

**TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ, YÖNETİM SİSTEMLERİ VE
YERELLEŞME ÇABALARI**

Uğur TUNCER

CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

146093

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Yönetim ve Çalışma Sosyolojisi Bilim Dalı İçin Öngördüğü

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Olarak Hazırlanmıştır.

146093

TEZ DANIŞMANI
Doç. Dr. Nevzat GÜLDİKEN

SİVAS
Temmuz-2005

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Uğur Tuncer tarafından yapılan bu çalışma jürimiz tarafından Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı / Yönetim ve Çalışma Sosyolojisi Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan Doç. Dr. Nevzat GÜLDİKEN

Üye Doç. Dr. Şener BİNGÖL

Üye Yrd. Doç. Dr. Mehmet SİLAH

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

/ / 2005

Doç. Dr. Nevzat GÜLDİKEN

Enstitü Müdürü

ÖZET

Kamu Yönetimi, toplum düzeninin işlenmesi ve kamusal gereksinimlerin karşılanması amacıyla, mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına yönelik bir sistemdir. Bu sistem içerisinde, Merkezden ve Yerinden Yönetim olmak üzere birbirinin karşıtı, ancak toplumsal, ekonomik ve kültürel koşullara bağlı olmak üzere, belli oranlarda bileşimiyle uygulama alanı bulan iki yönetim sistemi mevcuttur.

Bu iki yönetim sistemi ve ilkeleri çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi ve bunun ayrılmaz parçası olan Kamu Personel Rejiminin içinde bulunduğu yapısal sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm arayışları çerçevesinde reform yapılması gerekliliği konusunda, tüm toplum kesimleri görüş birliği içindedir.

Küreselleşme çağının modern yerelleşme anlayışı perspektifinde; yönetim sistemleri ve kamu görevlilerinin (çalışanların) çalışma ilişkileri ve statüleri üzerinde talep edilen değişim ve dönüşümlerle amaçlanan sonuçların, ulus-devlet yapısı üzerindeki olumsuz etkileri başta olmak üzere; çalışma yaşamı, kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışları, kamu yönetiminde bürokrasi ve denetim, etnik ve dinsel ayrımların belirginleştirilmesi konuları üzerinde beklenilenden farklı, diğer bir ifade ile iddia edilenin aksine olumsuz etkiler oluşturacağı görülmektedir.

Modern yerelleşme anlayışı çerçevesinde, Devlet örgütünün serbest piyasa kurallarına göre yeniden yapılanması; kamu yönetiminin örgütlenme biçimi olan bürokrasinin ortadan kaldırılması ve “vatandaş”ın bir “müşteri” olarak görülmesini, “kamu yararı” kavramının kapsam ve içeriğinin değişmesini gerektirmektedir. Bürokratik örgütlenmenin esnek istihdam – esnek örgütlenme biçimine dönüşmesi amaçlanmakta; kamu personelinin sayısının azaltılması, sözleşme rejimine geçiş ve esnekleşme ile kamu görevlilerinin istihdam güvencesinin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler karşısında güçsüzleştirilmesinin diğer bir önemli sonucu ise; yerel yönetimlerin merkezden bağımsızlaştığı ölçüde devleti aşan, ulusal politika ve çıkarların tersine, yabancı ve kendinden çok daha güçlü kurum ve kuruluşlarla ilişkilere gireceği ve yeterli pazarlık ve direnç gücüne sahip olamayacağı gerçeğidir.

Kamu yönetiminin ve onun ayrılmaz bir ögesi olan kamu personel rejiminin zorlanan ve aksayan yönleri ortaya konup çözüm geliştirmeye çalışılırken; ulus-devlet yapısına yönelik, küreselleşme olgusunun ideolojik yönüyle tehdit oluşturması göz önünde bulundurulmalı ve ülkemiz gibi emperyalizme karşı bağımsızlık savaşı vererek, varoluşunu tam bağımsızlık temel ilkesiyle sağlamaya çalışmış bir ülkede yaşanabilecek sosyal sorunlar gözardı edilmemelidir.

ABSTRACT

Public Management, is a system which produces products and services to present people in order to meet public necessities and for the perfect running of community. There are two systems such as Central and Local Management which are opposite of each other. They are practiced according to the economical and cultural conditions, with determined combination of each other.

There are structural problems, in Turkish Public Management and in Public Personal Regime in the frame of these two management system. All the sections of society have the same opinion about the subject of the necessity of making reformations in order to find solutions for these problems.

In the perspective of the view of modern localization in globalisation period; there is a relation between management systems and the working of public officials. There is a demand of changing in their status and working. They have an aim for these changings. Their aims have negative influence on the structure of nation-state. There seems to be contraversial effects, other than their hopes in the subjects of working life, public service, public beneficiary understandings, the inspection and burocracy in public management and the determination of influential and religious separation.

In the frame of modern localization, state organization must be reorganized according to free market rules, the burocracy which is a kind of public organization must be abolished, the citizen must not be regarded as customer, and the content and scope of 'public benefit' concept must be changed. Our aim is to change the burocratic organization into flexible employment, and flexible organization; our target is to decrease the number of public staff, to start the contract regime and to abolish the employment security of public officers with flexibility.

Another important result of making central management less stronger against the local managements is; local managements surpass the state as far as

they become free from central management, they have relation with more stronger and foreign institution and establishments, and they cannot have enough marketing and resisting strength.

Public Personal regime is an inseparable part of Public Management. There are studies about finding solutions for the difficult and incomplete sides of Public Personal regime. The phenomenon of globalisation is a treat for the nation-state structure in terms of its ideological side. We must take this problem into consideration. Our country made an independence war against the Emperialism. Our country tried to provide her existence with the principle of complete independence. Social problems which may emerge in our country must not be ignored.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZET	I
ABSTRACT	II
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

I- KAMU YÖNETİMİ	4
A- Kamu Yönetimi	4
B- Kamu Hizmeti	5
C- Kamu Yararı	5
II- YÖNETİM SİSTEMLERİ	6
A- Merkezi Yönetim	6
1- Hiyerarşi	7
2- Yetki Devri ve Yetki Genişliği	8
B- Yerinden Yönetim	9
1- Yerel Yönetim Nedir?	9
2- Yerel Yönetimin Kuruluşlar	11
3- İdari Denetim	12
III- ÇALIŞMA OLGUSU	13
A- Çalışma Olgusu ve Gelişimi	13
B- Çalışma Kavramı	15
C- Çalışan	16
IV- KAMU GÖREVLİLERİ.....	16

A- Kamu Görevlileri	16
B- Kamu Görevlilerinin Gruplandırılması	17
1- Hizmete Alınmaları Yönünden	17
2- Ücret Yönünden	18
3- Hizmet Süresi Yönünden	18
4- Asli ve Yardımcı Olma Yönünden	18
5- Uygulanan Hukuk Yönünden	18
C- Memur	19
1- Anayasaya Göre	19
2- Devlet Memurları Kanununa Göre	20
3- Ceza Kanununa Göre	20

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KURAMSAL DÜZEYDE İNCELENMESİ VE TARİHÇE

I- YÖNETİM SİSTEMLERİ	21
A- Genel Olarak Yönetim Sistemleri ve Tarihsel Gelişimi	21
B- Yönetim Sistemlerinin Karşılıklı Yarar ve Sakıncaları	24
II- KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜTSEL ŞEMA	25
A- Kamu Yönetiminde Bürokrasi	26
B- Kamu Yönetiminde İş Bölümü	27
C- Kamu Yönetiminde Kuralcılık ve Şekilcilik	29
III- MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA ÖRGÜTÜ	31
A- İl Yönetimi	32
1- Vali	32
2- İl Yönetim Başkanları	32

3- İl Yönetim Kurulu	32
B- İlçe Yönetimi	33
C- Bucak Yönetimi	33
IV- YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI	34
A- İl Özel Yönetimi	34
1- İl Genel Meclisi	35
2- İl Daimi Encümeni	35
3- Vali	36
4- İl Özel Yönetiminin Diğer Birim ve Görevlileri	36
B- Belediye Yönetimi	36
1- Belediyenin Görevleri	38
2- Belediye Meclisi	38
3- Belediye Encümeni	39
4- Belediye Başkanı	39
5- Belediyedeki Diğer Birim ve Görevliler	39
6- Belediye Bütçesi ve Gelirleri	39
C- Köy Yönetimi	40
1- Köylerin Görevleri	40
2-Köy Derneği	41
3- İhtiyar Meclisi	41
4- Muhtar	41

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU PERSONEL REJİMİ VE SORUNLARI

I- KAMU YÖNETİMİ VE PERSONEL YÖNETİMİ İLİŞKİSİ	42
--	----

A- Personel Yönetimi ve Önemi	43
B- Kamu Hizmetinin Gelişmesi	47
C- Türkiye’de Memurluğun Çekiciliği	47
D- Çalıştıkları Kurumlara Göre Kamu Personeli	48
1- Genel ve Katma Bütçeli Kurumlarda Çalışan Personel	48
2- İl Özel İdareleri Personeli	48
3- Belediye Personeli	48
4- İktisadi Devlet Teşekkülleri Personeli	49
5- Köy Personeli	49
E- Ülkemizde Devlet Personelinin Sayısı ve Dağılışı	49
II- MEMUR HUKUKUNDA KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMLERİ	50
A- Kayırma Sistemi	51
B- Liyakat Sistemi	54
III- TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL REJİMİNİN SORUNLARI ...	58
A- Kamu Personel Rejiminin Zorlanan ve Aksayan Yönleri	60
1- Yeterlik İlkesi	61
2- Kariyer İlkesi	63
3- Ücret Dengesi	64
4- Sınıflandırma	63
5- Personel Rejimini Kanunlarla Düzenleme İlkesine İşlerlik Kazandırılmamış Olması	65
6- Profesyonel Bir Yönetici Sınıfın Kurulamaması	66
B- Yerel Yönetimler Özelinde Kaliteli Personel Sorunu	66

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİM SİSTEMLERİ VE KAMU PERSONEL REJİMİ BAĞLAMINDA YERELLEŞME OLGUSU

I- KÜRESELLEŞME DÖNEMİNDE YERELLEŞME	69
II- KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI VE GENEL BİR ELEŞTİRİSİ	73
A- Yerelleşme Amacı	74
B- Şirket Gibi Devlet Oluşturma Amacı	76
C- Denetimden Kaçınma	77
D- Devletin Memuru / Hükümetin Memuru Ayrımı	78
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	81
KAYNAKÇA	85

GİRİŞ

Kamu Yönetimi, toplum düzeninin kesintisiz olarak işleme ve kamunun ortak gereksinimlerinin karşılanması amacıyla, mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına yönelik bir sistemdir. 18. yüzyıldan sonra, ulus-devletlerin ortaya çıkmaya başlamasıyla önem kazanmış olan kamu yönetimi kavram ve kurum olarak ulus-devletin eseridir.

Yönetimin görevleri ile devletin siyasal, toplumsal ve ekonomik düzeni arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Yönetime verilen görevlerin genel amacı toplumun yararidir. Bunun alanını ve çeşitlerini devletin yapısı ile siyasal, toplumsal ve ekonomik düzeni belirlemektedir.

İnsanların birey olarak gereksinimleri yanında, birlikte yaşamaktan doğan, toplumsal gereksinimlerinin de olduğu bilinen bir gerçektir. Bunlardan bir tanesi de kamusal gereksinimler olup genele hitap etmektedir. Güvenlik, adalet, sağlık, eğitim, haberleşme, ulaşım gibi gereksinimler özelliği gereği geniş bir örgütlenme ve büyük bir yatırımı gerektirmektedir. Bu gereksinimlerin karşılanmasında kar amaç olmayıp toplumun genel yararı esas alınmaktadır.

Kamu yönetiminde genel olarak yönetim siyaseti bakımından uygulanan ve birbirine karşı olan iki sistem söz konusudur. Bunlardan birisi kamu hizmetlerinin yalnız bir merkezden yönetilmesi demek olan “Merkezden Yönetim” diğeri ise kamu hizmetlerinin çeşitli merkezler arasında bölünerek her birinin ayrı bir merkez tarafından yönetilmesi yani, “Yerinden yönetim” sistemidir.

Araştırmamızın konusunu oluşturan bu iki yönetim sistemi ve kamu yönetiminin ayrılmaz ögesi olan kamu personel rejiminin ülkemizdeki görünümünü ortaya koymak ve aslında yeni bir olgu olmayan, kökleri çok eskilere dayanan ama yeni bir kavramlaştırmayla tekrar gündeme getirilen bir tartışma

olan “küreselleşme” bağlamında yerelleşme perspektifinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabalarını incelemek de araştırmamızın amaçlarındandır.

Merkezi yönetimlerden, yerel yönetimlere yetki göçerimi (desantralizasyon) ile ifade edebileceğimiz merkezin küçültülmesi ve çevrenin güçlendirilmesi çabalarının uzantısı olarak, “Kamu Yönetimi Reformu” adıyla sürdürülen çalışmaların, gerek kamu yönetiminde gerekse kamu görevlilerinin (çalışanlarının) çalışma ilişkilerinde ve statüleri üzerinde meydana getireceği değişim ve dönüşümleri incelemek üzere ve bu kapsamda yaptığımız çalışmada; söz konusu dönüşüm çabalarının, yine genel olarak Türk Kamu Yönetimi ve Kamu Personel Rejimi üzerinde olumludan çok olumsuz etkilerinin olacağını varsaymaktayız. Çünkü, modern yerelleşme anlayışı, her şeyden önce ulus – devlet yapısı üzerinde bir tehdit görünümü sergilemektedir. Yine küreselleşme döneminde yerelleşme çabalarının kamu hizmetlerinin ve hizmet verilen kesimin tanımını değiştireceği; diğer taraftan kamu yönetiminin örgütlenme biçimi olan “bürokrasi”nin bu anlamıyla da ortadan kaldırılacağı, denetim sisteminde yapılacak değiştirmelerin denetimsizliği getireceği düşünülmektedir. Kamu yönetimi reformu ile kamu görevlilerinin istihdam güvenceleri ortadan kaldırılmakta, çalışma ilişkileri tamamen çalışanların aleyhinde olmak üzere değiştirilmek istenmektedir. Küreselleşme perspektifinde yerelleşmenin, demokratikleşmeyi sağlayacağı iddialarının, beklenilenden daha farklı sonuçlar doğuracağı ve etnik ve dinsel farklılıkların siyasallaşması ve federal devlet yapısına yönelik taleplerin önünü açacağı beklenmelidir. Bölgeler arası kalkınmışlık düzeyi farkı gitgide artacak ve yeni bağımlılık ilişkileri ortaya çıkabilecektir.

Araştırmamızın amacına yönelik olarak açıklayıcı ve kuramsal bir çerçeve oluşturmak üzere ilk önce kaynak taraması yapılarak, ilgili alanda yapılmış olan çalışmalar değerlendirilmektedir ve konuyla ilgili bilgiler ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda çalışmamızın birinci bölümünde kavramsal çerçeve içerisinde konumuzla ilgili kavramlar ortaya konduktan sonra, ikinci bölümde

yönetim sistemlerinin kuramsal düzeyde incelenmesi ve tarihçesine yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde Kamu Personel Rejimi ve Sorunları incelenerek; yönetim sistemleri ve kamu personel rejimi ve yerelleşme olgusu perspektifinde “Kamu Yönetimi Reformu” adıyla Türk kamuoyunun gündeminde yer alan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile güdülen amaçlar dördüncü bölümde ortaya konmaya çalışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

“Kamu yönetimi” ve bu sistem içerisinde yer alan “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” ilkelerinin; yine kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan “kamu görevlileri” kavramlarının ve “çalışma olgusu”nun ne anlama geldiği büyük önem taşımaktadır.

I. KAMU YÖNETİMİ

“Yönetim” birden çok anlamı olan kavramlardandır. Yönetim kimi kez örgüt, kimi kez yönetsel etkinlikler, kimi kez de yönetme anlamında kullanılmaktadır.

Yönetim, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, başka bir deyişle, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır. Yönetim bu anlamı ile evrenseldir; hem kamu kesimi, hem özel kesim için geçerlidir.

A. Kamu Yönetimi

Kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimdeki yönetimden ayırmak için “Kamu Yönetimi” deyişi kullanılır. Ülkemizde, Kara Avrupasında olduğu gibi, kamu yönetimine kısaca “yönetim” ya da “idare” denilmektedir. Buna karşın, Anglo- Amerikan ülkelerinde, kamu kesimindeki yönetim için, “kamu yönetimi” deyişi kullanılmaktadır.

Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenişini ve işleyişini içerir. Bu, her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine alan bir tanımlamadır. Olağan anlamda kamu yönetimi dendiğinde, yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal

kuruluşları ve işleri içerir. Olağan anlamda kamu yönetimi incelenirken, genel olarak, askerlikle ilgili kuruluşlar, incelemenin dışında tutulur (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 1,2).

B. Kamu Hizmeti

Kamu hizmeti, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kollektif gereksinimleri karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve düzenli faaliyetlerdir şeklinde ifade edilebilir (KAMU-SEN Rapor- II, 2004; 21).

Gerek merkezi ve gerekse yerel yönetim kuruluşları mekanizması içerisinde; eğitime, toplum sağlığına, çevre sorunlarına yönelik hizmetler sunulmakta, sosyal güvenlik uygulaması içerisinde; hastalıklar, yaş, işsizlik, iş kazaları, emeklilik gibi nedenlerle ortaya çıkabilecek problemlerin giderilmesi, toplumun korunması çabası gösterilmektedir. Devlet, ekonomi içerisinde rol alabilmekte, alt yapı hizmetlerini gerçekleştirebilmektedir. Toplumun iç ve dış güvenliğinin sağlanması, asayiş ve adaletin tesis edilmesi gibi çok sınırlı kamu hizmetlerinin yapılmasını öngören “koruyucu devlet” görüşü, gittikçe niteliğini kaybetmiştir. Devletin faaliyet alanı genişlemiş, milli eğitim, sağlık ve sosyal yardım, bayındırlık ve benzeri hizmetlerde de yukarıda belirtildiği üzere devletin gerçekleştirdiği kamu hizmetleri alanına girmiştir. 20. yüzyıl, devletin gördüğü hizmetler arasına ekonomik ve sosyal nitelikte olanların da katıldığı bir dönemdir. Günümüzde devlet, önemli bir fonksiyon görmekte, milli gelirin küçümsenemeyecek bir bölümünü vergi ve benzeri uygulamalarla ekonomiden çekmekte, kamu hizmetlerini görebilmek açısından tekrar ekonomiye katmaktadır. (AKDOĞAN, 1993; 29).

C. Kamu Yararı

Yönetimin genel amacı, kamuya yararlı olmaktır. Kamu yönetimi, kamu yararı için vardır. Kamu yönetimi, kamunun gereksinimlerini gidermek için topluma ya da toplumu oluşturan çeşitli kümelere ya da bireylere hizmet götürür.

Bireyler, kamu yönetimine çeşitli alanlarda ve düzeylerde hem katılırlar hem de katkıda bulunurlar. Bireyin kamu hizmetlerinden yararlanması ile katkısı arasında, kural olarak, bir oran yoktur. Kamu yönetimi, hizmetleri düzenlerken, bireyleri değil, bireyin içinde yer aldığı toplumu ya da toplumun bir kesimini dikkate alır. Toplumsal çıkarla bireysel çıkar çatıştığında kamu yönetimi toplumsal çıkardan yanadır.

Kamu yönetimi bireye göre güçlüdür. Kamu yönetimine kamu yararı için tanınmış olan yetkiler, kamu yararı ile bağdaşmayacak bir biçimde kullanılabilir. Yetkinin kötüye kullanılmaması için, kamu yönetiminin hukuk sınırları içinde kalması, nesnelliğe önem vermesi gerekir. Bireyin, kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunmasında, kamu yönetiminin yargısal denetimi etkili bir araçtır. (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 8).

II. YÖNETİM SİSTEMLERİ

Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunda “merkezden yönetim” ilkesi, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de “yerinden yönetim” ilkesi denir. Bu iki ilke yönetsel yapıyı çok yakından ilgilendirmektedir. Bu ilkeler hukuksal olmaktan çok, yönetim politikası ile ilgilidir ve tarihsel gelişim ve deneyimler sonucunda ortaya çıkmıştır.

A. Merkezi Yönetim

Merkezi Yönetim siyasi ve idari olmak üzere iki bakımdan incelenebilir.

Eğer bir ülkede tek bir yasama organı, tek bir yürütme organı ve tek bir yargı sistemi var ise, yani aynı kanunlar ülkenin her bölgesinde aynı şekilde uygulanıyorsa siyasi bakımdan sistem merkezden yönetimdir ve buna “üniter” yani “tekçi devlet” ismi verilir. Türkiye, Fransa bu şekilde siyasi merkeziyete birer örnektir. Bu sistemin aksi federal devletlerdir. Bilindiği gibi ABD, Almanya ve İsviçre federal birer devlettir.

İdari bakımdan merkezden yönetimin daha dar bir anlamı vardır ve sadece yasama fonksiyonunun değil, idare fonksiyonunun da merkezden görülmesini yani kamu hizmetlerinin ve bunların başarı aracı olan kamu erkinin merkezileştirilmesini, bir elde toplanmasını gerektirir .

Siyasal bakımdan merkezi yönetim olmayan yerlerde idari bakımdan merkezden yönetim olamaz. Fakat siyasi merkeziyetin varlığı idari merkeziyetin varlığını gerektirmez. Örneğin siyasi merkeziyete sahip olan İngiltere’de en geniş bir idari yerinden yönetim vardır. (VERSAN, 1990; 74).

Merkezden yönetim katı biçimde uygulandığı takdirde, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademede ki memurların her şeyi üstlere danışarak yürütmeleri gerekir. Bu tür katı merkeziyetçiliğin önemli sakıncaları vardır. İşler gecikir ve hizmetlerin maliyeti artar. Bu nedenle merkezden yönetim katı biçimde uygulanmaz. Hiyerarşik bağlılığın yanında, alt kademelere karar alma yetkisi tanınır. İşte burada “hiyerarşi” ve “yetki devri ve yetki genişliği” deyimleri üzerinde duracağız.

1. Hiyerarşi

Hiyerarşi, üst makamların emir verme yetkisini, ast ve üst ilişkilerini, üst makamların alt makamlara emir verme ve onları denetleme yetkilerini ifade eder. Hiyerarşik düzende, üstler alt derecede bulunanlara emir verme yetkisine sahiptirler, alt derecede bulunanlar bu emirlere uymakla yükümlüdürler. Merkezden yönetimde yetki ve sorumluluk kanalları, hiyerarşik kademeleri izler. Hiyerarşi, emirlerin izleyeceği doğruyu gösterir. Yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru belli başlı haberleşme kanallarını belirtir. Yetki vermede izlenecek yolu ve uyumsuzluk olan hallerde vatandaşların başvuracakları yeri saptar. Yetkiyi açıklamaya yardımcı olan ve ilişkileri belirten bir araçtır.

Hiyerarşik bağlılık derecesi örgütlerin özelliklerine göre değişiklikler gösterebilir. Örneğin askeri örgütlerde hiyerarşik bağlılık daha katıdır. Herkes en yakın üstüne başvurabilir. Mercii tecavüzü affedilmez. Sivil örgütlerde bu konuda

daha yumuşak bir uygulama vardır. Özellikle görevsel örgüt tipi, hiyrarşik sırayı izlemeden bir çok işlerin sonuçlanmasına olanak vermektedir.

2. Yetki Devri ve Yetki Genişliği

Merkezden yönetim, özellikle büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması olanaksızdır. İşlerin bir kanaldan yönetilmesi ve yetkilerin bir yerde toplanması güçlükler doğurabileceği gibi iş verimini azaltır ve hizmet daha pahalıya mal olur. Örgütler büyüdükçe, uzmanlık isteyen işlerin sayısı da o oranda artar. Her işin bir uzmanlık alanı ve yetkilisi vardır. İşin asıl uzmanına yetki tanımak gerekir. Aksi durumda yönetici, rgttn beklenen yararları sağlayamaz.

Bir kuruluşun günlük yönetimi türlü konularda karar almayı gerektirir. Acaba bu kararlar kuruluşların hangi seviyelerinde alınmalıdır? Bazı yazarlar bu konuda, merkezden yönetim ile yetki devri arasında bir dengenin kurulmasını savunurlar. Özellikle MARSHALL ve DIMOCK, büyük, önemli ve türlü seçenekler arasında bir tercihi gerektiren kararların, üst derecede görevli kişilerce alınmasını savunurlar (rneğin program yapılması, dış ilişkiler ve önemli finansman kaynaklarının araştırılması gibi). Üst derecedeki görevlilerin alması gereken bu önemli kararların dışındaki konularda, geniş ölçüde yerinden yönetim uygulanmalıdır. Çünkü bu sayede esas temel kademelerin girişkenlikleri artar, gelişir ve onların yeni formüller bulma konusundaki deneyimleri çoğalır. (TORTOP, 1990; 93).

Bir tlgede, o tlkenin yönetimini ilgilendiren bütün kararların, yönetimi elinde bulunduran hükümet tarafından alınmasında bir takım sakıncalar vardır. İşler daha ağır yürür ve yöneticiler halktan çok uzaklaşmış olurlar. Bu durum merkez organlarının yetkilerini sınırlamak ve bunların bir kısmını, yönetilen halka daha yakın makamlara vermek zorunluluğunu doğurmaktadır.

Merkezi yönetimin yetkilerini hafifletmenin iki yolu vardır. Ya merkezi kuruluşun alt kademelerine yetki verilerek, yönetimin daha çabuk ve basit işlemesi sağlanır, ya da yerinden yönetim kuruluşlarına yer vermek gerekir.

Yetki Devri, hükümetin veya üst kuruluşların yetkisinden bir kesimini, kuruluşların alt kademelerindeki ajanlarına veya memurlarına devretmeleri demektir.

“Yetki Genişliği” uygulaması ise iki yöntemle gerçekleştirilebilir:

- Alt kademelerdeki organlara doğrudan doğruya kanunla yetki verilmiştir.
- İkinci olarak yetkili bakan veya diğer yöneticiler kendi kararları veya emirleri ile diğer kademelere yetki devrederler.

Gerek kanunla, gerekse yetkililerin kararı veya emri ile olsun, yetki devri oldukça nazik bir konudur. Çünkü yetki verilen kişiler, bu yetkiyi istenilenden başka biçimde veya yolda kullanabilirler. Bu yüzden yetki devrine bazı sınırlamalar konulmuştur. Yetkililer “bölgesel” yönden, “biçim ve hiyerarşik” yönlerden sınırlandırılmıştır (TORTOP, 1990; 94).

B. Yerinden Yönetim

1. Yerel Yönetim Nedir?

İnsanların bir arada yaşama ihtiyacı ve isteği, komşuluk ilişkilerinin gelişmesine ve bundan kaynaklanan yeni ihtiyaçların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Toplumun oluşum ve gelişim sürecine bağlı olarak, bir arada yaşamaktan doğan problem ve ihtiyaçlar da sürekli olarak büyüme göstermiştir. Ülke sınırlarının büyüklüğüne ve yerleşim bölgelerinin dağılımına göre farklı büyüklüklerde olmakla birlikte, her ülke açısından toplumsal ihtiyaçların giderilmesi devletin vazgeçilmez görevlerinden birisini oluşturmaktadır (FALAY, 1982; 21).

Topluma götürülecek hizmetlerin bir bölümü, tüm toplumu ilgilendirir ve genel nitelikte olmasına karşın, diğer bir bölümü bölgesel nitelik taşımaktadır. Özellikle yerel nitelikteki ihtiyaçların en etkin düzeyde karşılanması, bu ihtiyaçların yakından gözlemlenmesini ve gerekli hizmetlerin yaratılmasını zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarının temel felsefesi, söz konusu

kuruluşların yerel nitelikteki hizmetleri daha iyi belirleyebilecekleri ve daha başarılı bir şekilde hizmet görebilecekleri konusundaki inançtır. Kabul edilen idari ve siyasi yapının bir sonucu olarak değişik organizasyon şekilleri içerisinde karşılanmaya çalışılan ihtiyaçlar, yerel yönetim kuruluşlarının büyük bir fonksiyon göstermesini zorunlu kılmaktadır.

Özellikle tüm toplumu ve ülkenin genelini ilgilendiren ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından karşılanmasına çaba gösterilirken, yerel nitelikteki ihtiyaçların yerel yönetim kuruluşları tarafından gerçekleştirilmesi, üretilmesi yoluna gidilmektedir. Yönetimde merkeziyet ve adem-i merkeziyet ilkelerinin benimsenmiş olmasına göre, gerek yetki ve gerekse görev alanlarının, merkezi ya da yerel yönetim kuruluşları üzerine yoğunlaşması söz konusu olabilmektedir.

Bir ülke üzerinde çeşitli kamu hizmet ve faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde bu iki sistemin ya da ilkenin varlığı görülmektedir. Kamu hizmet ve faaliyetlerinin ve kamu kudretinin merkezde toplanması merkezden yönetim (merkeziyet) ilkesini, kamu hizmet ve faaliyetleri ile kamu kudretinin çeşitli kısımlar arasında dağılması da yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ilkesini oluşturmaktadır. (GÖZE, 1986; 22).

Söz konusu iki sistemin hiçbiri tek başına ve mutlak bir şekilde mevcut olmayıp her iki sistem de bir arada ve aynı anda mevcut olmak ve yan yana işlemek durumundadır ve bu; ülkenin siyasi, hukuki, iktisadi, sosyal ve teknik özelliklerinin bir sonucudur. Ülkelerin siyasi ve idari bakımdan benimsemiş oldukları uygulama şeklinin bir sonucu olarak, idari birimler arasında görev ve yetki paylaşımında göz önünde tutulan başlıca kriter, ihtiyaçların en etkin düzeyde belirlenmesi ve en fazla tatmin sağlayacak şekilde karşılanmasıdır. Bu bakımdan özellikle yerel nitelikli ihtiyaçların giderilmesi, yerel yönetim kuruluşlarının günümüzdeki önemini artırmıştır.

Ekonomik ve sosyal yapıdaki değişim ve gelişme, yeni buluşlar ve yeni çalışma alanları, yaşam standardının yükseltilmesi amacıyla gösterilen çabalar, sanayileşme, şehirleşme ve kırsal alanlardan şehirlere olan nüfus akını

günümüzde hem merkezi hem de yerel yönetim kuruluşlarının gittikçe artan bir şekilde yeni görevler yüklenmelerine ve hizmetler sunmalarına neden olmaktadır. (HEPER, 1980;69).

Toplumun, içinde yaşamını sürdürdüğü ve büyük ölçüde etkilendiği ve etkilediği, teknik, sosyal ve ekonomik yapı, yerel yönetim kuruluşlarının hizmet alanlarının büyümesinde etkili olmuştur. Şehirlere olan nüfus akını, beraberinde pek çok sorunun kaynaklanmasına neden olmuş, şehir ve çevre planlaması gereğinin yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır. Aşama aşama tüm yerel yönetim birimlerini ilgilendiren bu fonksiyon, mevcut ve gelecekteki durumun ve gelişmelerin belirlenmesi ve uygulanması açısından önem taşımaktadır. Park, bahçe, meydan, yol, köprü ve benzeri düzenlemeler yanında, ulaşım ile ilgili trafik düzenlemesi, yolların bakım ve onarımı, ulaşım için tutulması, şehir içi ulaşım hizmetleri, bölgesel eğitim faaliyetleri, yaşlı ve kimsesizlere yardım, sosyal faaliyetler, yerleşim ve konut ile ilgili sorunlara çözüm sağlanması, yerel asayişin korunması, temizlik, su ve benzeri yerel yönetim kuruluşlarının hizmet alanlarının büyümesine neden olmuştur. (NEMLİ, 1997; 56).

Buna göre kabul edilen idari ve siyasi yapının bir sonucu olarak, değişik organizasyon şekilleri içerisinde karşılanmaya çalışılan ihtiyaçlar, yerel yönetim kuruluşlarının büyük bir fonksiyon görmesini zorunlu kılmaktadır.

2. Yerel Yönetimin Kuruluşları

Günümüzde toplum yaşamının en gelişmiş örgütü devlet olmakla birlikte, her medeni toplumda genel niteliğe sahip ihtiyaç ve çıkarlar yanında, yerleşim birimlerinin ihtiyaç ve çıkarlarını karşılamaya yönelik kamu hizmetlerinin bir bölümünü gerçekleştirecek ayrı bir örgütlenmeye yer verildiği görülmektedir.

Bağımsız ya da otonom bir federasyonun oluşumunda, anayasalarda ifadesini bulan ve eyaletler arasında biri diğeriyle olan ilişkilerini belirten bir düzenleme söz konusudur. Üniter devletlerde ise durum daha farklı olup yerel

yönetim birimleri, merkezi yönetimden aldıkları yetkiler çerçevesinde fonksiyonlarını gerçekleştirmektedirler. Merkezi yönetimin, yerel yönetime verdiği görev ve yetkileri dilediği takdirde değiştirmeye ya da kaldırmaya yetkisi vardır. Yönetimin, merkezi ve yerel nitelikte olmak üzere iki tip kamu otoritesine sahip kuruluş aracılığıyla gerçekleştirilmesi, hem siyasi hem de iktisadi bir nitelik taşımaktadır.

3. İdari Denetim

Gerek seçim ve gerekse atama mekanizması içerisinde belirlenen yetkililer ve ilgili kurullar, her şeyden önce kurum düzeyinde etkinliği sağlayıcı, hataları giderici, kontrol ve denetim yapmaktadırlar. Ayrıca benimsenmiş olan siyasi ve idari yapıya göre yetki ve sorumlulukların dağılımında göz önünde tutulan ilkelere göre; merkezi yönetim de yerel yönetim kuruluşları üzerinde denetim ve gözetimde bulunabilmektedirler. İdari ve mali konularla ilgili olarak, merkezi yönetimin yerel yönetim kuruluşları üzerindeki bu gözetim ve denetim hakkı ve uygulamasına “idari vesayet” denilmektedir (TEKİN, 1977; 36).

Yönetim şeklinin ve faaliyet sınırlarının belirlenmesinde siyasi ve ekonomik düşünce ve istekler rol oynamakla birlikte, bunların yalnızca etkili olduğu bir yerel yönetim uygulamasından söz etmek güçtür. Bunlar yanında tarihsel neden ve etkenler, gelenekler, yerel ve bölgesel özellikler rol oynamaktadır. Çeşitli faktörler dolayısıyla yerel yönetim kuruluşlarına herhangi bir yetki verilmesi halinde merkezi yönetimin kontrol yetkisinin kapsamı genişletilmek suretiyle, bu yeni yetkileri de kapsar bir şekle dönüşecektir. Merkezi yönetim tüm ülke ekonomisinin başarılı bir şekilde yönetilmesi ile ilgilenmekte olup yerel yönetim birimlerinin bu amaç doğrultusunda işlerliğini sağlayabilmek için bazı yetkileri devredeceği bilinmektedir.

Yapılan faaliyetler ile yapılan harcamaların belirli bir doğrultuda tutulması ve belirli hizmetlerde asgari standartın gerçekleştirilmesi isteği, merkezi yönetimin bu konuda bir zorunluluk duymasına neden olmaktadır (NADAROĞLU, 1968; 28).

III. ÇALIŞMA OLGUSU

Çalışma ya da iş olgusu, insanlık tarihinin başlangıcına kadar uzanır. Çünkü, çalışma ya da başka bir kavramla emek gücü, insanın var olma koşullarından biridir. İnsan, yaşayabilmek için sürekli çalışmak zorunda kalmış, çalışmadığı yada çalışma olanağı bulamadığı zamanlarda gelişimi durmuş, yaşamı tehlikeye girmiştir (KOCACIK, 2000; 5).

Bununla birlikte çalışma koşulları, işin niteliği, emeği yaratırken kullanılan üretim araçları insanlık tarihinin çeşitli dönemlerinde, toplumların gelişmişlik düzeyine göre değişkenlik göstermiştir. Bu değişkenliğin basitten karmaşığa, ilkelikten gelişmişliğe doğru olduğu söylenebilir. Her ne kadar eski çağları açıklayan kaynakların varlığı az da olsa, insanlık tarihinin genel gelişme yasalarına yönelik geçerli olabilecek varsayımlar az değildir. Konuyu üst yapısal bir görüş tarzıyla ele alanlar, çalışmanın moral ve ahlaksal yanı üzerinde odaklaşarak emeğe önem ve değer vermişler; tüm yüce amaçların çalışmayla gerçekleşeceğine, bunun için çalışan herkesin korunması gerektiğine inanmışlardır. Buna karşılık emek gücüne maddeci bir görüşle bakan düşünceler ise çalışmayı, onu yalnız değer yaratan yanı ile görmüşler ve öyle değerlendirmişlerdir. Bu görüşe göre insan uğraşısı, emeği ya da çalışması, kişi refahını ve kişinin gereksinimlerini karşılamak için mal üretmeyi amaçlar (TALAS, 1990; 9).

A. Çalışma Olgusu ve Gelişimi

Eski çağlarda insanların kabile halinde ilkel komünal toplum tipinde, çalışmanın genellikle avcılık ve toplayıcılık gibi iki temel alanda olduğu söylenebilir. Bu ayrımın, zamanla cinsiyetler arasındaki temel işbölümünün kaynağını da oluşturduğu varsayılmaktadır. Erkek, kadına göre daha gelişmiş beden yapısıyla avcılık yaparken, kadın toplayıcılık işiyle uğraşmıştır (KOCACIK, 2000; 6).

Yerleşik hayata geçildikten sonra bu iş bölümünün az da olsa değişime uğradığı söylenebilir. Bu durumda, biraz daha gelişen üretim araçlarının kullanılması, erkeğin çalışma alanını yavaş yavaş tarıma kaydırmıştır.

Kölecî sistemin egemen olduğu toplumların oluşmasıyla insanlar arasındaki eşitsizliğin kurumlaşması paralel gitmiştir. Zaten yerleşik yaşam biçiminin toplumlarda yaygınlaşmaya başlamasıyla, mülkiyet olgusunun geliştiği söylenebilir. Çünkü, oturlan bölgenin çevresinde işlenilen toprak, kullanılan basit üretim araçları ve evcilleştirilen hayvanlar, insanların özel malları durumuna gelmişlerdir. Yavaş yavaş gelişen artı ürün, güçlü – zayıf ayrımı ve daha fazla mala sahip olmak için boy göstermeye başlayan çatışmalar kölecilik sisteminin temelini atmıştır. Savaşlarda elde edilen kölelerin pazarda alınıp satılmasıyla insanların bir bölümü meta değeri kazanmaya başlamıştır.

Böylelikle çalışma olgusu, bir meta değeri taşımaya başlayan insanın, ama sadece bu niteliğe sahip olan insanın zorla yaptığı bir eylem haline dönüşmüştür. Çünkü bu dönemde, çalışan insana değer verilmesi bir yana, aşağılanması için en büyük nedenin çalışması olduğu dikkat çekmektedir. Nitekim yüzyıllar sonra Hıristiyanlığın, ilk dönemlerde, çalışmayı bir günahın cezası olarak kabul ettiğini belirtmek gerekiyor (KOCACIK, 2000; 7).

Feodal üretim sistemindeki çalışma olgusuna, derebeyi ile toprağa bağlı serf arasındaki ilişki yönünden de bakmak gerekir. Bu dönemde kölelik, fiili ve açık olarak kalkmış, fakat bu defa toprağa bağlılık görüntüsü altında bir kölelik başlamıştır. Yani kölelik, bir önceki dönemde silah ve kırbaç zoruyla çalıştırılan insanı, bu dönemde toprağın adeta ayrılmaz bir parçası durumuna sokarak çalıştırılması olmuştur. Feodal üretim sisteminde toprağın kölesi durumunda kalarak çalışmak zorunda bırakılan insan, kapitalist sistemde işçi adını alarak ücretin kölesi olmuştur (KOCACIK, 2000; 7).

B. Çalışma Kavramı

Sanayileşme öncesinde, özellikle ilk çağlarda insan varlığını korumak ve devam ettirmek amacıyla doğayı hem kendine hem de çevresindekilere yararlı hale sokmak için yaptığı uğraşlar anlamına gelen çalışma, bugün de toplumsal ve bireysel yaşamın temel dayanaklarından biridir.

Çalışma, doğayı değiştiren bir hareket olarak görülmekle birlikte çoğunlukla sosyal durumları da kapsar. Belirli bir hareketin çalışma, boş vakit, ikisi birden ya da hiç birisi olarak sayılıp sayılmayacağı, mevcut zamansal, mekansal ve kültürel koşullarla sıkı sıkıya bağlıdır (GRINT, 1998; 7).

Çalışma kavramı çok geniş kapsamlı bir kavramdır ve hemen hemen her insanın hayatının önemli bir kısmını oluşturur. Çalışmanın geniş kapsamını, sadece ücretli çalışma ile daraltmak mümkündür. Böyle olunca çalışan sınıfı ve belli bir ücret karşılığı yapılan çalışmayı ele almak gelecektir. Bu durumda ekonomik yönden ortaya konulan ve üretime katkıda bulunan, karşılığı ödenen bir emek söz konusu ise bunu “çalışma” olarak ele almak daha doğru olacaktır (KOCACIK, 2000; 9).

Burada emeğin tanımını da hatırlamak yararlı olacaktır. Emek, mal ve hizmet üretiminde kullanılan kişinin fiziksel ve düşünsel yeteneklerini ifade eder. Emek hizmetleri için yapılan ödemelere de ücret denmektedir.

Kapitalizmin gelişmesi ve Sanayi Devrimi ile “çalışma” ahlaksal yönden tamamen soyutlanmış olup her çeşit kazancın kaynağı sayılmıştır.

18. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan doktrinlerden önce liberalcilik, sonra da sosyalistlik, maddeci düşüncelere güç kazandırmıştır. Liberal düşüncede emek bir maldır, onun da değeri emek pazarının arz ve talep yasalarına bağlıdır. Çalışma koşulları bu yasalarla belirlenir. Sosyalist düşüncede (Marxçı düşüncede) ise tüm değerlerin yaratıcı kaynağı emektir. Emek her zaman sömürülmüştür.

Emeğin, yarattığı değerin küçük bir bölümü kendisine kalır, büyük bölümü ise artı değer olarak işverence alınır (KOCACIK, 2000; 9).

C. Çalışan

Çalışan kavramı ilk çağdan günümüze kadar tüm toplumlarda farklı statülerle de olsa varlığını sürdürmüştür. Genelde çalışan kavramı ekonomik açıdan zayıf bir sınıfı karşılamaktadır. İlk çağda tutsaklar ve köleler, ortaçağda serfler, çırak ve kalfalar, Yeniçağda ve Sanayi Devriminden sonra çalışanlar, tüm toplumlarda en zayıf sınıfları oluşturmuşlardır.

İlkçağdan itibaren tüm toplumlarda yer alan ve çeşitli statüleri işgal eden çalışanları, genel olarak “bağımlı” ve “bağımsız” olmak üzere iki ana statü içinde toplamak olasıdır. İlk çağların köleleri ve tutsakları ile ortaçağın toprakta yaşayan serfleri ilk durumu belirler. İkinci durumda ise yeniçağın bağımsız işçileri vardır (TALAS, 1990; 19).

Çağdaş anlamda “çalışan”, üretim malına, kendi alet ve donanımına sahip olmayan, gelirin kaynağının emek gücünde simgeleştigi bir kimse olarak tanımlanabilir (TALAS, 1990; 21).

IV. KAMU GÖREVLİLERİ

Devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerçekleşmesini üstlenen kişiler kamu görevlileridir. Kamu görevlisi kavramının birisi geniş, diğeri dar olmak üzere iki anlamı vardır. Bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için, kamu kesiminde yer alan bir örgüte bağılı olarak çalışması gerekir. Ancak kamu hizmetlerini yerine getiren herkesi de kamu görevlisi saymak mümkün değildir (ÜLKER, 1997; 19).

A. Kamu Görevlileri

Genellikle kamu görevlilerine “kamu personeli” denilmektedir. 1961 ve 1982 Anayasalarında “kamu hizmeti görevlileri” deyiimi kamu görevlileri

anlamında kullanılmıştır. Kamu görevlileri deyimini geniş anlamda kullanıldığında, kamu kesiminde görev yapan, hukuksal durumları birbirinden farklı olan tüm görevlileri içine alır. Geniş anlamda kamu görevlileri deyimini içine, kamu kesiminde çalışan herkes girer.

Dar anlamda kamu görevlileri deyimini, Anayasanın 128. maddesinde belirtildiği gibi kamu kurum ve kuruluşlarının genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten kişileri kapsar. Bunlar devlet memurları ve diğer kamu görevlileridir (GÖZÜBÜYÜK 1991; 117).

Diğer kamu görevlileri deyimini 1982 Anayasası ile hukukumuza girmiştir. Bunlar da memurlar gibi, genel idare esaslarına göre, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten görevlilerdir. Bunların da memurlar gibi nitelikleri, atamaları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Memurların dışında kalan diğer kamu görevlileri kapsamına, hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi ayrı personel rejimine tabi olan kamu görevlileri girmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse, diğer kamu görevlilerinin de idare hukuku esaslarına göre çalıştırılmaları gerekmektedir.

Devletin siyasi yapısını oluşturan görevliler ile özel hukuka tabi olan ve kamu kesiminde çalışanlar, dar anlamda kamu görevlileri deyiminin dışında kalırlar (GÖZÜBÜYÜK), 1991; 117).

B. Kamu Görevlilerinin Gruplandırılması

1. Hizmete Alınmaları Yönünden

Kamu görevlilerinin çoğunluğu kendi isteği ile göreve alınan elemanlardır. Ancak yükümlüler, kanunun açık bir hükmüne dayanılarak idarenin tek taraflı bir hukuki işlemi ile zorla hizmete alındığı ve kattığı kimselerdir. Bunlar rızalarına bakılmaksızın geçici bir devre zarfında belirli bir görev

gerçekleştirmekle yükümlü tutulurlar. Askerlik hizmeti, zorunlu bilirkişilik, köy kanununa göre zorunlu işler örnek olarak verilebilir.

Bu açıdan bakıldığında kamu görevlileri iki ana gruba ayrılır. Bunlardan birisi kendi istekleri ile hizmete alınanlar, diğeri ise istekli olup olmadıklarına bakılmaksızın zorla hizmete alınanlardır.

2. Ücret Yönünden

Kamu görevlileri ücret yönünden, ücret (aylık) karşılığı çalışanlarla, ücretsiz çalışanlar olarak iki gruba ayrılabilir. Genel olarak kamu görevlilerine gördükleri hizmetlerden dolayı ücret ödenir. Ana kural ücret karşılığı iş yaptırmaktır. Ancak, bazı kamu görevlileri, örneğin yükümlüler ve seçimle iş başına gelenler yaptıkları iş karşılığında herhangi bir ücret almazlar.

3. Hizmet Süresi Yönünden

Kamu görevlileri hizmet süreleri yönünden “sürekli” ve “geçici” olmak üzere iki gruba ayrılır. Kamu görevlilerinin çoğunluğu sürekli görev yaparlar. Genel olarak seçimle iş başına gelenler ve yükümlülerin hizmet süreleri sınırlandırılmıştır. Hizmet veya hizmet süresinin sona ermesi ile görevleri de sona erer. Belediye meclisi, il genel meclisine seçilen üyeler. Belediye Başkanları, Dekanlar belli bir süre için göreve getirilir.

4. Asli ve Yardımcı Olma Yönünden

Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, asli ve yardımcı eleman olarak ikiye ayrılır. Devlet Memurları Kanununa göre, hizmetin asli ve yardımcı elemanlarının her ikisi de memurdur.

5. Uygulanan Hukuk Yönünden

Kamu görevlilerinin bir kısmına yönetim hukuku kuralları uygulanırken, diğerlerine özel hukuk kuralları uygulanır. Memurlara yönetim hukuku uygulanır. Kamu kesiminde çalışan işçilere ise özel hukuk kuralları uygulanır. Bir kamu

görevlisine hangi hukuk dalının uygulanacağını kural olarak yasa belirler. Bu konuda bir açıklık bulunmadığı takdirde, kamu görevlisine uygulanacak hukuk dalını saptamak için, kuruma uygulanan hukuk dalının bilinmesi gerekir. İlke olarak kamu görevlilerine, kuruma uygulanan hukuk dalı uygulanır. Kamu görevlilerine uygulanacak hukuk dalının bilinmesinde, kamu görevlileri ile yönetim arasında çıkacak uyuşmazlıkların, hangi yargı düzeninde giderileceğini saptama yönünden de yarar vardır (ÜLKER, 1997; 20).

C. Memur

Anayasada, Devlet Memurları Kanununda ve Türk Ceza Kanununda memur değişik şekilde tanımlanmıştır. Ancak bir tanım yapmak gerekirse, memur; kamu hizmetinin görülmesi için tahsis edilmiş kadrolar içinde sürekli olarak yer alan, kamu hizmeti dışında özel veya genel bir iş görmeyen, Devlet örgütünde yer alan hiyerarşinin (astlık – üstlük) kuralları ile sıkı sıkıya bağlı olan kişi olarak tanımlanabilir (AKGÜNER, 1991; 22).

1. Anayasaya Göre

1961 Anayasasının 117. maddesinde, “Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar eliyle görülür” kuralı yer almıştır. 1982 Anayasası bu kuralda değişiklik yaparak, “Devletin Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” kuralını getirmiştir (md. 128). 1982 Anayasası, “diğer kamu görevlileri” kavramına yer vermiştir. Asli ve sürekli işlerde sözleşmeli personel çalıştırılabilecektir. Diğer kamu görevlileri kavramı Devlet Memurları Kanununa bağlı olmayan ve kendi personel kanunları bulunan üniversite öğretim elemanları, subaylar, yargıçlar ve diğerlerini içermektedir.

2. Devlet Memurları Kanununa Göre

Devlet Memurları Kanunu, “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memurdur” maddesiyle memuru tanımlamıştır (md.4).

D.M.K.’na göre memur sayılabilmek için şu niteliklere gerek vardır.

1. Devlet memuru, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleriyle diğer kamu tüzel kişilerinde çalışır.
2. Memurlar, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerini yerine getirirler.
3. Memurların gördüğü görevler asli ve sürekli görevlerdir.

3. Ceza Kanununa Göre

Ceza Kanununun 279. maddesinde “devamlı veya muvakkat, ücretsiz veya ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören kimseler memur sayılır”. Buradaki memur tanımı geniş olarak ele alınmış ve diğer kamu görevlilerini de kapsamıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KURAMSAL DÜZEYDE İNCELENMESİ VE TARİHÇE

Sosyal bir gelişme ile bugünkü şeklini almış olan devletin amacı, kişiler için gerekli ve yararlı olan işleri başarmak, insanların mutluluğuna çalışmak, hukuki deyimini ile kamu hizmetlerini görmektir. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında genel kollektif gereksinimleri karşılamak, kamu yararını sağlamak için yürütülen, kamuya sunulmuş bulunan, sürekli ve düzenli faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir. Milli savunma, milli güvenlik, milli eğitim, sağlık, bayındırlık gibi hizmetler kamu hizmetleridir. Bununla beraber, kamu hizmeti anlamı açık ve kesin değildir ve hangi faaliyetlerin kamu hizmeti sayılacağı her zaman kolaylıkla gösterilemez. Yukarıda belirtilen tanımlamaya göre kamu hizmetinin nitelikleri, bunun devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında kurulan ve işleyen bir girişim olması; genel ve kollektif gereksinimleri karşılaması, gidermesi ve kamu yararını sağlamak için kurulmuş bulunması; kamuya sunulmuş olması; sürekli ve düzenli bir şekilde işlemesi gibi hususlardır. Devlet genel hizmetleri görürken yapısına en uygun olan sistemi kabul eder ve uygular. Genel olarak yönetim politikası bakımından uygulanan birbirine karşı iki sistem vardır. Bunlardan birisi kamu hizmetlerinin yalnız bir merkezden idare edilmesi demek olan “Merkezden Yönetim” diğeri ise kamu hizmetlerinin çeşitli merkezler tarafından bölünerek her birinin ayrı bir merkez tarafından yönetilmesi yani “Yerinden Yönetim” sistemidir.

I. YÖNETİM SİSTEMLERİ

A. Genel Olarak Yönetim Sistemleri ve Tarihsel Gelişimi

İlkçağ devletleri merkezden yönetimi en geniş şekilde uygulamışlardır. Zaten bu devletlerin yapıları bir iş bölümüne yer vermeyecek derecede ilkel ve devletten beklenen hizmetler de son derece sınırlı idi. Fakat ilkçağlardan

ortaçağlara geçerken merkezden yönetim eski durumunu koruyamamıştır. Bu devirde hükümdar, merkezin ülke içerisinde güvenlik ve düzeni temin edemediğini, dış güvenliği sağlayamadığını görünce güç ve yetkilerini derebeyleri ile paylaşmak zorunluluğu duymuştur. Bu duruma göre derebeyleri hükümdara bağlılık vaat etmişler, savaşta askerle yardım etmişler, barışta hükümdarın üstünlüğünü kabul etmişler, buna karşı hükümdar da derebeylerini kendi bölgelerinde serbest bırakmış, orada onları bir takım yetkilerini kullanmaya yeterli kılmıştır. Böylece görülüyor ki ortaçağ devletleri merkezden yönetimi tamamen kaybetmişlerdir.

Ortaçağdan yeniçağlara geçince merkezden yönetimin yeniden ortaya çıkışını görüyoruz. Gerçekten, yeniçağ tarihinin ilk yüzyılları egemenliğin yeniden bir elde toplanması için yapılan savaşlarla doludur. Bu devirde Fransa'da İspanya'da, Danimarka'da hükümdarlar derebeylerini tamamen ortadan kaldırmışlardır. Almanya'da, Polonya'da, İsveç'te kralların yönetimi altında bir tür plütokrasi yönetimleri kurulmuş, İngiltere'de ise hükümdar ve derebeyleri bir tür anayasal hükümet sistemi üzerine anlaşmışlardır.

Bunu izleyen demokrasi döneminde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çeşitli biçimlerde uygulama alanı bulmuştur. Bugün A.B.D., Kanada, Avustralya, Batı Almanya, İsviçre ve diğer bir çok devletler siyasi ve idari bakımdan yerinden yönetim sistemi ile yönetilmektedirler. İngiltere ve diğer bazı Anglosakson ülkelerde idare bakımından yerinden yönetim vardır. Buna karşılık başta Fransa olmak üzere Kara Avrupası ülkelerinde derece derece merkezden yönetim idareleri kurulmuştur.

Aynı gelişmeleri kendi yönetim tarihimizde de görmek mümkündür. Örneğin Osmanlı İmparatorluğu bir zamanlar merkezden ayrı ve belli bir özerkliğe sahip ülkeler halinde yönetilirken II. Mahmut devrinden sonra tamamen merkeze bağlı bir yönetim kurulmuştur. Bugün ise anayasamıza göre merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemleri belli olanlar içinde birleştirilmiş bulunmaktadır (VERSAN, 1990; 72).

Yönetim siyaseti olarak merkezden yönetimde kamu hizmetleri örgütü hiyerarşi bağları ile birbirine bağlı memurlardan ve ajanlardan ibaret tek bir varlık halinde ortaya çıkar. Yani merkezi tek bir tüzel kişilik tek bir organizma vardır.

Yerinden yönetimden merkezden yönetime geçiş bir takım özellikler gösterir:

Önce kamu erki bir merkezde toplanır. Yani eskiden yerinden yönetim idarelerinin elinde bulunan icrai kararlar almak ve bunları yerine getirmek yetkileri merkezin elinde toplanır. Örneğin ortaçağlarda Avrupa'da derebeyleri, daha sonraları Osmanlı İmparatorluğunda eyalet beyleri kamu erkinin bir kısmına sahip olarak kendi bölgelerinde icrai kararlar almak ve bunları doğrudan doğruya uygulamak, yerine getirmek yetkisine sahipken, zamanla bu yetki ellerinden çıkmış ve kendileri ancak merkezin bir memuru haline gelmişlerdir.

İkinci olarak, kamu hizmetleri görmekle görevli olan memurların atamaları çeşitli bölgelere bırakılmayarak merkeze verilir.

Üçüncü olarak kamu hizmetlerinin yapılması bakımından teknik danışma ve karar verme yetkisi merkezde toplanır. Bu nedenle merkezde bu kararları hazırlamak ve vermekle görevli organlar ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetleri çoğaldıkça ve çeşitli bilgilere gereksinim duyuldukça, bu hizmetlere ait kararlar da uzmanlığa dayanacağından, artık kararı hazırlamak ve uygulamak görevleri aynı organa verilmemeye başlanmış ve merkezde kararları hazırlamakla görevli uzmanlık ve danışma kurulları ortaya çıkmıştır. Bu uzmanlık kurullarının hazırladıkları kararlar yetkili merciler tarafından yürütülebilir bir biçime sokulduktan sonra hiyerarşi yolu ile her yerde uygulanmaya başlanmıştır. (VERSAN, 1990; 75).

B. Yönetim Sistemlerinin Karşılıklı Yarar ve Sakıncaları

Bir yönetim siyaseti olarak merkezden yönetimin çeşitli yararları vardır:

1. Merkezden yönetim ilkesi, devlet yönetiminde birliği sağlamıştır.
2. Askeri güçler üzerinde sivil yönetimin üstünlüğü, sivil yönetimin merkezileşmesi ile gerçekleşmiştir.
3. Kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve mali olanaklar merkezden yönetim ile daha kolay sağlanmaktadır.
4. Hizmetlerin bir düzeyde ülkeye yayılması sağlanmaktadır.
5. Hizmetlerin maliyeti azalmaktadır.
6. Kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulmaktadır. Aynı zamanda hiyerarşi sayesinde sürekli bir denetim altında bulunacaklarından daha iyi çalışırlar.

Merkezden Yönetimin Sakıncaları

1. Merkezden yönetim kırtasiyeciliği artırır. Gerçekte uzaktan yerel gereksinimlerin saptanması da zordur. Saptanan gereksinimler çoğu kez gerçeklere uymayabilir.
2. Merkezden yönetimin demokrasi ilkesiyle de uyumlu olmadığı söylenebilir, halkın yönetime katılmasının sınırlarını daraltacaktır.
3. Merkezden yönetim kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gerekleri yerine, merkezin görüşünü uygulamayı yeğlerler.
4. Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerine, hizmetlerin dağılımında ayrıcalık tanıyabilirler. (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 32).

Yerinden yönetimin, merkezi yönetimin yarar ve sakıncalarına karşı gelen yarar ve sakıncalarını ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

1. Yerinden yönetim kuruluşlarının önemli bir bölümünü oluşturan yerel yönetim kuruluşları, demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yolla halkın, yerel yönetim düzeyinde yönetime katılması sağlanabilmektedir.

2. Merkezden yönetimin doğurduğu bir çok sakıncalar, yerinden yönetimle giderilmektedir. Örneğin, kırtasiyecilik azalmakta, hizmetler, gereksinimleri yerinde gören ve duyan yöneticiler tarafından yürütülmekte, hizmetlere hız kazandırmaktadır. Özellikle, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları eliyle, onlara verilen kamu hizmetleri daha akılcı ve işin gereklerine uygun bir biçimde yürütülebilmektedir.

Yerel Yönetimin Sakıncaları

1. Yerel yönetim kuruluşlarının güçlenmesi durumunda ülkenin siyasal birliğinin bozulacağı düşünceleri hakimdir.
2. Yerel yönetim kuruluşlarına bırakılan kamu hizmetlerinin yurt düzeyinde eşit bir biçimde yürütülmesi olanağı yoktur.
3. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, genel yönetimin bütçe ve denetimi dışında kalma eğilimi gösterirler. Bunların mali yönden denetiminde güçlük vardır.
4. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri, içlerinde kendine özgü geleneklerin oluşmasına neden olmaktadır. Bunlar çoğu kez toplumdaki gelişmelere ayak uyduramamaktadırlar. (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 34).

II. KAMU YÖNETİMİNDE ÖRGÜTSEL ŞEMA

İlkçağlarda Mezopotamya, Mısır, Çin ve Roma'da iyi örgütlenmiş idareler kurulmuştur. Avrupa'da kralların egemenliği ve yönetimi derebeyleri ile paylaştığı ortaçağda, yönetim faaliyeti küçük coğrafi birimler çerçevesinde derebeyi tarafından yürütülmüştür. Bu dönemde ülkenin her yanına yayılan krala bağlı bir kamu yönetimi ile aygıt ve memurlar yoktur. Sadece güçlü bir kilise bürokrasisi ortaya çıkmıştır. 16. yüzyıldan itibaren başlayarak oluşan mutlakçı devletle iktidar merkezileşir ve birliğe ulaşır. Bu merkezileşme ile devlet gücü bundan böyle kralın elinde toplanır.

Kralın istediği gibi kullandığı bu aygıt, kamusal işlerin yerine getirilmesiyle derebeylerin yerini alır. Devlet iktidarı en küçük ülke parçasına

kadar yaygınlaşır. Bu idare, her şeyden önce kralın emrindeki bir birlik ve merkezileşme aracıdır (HEPER, 1980; 75).

Gerçekte bürokratik yönetim sisteminin belirli bazı kusurları ile üzerine dayandığı ilkelerin uygulanmasından ileri gelen ya da onun hızlı etkinliğini sağlamaya yönelik öğelerin her birinin aynı zamanda olumsuz sonuçlar doğurmaya elverişli olduğunu da gözlemek kolaydır. Gerçekte bilimsel süreçlerin işlenmesi ile bu öğeler, öngörülme İkincil sonuçlar ortaya çıkarır. Kişisel olmayan, tek tip kurallar uygulanması, şekilci ve objektif, önceden kestirilebilir bir yöntem sağlar; fakat bunun, yavaşlığı ve usullerin katılığını da beraberinde getirmesi doğaldır. Hiyerarşik zincire saygı ve emirlere mutlak olarak uyma, siyasal iktidarın idari faaliyetin bütünü üzerinde denetim kurmasıdır.

A. Kamu Yönetiminde Bürokrasi

Bu örgütlenme biçimine “bürokratik örgütlenme” de denilmektedir. Tüm devlet yönetimleri böyle örgütlendiği gibi, belirli boyutlara varan büyük ölçekteki ve çok sayıda personel çalıştıran sını ve ticari kuruluşlar ile diğer kurumlar bu tür örgütlenmeye uyarlar.

Bürokratik örgütlenme belirli bir boyutu aşan, dolayısıyla çok sayıda insanın çalıştığı kuruluşlarda ortaya çıkar. Çünkü ortak bir amaç için çok sayıda insanın görev yapmasının belirli biçimler alması genelde kaçınılmaz olur. Bürokrasi belirli bir örgütlenme biçimi ve bu biçime en uygun örgütün kendisi olarak tanımlanmıştır. Böyle olunca da genellikle ister kamusal, ister özel nitelikli olsun, bu biçimde örgütlenmiş belirli bir ölçekteki kuruluşlar bürokrasi oluştururlar. Bürokratik biçimde örgüt haline gelmiş idare niteliğine, en belirgin biçimde devlet yönetimi örgütü sahiptir. Başka bir deyişle kamu yönetimi örgütün ve çalışanlarının oluşturduğu sistem bürokrasidir. Daha dar bir anlamda bürokrasi devlet memurları topluluğunu anlatır.

Yine “bürokrasi” sözcüğü etimolojik anlamına uygun olarak, memurların egemenliği – iktidarı anlamına gelir. Eski Yunancada güç-iktidar

anlamındaki “krasi” eki ile masada yazma ve çizmeye ilişkin işin yapıldığı yer anlamındaki büronun (ofis – yazıhane) yan yana gelmesi ile “büroların iktidarı” etimolojik anlamı ortaya çıkar. Büroların iktidarı (Bürokrasi) gerçekten memurların egemenliğini ifade eder. Son olarak bürokrasi, kırtasiyeciliği, formaliteciliği, sorumluluk yüklenmekten kaçınmayı, işlerin yavaş yürütmesini belirtmek için kötileyici, olumsuz ve çok defa duygusal bir anlamda da kullanılır. Gerçekte bu nitelermeler bürokratik örgütlenmenin patolojik, olumsuz sonuçlarını belirtir (ACAR, 1989; 72).

Çünkü böyle bir örgütlenme, belirli nitelikleri olan bir örgüt tipini ve genel özgül nitelikteki bir toplumsal kümeyi, memurları ortaya çıkarır. Kısaca bürokrasinin değişik anlamlarının ifade ettiği olgular ve boyutlar birbirine bağlıdır. Daha önceleri Türkiye’de “bürokrasi”, sadece olumsuz anlamda “kırtasiyecilik” olarak kullanılırken, devlet idaresini anlamak için bir örgüt ve sistem anlamında yeniden kullanılır olmuştur.

B. Kamu Yönetiminde İş Bölümü

Piramidin her karesinde görev ve işlevler belirgin olarak tanımlanır, her ast en yakın üstünün denetiminde kullanacağı bir yetki alanına sahip olur. Bürokratik yapıda örgütün üstlendiği işin bütünü, iş bölümü ilkesiyle de alt işlere bölünerek ayrı birimlere verilir.

İş bölümü sonucu, iş görenler belirli bir alanda çalışarak o işte uzmanlaşır ve işlerini daha fazla bilgi ve beceriyle yerine getirirler. Bu yanıyla iş bölümü uzmanlaşmayı yaratır (ACAR, 1989; 75).

Uzmanlaşma, iş bölümünün bir sonucudur. Yüksek düzeyde iş bölümü, sosyo- ekonomik hayatın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. İşbölümü ile oluşan çeşitli birimler arasındaki ilişkiyi, koordinasyonu hiyerarşik otorite sağlamaktadır. Bürokrasi, yazılı ve resmi kurallara göre işlemektedir. Bu kurallar, bürokraside çalışanların sorumluluğunu, karşılıklı ilişkilerini ve yetkilerini tanımlar.

Memurun bağılılığı, üst konumdaki görevliye (amire) değil makama ya da görevlidir. Yapı ve işleyişle ilgili her şeyin yazılı bir hale getirilmesi gerekir. Yönetim işlem ve eylemleri yürütürken tek biçimliliğe önem verir. Tek biçimlilik ya da işlemlerin standart hale getirilmesi, yönetimi ayrıntularla uğraşmaktan kurtarır.

Her kademe, bir üst kademenin emir ve denetimi altındadır. İdare böylece yukarıya doğru daralarak giden bir piramit yapısında üst üste binmiş hiyerarşi olan bir katmanlar bileşimidir. Piramit biçiminde yapılaşma karar yetkisinin dorukta yoğunlaştığını gösterir. Dikey işleyen haberleşme kanalları tabandan yukarıya, karar alıcı kademelere bilgi akışını, yukarıdan aşağıya doğru ise emirlerin yayılmasını sağlar.

Bu dağılmış iş parçaları arasında bir uyumlaşma yani eşgüdüm ve bütünleşme sağlanmalıdır ki örgütün faaliyeti yürüsun ve amacı gerçekleşsin. Hukuksal neden ve hukuksal açıdan memurların da üstlerinin emirlerine uyma ödevi, gerçekte kanuna uygun hareket etmek demektir. Çağdaş bürokrasinin yönetimi yazılı belgelere dayanır. Bu belgeler gereğinde kullanılmak üzere saklanır. Söz konusu belgelerin yazılması için geniş bir görevliler kadrosu istihdam edilir. Resmi görevleri yürüten memur kadrosuna, yönetimin maddi araçları ve dosyaları ile birlikte “daire” denir.

Geniş anlamda bürokratik otoritenin ve memur sınıfının ortaya çıkışı devletin gelişmesiyle paralellik gösterir. Devlet, bürokratik örgütün ve otoritenin, tarihi olarak en önemli taşıyıcısı ve geliştiricisi olmuştur. İlk topluluklar klan ve kabile gibi kan bağına dayalı bir yapıya sahipti. Toplumda yöneten ve yönetilenlere göre belirlenmiş idari birimler yoktu. Bugünkü bilgilerimize göre şehirler ve şehir devletleri ilk olarak Mezopotamya’da ortaya çıkmıştır. Sümerlerin kurduğu şehirlerde M.Ö. 3000 yılında sanat ve mimaride, yönetimde, sosyal organizasyonda önemli gelişmeler kaydetmiştir. Bir çok bilim adamı bu gelişmenin temelinde sulama sisteminin önemli rolü olduğunu belirtir. Sümerler şehir meclislerini kurmuş ve kente bağlı toprak rejimini oluşturmuşlardır.

Vergilerin toplanması, tapınakların ve alt yapı tesislerinin kurulması kaynakların ve hizmetlerin bölüşümü gereksinimi, idari yapının gelişmesini sağlamıştır. Bu gelişme basamak basamak iş bölümünü, rütbe ve görev farklılığını ortaya çıkarmıştır.

Eski Mısır'daki bürokratik gelişme de esas itibariyle sulama sistemine dayanmaktadır. Çöllerin çevrelediği Nil Vadisi sosyal ve ekonomik gelişme için uygun bir ortam meydana getirmekteydi. Mısırlılar bu doğal ortamı değerlendirmek için kanal, sarnıç veya bent sistemini geliştirdiler. Sulama sisteminin korunması, bakımı ve yönetimi için katipler adı verilen bir memur grubu ortaya çıkmıştır.

C. Kamu Yönetiminde Kuralcılık ve Şekilcilik

Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir hakkının verilmemesi, bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi paralelinde işletme arzusuna yöneliktir. Diğer yönüyle ise üst düzey yöneticilerin, alt kademelerde çalışanları kendi iradelerine tabi kılma ve denetimleri altında tutma eğiliminin bir sonucudur. Bir başka yönüyle ise kuralcılık, bürokratların ya da memurların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir.

Çünkü bürokraside, yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun olup olmadığına göre değerlendirilmektedir. Ülkemizde kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır.

Ayrıntılı kurallar yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, tembel yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır.

Öte yandan, ayrıntılı kurallar zamana ve yeni koşullara karşı fazla dayanmamakta, kısa sürede eskimekte ve bu nedenle sık sık kanun ve yönetmelik

değişiklikleri zorunlu hale gelmektedir. Çoğu kurallar sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için bir sığınma aracı olarak kullanılmaktadır.

Rüşvet, zimmete para geçirme, irtikap, memuriyet görevini kötüye kullanma gibi tutum ve davranışların hepsi yolsuzluk kavramı kapsamında değerlendirilmektedir. Rüşvet çoğu durumlarda kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayacak düzeyde olmaması ya da hizmetin zamanında sunulmaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu yönüyle rüşvet ekonomideki kara borsaya benzemektedir. Her ikisi de sistemin iyi işlemediğinin göstergesidir. Kara borsa piyasada mal ve ürünlerin yeterli düzeyde bulunmamasından kaynaklanmaktadır. Tüketiciler mal ve ürünlerdeki “arz” yetersizliğine normal dönemden farklı olarak ek bir fiyat ödemeye razı olmak suretiyle bunu çözmeye çalışmaktadırlar. Bunun gibi hizmet arzının yetersiz olduğu ya da geciktiği durumlarda rüşvet bir ek fiyat niteliğinde ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetleri genel, herkese açık ve eşit şekilde sunulması gerekirken ek bir fiyat ödemekle bir bakıma kişiye özel hale gelmektedir.

Ülkemizde rüşvetin yasalara rağmen yaygın bir uygulama konusu olduğunda genel bir kanı bulunmaktadır. Fakat ispatlanmaması nedeni ile bunun boyutu tam olarak ortaya konulamamaktadır. Aşırı kuralcılık, hizmeti arzının yetersizliği, yasakçı devlet anlayışı, sosyal yapının bozulması, yöntemlerdeki gizlilik ve kapalılık gibi unsurlar rüşveti besleyen en önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik olan işlemlerin basitleştirilmesi konusunda, mevzuattan kaynaklanan bazı aksaklıkların giderilmesi için yapılan reform çalışmaları, üst düzeyde yöneticilerin gerekli duyarlılığı göstermemesi nedeniyle istenilen sonuçlara ulaşılamamakta ya da reformlar yapılsa bile eski alışkanlıklar ve bazı uygulamalara bağlılıklar devam ettiği için kamu yönetimi toplumun gereksinimlerini karşılamakta yetersiz kalmaktadır (ERYILMAZ, 1994; 242).

III. MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA ÖRGÜTÜ

Genel Yönetim, üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal koşullara, ülkenin coğrafya durumuna göre yürütmek, hizmetleri halka götürmek için, taşrada örgütlenmiştir. Bu örgütler, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısıdır; genel olarak, ülkeye yayılmıştır.

Merkezi yönetimin taşra örgütü, iki ana kümede toplanabilir. Bunlardan biri, “mülki yönetim bölümleri” diğeri “bölge” kuruluşlarıdır. Mülki yönetim bölümleri, İl idaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Buna göre, ülke illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Her birinin başında genel yönetimin bir görevlisi olan “Mülki İdare Amiri” denen bir yönetici bulunur. Bugünkü taşra örgütü, Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı yönetiminin günün koşullarına uydurulması sonucu doğmuştur.

1961 Anayasası gibi, 1982 Anayasası da taşra örgütü ile ilgili bazı ilkelere bünyesinde yer vermiştir. Bunlar üç başlık altında ele alınabilir:

- *Örgütlenme*: Anayasa, hem “mülki” yönetim bölümlerini hem de “bölge” yönetimlerini öngörmektedir. Anayasa, mülki yönetim açısından ayrıntılı bir düzenlemeye gitmemiştir. Ülkenin illere, illerin de alt bölümlere ayrılacağını, mülki yönetim bölümleri yanında birden çok ili içine alabilen, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacı ile”, örgütler kurulabileceğini Anayasa belirtmiştir. Böylece Anayasa taşrada genel yönetimin örgütlenmesi yönünden, yasama organına geniş bir düzenleme yetkisi tanımıştır.

- *Yönetim*: Anayasa, il yönetiminin “yetki genişliği ilkesi” ne dayanacağını öngörmüştür. İl yönetiminin yetki genişliği ilkesine dayanacağı hem 1924 hem de 1961 Anayasası tarafından belirtilmişti.

- *Kuruluş*: Anayasaya göre, mülki yönetim bölümlerinin kuruluşunda, coğrafya durumu, iktisadi koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınır. (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 73).

A. İl Yönetimi

Mülki yönetim bölümlerinden en kapsamlı olanı il yönetimidir. İller yasa ile kurulur. İllerin büyük bir bölümü, tarihsel oluşuma ve geleneklere dayanmaktadır. Bir bölümü de siyasal düşüncelerle, günün koşullarına göre kurulmuştur.

İl yönetimi, üç bölümden oluşmaktadır. Bunlar, vali, il yönetim başkanları ve il yönetim kuruludur:

1. Vali: İl yönetiminin başı olan vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir.

Vali, devlet tüzel kişiliğini temsil eder. İl sınırları içinde, yasakları ve hükümet emirlerini uygular, genel emirler çıkarır. İlde kamu düzenini ve güvenliği sağlar. Genel yönetimin başı olan vali, il genel yönetimi içinde yer alan kuruluşlar arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlar. Bu alanda gereken önlemleri alır.

2. İl Yönetim Başkanları: İldeki genel yönetim kuruluşlarının başında bulunan yüksek memurlara “idare şube başkanları” ya da “il müdürleri” denilmektedir. Bunlar valinin emri altındadır. Görevlerinden dolayı valiye karşı sorumludurlar. İlde bulunan idare şube başkanları; defterdar, jandarma komutanı, emniyet müdürü, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık müdürü, tarım ve köyişleri müdürü, hukuk işleri müdürü, kültür müdürü, turizm müdürü gibi görevlilerdir. Bunların sayısı ve adı, bakanlıkların sayısı ve adı ile yakından ilgilidir. Genellikle il müdürleri, bakanlıkların ildeki en yüksek görevlileridir.

3. İl Yönetim Kurulu: İl yönetim kurulu, yönetsel alanda valiye yardım eden bir kuruluştur. Valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim müdürü, bayındırlık ve iskan müdürü, sağlık müdürü, tarım ve köyişleri müdüründen oluşur.

İl yönetim kurulu, merkezde en büyük danışma kuruluşu olan Danıştaya benzer. Bu kurula çok ve çeşitli yönetsel görevler verilmiştir. Bu görevlerin bir bölümü danışma niteliğindedir.

B. İlçe Yönetimi

Mülki yönetim bölümlerinden ikincisi ilçelerdir. Eski bir geleneği olan ilçe yönetimi, gerek kamu hizmetlerinin halka götürülmesi, gerek çevredeki toplumsal ve ekonomik koşulların geliştirilmesi yönünden önem taşır. İlçeler yasa ile kurulur. Cumhuriyet döneminde ilçe sayısı, illerin aksine hızlı bir artış eğilimi göstermiştir. 1925 yılında 315 olan ilçe sayısı kırk yıl içinde giderek artarak 1955 yılında 580'e ulaşmış, 1987 yılında büyük bir atılımdan sonra da ilçe sayısı 829 olmuştur. İlçe sayısının nesnel kurallar içinde artırılması, genel yönetim hizmetlerinin yaygınlaştırılması açısından yerinde bir siyasettir.

İlçe yönetiminin başı kaymakamdır. Kaymakamlık, bir meslek memurluğu olup "ortak kararname" ile atanmaktadır. İlçe içerisinde yasaların uygulanmasından sorumludur. Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan yönetsel kuruluşları denetler ve bunlar arasında işbirliği sağlar.

C. Bucak Yönetimi

Mülki yönetim bölümlerinden üçüncüsü bucaklardır. İl İdaresi Kanununa göre bucak "Coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen" bir yönetim birimi olarak tanımlanmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında 673 olan bucak sayısı ancak 797'ye ulaşmış ve önemli bir artış olmamıştır. Bunun nedenleri arasında, bucaklardan beklenen yararın sağlanamamış olması ve gelişim gösteren bucakların ilçeye dönüşmesi yer alabilir. Bucaklar yıllardan beri fiili bir tasfiyeye uğramıştır. Boşalan bucak müdürlerinin yerine yenileri atanmaması nedeniyle çok az bir miktarda bucak müdürü kalmıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında bucaklar, tek organlı bir kuruluş olarak düzenlenmiştir. Bucak yönetimi tümü ile Bucak Müdürüne bırakılmış, müdürün yanında başka bir organa yer verilmemiştir. Bu gibi bucaklara, bu gün “eski tip” bucak adı verilmektedir. 1949 yılında çıkarılan İl İdaresi Kanunu ile bucaklar yeni bir düzene kavuşturulmak istenmiştir. Bu yasa ile bucaklar bir ölçüde ilçelere benzetilecek ve genel yönetimin üzerine aldığı hizmetin, bucak düzeyinde görülmesini sağlamak için, bucaklarda, doktor, ebe, sağlık memuru, veteriner, tarım memuru gibi kamu görevlilerinin bulundurulması esası benimsenmiştir. Ancak bucakları tam örgütlü bir duruma getirme çabaları başarılı olamamıştır. (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 78).

IV. YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Ülkemizde yerel nitelikli bir çok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları, “il özel yönetimi”, “belediye yönetimi” ve “köy yönetimi” olmak üzere üç türdür. Bunlar içinde en eski ve geleneksel olanı, köy yönetimidir. Diğerleri batılılaşma dönemi içinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 81).

A. İl Özel Yönetimi

İl özel yönetimi, II. Meşrutiyet döneminde çıkarılmış olan geçici bir yasa ile yönetilmektedir. İl özel yönetiminin temelleri 1964 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile Fransız örneğine göre atılmıştır. İl özel yönetimi, ancak II. Meşrutiyet döneminde tüzel kişilik kazanabilmiştir.

Yasa il özel yönetimini, taşınır ve taşınmaz malları olan, belli ve sınırlı görevleri yürütmekte yükümlü bir tüzel kişilik olarak tanımlamıştır.

İl özel yönetiminin organları, il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir.

Yasa ile il özel yönetimine verilen görevler, devletin yönetsel görevleri kadar yaygın ve çeşitlidir. Bunlar, bayındırlık, eğitim ve öğretim, tarım, sağlık,

sosyal yardım, ticaret ve iktisat alanlarına yayılmıştır. Sonradan çıkarılan yasalarla, bu görevlerin çoğu genel yönetime geçmiştir. Ancak genel yönetime geçen görevler, açıkça il özel yönetiminden alınmadığı için, uygulamada ikili bir durum ortaya çıkmıştır. İl özel yönetimi, mali gücü oranında, il sınırları içinde, genel yönetimce yürütülen hizmetlerden bazılarına, sınırlı bir biçimde yardım ederek görevini yerine getirmeye çalışmaktadır.

1. İl Genel Meclisi: İl özel yönetiminin genel karar organı olan il genel meclisi, ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Genel meclisin üye sayısı, o il içindeki ilçe sayısına ve ilçelerin nüfusuna göre değişir.

İl genel meclisinin seçilmiş bir başkanı yoktur. Bu görevi vali yürütür. Genel meclisin aldığı bütün kararlar, ancak valinin onayı ile yürürlüğe girer.

İl genel meclisinin başlıca görevleri; il özel yönetimi bütçesini ve kesin hesabı kabul etmek, görevleriyle ilgili kararları almak ve iş programlarını inceleyip karara bağlamak, vali tarafından sunulan yıllık faaliyet raporunu görüşüp oylamak, yönetmelikler yapmak, gereken hallerde görüş ve düşünce bildirmek olarak sıralanabilir.

İl genel meclisleri, siyasal konularda karar alamaz, temennide bile bulunamazlar. Yasa, meclisin bu gibi işlerle uğraşmasını kesin olarak yasaklamıştır.

2. İl Daimi Encümeni: İl özel yönetiminin ikinci karar organıdır. Encümen beş üyeden oluşup, il genel meclisince kendi üyeleri arasından bir yıl için seçilir. Encümen, il genel meclisinin toplantıda bulunmadığı zamanlarda, genel meclis adına bazı kararlar alabilir. Bunun yanında bütçe uygulamasını denetler, ihale işlemlerini hazırlar. Encümenin en önemli yönetsel görevi, valinin yaptığı aylık harcamaları denetlemektir.

3. Vali: İl özel yönetiminin başı ve yürütme organı olarak vali, genel meclisin ve encümenin aldığı kararları yürütür, genel meclise sunulacak olan bütçe ve çalışma programlarını hazırlar. İl özel yönetiminin tüzel kişiliğini vali temsil eder.

Vali il özel yönetimince alınan karar ve önlemlere uymayanlara kendiliğinden para cezası veya iş yerini kapatma, ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilir. Bunlara karşı ancak yönetsel yargıya başvurulabilir.

4. İl Özel Yönetiminin Diğer Birim ve Görevlileri: İl özel yönetiminin validen sonra en üst düzeyde yetkili memuru, İl özel idare müdürüdür. İl özel idare müdürü, hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur, özel idare örgütünü vali adına yönetir, yıllık program ve bütçeyi hazırlar.

Vali, özel idare hizmetlerinin yürütülmesinde, ilde bulunan merkezi yönetimin görevlilerinden ve ilçelerde kaymakamlardan yararlanır. İl özel yönetiminin, kendine özgü ve vali tarafından atanan ve aylıklarını il yönetimi bütçesinden alan memurları da vardır. Bunlara ilişkin kadrolar, Genel Meclisin kabulü ve Bakanlar Kurulunun kararı ile kesinleşir (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 84).

B. Belediye Yönetimi

Ülkemizde belediye örgütü oldukça yenidir diyebiliriz. Bugün belediye hizmetleri dediğimiz hizmetler bizzat fertler tarafından yapılırdı. Yani bugün belediyelere verilmiş hizmetler, eskiden beldede oturanların kişisel veya ortak gayretlerine bırakılmıştı. Şehirlerimizin gerek imar işlerinde ve gerekse sağlık ve sosyal yardım konularında en önemli hizmetlerini kişisel girişimler başarmışlardır. Nitekim hükümdarın ve yurttaşların yurdun her yanında vakıf suretiyle yaptırdıkları okullar, hastaneler, köprüler, çeşmeler, han ve hamamlar, aşevleri, imarethaneler o devirdeki onarım ve sosyal yardım hizmetlerinin en önemli örnekleridir.

Şehir ve kasabalardaki sokakların temizlik işlerinin, o sokak veya mahallede oturanlar, çarşıların temizlik işlerinin ise esnaf tarafından yapıldığı

bilinmektedir. 1719 tarihinden itibaren ise ücretleri dükkan ve ev sahipleri tarafından verilmek suretiyle şehir ve kasabalarda süpürücüler kullanılmaya başlanmıştır. Bu devirlerde genel bir aydınlatma aracı olabilecek akaryakıt mevcut olmadığından, sokaklar geceleri karanlıkta kalırdı. İnsanlar sokaklarda fenerlerle gezerlerdi. Ancak 1832 yılında verilen bir emirle kasaba ve şehirlerdeki mahalle sakinlerinin, geceleri ellerinde fenerlerle sokaklarda nöbet beklemeleri zorunluluğu konulmuştu. Daha sonraları çarşıdaki dükkan sahipleri dükkanları önüne kandil asmaya mecbur edilmişlerdir.

İstanbul'da bu nevi işlerle önceleri halk arasında İstanbul Efendisi diye anılan İstanbul Kadısı meşgul olurken Tanzimattan sonra bu görev İhtisap Nezaretine geçmiş ve 1855 yılında Şehremaneti kurularak bütün bu görevleri devralmıştır.

Ülkemizde belediyeler hakkında yayınlanan ilk mevzuat 1855 tarihli "Altıncı Daire-i Belediye Nizamı"dır. Bu tüzükten Beyoğlu ve Galata'nın altıncı belediye dairesi ve resmi dilin de Fransızca olduğunu anlıyoruz. Daha sonraları 1864 ve 1867 yıllarında çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerle belediye örgütü taşraya da yayılmıştır.

1877 tarihinde "Dersaadet Belediye Kanunu" yayınlanmıştır. Bu ilk belediye kanunumuza göre belediye seçimlerine katılmak için 25 yaşını bitirmiş bulunmak ve yılda en az 100 kuruş vergi vermiş olmak şarttı. Bu miktar vergi vermeyenler seçimlere katılmak hakkından yoksun bulunuyorlardı. İstanbul'u 20 daireye ayıran ve belediye meclislerine oldukça yetkiler veren bu 1877 kanununun bir çok hükümleri 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

Halen yürürlükte olan 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin nerelerde kurulacağını, sınırlarının nasıl belirtileceğini, görevlerini, yetkilerini, örgütünü birer birer göstermiş bulunmaktadır. (VERSAN, 1990; 216).

Ülkemizde özellikle 1950 yılından sonra, küçük belediyelerin sayısında dikkati çeken bir artış göze çarpmaktadır. Küçük belediyelerin sayısının artmasında da belediye gelirleri ve gelirlerin dağılımında uygulanan yöntemin etkisi olmuştur. Bir çok küçük yerler, imece ve salmadan kurtulmak ve belediyelere sağlanan gelirlerden yararlanmak için belediye kurulması yoluna gitmişlerdir.

1. Belediyenin Görevleri: Belediye Kanununda, belediyenin görevleri, ayrıntılı bir biçimde “sayma” yolu ile belirtilmiştir. Başka yasalar da belediyelere görev vermiştir. Zamanla belediyelere verilen görevler, belediyelerin gücünü aşan bir nitelik kazanmıştır. Belediyelere, imar, sosyal yardım, ekonomi, sağlık ve kolluk alanlarında yerel nitelikli bir çok görevler verilmiştir. Bu görevler, belediyelerin gücüne göre, bazıları için zorunlu, bazıları için isteğe bağlı görevler olarak düzenlenmiştir.

Belediyeler il özel yönetiminden farklı olarak, görevlerini yerine getirebilmek için özel kolluk gücüne sahiptirler. Belediye kolluğu denen özel kollukla belediyeler, belediye emir ve kararlarına ilgililerin uymasını, doğrudan doğruya sağlayabilirler.

Tüzel kişiliği olan belediye yönetiminin üç organı vardır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanıdır:

2. Belediye Meclisi: Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur. Üye sayısı, o beldenin nüfusuna göre değişip dokuzdan az olamaz. Üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır, katılanların çoğunluğu ile karar alır.

Belediye meclisinin görevleri arasında, bütçenin kabulü, çalışma programlarının hazırlanması, yönetmeliklerin yapılması gibi görevler yer alır. Belediye meclisinin kararlarının çoğu, hiçbir yerin onayına gerek kalmadan doğrudan doğruya uygulanabilir.

3. Belediye Encümeni: Encümen, belediye başkanının başkanlığında, hizmet birimlerinin baş yöneticilerinden ve bunların yarısını geçmemek üzere belediye meclisince kendi içinden seçilecek üyelere oluşur. Encümende yazı işleri, hesap işleri, sağlık işleri, fen işleri, veteriner, teftiş kurulu müdürleri gibi yöneticiler yer alır.

Görevleri arasında, aylık hesapların incelenmesi, bütçe içinde aktarma yapılması, toplumun gereksinme duyduğu maddelerin satış fiyatlarının saptanması, belediye cezalarının verilmesi gibi çeşitli görevler yer alır.

4. Belediye Başkanı: Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı belediye başkanıdır. Doğrudan seçmenler tarafından seçilirler. 1963 yılına kadar, belediye başkanları, belediye meclisi tarafından seçilmekteydi.

Belediye başkanı, belediye emir ve yasaklarını meclis ve encümen kararlarını yerine getirir ve belediye tüzel kişiliğini temsil eder. Belediye başkanı, genel yönetimle ilgili yasaların ve hükümet emirlerinin yayılmasını sağlama gibi bazı görevleri de yerine getirir.

5. Belediyedeki Diğer Birimler ve Görevliler: Belediye hizmetlerini yürüten örgütler ve görevliler belediyenin büyüklük ya da küçüklüğüne göre değişir. İstanbul, Ankara gibi büyük kentlerdeki belediyelerin örgüt ve görevlileri bir bakanlık kadar geniştir.

Belediyelere ilişkin kadrolar, belediyelerce düzenlenir ve Bakanlar Krulunun onayı ile kesinleşir. Belediye kural olarak, görevlilerini kendisi atar. Bazı teknik görevlilerin atanması, ilgili bakanlıklar tarafından yapılır. Bunlar da aylıklarını yine belediye bütçesinden alırlar.

6. Belediye Bütçesi ve Gelirleri: Belediye bütçesi, belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümenin de görüşü alındıktan sonra belediye meclisince kabul edilir. Belediye meclisinde kabul edilen bütçe, belediyenin bulunduğu yere göre, kaymakam ya da vali tarafından onaylandıktan sonra uygulanır.

Belediye gelirleri, Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Belediye gelirleri içinde genel bütçeden ayrılan pay ile emlak vergisinden ayrılan büyük pay önemli bir yer tutmaktadır. Emlak vergisinin yerel yönetime bırakılması, belediyelerin mali durumları büyük ölçüde düzeltmiştir. Bir çok belediye artan gelirlerini ussal bir biçimde kullanma yolunu bulamamışlardır (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 89).

C. Köy Yönetimi

Köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşudur. Köylerle ilgili düzenlemeye Tanzimattan sonra 1864 yılında çıkarılmış olan “Vilayet Nizamnamesi” ile gidilmiştir. Köylere açıkça tüzel kişilik tanınması, ancak 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile olmuştur.

Köy Kanunu köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır:

-“Nüfusu iki binden az olan yurtlara köy..... denir.”

-“Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”

-“Köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve iş bu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır”.

1. Köylerin Görevleri: Köy Kanunu, köyün görevlerini ayrıntılı bir biçimde belirtmiştir. Köy yönetiminin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki kümede toplanmıştır. Köyün; sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri ile ilgili hizmetler zorunlu görevleri arasında; köye hamam, çamaşırlık, pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetler, isteğe bağlı görevleri arasında yer almıştır. Zorunlu görevlerin çoğu, ya doğrudan ya da köyle işbirliği yapılarak genel yönetim tarafından yürütülmektedir. Zorunlu işler, köylüler için bir kamu yükümlülüğüdür.

Köy tüzel kişiliğinin organları köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

2. Köy Derneği: Köyde bulunan kadın, erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Köy derneği ile köylünün doğrudan yönetime katılması sağlanır. Bu, doğrudan demokrasinin yerel yönetim alanında bir uygulamasıdır.

Köy derneği, yalnız ihtiyar meclisi üyelerini ve muhtarı seçmekle kalmaz, bazı yönetsel kararlar da alır. Örneğin, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale gelmesine karar verir, bekçi gibi köy görevlilerine verilecek ücreti saptar, köy imamı için öneride bulunur.

3. İhtiyar Meclisi: İhtiyar meclisi, seçimlik ve doğal üyelerden oluşur. Seçimlik üyeler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk yöntemine göre seçilir. Köy öğretmeni, köy imamı, ihtiyar meclisinin doğal üyeleridir. Meclis, köy işlerini sıraya koyar, imece ve salmaya karar verir, muhtarın harcamalarını denetler, köy bütçesini kabul eder, zorunlu işleri yapmayanlara ya da paylarını ödemeyenlere ceza verir.

4. Muhtar: Köy tüzel kişiliğinin başı olarak muhtar, ihtiyar meclisi ile görüşerek, köyle ilgili işleri yürütür, köy işlerine harcanacak parayı toplar, köy tüzel kişiliğini temsil eder. Muhtar, genel yönetimin görevlisi olarak, yasaları ve hükümet emirlerini duyurur, köy içinde dirlik ve düzenliği sağlar, genel yönetimle ilgili görevlerin köyde uygulanmasına yardımcı olur (GÖZÜBÜYÜK, 1991; 92).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU PERSONEL REJİMİ VE SORUNLARI

Personel rejimi genel olarak personel ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen temel politikaların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür. Personel rejimi, yönetim sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. Yönetim sistemi, içinde yer aldığı toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal yapı ile yakın ve sürekli bir etkileşim içindedir. Yönetim sistemi açık bir “alt sistem” olarak çevrede meydana gelen ekonomik, teknik, toplumsal, siyasal ve kültürel değişikliklerden etkilenmektedir. Yönetim sistemi ve onun parçası olan personel rejimi, çevrede meydana gelen bu tür değişikliklere uyum sağlayabildiği ölçüde etkililik ve verimlilik kazanır (TORTOP, 1995;251).

I. KAMU YÖNETİMİ VE PERSONEL YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

Personel Yönetiminin konusu, kamu yönetimi konusu içinde incelenen konular arasındadır. Amme idaresi deyiminin yeni karşılığı olarak kullandığımız kamu yönetimi konusu, yeni gelişen ve özellikle Türkiye’de 30-35 yıldır sözü edilen ve son yıllarda çok yaygın hale gelen bilgi koludur. Artık bugün kamu yönetimi kapsamına giren konular bilimsel olarak ele alınmakta ve bu konuları inceleyen eserlere Yönetim Bilimi ismi verilmektedir.

Personel yönetimi, yönetimin beşeri yönünü oluşturur, dairelerde hazırlanan plan, emir, program, bütçe ve diğer büro işleri hep memurlarla ilgili işlerdir. Bunları yürüten, yapan memurlardır. İdarenin başarısı, örgütün başarısı ve başarısızlığı personele bağlıdır. İşte personel yönetimi personelin bir örgüt içinde işbirliği halinde çalışması ve en iyi biçimde hizmet etmek için iyi elemanların sağlanması konusu ile uğraşır.

Karar organları ne kadar iyi, ideal kararlar alırlarsa alsınlar veya meclisler ne kadar iyi kanun çıkarırlarsa çıkarsınlar, bunların ülkeye yararlı biçimde uygulanması personelin çalışması ve yeteneğine bağlıdır. Bunun için

personel yönetiminin amacı bir yandan, idari makamlara örgütün amaçlarını gerçekleştirmeye yarayacak biçimde yeter sayıda ve yeterlilikte eleman sağlamak ve öte yandan da örgüte alınan personelin gelişmesini ve yetişmesini gerçekleştirmektir. (TORTOP, 1999;9).

Personel yönetimi, yeter sayıda ve gerekli yeterliğe sahip elemanın alınması ve hizmet içinde bunların geliştirilmesi, personelden hizmet sırasında en iyi biçimde yararlanmayı hedef tutmaktadır. Hizmet içinde personelden en iyi biçimde yararlanmak yöneticilerin yeterliğine ve büyük ölçüde beşeri ilişkilerin, başarı derecesine bağlıdır. Sicil ve türlü güdüleme unsurları da bu konuda önemli rol oynar. Personel yönetiminin belli başlı uğraşı konuları :

- Personelin işe alınması (memurluğa giriş),
- Sınıflandırma,
- Aylık veya ücret sorunları,
- Sicil,
- Yükselme, yer değiştirme,
- Memurların hak ve yükümlülükleri,
- Eğitim,
- Beşeri ilişkiler,
- Disiplin,
- Emeklilik gibi konulardır.

A. Personel Yönetimi ve Önemi

İngiliz - Amerikan sisteminde Personel Yönetimi kavramı “civil service” sözcüğü ile ifade edilmekte ve bu kavramla personel rejimi ve kamu memurlarının tümü anlatılmak istenmektedir. Fransızlar benzer şeyi anlatmak için “fonction publique” kamu görevi sözcüklerini kullanmakta ve bununla da kamu hizmetinde çalışan personelin tümü kastedilmektedir. Kamu hizmetleri personeli ve personel yönetimi anlamına kullanılmaktadır. Administration du personnel (personel yönetimi), fonction publique (kamu görevi) civil service (sivil hizmet) eş anlamlıdır. Bu kavramlar yalnız çalışan memurların tümünü değil, aynı zamanda

yönetimleri, düzenleme ve iyileştirme ile ilgili tüm kuralları içermektedir. Bilimsel tam bir karşılık değil, sadece elverişli, uygun ve pratikte tutulan, kullanılan, kabul edilen ve kullanılmasına devam edilen bir kavram olarak “personel yönetimi” sözcüğü dilimizde ve yabancı dillerde de fonction publique, civil service olarak kullanılmaktadır.

Kamu yönetimi, kamu personel yönetimi kavramları ancak özel kesim ve kamu kesiminin mevcut olduğu liberal kapitalist ülkelerde bir anlam ifade etmektedir. Özel kesimin mevcut olmadığı veya karma ekonomi sisteminin uygulanmadığı sosyalist ülkelerde ise yalnız kamu kesimi mevcuttur. Bu nedenle sosyalist ülkelerde yalnız kamu personelini içeren personel yönetimi sözcüğü bir ayırım, ayrı bir anlam ifade etmemektedir. Ancak kamu kuruluşlarında tüm çalışanlar kamu fonlarından ödenmekle beraber hepsi memur değildir, işçiler ve maden işlerinde çalışan mühendisler genel olarak memur değildir.

Sosyalist olmayan ülkelerde de kesin sınır çizmek güçtür. Özel ve kamu kesimi olmakla beraber kamu kesiminin tümü memur değildir. Kamu kesimi KİT’leri de içine alır. Buralarda çalışanların hepsi memur statüsünde değildir.

İngilizlerin geleneksel sisteminde memurlar milletin hizmetindedir. Siyasal partiler değiştiği zaman memurlar yerinde kalır ve yeni gelen siyasal parti iktidarının emrinde çalışır. Bu sonucu gerçekleştirmek için İngiltere’de memurlar doğrudan doğruya bakanların emri altında değildir. Yüksek dereceli sürekli bir bürokratin emrindedir. Bakanlar bu yüksek dereceli bakanlık sekreterine (bizdeki müsteşarlarla eşdeğerli sayılabilir) genel politik eğilimleri yansıtır. Bakanlık üst düzey yöneticisi de bunları personeline aktarır. Bu sistem İngiliz yönetimde büyük ölçüde tam tarafsızlığı sağlamaktadır.

Fransa’da da memurların tarafsızlığı geleneksel olarak sağlanmıştır. Hükümet krizlerine ve değişikliklerine rağmen kamu yönetiminde istikrar sağlanmaktadır. Aynı şeyler Alman ve İtalyan sistemleri için söylenemez. Bu iki ülkede kamu yönetimi daha politikleşmiştir. Tam siyasal tarafsızlıktan da söz edilemez.

Bir ülkenin personel sisteminin tarafsız ve istikrarlı olması, kamu yönetimine yetenekli ve seçkin kişilerin alınmasında büyük etken olur. Yetenekli ve seçkin kişiler, ücretlerin de yeterli olması halinde kamu yönetiminde görev almak isterler, İngiltere'deki personel işlerinden sorumlu (Civil Service Commission) bağımsız kişilerden uzun süreli olarak atanmışlardır.

Bu komisyon bütün bakanlıklardaki personel seçimini, sınav ve mülakatların düzenlenmesini denetler, personelin eğitiminde önemli rol oynar.

Personel yönetiminin önemi tüm dünyada artmakta ve gelişmektedir. Nedeni basit, çünkü Devletin yapacağı hizmetler ve görevler çoğalmaktadır. Vaktiyle akla gelmeyen, düşünülmeyen yeni karmaşık ve çeşitli hizmet alanları ortaya çıkmakta ve bunları Devletin yerine getirmesi istenmektedir. Günümüzde kamu yönetiminin memurlar eliyle yürütmek zorunda olduğu belli başlı kamu görevleri üç alanda toplanmaktadır : Bunlar;

- Sosyal düzenin sürdürülmesi,
- Kamu hizmetlerinin yapılması,
- Ülkenin sosyal ve ekonomik gelişmesinin sağlanmasıdır.

Devlet, sosyal düzenin korunması için kamu yönetimi eliyle kamu kuruluşlarının düzenli çalışması için siyasal iktidarın aldığı kararların yürütülmesi, ülkenin 'genel idaresinin sağlanması, adalet hizmetlerinin yürütülmesi, güvenliğin temini, ülkenin savunması, uluslararası ilişkiler kurulması görevleri üstlenmiştir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için geleneksel kamu hizmetlerini, örneğin donatım, haberleşme, yol, demiryolu, su yolları, hava ulaşımı ve PTT, kırsal ve şehirsal alan düzenlenmesi, elektrik, su, şehir alt yapıları, toprak düzenlenmesi gibi görevleri yerine getirir. Ekonomik alanda para, mübadele, gümrük, vergi ve kredi gibi hizmetleri düzenler ve yürütür. Sosyal alanda iş,

istihdam, sosyal yardım, sağlık, hastane, ulusal yardımlaşma konularında, eğitim ve kültürel konularda hizmetler yapar.

Nihayet ülkenin sosyal ve ekonomik gelişmesinde Devletin ve yönetimin önemli rolü vardır. Geçmiş yıllarda Devlet ve yönetim bugünkü kadar sosyal ve ekonomik gelişmeye karışmazdı. Kırsal ve şehirsal alanda ekonomik gelişme daha çok özel kişi ve kuruluşlara bağlı idi. Oysa günümüzde gelişme halindeki ülkelerde, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, konular daha çeşitli ve karmaşık olup, uluslararası rekabet ve sosyal ihtiyaçlar daha çoktur. Yalnız özel teşebbüsün girişimlerine bırakılarak sorunların çözümlenmesi mümkün olmadığından Devletin bütün yönetim kademeleri ile konuları ele alması, bütün ulusal kaynakları, petrol ve enerji kaynaklarını, endüstrileşmeyi hızlandırmak, tarımı modernleştirmek, turizmi canlandırmak, bilimsel araştırmaları örgütlendirmek için seferber etmesi zorunludur. Ülkenin gelişmesini yönlendirmek, planlamak, spor, sosyal güvenlik, dinlenme ve aile politikalarını tespit ve yönetmek kamu yönetiminin görevidir.

Görülüyor ki yönetimin yapması gereken görevler sürekli bir gelişme içindedir. Bu görevler memurlar eliyle yerine getirilmektedir. Gelişmiş tüm ülkelerde Devlet en büyük patron, en çok personel çalıştıran, istihdam eden kuruluştur. Gelişme halindeki ülkelerde de özel sektörün daha kısıtlı olmasından dolayı Devlet daha çok personel çalıştırmaktadır. Birleşik Amerika gibi ülkelerde bile Devlet büyük teşebbüslerden daha ağırlıklıdır ve faal nüfusun önemli bir kısmı kamu personelidir. Gelişmiş eski ülkelerde kamu personeli faal nüfusun onda birini oluşturmaktadır. Yeni ülkelerde ise bu oran daha yüksektir

Memurların ülke düzeyinde dağılımları nüfusla orantılıdır. Küçük yerleşim yerlerinde az, büyük yerleşim merkezlerinde çok sayıda memur vardır. Bunların eğitim düzeyleri de farklıdır. Genellikle yüksek dereceli görevlerde bulunanlar üniversite düzeyinde eğitim görmüş kişilerdir. Alt görevlerde çalışanların eğitim düzeyleri düşüktür (TORTOP, 1999; 14).

B. Kamu Hizmetinin Gelişmesi

Personel yönetimi ile ilgili tarihi örneklere bakılırsa eski Mısır, Roma İmparatorluğu ve beşinci yüzyılda Yunan şehri (Atina) ve Çin iyi bir örnek teşkil etmektedir. Tarihçilere göre eski Atina şehrinde memurların atanması, seçimi özellikle üst görevler için şansa dayalı kur'a ile belirleniyordu. Roma İmparatorluğunda da memurluklar babadan oğula geçiyordu. Böylece atama ve eğitim sorunu diye bir şey yoktu.

Çin'de Mandarins'ler döneminde kamu görevi sistemi kapalı bir sistemdi. Göreve çok sıkı ve katı bir sınavla giriliyordu. Bu sistem Çin'de asırlarca başarılı bir biçimde uygulandı.

Yabancı bazı yazarlar Osmanlı Devleti kamu yönetimi sisteminin de uzun süre başarılı biçimde uygulandığını belirtmektedirler. Fransız personel yönetimi hocası ve eski ENA direktörü M.GAZIER kitabında şöyle demektedir : “Türk personel sistemi uzun yıllar kamu yönetimi ve etkililik modeli olarak, uyguladığı çok katı ve çok elverişli orijinal yöntemler dolayısıyla birçok ülke tarafından örnek alınmıştır.”

Prusya yönetimi de modern büyük yönetimlerin en ilerisini teşkil etmektedir. 18 inci yüzyıl sonundan itibaren Prusya'da personel sistemi tamamen modern ilkeler üzerine kurulmuştur. Liyakata dayalı atama, herkesin kamu hizmetine girme hakkı ve kariyer sistemi kabul edilmiştir.

C. Türkiye'de Memurluğun Çekiciliği

Bizde Osmanlı İmparatorluğundan beri personelle ilgili bürolar kurulmuş, hatta personel sınıflandırılması bile yapılmıştır. Memurlar oldukça iyi bir güvenceye sahip kılınarak, halk yanında değer kazanmıştır. Özellikle Cumhuriyet devrinde bu sınıfa istekli daha da artmıştır. “Askerde zabıt, konakta kâtip, Memur olsun da tozdan topraktan olsun” sözleri bunu kanıtlamaktadır. Genellikle halk memur olmayı daha güvenilir bir meslek saymıştır. Bu dönemde

çoğunluk memur olmak için okumuştur. Bunda memleketimizin geçim koşullarının ağır, kaynaklarının kıt olması önemli rol oynamıştır. Fakir halkın olanağı az olduğu için çocuğunu memur yapmak istemiştir. Hatta iyi olanağı olan kimseler bile serbest iş yapma yerine memuriyete heveslenmiştir. Ülkemizde tarımsal koşulların özellikle hava ve doğa koşullarının iyi olmayışından tarımcılar sel baskını, haşarat, yangın gibi doğal afetler sonucu ümit ettiği verimi elde edemezler. Oysa aylık ve ücrette yangın, sel basma yoktur. Sürekli bir gelirdir. Daha güvencelidir. Memurluk, \ güvencelere rağmen buhran devirlerinde çekiciliğini yitirmiş, memurlar çok sıkıntı çekmişlerdir. Dolayısıyla bu etkenler memur ahlâkı üzerinde olumsuz etkiler yapmıştır. Bunu önlemenin çaresi iyi bir ücret politikasıdır. Belki özel girişimcilere yaklaşamaz ama verilecek ücretin asgari geçim haddinin üstünde olması gerekir (TORTOP, 1999, 26).

D. Çalıştıkları Kurumlara Göre Kamu Personeli

Kamu personelini, çalıştıkları kurumlara göre aşağıdaki gibi ayırmak olanağı vardır (TORTOP, 1999;30):

1) Genel ve Katma Bütçeli Kurumlarda Çalışan Personel

Devlete bağlı sivil, askeri bütün kurumlarda çalışan personel bu sınıfa girer. Subay, yargıç v.b. hepsini bu sınıfta saymak gerekir.

2) İl Özel İdareleri Personeli

Her ilimizde tüzel kişiliği, ayrı karar organları ve bütçesi bulunan özel idarelerde çalışan personeldir.

3) Belediye Personeli

Nüfusu 2000'i geçen yerlerle, il ve ilçelerde kurulan, ayrı organ, bütçe ve tüzel kişilikleri bulunan belediye idarelerinde çalışan personeldir. Bunlar, Devlet Memurları Kanunu kapsamında bulunmaktadır.

4) İktisadi Devlet Teşekkülleri Personeli

Bunlar, tüzel kişiliğe sahip ekonomik nitelikte kuruluşlardır. Toprak Mahsulleri Ofisi, Ziraat Bankası, Sümerbank, Eti-bank vb. kuruluşlarla, sermayesinin yarısı devletçe verilen ve özel kanunlarla kurulan banka ve teşekküllerdir, özel kanunların verdiği yetkiyle kurulan Denizcilik Bankası, PTT, DDY gibi kuruluşlar da bu sınıfa girer.

5) Köy Personeli

Köy tüzel kişiliklerine bağlı olarak çalışan personeldir. Köy bütçelerinden aylık alan personel çok sınırlıdır. Köy katipleri küçük köylerde devamlı bir memur değildir. Bazen birkaç köyün işini birlikte görürler.

E. Ülkemizde Devlet Personelinin Sayısı ve Dağılışı

18. yüzyılın sonunda özellikle 19. asrın ilk yarısında bilimsel alandaki yeni buluşların endüstriye uygulanması sonucu devletin ekonomik yaşantıya girişimi artmıştır. Bunun sonucu olarak yeni yeni örgütler kurulmuş ve kamu personeli sayısında büyük bir artma baş göstermiştir. Bu artış diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de etkisini göstermiş ve bugüne kadar da memur sayısı yıldan yıla artmıştır.

1931 yılında Türkiye nüfusu 14 milyon dolayında iken 104.000 memur vardır. 141 kişiye bir memur düşmektedir. 1963 yılında nüfus 30 'milyona yükselmiş memur sayısı 449.000 olmuştur. 65 kişiye bir memur düşmektedir. 1998 yılında Türkiye nüfusu 65 milyonu geçmiştir. Memur sayısı iki milyonu geçmiş ve her otuz kişiden biri memurdur.

Ülkemizde devlet memurları hakkında yeterli araştırmalar yoktur. Ancak Devlet Personel Başkanlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü, personelin kadro ve aylık durumu, mesken durumu, geçim durumları, öğrenim derecesi, sınavlı sınavsız memuriyete giriş, gündelikli, ücretli çalışanlar hakkında çok yararlı istatistikler çıkarmaya başlamıştır. Türkiye'de zaman zaman devlet memurlarının

çok olduğundan, işsizliğinden ve kadın memurların örgü, dikiş yaptıklarından söz edilir. Aslında Türkiye'de devlet memurları sayısı diğer ülkelere oranla çok değildir. Ancak memurların dağılışı bakımından dengesizlik vardır. Bazılarının çalışma saatinin dışında dahi işi çok olmasına karşılık, bazıları çalışma saatlerinde işsizdir. Bütün bakanlıkların üstünde öyle bir örgüt olmalı ki, bu dengesizliği giderebilsin. Bütün kadroların zaman zaman gözden geçirilmesi gerekir. Devlet Personel Başkanlığı personelle ilgili araştırmaları yapmak ve personel ile ilgili sorunları incelemek amacı ile kurulmuş bir örgüttür.

Kamu personelinin öğrenim durumu ve geldikleri ailelere göre de bazı araştırmalar yapılmıştır. Bu araştırma sonuçları, Cumhuriyetten bu yana köylü veya fakir bir kimsenin çocuğunun devletin en yüksek kademesine kadar yükselmek olanağını bulabildiğini göstermektedir. Özellikle devlet burs vererek veya yatılı sistem yolu ile öğretimi teşvik etmiş, fakir ve kimsesizlerin yetişmesine fırsat hazırlamıştır. Aslında fırsat eşitliğinin temeli de bu uygulamalara dayanmaktadır. (TORTOP, 1999; 32).

II. MEMUR HUKUKUNDA KAYIRMA VE LİYAKAT SİSTEMLERİ

Toplum düzeni hiçbir zaman yönetimsiz veya yönetsel faaliyetler olmadan varlığını koruyamaz ve sürdürülemez. Bu nedenle de yönetimin işleyişi, her şeyden önce sürekli ve düzgün olmalıdır. Yönetimin ve işlevinin bağlı olduğu bu süreklilik ve düzgünlük temel ilkeleri, bütün öğelerine ve işlerine yansıtılarak, tüm ilgililerin görev, yetki ve usullerin, araç ve gereçlerin hukuki nitelik ve durumlarında sınırlayıcı, kısıtlayıcı yada geniş, üstün ve ayrıcalıklı bir takım özellikler yaratır. Kamu görevlilerinin diğer işçi ve özel hizmetlilerden farklı olan statüleri bunun örneğidir.

Bu bakımdan Personel Yönetiminde ve Personel Hukukunda temel yaklaşım, seçilecek sistem ve getirilecek kuralların ne olması gerektiği önem kazanmaktadır.

Memur hukukunda uygulama alanı bulmuş iki sistemden söz etmek mümkündür. Bunlar; Kayırma ve Liyakat Sistemleridir.

A. Kayırma Sistemi

"Kayırma sistemi", Türkçe'ye, siyasal kayırcılık veya ganimet yada siyasal yağmacılık sistemi şeklinde çevrilen "Spoils System"i yahut "Patronage"i, "Favouritism"i ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Uygulamada, bu sistem, memurluğa giriş ve ilerleyişte, hem siyasal kayırmanın, hem memuriyetlerin bir savaş ganimeti gibi yağmalanmasının, hem siyasal ödüllendirmenin, hem de partizan kadrolar oluşturmanın yolu, yöntemi olmuş; bunların teorik bazını teşkil etmiştir (GÜRAN,1980;85).

Kayırma sisteminin temel felsefesini, amacını, işlevini, ilkelerini, konuyu inceleyenlerin ve uzmanlarının yazdıklarını aktararak açıklayalım...

New York Senatörü William L. Marcy, kayırma sistemini, 1831'de Senato'da da söylediği şu ünlü sloganıyla özetlemiştir:

“Siyasî savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet, savaşı kazananın hakkıdır”

Yukarıdaki tek cümlede ifadesini bulan sistem, “kısaca, memurlukların yeterlikten çok siyasal partilere hizmet ölçüğüne göre bir ödül olarak dağıtılması biçiminde tanımlanabilir. Sistemde egemen olan düşünceye göre, seçimden başarılı çıkan siyasal parti, 'iktidar'a yandaşlarıyla birlikte gelmeli ve onlarla birlikte gitmelidir.”

Sistemin savunucuları, düşüncelerini “demokrasiye hizmet” ve 'bürokrasiyi denetim altında bulundurma' gibi kavramlara dayandırmak istemişlerdir. Onlara göre siyasal yağma sistemi, siyasal partileri ayakta tutan ve dolaylı biçimde demokrasiye katkıda bulunan bir yöntemdir. Demokrasi, siyasal partisiz olmaz. Siyasal partiler ise yandaşlarıyla yaşar. Bir siyasal parti, yandaşlarına verdiği sözü tuttuğu ve onlarda uyandırdığı umut ölçüsünde varlığını

sürdürür. Memurluk kadrolarının partiye hizmet edenlere ödül olarak dağıtılması, partililer üzerinde isteklendirici bir etki uyandırır. Bürokrasiyi denetim altında bulundurma düşüncesine gelince, bu konuda asıl kaygı, memurluğun bir uğraş (meslek) haline gelmesinin ortaya çıkaracağı sakıncalardır. Bu sakıncalara göre, uzun süre memurlukta alıkonulan bir kimse, zamanla memurluğu bir 'mülkiyet' türü olarak algılamaya başlar. Memurluk kısa sürede özel çıkarların ağır bastığı, halktan kopuk ve kapalı bir sistem durumuna dönüşebilir. Bunu önleyebilmenin bir yolu, memurluk süresini sınırlandırmak, onu en azından siyasi partinin 'iktidar' da kalış süresine bağlamaktır (GÜRAN, 1980;86).

Siyasi partilerin doğuşu ile birlikte, iktidarın partiler arasında el değiştirmesi hallerinde, 'ganimet-spoils' sistemi ile karşılaşırız. Adından da anlaşılacağı üzere, seçim mücadelelerini bir 'savaş' telâkki eden politikacılar, seçimi kazanır kazanmaz, Devlet İdaresini fetheden galip kumandanlar gibi 'ganimet' sistemini uygulamayı bir zafer hakkı saydılar, iktidara geçen parti, kendisi için sempatik saymadığı kamu görevlilerini, eski rejimin veya partinin memuru olduğunu ileri sürerek, görevden uzaklaştırdı. Yerlerine kendi parti mensuplarını veya taraftarlarını veya yakınlarını getirdi.

Bu sistemin lehinde olanların dayandıkları esas fikir şudur: memurlar, özellikle yüksek yöneticiler, bir siyasi partiye mensup oldukları zaman, o parti iktidara gelip de uygulayacağı politikalar yasama organından 'güven' alınca, yani memleketin o yeni politika ile yönetilmesi istenince, daha canla başla çalışır, o politikanın başarısı için ellerinden geleni yapar, ödevlerinin gerektirdiğinden fazla fedakârlık gösterirler.

Kayıрма sistemi, iki ana unsuru içeriyordu: Memuriyetlerin, iktidarlara birlikte dönerek değişmesi ve son denece siyasileşmiş personel sistemiyle bürokrasi. Kayırma sisteminde memuriyete giriş, sadece parti ilişkisine değil, ayrıca kişiden gelecekte partizan hizmet beklentisi faktörüne bağlı oluyordu.

Kayıрма sisteminin, geçen zaman ve değişen koşullar sonunda, değişime uğradığını belirten Profesör Duverger, bu sistemin, "orijinal anlamında, seçimleri

kazanan partinin, İdarî kadroları, kendisine yardım edenlere dağıtması gerektiği görüşüne" dayandığını; bugün olumlu yönde gelişmiş, suiistimal sayılan unsurlarından arınmış kayırma sisteminde bile kadro dağıtımının siyasal tercihlere göre yapılması esasının değişmediğini ifade etmektedir (GÜRAN,1980;88).

Kayırma sisteminin açıklanmasını, ayrıntılı bir incelemenin paragraf başlarını aktararak tamamlayalım.

“Tüm vaktini partiye ayıran profesyonel partinin istediği, bir aylık ve işsiz bir memuriyet (sinecure), kendisini asıl faaliyetinden alıkoymayacak, işgal etmeyecek, ismen mevcut olan resmî bir görevdir. Üst derecelerde bu tür kadrolar sayıca çok kısıtlı olduktan başka alt derecelerde, partinin yardımına ihtiyaç duyduğu insan sayısı, bu şekilde yararlanılabilecek kadro miktarının çok üstündedir, öte yandan, partinin, iyi ilişkiler içinde bulunmak istediği baskı ve menfaat gruplarının temsilcileri olanlara sunulmak üzere, uygun, çarpıcı kadrolara da ihtiyacı vardır. Bu kadroların tahsis edileceği kişilerin, aktif partili olması şart değildir; tutum ve kararlarında tutarlı biçimde partiden yana kanısını yaratması yeterlidir. Kayırmanın bu uygulamasında amaç, hedef seçilen grupların üyelerinin gözünde, partinin, kendilerine karşı duyduğu ilginin derinliğini ve samimiyetini, bu suretle ifade etmektir.

Partilerin, profesyonel aktif kadrolar oluşturmak ve seçmen kitlelerini kendilerine çekmek dışında, kayırmaya başvurmasındaki üçüncü ihtiyaç, partideki hiziplerin ve kişisel ihtirasların bölücü etkilerini asgariye indirmektir. Bu işleviyle kayırma, bazen dizgin görevi görmektedir.

Kayırma sistemine, iktidar partisiyle çeşitli ekonomik menfaat ve baskı grupları arasındaki bağların pekiştirilmesi işlevi de verilmiştir. Bu ilişkide, parti, bu grupların oyunu ve parasal desteğini isterken, karşılığında onların görüşlerine sempati besleyen güvenilir parti üyelerini kilit idari makamlara getirecektir.

Sonuç olarak, siyasal kayırmacılık, arzulanan bir şey, iktidarın ödülü ve bu nedenle insanları bir araya getirip çalıştırmanın potansiyel bir aracıdır. Parti

ihtiyaçlarıyla kişilerin bireysel çıkarlarını dikkate alınca, iktidar partilerinin kayırma olanağından vazgeçmesini beklemek, bu sistem daha güçlü etmenlerce bertaraf edilmedikçe veya yerine geçecek daha üstün yöntemler bulunmadıkça, ütöpik bir yaklaşım sayılır (GÜRAN,1980;91).

B. Liyakat Sistemi

Kamu yönetiminde, "liyakat (yeterlik) sistemi" (merit system) kadar, üzerinde ülkelerarası ittifak sağlamış, evrenselleşmiş, bugüne değin pek az değişikliğe uğramış, devam ettirilmesi konusunda bir şüpheye düşülmemiş ve inandırıcı bir alternatifi önerilmemiş kurum bulmak adeta olanaksızdır. Liyakat sistemi, giderek, bir toplumun, yurttaşlarına açık, demokratik yönetime sahip olup olmadığını belirleyen ölçütlerin arasında yer alırken, başka bir deyişle, demokrasiyle yönetimin vazgeçilmez unsuru mevkiine yükselirken; otoriter ve totaliter rejimlerin bile, bir süre sonra, kendi kuralları içinde ve belli boyutlarda olsa da, "İdare çarkını" çevirmek için, çaresiz başvurmak zorunda kaldığı ve başvurmamakta direndiğinde, yıkılışını hızlandıran etmenlerden biri olan, bürokraside ve ülkede, yozlaşmaya, karanlık, kapalı çeşitli biçimde suiistimallerle dolu hayata karşı frenlik görevi yapan bir işlev üstlenmiştir. Liyakat sistemi, toplumda ve İdare'de, eşitliğin, hakkaniyetin, açıklığın, dürüstlüğün, çalışkanlığın, yarışma ve hak etmenin "hukuki" yollardan hakkını arama ve elde edebilmenin, kişilerin siyasal ve diğer sübjektif yargılarından kendilerini arındırarak "kamu yararı" doğrultusunda, objektif ve yansız davranışta birleşmesinin ve benzeri sosyal ve moral kavramlarla ilkelerin güç kazanmasına, yerleşmesine, dikkate alınması gereken ölçüde katkıda bulunma etkisine de sahiptir.

Liyakat sisteminin evrenselliği, başarısı, aranır olması, vazgeçilmezliği ve sapmalar başladıkça hukuksal, toplumsal, siyasal ve sırasında ekonomik sorunları, gerilimleri getirmesi, çok daha işler ve etkin bir kamu yönetimine olanak vermesi sadece kayırma sisteminin, gerek kağıt üstünde, gerekse uygulamada, örneğin Başkan Garfield'in öldürülmesi, İngilizlerin geçen yüzyılda Kırım harbini kaybetmesi gibi sonuç doğurması veya 1800'ün başlarında Doğu Hindistan

Şirketi'nin liyakat sistemine dayalı personel alımının olumlu yankılar yaratması şeklindeki nedenlere bağlanamaz. Bunlar ve benzeri hususlar olsa olsa kamuoyunu ve ilgilileri kayırma sisteminin tamamen iflas ettiği konusunda uyarıcı, bu yargıya varmalarını sağlayan vesileler olabilir. Hatta, liyakat sisteminin gücü, çökmüş, tükenmiş, kanserleşmiş, çürümüş kayırma sistemi deneyimine tepki oluşundan veya kayırmacılığın ret ve istenmemesinden değil, kendisinin sağlıklı, etkin, demokratik, yanıtlayıcı kamu yönetimi için, "akıl için yol birdir" anlamında tek yol olmasından, başarısını bir yüzyılı aşkın süredir, aksi girişimlere karşın kanıtlamış bulunmasından önce, temel felsefesinin, ana ilkelerinin cevap verdiği ihtiyacın gereklerine uygun düşmesinde, özde rasyonel, sağlam ve tutarlı olmasında yatmaktadır. Özellikle, kayırmacılık hastalığından kendisini kurtaramayanların, liyakat sistemini yıkmak, bozmak veya istisnaya çevirmek için giriştikleri çabaların, er yada geç, fakat her zaman sonuçsuz kalması, bazı sonuçlar aldığı da tepkilerle karşılanması sebepsiz değildir; liyakat sisteminin temelindeki harcın, mühendisliğin kalitesindedir. Liyakat sisteminin bir takım sorunları, sakıncaları da var haliyle. Bunların bazıları doğrudan doğruya sistemin kendisinden kaynaklanan, bazıları da, başka kaynaktan veya uygulandığı ortamın koşullarından çıkıp sisteme yansıyan türde. Ancak, hemen belirtelim ki, liyakat sistemini bütünüyle ele alınca, görülmüştür ki, olumlu ve olumsuz yanlarından birinciler, ikincilere kesinlikle ve her zaman ağır basmıştır.

Birleşmiş Milletler uzmanlarının, çeşitli ülkelerde yaptığı incelemelere dayanarak hazırladıkları raporların da tekrarladığı, bu suretle önemine ve özelliğine dikkatleri çektiği iki husus var. Birincisi, vatandaşlar açısından, Kamu Yönetimi, bir araçtır ve diğer araçlar gibi, iyi işleyen bir araç olması gerektiğinden başka, bunun nasıl ve ne amaçla kullanıldığı da önemlidir. İkincisi de bir hayli karmaşık ve teknik nitelik taşıyan Devlet işlerinin yürütülmesinde etkinlik, birinci derecede Kamu Yönetiminde çalıştırılanların yeteneğine bağlı olduğundan, Personel Yönetimi, ana konuyu teşkil etmektedir. Bilindiği gibi, kamu hizmetlerinin organizasyonunun, yöntem ve usullerinin geliştirilmesi hususları da

önemli olmakla beraber, eğer bunları çevirecek, işlerlik kazandıracak, hizmete dönüştürecek personel yeterli ve nitelikli değil ise, diğerlerinin mükemmelliği ve önemi fazla bir anlam taşımayacaktır. Kamu Yönetiminde reform projeleri ancak, kamu personelinin tavrındaki değişme ve yeteneğindeki niteliklerle bağlantılı olarak başarıya ulaşabilecektir. Bu yüzden, Personel Yönetimi, herhangi bir İdari reform programında en öncelikli yeri işgal eder.

Modern Devletin görevleri, "her düzeyde memura şiddetle ihtiyaç göstermekte, işler sınırsız ölçüde çeşitlilik arz etmektedir. Bazı kamu görevleri, memurların, politikaların uygulanmasında ortak olan veya bundan doğrudan biçimde etkilenen öteki kurumlarla (yerel yönetimlerle Devletleştirilmiş işletmeler ve .pek çok örgütlenmiş menfaat gruplarıyla) karmaşık ilişkilerini zorunlu kılmıştır. Bu tür görevler, pratik yaklaşımı ve müzakerecilik becerisinin yanında, görüşülen konuda ve ilgili tarafların sorunlarıyla çıkarları hakkında köklü bilgi sahibi olmalarını gerektirir. Örneğin, ekonomik alanda, bir çok memur, endüstri dalında bilgi ve piyasa güçleri hakkında da görüş sahibi bulunmalıdır. Ayrıca memurlar, gerek ülkedeki menfaatlerin, düşüncelerin neler olduğundan, gerekse ülke dışındaki pek çok gelişmeden haberdar olmalı; hızla seyreden yeni bilgi gelişmelerini zamanında izleyebildikten başka, bunları uygulayacak yeni teknikleri de edinmelidir. Kısaca, devlet memurluğu, amatörlerin yeri değildir; aksine, bu kadrolara, profesyoneller, memurluğu meslek olarak seçmiş kimseler getirilmelidir (GÜRAN,1980;127).

Nitekim, parlamentolarla hükümetlerin, makro politikalarla meşgul olmasına karşılık, bürokrasi ve onu oluşturan memurlar, insanların günlük hayatlarını etkileyen, önemsiz görünüşüne rağmen, ilgilisi için sırasında hayati değer taşıyan yüz binlerce mikro kararlar alan, yönetim çarkını çeviren kamu görevlileridir.

Öte yandan, bilgili, birikimli, deneyimli bürokrasiye, Devleti yönetmek, politik kararları vermek mevkiinde olanların da, ihtiyacı, hatta bağımlılığı artarak sürmektedir. Çünkü, ülkenin yüz yüze geldiği sorunlar çoğalıp karmaşıklaştıkça,

seçimle göreve gelen siyasal organların, temsilcilerin, bir kaçı dışında, kendi birikimleriyle bu problemlere cevap bulmaları imkansızlaşmış, bürokrasinin getireceği girdilere büyük ölçüde dayanır duruma girmişlerdir. Böylece, siyasal kararların alınmasında, sağlıklı teknik verilerle uzman bilgilere ve amprik analiz yöntemlerine artan oranlarda başvurma zorunluluğu, devlette modern yönetim usulünün bir parçası olmuştur. Seçimle yönetim mevkiine gelenlerle memurlar arasındaki uzman bilgi ve birikim açığının devam ediyor olması, birincilerin, ikincilere bağılılığını daha da kaçınılmaz kılmıştır.

Devletin ve bürokrasinin, toplum hayatındaki yerinin artmağa devam ettiği ortamda, “mevcut siyasal ve ekonomik tazyiklere karşı yeterince bağımsız olan ve kamu yararı düşüncesiyle hareket eden yeterli, yetenekli memur kadrosunu cezbetmek, yaratmak ve sürdürmek vazgeçilmez bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır”

Bu ölçeklere ve düzeye gelmiş, bu ihtiyaçlarla, sorunlarla karşı karşıya kalmış ve bunları cevaplandırıp çözümlenmek görevini üstlenmiş bir Devlet için, artık tek seçenek vardır. O da, "liyakat sistemi" üzerine kurulmuş Devlet memurluğu modelini gerçekleştirmektir. Kamu hizmetleri ve memurluk, siyasi iktidar yağmacılarının yetersiz, yeteneksiz, bağınaz, tarafgir, ufuksuz ve açışız, gelecek seçimleri garantilemek hesaplarıyla hareket eden yandaşlarıyla doldurulacak ve yürütülebilinecek “basit” bir kurum değildir ancak, memurluğu meslek olarak seçmiş, yeterli, yetenekli, "profesyonel yapılı" kimselere yer olan bir iştir.

İşte, liyakat sistemi, bu ihtiyacın, kamu hayatında, gelinen bu noktanın, kamu oyunun bu yöndeki istek ve baskısının ürünü olarak ortaya çıkmış, sosyolojik tabanı, bu nedenle hayli sağlam olan bir modeldir.

Aynı ihtiyaç, kamu hayatındaki aynı gelişme, aynı etmenler, bir yanda liyakat sistemini yaratırken, öte yanda, onunla kaynaşık olarak, az önce değindiğimiz gibi, "kariyer İlkesini" de birlikte getirmiştir. Zaten, anılan büyüme ve gelişme aşamasının doğal ve mantiki sonucu, liyakatle kariyer ilkelerinin

kesinlikle ve ancak birlikte uygulanmasıdır. Modern personel yönetiminde, kariyer ilkesinin amacı, yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve hizmette alıkoymaktır. Buna göre, yeterlik (liyakat) ilkesine göre en yetenekli kişileri hizmete almak yetmez, bu kimselere bu hizmet içinde kariyer yapma olanağı da vermek gerekir. Ancak bu yolla yetenekli kimseleri hizmette tutmak ve hizmetin etkinliğini arttırmak mümkün olur.

O halde sonuçta, "liyakat sisteminden, "kariyer ilkesine dayalı liyakat sistemi"ni anlıyor ve ekliyoruz ki, bunlardan sadece birine yer veren personel rejimi, adı ne olursa olsun aslında, bir tür kayırma sistemi uygulaması teşkil edecektir (GÜRAN, 1980;130)

III. TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL REJİMİNİN SORUNLARI

Personel rejimi genel olarak personel ile hizmet arasındaki ilişkileri düzenleyen temel politikaların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür. Personel rejimi, yönetim sisteminin odak noktasını oluşturmaktadır. Yönetim sistemi, içinde yer aldığı toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasal yapı ile yakın ve sürekli bir etkileşim içindedir. Yönetim sistemi açık bir "alt sistem" olarak çevrede meydana gelen ekonomik, teknik, toplumsal, siyasal ve kültürel değişikliklerden etkilenmektedir. Yönetim sistemi ve onun bir parçası olan personel rejimi, çevrede meydana gelen bu tür değişikliklere uyum sağlayabildiği ölçüde etkililik ve verimlilik kazanır (CANMAN,1995;251).

Günümüze kadar Türkiye'de personel rejimi konusundaki güçlüklerin, aksaklıkların, tıkanıklıkların ve darboğazların kaynağı, yönetim sisteminin, ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal yapısında meydana gelen değişim ve gelişmelerin gerisinde kalmış olması gerçeğidir. Başka bir deyişle, yönetim sistemi geniş ölçüde geleneksel yapısını ve özelliğini korumuş, ekonomik ve siyasal modernleşmenin gerektirdiği yapı ve işlerliğe kavuşamamıştır.

Kamu yönetimi sistemi ve onun içinde yer alan personel rejimi 1950'lerde başlayan ve 1960'lardan sonra giderek hızlanan dört önemli değişim ve gelişmenin

etkisi altında kalmıştır. Bunlar, kısaca belirtmek gerekirse, hızlı nüfus artışı, endüstrileşme (ekonomik modernleşme) sürecine giriş, enflasyon ve demokratikleşme (siyasal modernleşme) sürecine giriş, yani çok partili siyasal hayata geçiştir.

Türkiye'de yönetim ve personel reformu çalışmaları, bu yapısal değişimin getirdiği ve ortaya koyduğu sorunlara çözüm bulabildiği ölçüde başarılı olma şansına sahiptir.

Türkiye'de 1950'den günümüze değin geçen son 45 yıl içinde toplumsal ve ekonomik yapı değişikliğinin ortaya koyduğu sorunlar şöyle özetlenebilir:

Hızlı nüfus artışı, bir yandan, kamu hizmetlerinin geniş bir alana yayılmasına yol açmış, bunun sonucunda kamu hizmeti görevlilerinin sayısı artmıştır. Öte yandan, hızlı nüfus artışı sonucunda sağlıksız bir kentleşme olgusu ve işsizlik baskısı kendini göstermiştir. İş imkanlarının nüfus artışının çok gerisinde kalması, devlet memurluğu kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılması zorunluluğunu doğurmuştur. Bu da personel sayısında önemli artışlara yol açmıştır.

1931 yılında 104.115 olan kamu görevlilerinin sayısı, Ekim 1994'te Genel, Katma, Özel Bütçeli Kurumlar, Fonlar, Kamu iktisadi Teşebbüsleri ve Mahalli İdarelerde kullanılabilir kadro sayısı 1.830.366'ya yükselmiştir. 1931 yılında 141 kişiye bir memur düşerken 1990'da 30 kişiye bir memur düşmektedir.

1950'lerde girişilen endüstrileşme çabaları, iki önemli sonuç doğurmuştur: (1) Kamu kesimi - özel kesimi yarışması; (2) Toplu sözleşme düzeni. Nitelikli eleman kullanma konusundaki yarışma, özel kesimin, mesleki ve teknik personeli Devlet kesiminden sağlaması sonucunu vermiştir.

1963'de başlayan toplu sözleşme düzeni, işçilerin mali statüsünde görece olarak önemli iyileşmeler sağlamıştır. Devlet memurları böyle bir haktan yoksun

olduklarından memurluk statüsü ikinci planda kalmıştır. Memurların işçi statüsüne geçmeleri 1980'lere kadar sürmüştür.

Enflasyon, 1939'dan itibaren İkinci Dünya Savaşı ile birlikte başlamış ve toplumumuzun sürekli özelliği olmuştur. Memurların mali statüsüne ilişkin yasal düzenlemelerle enflasyon arasındaki yakın ilişki her zaman söz konusudur.

Enflasyonun etkisi iki noktada kendini göstermiştir: (1) Ana ücret rejiminden kopmalar olmuştur. (2) Kariyer sisteminin geliştirilmesi düşüncesi ikinci planda kalmıştır.

Tüm çabalar, personel sistemini geliştirmekten çok, hayat pahalılığını geriden izleme doğrultusunda olmuştur.

1950'lerde girilen çok partili yaşamın personel rejimi açısından iki önemli olguya yol açtığı görülmüştür: (1) Siyasal partiler, ülkedeki artan işsizlik baskısından kaynaklanan "işsizliğe çare olarak devlet memurluğu kadrolarının kullanılması" olgusundan yararlanarak Devlet kadrolarının doldurulmasında etkili rol oynamışlardır. Bunun sonucunda, yeterlik ve kariyer ilkesinin zorlandığı görülmüştür. (2) Yönetimin-Siyasallaşması olgusu: Çok partili siyasal yaşam, yönetimi geniş ölçüde etkilemiştir. Bu etki, iki noktada dikkati çekmiştir. Bunlardan biri, kamu görevlilerinin "atama ve nakillerinde" siyasal partilerin ve politikacıların etkililiğinin artışıdır. İkincisi ise, üst kademe yönetim yerlerine yapılan atamalarda "siyasal yakınlık" ölçütüne, "yeterlik" ölçütüne oranla daha fazla yer verilmiş olmasıdır. Bunun sonucu olarak da, kariyer ve yeterlik ilkeleri zorlanmıştır.

A. Kamu Personel Rejiminin Zorlanan ve Aksayan Yönleri

Türk kamu personel rejimi, yukarıda belirtilen gelişmelere ayak uyduramamış, büyük güçlüklerle ve darboğazlarla karşılaşmıştır. Eklèmeler, düzenlemeler ve uygulamalar, sistemi büyük ölçüde işlemez hale getirmiştir.

Personel rejiminin aksayan yönlerini şöyle sıralamak mümkündür;

1. Yeterlik (liyakat) ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması,
2. Kariyerleri geliştirme düşüncesinin gerçekleştirilememiş olması,
3. Kamu kesiminde ücret dengesinin kurulamamış olması,
4. İhtiyaçları karşılayacak bilimsel bir sınıflandırmanın yapılmamış olması.
5. Personel rejimini kanunlarla düzenleme ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması.
6. Profesyonel bir yönetici sınıfın kurulamamış olmasıdır. (CANMAN,1995;253)

Bunları kısaca açıklayalım:

1) Yeterlik İlkesi

Çağdaş bir personel rejiminin temelini oluşturan "yeterlik" ilkesine işlerlik kazandırılmamış olmasının nedenleri şunlardır:

- Kurumsal düzeyde insangücü (personel) planlaması yapılmamış olduğundan, personel alımı gerçek ihtiyaçlara dayandırılmamakta, bu yüzden iş yükü ile kadrolar arasında kopukluk olmaktadır. Kadro artışını doğuran en önemli etmen, memur kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılmış olmasıdır.

Bu duruma bir çözüm olmak üzere, kamu kesimindeki kadroların ihdasında uyulacak usulleri belirten 13 Aralık 1983 tarihli ve 190 sayılı "Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" çıkarılmış, buna dayanılarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının kadroları, sınıf, derece, unvan ve sayı belirtilerek 16 Ağustos 1984 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden ihdas edilmiş, düzenlenmiş, kullanılmak üzere serbest bırakılan ya da bloke edilen kadrolar belirtilmiştir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu Kararıyla, açıktan memur alımı Başbakanlığın iznine bağlanmıştır. Böylece, kadro şişkinliklerinin önü alınmak istenmiştir.

- Boş kadrolar, yeterli biçimde duyurulmamıştır. Başvuru için verilen süreler kimi zaman yasal süreden kısa tutulmuş, duyurular düşük tirajlı yayın

organlarında yayımlanmak suretiyle başvurma imkanı kısılmıştır. Öte yandan, uygulamada duyurma, yalnızca giriş derecesindeki kadrolarla sınırlandırılmıştır.

- Kamu hizmetine almada sınav ilkesi gereği gibi işletilememiştir. Hizmete almada "aracılık" ağır basmıştır. Aracılığı, siyasal partiler, kişiler ve bürokrasinin kendisi yapmıştır. Sınav işlerinin amatör kimselerin elinde bulunması, uzmanlık gerektiren bu işin yürütülmesinde ve sonuçlandırılmasında aksaklıklar meydana getirmiştir. Kurum ve kuruluşların personel birimi sorumluları sık sık değiştiğinden sınavlar konusunda uzmanlaşma gerçekleştirilememiştir. (CANMAN,1995;253)

-Yükselmelerde yeterlik ilkesine uyulmamıştır. Halbuki, yükselecek kişilerin her şeyden önce yeterlik değerlendirilmesi sonuçlarına dayanılarak belirlenmesi gerekir.Yürürlükteki sicil sistemi, personeli geliştirici olmaktan uzak bir nitelik taşımaktadır. 29 Kasım 1984 tarih ve 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, genel bir sicil yönetmeliği hazırlanmasını, bu yönetmelikte, değerlendirmenin not (puan) usulüne göre yapılmasına dair hüküm bulunmasını öngörmektedir. Yönetmelik yayımlanmıştır ve uygulanmaktadır. Yükselme sınavları uygulama alanı bulamamıştır. Devlet Memurları Kanununun 68. maddesinin (B) bendi hükümlerine göre yapılan atamalar, son 20 yıl içinde kıdem ilkesini bir yana iten ve öznel değerlendirmeleri ön plana çıkaran bir uygulamaya dönüşmüştür. Bu maddenin anılan (B) bendi hükmü, kariyerlerin gelişmesini engelleyici bir hükümdür; çünkü, bu hüküm yalnızca Devletin nitelikli eleman bulmakta ve tutmakta sıkıntı çektiği hizmet sınıflarını değil, bunlar dışındaki hizmet sınıflarını da -Öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfı hariç- kapsamakta, yüksek öğrenim gördükten sonra/ özel kurumlarda ya da serbest çalışılan sürelerin 3/4 ünün (6 yılı geçmemek üzere) Devlet Hizmetlerinde geçmiş gibi değerlendirilmesini hükme bağlamaktadır.

- Yeterlik ilkesinin en çok zorlandığı noktalardan biri de, yüksek yöneticilik mevkilerine yapılmış olan atamalardır. Bu atamalarda, DMK. md. 68'deki "nitelik" şartına uyulmamış ve daha çok "siyasal yatkinlik" ölçütü

uygulanmıştır. istisnai memurlukların da kapsamı genişletilerek yönetimin siyasallaşma süreci hızlandırılmıştır. Bütün bunlar yeterlik ilkesinin zedelenmesine, işlerlik kazanamamasına neden olmuştur.

2) Kariyer İlkesi

657 ve 1327 sayılı kanunlarla getirilen, bugün yürürlükte olan sınıflandırma yapısı, kariyerlerin gelişmesine elverişli değildir. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, birbiriyle ilişkisi olmayan ve farklı nitelikte türlü kariyer gruplarını içermektedir. Bu sınıfta, yönetim, büro, yürütsel vb. hizmetleri gören devlet memurlarına yer verilmiştir. Üstelik, kanunda yer alan "diğer sınıflara girmeyen devlet memurlarının da bu sınıfta yer alacağını" belirtilmesi, hem çağdaş sınıflandırma anlayışı ile bağdaşmaz, hem de kariyerlerin gelişmesini önleyici bir hükümdür. Böyle bir düzenleme ile bu sınıf içinden kariyerlerin türetilmesi imkansız duruma gelmiştir. Oysa, "kariyer" kavramı, giriş ve yükselişin kariyer mensuplarının denetimi altında bulunduğu, genç yaşlarda girilen ve ömür boyu sürecek bir meslek yapısını ifade eder. (CANMAN,1995;254)

Kazanılmış hak aylık derecesi üzerinde bir göreve atanma hakkındaki hüküm de (DMK. Md. 68/B) kariyer ilkesine ters düşmektedir; kariyerlerin gelişmesini engelleyici niteliktedir. 1327 Sayılı Kanuna ilişkin "İntibak" uygulamaları da kariyer kavramını temelinden alt – üst etmiştir.

3) Ücret Dengesi

Bugünkü ücret sistemi, iç ve dış denge unsurlarından yoksundur. Bu iki unsur, ücretin temel belirleyicileridir.

Dış denge, kamu kesiminde ödenen ücretlerin özel kesimde benzer işlere ödenen ücretlerle karşılaştırılabilir olmasıdır. Uygulanan ücret rejiminin böyle bir özelliği yoktur.

İç denge ise, kamu kesiminde değişik meslek gruplarına ödenmekte olan ücretlerin kendi aralarında karşılaştırılabilir olmasıdır.

Böylece, iç ve dış denge öğelerinden yoksun aylık ve ücret sisteminin adil ücret ilkesi ile uzak - yakın bir ilişkisi yoktur. Öte yandan, ilk defa 1327 sayılı Kanunla, katı rütbe sistemini yumuşatmak üzere getirilen "zamlar ve tazminat" adı verilen yan ödemeler düzeni, birlik ve bütünlük ilkesini çok sarsmıştır. Yan ödemeler düzeninin, sağlam, nesnel ve tutarlı ölçütler geliştirilmediğinden idari takdire geniş imkan tanınması, memurluk statüsünün özü olan "güvence" ilkesine ters düşmektedir. Öte yandan, hizmetin ödüllendirilmesi gerekirken kişi ve diploma ödüllendirilmiştir (CANMAN,1995;255).

4) Sınıflandırma

Kamu hizmetine ilişkin olarak 1327 sayılı Kanunla getirilen 8 sınıfın sayısı, daha sonra 1897 sayılı Kanunla 1975'te 10'a çıkarılmıştır. Tüm kamu görevlerini bu kadar az sayıda sınıf içinde toplamak imkansızdır. 1897 sayılı kanunla tesis edilen sınıfların dayandığı ölçüt, pek açıklık olmamakla birlikte, geniş kapsamlı bir sınıflandırmaya gidildiğinden "ortak meslek nitelikleri"dir. Örneğin, Genel idare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, Yardımcı Hizmetler böyledir. Bunlardan Genel idare Hizmetleri Sınıfında nitelikleri birbirinden farklı meslekler bir araya getirilmiş olduğundan ortak yön bulmak imkansızdır; bu durumu bilimsel ve çağdaş bir sınıflandırma anlayışı ile bağdaştırmak mümkün değildir.

Sınıflara gireceklerin belirlenmesinde başvuru, "meslekleriyle ilgili görevleri fiilen İfa etme" koşulunda açıklık yoktur. Sınıflandırmaya ilişkin hükümler, memurların sadece kendi meslekleriyle ilgili görevlerde istihdamını zorunlu kılacak bir yaptırımdan yoksundur. Bu ise, "yerinde istihdam" ilkesinin gerçekleşmesini engelleyici niteliktedir.

Girişte ve memuriyet sırasında kimi meslek mensuplarına kanunla "ortak hükümler" bölümünde (DMK Md. 36/11) tanınmış olan ayrıcalıklı durum da, sınıflandırmaya ilişkin önemli bir başka sorundur. Kanunun, bu mesleklerin tercihiinde kullandığı kriterler belirsizdir. Bilimsel bir sınıflandırma yapılmadan,

görevlerin göreceli güçlük ve sorumluluk dereceleri belirlenmeden, bu gibi ayrıcalıklar tanınması, meslekler arasında bir yarışmaya yol açmıştır.

Muhtelif tarihlerde çıkarılan Yetki Kanunları, kapsamına "sınıflandırma"yı da aldığı halde, yetki süresi içinde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler, Devlet Memurları Kanunu'nun sınıflandırmaya ilişkin maddelerinde herhangi bir yeni düzenleme ve değişikliklik yapmamıştır.

5) Personel Rejimini Kanunlarla Düzenleme İlkesine İşlerlik Kazandırılmamış Olması

Bilindiği gibi, 1971 tarihli ve 1589 sayılı Yetki Kanunu, Devlet Memurları Kanunundaki boşluk ve tutarsızlıkları gidermek, sağlıklı bir kadro piramidini gerçekleştirmek ve ücret rejimindeki eşitsizlikleri gidermek amacıyla çıkarılmıştır. Bu kanuna dayanılarak Bakanlar Kurulunca 11 adet kararname çıkarılmıştır. Bu kararnamelerle yapılan düzenlemeler, görüş ve isteklerin değerlendirilmesinde ortak bir ölçüt saptanmadığından tatminkar olmamıştır.

1984 tarihli ve 2999 sayılı Yetki Kanunu ise, memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkililiği artırmak, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacıyla Bakanlar Kuruluna 1984 mali yılı sonuna kadar geçerli olmak üzere Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Bakanlar Kurulu 1984 mali yılı sonuna kadar 3 adet Kanun Hükmünde Kararname çıkarmıştır. Bunlardan ilki, 199 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olup, Devlet Memurları Kanununun 2595 sayılı Kanunla değişik 68. maddesinin (B) bendinin yeniden düzenlenmesine ilişkindir. Anılan Kanun Hükmünde Kararname, ilk dört dereceye yapılacak atamalarda gerekli en az hizmet süresini kısaltmış, daha önceki düzenlemelerdeki gibi, öğretim ve eğitim hizmetleri sınıfını kapsam dışında tutmuş, kariyerlerin gelişmesini engelleyici nitelikte daha önce sözü edilen bir hüküm getirmiştir.

26.6.1984 tarih ve 242 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 29.11.1984 tarih ve 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 24.12.1984 tarih ve 244 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Devlet Memurları ile Diğer Kamu Görevlilerine İlişkin Kanunlarda yaptığı değişikliklerle bunların mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmaya çalışmıştır.

1984 yılı içinde çıkarılan bu kararnameler, yeterli ve adil bir ücret düzeyi sağlamadığı gibi, sınıflandırmaya ilişkin sorunlara da bir çözüm getirmemiştir. 90'lı yıllarda çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin de, sınıflandırma, ücret ve diğer sorunlara kalıcı bir çözüm getirdiği söylenemez.

Genel bir kaniya ilişkin olarak, Yetki Kanunlarına dayanılarak memur hukukunun kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi girişiminin olumlu sonuç verdiğini söylemek oldukça güçtür. (CANMAN, 1995;256).

6) Profesyonel Bir Yönetici Sınıfın Kurulamaması

Türkiye'de demokratikleşme sürecinde siyasal iktidar değişiklikleri, üst kademe yönetimde istikrarsızlıklara neden olmuştur. Bu istikrarsızlıklar, yönetimin hiyerarşisini etkilemiştir. Bunun kamu hizmeti açısından olumsuz sonuçları görülmüştür.

Siyasal iktidar değişikliklerinden etkilenmeyecek “profesyonel” bir yönetici sınıfın oluşturulması, bu güne kadar gerçekleştirilememiştir. Bunda, üst kademe yönetici mevkilerine “siyasal yatkınlık” ölçütüne göre atama yapılmak istenmesinin büyük rolü vardır (CANMAN, 1995;257).

B. Yerel Yönetimler Özelinde Kaliteli Personel Sorunu

Toplumsal gelişme sürecinde kurumların ve ekonomilerin karşısına değişen ve çeşitlenen sorunlar çıkmaktadır. Ortaya çıkan sorunlar çok karmaşık bir yapı arz ettiği için bu sorunları aşmada belli organizasyonlar geliştirilmektedir. Bu gelişme yanında organizasyonlarda çalışanların da nasıl daha iyi motive edileceği ve organizasyon içerisinde etkin bir şekilde istihdam edileceği araştırma

konusu olmaktadır. Günümüzdeki gelişmeler içerisinde bu sürecin personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine doğru bir evrim geçirmesi şeklinde yorumlanırsa bugün kamu sektöründe de bu gelişmenin göz ardı edilmemesi gerekmektedir .

İnsan kaynakları fonksiyonunun doğası ve rolü geçen 40-50 yıl içinde çok hızlı gelişim ve değişim göstermiştir. Hem teknolojik hem de kavramsal açıdan bu değişiklik, diğer geleneksel personel fonksiyonlarında gözlenen gelişmelerden daha fazla olmuştur. İnsan kaynaklarının fonksiyonunun karmaşıklaşması, organizasyon içindeki rolünün artmasına ve alınan kararları geçmişte olduğundan daha çok fazla etkilemeye başlamasına neden olmuştur.

Dünyada birçok kuruluşta yaşanan acı gerçek, çalışanların büyük bölümünün, çalıştıkları kuruluşların kendilerine önem verdiklerine ve onlara sahip çıktıklarına inanmalarıdır. Bu durum da birçok insanda çalışma kapasitesini tam olarak kullanma isteğini yok etmekte ve ancak günü kurtarma anlayışının yerleşmesine yol açmaktadır. Bu nedenle, her yerel yönetimde insan kaynağı yönetimi konusunda bir bakış açısı ve strateji geliştirme gereksinimi doğmaktadır. Çalışanlarının kendilerinden beklenenin en iyisini yapabilecekleri bir ortamı yaratma konusunda nasıl bir yaklaşımın benimsenmediği ortaya konularak, buna ilişkin strateji ve kararların oluşturulması gerekmektedir. (YALÇINDAĞ, 1985;72)

Türkiye'de özellikle belediyelerde bilgili ve yetenekli elemanların çalıştırılması bakımından; seçme, işe alma, değerlendirme, yükseltme ve insan gücü planlaması gibi konularda çağdaş insan gücü kaynağının yönetimine ilişkin uygulamaların yetersizliği bilinmektedir. Ayrıca belediyelerde siyasal güdülerle gereksiz personel istihdamı uygulamaları da yaygındır.

Öte yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Memurun Muhakematı Kanunu'nun yerel yönetimlere uygulanması, personelden istenen verimin elde edilmesini önleyici etkiler yapmaktadır.

Bu bakımdan yerel yönetimler açısından insan kaynağı yönetimi, buralarda çalışan insanlarla genel olarak ve onların bir organizasyon olarak, yerel yönetim içinde kendi aralarındaki ilişkileriyle de özel olarak ilgilidir. Yerel yönetimlerde insan kaynağı yönetiminin ana amaçlarından birisi, kadın erkek tüm çalışanları etkin bir çalışma ortamında bir araya getirmek ve onların yerel yönetimin halka götürdüğü hizmetlere en iyi biçimde ve en yüksek düzeyde katkıda bulunarak, çalıştıkları yönetimleri başarılı kılmalarına olanak sağlayabilmektir. (EMREALP,YILDIRIM, 1993;40).



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETİM SİSTEMLERİ VE KAMU PERSONEL REJİMİ BAĞLAMINDA YERELLEŞME OLGUSU

Günümüzde yerelleşme tartışmaları ve yerel yönetim reformları, son iki yüzyıldan bu yana yapılan düşünce araçları ile yapılamamaktadır. Yerel yönetim reformları ve yerelleşme, bundan böyle ulusal dinamiklerle birlikte küresel dinamikleri de hesaba alarak düşünülme ve geliştirilme zorundadır. Bu zorunluluğun, ulusal amaçları gerçekleştirecek doğrultuda yerine getirilmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle, küresel dinamiklerin açık ve sağlıklı bir şekilde analiz edilmesi ve bu süreci ulusal çıkarlar açısından yönlendirme gücünün elde tutulması gerekmektedir.

I. KÜRESELLEŞME DÖNEMİNDE YERELLEŞME

Küreselleşme, yoruma bağlı olarak farklı anlamlar yüklenebilen, içeriği ve hem günümüzde hem gelecekte yerel yönetimlerin konumunu ve işlevini değiştirme etkisi nedeniyle, yerel yönetim üzerine yapılan çalışmalarda üzerinde durulması gereken önemli bir süreçtir.

Tanım:

Yerel yönetimler, 19. yüzyıldan bu yana ulus – devletin referans noktası olarak yer aldığı devlet bütünleri içinde tartışılmış ve yeniden düzenlemelere bu bütün içinde konu olmuştur. Son iki yüzyıl boyunca yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetimle ilişkileri ekseninde inşa edilmiştir. Yeni yüzyılda bu geleneksel temel, değişme eğilimine girmiştir. Küreselleşme, ulus – devletin yetki ve egemenlik alanını değiştirerek yeniden belirlemeye zorlamaktadır. Bu doğrultuda, ulus – devlet yetkilerinden bir bölümünün ulus – devlet – üstü kurum ve mekanizmalara doğru devri talep edilmektedir.

Ulus – devletler, tanımlarını asıl olarak merkezi yönetim ağırlıklı örgütlenmelerinden alan yapılardır. Bu özellik son iki yüzyıl boyunca, yapı ister

federal, ister üniter olsun, devletin tümü için geçerli olmuştur. Küreselleşme süreci, ulus – devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya da müdahaleyi gündeme getirmekte ve ulus – devlet içindeki merkezi – yerel dengesini ademi merkezîyetçilik ilkesi temelinde ve onun lehine yeniden düzenlemeyi talep etmektedir. Bir başka deyişle küreselleşme sürecinin gerçekleşme araçlarından biri de yerelleşme süreci olmaktadır.

Günümüzde, merkezîyetçilikten uzaklaşma, idare hukukunun tanımlandığı üç anlamda da talep edilmektedir:

- Hiyerarşik yapılarda üst kademedan daha alt kademeye yetki devri;
- Merkezden taşraya yetki aktarımı ya da yetki genişliği;
- Merkez–taşra yönetiminden yerel yönetimlere yetki göçerimi ya da desantralizasyon.

Sorunlar:

Küreselleşme süreci, yerelleşme politikaları kapsamında kimi yapısal özelliklere sahiptir; bu yapısal özellikler bazı sakıncaları da beraberinde getirmektedir.

“Modern yerelleştirme yaklaşımı, devlet örgütlenmesinde ademi merkezîyetçilik ilkesini temel ilke olarak kabul etmektedir”

Küreselleşme çağının yerelleştirme anlayışı, merkezîyetçilik ilkesi yerine ademi merkezîyetçilik ilkesini temel saymaktadır. Devletin ademi merkezîyetçi ilkeye göre örgütlenmesi, değişik ülkeler için değişik sonuçlar yaratan bir tercihtir. Bu ilkeye göre örgütlenme, bazı ülkelerde mikro milliyetçi ve dinsel mezhep tabanlı örgütlenmelerin yaygınlaşması anlamına gelebilmektedir. Üst ulusal kimliklerde birleşmiş çeşitli toplulukların bu kimlikleri reddetme eğilimi, ulus- devlet yapısını hem gelişmiş hem gelişmekte olan ülkelerde tehdit etme potansiyeli ile ortaya çıkmıştır.

“Modern yerelleştirme kavramı, yerel yönetimleri güçlendirmeyi son amaç olarak değil, son amaca gidişte bir ara amaç olarak benimsemektedir”

Küreselleşmenin başarısı, belki bir çelişki gibi görünmekle birlikte, yerelleşme süreci ile birlikte yürütmesine bağlıdır. Klasik anlamda, yerelleşme (desantralizasyon), ulus – devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder; bu anlamda yerelleştirme, yerel yönetimlerin ulus – devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, modern anlamdaki yerelleşme teriminin çeşitli uygulamalarıdır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları ile güçlendirilmekte ancak asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır. Modern anlamda yerelleştirmenin yöneldiği bu hedef, onu klasik anlamda yerelleştirmeden ayıran en önemli özelliklerden biridir.

“Yerel yönetimler arasındaki farklılıklar ve bu kurumların yapısal yetersizlikleri, kaynak kullanımında etkinlik sağlamayı güçleştirmektedir.”

Yerelleşmenin öncelikli özneleri olan yerel yönetimler, hem toplumsal yapı hem örgütlenme gücü bakımından çeşitli yetersizlikler içindedir. Birbirinden farklı gelişmişlik düzeylerine sahip olan, yeterli gelişmiş iş gücünü istihdam etme bakımından uygun büyüklüklere sahip olmayan yerel yönetimlerin, başlıca sosyal ve ekonomik görevleri üstlenmeleri, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında önemli darboğazlar oluşturabilmektedir.

“Yerel bakış açısı, küresel iş stratejileri karşısında yeterli pazarlık ve direnç gücüne sahip değildir.”

Yeterli donanıma sahip olmayan yerel yönetimler, işbirliği yapmaları hedeflenen sivil toplum örgütlerini ve şirketleri kamu yararına yönlendirme kapasitesine sahip değildir. Oysa küreselleşme dönemi, yerel yönetimleri, dünya genelinde iş stratejilerine sahip olan; dünya piyasalarında giderek tekel haline gelen; son yirmi yıldan bu yana transnasyonel olarak adlandırılmaya başlanmış olan şirketler ile doğrudan karşı karşıya bırakan bir dönemdir. Günümüzde Dünya Ticaret Örgütü eliyle geliştirilen çok taraflı yatırım anlaşmaları, yerel hizmetler sektörünü var olan engellerden kurtararak tam liberalizasyonu amaçlamaktadır. Gelişmelere, bağlayıcı kurallara dönüştürülmektedir. Ne var ki, dünya ölçeğinde iş stratejisi ile yerel amaçla sınırlı görüş alanı, aralarında hiçbir denge bulunmayan iki unsurdur. Daha önemlisi bu iki unsur, ulusal görüş alanının ihmal edilmesi anlamına gelmektedir. Ademi merkeziyetçilik esasına göre örgütlenme, bu dengesiz ve ulusal bakış açısından yoksun ilişki karşısında savunma araçları geliştirme olanaklarını daraltmaktadır.

“Modern yerelleştirme kavramı, yerel yönetimlerin hizmet verdikleri kesimin tanımını değiştirmiştir.”

Yerel yönetimler, son iki yüzyıldan bu yana, hizmet verdikleri kesimi yurttaş – yerel halk - hemşeri olarak tanımlamışlardır. Küreselleşme süreci ile birlikte bu kavramların yerine “müşteri” kavramı getirilmiştir. Bu radikal bir değişikliktir: 1) Yerel hizmetler alanını kamu hizmeti etiği içinden çıkarmakta, piyasa etiği içine kaydırmaktadır. 2) Yerel halk ile yerel yönetim arasındaki ilişkiyi ulusal bir kimlik olan yurttaşlıktan ve yerel bir kimlik olan hemşerilikten uzaklaştırmaktadır. Bu bağlılıkların yerine ulusal ve yerel kimliği olmayan , bu kimlikler bakımından nötr olan bir kavram getirerek bağları kurmaktadır. Bu özellik, yerel meclislerin yapısını, yerel yöntemlerin istihdam tarzlarını, yerel yönetim maliyesini, kısaca tüm yerel yönetim sistemini değiştirecektir. Bu değişikliğe hangi yerel parçanın nasıl tepki vereceğini önceden kestirmek güçtür.

“Yerel kamu hizmetleri doğrudan insan ve toplum sağlığını ilgilendiren işlerden oluşur. Bu nedene, bu hizmetlerde hiçbir modele angaje olunmaması

gerekirken, modern yerelleştirme özel sektör işletmeciliğini tek alternatif olarak göstermektedir.”

Küreselleşme süreci yurttaş kavramından müşteri kavramına geçiş ile karakterizedir. Yerel hizmetler, hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri ilkesi üzerine yerleşmeye başlamıştır. Bu ilke, yerel hizmetlerin küresel piyasalara doğrudan açılması ile uyumlu bir gelişmedir.

“Kullanan öder” ilkesi, bireylerin kamu hizmetlerine duyarsızlıklarını önleme, yönetimden hesap sorma tavrı geliştirmelerini sağlama potansiyeli taşımaktadır. Buna karşın, Türkiye’de yerel yönetimler sosyal refah düzeyini artırmak değil, ortak toplumsal yaşamı asgari koşullarda sürdürülebilir kılmak ile görevlendirilmiştir. Sundukları hizmetler, genel toplumsal sağlık ve günlük yaşamın asgari şartlarını karşılayan hizmetlerdir. Bunların fiyatlandırılma olanağı oldukça sınırlıdır; böyle bir zorlama yerel ortak yaşamın asgari şartlarının yerine getirilememesi anlamına gelebilir. Öte yandan, müşteri olarak sınıflandırılmış yerel halk, kaynakların hizmet olarak ödeme gücü olan kesime yönlendirilmesi anlamına gelir. Oysa, son yarım yüzyıldan bu yana yoğun iç göç, kentsel yapılarda önemli eşitsizlikler yaratmış bulunmaktadır. Kaynakların, avantajlı kesimlere yönlendirilmesi, mevcut eşitsizlikleri artırma etkisi yaratabilir. Bu iki temel nedenden ötürü, Türkiye’de yerel hizmetlerin kamusal niteliğinin korunması ve küreselleşme dönemi ile doğan ilkelerin ülke koşullarına uygun bileşimler haline getirilmesi gerekli görülmektedir.

II. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI VE GENEL BİR ELEŞTİRİSİ

Tasarının amacı “Türkiye’nin Avrupa Birliğine tam üyelik hedefi doğrultusunda küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bölgesel entegrasyon çabası, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliklilik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.” şeklindeki ifadeler ile yer verilen Genel Gerekçe

kısımında, küreselleşme sürecinin ortaya çıkardığı yeni döneme ve düzene uyma ve AB'ye uyum olarak belirtilmiştir.

Ayrıca, kamu hizmetlerinin amacını ve temel ilkelerini ortaya koymak, merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki iş bölümünü netleştirmek ve bu yolla tüm kamu yönetiminin bu anlayışa göre yeniden yapılandırılmasının başlangıcının hedeflendiği açıklanmıştır (KYTK Tasarısı, 2003; 88).

Bu kapsamda, yerel ve yerinden yönetim birimlerinin güçlendirilmesi için bakanlıkların taşra örgütünün ortadan kaldırılması, yerel yönetimlerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynaklarının genişletilmesi ve merkezi yönetimlerin fonksiyonlarının sınırlandırılarak her türlü görev ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi öngörülmekte; özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklindeki kamu yönetiminde yaşanan yeni eğitimlerin desteklenmesi için merkezi yapılar yerine yeniden yönetim anlayışı egemen hale getirilmek istenmekte ve kamu hizmetinin piyasalaşması amaçlanmaktadır.

Yerelleşme, piyasalaşma ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla çok uluslu şirketlere açık hale gelme sonucunu doğuracak "Reform Paketi" ile yapılmak istenenlere bakıldığında,

Özetle;

- Yerel asıl, merkez istisna haline getirilmekte,
- Kamu hizmetleri piyasalaştırılmakta,
- Kamu yararı ve kamu hizmeti kavramları ortadan kaldırılmakta,
- Devlet, özel sektör faaliyetlerinden tamamen çekilmek istenmektedir.

Tasarıyla güdelen amaçlar şu şekilde sıralanabilir:

A. Yerelleşme Amacı

Tasarıya göre, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde egemen olan ilkeler şunlar olacaktır:

- Kamu hizmetinde piyasa ilkeleri egemen kılınacaktır. (Yeni yönetim anlayışı ve uygulaması “Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır”)

- Kamu yönetiminin faaliyet alanı, piyasa lehine yasaklamalar ile sınırlandırılmıştır (Md. 5,9).

- Hizmetlerde yerellik ilkesi benimsenmiştir (Md. 9).

- Yasallık ilkesine yeni ortak olarak “standartlar sistemi” getirilmektedir. (Md. 6/b: “Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek”).

Merkezi yönetime getirilen sınırlamalar ve yerel yönetimlerin genel görevli olarak kabul edilmesi, yerelleşme amacını açıkça ortaya koymaktadır.

- Yerel yönetim görev alanını kısıtlayıcı ve yerinden yönetime aykırı hüküm getirilemez (md. 9/5).

- Yerel yönetime verilen görev alanında, merkezi yönetim ayrıca teşkilat kuramaz ve doğrudan harcama yapamaz (md. 9/2).

- Kanunlarla verilmedikçe, merkezi yönetim yeni görev üstlenemez (md. 7/K),

- Merkezi yönetim görevleri dışında kalan tüm görev ve hizmetler (md. 8/1), açıkça bir merkezi kuruma verilmemiş her türlü mahalli – müşterek görev ve hizmetler (md. 7/K) yerel yönetimlere görev olarak verilmiştir.

Tasarı İle; Sağlık, Sanayi ve Ticaret, Bayındırlık ve İskan, Tarım ve Köyişleri Bakanlıklarının taşra teşkilatları İl Özel İdarelerine; Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, var olan personel ve araçları ile birlikte ilgili belediyeye, belediye sınırları dışındakiler il özel idarelerine devredilmektedir (Geç. Mad. 1-2).

Diğer bakanlıkların devir işlemleri en geç 1 yıl içinde, Sağlık Bakanlığının taşra örgütlerinin devir işlemleri için 5 yıllık bir süre öngörülmekte,

şimdilik devredilmeyen kadrolara ait atamaların merkez tarafından yapılmasına devam olunacağı belirtilmektedir.

Yine tasarı ile, piyasada üretilen mal ve hizmetleri üreten kamu kuruluşları kapatılacak ve tasfiye edilecektir (Geçici md. 6).

B. Şirket Gibi Devlet Oluşturma Amacı

Tasarının 1. maddesine göre kamu hizmeti ülkenin kalkınması ve yurttaşların toplumsal fırsat eşitliği ortamına kavuşması amacı taşımamaktadır. Kamu yönetiminin temel işlevi, rekabetçi piyasa şartlarını oluşturarak devletin düzenleyici fonksiyonunu güçlendirmek, piyasa sistemini düzenlemek ve güvence altına almak olarak belirlenmiştir. Kamu yönetiminin varlığı yurttaşlardan alınıp piyasa sistemi aktörlerine dayandırılmakta, “sosyal devlet” yerine “düzenleyici devlet” hedefi benimsenmektedir. Bunun anlamı ise “Şirket gibi bir devlet” oluşturulmasıdır.

Bilindiği gibi 1970’li yılların sonunda refah devleti anlayışı çökmüş, yerine liberal devlet anlayışı geçmeye başlamıştır. Bütçe açıkları borçlanmaya neden olmuş, borç stoku/borçlanma kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemiş ve devletin kamu hizmetlerini gereği gibi sunamaması sonucunu doğurmuştur. Bu sonuç da doğal olarak, adaletsizlik ve yolsuzluk olarak kendini göstermiştir. Bu süreç kamunun görevini yerine getirme, kamu hizmeti sunma yöntemlerinin değişmesini gerektirmiş ve ünlü 24 Ocak 1980 kararları alınmıştır. 24 Ocak kararlarının esası, devlet örgütünün yenilenmesi anlamına gelen serbest piyasa kurallarına göre kamu yönetiminin örgütlenmesi ve devletin piyasa koşullarında faaliyet gösteren firmalar gibi örgütlenip hizmet yapması amacına yöneliktir.

Bu durum; bürokrasinin ortadan kaldırılmasını, vatandaşın bir müşteri olarak görülmesini ve kamu hizmeti anlayışının erozyona uğrayarak, “kamu yararı” kavramının kapsam ve içeriğinin değişmesi anlamına gelmektedir.

Bürokratik örgütlerin mümkün olan en az hiyerarşik kademeye indirilmesi ile esnek istihdam – esnek örgütlenme biçimine dönüşmesi amaçlanmakta, bürokrasinin yapı ve işleyişi amaca göre değişerek yeni bir biçim alması istenmektedir.

Halbuki, ulus devletin esası vatandaşlık anlayışına dayanmakta ve vatandaşa hatta herkese kamu hizmeti anlayışını zorunlu kılmakta iken, müşteri anlayışı, piyasadan ücreti karşılığında mal veya hizmet alanları kapsamakta, yapılan hizmetin ekonomik verimlilik, karlılık amacını hedeflemekte bu da sosyal devletin sonunu getirmektedir.

Merkezi devletin atanmışları olarak bürokrasi, ulus devletin temel direklerinden biridir. Ulus devletin amaçlarını, ideolojisini bürokrasi yaratır ve yaşatır. Törenler, semboller, ritüeller bürokrasinin görevidir. Tasarının hiyerarşik kademeler ve unvanları düzenleyen 28. maddesi ile mevcut yönetim yapımızda yer alan müsteşar yardımcılığı ve genel müdür yardımcılıkları kaldırılmaktadır. Bunun nedeni özel sektör anlayışına uygun olarak tepe yönetimi oluşturmak amacıyla bürokrasinin gereksiz formalite ve kırtasiyecilik engelinden kurtulmak istenmesidir.

C. Denetimden Kaçınma

Tasarı ile denetim sistemi iç denetim ve dış denetim şeklinde ayrılmak suretiyle Sayıştay'a görev verilmektedir.

Tasarının 40. maddesinin 1. fıkrasında düzenlenen “iç denetim kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır.” şeklindeki hüküm ile; denetim sisteminin değiştirilmesi ve mevcut teftiş kurullarında görev yapan denetim elemanlarının atanma biçimi olan “üçlü kararname” sisteminden vazgeçilerek, denetim elemanlarının üst yöneticinin tek başına takdiri ile atama ve görevden alma yetkisine bırakılması, güvenceden yoksun kalmaları nedeniyle iç denetimin keyfiliğe dönüşmesi sonucuna yol açacaktır.

Teftiş ve denetim kurullarının kaldırılması, inceleme ve soruşturmaların, yönetici tarafından atanan “muhakkikler” eliyle yapılmasını gerektirecektir. Bu ise teftiş kurullarının kaldırılması için öne sürülen gerekçelerden kat kat daha fazla sakıncalar taşımaktadır. Müfettiş güvencesine sahip olmayan, inceleme ve soruşturma yapabilmek için gerekli nitelikleri bulunmayan ve yönetici tarafından subjektif olarak, sadece bir olaya mahsus olarak görevlendirilen muhakkiklerden tarafsız ve sorunu çözücü rapor beklemek mümkün olmayacaktır.

D. Devletin Memuru / Hükümetin Memuru Ayırımı

Tasarının 46. maddesi kamu hizmetlerinin görülmesindeki tüm düzenlemeleri değiştirmekte ve “Kamu hizmetleri, memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür.... Diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir. Hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan, bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Ancak bu görevlere yeni bir atama yada görevlendirme yapılmıyaya kadar bu kişiler görevlerine devam ederler. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanırlar...” denilmektedir.

Kamu personel rejiminin değiştirilmesine yönelik bu yaklaşımın ön plana çıkardığı konular, kamu çalışanları sayısının azaltılması, sözleşmeliliğin yaygınlaştırılması ve esnek çalışma ilişkileri ile performansa dayalı ücret olarak belirlemektedir.

Geleneksel yaklaşımda, memurların işverenleri olan devletle çıkar farklılığına sahip olamayacakları varsayılır ve bu nedenle de çalışma ilişkilerinde

bir çatışma olmayacağı düşünülürdü. İktidar halkın temsilcilerinden oluştuğuna göre memurların siyasal iktidar karşısında bağımsız davranamayacakları, genel oyun belirlediği politikadan başka bir politika geliştirmeyecekleri öne sürüldü. Halka karşı sorumlu olan hükümetlerin, memurların tüm eylem ve işlemlerinden de sorumlu olduğu kabul edilir, bu nedenle memurların, hükümetlerin yürütmekle sorumlu oldukları hizmetleri hiyerarşik bir düzen içinde yürütmelerini temel alan çalışma usulleri benimsenirdi.

Ülkemizde de memurların istihdam ilişkileri bu geleneksel yaklaşımla düzenlenmiştir.

Yine geleneksel anlayışa göre kamu hizmeti yapan memur, devlet otoritesini temsil etmekte ve bu otoriteyi kullanmaktadır. Memur, çalışması ile kamu hizmeti ürettiği için ve bu hizmeti üretirken devleti temsil ettiği ve devlet otoritesini kullandığı için özel kesim işçilerinin içinde bulunduğu çalışma ilişkilerine tabi olamazdı. İşte bu yaklaşımla, memurların çalışma ilişkilerinde tabi oldukları kurallar tek yanlı üretilen, çeşitli güvenceler içeren bir statü rejimine bağlanmıştır. Statü temeline dayalı olan bu çalışma rejiminde memurun, başta iş güvencesi olmak üzere, çeşitli ayrıcalıklara sahip olmasına yol açan nedenler yüzünden, yani kamu görevlisi olması nedeniyle, memurun sözleşme özgürlüğüne sahip olmaması gerektiği varsayılmaktadır.

Kamu yönetimi reformu kapsamında öngörülen yeni kamu personel rejimi, çalışanların hak ve özgürlükler açısından en yüksek ortak paydada eşitlenmesini değil, tam tersine memurların istihdam güvencesinin ve sosyal kazanımlarının zayıflatıldığı, işçilerin ise esnek çalışma biçimleri içinde sendikasılaşığı en düşük ortak paydada eşitlenmesini öngörmektedir.

Önerilen yeni sistemde “devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu kamu görevini yürütenlerin dışındakiler iş kanununa göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecektir.” Mevcut “kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması” ise

kaldırılacaktır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması kaldırılırken bu kişilerin ekonomik hak kaybına nasıl uğratılmayacakları belirsizdir.

Kamu hizmetlerinde hizmet kalitesini ve verimliliği artırmada, ücret ve maaşlara ilişkin sorunların çözümünü sağlamada temel yaklaşım, performansa dayalı ücret değil, kamu çalışanlarının vasıflarının yükseltilmesi, sendikal haklarının tanınması ve tüm kamu çalışanlarının vasıf ve kıdemlerine uygun, eşit değerdeki işe eşit ücreti temel alan, aileleri ile birlikte insanca yaşamalarına imkan verecek düzeyde ücret almalarının sağlanması olmalıdır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında önerilen yeni kamu personel rejimi, kamu istihdamı sorunlarının (kadro sayısının belirlenmesi, farklı istihdam şekilleri, sınıflandırma, kariyer ve liyakat, ücret rejimi, sendikal, siyasal haklar, emeklilik, hizmet içi eğitim, siyasilerin kamu personeli üzerindeki etkileri, kayırmacılık) çözümüne yönelik bütüncül bir yaklaşım geliştirmemekte, kamu personeli sayısının azaltılması, sözleşme rejimine geçiş ve esnekleşmeyi (ücret esnekliği dahil) yeni personel politikasının temeli yapmaktadır (KAMU-SEN, 2004; 70-92).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1970’li yıllarda gelişmiş ülkelerde baş gösteren ekonomik bunalımdan çıkış için uluslararası ticari aktörlerin elindeki sermayenin az gelişmiş ülkelere aktarılması zorunluluk haline gelmiştir. Bunun için devletin kamusal alanının daraltılması, bazı alanlardan tamamen çıkartılması koşulları yaratılmaya çalışılmıştır. Bu gelişmeler Amerika Birleşik Devletleri’nde Reaganizm ve İngiltere’de Thatcherizm olarak adlandırılan politikalar ile karşılanmıştır. Bu politikaların üç önemli değişimi içerdiği ileri sürülebilir: Toplumsal bölüşüm düzeninin önemli bir biçimde değiştirilmesi, devletin ekonomiye müdahale biçiminin radikal olarak değiştirilmesi ve bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması.

Küreselleşme yalnızca ekonomik alanda sermayenin ulusal boyuttan, uluslararası boyuta doğru bir değişim geçirmesiyle sınırlandırılmamaktadır. Ekonomik alandaki bu değişimin siyasal, toplumsal ve kültürel alana yansması, diğer alanlarda da küreselleşmenin yaşanmasına neden olmuştur. Siyasal alanda yaşanacak küreselleşme kolayca tahmin edilebileceği gibi sermayenin küreselleşmesi olgusundan bağımsız değildir. Sermayenin küreselleşmesinin sonucu olan ulus-devletin işlevlerini azaltma çalışmaları, siyasal alana yansıyan küreselleşme olgusu olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme süreciyle talep edilen yerelleşme ile ulus-devletlerin iktidar alanları daralırken, onun yerine iddia edilenin tersine halkın değil, uluslararası sermayenin egemenliği yoğunluk ve genişlik kazanmakta, dolayısıyla yalnızca ulus-devlet olgusunun son bulduğu bir dönem başlatılmış olmamakta, yine iddia edilenin aksine demokrasi de sözde kalmaya mahkum bırakılmaktadır.

Ulus-devletin zayıflatılmasına bağlı diğer bir önemli sonuç ve aynı zamanda yöntemi ise kamu yönetimi sistemi içerisinde yer alan yerel yönetimleri merkezi yönetime karşı daha güçlü kılabilecek olan “yerelleşmeye” yönelik adımların artmasıdır.

Kamu yönetiminin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki ana yapıdan oluşmuş olduğu bilinmektedir. Ülkelerin siyasal, yönetsel, toplumsal ve ekonomik yapılarını doğrudan etkileyen bu temel tercihin arasındaki belirleyici faktörler; uzunca bir geçmişten gelen devlet yönetimi gelenekleri, tarihsel ve coğrafi koşullar, sosyo-ekonomik yapı ve ilişkiler, siyasal kültür ve demokratik bilinç düzeyidir. Söz konusu unsurlar, her ülkede ayrı olduğu ve bu anlamda hiçbir ülke birbirine tam benzemediği için, merkezi yönetim ve yerinden yönetim sisteminde de her ülkede farklı uygulamalar ve farklı bileşimler bulunmaktadır.

Türk kamu yönetiminde ve kamu personel rejimi özelinde, mevcut yapısal sorunlar ve bu sorunlara yönelik olarak çözüm arayışları çerçevesinde reform yapılması gerekliliği konusunda tüm toplum kesimleri görüş birliği içindedir.

Ancak bu çözüm arayışları çerçevesinde, modern anlamda “yerelleşme” ile merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşraya, yerel yönetimlerle, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılması, ulus-devlet yapısını ve üniter yapıyı ortadan kaldıracak yönelimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Etnik ve dinsel alt kimlik unsurlarının öne çıkması ile yerel kimliklerin bütünden ayrışma talepleri, yerelleşmenin sonucu olarak belirginleşecek, ulusal kimlik ve çıkarlar önemini yitirecektir. Bu noktada belirtilmesi gerekir ki ülkemiz açısından modern anlamda ulus-devlet olma süreci henüz tam olarak gerçekleştirilememişken, etnik grupları azınlık olarak anlamak ve bu anlamıyla kabul etmek, varolan anlayış ve yerelleşmeyi gerçekleştirmek, ulusal çıkarlarımızı ve bütünlüğümüzü tehlikeye düşürecektir.

Yerel yönetimler genel yetkili olduğunda izin makamı da kendisi olacağından, merkezden bağımsızlaştığı ölçüde devleti de aşan uluslararası alana girebilecek ve ulusal politikaların tersine yabancı kurum ve kuruluşlarla ilişki kurmaya yönelebilecektir. Yerelleşme, teknik ve mali olanakları geniş olan yerel yönetimlerle, aynı olanağa sahip olmayan yerel yönetimler arasında bir ayırım

yaratacak ve bu durumda olan güçsüz yerel yönetimler asgari hizmetler için bile dış yardıma gereksinim duyacak, böylece yeni bağımlılık ilişkileri ortaya çıkacaktır.

Devlet örgütünün yenilenmesi anlamına gelen serbest piyasa kurallarına göre kamu yönetiminin örgütlenmesi ve devletin piyasa koşullarında faaliyet gösteren firmalar gibi örgütlenip hizmet üretmesi, devletin örgütlenme biçimi olan bürokrasinin ortadan kaldırılmasını ve “vatandaş”ın bir “müşteri” olarak görülmesini, “kamu yararı” kavramının kapsam ve içeriğinin değişmesini gerektirmektedir.

Bürokratik örgütlerin mümkün olan en az hiyerarşik kademeye indirilmesi ile esnek istihdam-esnek örgütlenme biçimine dönüşmesi amaçlanmakta, bürokrasinin yapı ve işleyişi amaca göre değişerek yeni bir biçim alması hedeflenmektedir.

Kamu personelinin sayısının azaltılması, sözleşme rejimine geçiş ve esnekleşme, yeni personel politikasının temeli yapılmakta, bu da kamu görevlilerinin istihdam güvencesini ortadan kaldırmakta ve yeni çalışma ilişkilerini ortaya çıkarmaktadır.

Denetim sisteminde öngörülen değişikliklerle, mevcut teftiş kurullarında görev yapan denetim elemanlarının atanma ve görevden alınma yöntemi, denetim elemanlarını güvenceden yoksun bırakacak şekilde yeniden düzenlenmekte; aynı zamanda söz konusu kurullar kaldırılarak denetim, üst yöneticiye bağlı, yeterli donanıma sahip olmayan “muhakkik”lere bırakılmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetiminde denetimsizlik olgusuyla karşı karşıya kalınacağı ortadadır.

Sonuç olarak, kamu yönetiminin ve onun ayrılmaz bir ögesi olan kamu personel rejiminin zorlanan ve aksayan yönleri ortaya konup çözüm geliştirilmeye çalışılırken; ulus-devlet yapısına yönelik küreselleşme olgusunun ideolojik yönüyle tehdit oluşturması göz önünde bulundurulmalı ve ülkemiz gibi emperyalizme karşı bağımsızlık savaşı vererek, varoluşunu tam bağımsızlık temel

ilkesiyle sağlamaya çalışmış bir ülkede yaşanabilecek sosyal sorunlar gözardı edilmemelidir.

“Kamu Yönetimi Reformu” çalışmalarıyla gerçekleştirilmek istenen amaçların; küreselleşme olgusunun, gelişmekte olan ülkeler üzerinde merkezi devletin gücünün kırılması, yerelleştirmenin ileri boyutlara götürülerek yaygınlaştırılması ile ulus-devlet yapısının yıpratılması ana hedefiyle tutarlı bir yönelimde olduğu görülmektedir.



KAYNAKÇA

AKGÜNER, Tayfun, **Kamu Personel Yönetimi**, İstanbul, 1991.

BOZKURT, Ömer, **Kamu Bürokrasisine Sosyolojik Yaklaşım ve Bazı Sonuçlar**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 14, Sayı 2, Ankara 1981.

CANMAN, A.Doğan, **Çağdaş Personel Yönetimi**, TODAİE Yayını No:260.Ankara, 1995.

ÇEVİKBAŞ, Rafet, **Kurumsal Olarak Kamu Yönetimi(Bürokrasi)-Siyasal İktidar İlişkisi ve Sorunları**, Mülkiyeliler Birliği Dergisi (133), Ankara, 1991.

DURAN, Lütfü, **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1993.

EMREALP, Sadun, YILDIRIM Selahattin, **Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları**, İstanbul, 1993.

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1994.

FALAY, Nihat, **Yerel Yönetim Giderlerine İlişkin Determinantlar**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yay. Sayı=2, İstanbul, 1982.

GİRİTLİ, İsmet, **Türkiye'nin İdari Yapısı Kamu Yönetimi Teşkilatı**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1991.

GÜLDİKEN, Nevzat, **İl Özel Yönetimlerinin Örgüt Sosyolojisi Açısından İncelenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, C.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 1987.

GÜLDİKEN, Nevzat, **Örgüt Sosyolojisi Açısından Belediyeler ve Demokratikleşmeye Katkıları**, Doktora Tezi, M.S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1991.

GÖZE, Ayferi, **Sosyal Devlet Sistemi**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1976.

- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, “S” Yayınları, Ankara, 1991.
- GRİNT, Keith, **Çalışma Sosyolojisi**. Çeviren : Veysel Bozkurt, Alfa Yayınları, İstanbul, 1998.
- GÜRAN, Sait, **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İ.Ğ. Yayınları No:2781, İstanbul, 1980.
- HEPER, Metin, **Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi**, Amme İdaresi Dergisi, İstanbul, 1980.
- KELEŞ, Ruşen, YAVUZ, Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983.
- KOCACIK, Faruk, **Çalışma Sosyolojisi**, Dilek Ofset Matbaacılık, Sivas, 2000.
- KOCACIK, Faruk, **Toplumbilim Ders Notları**, Cumhuriyet Ün. Yay. No:92. Sivas 2003.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1968.
- NEMLİ, Arif, **Kamu Maliyesine Giriş**, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yay. 1 Baskı, İstanbul, 1997.
- TALAS, Cahit, **Toplumsal Politika** İmge Kitabevi, Ankara, 1990.
- TEKİN, Fazıl, **Mali Tevzin**, İktisadi ve Ticari İlimler Fak. Dergisi, Eskişehir, 1977.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1991.
- TORTOP, Nuri, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE, Ankara, 1990.
- TORTOP, Nuri, **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.

ÜLKER, Gönül, **Kamu Personel Yönetimi**, Abant İzzet Baysal Üni. Yay. No:2, Bolu,1997.

YALÇINDAĞ, Selçuk, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Ankara, 1975.

1982 T.C. Anayasası

657. Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına İlişkin, Türkiye Kamu – Sen Raporu (11). Türkiye Kamu-Sen, Ar-Ge Yayınları No:9, Ankara, 2004.

