü komite ise kendinden bekleneni tam olarak verememiş, kamu hizmeti ile ilgili reformlar daha çok Harcama Değerlendirme Komitesi aracılığıyla hayata geçirilmiştir. Bu nedenle bu komite, 1991 yılında kaldırılmıştır.

II.KURUMSAL DEĞİŞİKLİKLER

1922 tarihli Kamu Hizmeti Kanununa göre kurulan Kamu Hizmeti Kurulunun; ücret, iş sınırlandırması, kadro onayları ve profesyonel yönetimle ilgili hemen hemen tüm alanlarda geniş yetkileri vardı. Kurul, mevcut hükümetlerden bağımsız olarak yönetimin siyasetten ayrılmasını ve liyakat ilkesinin uygulanmasını sağlayan bir kuruluştur. Bakanlıkların personelle ilgili kararlarıyla ilgili, merkezi olarak kontrol yetkileri olan bir birimdir.

1984'den itibaren, Hükümet bu Kurulun yetkilerini azaltmaya başlamıştır. Aynı yıl Kurulun personel sayılarıyla ilgili kontrol yetkisi kaldırılmış ve personelin şikayetleri ile yetkileri Liyakati Koruma ve Değerlendirme Kurumuna devredilmiştir. 1987 yılında üç Komisyon Üyesi ve 780 personelden oluşan Kurulun yerine 130 personel ve tek bir Komisyon üyesinden oluşan (1990 yılında) Kamu Hizmeti Komisyonu kurulmuştur. Kurulun çoğu personeliyle beraber bir çok işlevi de Maliye ve Endüstriyel İlişkiler Bakanlıklarına devredilmiştir. Kurulun ücret, yapılar ve istihdam koşullarıyla ilgili yetkileri Endüstriyel İlişkiler Bakanlığına; sınıflandırma ve standartların belirlenmesi ile ilgili sorumlulukları ise Maliye Bakanlığına devredilmiştir.

Kamu Hizmeti Komisyonuna; işe alma, terfi, transfer, disiplin ve emeklilik konularıyla ilgili politika tavsiye etme ve istihdam eşitliğini sağlama bakımından da izleyici bir rol oynama sorumluluğu verilmiştir. Üst düzey kamu görevlileri dışında personelle ilgili işletimsel (*operational*) konularda neredeyse tüm yetki kamusal dairelerin en üst yöneticilerine devredilmiştir.

Genel bürokratik yapı içerisinde önemli bir yeri olan Yönetim Danışma Kurulu, 1987 yılında yasayla kurulmuştur. Eski Kamu Hizmeti Kurulu'nun bir kısım tavsiye işlevleri bu kurula verilmiştir. Bu kurulun üyeleri; Başbakanlık ve Kabine Dairesi Müsteşarı, Maliye ve Endüstriyel İlişkiler Bakanlıkları Müsteşarları ve Kamu Hizmeti Komisyonu Üyesidir. Ayrıca Başbakanın belirleyeceği bazı Müsteşarlar ile, Başbakan ve Avustralya Sendikalar Konseyinin birlikte belirleyeceği bir kişi ve özel sektörde yönetim deneyimine sahip bir kişi de bu Kurula katılır. 1994 Ekiminden beri bu Kurul 9 kişiyle toplanmaktadır.

Bu kurulun işlevleri, Avustralya kamu yönetimiyle ilgili önemli konularda Federal Hükümete tavsiyelerde bulunmak ve kamu yönetimini bir bütün olarak etkileyen önemli yönetsel faaliyetlerin tartışılması için bir forum işlevi görmektedir. Bu kurul, ayrıca bir alt komite mahiyetinde 1989 yılında "Yönetimi Geliştirme Tavsiye Komitesi" oluşturmuştur. Bu komite, Kurul tarafından belirtilen konularda görüş bildirir ve tartışma raporları hazırlar. Bir çalışma grubu olarak faaliyet gösteren bu komitenin projede görev alan geçici personeller dışında kendi personeli yoktur.

III.YÖNETİM ANLAYIŞI DEĞİŞİMLERİ

Kamu yönetimi reformu süreci boyunca, reformun önemli bir unsuru olarak kamu görevlisi sayısı devamlı azalma göstermiştir. 1986'da yaklaşık 181.000 olan kamu görevlisi sayısı, 1995'te 146.000'e düşmüştür. Bu düşüş kısmen Kamu Hizmeti Kanunu ile kamu görevlilerinin bir kısmının kamu yönetimi kapsamı dışında kalmaları, kısmen de doğrudan küçültme politikaları ile gerçekleşmiştir.

Avustralya’da genel bürokratik yapıyla ilgili önemli bir husus, siyasal alan-yönetimsel alan ayrımıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının da dayandığı temel bir varsayım olan bu ayrıma göre siyasetçi karar alır, bürokrat ise tarafsızca ve parti ayrımı gözetmeksizin günün hükümetinin aldığı kararları en etkili ve verimli bir şekilde uygulamaya çalışır. Avustralya’da bu anlayış son 30 yıldır tartışma konusu yapılmaktadır. 1970’lerde siyasetçiler, sistem içerisinde bürokrasinin çok fazla ağırlığı olduğunu, bürokratların seçkinci, fazlasıyla bağımsız ve halkın gereksinimlerine yeterli ölçüde yanıt veremediklerini belirtmişlerdir. Bunun üzerine 1972-75 yılları arası Başbakan Whitlam’ın ve 1983-92 tarihleri arasında Başbakan Hawke’nin İşçi Partisi Hükümetleri, kamu görevlilerinin bakanlara tavsiyede bulunma tekelini ve yönetim sürecindeki bağımsız konumlarını tartışma konusu yapmışlardır. Bu tartışmanın en önemli yansıması, 1983’de İşçi Partisi Hükümetinin yayınladığı kamu yönetimi reformuna rehberlik edecek olan “Avustralya Kamu Hizmetinin Reformu” adlı beyaz raporda görülmüştür. Bu raporda, seçilmiş ile atanmışlar arasındaki güç ve etki dengesinin seçilmişler aleyhine bozulduğu belirtilmiştir.

Bu yapıyı değiştirmek için İşçi Partisi Hükümeti, kabine ve bakanlıklar düzeyinde etkili olacak yeni politik mekanizmalar yürürlüğe koydu. Hükümet, yürütme organı içerisinde siyasal sistemin etkinliğini arttırdı ve takviye etti. Hükümetin temel önceliklerine ve kabine içinde kolektif sorumluluğa ağırlık verilerek kabine sistemi üzerinde yeniden odaklanıldı. Bakanlık sayısı azaltılarak, daha güçlü ve etkili bakanlık yapılarının oluşması sağlandı.

Üst düzey kamu görevlerine atamalarda siyasetin ağırlığı artmaya başladı. Bu durum kamu görevlilerinin tarafsızlığını zedeleyeceği iddiasıyla önemli eleştirilere konu oldu. Ayrıca bürokratların sistem içindeki etkili konumlarını kırmak için bakanlık danışmanı adı altında yeni bir pozisyon oluşturuldu. Bu pozisyona kamu görevlileri dışından kimseler, bakanların takdirine göre atanmaya başladı. Buna ek olarak bakanlık özel bürosunda görevli personeller, daha önceleri bürokratlar tarafından görülen, birçok işlevi görmeye başladı. Politika belirleme sürecine bürokratlar dışında yeni katılımcıların mevcudiyeti, üst düzey kamu görevlilerinin sistem içindeki rolünü daha sınırlı hale getirdi.

Reform sürecinden önce, kamu yönetiminin özel sektörden ve siyasal alandan oldukça sıkı çizilmiş sınırlarla ve keskin bir farklılaşmayla ayırılmış olması, kamu yönetimini kendi içinde kabul edilmiş ilkeler ve uygulamalara göre işleyen göreceli olarak kapalı bir sistem haline getirmişti. 1980’lerde bu sınırlar oldukça gevşetildi. Özellikle üst düzey kamu görevlilerinin tabi olduğu sürekli ve özerk kariyer sistemi zayıflatıldı. Kamu dairelerinin en üst yöneticileri sürekli olma niteliklerini kaybederek sabit dönemler için atanmaya başladılar. Geleneksel kamu yönetimi sistemini zayıflatmak için uygulanan bir başka yöntem, rekabeti arttırma gerekçesiyle kamu hizmetine dışarıdan giriş olanaklarını arttırmak olmuştur. Üst düzey yöneticiler için sabit dönem sistemine geçilmesi de, sisteme dışarıdan girişleri kolaylaştırmıştır.

Kamu yönetimi reformu süreci içerisinde, bir yandan sistem içerisinde siyasetçi ve bürokrat arasında bozulan denge, siyasetçi lehine düzeltilirken, diğer yandan üst düzey yöneticilerin de kendi görev alanlarıyla ilgili görev, yetki ve sorumlulukları artmıştır. Özel sektör uygulamalarından esinlenilerek kamudaki yöneticilerin de, aynı ölçüde olmasa bile özel sektör işletmecileri gibi personel yönetimi ve mali konularda etkili hale gelmesi sağlanmıştır. Yöneticilerin yetki ve sorumluluklarının genişlemesi, hesap verme (*accountability*) ve performans değerlendirmesi gibi yeni yönetim teknikleri aracılığıyla pekiştirilmiştir. Böylece yöneticilerin kullandıkları yetkilerin sadece hukuka uygunluğu değil, bu yetkileri ne ölçüde etkili ve verimli kullandıkları da değerlendirme konusu yapılmaya başlanmıştır. Yöneticilerin “maliyet yönetimi”, “birim maliyet” gibi kavramlar kullanarak, “en az girdiyle en çok çıktıyı” elde etmeleri gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca yöneticilerin “hedef yönetimi” çerçevesinde belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşabildikleri, “performans değerlendirmesi” yoluyla belirlenmeye çalışılmıştır. Böylece yöneticiler “sonuç yönetiminin” bir gereği olarak sadece süreçlere ve girdilere ağırlık vermeyi bırakıp sonuçlara odaklanmışlardır. Sonuçlara ve hedeflere ulaşma düzeyleri de yöneticilerin “hesap verebilirlikleri” çerçevesinde değerlendirilmeye başlanmıştır.

Sonuç olarak; genel bürokratik yapı içerisinde demokratik anlayışın bir gereği olarak siyasetçinin rolü daha önemli hale gelirken, etkili ve verimli bir yönetim anlayışının bir gereği olarak da yöneticilerin rol ve işlevleri köklü bir dönüşüme uğramıştır. Bu dönüşümün neticesinde kamu yönetimi korkulduğu gibi siyasallaşmamış ancak, siyasal sistem içerisinde siyasetçilerin, yönetimsel sistem içerisinde de yöneticilerin ağırlığı artmıştır.

Yedinci Bölüm

Mali Yönetim

Avustralya'da maliye yönetiminden merkezi olarak sorumlu olan iki birim Hazine ve Maliye Bakanlığıdır.

Hazine; para politikası, genel ekonomi yönetimi, Hükümetin eyaletlere gelir aktarması ve kamu borcu faiz ödemelerinden sorumludur.

Avustralya'da mali kaynakların yönetimi, bütçe ile ilgili stratejilerin ve makro ekonomik önceliklerin belirlenmesi ve mali politikaların yürütülmesi ise Maliye Bakanı'nın görev alanındadır. Genel olarak kamu kaynaklarının tahsisinden ve yönetilmesinden sorumlu olan Maliye Bakanlığı, kamu hizmeti maaşlarının ve iş sınıflandırmasında kullanılan standartlarla ilgili politikaların belirlenmesinden de sorumludur. Maliye Bakanlığı'nın tarihi ise çok eski değildir. 1976'da Fraser Hükümeti kaynak tahsisi ve mali yönetim ile ilgili Hazinesinin yetkilerini yeni oluşturan Maliye Bakanlığına aktarmıştır. Bu bakanlığının oluşturulmasının nedeni, Hazinesinin devlet içindeki oldukça güçlü, değişimlere direnç gösteren merkeziyetçi gücünü zayıflatmaktır.

1983'de İşçi Partisinin iktidara gelmesiyle köklü biçimde uygulanmaya başlayan kamu yönetimi reformu programının en önemli ayağını, bütçe ve mali yönetim ile ilgili reformlar teşkil etmiştir. Bu reformların iki temel amacı vardır: Birincisi, gittikçe büyüyen kamu açığı nedeniyle devlet harcamalarının azaltılmasını sağlamak, ikincisi de karar alma süreci ve kaynak kullanımının daha etkili, verimli hale getirilmesi için bütçe yönetimi ve mali yönetimi modernize etmek.

1984 Nisanında Beyaz Rapor adı altında yayınlanan Bütçe Reformunda Hükümetin hedefleri şöyle sıralanmaktadır: Devletin önceliklerinin saptanması ve bu öncelikleri gerçekleştirebilecek daha iyi araçların geliştirmesi, kullanılan kaynakların programların hedeflerine uygun olmasına azami özen gösterilmesi, mali yönetim sorumluluğunun alt birimlere aktarılması ve yeni bir program bütçe sistemine geçilmesi gibi yollarla kaynak kullanımının daha etkin hale gelmesi ve performansın artırılması, programların etkili ve verimli bir biçimde uygulanıp uygulanmadığını düzenli olarak değerlendirecek bir mekanizma oluşturulması ve bu değerlendirmelerin bütçe önceliklerinin belirlenmesinde dikkate alınması.

Bu amaçları gerçekleştirmek, koordine etmek ve izlemek için Başbakanın başkanlığında 1983 yılında Harcama Değerlendirme Komitesi adında bir Kabine Komitesi oluşturuldu. Bu Komite, hükümetin politika gündemini hayata geçiren ve koordinasyonu sağlayan en önemli mekanizmadır. Komite, bakanlıklar ve Maliye Bakanlığı ile bürokratlar arasında önceki bütçe tartışmalarıyla çözümlenememiş tekliflerin ayrıntılı olarak incelenmesinden ve Kabineye bu konuda tavsiyede bulunmaktan sorumludur.

Ayrıca Komite, genel bütçe amaçları ışığında yıl boyu harcama tekliflerini inceler ve yıllık bütçe hazırlama süreci dışında programların etkinliğini değerlendirir ve bütçe karar mekanizması ile program değerlendirme faaliyeti arasındaki ana bağlantıyı kurar.

1984’de Hükümet, mali yönetim reformunun önemli bir ayağını teşkil eden, Mali Yönetimi Geliştirme Programını uygulamaya koymuştur. Programın amacı, kamu sektörünün daha esnek bir çerçevede faaliyet göstermesidir. Maliye bakanlığının bazı düzenlemeleri, daha esnek, yol gösterici düzenlemelere yerini bırakmış, kaynak tahsisi ile ilgili karar verme sorumluluklarında yetki devri yoluna gidilmiş, daha önce ayrı olan yönetsel harcamalarla ilgili ödenekler, “işletme maliyetleri” adı altında birleştirilmiş ve “kamu hizmetlerinin ticarileşmesi” kavramının yaygınlık kazanmasıyla, “kullanan öder” sistemine geçilmiştir. Paraların tahsisi ve mali yönetimin ayrıntılı düzenlemelerini içeren bütçeyle ilgili süreçler kolay ve elverişli bir hale getirilmiştir.

Sekizinci Bölüm

Denetim

Avustralya’da yönetsel değerlendirme sistemi oldukça karmaşık, bütünleşik ve birbiriyle çakışan (*overlapping*) bir yapıya sahiptir. Bir çok yönetsel değerlendirme kurumu arasında dikey ilişki vardır. Örneğin; Sosyal Güvenlik İdare Mahkemesi’nin kararlarına karşı İdari Temyiz Mahkemesine, İdari Temyiz Mahkemesi’nin kararlarına karşı da Federal Mahkemeye başvurulabilir. Ayrıca, yönetsel değerlendirme kapsamı çerçevesinde, mahkemelerin yanı sıra, idari kararların yasallığını, yerindeliğini, doğruluk ve bütünlüğünü (*integrity*), etkinliğini denetleyen ve inceleyen Genel Denetmen, Parlamento Komiteleri ve Yolsuzluğu Önleme Birimleri gibi bir çok kurum ve kuruluş vardır.

Günümüzde bu ülkede uygulanan Federal İdari Yeniden İnceleme Sisteminin oluşumu, “Kerr Komitesi” nin 1971 yılında hazırladığı rapora dayanır. Bugün varolan; Ombudsman, İdari Yeniden İnceleme Konseyi, İdari Yeniden İnceleme Mahkemesi gibi yargısal yeniden inceleme sisteminin çerçevesini oluşturan kurumlar, büyük ölçüde bu Komitenin tavsiyelerine göre kurulmuştur. Bu tarihten önce de, Federal Devletin başlangıcından beri, idari eylemlerin denetimi mümkündür. İngiltere’de gelişen ve Avustralya tarafından da benimsenen gelenek hukukuna göre daha üst mahkemeler, yargısal yeniden inceleme (*review*) yapma yetkisine sahiptiler. Ancak, maliyetler, devletin gizliliği, yasal teknikler ve yargısal incelemeyi zorlaştıran diğer etkenler, idarenin yargısal denetimi sisteminin oluşumunu engellemiştir. 1970’den önce bir çok idari yeniden inceleme mahkemesi kurulmuştur. Bunlar arasında dikkat çekenleri; Çalışanların Tazminat Mahkemesi, Değerlendirme Temyiz Mahkemeleri (*Assesment Appeals Tribunal*) ve Vergilendirme Yeniden İnceleme Kurullarıdır. Ayrıca; sosyal güvenlik, mesleki ruhsatname, gümrükler, yayıncılık gibi özel alanlar için oluşturulmuş bir çok idari inceleme kurum ve kuruluşu söz konusudur.

Yönetimin değişik alanlarında ortaya çıkan sıkıntılar ve bunların neden olduğu baskılara bir yanıt olarak ortaya çıkan bu kurumlar; Avustralya’da idari yeniden inceleme sistemini, dağınık, karmaşık ve toplumun anlamadığı bir niteliğe büründürmüştür. Bu karmaşıklığa son vermek ve dağınıklığı önlemek amacıyla, Kerr Komitesince hazırlanan raporda, üç türlü çözüm yolu olacağı belirtilmiştir:

- 1-Yürürlükteki sistemin devamı,
- 2-İhtisas Mahkemeleri (*Specialised Tribunals*),
- 3-Genel Bir İdari Yeniden İnceleme Mahkemesi (*a General Administrative Review Tribunal*)

Bu çözüm yollarından üçüncüsü tercih edildi ve böylece İdari Temyiz Mahkemeleri oluşturuldu. Ancak, Genel İdari Mahkemelerinin dışında, özel uzmanlık gerektiren alanlarda İhtisas Mahkemelerinin de oluşumu engellenmedi.

Bu doğrultuda İdari Temyiz Mahkemesi (*Administrative Appeals Tribunal*) 1975 tarihli İdari Temyiz Mahkemesi Yasası ile kuruldu. Bu yasaya göre bağımsız bir organ olan Mahkeme; Federal Devletin, sınırlı durumlarda eyaletlerin, bakanların, kamu görevlilerinin ve diğer bir kısım mahkemelerin idari kararlarını liyakatlerine (*merit*) göre yeniden inceler. Mahkeme aynı zamanda hükümet dışı bazı organların idari kararlarını da yeniden inceleme yetkisine sahiptir. İdari Temyiz Mahkemesi, yetki alanına giren konularda, idari kararların “doğru” veya “tercih edilebilir” (*preferable*) olup olmadığını inceleyerek verilen kararları onaylayabilir, değiştirebilir veya iptal edebilir.

1975 tarihli, İdari Temyiz Mahkemesi Kanununa göre oluşturulmuş bir diğer kurum, İdari Yeniden İnceleme Konseyi’dir. Konseyin işlevi, Federal İdari Yeniden İnceleme sistemini izlemek ve bu konuda Hükümete görüş bildirmektir. İzleme ihtiyacının nedeni, farklı fakat birbirini bütünlükten nitelikte, yeniden inceleme işlevini icra eden bir çok yeniden inceleme organının varlığıdır.

Avustralya’da Yönetmelik Değerlendirme (Yargısal İnceleme) Sisteminin “*System of Administrative Review*” dört amacı vardır:

1-Genel olarak, hükümetin karar alma sürecinin daha nitelikli, etkili ve verimli hale gelmesini sağlamak,

2-Vatandaşların kendilerini etkileyen kararların yasallığını ve liyakatini test etme imkanına kavuşmalarını temin etmek.

3-Kamu kurumlarının yasal sınırları içerisinde hareket etmelerini sağlamak,

4-Kamu kurumlarının hesap verebilirliğini arttırmak.

Avustralya’da yönetimin kararlarından çıkarları etkilenen bir kişi, bu kararlarla ilgili olarak, Federal Mahkeme gibi bir mahkemeye, İdari Temyiz Mahkemesi gibi bir idare mahkemesine ve Ombudsman gibi bir soruşturma kurumuna başvurabilir.

Bir kişinin idari kararlara karşı başvurabileceği başlıca yollar şunlardır:

Yargısal Yeniden İnceleme: Yargısal Yeniden İncelemenin amacı yönetsel bir kararın amacını denetlemektir. Bu karar eğer, 1977 tarihli Yönetmelik Kararlar (Yargısal Değerlendirme) Yasasının 5. bölümünde belirtilen kriterlere aykırılık oluşturuyorsa yasal değildir. Bu kriterler şöyle özetlenebilir: Doğal adalet kurallarının ihlali, Yasanın öngördüğü prosedürlerin gereğinin yerine getirilmesi, karar veren kişinin yetki alanı, kararın sahtekarlık yoluyla elde edilip edilmediği, kararın gerekçesini oluşturan hususların varlığı ve meşruiyeti ve karar verilirken, kararı etkileyebilecek ilgili bir faktörün dikkate alınmaması veya ilgisiz bir faktörün dikkate alınması.

Yargısal değerlendirme başarılı olduğu zaman, Federal Mahkeme kararı bozar veya tekrar değerlendirmesi için kararı ilgili idareye geri gönderir. Mahkeme, bozulan karar yerine kendisi yeni bir karar ikame edemez. Veya mağdur olan kişi için tazminat öngöremez.

Liyakat (Yerindelik) Değerlendirmesi (*Merits Review*): İdari kararların liyakat değerlendirmesi, idari mahkemeler tarafından yapılır. Bu değerlendirmenin amacı, idari kararların “doğru ve tercih edilebilir” (*correct and preferable*) olup olmadığına karar vermektir.

Eğer karar “doğru ve tercih edilebilir bir karar değilse, yerine yeni bir karar ikame edilebilir. Liyakat değerlendirmesi süreci, kararı oluşturan tüm olguların yeniden incelenmesini gerektirir. Temel liyakat değerlendirmesi mahkemesi İdari Temyiz Mahkemesi’dir. Yönetmelik kararların değerlendirilmesinde genel olarak yetkili olan bu mahkeme çok çeşitli alanlarda karar verir: Sosyal güvenlik, vergilendirme, çalışanların tazminatları, bilgi edinme özgürlüğü, mesleki ruhsatname. Özel yetki alanına sahip diğer liyakat değerlendirme mahkemeleri şunlardır: Sosyal Güvenlik Temyiz Mahkemesi, Göç Değerlendirme Mahkemesi, Göçmen Değerlendirme Mahkemesi.

İdari Soruşturma: İdari soruşturma yapan temel kurum olan Ombudsman, sadece yönetsel kararları değil, yönetsel eylemleri de inceler. Yönetimin kusurlu olduğu durumlarda, Ombudsman kusurun giderilmesi yönünde tavsiyede bulunur.

Ombudsmanın dışında idari eylem ve işlemlerin, insan hakları, ayrımcılık ve mahremiyetin ihlali ile ilgili konularda kusurlu olup olmadığını araştıran, İnsan Hakları ve Eşit Fırsat Komisyonu gibi komisyonlar da vardır. Bu kurumların, tazminat öngörme gibi belirleyici yetkileri bulunmaktadır.

İç Değerlendirme: İç değerlendirme, idari kararların liyakat (yerindelik) değerlendirmesinin, sorumlu kamu kurumunda yapılmasıdır. Kurum içi değerlendirme olan iç değerlendirmeye göre, bu değerlendirmeyi yapmakla sorumlu olan görevli; hukuk, yerindelik ve yönetsel süreçler bakımından alınan kararın kusurlu olup olmadığını inceler ve karar kusurlu bulunursa, bu kararın yerine yenisini ikame eder. İç değerlendirme sistemleri kamu kurumları içinde yönetsel bir temele dayanarak oluşturulabilir.

Tazminat (Damages): Gelenek ve adet hukukunun tanımladığı, yönetimin kusurlu bulunduğu durumlarda, yönetimin tazminat ödemesine hükmedebilir. İdareye karşı tazminat davaları genellikle Yargıtay (*Supreme Court*) veya daha az yaygın olmakla beraber Federal Mahkeme veya Yüksek Mahkeme tarafından değerlendirilir.

Açıklık ve Hesap Verebilirlik: İdare hukukunun açıklık ve hesap verebilirlik ile ilgili hükümleri, kişilerin haklarını ve karar verme sürecinin yasallığını farklı bir şekilde koruma altına alır. Kişilerin yönetsel süreçlerle ve kendileriyle ilgili konularda bilgi ve belgelere ulaşma hakkının olması, kişilere, idareye karşı önemli haklar sağlar.

Bu konudaki önemli bir düzenleme, 1982 tarihli, Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasasıdır. Bu yasa, kişilerin resmi belgelere ulaşma hakkını düzenleyen bir yasadır. Benzer bir hak vatandaşlara 1983 tarihli Arşivler Yasası ile de tanınmıştır. Bu yasa devlet kayıtlarının depolanması ve koruma altına alınmasına ek olarak, bu kayıtlara gerekli durumlarda vatandaşların da ulaşabilmesini düzenler.

Dokuzuncu Bölüm

Vatandaşın Yönetimle İlişkisi

I. GİZLİLİK, ŞEFFAFLIK VE HESAP VEREBİLİRLİK

Parlamentar, demokratik bir sisteme sahip olan Avustralya’da, vatandaş ile hükümet arasındaki sorumluluk-hesap verme ilişkisinin temelini üç yılda bir yapılan seçimler oluşturur. Seçimler yoluyla Poluğan meclisin içinden çıkan hükümet, meclise karşı sorumludur. Meclis de halk adına hükümetin iş ve işlemlerini denetler. Hükümetin belirlediği politikaları uygulayan kamu görevlileri ise bakanlık hiyerarşisi çerçevesinde kendi bakanlarına, bakanlar da hükümete ve dolayısıyla meclise karşı sorumlu olur. Kamusal kararların alınması ve uygulanması sürecinde, kamu görevlileri ile halk arasında hesap verebilirlik zinciri böylece kurulur.

Ancak bu hesap verme zincirinin ne ölçüde etkin bir biçimde işlediği, 1970’lerde Avustralya’da tartışma konusu olmuştur. Özellikle daha sonraki reform sürecine rehberlik edecek olan 1976 tarihli “Coombs Raporu”nda, kamu görevlilerinin bakanlarına olduğu kadar, doğrudan toplumlara karşı da sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bunun için kamu bürokrasisinin sosyal grup ve görüşlere daha açık hale gelerek temsili (*representative bureaucracy*) bir nitelik kazanması gerektiği vurgulanmış, uygulamada da vatandaşların kamu hizmetine katılım mekanizmaları çoğaltılarak, idari eylem ve işlemlere itiraz imkanları artırılmış ve vatandaşlara bilgi edinme özgürlüğü sağlanarak, bu yönde önemli mesafe kat edilmiştir. Ombudsman kurumunun da kurulmasıyla vatandaşa hiçbir ek maliyet yüklemeksizin, vatandaş ile devlet çok daha fazla birbirine yakınlaşmıştır.

1980’lerden itibaren “kamu işletmeciliği” anlayışının reform sürecinde egemen olmaya başlamasıyla birlikte “hesap verebilirlik” kavramının da muhtevası değişmeye başlamıştır. Kamu hizmetinin ticarileşmesi, özelleştirme, şirketleştirme, kamu hizmetini satın alan (*purchaser*) ve sağlayan (*provider*) ayrımı, müşteri odaklılık, istihdam koşullarında daha fazla esneklik gibi kavramların kamu yönetiminde uygulanmaya başlanması, kamu görevlileri-hükümet meclis ve halk arasındaki klasik sorumluluk ilişkisini önemli ölçüde değiştirmeye başlamıştır.

Temelde özel sektör uygulamalarının kamu kurum ve kuruluşlarında da benimsenmesi anlamına gelen “kamu işletmeciliği” yaklaşımı, hizmeti alan vatandaşlara (müşterilere) karşı doğrudan bir sorumluluk taşımayan, hedefleri ve ulaşmak istediği sonuçları açıkça belli olmayan bir kamu bürokrasisinin hesap verebilirliğinin çok zayıf olduğunu savunur. Ayrıca hizmet sunma tekeline sahip olan ve rekabete açık bir alanda faaliyet sunmayan bir kamu yönetiminin “müşteri memnuniyetini” sağlayamayacağını iddia eder. Klasik sorumluluk anlayışının bir gereği olarak, bakanların yönetime genel hedeflerin ve stratejilerin

belirlenmesiyle sınırlı olmayan müdahaleleri, kamu yöneticilerinin inisiyatif alanını yok etmekte ve bu nedenle hesap verme mekanizması sonuçlara dönük değil, süreçlere ve girdilere göre işlemektedir.

Sorunun temeli, geleneksel yönetim-siyaset ayırımına dayalıdır. Keskin sınırlarıyla bu ayırım, siyasetçilerin politikaların belirlenmesinden, yöneticilerin ise uygulanmasından sorumlu olduğu varsayımından hareket eder. Ancak, Avustralya’da da görülmüştür ki; siyasetçiler kamu bürokrasisinin politika belirleme sürecinde çok ağırlığı olduğundan, bürokratlar da siyasetçilerin uygulamada her şeye karıştıklarından devamlı şikayetçi olmaktadır. Bu durumdan zararlı çıkan ise vatandaşlardır. Çünkü, etkili ve verimli işlemeyen bir siyaset-yönetim ilişkisi, klasik sorumluluk zincirinde aksamaya yol açmaktadır.

Avustralya’da uygulama imkanı bulan kamu işletmeciliği anlayışı, yukarıda belirtilen sorunlar ve varsayımlar çerçevesinde bu konuyla ilgili önemli çözüm yolları geliştirmiştir. Buna göre, 1983 yılında iktidara gelen İşçi Partisi Hükümeti, kamu bürokrasisinin politika belirleme sürecindeki etkinliğini azaltacak ve siyasi sorumluluğu arttıracak düzenlemeler öngörmüştür. Bunlardan en önemlileri; bakanların kamu görevlileri dışından danışman elde etme imkanlarının çoğalması, bakanların klasik kamu bürokrasisinden çok, özel büroları aracılığıyla etkinlik sağlamaları ve üst düzey kamu bürokrasisinin sürekli olmaktan çıkarılıp, hizmet sürelerinin sabit dönemlerle sınırlı hale getirilmesidir. Ayrıca, programa dayalı yeni bütçe sistemi, bakanların “Harcama Değerlendirme Komitesi” aracılığıyla bütçe sürecine daha fazla müdahil olarak siyasal yönlendirmede bulunmalarına yardımcı olmuştur. Bakanların rolünü güçlendiren tüm bu düzenlemeler, seçmenlerine karşı siyasetçilerin klasik anlamdaki sorumluluklarını güçlendirmiştir.

Yeni anlayış, bir yandan siyasetçilerin konumunu güçlendirirken, diğer yandan paradoksal gibi gözükmekle beraber, kamu yöneticilerinin özel sektördeki benzer biçimde mali kaynaklar ve insan kaynakları üzerindeki inisiyatiflerini genişletmiştir. Ayrıca, kamu hizmeti alanı özel sektör rekabetine de açılarak, kamu hizmeti ile ilgili önemli bir alanda siyasetçilerin sorumluluğu oldukça azaltılmıştır. Bunun en önemli araçlarından biri, kamu hizmetini satın alan ile sağlayan ayırımının yerleştirilmeye çalışılmasıdır. Buna göre; kamu idareleri, sözleşmeler aracılığıyla özel sektörün de katılabileceği bir şekilde hizmet satın almaya başlamıştır. Böylece hizmeti sağlayan kamu idaresinin dışında, genellikle bir özel sektör kuruluşu olmuştur. Kamu idaresinin rolü, bu alanlarda artık hizmet politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasının denetlenmesi ile sınırlıdır. Rekabete açık bir alanda faaliyet gösteren özel sektör kuruluşu, vatandaşın memnuniyetini sağlamak için gerekli çabayı göstermek zorundadır. Aksi takdirde sözleşmesi yenilenemeyebilir veya iptal edilebilir.

Kamu hizmeti alanı, özel sektöre ve piyasa mekanizmalarına açılarak, müşteri odaklı bir yönetim anlayışına geçilse de, klasik sorumluluk zincirinin zayıflatılmasının ve siyasetin alanının daraltılmasının, yönetim sisteminin demokratik meşruiyetini zedeleyeceği yönünde eleştiriler yapılmıştır. Örneğin Avustralya’da, kamu ulaşımı, posta hizmetleri ve iletişim alanlarında vatandaşların siyasetçiler aracılığıyla “hesap sorma” imkanlarının kalmaması, bu hizmet alanlarıyla ilgili siyasetçilerin doğrudan sorumluluk sahibi olmamaları, vatandaşların kabullenebildikleri bir durum değildir. Klasik sorumluluk anlayışını zayıflatan ve demokratik meşruiyeti azaltan bu duruma çare olarak, yapılan hizmet sözleşmelerinde kamunun müdahale ve denetim imkanları arttırılmıştır.

Sonuç olarak, Avustralya’da son yirmi yıl içerisinde “hesap verebilirlik” kavramının, önemli ölçüde değişmiş olmakla birlikte köklü bir dönüşüme uğramamasının nedeni, vatandaşın siyasi temsile dayalı sorumluluk anlayışının pek değişmemesidir. Vatandaşlar, özel sektör tarafından sağlanan kamu hizmetleriyle ilgili olarak da bir aksaklık söz konusu olduğunda, sorumlu olarak siyasetçileri görmektedir.

Ancak, her halükarda piyasa mekanizmalarının kamu hizmeti alanında uygulanması, kaynakların daha etkili ve verimli kullanılmasını sağlamış ve vatandaşın memnuniyetini arttırmıştır.

Avustralya’da yönetimin daha şeffaf ve halka hesap verebilir bir hale gelmesini sağlayan iki önemli yasa vardır: Bilgi Özgürlüğü Yasası ve Mahremiyet Yasasıdır.

1982 tarihli Bilgi Özgürlüğü Yasasından (*Freedom of Information Act*) önce vatandaşların kamu kurumlarından bilgi edinmesi, kurumların takdirindeydi. Bu nedenle, bir çok kurum, vatandaşlara bu hakkı

tanımıyordu. Bu yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, kamu kurumlarının en üst düzeyde hesap verebilirliklerinin de yolu açılmış oldu.

Bilgi Özgürlüğü Yasasına göre, kişiler muaf tutulan dokümanlar dışında her türlü dokümana gerekçe bildirmeksizin ulaşabilirler. Muaf tutulan dokümanlar ise kısaca şunlardır: Ulusal güvenliği, savunmayı veya uluslar arası ilişkileri etkileyen dokümanlar, Kabine Dokümanları, Yürütme Konseyi Dokümanları, bir kurumun iç işleyişiyle ilgili müzakereler sırasında hazırlanan tavsiye veya görüş içeren dokümanlar, kamu güvenliğinin korunmasını ve hukukun uygulanmasını etkileyen dokümanlar, kişilerin mahremiyetiyle ilgili dokümanlar, Federal Devletin, mali mülkiyete ilişkin çıkarlarını etkileyen dokümanlar, Yasal, profesyonel imtiyazlara ilişkin dokümanlar, araştırmayla ilgili belirli dokümanlar ve ulusal ekonomiyi etkileyen dokümanlar.

Ayrıca bireylerin dokümanlardaki kişisel bilgileri düzelttirme hakları da vardır. Kişiler, şahsi eksik, yanlış, eski ve yanıltıcı bilgileri, kamu kurumlarına başvurarak düzelttirebilirler.

Kurum bazında da Sanayi Kalkınma Şirketi ve Güvenlik İstihbarat Teşkilatı tünden, Avustralya Posta Komisyonu ise kısmen muafiyet kapsamı içine alınmıştır.

1988 tarihli Mahremiyet Yasası (*The Privacy Act*) ise: bir kişinin özel hayatıyla ilgili bilgileri içeren kayıtların idaresi bakımından, kamu kurumlarının tabi olduğu 11 mahremiyet ilkesini tanımlar. Bu ilkeler; kişisel kayıtların toplanması, depolanması, saklanması, düzeltilmesi ve açıklanmasıyla ilgilidir. Bu konularla ilgili herhangi bir kurumun, kendi mahremiyetini ihlal ettiğini düşünen kişi Mahremiyet Komisyon Üyesine başvurur. Bu komisyon üyesi de şikayeti soruşturarak, gereğini yapar.

II. OMBUDSMAN

Avustralya'da Ombudsman Kurumu 1976 yılında çıkarılan Ombudsman Yasasıyla oluşturulmuştur. Ombudsman'ın temel yetki alanı; şikayet üzerine veya resen kamu kurumlarının faaliyetleriyle ilgili soruşturma yapmaktır. Ombudsman, genellikle bir şikayeti, uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturur. Uzlaşmanın mümkün olmadığı durumlarda, konuyu bir raporla ilgili kamu kurumuna bildirir ve konunun çözüme kavuşturulmasını rica eder. 1976 tarihli Yasa, Ombudsman'ın şu durumlarda, raporu ilgili kamu kurumuna göndereceğini bildirir :Faaliyetin, yasaya aykırı olması, makul olmaması, adaletsiz, zulmedici ve ayrımcı olması, kısmen veya bütünüyle yanlış bir yasaya veya olguya dayanması ve her halükarda yanlış olması.

Eğer ilgili kamu kurumu, Ombudsman'ın raporu doğrultusunda gerekli düzeltmeyi yapmazsa, Ombudsman durumu bir başka raporla Başbakan'a bildirebilir. Son çare olarak Ombudsman konuyu aynı zamanda Parlamente'ye iletebilir.

Onuncu Bölüm

Kamu Yönetimindeki Güncel Gelişmeler ve Sorunlar

Avustralya, son yirmi yıl içerisinde kamu yönetimini, dünyada yaygınlık kazanan “kamu işletmeciliği” anlayışı çerçevesinde dönüştürmüş ve yeni anlayışın, Yeni Zelanda kadar öne çıkmaya da, model ülkelerinden olmuştur. Kamu İşletmeciliği anlayışının öne çıkan ve Avustralya’da da büyük ölçüde uygulama imkanı bulan başlıca altı kavramı söz konusudur:

Piyasa Mekanizmaları: Kamu hizmeti sunumunda piyasa mekanizmalarının kullanılmaya başlanmasını ifade eder. (Sözleşme yoluyla kamu hizmetinin devri, yarı piyasa mekanizmaları, hizmeti satın alan ve sağlayan ayırımı vb.).

Şirket Yönetimi: Özel sektör yönetimi yöntemlerinin kamu sektörüne uygulanması anlamındadır. Bu yaklaşım; profesyonel yönetim, hedeflerin açıkça belirlenmesi, performans değerlendirmesi, müşteri odaklı yönetim gibi daha çok özel sektörün kullandığı kavramların kamuda da uygulanabileceğini belirtir.

Düzenleme: Düzenleyici mekanizmaların değişmesiyle, süreçlere ağırlık veren bir denetim anlayışının yerini, çıktılara ve sonuçlara önem veren bir anlayışa bırakmasıdır.

Siyasal Kontrol: Karar verme sürecinde ve üst düzey yöneticilerin atamalarında siyasetin ağırlığının artması anlamına gelmektedir.

Özelleştirme: Kamu varlıklarının özel sektöre satılması anlamında kullanılır.

Adem-i Merkeziyet: Bu kavram, hem merkezi yönetimin sorumluluklarının yeniden dağıtımına atıf yapmakta hem de federal hükümetin eyaletler ve yerel yönetimlere daha çok yetki aktarımını ifade etmektedir.

Avustralya kamu yönetiminin geleneksel özellikleri şunlardır: Kamu hizmetini düzenleyen ayrıntılı kurallar, hiyerarşik bürokratik yapı, personel politikasından merkezi birimlerin sorumlu olması, süreçlere ve girdilere ağırlık veren bir yapı ve sıkı kuralları olan bir iş ortamı. Ancak bu özellikler, yukarıda belirtilen kavramların Avustralya kamu yönetimine uygulanması sonucunda önemli bir ölçüde değişime uğramıştır.

1983’den 1996’ya kadar iktidarda kalan İşçi Partisi Hükümetlerinin kamu hizmeti alanında gerçekleştirdiği reformları, 1996 yılında iktidara gelen Liberal-Ulusal Parti Koalisyonu, “devletin küçültülmesi gerektiği” varsayımına dayanarak devam ettirmiştir. Bu süreçte Koalisyon Hükümetinin, İşçi Partisi Hükümetinden en önemli farkı sendikalarla olan ilişkilerdir. 1996 seçimlerini takiben Koalisyon

Hükümeti, işçiler ve işverenler arasında doğrudan ilişkileri teşvik ederek, sendikaların pazarlık gücünü zayıflatan tedbirler almıştır. Son 40 yıl içerisinde Avustralya’da zaten zayıflamakta olan sendikaların gücü, 1980’lerden sonra uygulanan “kamu işletmeciliği” yaklaşımının da etkisiyle daha da zayıflamıştır. Sendika üyesi olan çalışanların oranı 1986’da %46 iken, bu oran 1996’da %31’e, 2000’de %25’e düşmüştür. (Avustralya İstatistik bürosu)

Koalisyon Hükümeti ilk önce kamu hizmeti alanındaki sendikaların, pazarlık sürecindeki tekeli sona erdirmiştir. Kamu hizmeti birimi ile yapılan pazarlıklarda ilgili sendika çoğu zaman bulunmaya devam etse de, sendikaların hiç müdahil olmadığı pazarlıklar da sonuçlandırılmıştır. İkinci olarak Howard Hükümeti, tüm kamu hizmetini içeren anlaşmaları sona erdirerek, doğrudan birimlerle ve artan bir biçimde de kişisel olarak çalışanlarla anlaşma yoluna gitmiştir.

1980’lerde başlayan kamu yönetimi reformu sürecinin önemli bir unsuru da kamu görevlisi sayısının azaltılması olmuştur. 1986’da 180,893 olan kamu görevlisi sayısı 1997 yılında 126,284’e düşmüştür. İşçi Partisi İktidarı döneminde de, Koalisyon Hükümetleri döneminde de kamu görevlisi sayısında önemli azalmalar görülmüştür. Ancak Koalisyon Hükümetleri döneminde, kamuda tasarruf amacıyla kamu görevlisi sayısında meydana gelen azalmaların, emeklilik, istifa, ölüm v.b. gibi yollarla kamu görevinden ayrılmalara göre oranı oldukça artmıştır. Örneğin 1991 ve 1992 yıllarında kamu görevinden ayrılanların içinde, tasarruf nedeniyle kamu görevinden ayrılmak zorunda bırakılanların oranı %7.9 ve %9.8 iken, bu oran 1997 ve 1998’de %66 ve %62’ye yükselmiştir. Bu oranlar da göstermektedir ki, Koalisyon Hükümetinin kamudan özel sektöre işçi transferi amacı gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak, şu husus ifade edilebilir ki; Avustralya’da son çeyrek yüz yıla damgasını vuran reformların amacı, devletin, toplumun ihtiyaçlarına daha iyi yanıt verebilecek bir sisteme, yapıya ve işleyişe kavuşmasını sağlamaktır. Ancak hükümetlerden devamlı daha fazla kamu hizmeti talep eden vatandaşlar, bu hizmetin finansmanı için daha çok vergi vermek istemezler. Bu durum, demokratik toplumlarda, siyasetçileri daha fazla vergi almadan, kamunun kıt kaynaklarıyla azami hizmet ve ürün üretmeye mecbur bırakmıştır. Bunun da tek çaresi kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli, hesap verilebilir bir şekilde görülmesini sağlamaktır.

Büyüyen kamu açıklarının kapatılması için yapılan kamu borçlanmalarının ekonomi üzerindeki enflasyonist baskıları, kamu yönetiminin, aşırı hiyerarşik, bürokratik kurullarla işleyemez hale gelmesi, hantallaşması ve vatandaşların ihtiyaçlarını zamanında ve gerektiği ölçüde karşılayamaz duruma düşmesi, genel olarak devletin, özel olarak da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu hale getirilmiştir.

Kamu yönetimi 1970’lerin ortalarından itibaren değişimler yaşamaya başlamış ve bu değişimler 1983’den sonra İşçi Partisi’nin iktidara gelmesiyle birlikte artarak devam etmiştir. Bu değişimler 3 kategoriye ayrılarak değerlendirilebilir:

- 1-Açıklık (*openness*),
- 2-İç eşitlik ve refah (*internal equity and welfare*)
- 3-Etkinlik ve verimlilik (*efficiency and effectiveness*)

Değişim sürecinin bu üç kategoride değerlendirilmesi, her zaman bu kategorilere eşit ağırlık verildiği anlamına gelmez. Örneğin, 1990’larda etkinlik ve verimliliğe; açıklık, eşitlik ve refaha göre daha çok ağırlık verilmiştir. Bunun da ötesinde değişim sürecinin bütün unsurları zorunlu olarak birbirini tamamlayıcı ve takviye edici nitelikte de değildir. Örneğin, kamu yönetiminin daha etkin hale gelmesi çabaları kimi zaman yönetimin daha “açık” hale gelmesi ile çelişebilmektedir. Bununla birlikte bu üç kategori, Avustralya’da yaşanan tüm değişimleri belli bir şablona oturtabilmek bakımından oldukça yararlı olacaktır.

Açıklık: Bu değişimler, vatandaşların kamu yönetimi karar alma süreci ile ilgili daha fazla bilgi sahibi olabilmelerini ve bu sayede sürece daha çok müdahil olabilmelerini sağlayan değişimlerdir. Bu yöndeki çabaların ilk örnekleri; İdari Temyiz Mahkemesinin oluşturulması ve bilgi edinme özgürlüğü ile ilgili hakların tanınmasıdır. Son zamanlarda yaşanan örnekler arasında ise, müşteri hizmeti kontratlarının

yaygınlaşması, Satın alma, Danışma ve Şikayetler Kurumunun oluşturulması ve Genel Denetmenlik Kurumuna daha çok bağımsızlık verilmesi sayılabilir.

Eşitlik ve Refah: Bu değişimler, çalışanların liyakat esasına göre değerlendirilmesi ve güvenli bir işyeri sağlanması amaçlarına yöneliktir. Bu yöndeki değişimlerin ilk örneklerini; eşit istihdam fırsatlarının yaratılması ve mesleki sağlık ve güvenlik konularına öncelik verilmesi oluşturmuştur. Son zamanlarda uygulanan işyeri çeşitliliği politikası, hem örgütsel yapıya hem de çalışanlara önemli yararlar sunmuştur.

Etkinlik ve Verimlilik: Bu değişiklikler, sınırlı kamu kaynaklarının en etkili ve verimli bir şekilde kullanılarak, en az girdiyle en çok ürünün elde edilmesi amacıyla yöneliktir. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için; özel sektör yöntemlerinin ve piyasa mekanizmalarının kamuda yaygınlaşması, mali kaynakların ve insan kaynaklarının daha etkili kullanılması, performans değerlendirmesi, süreçler yerine sonuçlara ağırlık verilmesi, yöneticilerin kaynak kullanımı ve personel yönetimi bakımından daha yetkili hale gelmesi gibi kamu işletmeciliği anlayışının önemli unsurları uygulanmaya çalışılmıştır.

Bu alandaki çabalar, bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Avustralya Kamu Yönetiminin önemli bir dönüşüm geçirdiği görülebilir. Bu değişim süreci, iktidarlar değiştiği zaman da kesintiye uğramadan devam etmiştir. Avustralya’da kamu yönetimi alanındaki değişimi bir süreç içerisinde görüp değerlendirebilmeyi sağlamak için, değişimin kilometre taşlarını kronolojik olarak vermeden önce, değişim öncesi kamu yönetiminin genel özelliklerini kısaca belirtmek gerekmektedir. Bu genel özellikler: sonuçlardan çok süreçlere ve girdilere ağırlık vermek, örgüte ve hizmet sunmaya “geleneksel kamu hizmeti” yaklaşımıyla yaklaşmak, kamu hizmeti alanında erkeklerin egemenliği (1966’ya kadar bayan çalışanlar, evlendiklerinde istifa etmek zorundaydılar), istihdam güvenliği, Hükümete politika tavsiye etmenin neredeyse kamu görevlilerinin tekelinde olması, kamu hizmetinde daha önce çalışmış olanlara öncelik veren değişmez bir sistem ve personel yönetimi ile ilgili konularda merkezi kontroldür.

1970’lere gelindiğinde, hiyerarşik bürokratik bir yapıya dayanan bu sistem, sosyo-ekonomik değişimlere uyum sağlayamadığı için eleştirilmeye başlanmıştı. 1974’de Başbakan, kamu yönetimi ile ilgili ayrıntılı bir rapor hazırlamak üzere bir kraliyet komisyonu oluşturdu. Avustralya kamu yönetimi ile ilgili, 1980 sonrası reform sürecine de temel hazırlayan en kapsamlı rapor, komisyon başkanına atfen Coombs Raporu diye bilinen bu Komisyonun hazırladığı rapordur. Bu raporda; kamu görevlilerinin sorumluluklarının ve hesap verebilirliklerinin geliştirilmesi, Hükümetin karar alma sürecine vatandaşların etkin katılımının sağlanması, yönetici konumundaki kamu görevlilerinin yönetsel işlevlerinin güçlendirilmesi, aşırı merkezîyetçi ve bürokratik bir yapı yerine daha esnek ve yetkilerin alt birimlere aktarıldığı bir yapının oluşturulması, insan gücünün daha etkili ve ekonomik kullanılması, kamu yönetiminde toplumun daha iyi temsil edilmesini sağlamak için “kariyer hizmeti” kavramının yumuşatılarak geçişkenliğin sağlanması hususları üzerinde durulmuştur.

Coombs Komisyonu bu raporu İşçi Partisi döneminde hazırlamaya başlamış, ancak 1996 yılında Liberal-Ulusal Parti iktidarına sunmak durumunda kalmıştır. Bu nedenle, rapor başlangıçta uygulanma imkanı bulamamış, ancak 1983’den sonra OECD ülkelerinde yaygınlaşmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının da etkisiyle, raporda belirtilen hususlar büyük ölçüde reform sürecinin bir parçası haline gelmiştir.

İdare hukuku alanında da, idari karar ve eylemlerin denetime açılmasını sağlayan önemli gelişmeler kaydedildi. Bu arada kamunun, kullandığı kaynakları daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılması gerekliliği herkes tarafından benimsendi. Bunun sonucunda, geleneksel yönetim anlayışından kamu yönetimi anlayışına geçiş olarak kavramsallaştırılan yeni bir döneme girildiği, siyasetçiler ve üst düzey kamu görevlileri arasında kabullenilmeye başlandı. Yeni anlayışın eski anlayıştan farkı bir cümlede özetlenmiştir: “Şimdiki kamu işletmecileri (*managers*) yaptıkları işin sonucundan sorumludur. Halbuki eski kamu yöneticileri (*administrators*) sadece aldıkları talimatın gereğini yapmaktan sorumluydu.

Yeni anlayışı yansıtan en önemli ve en son düzenleme 1999 tarihli Kamu Hizmeti Yasasıdır. Bu Yasayla; süreçlerin esnekleştirilmesi, hesap sorma mekanizmasının ürünlere ve sonuçlara dönük olması, etkinlik ve verimliliğe büyük önem verilmesi, örgütsel yapı ve hizmet sunma ile ilgili olarak, özel sektör uygulamalarının benimsenmesi, politika tavsiye etme sorumluluğunun siyasal danışmanlar ve kamu görevlisi olan müşavirler arasında paylaşılması, her seviyedeki, kamudaki istihdam olanaklarının, kamu görevlilerinin dışındaki kimselere de açık hale gelmesi, bürokrasi üzerindeki siyasal kontrolün artması,

vatandaşların bilgi edinmesi ve/veya düzeltirmesi amacıyla çeşitli yolların öngörülmesi, personel yönetimi ile ilgili yetkilerin alt birimlere aktarılması ve bütçe sorumluluğunun adem-i merkeziyetçi bir yapıya kavuşması sağlanmıştır.

Sonuç olarak Avustralya’da son çeyrek yüz yıl içerisinde gerçekleştirilen reformları; açıklık, eşitlik ve refah, etkinlik ve verimlilik kavramları çerçevesinde bir tablo halinde kabaca özetlemek mümkündür:

Açıklık	Eşitlik ve Refah	Etkinlik ve Verimlilik
İdari Temyiz mahkemesi	İşyeri farklılaşması girişimleri	Mali Yönetimi Geliştirme Programı
Ombudsman	Liyakati Koruma ve Değerlendirme Kurumu	Performans Değerlendirmesi ve Performansa Dayalı Ücret
Yargısal incelemenin kolaylaşması	Mesleki Sağlık ve Güvenlik Girişimleri	Etkinlik İnceleme Birimi
Bilgi Özgürlüğü Yasası	Eşit İstihdam Fırsatları	Sorumluluğun alt birimlere aktarılması
Genel Denetmene daha fazla bağımsızlık tanınması		Program Yönetimi ve Bütçesi
Yıllık Hizmet Durum Raporunun yayınlanması		Kamu hizmetlerinin özel sektör rekabetine açılması
Müşteri Hizmetleri Kontratı		Bakanlık üst düzey yöneticilerinin sabit dönemlere göre atanmaları
Mahremiyet Yasası		1996 tarihli İşyeri İlişkileri Kanunu
		Üst Düzey Yürütüm Hizmetinin oluşturulması
		Yeni satın alma anlaşmaları
		İnternet üzerinden hizmet sunma
		1997 tarihli Mali Yönetim ve Hesap Verebilirlik Kanunu
		1997 tarihli Federal Otoriteler ve Şirketler Kanunu
		1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu
		1999 tarihli Parlamento Hizmetleri Kanunu
		Kamu çalışanları sayısının azaltılması

Onbirinci Bölüm

İç Güvenlik

I.İÇ GÜVENLİK YAPISI

Avustralya'da temel iç güvenlik kurumu Avustralya Federal Polisi (AFP) dir. Federal Polis; ceza hukukunu uygulayan, suçun işlenmesini önlemeye çalışan ve Hükümete polisle ilgili konularda görüş bildiren bir kurumdur.

Polis Teşkilatının temel yasası 1979 tarihli Avustralya Federal Polisi Yasasıdır. Bu Yasaya göre Federal Polis teşkilatının üst yönetimi; Genel Vali tarafından atanan Polis Komisyon Üyesi, bir veya daha fazla Polis Komisyon Üyesi yardımcısı ile AFP çalışanları ve özel üyelerden oluşur. Polis Komisyon Üyesi en fazla 7 yıllık bir süre için atanabilir. Polis Komisyon Üyesi Yardımcısı ise en fazla 5 yıllık bir süre için atanabilir. Ancak Polis Komisyon Üyesi ve Yardımcısının ikinci defa atanabilmeleri mümkündür.

Federal Polisin temel öncelikleri; organize ve uluslararası suçlar, dolandırıcılık, uyuşturucu kaçakçılığı ve "E- suç" kavramıyla savaştır.

Federal Polis bu öncelikler doğrultusunda; Doğruluk-Dürüstlük (*Integrity*), Sadakat-Bağlılık (*Commitment*), Mükemmeliyet-Üstünlük (*Excellence*), Hesap Verebilirlik (*Accountabilities*), Adillik (*Fairness*) ve Güven (*Trust*) temel değerlerine bağlı olarak hizmet vermektedir.

II.AVUSTRALYA VE TERÖR

1.Terör Tehdidi:

Avustralya açısından özel bir tehdit ifade eden milli bir terör örgütü yoktur. Ancak Dünya terör trendindeki gelişmelere göre uluslararası terör örgütlerinin eylemleriyle karşılaşılması olasılığı, her ülke gibi Avustralya için de geçerlidir.

2.Terörle Mücadele Yapılanması:

Avustralya'da, teröre karşı, federal devlet, eyaletler ve bölge yönetimleri arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlayan bir çok kamu kurumu bulunmaktadır. Bu kurumların iyi tanımlanmış sorumlulukları, araştırma ve terörist faaliyetlere karşı gerekli önlemleri alma yetkileri vardır. Teröre karşı politikaların belirlenmesinde ve CT (*counter terrorism*) faaliyetlerinde önemli sorumlulukları olan kurumlar ve görev alanları aşağıdadır:

Ulusal Karşı Terörizm Komitesi (*The National Counter-Terrorism Committee*): Avustralya'da karşı-terörizm ile ilgili düzenlemeleri yapmakla sorumlu olan temel birimdir. Bu komite, eyalet ve bölge yönetimlerinin polis teşkilatlarının en üst yöneticileri olan Polis Komisyon Üyelerinden, eyalet başbakanları ve ilgili bakanlıkların en üst düzey temsilcilerinden ve Federal Devleti temsilen, Başbakanlık

ve Kabine Dairesi, Başsavcılık, Avustralya Acil Durum Yönetimi, Avustralya Federal Polisi, Avustralya Güvenlik İstihbarat Teşkilatı ve Ulaşım ve Bölgesel Hizmetler Bakanlığının en üst düzey yöneticilerinden oluşur.

Başsavcılık Dairesi; Koruyucu Güvenlik Koordinasyon Merkezi (KGKM) aracılığıyla ulusal güvenlik ile ilgili düzenlemelerin koordinasyonundan sorumludur. KGKM, Federal Devlet, Eyaletler ve bölge yönetimleri arasında karşı-terörizm düzenlemelerini ve koruyucu güvenliğin koordinasyonunu sağlayan temel organdır. KGKM, Federal Devlet, eyaletler ve bölgeler arasındaki iletişimi izleme bürosu (*Watch Office*) aracılığıyla sağlar.

Avustralya Gümrük Kurumu: Sınır kontrolü aracılığıyla tehlikeli malların yasadışı ithalatını önlemekten sorumludur.

Avustralya Savunma Gücü (*Australian Defence Force*); acil durumlarda sivil otoritelere yardımcı olur. Bu yardımlar; Sivil Toplumla Savunma Yardımı ve Sivil Otoritelere Savunma Gücü Yardımı Yönetmeliklerine göre gerçekleşir.

Avustralya Federal Polisi: Terörist saldırıları soruşturur, uluslar arası bağlantılarını araştırır ve teröre karşı koruyucu önlemler alır.

Avustralya Koruyucu Hizmet Birimi; yabancı ülke elçiliklerine, belirli kamu tesislerine ve önemli havaalanlarına karşı, maddi koruma hizmeti sunar.

Avustralya Radyasyondan Korunma ve Nükleer Güvenlik Bürosu; insan ve çevre sağlığının radyasyonun zararlı etkilerinden korunması için gerekli önlemleri alır.

Avustralya Güvenlik İstihbarat Teşkilatı: Ulusal Güvenliğe yönelik tehditleri değerlendiren ulusal bir kurumdur. Bu kurum, ilgili istihbari bilgileri toplar, analiz eder ve gerekli yerlere dağıtır. Bu teşkilatın yönetiminde çalışan Teknik Destekleme Birimi ve Ulusal İstihbarat Grubu, terörist eylemin olması durumunda, polise teknik istihbari bilgi sunar.

Dış İlişkiler ve Ticaret Bakanlığı; terörizmin uluslararası bağlantılarıyla ilgili çalışmalar yapar.

Başbakanlık ve Kabine Dairesi; Federal Devlet düzeyinde terörizme karşı geliştirilen politikaları koordine eder. Ulusal Güvenlik Komitesine sekreteryaya hizmeti sunar ve Başbakana terörizmle ilgili konularda danışmanlık yapar.

Ulaşım ve Bölgesel Hizmetler Bakanlığı; havaalanı ve limanlar gibi tüm ulaşım istasyonlarında teröre karşı gerekli önlemi alır.

Acil Durum Yönetimi: Başsavcılık Dairesine bağlı olarak, görev yapan, terör sonucu oluşacak acil durumlara karşı gerekli önlemleri alır.

Bilgi Ekonomisi Ulusal Bürosu; ulusal bilgi altyapısının korunması için çaba gösterir.

Ulusal Güvenlik Komitesi: Düzensiz ve kısa süreli olarak gerekli durumlarda toplanan, bir kabine alt komitesidir. Ancak, ulusal güvenlik konularında karar verme mekanizmalarının odak noktasını oluşturur. Komite, Avustralya'nın orta ve uzun vadede ulusal güvenlik çıkarlarıyla ilgili önemli konuları ve stratejik gelişmeleri değerlendirmek amacıyla toplanır.

Bu komite, Başbakanın başkanlığında, Başbakan Yardımcısı, Hazine Bakanı, Dış İlişkiler Bakanı, Savunma Bakanı, Başsavcı ve Göçmen, Çok Kültürlü ve Yerli İlişkiler Bakanından oluşur. Diğer bakanlıklarla ilgili ulusal güvenlik konusu gündeme gelirse, ilgili bakan da toplantıya katılır.

Avustralya, 11 Eylül 2001 tarihinde, Amerika Birleşik Devletleri'nde İkiz Kulelere karşı gerçekleşen terör faaliyetinden sonra, bazı yeni önlemler almıştır. Bunların en önemlileri: istihbarat teşkilatının kapasitesinin artırılması, savunma güçlerinin imkan ve kabiliyetlerinin geliştirilmesi, Federal Polisin kapasitesinin güçlendirilmesi, ulusal güvenliğinin takviye edilmesi, sınır kontrollerinin sıkılaştırılması, anti-terör yasalarının hazırlanıp yürürlüğe sokulması, acil durum hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, Ulusal karşı-terörizm planının yenilenmesi ve önemli altyapıların korunmaya alınmasıdır.

Kaynakça

1. Australia's Legal System, www.law.gov.au/www.agdHome.nsf .
2. Andrew Podger, "Beyond Westminster: Defining an Australian Approach to the Roles and Values of the Public Service in the 21st. Century, www.apsc.gov.au/media/podger .
3. Andrew Podger, "The Emerging Framework of Australian Government Administration: Efficient, Agile and Accountable", www.apsc.gov.au/media/podger110902.htm .
4. Andrew Podger, "The Australian Public Service: A Values-based Service, www.apsc.gov.au/media/podger .
5. "Changes in the Australian Public Service 1975-2000, www.apsc.gov.au/library
6. Christopher Hood, "Paradoxes of Public Sector Managerialism, www.inpumu.net/research/papers/sydney
7. Helen Williams, The Future of Public Sector Management, www.apsc.gov.au/media/williams200898.htm .
8. John Halligan, "The Australian Civil Service System", www.indiana.edu/csdc/hallig3.htm .
9. John Halligan, The Managerial Reform of The State: Australia, www.Planejamento.gov.br/arquivos-down/seges/publicacoes/reforma .
10. Jonathon Boston, "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform, www.inpumu.net/research/papers/sydney .
11. Meydan Larousse, cilt 1, İstanbul, 1990, s.909.
12. Michael McCrae, Mary A. Kaidonis, John Glynn, "Financial Management Reform in the Australian Public Sector", ?.
13. Richard Mulgan, "Politicising the Australian Public Service", Research Paper3 1998-1999
14. www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000au .
15. John W. Holmes, Thomas A. Vileman, "Reforms in the Australian Public Service 1983-1996" www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/aus.html .
16. "Overview of the Commonwealth System of Administrative Reform" www.ag.gov.au/aghome/other/arc/arcnew/cthAReview.html
17. www.oecd.org/puma- "Government of the Future" PUMA Policy Brief No.9, June 2001.
18. www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Australia.html
19. www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/as.html .
20. www.encyarta.msn.com/encnet/refpages/srpage.aspx?search:Australia .
21. www.state.gov/r/pa/ei/bgn
22. www.pm.gov.au/aust-focus/constitution/index.htm
23. www.dpmpc.gov.au .
24. www.abs.gov.au/ausstats/abs%40ns
25. www.anu.edu.au/pubpol/Discussion%20papers
26. www.noie.gov.au/executive/agencies
27. www.afp.gov.au .
28. www.nationalsecurity.gov.au
29. www.aat.gov.au/about.htm .