



**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KALKINMA
AJANSLARININ YERİ VE ÖNEMİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Veli OĞUZ

Kütahya-2024

T. C.
KÜTAHYA DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE TÜRK
KAMU YÖNETİMİNDE KALKINMA AJANSLARININ YERİ VE
ÖNEMİ**

Danışman:
Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL

Hazırlayan:
Veli OĞUZ

Kütahya-2024

Kabul ve Onay

Kamu Yönetimi Ana bilim dalında, 202291131010 öğrenci numaralı, Veli OĞUZ'un hazırlamış olduğu “*YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KALKINMA AJANSLARININ YERİ VE ÖNEMİ*” başlıklı yüksek lisans tez çalışması ile ilgili tez savunma sınavı jüri tarafından yapılmış ve adayın tezinin OY BİRLİĞİ ile kabul edilmesine karar verilmiştir.

12/06/2024

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Ret
Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL (Danışman)		
Doç. Dr. Selami ERDOĞAN		
Doç. Dr. Altan Fahri GÜLERCİ		

Onay

Doç. Dr. Eray ACAR
Enstitü Müdürü

Bilimsel Etik Bildirimi

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Türk Kamu Yönetiminde Kalkınma Ajanslarının Yeri ve Önemi” adlı çalışmanın öneri aşamasından sonuçlandığı aşamaya kadar geçen süreçte bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığımı, bu çalışmamda doğrudan ya da dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu beyan ederim.

12/06/2024

Veli OĞUZ

Özgeçmiş

İlköğrenim, ortaöğretim ve liseyi Adana’da tamamlayan Veli OĞUZ, üniversite eğitimini Orta Doğu Teknik Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümünde 1997 yılında tamamlamıştır. Ayrıca Anadolu Üniversitesi Sosyoloji Bölümünde ikinci lisans eğitimini almıştır. Özel sektör, iş ortaklığı ve kamuda yaklaşık 25 yıl iş tecrübesi olan OĞUZ, yüksek lisans eğitimine Kütahya Dumlupınar Üniversite’sinde Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında başlamıştır.



ÖZET

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KALKINMA AJANSLARININ YERİ VE ÖNEMİ

OĞUZ, Veli

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL

Haziran, 2024, 118 sayfa

Yeni kamu yönetimi anlayışının önemli yansımalarından birisi olarak karşımıza çıkan kalkınma ajansları, yönetişim uygulamasının da önemli bir aracı olarak görülmektedir. Bu ajanslar, özellikle kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliği zeminini oluşturmak ve bölgesel potansiyeli harekete geçirerek kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kalkınma ajanslarına büyük önem verilmiş ve 2006 yılından 2009 yılına kadar farklı zamanlarda 26 bölge kalkınma ajansı kurulmuştur. Kalkınma ajanslarına yönelik önemli eleştiriler ve sorun alanları bulunsa da bu ajanslardan beklentiler oldukça yüksektir. Bu çalışmada da kalkınma ajanslarının Türk kamu yönetimindeki yeri ve önemi üzerinde durulmaktadır. Üç bölümden oluşan bu çalışmada, öncelikle yeni kamu yönetimi anlayışı üzerinde durulmaktadır. Ardından Türk kamu yönetimine değinilmektedir. Daha sonra ise Türkiye’deki kalkınma ajansları üzerinde durulmaktadır. Sonuç ve öneriler kısmında ise kalkınma ajanslarına yönelik önemli öneriler getirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim

ABSTRACT**THE PLACE AND IMPORTANCE OF DEVELOPMENT AGENCIES IN
TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION WITHIN THE FRAMEWORK OF
THE NEW PUBLIC MANAGEMENT UNDERSTANDING****OĞUZ, Veli****Master Thesis, Public Administration Department****Supervisor: Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL****June, 2024, 118 pages**

Development agencies, which are one of the important reflections of the new public management approach, are also seen as an important tool of governance implementation. These agencies were established to create a basis for cooperation especially between the public sector, private sector and non-governmental organizations and to ensure more effective and efficient use of resources by activating the regional potential. As in many countries, great importance was given to development agencies in Türkiye and 26 regional development agencies were established at different times from 2006 to 2009. Although there are important criticisms and problem areas towards development agencies, the expectations from these agencies are quite high. This study focuses on the place and importance of development agencies in Turkish public administration. This study, which consists of three parts, primarily focuses on the new public management approach. Then, Turkish public administration is mentioned. After that, development agencies in Türkiye are emphasized. In the conclusion and recommendations section, important suggestions are made for development agencies.

Keywords: Development Agencies, Governance, New Public Management

ÖNSÖZ

Yüksek lisans eğitimine başladığım günden itibaren bilgi birikimi, tecrübesi, olumlu ve yapıcı yaklaşımı, teşvik edici rehberliğiyle yüksek lisans sürecini başarı ile tamamlamamda çok kıymetli katkıları bulunan değerli danışman Hocam Sayın Prof. Dr. Feyzullah ÜNAL'a çok teşekkür ederim. Bir taraftan iş hayatı, bir taraftan aile hayatı arasında yüksek lisans yapmanın zorluğunu yaşarken kendisinin destekleri çok değerli ve kıymetliydi. Benim vazgeçtiğim anlarda bile kendisinin teşviki ile bu süreci tamamlıyor olmak çok güzel. Bu nedenle kendisine hassaten şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca yüksek lisans jürimde yer alan ve değerli yorumlarıyla bana katkı sağlayan Doç. Dr. Selami ERDOĞAN ve Doç. Dr. Altan Fahri GÜLERCİ hocalarıma çok teşekkür ederim.

Yine yüksek lisans sürecinde kendileri ile tanışıp çok değerli bilgi ve tecrübelerinden faydalanma imkânı bulduğum, ayrıca da çözüm odaklı yaklaşımlarıyla desteklerini hissettiğim başta Doç. Dr. Eray ACAR ve Prof. Dr. Özgür ÖNDER olmak üzere derslerine iştirak edip bilgi ve tecrübelerinden istifade ettiğim Prof. Dr. Mehmet Sami DENKER (rahmetle), Prof. Dr. Murat YAMAN, Prof. Dr. Yavuz BOZKURT ve Dr. Öğr. Üyesi Aykut ACAR'a teşekkürü bir borç bilirim. Bir teşekkürü de bu süreçte bana destek olan sevgili Dr. Veysel Erol'a ediyorum.

Bu süreçte ve her zaman beni destekleyen, kendilerinden çaldığım zamanlar için de özür borçlu olduğum sevgili eşim Fidan'a, çok kıymetli evlatlarım Ece ve İbrahim Efe'ye , tabi beni yetiştirip bugünlere getiren annem Rakibe Oğuz ile yakın zamanda kaybettiğim babam İbrahim Oğuz'a (hayatta olsaydı eminim çok gururlanırdı) ve büyük ailemin tüm fertlerine de özel olarak teşekkür ediyorum.

Özel sektör ve iş ortaklığı tecrübesinden sonra kamuda çalışma fırsatı bulup 14 yıl hizmet ettikten sonra üzerine yüksek lisans tezi yazma fırsatı bulduğum ve gerçekten çok önemsedğim kalkınma ajansları ekosistemine yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde gönülden katkı veren herkese, bilhassa Zafer Kalkınma Ajansı'nda birlikte yol yürüdüğüm arkadaşlarıma teşekkür ediyorum.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1.1. KAMU YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	5
1.1.1. Yönetim Kavramı.....	5
1.1.2. Kamu Yönetimi Kavramı.....	7
1.1.3. Kamu Yönetiminin Gelişim Süreci.....	8
1.1.4. Kamu Yönetiminin Unsurları	10
1.1.5. Kamu Yönetimi ile Özel Yönetimin Karşılaştırılması.....	11
1.1.6. Kamu Yönetimini İnceleyen Yaklaşımlar	14
1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	17
1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Kuramsal Temelleri.....	17
1.2.1.1. Bilimsel Yönetim Kuramı	17
1.2.1.2. Yönetim Süreci Kuramı.....	19
1.2.1.3. Bürokratik Yönetim Kuramı	21
1.2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlke ve Özellikleri	22
1.2.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler	23
1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	25
1.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Süreci	25
1.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlke ve Özellikleri	28
1.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler.....	31
1.3.4. Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması	34

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİ

2.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ.....	37
2.1.1. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri.....	37
2.1.2. Türk Kamu Yönetiminin Görev ve Hizmetleri	39
2.1.3. Türk Kamu Yönetiminin Anayasal Temelleri	41
2.1.4. Türk Kamu Yönetiminin İdari Yapısı	43
2.1.4.1. Merkezi Yönetim.....	43

2.1.4.1.1. Merkezi Yönetimin Başkent Örgütü	44
2.1.4.1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü.....	46
2.1.4.2. Yerinden Yönetim.....	48
2.1.4.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetimler	48
2.1.4.3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetimler	50
2.1.5. Türk Kamu Yönetiminde Yaşanan Sorunlar	52
2.2. TÜRKİYE’DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI.....	56
2.2.1. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkmasına Neden Olan Faktörler	57
2.2.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Öncesi ve Sonrası Yapılan İdari Reform Çalışmaları	59
2.2.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Öncesi Yapılan İdari Reform Çalışmaları	59
2.2.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Sonrası Yapılan İdari Reform Çalışmaları	60
2.2.3. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Değerlendirmesi	62
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI	
3.1. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI HAKKINDA GENEL BİLGİ	66
3.1.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tanımı	66
3.1.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkış Süreci.....	67
3.1.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaçları ve Görevleri	69
3.1.4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türleri	71
3.1.5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansal Kaynakları.....	73
3.2. TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI	74
3.2.1. Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci	75
3.2.2. Kalkınma Ajanslarının İdari Yapısı.....	77
3.2.3. Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri.....	79
3.2.4. Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı.....	80
3.2.5. Kalkınma Ajanslarının Denetimi	82
3.2.6. Kalkınma Ajanslarından Örnekler	84
3.2.6.1. İzmir Kalkınma Ajansı	84
3.2.6.2. Çukurova Kalkınma Ajansı	86
3.2.6.3. Zafer Kalkınma Ajansı	89
3.2.7. Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Sorun Alanları.....	91
3.2.8. Kalkınma Ajanslarına Yönelik Genel Bir Değerlendirme	92
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	95
KAYNAKÇA.....	100
DİZİN	105

TABLolar LİSTESİ**Sayfa**

Tablo 1.1: Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması	35
Tablo 2.1: Türk Kamu Yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Görülen Eğilimler.....	63
Tablo 3.1: Ülkelere Göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları	74
Tablo 3.2: Türkiye’de Kalkınma Ajansları Hakkında Bilgiler	77
Tablo 3.3: Kalkınma Ajanslarının Sayıştay Tarafından Denetlenme Durumu	83
Tablo 3.4: İzmir Kalkınma Ajansı Faaliyetleri	86



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ÇKA	Çukurova Kalkınma Ajansı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
EURADA	Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
İZKA	İzmir Kalkınma Ajansı
KA	Kalkınma Ajansı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
T.y.	Tarih Yok
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Vb.	Ve Benzeri
Vs.	Vesaire
Yy.	Yüzyıl
ZAFER	Zafer Kalkınma Ajansı



TEZ METNİ

GİRİŞ

Kamu yönetimi, en genel ve en kısa haliyle “halkın yönetimi” olarak ifade edilmektedir. Devletin ve toplumun en önemli unsurlarından biri olarak karşımıza çıkan kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkış süreci oldukça eskiye dayansa da bu disiplinin bilimsel çalışmalara konu olması 1800’lü yıllardan sonra olmuştur. Özellikle Woodrow Wilson’un yazmış olduğu “İdarenin İncelenmesi” adlı makalesinin 1887 yılında yayınlanmasıyla birlikte kamu yönetimi disiplininin gelişimi hızlanmış ve bu disiplin geleneksel kamu yönetimi anlayışı adı altında dünyada ilgi görmeye başlamıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik önemli eleştiriler yapılmasına rağmen bu anlayış, 1970’lerin sonlarına kadar varlığını sürdürmüştür. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı Woodrow Wilson, Max Weber, Frederick R. Taylor ve Henri Fayol gibi ünlü düşünürlerin ortaya koymuş olduğu temel ilke ve değerler çerçevesinde şekillenmiştir. Genel olarak ağır merkeziyetçi anlayışı benimseyen ve kapalı bir sistemi ilke edinen bu anlayış, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren dünyada yaşanan gelişim ve dönüşümler karşısında yetersiz kalmış ve yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır.

Dünyanın birçok ülkesinde 1970’li yılların sonlarından itibaren uygulanmaya başlanan yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde etkili olan faktörlerin başında, geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişim karşısındaki yetersizliği ve siyasi, ekonomik ve sosyal alanda yaşanan gelişmeler gelmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının aksine yerelleşme, şeffaflık, esneklik ve katılım gibi temel ilke ve değerleri esas almıştır. Minimal devlet anlayışını ve piyasa mekanizmalarını benimseyen yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimini bir işletme olarak görmüş ve işletmelerde uygulanan yönetim tekniklerini kamu yönetiminde uygulamaya çalışmıştır.

İngiltere’de Margaret Thatcher, ABD’de Ronald Reagan döneminde başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının, Türkiye’deki kısmi yansıması ise Turgut Özal ile birlikte başlamış ve onun döneminde önemli çalışmalara imza atılmıştır. Özal döneminden 2000 yılına kadar yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde birçok idari reform çalışması gerçekleştirilmiştir. Ancak o dönemlerde yaşanan özellikle ekonomik ve siyasi krizlerden dolayı istenen başarı düzeyi elde edilememiştir.

Türkiye’de 2000 yılından sonra ise yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde birçok idari reform çalışması gerçekleştirilmiş ve bu çalışmalardan önemli başarılar elde edilmiştir. Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yaşanan dönüşüm, 2003 tarihli “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile olmuştur. Bu tasarı, yerelleşme, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve değerlerini esas almış ve 2000 yılından sonra uygulamada yer bulan birçok yasal düzenlemeye de öncülük etmiştir. Bu önemli yasal düzenlemelerden birisi ise 2006 tarihli “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”dur. Bu kanun ile birlikte Türkiye’de kalkınma ajansları faaliyete geçmeye başlamıştır. Söz konusu kanunun ismi 2018 yılında ise “Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun” şeklinde değiştirilmiştir.

Kalkınma ajansları, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de önemli bir misyona sahiptir. Bu ajanslar, bir yandan kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliğinin yapılmasını sağlamakta, bir yandan da bölgenin potansiyelini harekete geçirerek kaynakların daha etkili ve verimli kullanılması için önemli bir çaba göstermektedir. Kalkınma ajanslarına yönelik önemli eleştiriler ve sorun alanları bulunsa da bu ajansların kamu yönetimine olan katkıları oldukça önemlidir. Bu çalışmada da yeni kamu yönetimi anlayışının önemli bir yansıması olarak karşımıza çıkan kalkınma ajanslarının Türk kamu yönetimindeki yeri ve önemi üzerinde durulmaktadır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” ele alınmaktadır. Bu bölümde öncelikle kamu yönetiminin kavramsal çerçevesi adı altında, yönetim kavramı, kamu yönetimi kavramı, kamu yönetiminin gelişim süreci, kamu yönetiminin unsurları, kamu yönetimi ile özel yönetimin karşılaştırılması ve kamu yönetimini inceleyen yaklaşımlar üzerinde durulmaktadır. Ardından geleneksel kamu yönetimi anlayışı adı altında, geleneksel kamu yönetimi anlayışının kuramsal temelleri, temel ilke ve özellikleri ile bu anlayışa yöneltelen eleştirilere değinilmektedir. Daha sonra ise yeni kamu yönetimi anlayışı ayrıntılı ele alınarak, bu anlayışın ortaya çıkışı ve gelişim süreci, temel ilke ve özellikleri, bu anlayışa yöneltelen eleştiriler ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışının karşılaştırılması üzerinde durulmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise “Türk Kamu Yönetimi” üzerinde durulmaktadır. Bu bölümde öncelikle Türk kamu yönetiminin genel çerçevesi adı

altında, Türk kamu yönetiminin özellikleri, görev ve hizmetleri, anayasal temelleri, idari yapısı ve Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunlar ele alınmaktadır. Daha sonra ise Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışı adı altında, Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde etkili olan faktörler, bu anlayıştan önce ve sonra yapılan idari reform çalışmaları ve Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının genel değerlendirilmesi üzerinde durulmaktadır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise “Türkiye’de Kalkınma Ajansları” ele alınmaktadır. Bu bölümde öncelikle bölgesel kalkınma ajansları hakkında genel bilgi adı altında, bölgesel kalkınma ajanslarının tanımı, ortaya çıkış süreci, amaçları, görevleri, türleri ve finansal kaynakları üzerinde durulmaktadır. Daha sonra ise Türkiye’de kalkınma ajansları adı altında, kalkınma ajanslarının kuruluş süreci, idari yapısı, görev ve yetkileri, mali yapısı, denetimi, kalkınma ajanslarından örnekler, kalkınma ajanslarına yönelik eleştiriler ve sorun alanları ile kalkınma ajanslarına yönelik genel bir değerlendirme üzerinde durulmaktadır. Sonuç ve öneriler kısmında ise kalkınma ajanslarının daha etkin ve verimli çalışmaları için çözüm önerileri getirilmektedir.



BİRİNCİ BÖLÜM
YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

1.1. KAMU YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Kamu yönetimi, ilk çağlardan günümüze kadar insanların hayatlarında oldukça önemli bir rol oynamıştır. Ancak kamu yönetiminin tarihi oldukça eskiye dayansa da bilimsel olarak ele alınması ise 1800'lerden sonra olmuştur. 1800'lerden sonra dünyada hızlı bir şekilde yayılmaya başlayan kamu yönetimi disiplini birçok ülkenin en önemli gündemlerinden biri haline gelmiştir.

Kamu yönetimi geçmişte olduğu gibi günümüzde de en önemli alanlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bugün birçok kişi, kamu kurumlarında ya doğrudan çalışmakta ya da bu kurumlardan hizmet almaktadır. Dolayısıyla kamu yönetiminin kavramsal çerçevesi oldukça önem arz etmektedir. Bu bölümde kamu yönetimi, yönetimin alt dalı olduğu için öncelikle yönetim kavramına, ardından kamu yönetimi kavramına daha sonra kamu yönetiminin gelişim sürecine, unsurlarına, özel yönetim arasındaki temel farklılıklarına ve kamu yönetimini inceleyen yaklaşımlara değinilecektir.

1.1.1. Yönetim Kavramı

Yönetim, en kısa tanımıyla amaçların etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi için bir insan grubunda, iş birliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetlerin tamamı olarak ifade edilebilir. Belli amaçların gerçekleştirilmesi için bir araya gelerek aralarında iş birliği yapan insanların, bu işleri görebilmeleri için yapılması gereken, işin, birbirini izleyen bir dizi işleme bölünerek, herkesin mümkün olduğu kadar basitleştirilmiş bir iş yapmasını sağlayacak şekilde dağılması gerekmektedir. Bu şekilde yapılması gereken işin, insanlar arasında bölüştürülmesi ile iş birliği ve koordinasyonun önü açılmakta ve yönetilmesi zorunlu hale gelen bir örgüt oluşturulmuş olmaktadır (Özer, 2005, s. 18).

Yönetim, örgütsel amaçların gerçekleştirilmesi sürecinde, olayların ve nesnelerin, oluşumlarındaki, yapılarındaki ve gelişimindeki nedensellikleri açıklamaya çalışan, olguları ve mantıksal düşünciyi temel alan, tarihsel ve analitik nitelikteki bilgi düzeyidir (Bozkurt vd., 1998, s.67). Bu yönüyle bakıldığında, yönetim kavramının evrensel olduğu görülmektedir.

Yönetim kavramı, evrensel özellikler taşıyan “planlama, örgütlenme, personel-alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme” süreçlerinin uygun şekilde dizilip etkileşimlerinin ortaya çıkardığı karmaşık bir süreçte somut hale gelmektedir (Fişek, 2015, s. 33).

Literatüre bakıldığında, yönetim kavramı ile ilgili birçok tanımın yapıldığı görülmektedir. Bu tanımlara bağlı olarak yönetim biliminin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkün görünmektedir (Özer ve Önen, 2017, s. 2):

a) Sosyal bilimlerin bir dalıdır. Yönetim, sosyal bir bilim olarak bürokratik mekanizmayı oluşturan ya da onunla ilgili insanların ve grupların düşüncelerini, hareketlerini ve davranışlarını içermektedir. İnsana özgü nesnelerin ve olayların fen bilimlerindeki gibi kesin yargıya varacak şekilde açıklanması güç olduğundan, yönetimin sosyal bilimler içinde genel bir kavram şeklinde objektif ve nesnel olarak ifade edilmesi esastır.

b) Sevk ve idare bilimidir. Sevk ve idare, belli bir gruba ait kişilerin çabalarının ortak amaca yöneltilmesi, yol gösterilmesi ve bunların denetlenmesi şeklindeki çabalar ve faaliyetler bütünü olarak kabul edilebilir. Sevk ve idarede kişilerin, örgütün belli amaçlar doğrultusunda harekete geçirilmesine dönük izlenen yol ve yöntemlerle örgütün önceden oluşturulmuş amaçlara ulaşmasında çalışanların bir araya getirilerek belli hedefler doğrultusunda uyumlu hale getirilmesi, emir ve talimatlara uyması söz konusudur.

c) Örgüt bilimidir. İşbirliğine dayanan eylemlerin iki ya da daha çok kişinin bilinçli şekilde meydana getirdiği bir yapılanmaya dayanmaktadır. Bu türden, bir örgütsel yapılanma içinde söz konusu eylemlere katılanlara birtakım görevler verilmiş, aralarındaki ilişkiler en az çabayla ve en az giderle sonuçlanabilecek şekilde düzenlenmiştir. Yönetim bilimi bu açıdan belli sayıda insanın bir araya gelerek önceden oluşturulan amaçlara uygun, iş birliği içindeki ve hiyerarşik bir ortamda faaliyette bulunan bir düzeni ya da yapıyı ifade etmektedir.

d) Kamu yönetimi bilimidir. Siyasi iktidarın belirlediği politikalara ve kurallara uygun tarzda kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, yönetim biliminin konusunu oluşturmaktadır. Aslında yönetim biliminin iki anlamı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, görevsel (fonksiyonel) anlamıdır ve bu anlamda kamu hizmetlerinin yönetimi

ve işleyişi açıklanmaktadır. Diğerleri ise yönetimin organik (yapısal) anlamı ile ilgilidir. Bu anlamda ise kamu kurum ve kuruluşlarının daha çok örgütsel yönü gösterilmektedir.

e) *Tarih bilimidir.* Yönetim bilimi, düşünce ya da kurumların içinde bulunduğu tarihsel ve toplumsal şartlara bağlı olarak nesnelerin görünüş özelliklerini bütün yönleriyle ortaya koymayı hedeflemekte ve olayın sosyal gerçekliğini tarihi bir perspektif içinde betimleme çabası içermektedir.

f) *Sentez bilimidir.* Akıl yürütmeye dayalı, neden sonuç ilişkisi doğrultusunda mevcut sorunların parçaları halinde analiz edilerek bir bütüne ulaşılmasını sağlamaktadır. Yönetim bilimi, gerçeğin ortaya çıkarılması için yönetimi ilgilendiren sorunların nelerden oluştuğunu ve bunun nedenlerini araştırmaktadır. Bu doğrultuda bilimsel yönüme uygun düşecek şekilde, daha çok geneli ifade eden, sınanmış, evrensel bilgiler bulmaya çalışmaktadır.

1.1.2. Kamu Yönetimi Kavramı

Kamu yönetimi devletin fiziki yapısına hayat veren devletin maddi ve manevi boyutunu ifade eden önemli bir kavramdır. Yönetim biliminin önemli bir unsurunu oluşturan kamu yönetimi kavramı modern anlamda devletlerin ortaya çıkmasıyla günümüzdeki anlamıyla varlık kazanmış ve o günlerden bu günlere yönetsel anlamda birçok değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Kamu yönetiminin birçok tanımını farklı literatürde görmek mümkündür. Bu tanımlar arasında özellikle yönetim kavramından hareketle kamu yönetimi denildiğinde halk, amme, devlet gibi kavramlar üzerinde durulduğu ve bu kavramların yönetimi olarak kamu yönetiminin tanımlanmaya çalışıldığı görülmektedir (Güven, 2017, s.13). Genel olarak devletin içindeki bütün faaliyetler, kamu yönetiminin alanına girmektedir.

En genel ifade ile kamu yönetimi, devletin yaptığı her şey (Shafritz, Russell ve Borrick, 2017, s. 6) olarak ifade edilmekle birlikte temelde işlevsel ve örgütsel olmak üzere iki önemli yönü bulunmaktadır. İşlevsel yönü devletin işleyişiyle ilgili boyutunu ifade etmektedir. Örgütsel yönü ise kanunların ve kamu politikalarının uygulanmasını ifade etmektedir (Polatoğlu, 2003, s.6).

Yönetsel bir mekanizma olan kamu yönetimi, diğer sosyal bilimlerle karşılaştırıldığında oldukça genç sayılabilecek bir disiplin olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle siyaset bilimi, tarih, idare hukuku ve işletme alanıyla ilgilenen sosyal

bilimciler kamu yönetimine önemli katkılar sağlamış ve bu kamu yönetimi alanının şekillenmesinde önemli rol oynamışlardır. Kamu yönetimi bu önemli alanlardan etkilenererek günümüze kadar gelmiştir.

1.1.3. Kamu Yönetiminin Gelişim Süreci

Kamu yönetiminin tarihini, insanların bir araya gelip kendilerini yönetecek birimler kurmaya başlamalarına kadar geçmişe götürmek mümkündür. Ancak kamu yönetiminin ayrı bir ilgi alanı ya da bilim dalı olarak incelenmeye ve ders olarak okutulmaya başlanması çok da eski değildir. İlk kez 18. yüzyılda Prusya’da Kameral Bilimler Kürsüleriyle gündeme gelen kamu yönetiminin örgüt, personel ve yönetsel sorunlar bazında incelenmeye başlandığı bilinmektedir. 1812 yılında ise Fransız Jean Bonin’in “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adlı eserinde ilk kez kamu yönetimini devlet yönetiminin kural ve ilkeleri olarak ele aldığı görülmektedir (Güven, 2017, s. 24). Bu önemli eser kamu yönetimi adıyla yayınlanan ilk çalışma olmasından dolayı oldukça önem arz etmektedir.

Kamu yönetimi alanında yazılan ilk kitap her ne kadar Bonin’in “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adlı çalışması olsa da 1887 yılında Woodrow Wilson tarafından yazılan “İdarenin İncelenmesi” adlı makaleyle kamu yönetimi dünyada yayılmaya başlanmış ve bu makale, kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olmasında önemli bir rol oynamıştır (Şaylan, 2000, s.7). Birçok kesim tarafından da 1887 yılı kamu yönetiminin bilimsel olarak başlangıç tarihi kabul edilmektedir.

Kamu yönetiminin gelişim sürecinde etkili olan bir diğer önemli düşünür de Frank J. Goodnow’dur. Goodnow’un 1900 yılında yazdığı “Siyaset ve Yönetim” adlı eserinde siyaset ve yönetimin kesin bir şekilde birbirinden ayrı ele alınması gerektiğini ifade etmiştir. Bu düşünürlerin yanı sıra, Frederick R. Taylor’un, “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” (1911) adlı eseri ve Henri Fayol’un “Genel ve Endüstriyel Yönetim” (1916) adlı eseriyle ortaya koyduğu yönetimin fonksiyonları olarak kabul edilen “planlama”, “örgütlenme”, “koordinasyon”, “yönetme” ve “denetim” fonksiyonları, bu fonksiyonlara katkı sağlayan Gulick ve Urwick’in 1937 yılında birlikte kaleme aldıkları “Yönetim Bilimi Üzerine Notlar” adlı eseri ve daha birçok önemli çalışmayla kamu yönetiminin gelişimine ışık tutulmaya çalışılmıştır (Güven, 2017, s. 24-25). Bu önemli çalışmalar geleneksel kamu yönetimi anlayışının kuramsal temellerini oluşturmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 1970’lerin sonuna kadar varlığını sürdürmüştür. 1980’lerin

başından itibaren ise yeni kamu yönetimi anlayışı uygulanmaya başlanmış ve bu yeni anlayış günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

Avrupa ve Amerika kıtasında kamu yönetiminin gelişim sürecine paralel olarak Türk dünyasında da kamu yönetimi alanında özellikle devlet yönetimini ilgilendiren birçok esere ve çalışmaya rastlanılmaktadır. Bu önemli yazar ve çalışmaların başında ise Tonyukuk, Bilge Kağan, Kültigin, “Orhun Abideleri”, Yusuf Has Hacı, “Kutadgu Bilig”, Nizamül Mülk, “Siyasetname”, Sarı Mehmet Paşa, “Devlet Adamlarına Öğütler”, Vezir Lütfü Paşa, “Asıf Name”, Katip Çelebi, “Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar” gibi eserler gelmektedir. Bu eserlere ek olarak Osmanlıdan günümüze gelen yönetici yetiştiren okullar arasında Enderun Mektepleri, II. Mahmut döneminde kurulan Mülkiye Mektepleri gibi okulların faaliyetleri de önemli bir yere sahip olmuştur. Bunlara ilaveten Cumhuriyet döneminde 1950’lerden itibaren TODAİE’nin kuruluşu, yine ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünün açılması, Ankara Üniversitesinde de Amme İdaresi Kürsüsünün Kurulması ve 1980’lerden itibaren İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri içinde kurulan Kamu Yönetimi Bölümleri destekleyici diğer bölümlerle eğitim alanında kamu yönetimi gelişimini sürdürmektedir (Güven, 2017, s. 25). Özellikle 2000 yılından sonra Türk kamu yönetiminde önemli reformlar gerçekleştirilmiş ve bu reformlar kamu yönetiminin gelişimini önemli şekilde etkilemiştir.

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olma mücadelesini kapsayan tartışmalar bir yana bırakıldığında ister siyasetle iç içe düşünölsün isterse siyasetten keskin çizgilerle ayrı olarak ele alınsın kamu yönetimi devlet yönetiminde siyasilerin aldıkları kamu politikalarının kendileri ya da görevlendirdikleri bürokratlar eliyle hayata geçirilme şekli olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi modern demokratik yönetimlerde siyasi liderlerin demokratik yollarla meşru iktidara gelmelerinin ardından, siyasi düşüncelerini aldıkları kararlarla çıkardıkları yasal düzenlemelerle hayata geçirmelerine imkân sağlayan, insan, örgüt, norm düzeni, kamu politikaları, mali kaynak gibi unsurların tamamını kapsayan bir süreç olarak geçmişten günümüze gelen bir yapıya sahiptir (Güven, 2017, s. 25).

Özetlemek gerekirse, kamu yönetiminin tarihi oldukça eskiye dayansa da bilimsel olarak ele alınması 1800’lerden sonra olmuştur. Diğer disiplinlerle karşılaştırıldığında da kamu yönetiminin oldukça genç olduğu görölmektedir. 1800’lerden itibaren kamu yönetimi alanında birçok önemli çalışmalar gerçekleştirilmiş

ve bu çalışmaların da etkisiyle geleneksel kamu yönetimi anlayışı oluşturulmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 1970'lerin sonuna kadar varlığını korumuştur. Ancak dünyada yaşanan gelişmeler karşısında yetersiz kalan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Birçok yeniliği barındıran yeni kamu yönetimi anlayışı günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir.

1.1.4. Kamu Yönetiminin Unsurları

Geçmişten günümüze kamu yönetiminde birçok önemli unsur rol oynamış ve bu unsurlar kamu yönetiminin şekillenmesinde önemli rol oynamışlardır. Özellikle siyasal ekonomi geleneği, hukuk ve hukukla ilgili kurumlar, devlet memurluğu, genel yönetim ve insani ilişkiler kamu yönetiminin diğer unsurları olarak görülmektedir (Ertekin, 1985, s. 84). Kamu yönetiminin temel unsurları ise insan, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu görevlileridir. Üzerinde duracağımız unsurlar ise temel unsurlar olacaktır.

Kamu yönetiminin birinci unsuru, *insanlar*, yani halktır. Bu unsur hiç şüphesiz diğer kamu yönetimi unsurlarından daha önemli ve etkileyicidir. Halk, bir ülkede yaşayan bütün bireylerden, çeşitli üretici ve tüketici gruplarından, siyasi liderlerden, yasama organı üyelerinden ve baskı grupları gibi farklı örgütlü yapılardan oluşmaktadır. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde kanunlar ve diğer yasal düzenlemeler halk adına halkın seçmiş olduğu yöneticiler tarafından yapılmaktadır. Temsilci olarak seçilenler, yaptıkları faaliyetlerden dolayı halka karşı sorumludurlar (Eryılmaz, 2022, s. 13).

Kamu yönetiminin diğer önemli bir unsuru olan ikinci unsuru *örgüt*, yani kamu kuruluşlarıdır. Kamu kuruluşları, tüzel kişiliği olan ve tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Tüzel kişiliği bulunan kamu kuruluşları, kanun ile ya da kanunun açık bir şekilde vermiş olduğu yetkiye dayanan yönetsel kararlarla kurulmaktadır. Tüzel kişiliği olmayan kamu kuruluşları ise tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarına göre daha sınırlı yetkilere sahiptir (Gözübüyük, 1994, s.18-19). Kamu kuruluşları, sahip oldukları özelliklere göre merkezi yönetim ve yerel yönetim şeklinde düzenlenmektedir.

Kamu yönetiminin üçüncü unsuru *kamu politikası*dır. Kamu politikası, toplumun tamamını ya da büyük bir kısmını ilgilendiren konularda siyasal karar organlarının belirledikleri ve uyguladıkları politikalar olarak tanımlanmaktadır. Kanun yapma, idari düzenlemelerini gerçekleştirme, seçim yapma ve sorunları çözecek

yöntemler bulma gibi işlemler kamu politikası alanına girmektedir. Bu politikalar daha çok siyasi yöneticilerin görev alanına girmektedir. Siyasi yöneticiler tarafından belirli sorunların çözülmesi için alınan kararlar ve izlenen yöntemler kamu politikasını oluşturmaktadır. Örneğin, kalkınmayı doğrudan devlet tarafından mı yapalım, yoksa özel sektöre mi destek olalım? Bunlardan birini seçmek bir kamu politikasıdır (Parlak ve Sobacı, 2005, s.9).

Kamu yönetiminin dördüncü unsuru, *norm düzenidir*. İdeolojik düşünceler ve siyasi tercihler; Anayasa, kanunlar, idari düzenlemeler ve kararlar, kamu yönetiminin hem örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte hem de bu örgütleri yönlendirmektedir. Büyük olsun ya da küçük olsun norm düzeninde yer alan düzenleme ve kararlar bazı değerlere bağlıdırlar. Örneğin, insan hakları nedir? Nasıl uygulanacaktır? Bunun gibi kamu yararı, eşitlik ve sosyal adalet kavramları da belirli siyasi ve sosyal değerlere göre şekillenmektedir (Eryılmaz, 2022, s. 13-14).

Kamu yönetiminin beşinci unsuru *mali kaynaktır*. Mali olanaklar kamu yönetiminin yapacağı işleri belirleyen en önemli unsurların başında gelmektedir. Kamusal hizmetlerin kim tarafından ve hangi seviyede üretileceği mali olanaklarla doğrudan ilgilidir. Nitekim bugün için Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi “bütçe açığı”dır. Bu yüzden kamu yöneticilerinin mevcut kaynaklarının artırılması ve bu kaynakların etkin ve verimli biçimde kullanılması için bütün önlemlerin alınması gerekmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005, s.10).

Kamu yönetiminin altıncı ve son unsuru ise kamu kurumlarını harekete geçiren ve işleten *kamu görevlileridir*. Bu nedenle, kamu yönetiminin performansı ve verilen hizmetlerin kalite ve halkı memnun etme seviyesi, yönetici ve personelin bilgi, deneyim ve niteliğine bağlıdır. Devletin örgütsel hacmi ve ekonomik toplumsal hayatta üstlenmiş olduğu işlevlere göre artış ya da azalma olabilen personel sayısı son dönemlerde devletin işlevlerindeki sürekli genişlemeden dolayı önemli artışlar göstermektedir (Parlak ve Sobacı, 2005, s.10). Bu durum doğal olarak kamu görevlileri için bütçenin de artırılmasına neden olmaktadır.

1.1.5. Kamu Yönetimi ile Özel Yönetimin Karşılaştırılması

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasında ayrım yapılmakta, hatta özel yönetim kamu yönetimine göre daha etkin ve verimli olarak görülmektedir. Ancak kamu yönetimi ve özel yönetim arasında, her ikisinin de yönetim biliminin alt dalı

olmalarından dolayı önemli benzerlikler bulunmaktadır. Yönetim alanında her ikisi de bilgi ve usulleri kullanmakta ve benzeri yetenek ve yöntemlere ihtiyaç duymaktadırlar. Özellikle son zamanlarda yaşanan gelişim ve değişimler, kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni yaklaşımlar ve ortaya çıkan ihtiyaçların da etkisiyle, iki yönetim arasında iş birliği ve benzeşme sürecinin yaşandığını söylemek mümkündür. Bir taraftan özel sektör tipi yönetim tarzlarının kamu yönetiminde uygulanması görüşünü benimseyen “Yeni Kamu İşletmeciliği” anlayışı kamu yönetimi literatüründeki yerini alırken, diğer taraftan da toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, insan kaynakları yönetimi ya da kıyaslama gibi özel sektör kökenli modern yönetim teknikleri kamu yönetiminde sıklıkla uygulanma başlanmıştır (Parlak ve Sobacı, 2005, s.10-11). Kamu yönetim ve özel yönetimde yaşanan bu gelişmeler, iki yönetimin benzer özellikleri taşıdığını da açık bir şekilde göstermektedir. Her iki yönetim dünyada yaşanan gelişim ve değişimin de etkisiyle her geçen gün birbiriyle daha çok iş birliği süreci içine girmektedirler.

Kamu yönetimi ve özel yönetimlerin ortak amaçları ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde başvurulan yöntemlerin benzer oldukları görülmektedir. Ancak her iki yönetim arasında önemli benzerlikler olsa da doğalarından kaynaklanan özel durumdan dolayı önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Kamu yönetimi ile özel yönetim karşılaştırıldığında özellikle amaç, hizmet sunumu, hizmetten yararlanma, kural, yöneticiler, sosyal maliyet, etik ve hakemlik konusunda önemli farklılıklar yaşanmaktadır. Bu önemli farklılıklara değinilmek gerekirse (Özer ve Önen, 2017, s. 4-5):

a) *Amaç*: Özel yönetimin sunmuş olduğu hizmetlerin bedeli piyasa şartlarına göre oluşurken, kamu hizmetlerinin bedeli ise siyasi organlar tarafından belirlenmektedir. Özel yönetimde hizmetlerin bir ücret karşılığında kâr amacına dayalı sunulması söz konusu iken, kamusal mal ve hizmetler “toplumsal” ve “yarı toplumsal” nitelikli hizmetler olarak başlıca iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Toplumsal nitelikli hizmetler ülke genelini kapsayan ve herkesin çıkarına olan hizmetler olduğu için yararı genel olarak bölünemeyen, yararlananlara göre fiyatlandırılmayan hizmetlerdir. Bu hizmetlerin bedeli genel olarak vergiler yoluyla karşılanmaktadır. Dış politika, milli savunma, kamu güvenliği ve asayiş bu tür hizmetlere girmektedir. Yarı toplumsal nitelikli hizmetler ise bölünebildiğinden bu hizmetten yararlanabilmek için hizmetin bedeli olan ücretin ödenmesi gerekmektedir. Hizmetin yararı belli bir bölge ya da toplum kesimiyle sınırlıdır. Genel olarak bölünemeyen ve toplumun temelini

ilgilendiren, sürekli ve zorunlu olarak yapılan bu hizmetlere “kamu hizmeti” denilmektedir. Kamu hizmeti özel hizmete göre kâr amacına dönük değil, kamu yararı esasına göre sunulmaktadır.

b) Hizmetin sunumu: Bir hizmetin kamu hizmeti olarak sayılabilmesinin en az iki önemli şartı bulunmaktadır. Bunlardan biri, hizmetin kamuya yönelmiş ve kamu yararlı olması, diğeri ise hizmetin kamu kuruluşları ya da kamu kuruluşlarının gözetimi ve denetimi altında olan özel yönetimler tarafından sunulmasıdır. Kamu hizmeti, devletin varlık nedeni olarak kabul edilmekte ve bu hizmet idarenin yapmakla yükümlü olduğu bir faaliyet sayılmaktadır. Kamu hizmeti kavramı, çok geniş içerikli bir kavram olmasının yanı sıra, özel hizmetlerden farklı olarak siyasal iktidar tarafından belirlenmesi, yapılması ya da yaptırılması özelliğine de sahip olduğu görülmektedir.

c) Hizmetten yararlanma: Özel mal ve hizmetlerden bir bedel karşılığında ücret ödeyerek yararlananlara müşteri denilirken, kamusal mal ve hizmetlerden bir ücret ödemeksizin yararlananlara ise vatandaş denilmektedir. Vatandaş ile müşteri ayrımı her zaman bu kadar kolay olmayabilir. Kamu yönetiminde vatandaşların özellikle belli hizmetlerin sağlanması açısından müşteri olarak görülmesi bazen mümkün olmayabilir. Ancak Toplam Kalite Yönetiminin önemli ilkelerinden sayılan “müşteri odaklılık” kamu hizmetlerinin daha kaliteli ve nitelikli sunumunda müşteri ya da vatandaş odaklı bir kamu hizmeti anlayışını zorunlu kılmaktadır.

d) Kural: Kamu yönetiminde takdir yetkisi ve serbest hareket etme kabiliyeti önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Ayrıca kamu yönetiminin faaliyetlerinin yasama ve yürütmeye uygun şekilde yerine getirilmesinin sağlanması yanında, siyasal gücün ya da kamu kaynaklarının kötü ve yanlış yönde kullanılmasını önleyecek denetimlerin yapılması da söz konusudur. Her iki yönetim şekli arasında kuralların niteliği ve uygulanması açısından zaman zaman farklılıklar ortaya çıkabilir. Özel kesimde uygulanan kurallar, ülke genelinde geçerli olan kurallara ters düşmeyecek şekilde esnek, yeniliğe açık ve piyasa şartlarına daha çok duyarlıdır. Oysa kamu yönetimindeki kurallar, daha katı ve değiştirilmesi daha zor bir nitelik göstermektedir.

e) Yöneticiler: Özel yönetici, kendi örgütü ile kamunun esenliği arasındaki ilişkiyi yorumlamada kamu yönetimine göre daha geniş bir hareket etme kabiliyetine sahiptir. Buna karşılık, kamu yöneticisinin, özel yöneticinin kendi özel amaçlarını yerine getirmesinin aksine, kamu yararına uygun çalışması durumu söz konusudur.

g) Sosyal maliyet: Sınai ve ticari faaliyetlerin yapılmasından kaynaklanan nitelik ve nicelik olarak topluma aktarılan yüke sosyal maliyet denilmektedir. Sosyal maliyete en iyi örnek olarak ise çevre kirliliği verilebilir. Çevre kirliliğinin halkın sağlığı ve esenliği üzerindeki olumsuz etkisini kaldırma görevi, özel sektör yerine devlete düşmektedir. Özel sektör için kârlılık önemli olduğundan toplumsal yararı fazla olabilecek faaliyetlere girişmesi mümkün değildir.

h) Etik: Kamu ile özel sektörün değerleriyle çalışma yöntemleri bazen farklılık gösterebilmektedir. Özel sektör faaliyetlerini kâr amacına dönük gerçekleştirirken etik ilke ve değerleri çok fazla dikkate almamaktadır. Oysa kamu yönetiminde kamu yararı düşüncesiyle halkın huzuru, refahı ve asayişin korunması ve tesis edilmesi ön plana çıkmakta ve buna göre faaliyetlere ağırlık verilmektedir.

i) Hakemlik: Kamu yönetimi, çelişen sosyal çatışmaların çözümünde birey ve grupların davranışlarını sınırlayabilir. Özel sektörden farklı olarak serbest piyasa mekanizmasının hâkim olmasıyla birlikte kamu yönetimi, ekonomi yönetimi, düzenlemesi ve denetlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Türkiye’de bu konuda devletin en etkin kuruluşlarına düzenleyici ve denetleyici kurumlar örnek gösterilebilir. Bu kurumların sermaye piyasası, telekomünikasyon, bankacılık, radyo ve televizyon, enerji gibi önemli alanlarda faaliyette bulunan kuruluşları gözetleme, denetleme ve düzenleme yetkileri bulunmaktadır.

1.1.6. Kamu Yönetimini İnceleyen Yaklaşımlar

Kamu yönetimi, kamu kuruluşlarının ve görevlilerinin yönetimi olarak ifade edilirken, özel yönetim ise daha çok özel işletmelerin akılcı yönetimi şeklinde tanımlanmıştır. Bu iki yönetim geçmişten günümüze ayrı disiplin olarak düşünülmüştür. Ancak yönetimin evrensel olması, kamu yönetimi ve özel yönetim arasında kurumsal olarak net bir ayırım yapılamaması, sorunların her iki yönetimde de benzer olması, ortaya konulan çözüm önerilerinin her ikisi için de geçerli olacağı anlamına gelmektedir (Sürgit, 1981, s. 8). Kamu yönetimi, özel yönetimde uygulanan farklı yaklaşımları benimsemekte ve bu yaklaşımları kendi bünyesine entegre etmeye çalışmaktadır.

Kamu yönetiminin özel yönetimden etkilenecek geliştirdiği birçok yaklaşım bulunmaktadır. Bu yaklaşımların başında ise yasal yaklaşım, kurumsal-yapısal yaklaşım, davranışsal yaklaşım, yönetsel yaklaşım, sistem yaklaşımı, siyasal

yaklaşım ve durumsallık yaklaşımı gelmektedir. Söz konusu yaklaşımlara değinmek gerekirse (Özer ve Önen, 2017, s. 25-2:

a) *Yasal Yaklaşım:* 19. yüzyılda Kara Avrupası'nda ortaya çıkan bu önemli yaklaşım ile devletin yasama, yürütme ve yargı erklerinin rolleri ve bunlar arasındaki ilişkiler, yasal düzenlemeler doğrultusunda ele alınmakta, yönetimin yapı ve işleyişi buna göre düzenlenmektedir. Bu dönemde hukuka bağlı yönetim ilkesi idare hukukunun gelişmesine, dolayısıyla yönetimle ilgili sorunların daha çok idare hukukçuları tarafından incelenmesine neden olmuştur. Yasal yaklaşım, kamu yönetiminin yasalara uygun işleyişini ele alan ve inceleyen bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım, ilk olarak idare hukuku içinde kamu yönetiminin değerlendirilmesini öngörmektedir. Kamu yönetiminin yapı ve faaliyetleri ile hak ve yükümlülükleri yasal düzenlemeler doğrultusunda ele alınmaktadır.

b) *Kurumsal-Yapısal Yaklaşım:* Kamu yönetiminin incelenmesinde en çok kullanılan bu yaklaşım ile geleneksel kamu yönetimi teorisinin öngördüğü doğrultuda örgütsel yapı ve kurallara göre yönetim ve çalışanlar değerlendirilmektedir. Örgüte bir bütün olarak bakılması yerine, örgütün çevresiyle ilişkileri kapalı bir sistem olarak düşünülmektedir. Kurumsal-yapısal yaklaşımın temel alanını yürütme, yasama organları ile kamu kuruluşlarının yapısı, işleyişi, kural ve düzenlemelerinin ayrıntılı incelenmesi oluşturmaktadır. Bu yaklaşımı uygulayan akademisyenler, kamu yönetimini en azından politikanın yürütülmesi yönüyle apolitik ve teknik bir işlev olarak kabul etmektedir.

c) *Davranışsal Yaklaşım:* Davranışçı ya da sosyo-psikolojik yaklaşım ile örgütlerde bireylerin ve grupların asıl davranışları üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşımda insanların niçin hareket ettiklerini anlamada örgütlerin asıl işlevinin anlaşılmayacağı tartışılmaktadır. Davranışçılar örgütlerdeki insan davranışlarını daha iyi anlamak için zamanla sosyal psikoloji, antropoloji, psikoloji ve birçok disiplini örgütlere uygulamak zorunda kalmıştır. Bu yaklaşımın temel amacı, kamu yönetiminin yapısında insan davranışının anlaşılmasını, açıklanmasını ve öngörüsünü kolaylaştıracak bir bilginin kurulması öngörülmektedir. Bu yaklaşım, yönetsel durumdaki bireysel ve kollektif insan davranışlarını inceleyerek kamu yönetimini ele almakta, sosyoloji, sosyal psikoloji ve kültürel antropolojiyi de içeren disiplinler arası bir yaklaşım ile kamu yönetiminin sorunlarıyla ilgilenmektedir.

d) *Yönetimsel Yaklaşım:* ABD’de 19. yüzyılın sonlarında geliştirilen bu yaklaşımla özel sektör yönetim anlayışının kamu sektöründe de uygulanması gerektiği öne sürülmüştür. Böylece yönetim bir iş sahası olarak kabul edilmiş ve kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik artırılmak istenmiştir. Bu yaklaşım, “Bilimsel Yönetim Teorisi” ile güçlendirilerek yönetimin en az maliyetle en çok verimliliği nasıl sağlayabileceği üzerinde durularak kamu yönetiminin yeniden sorgulanmasını amaçlamaktadır.

e) *Sistem Yaklaşımı:* Ludwig Von Bertalanffy tarafından ileri sürülen ve genel sistem teorisine dayanan bir modern yönetim tekniğidir. Bu yaklaşımda temel düşüncenin yönetimde verimliliği ve etkinliği sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Bu yüzden yönetime bir sistem ya da bir bütün olarak bakılarak, yönetimde sosyal olguların çok yönlü ve dinamik yapısının kendisini oluşturan sosyo-kültürel, siyasal ve ekonomik çevreden ayrı incelenemeyeceği düşüncesi hakimdir. Sistem yaklaşımında yönetim, personel, örgüt, norm düzeni, mali kaynak ve insanlardan oluşan bir bütün şeklinde düşünülmekte ve sorunlar bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmaktadır.

f) *Siyasal Yaklaşım:* Bu yaklaşım, daha çok kamu yönetiminin politik teori kapsamında bir sorun alanı olduğunu, hükümetle yönetim birimlerinin temsil ve sorumluluğu ile seçilmiş yöneticilere karşı bürokrasinin tutumu esasına dayanmaktadır. Bu bağlamda demokrasinin temel sorununun kontrol sorumluluğunun sağlanması olduğu kabul edilmektedir. Siyasal yaklaşımla, siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması gerektiği düşüncesi yerine, bu iki kavramın giderek iç içe önemli ölçüde geçtiği ve birbirini tamamladığı vurgulanmaktadır.

g) *Durumsallık Yaklaşımı:* Bu yaklaşım, geleneksel ve neo-geleneksel yaklaşımların örgütlenme konusundaki görüşlerini eleştirerek, her ortamda ve zamanda geçerli olabilecek standart örgüt tipinin ve yönetim ilkelerinin bulunamayacağı ve değişkenlik gösterebileceği temeline dayanmaktadır. Durumsallık yaklaşımına göre uygun bir örgüt tipinin seçilebilmesi için örgütü etkileyen iç ve dış faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir. Bunların başında örgütün büyüklüğü, uygun teknoloji ve çevre faktörlerine yönelik öncelik verilmesi ve örgütlerde buna göre değişikliklere gidilmesi öngörülmektedir.

Görüldüğü üzere, kamu yönetiminin gelişim sürecinde birçok farklı yaklaşımdan yararlanılmıştır. Kamu yönetiminin, birçok yaklaşımı benimsemesi ve bu

yaklaşımları bünyesine entegre etmesi uygulama alanında çeşitlilik göstermesini sağlamıştır. Bu durum kamu yönetiminin “disiplinler arası” olmasını da doğrudan etkilemiştir.

1.2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Birçok ülkede, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren uygulanmaya başlanan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 20. yüzyılın son çeyreğine kadar varlığını sürdürmüştür (Erol, 2021, s. 32). Geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine, yeni kamu yönetimi anlayışı gelse de yeni yönetim anlayışı genel olarak geleneksel yönetim anlayışının temelleri üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim süreci, kuramsal temelleri ile temel ilke ve özellikleri üzerinde durmak oldukça önem arz etmektedir.

1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Kuramsal Temelleri

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, özellikle Max Weber, Frederick W. Taylor, Luther Gulick, (Lynn, 2001, s. 145) ve Henri Fayol’un önemli çalışmalarıyla desteklenmiş ve Woodrow Wilson ile Frank J. Goodnow’un çalışmalarında yer alan yönetim-siyaset ayrımı üzerine inşa edilmiştir (Turan, 2015, s. 85). Bu anlayışın gelişim sürecinde, Henry L. Gant, J. Mooney, Frank ve Lillian Gilberth ve A. Reiley, L. F. Urwick, A. Graicunas ve R. C. Davisin de (Eren, 2001, s. 29-31) önemli rolleri bulunmaktadır.

Görüldüğü üzere, geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde ve kuramsal temellerinin oluşmasında birçok düşünürün önemli etkisi bulunmaktadır. Ancak bu anlayış genel olarak üç önemli kuramsal temele dayandırılmaktadır. Bunlar; Frederick W. Taylor’un geliştirmiş olduğu “Bilimsel Yönetim Kuramı”, Henri Fayol’un öncülüğünde gelişen “Yönetim Süreci Kuramı” ve Max Weber tarafından ele alınan “Bürokratik Yönetim Kuramı”dır.

1.2.1.1. Bilimsel Yönetim Kuramı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına önemli katkılar yapanların başında Frederick Taylor gelmektedir. Özellikle Wilson ve Goodnow’un siyaset ve yönetimi birbirinden ayırmasının zamanla bir stratejiye dönüşmesi ve Taylor tarafından bunun “en iyi yol” yöntemiyle kuramlaştırılması, geleneksel yönetim düşüncesinin özünü

oluşturan “Bilimsel Yönetim Kuramı”nın oluşmasına neden olmuştur. Burada öncelikli temel amaç, “yönetimde politikadan kurtulup, verimliliğe en iyi nasıl ulaşılır? sorusuna cevap aramak” olmuştur. 1990’lı yıllarda ABD’de Taylor önderliğinde başlayan bilimsel yönetim hareketi yönetim biliminin gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur. Taylor’un ileri sürdüğü düşünceler ABD’de o zaman karmaşık bir nitelik kazanmaya başlayan teknolojinin gereklerini karşılayabilecek ve aynı zamanda çalışanları daha yüksek bir verimlilikte çalışmaya teşvik edebilecek yeni bir yönetici tipine duyulan ihtiyacı göstermiştir. Taylor, ortaya koyduğu kurallar dizisi ile bu ihtiyacı karşılayacağını düşünmüştür (Özer ve Önen, 2017, s. 39).

Taylor’un bilimsel yönetim ile ilgili ilk çalışmaları, Newyork’ta bir reform programı hazırlamak için kurulmuş olan Belediye Araştırma Merkezinde başlamıştır. Burada Taylor zamanın daha verimli kullanılmasına yönelik çalışmalar yapmış, ardından Philadelphia çelik fabrikasında zaman etütleri ile insanın, üretim sürecinin önemli bir parçası olduğunu göstermiştir. Örgütlerin başarılı olabilmesi için yöneticilerin öznel yargılarla değil, bilimsel yöntemlerle çalışmaları gerektiğini vurgulamış, bu süreçte üretime yönelik yöntemler geliştirerek, bunları üretim birimleri üzerinde uygulamıştır (Özer ve Önen, 2017, s. 39). Taylor’un bu çalışmaları o dönemlerde tartışmalara neden olsa da önemli başarılar elde ettiği bilinmektedir.

Taylor’un öncülüğünde geliştirilen Bilimsel Yönetim Kuramı’nın geleneksel kamu yönetimi anlayışına katkıları şu şekilde sıralanabilir (Koçer, 1970, s. 15): a) Örgüt sorunlarının çözümünde bilimsel yollara başvurulması, b) Üretim sorunlarının çözümünde deneysel metodu sistemleştirmesi, c) Günlük çalışmanın ve normal verimin objektif ölçülere bağlanmasını sağlayan zaman etüdü yöntemine başvurulması, d) Verimlilik primlerini belirlemede parça farklılaşmasına gidilmesi, e) Örgüt yönetimine kurmay kavramını yerleştirmesi, f) Personeli bilimsel yollarla seçmesi ve yetiştirmesi, g) Çalışan-yöneten arasında iş birliğini sağlaması, h) Görev dağılımında eşitliğe dikkat edilmesi, faaliyetlerin her çalışan açısından bilimsel şekilde incelenmesi.

Taylor’un insanları makine gibi çalıştırma düşüncesi birçok kesim tarafından eleştiri almış ve düşünce akıl dışı olarak da görülmüştür. Ancak Taylor’un düşünce anlayışına önemli eleştiriler yapılsa da geliştirmiş olduğu bilimsel yönetim kuramı kamu yönetimine önemli katkılar sağlamıştır. Ortaya koyduğu ilkelerin önemli bir kısmı geçmişte olduğu gibi günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir. Dolayısıyla

geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim ve değişim sürecinde Taylor'un oldukça önemli etkisi olmuştur.

1.2.1.2. Yönetim Süreci Kuramı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim ve değişim sürecinde etkili olan bir diğer önemli kuram ise Henri Fayol tarafından geliştirilen “Yönetim Süreci Kuramı”dır. Fayol, birçok kesim tarafından da yönetim kuramının babası olarak anılmaktadır.

Fayol, geleneksel kamu yönetim anlayışında yönetsel faaliyetlerin başarılı bir şekilde yerine getirilmesi için 14 önemli ilkeye uyulması gerektiğini öne sürmüştü ve bu ilkelerin değişen şartlara göre farklı şekilde uygulanabileceğini ifade etmiştir (Mucuk, 2005, s. 20). Taylor'un Yönetim Süreci Kuramı bu 14 ilke üzerine şekillenmiş ve bu ilkeler geleneksel kamu yönetimin anlayışının da kuramsal temellerini oluşturmuştur. Söz konusu 14 ilkeye kısaca değinmek gerekirse (Ferdous, 2016: 3-4; Hodgetts, 1999: 44-45; Uzuegbu & Nnadozie, 2015: 61-69'den aktaran Erol, 2021, s. 39-41):

1. *İş Bölümü*: Çalışanların yaptıkları işlere göre uzmanlaşması işbölümünü meydana getirmektedir. Örgüt içinde çalışanlar yaptıkları işlerde kademeli olarak uzmanlaşmakta ve burada yetkin oldukça verimlilikleri artmaktadır.

2. *Otorite*: Yöneticilerin çalışanlar üzerinde yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Yöneticiler, çalışanlara emir vermek için sahip oldukları otoriteleri kullanmaktadırlar.

3. *Disiplin*: Örgütlerde işlerin düzenli bir şekilde yerine getirilmesi için belli kural ve düzenlemelere uyulması gerekmektedir. Bu durum doğal olarak disiplinin de oluşmasını sağlamaktadır. Fayol'a göre disiplinli şekilde faaliyetlerin yerine getirilmesi halinde herhangi bir sorun çıkmayacaktır.

4. *Emir-Komuta Birliği*: Örgüt içinde emir ve komuta konusunda birliğin sağlanması oldukça önem arz etmektedir. Emir-komuta birliği, çalışanların yalnızca bir amirden emir alması ve rapor vermesi anlamına gelmektedir. Örgütlerde sorunların çıkmaması için her astın bir üstü olması ve o üste karşı sorumlu olması gerektiği ifade edilmiştir.

5. *Yönetim Birliği*: Aynı hedefi taşıyan faaliyetlerin belirli bir plan çerçevesinde yapılması ve yöneticinin emri altında yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu

önemli ilke, yönetim birliğinin önemini vurgulamakta ve örgüt içinde yer alan birimlerin bu ilkeye uygun şekilde hareket etmesi gerektiğinin altını çizmektedir.

6. *Örgüt Çıkarlarının Bireysel Çıkarlardan Üstünlüğü*: Örgütün çıkarları, yöneticiler dahil herkesin üstünde görülmüştür. Bu ilke, örgüt için başarının elde edilmesi açısından oldukça önem arz etmektedir. Çalışanların, örgütün başarısı için her şeyi yapmaları ve kendi çıkarlarını bile geri planda tutmaları gerektiği ifade edilmiştir.

7. *Ücret ve Ödül*: Örgüt içinde yer alan herkesin adil bir şekilde ücret almaları gerekmektedir. Belirlenen ücret hem yönetim hem de çalışan açısından makul olmalıdır. Bunun yanı sıra, başarılı olanları da ödüllendirilmeli ve verilen ödülün mantıklı olması oldukça önem arz etmektedir.

8. *Merkezileşme*: Bütün kararların en üst yönetimde bulunan bir kişi tarafından verilmesi doğal olarak örgütlerin merkezileşmesi durumunu da ortaya çıkarmaktadır. Kendiliğinden ortaya çıkan bu durum Fayol'a göre ne iyidir ne de kötüdür. Her dönem de olduğu gibi günümüzde de merkezileşme belli ölçüde devam etmektedir.

9. *Hiyerarşi*: Örgüt içinde en aşağıdan en yukarıya kadar uzanan aşamalı merdiven sistemine aşamalar zinciri ya da hiyerarşi denilmektedir. Hiyerarşi ilkesi, örgütlerin en önemli ürünlerinden birisidir. Örgütlerin başarılı olması için tek ve kesintisiz bir hiyerarşi sisteminin olması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak gerekli olması halinde ise yatay sisteme de başvurulabileceği belirtilmiştir.

10. *Düzen*: Resmi örgütlerin kontrol sistemlerinden birisi de düzen ilkesidir. Bu önemli ilkeye göre örgüt içinde herkesin bir yeri bulunmakta ve belirlenen bu yerlerde düzenli bir şekilde çalışılmaktadır.

11. *Eşitlik*: Yöneticilerin, örgüt içinde disiplini sağlayabilmeleri için herkese adil ve eşit davranmaları gerekmektedir.

12. *Örgüte Bağlılık İlkesi*: Örgüt içinde çalışanların başarılı olabilmeleri için belli bir zamanın geçmesi gerekmektedir. Dolayısıyla yöneticilerin, çalışanların uzun bir süre örgütlere bağlılığını sağlamak için bu çerçevede hareket etmeleri gerekmektedir.

13. *İnisiyatif*: Örgütlerin başarılı olabilmeleri ve büyümeleri için iyi bir yönetici ile çalışmaları gerekmektedir. Bu yönetici örgütün başarısı için gerektiğinde inisiyatif alabilmeli ve düşüncelerini uygulayabilmelidir.

14. Takım Ruhu: Örgütlerin başarılı olabilmesi için diğer bir önemli ilke ise takım ruhudur. Kollektif çıkarlar için bir araya gelinerek, takım ruhunun sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, Fayol örgüt içinde bireysellik yerine örgüt çıkarlarını ön plana koymakta ve örgüt içinde başarılı olunabilmesi için her şeyden önce emir komuta zincirinin sağlanmasını ve gerektiğinde yöneticilerin inisiyatif alması gerektiğini ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim ve değişim sürecinde etkili olan bu ilkelerin önemli bir kısmı geçmişte olduğu gibi günümüzde de hem kamu sektöründe hem de özel sektörde uygulanmaya devam etmektedir.

1.2.1.3. Bürokratik Yönetim Kuramı

Max Weber liderliğinde geliştirilen “Bürokratik Yönetim Kuramı”, birçok kesime göre geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde en önemli kuram olarak kabul edilmektedir. Weber bürokratik yönetim kuramına yönelik ortaya koyduğu düşüncelerden dolayı da dünyada hızlı bir şekilde tanınmaya başlanmıştır.

Weber’in ortaya koyduğu ve günümüzde de belli ölçüde uygulanmaya devam eden Bürokratik Yönetim Kuramı’nın temel özellikleri kısaca şu şekilde açıklanabilir (Özer ve Önen, 2017, s. 44-45):

a) Bürokrasi kanun ve yönetmeliklere göre belirlenen, belirli ve resmi yetki alanları içerisinde geçerli olan genel kuralları içermektedir. Bu kurallar bürokratik yönetimin amaçlarına ulaşabilmeleri için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler şeklinde çeşitli birimlere dağıtılır.

b) Bürokratik yönetimde görev hiyerarşisi yoluyla, üst düzey yöneticilerin alt kademedeki bulunanları denetleyebilmelerini sağlayan bir sistem kurulur.

c) Bürokratik yönetimde yazılı belgeler esastır. Bürokrasiler geliştikçe resmi faaliyetlerle özel yaşam birbirinden ayrılacaktır.

d) Bürokratik yönetimde görev alanların esaslı bir eğitimden geçmeleri gerekir.

e) Bürokratik örgütlerde görev yapanlar kapasitelerini örgütleri için kullanmalıdırlar.

f) Yönetim, belirli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğrenilebilir kurallara bağlıdır. Bu kuralların bilinmesi kamu yönetimi, hukuk ve işletme yönetimi alanlarında bir eğitim görmekle sağlanabilir.

Weber üç egemenlik anlayışı üzerinde otoriteyi sınıflandırmaktadır. Bunlar, *karizmatik egemenlik*, *geleneksel egemenlik* ve *yasal egemenlik*dir. Karizmatik egemenlik anlayışına göre, liderin gücü uzmanlığından, sosyal statüsünden değil, kendisinde var olduğuna inanılan Tanrı tarafından verilmiş güçten kaynaklanır. Geleneksel egemenlik, geçmişte sürekli olarak var olmuş geleneklere dayanan, gücünü ve meşruluğunu geleneklerden alan egemenlik türüdür. Yasal egemenlik ise rasyonel olarak kurulmuş kanunlara uygun olarak seçilmiş kişilerin ve kanunların meşruluğuna dayanarak kurulan bir egemenlik türüdür. Bu egemenlik türünde, kişiler verilen emirlere yasal olduğu için uyarlar, kanunların da rasyonel kabul edilmesi sonucu verilen emirler yasal ve akılcı bir özellik gösterirler (Özer ve Önen, 2017, s. 44). Yasal egemenlik türü, genel olarak “ideal tip” olarak görülmekte ve Weber’in Bürokratik Yönetim Kuramı da bu egemenlik türüne göre şekillenmektedir.

1.2.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlke ve Özellikleri

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, bilimsel yönetim üzerine kurulmuştur. Bilimsel yönetimin temel değerleri genel olarak verimlilik, etkinlik, etkililik ve akılcılık üzerine kurulmuştur. Bu yönetim anlayışı, o dönemde kamu yönetiminde olduğu gibi özel yönetimlerde de benimsenmiş ve dünyada yayılmaya başlanmıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, günümüzde belli ölçüde terk edilen önemli ilke ve özelliklere sahiptir. Bu temel ilke ve özelliklerin başında ise *merkeziyetçi* ve *büyük yapılar*, *katı hiyerarşik*, *iş bölümü* ve *uzmanlaşma*, *gizlilik* ve *yeniliklere kapalılık*, *biçimsellik* ve *kuralların yoğunluğu*, *makine bürokrasisi* ve *kamu bürokrasisi tekeli* (Al, 2002, s. 47-59) gelmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel varsayımları ise şu şekilde sıralanabilir (Baransel, 1979, s. 195-196):

a) Örgütte verimlilik unsuru, rasyonel süreçlerle ölçülmekte ve bu unsur kaynakların daha ekonomik bir şekilde kullanılmasına yönelik bir mekanik süreç olarak görülmektedir.

b) Örgüt içinde yer alanlar rasyonel bir şekilde hareket etmekte, sergiledikleri akılcı davranışlar oldukça önem arz etmektedir.

c) Örgütün üyeleri, üstlerine haber vermeden pozisyonlarının gerektirmiş olduğu ilişkileri yürütememektedirler.

d) Kişiler görev sınırları içinde yetkilerini kullanmaktadırlar.

e) Kişilerin faaliyetleri hem önceden tahmin edilebilmekte hem de bu faaliyetler arasında ilişkiler düzenlenebilmektedir.

f) Yönetim anlayışında temel olarak biçimsel faaliyetler ön plandadır.

g) Grup faaliyetlerinde sübjektiflik yerine, objektiflik ve gayri şahsilik esas alınmaktadır.

h) Koordinasyon sistemli bir şekilde üst kademeler tarafından planlamakta ve kontrol edilmektedir.

i) Yetki, yukarıdan aşağıya düzenlenerek, örgütün en üst kademesinde toplanması sağlanmaktadır.

j) Temel ilkelerden biri olan uzmanlaşma ilkesi hem kontrolü kolaylaştırmakta hem de verimliliği artırmaktadır.

k) Yönetim anlayışındaki ilkeler genel olarak evrensel bir nitelik olarak görülmekte ve bu ilkeler kişisel ve çevresel unsurlardan etkilenmemektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, yeni bir anlayış ve felsefe ortaya koyarak yönetimde önemli bir devrim gerçekleştirmiştir. Ancak her yönetim anlayışında olduğu gibi geleneksel kamu yönetimi anlayışında da önemli sorunlar yaşanmış ve bu anlayış birçok eleştiriye maruz kalmıştır.

1.2.3. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, birçok ülkenin özellikle toplumsal ve ekonomik anlamda gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu yönetim anlayışı 1980'lere kadar çok fazla değişim geçirmeden ülkelerin kamu yönetiminde uygulanmaya devam etmiştir. Ancak geleneksel kamu yönetimi anlayışı kamu yönetimine önemli katkılar sağlasa da bu yönetim anlayışına yönelik önemli eleştiriler yapılmıştır.

Kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde önemli etkisi bulunan, geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan eleştiriler genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Erol, 2021, s. 48-50):

a) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında her şeyden önce yönetimin “mekanik” şekilde yönetilmesi oldukça eleştiri almış ve bu yönüyle tepki çekmiştir. Bu yönüyle geleneksel kamu yönetimi anlayışının insan unsuruna yeterince önem vermediği öne sürülmüştür.

b) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında yer alan ve Weberian bürokrasiye dayanan hiyerarşik ve erdem tabanlı sistem, etkin bir örgütlenme şekli olarak görülmemiş ve bu özelliklerin demokratik değerler ile uyum sağlamadığı ifade edilmiştir.

c) Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, özellikle teknoloji alanında yaşanan değişim ve gelişimlere uyum sağlayamadığı gerekçesiyle de eleştirilmiştir. Bu yönetim anlayışında yer alan kurumlar kolay değişmeyecek yapılar oldukları için değişim ve gelişmelere de açık olmadıkları öne sürülmüştür. Katı ve kuralcı bir anlayış yerine, değişken ve esnek olan bir anlayışın benimsenmesi gerektiği belirtilmiştir.

d) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, hizmetlerin gerçek kitlesinin vatandaşlar değil, hizmeti sunmakla görevli olan bürokratlar olduğu öne sürülmüştür. Dolayısıyla sunulan hizmetlerin temel amacı, vatandaşları tatmin etmekten ziyade hiyerarşik ihtiyaçları sağlamak olmuştur. Bu yönüyle bürokratlar, örgütlerin temel varlık sebebi olmuşlardır.

e) Geleneksel kamu yönetim anlayışının, demokratik yönetim anlayışına uygun olmadığı da öne sürülmüştür. Çünkü bürokrasinin memurlar tarafından yönetildiği ve halkın yönetimi olan demokrasinin karşısında yer aldığı ifade edilmiştir. Seçilmişlerin atanmışlardan üstün olması gerekirken, atanmışlar seçilmişlerden üstün olarak görülmüştür.

f) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, bürokrasinin herkesin kurumu olmadığı ifade edilmiştir. Orta sınıfların kurumu olarak görülen bürokrasinin, rasyonel ve etkin olan ekonomik değerlere önem verdiği, ekonomik olmayan değerlere ise kayıtsız kaldığı öne sürülmüştür.

g) Geleneksel kamu yönetiminde “denetim” anlayışı da eleştiri almıştır. Bu denetim anlayışında nitelik yerine, niceliğin esas alındığı ve kurumların misyonları, maliyetleri ve performans hedeflerinin birinci plana alındığı ifade edilmiştir.

h) Geleneksel kamu yönetimi anlayışında ortaya konulan yönetim ilkelerinin evrensel olmadığı, bu ilkelerin durum ve koşullara bağlı olarak değişebildiği öne sürülmüştür.

Görüldüğü üzere, geleneksel kamu yönetimi anlayışı önemli eleştirilere maruz kalmıştır. Bu yönetim anlayışı önemli eleştiriler olsa da kamu yönetimine sağlamış olduğu katkılar göz ardı edilemez. Ancak dünyada yaşanan değişim ve gelişimler karşısında yetersiz kalan geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine, 1970'lerin sonlarından itibaren yeni kamu yönetimi anlayışı uygulanmaya başlanmıştır.

1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Kamu yönetiminin geleneksel yönetim anlayışından modern yönetim anlayışına kadar hep daha iyi bir yönetim arayışı içerisinde olduğu görülmüştür. Bu arayışın nedenleri incelendiğinde öncelikle geleneksel anlayış olan Weberyen yönetim anlayışının halen kamu yönetiminin esas dayanağını oluşturması, beraberinde bürokrasiden kaynaklanan çok sayıda sorunla mücadele edilmesinde yattığı görülmektedir. Bunların yanında dünyada meydana gelen ani değişim başta iletişim ve haberleşme ağlarının yaygınlık kazanması internetin hayatımızdaki yeri halkın kamu yönetiminden beklentilerinin değişmesi gibi birçok faktör kamu yönetiminin yeni ihtiyaçlara cevap vermesini zorunlu kılmıştır. Böyle bir sürecin ortaya çıktığı yıllar olan 1970'lerin sonu 1980'lerin başında kamu yönetiminde bazı yeni hareketlerin yönetimde gelişmeye başladığı görülmektedir (Güven, 2017, s. 61). Bu yeni hareketler yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir. Dolayısıyla bu anlayışın ortaya çıkış süreci ve temel özellikleri oldukça önem arz etmektedir.

1.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkış Süreci

Yeni kamu yönetimi anlayışı 1970'lerin sonundan itibaren başta İngiltere ve ABD olmak üzere birçok ülkede uygulanmaya başlanmış ve dünyada önemli bir yankı uyandırmıştır. Bu anlayışın ortaya çıkışında etkili olan nedenlerin başında ise geleneksel kamu yönetimi anlayışının değişim karşısındaki yetersizliği, ekonomik faktörler, siyasi faktörler, sosyal faktörler ve diğer faktörler gelmektedir. Söz konusu nedenlere değinmek gerekirse (Erol, 2021, s. 55-58):

a) Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Değişim Karşısındaki Yetersizliği:

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, genel olarak Weberyana bürokrasi üzerine kurulmuştur. Ancak Weberyana bürokrasinin katı, hiyerarşik ve karmaşık bir sisteme göre şekillenmesi ve yukarıdan aşağıya doğru bir anlayışın hâkim olması geleneksel kamu yönetimi anlayışının vatandaşların temel istek ve beklentilerini karşılamaktan uzak olduğu gibi nedenlerle eleştiriye maruz kalmıştır. Özellikle dünyada da küreselleşmenin de etkisiyle hızlı bir değişim ve gelişimin yaşanması geleneksel kamu yönetimi anlayışının ekonomik, sosyal ve siyasal değişimler karşısında yetersiz kalmasına neden olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı başta ABD olmak üzere birçok ülkede araştırma konusu olmuş ve bu anlayışın halkın ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kaldığı sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla vatandaşların istek ve beklentilerini karşılayan, güvenleri sağlayan, yeni ve işleri daha kolay hale getiren yöntemleri benimseyen, sonuç odaklı ve rekabete dayalı yeni bir kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi gerektiği konusunda hemfikir olunmuştur.

b) Ekonomik Faktörler: Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında etkili olan en önemli faktörlerden birisi ekonomik faktörlerdir. Özellikle 1929 yılında Büyük Buhran olarak ifade edilen Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte ortaya çıkan sorunlar, geleneksel kamu yönetimi anlayışının sorgulanmasına neden olmuş ve bu sorunların üstesinden gelinmesi için sosyal refah devlet anlayışının terk edilmesi öne sürülmüş ama bu çözüm yolu da istenen başarıyı sağlayamamıştır. 1973-1974 yılında ortaya çıkan Arap-İsrail savaşı ise birçok olayın tetikleyicisi olmuş ve bu savaşla birlikte yaşanan ekonomik sorunlardan dolayı başta İngiltere olmak üzere birçok ülkede önemli sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Yaşanan sorunlar ardından geleneksel kamu yönetimi anlayışının varlığını sürdürmesi imkânsız hale gelmiş ve kamu yönetiminde yeniden bir yapılandırma gerekliliği ortaya çıkmıştır. Yeni yapılandırma sürecinde kamu yönetiminde köklü reformlara gidilmesi gerektiği ve kamu yönetiminde özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması, etkinlik ve verimlilik gibi unsurların da iktisat ve işletme anlayışıyla ele alınması üzerinde durulmuştur.

c) Siyasi Faktörler: Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında etkili olan diğer bir önemli faktör ise siyasi faktörlerdir. 1979 yılında İngiltere’de Başbakan olan Margaret Thatcher ve 1980 yılında Amerika’da Başbakan olan Ronald Reagan, katılımcılığı, şeffaflığı, esnekliği ve yerinden yönetim anlayışını ilke edinen yeni sağ ideolojisini benimsemiş ve geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan

eleştirileri uygulamaya geçirmeye çalışmışlardır. Thatcher ve Reagan, devletin küçültülmesi yani piyasadan çekilmesi düşüncesini politika olarak benimsemediler ve bu politika birçok ülkede de karşılık görmeye başladı. Siyasal faktörler, genel olarak ekonomik ihtiyaçlardan kaynaklanmıştır. Ekonomik gelişmeler, vatandaşların istek ve beklentilerini karşılamada yetersiz kaldı ve bu beklentileri karşılayabilecek yeni bir yönetim anlayışına geçilmesi gerekliliği ortaya çıkmaya başladı. Bu önemli süreçte, devletin hem rolü değişmeye başladı hem de önemi azaldı. Devletin hakem rolüyle hareket ederek yerel yönetim ve diğer kuruluşlar arasında denge sağlaması görevi verildi. Dünyada yaşanan bu siyasi süreçler, kamu yönetiminde hızla önemsenmeye başlandı ve devletin “kürek çeken değil, dümen tutan” anlayışıyla hareket etmesi istendi. Bu siyasi süreçler, dünyanın birçok ülkesinde yeni bir anlayışın ortaya çıkmasına yol açtı.

d) Sosyal Faktörler: Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında sosyal faktörlerin de önemli etkisi oldu. Dünyada yaşanan değişim ve gelişmelerle birlikte vatandaşların kamu yönetimine olan beklentileri değişmeye başladı ve insani değer ile kişilik haklarının önemi daha çok ön plana çıkmaya başladı. Bu süreçte, vatandaşlar devletin tek bir güç olmadığını, diğer örgütlerin de kamu hizmetini verebileceğini düşünmeye başladılar ve devletin temel varlık nedeninin insanları mutlu etmek olduğunu öne sürerek kamu hizmetlerinin bir lütuf olarak görülmemesi gerektiğini savundular. Bugün bakıldığında vatandaşların eskiye oranla daha eğitilmiş, bilinçli ve siyasi otoritelere daha az itaat ettikleri bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla vatandaşlar kamu kurumlarından daha çok hizmet beklemekte ve bu hizmetlerin kaliteli olmasını istemektedirler. Bu beklentilerin karşılanmasında geleneksel kamu yönetimi anlayışının yeterli olamayacağı öne sürülmüş, hizmetlerin istenildiği şekilde karşılanabilmesi için yeni bir yönetim anlayışının benimsenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı da bu istek ve beklentilere göre şekillenerek günümüze kadar gelmiştir.

e) Diğer Faktörler: Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sürecinde yalnızca ekonomik, siyasi ve sosyal faktörler etkili olmamıştır. Bununla birlikte birçok diğer faktörde oldukça etkili olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, ilk önce İngiltere ve ABD gibi gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmaya başlamış ve daha sonraki yıllarda birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Bu süreçte, özellikle Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi toplulukların da yeni kamu yönetimi anlayışının dünyaya

yayılmasında oldukça büyük etkileri olmuştur. Bu toplulukların yanı sıra, özel sektörden transfer edilen yönetim danışmanları da özel sektörde uygulanan ilke ve değerlerin kamu yönetiminde uygulanması noktasında önemli bir köprü görevi görmüşlerdir. Ayrıca 1980'lerden sonra liberal düşünce anlayışının kamu yönetiminde benimsenmeye başlanması, kamu yararı yerine kişisel yararın ön plana çıkarılma düşüncesi ve medya ve sivil toplum kuruluşları'nın (STK) kamu yönetiminin daha şeffaf olmasına yönelik yaptıkları baskılar da yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında oldukça etkili olmuştur.

Görüldüğü üzere, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında birçok önemli faktörün etkisi olmuştur. Bu süreçte bilişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişiminde oldukça önemli rolü bulunmaktadır. Bilişim teknolojileri alanında yaşanan hızlı gelişim ve değişimler, kamu kesimindeki yönetsel reformları da mümkün kılacak önemli araç ve yapıları sağlamıştır. Çünkü hizmet sözleşmesi, performans yönetimi, stratejik yönetim, kalite yönetimi, desentralizasyon gibi yeni kamu yönetimi anlayışının temel stratejileri bilişim sisteminin varlığına bağlıdır. Örneğin, uygulamacı birimler oluşturma yoluyla yönetimin desantralizasyonu, gelişmiş yönetim bilgi sistemlerinin varlığına bağlıdır. Bir taraftan desantralizasyonu mümkün hale getirmek, bir taraftan da hesap verme sorumluluğunu artırmak için rapor edilen performans bilgisine güven duyulması önemli bir etkidir. Üst yönetimde bulunan yöneticilerin hızlı bir şekilde karar alabilmeleri, hızla değişen ve gelişen çevreye uyum sağlayabilmeleri, uygulamacı birimlerin faaliyetlerinin sonuçlarını değerlendirebilmeleri için bilgi akışını sağlayan etkili bir yönetim bilgi sistemine gerek duyulmaktadır. Günümüzde de bilişim teknolojilerinin geldiği seviye bu durumu mümkün hale getirmektedir (Sözen, 2005, s. 50). Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışının dünyaya yayılmasında teknoloji alanında yaşanan gelişim ve değişimlerin de son derece önemli etkisi olmuştur.

1.3.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlke ve Özellikleri

Yeni kamu yönetimi anlayışı siyasi, ekonomik ve toplumsal beklentilerin bir gereği olarak 1980'lerden günümüze hızla gelişerek ulaşmıştır. Bu çerçevede, 1979 yılında İngiltere'de Thatcher Hükümeti, 1980 yılında ABD'de iktidara gelen Reagan hükümeti ve 1983 yılında Türkiye'de iktidara gelen Özal Hükümeti ile birlikte yeni kamu yönetimi anlayışı, siyasal açıdan dünyanın farklı bölgelerinde benzer politikalarla ön plana çıkmaya başlamıştır (Güven, 2017, s. 63). Yeni yönetim anlayışı, yalnızca

yönetim tarzında ortaya çıkan sıradan bir değişim değil, uzun bir süreden beri birçok ülkede egemen olan geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuyan yeni değerler dizisi olarak görülmektedir (Ömürgönülşen, 1997, s. 517-518).

Yeni kamu yönetimi anlayışı evrimini tamamlamış bir teoriden hareket edilerek üretilmekten çok, yeni örneklerden hareketle içi doldurulmaya çalışılan ve teorik gelişimi devam eden önemli bir süreç olarak görülmektedir (Al, 2002, s. 110). Bu önemli sürecin, minimal devlet anlayışına geçiş, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması olmak üzere üç temel amacı bulunmaktadır. Söz konusu temel amaçlara değinmek gerekirse (Sözen, 2005, s. 60-63):

a) Minimal Devlet Anlayışına Geçiş: Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin rolünde önemli değişim ve dönüşümler meydana getirmiştir. Yeni yönetim anlayışı, kamu kurumlarının çok fazla büyüdüğünü öne sürerek kıt kaynakları tükettiğini ve bu kaynakları verimli kullanmadığını, kamu kurumları tarafından yerine getirilen birçok faaliyetin, devletin dışında yerine getirebilecek alternatiflerin de bulunduğunu, devlet müdahalesinin artan enflasyona, aşırı maliyete ve kırtasiyeciliğe yol açtığını ifade ederek, “minimal devlet” anlayışına geçilmesi gerektiğini öngörmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışında devletin “kürek çeken değil, dümen tutan” bir anlayışla hareket ederek, firmalar arasındaki rekabeti sağlaması, piyasa mekanizmalarını teşvik etmesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde tekeli konumunda olmaması, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerekli altyapıyı hazırlaması ve hizmetlerden yararlanan vatandaşlara farklı seçenekler sunması gerektiği ifade edilmiştir.

b) Piyasa Mekanizmalarının Benimsenmesi: Yeni kamu yönetimi anlayışında piyasa mekanizmaları ön plana çıkartılmıştır. Bu mekanizmaların yönetimde benimsenmesiyle devletin daha etkili ve verimli olacağı öne sürülmüştür. Bu çerçevede özelleştirme anlayışı benimsenmiş ve özelleştirmenin olmadığı alanlarda ise kamu yönetiminde piyasa mekanizmaları oluşturmaya başlanmıştır. Yeni yönetim anlayışında bürokratik örgütlenme verimsiz olarak görülmüş ve bu örgütlenmenin hem yenilikçi olmadığı hem de kaynak israfına yol açtığı ifade edilmiştir. Piyasa mekanizmaları, yeni kamu yönetimi anlayışının temel temasını oluşturmaktadır. Bu mekanizmalara yönelik yapılan reformlar, yeni kamu yönetimi stratejilerinin merkezinde yer almıştır.

C) İşletme Yönetim Tekniklerinin Kamu Yönetiminde Uygulanması: Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu ve özel sektör arasında önemli farklılıkların olmadığı ve kamu kurumlarının da işletme gibi yönetilmesi gerektiği öne sürülmüştür. Özel sektör, kamu sektörüne göre daha verimli, etkin ve kaynakları daha ekonomik kullanan bir sektör olarak görülmüş ve bu sektörde kullanılan yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması halinde kamu kurumlarında daha verimli hizmet sunacakları öne sürülmüştür. Yeni kamu yönetimi anlayışında işletmecilik anlayışının kamu kurumlarında uygulanması düşüncesi özellikle 1980 ve 1990'lı yıllarda yaygın bir şekilde kendini göstermeye başlamış ve bu düşünce yeni yönetim anlayışının reformlarını da önemli şekilde etkilemiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde Christopher Hood'un önemli katkıları bulunmaktadır. Hood (1991, s. 4-5), yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı yedi temel ilke olarak: devletin küçültülmesi, kamu sektöründe profesyonel yönetim, açık standartlar ve performans ölçümü, çıktı kontrolüne daha fazla önem verilmesi, kamuda rekabet, kaynak kullanımında disiplin ve tasarruf ile özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımını sıralamıştır.

OECD ülkeleri de yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik önemli araştırmalar yapmışlar ve sekiz eğilimle "kamu yönetimi için yeni bir paradigma" nın ortaya çıktığını ortaya çıkarmışlardır. Bu sekiz önemli eğilim aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışının da temel ilke ve özelliklerini yansıtmaktadır. Bu eğilimler şunlardır (Kickert, 1997: 733):

- a) Merkezi yönetimin idare ve sevk fonksiyonlarının güçlendirilmesi,
- b) Yetki devredilme konusunda daha esnek olunması,
- c) Performansın, kontrolün ve hesap verebilirliğin artırılması,
- d) Rekabetin geliştirilmesi ve seçeneklerin de artırılması,
- e) İnsan kaynaklarının yönetiminin eskiye oranla daha fazla iyileştirilmesi,
- f) Bilgi teknolojisinin aktif bir şekilde kullanılması,
- g) Düzenleme kalitesinin daha iyi hale getirilmesi
- h) Hizmet sunulmasında duyarlılığın temel alınmasıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamuda verimliliği artırmak, siyasal, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, açıklık, yetki devri ve anlaşmalar aracılığıyla sistemli önemli değişiklikler (Güven, 2017, s. 64)

yapabilmek için birçok reform gerçekleştirmiştir. Yönetim anlayışında değişikliğe gidilmesinin en önemli nedenlerinin başında ise insanların kamu yönetiminde beklentilerinin değişmesidir. İnsanların eğitim düzeyi geliştikçe sahip oldukları haklar konusunda daha bilinçli şekilde hareket etmişler ve bu durum doğal olarak insanları kaliteli hizmet bekleyen bireylere dönüştürmüştür.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının halkın taleplerini yeterince karşılayamaması yeni kamu yönetimi anlayışını günümüzün en önemli konularından biri haline getirmiştir. Bütün bu gelişmeler kapsamında performans denetimi, performans esaslı bütçeleme, yönetime katılım, stratejik planlama, yönetişim, toplam kalite yönetimi, müşteri odaklı yönetim, insan kaynakları yönetimi, değişim mühendisliği, kamu mali yönetimi, e-devlet ve bilişim teknolojileri gibi yönetim teknikleri kamu yönetiminde ön plana çıkmıştır (Batal, 2012, s. 223). Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminde büyük bir dönüşümün yaşanmasına neden olurken, bu yaklaşımdan beslenen aynı zamanda diğer yaklaşımları da besleyen birçok yeni yaklaşımın kamu yönetiminde uygulanmaya çalışıldığı gözlenmektedir (Güven, 2017, s. 67).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, benimsediği temel ilke ve özelliklerle kamu yönetiminde önemli bir değişim ve dönüşüm sürecinin yaşanmasını sağlamıştır. Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, hesap verebilirlik, yönetişim, açıklık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramları esas alarak kamu yönetimine yeni bir bakış açısı getirmeyi hedeflemiştir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011, s. 20). Bu hedef çerçevesinde hareket eden yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışında önemli ve köklü değişiklikler yapmıştır.

1.3.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kurumlarının idari yapılandırmalarında önemli değişiklikler meydana getirmiş ve bu değişiklikler beraberinde yeni eğilimlerin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte kamu yönetiminde yerleşmenin sağlanması, işletme tekniklerinin kullanılması, katılımın sağlanması, rekabetin eskiye oranla daha fazla geliştirilmesi ve teknolojiden yararlanılması için yönetişim, yerel özerklik, özelleştirme ve e-devlet gibi temel uygulamalara başvurulmuş ve önemli sonuçlar elde edilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı kısa bir süre içerisinde radikal reform olarak anılmaya başlamıştır. Yeni bir felsefe ortaya koyan bu anlayış sağduyuyu ön plana çıkarmaya başlamış ve sosyal, ekonomik ve siyasi değişim programlarıyla kamu yönetiminde hizmet reformları gerçekleştirmeye başlamıştır (Yeatman, 1994, s. 289'den aktaran Özer, 2005, s. 265).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, başta İngiltere, ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve Fransa olmak üzere birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulanmış ve bu yönetim anlayışı günümüzde de varlığını sürdürmektedir. Ancak geleneksel kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi yeni kamu yönetimi anlayışında da önemli sorunlar yaşanmakta ve bu anlayışa yönelik birçok eleştiri yapılmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan eleştirilerin önemli bir kısmı şu şekilde sıralanabilir (Erol, 2021, s. 80-82):

a) Yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan eleştirilerin başında bu anlayışın başına getirilen “yeni” kelimesi ile ilgilidir. Bu kelimenin yalnızca yeni yönetimin meşruluk kazanması için getirildiği, bu anlayışın savunduğu birçok ilke ve özelliklerin daha önce de dile getirildiği öne sürülmektedir.

b) Yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar, geleneksel kamu yönetiminin “evrensellik” ilkesini eleştirmişlerdir. Yeni yönetim anlayışıyla birlikte ortaya konulan ilkelerin örgüt düzleminde olduğu gibi ülke ve kıta düzleminde de geçerli olacağı öne sürülmüş ve bu anlayışın her soruna çözüm bulacağı belirtilmiştir. Ancak yönetim ilkelerinin küresel boyutta başarılı bir şekilde güç görüldüğü ve geleneksel kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi yeni kamu yönetimi anlayışında da ortaya konulan yönetim ilkelerinin evrensel olamayacağı ifade edilmektedir.

c) Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte vatandaşlar müşteri olarak görülmeye başlanmıştır. Ancak vatandaşlara müşteri sıfatı verilerek aslında onların siyasi kişilikleri elinden alınmaktadır. Çünkü müşteri sıfatı, vatandaşlığın reddi anlamına gelebilmekte ve müşterinin olduğu yerde kararların çoktan alındığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla müşteri ile vatandaş arasında önemli bir fark bulunmaktadır. Vatandaşlar yalnızca oylarıyla bile politik baskı oluşturabilirken, müşteriler daha çok bir iş ilişkisini bitirme hakkına sahiptir.

d) Yeni kamu yönetimi anlayışının, özel sektör tekniklerinden yararlanması olumlu karşılanmakta ancak bu anlayış bir anlamda özel sektörün değerlerini de

benimsemeye başlamaktadır. Ancak kamu yönetimi ve özel sektörün değer ve çalışma şekilleri birbirinden oldukça farklıdır. Kamu yönetiminde “kamu yararı” esas alınırken, özel sektörde ise daha çok “kâr” peşinde koşulmakta ve bu durum doğal olarak etik değerlerin de ikinci planda kalmasına neden olabilmektedir.

e) Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte özelleştirme uygulamasına aktif bir şekilde başvurulmaya başlanmıştır. Ancak birçok kesim tarafından özelleştirme uygulaması eleştirilmekte ve özelleştirmenin hem özel kesimi olumsuz şekilde etkilediği hem de özelleştirilen birimlerin daha verimli oldukları düşüncesinin gerçeği yansıtmadığı öne sürülmektedir.

f) Kamu yönetiminde “siyasallaşma” geçmişte olduğu gibi günümüzde de önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok kesim tarafından siyasallaşmanın geleneksel kamu yönetimi anlayışında olduğu gibi yeni kamu yönetimi anlayışında da devam ettiği öne sürülmektedir.

g) Yeni kamu yönetimi anlayışının bilinenin aksine yeterince güvenli ve tutarlı olmadığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla yeni yönetim anlayışında güvenilirlik ve tutarlılık önemli bir değer olarak görülse de bu değerlere yönelik önemli başarının ortaya konulamadığı öne sürülmektedir.

h) Yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan en ağır eleştirilerinden birisi ise bu yönetim anlayışında kamu hizmetlerinin manevi değeri taşımadığıdır. Bununla birlikte devlet memurluğunun da eskisi gibi “asil” ya da “kutsal” olarak ifade edilmediği belirtilmektedir.

i) Yeni kamu yönetimi anlayışında önemli ilke ve değerler arasında hesap verebilirlik ve sorumluluk yer alsa da bu ilke ve değerler konusunda önemli sorunlar yaşandığı ifade edilmektedir. Yeni anlayışın sorumluluk sistemiyle yeterince uyum sağlamadığı öne sürülmektedir. Kamu yönetiminde hem çalışanın hem de siyasetçinin sorumlu olması ve vatandaşların mağdur olması durumunda hesap sorabilmesi gerekirken uygulamada bu konuda önemli sorunlar yaşandığı ifade edilmektedir. Bu konuya yönelik tartışmalar önemli gündem maddesi olarak günümüzde devam etmektedir.

j) Yeni kamu yönetimi anlayışı temel olarak demokratik ilke ve değerleri benimsese de bu konuda önemli eleştiriler almaktadır. Yeni yönetim anlayışının, kamu yönetimi ile özel yönetim arasındaki önemli farklılıklara dikkat etmediği ve genel

olarak kuramsal varsayımları ret ettiği için demokratik ilkelere göre hareket etmediği öne sürülmektedir.

Görüldüğü üzere, geleneksel kamu yönetimi anlayışı gibi yeni kamu yönetimi anlayışı da önemli eleştirilere maruz kalmış ve bu anlayışa yönelik yapılan eleştiriler günümüzde de devam etmektedir. Dünyada yaşanan değişim ve dönüşümlerin de etkisiyle vatandaşların istek ve beklentileri değişebilmektedir. Dolayısıyla böyle değişimin yaşandığı süreçte yeni kamu yönetimi anlayışının da eleştirilere maruz kalması son derece olağan karşılanmalıdır.

1.3.4. Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

1980 sonrasında ortaya çıkan tüm yönetim anlayışları arasında en önemli olarak görülen yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi ile özel sektör yönetim anlayışı arasında çok özel bir yerde bulunmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışı, özel sektörün kavram ve tekniklerinin kamu kurumlarında uygulanmasını önererek, Weberyen bürokrasi anlayışı yerine, piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine endeksli, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı benimsemektedir (Güven, 2017, s. 21).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışına köklü değişiklikler getirmese de bu iki yönetim anlayışı arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların önemli bir kısmı ise aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 1.1: Geleneksel Kamu Yönetimi ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı
Yapı	• Merkeziyetçi • Hizmet Devleti • Büyük Ölçekli Yapı • Geniş Merkez • Katı Hiyerarşi • Katı Örgüt Yapısı • Bürokrasi Yönelimli	• Adem-i Merkeziyetçi • Minimal Devlet • Küçük Ölçekli Yapı • Dar Merkez - Geniş Çevre • Yumuşak Hiyerarşi • Esnek Örgüt Yapısı • Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	• Yönetim (Administration) • Örgüt Merkezli • Kuralcı ve Kırtasiyeci • Kurallara Bağlı Yakından Kontrol • Sevk ve İdare • Bürokrat Tipi Yönetici • Az Yetkili Yönetici • Yetkiyi Toplayan • Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme • Hizmetlerde Nicelik • Gizlilik • Kapalı Enformasyon Kanalları • Risk Almakta İsteksiz • Girdi ve Süreç Odaklı • Sabit Ücret • Birey Yönetimli	• İşletme (Management) • Müşteri - Vatandaş Merkezli • Vizyon Sahibi ve Esnek • Performans Hedefli Denetim • Yönetişim • Girişimci Yönetici • Yetkilendirilmiş Yönetici • Yetkiyi Paylaşan • Çok Yönlü Değerlendirme • Hizmetlerde Kalite • Şeffaflık • Açık Enformasyon Kanalları • Risk Almakta İstekli • Çıktı ve Sonuç Odaklı • Performansa Bağlı Ücret • Ekip Yönetimli

Kaynak: Eryılmaz, 2022, s. 54.

Tabloda da görüldüğü üzere, merkeziyetçi bir yapıdan yerel bir yapıya geçiş süreci yaşanmış ve katı bir örgüt yapısı yerine esnek bir örgüt yapısı esas alınmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir anlayış ile geleneksel kamu yönetimi anlayışından oldukça farklı ilke ve değerleri benimsemekte ve bu çerçevede önemli adımlar atmaktadır.

Yeni kamu yönetimi başta İngiltere ve ABD olmak üzere birçok ülkede yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmış ve önemli başarılar elde edilmiştir. Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışına tam anlamıyla geçiş süreci, diğer ülkelerin aksine 1980’lerde değil, 2000’lerden sonra olmuştur. Dolayısıyla Türkiye birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da diğer ülkelere göre gelişmeleri geriden takip etmiştir. Ancak 2000’den sonra kamu yönetimi alanında devrim niteliğinde idari reform çalışmaları gerçekleştirilmiş ve bu çalışmalar yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde uygulama alanı bulmuştur.



İKİNCİ BÖLÜM
TÜRK KAMU YÖNETİMİ

2.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

Türkiye’de kamu yönetimi iç ve dış faktörlerin etkisiyle önemli bir değişim ve dönüşüm süreci yaşamıştır. Ancak Türkiye’de kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm sürecine geçmeden önce Türk kamu yönetiminin genel özelliklerine, görev ve hizmetlerine, anayasal temellerine, idari yapısına ve yaşanan sorunlara değinmek gerekmektedir.

2.1.1. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri

Kamu yönetiminin sistemi, yapısı ve işleyişi zaman içinde şekillenir ve gelişir. Bu şekillenme ve gelişme süreci ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan farklılıklar ülkelerin genel olarak yasal, sosyal, kültürel, tarihsel ve ekonomik gibi faktörlerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminin özellikleri de diğer ülkelerin kamu yönetimine benzer olabildiği gibi farklılıklar gösterebilmektedir (Aydın, 2009, s. 27-28).

Türk kamu yönetimi, temel olarak kamu yararı açısından, sistem açısından, teşkilat açısından, görev açısından, kamu görevlileri açısından, işleyiş açısından ve yönetime katılım açısından olmak üzere yedi temel özellik üzerinden değerlendirilebilir. Söz konusu temel özelliklere kısaca değinmek gerekirse (Gözübüyük, 2004, s. 7-9):

a) Kamu Yararı Açısından: Kamu yönetimi, kamu yararı için vardır. Dolayısıyla yönetimin temel amacı kamu yararı sağlamaktır. Kamu yönetimi, kamunun ihtiyaçlarını yerine getirebilmek için toplumu meydana getiren kümelere ya da doğrudan bireylere hizmet götürmektedir. Kamu yönetiminde toplumsal çıkar, bireysel çıkar üzerindedir. Dolayısıyla toplumsal çıkar ile bireysel çıkar çatıştığında kamu yönetimi toplumsal çıkardan yana olmaktadır. Kamu yönetiminde birçok önemli yetki bulunmakta ancak bu yetkiler kamu yararıyla bağdaşmayacak şekilde kullanılmaktadır. Bu yetkilerin kötüye kullanılmaması için kamu yönetiminin objektif ve hukuk sınırları içerisinde hareket etmesi gerekmektedir.

b) Sistem Açısından: Türk kamu yönetiminin sistemi genel olarak Fransız yönetim sistemine göre işleyiş göstermektedir. Nitekim Fransa’daki birçok idari uygulamanın benzeri Türk kamu yönetiminde yer almaktadır. Sistem açısından, kamu yönetiminde yönetsel bir yargı düzeni bulunmakta ve bu düzende alınan kararlar tek yanlı bağlayıcı kararlarda olabilmektedir. Yönetsel rejimin egemen olduğu Türk kamu

yönetiminde hem adli yargı düzeni hem de yönetsel yargı düzeni bulunmaktadır. Bu iki önemli düzen arasında uyuşmazlık çıkması halinde ise Uyuşmazlık Mahkemesi devreye girmektedir.

c) Teşkilat Açısından: Türk kamu yönetiminde yerel yönetim birimleri önemli görev ve yetkilerle donatılsa da güçlü bir merkezi yönetimin varlığı devam etmektedir. Kamu yönetiminde merkezi yönetimin ağır basması onu İmparatorluk dönemindekine benzetmektedir. Özellikle Cumhuriyetin kuruluşundan sonra devlet anlayışında önemli bir değişim süreci yaşanmış ve kamu yönetiminin teşkilat yapısında önemli değişikliklere gidilmiştir. Hem bakanlıkların ve bunlara bağlı olan teşkilatların hem de yerel yönetim birimlerinin sayısında artış ve genişleme yaşanmıştır. Devletin ekonomik hayata yönelik işletmecî mantığıyla yaklaşması onun özel hukuktan da yararlanmasını sağlamış ve yeni birimlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bunun yanı sıra, kamu yönetiminde özelleştirme uygulamalarına başvurulmasıyla birlikte, yeni kamu birimlerini oluşturma yolunda gittiğini de göstermektedir. Türk kamu yönetiminde özellikle son yıllarda yerel yönetim birimleri açısından da değişikliğe gidildiği ve teşkilatlarının güçlendirildiği görülmektedir.

d) Görev Açısından: Kamu yönetiminde özellikle görev açısından büyüme eğilimi her geçen gün daha da gözle görülür bir hala almaya başlamıştır. Ancak bu eğilimin belli ilkelere göre yapılmaması olumsuz bir durumu da ortaya çıkarmaktadır. Bu durum doğal olarak kamu yönetiminde hem yapı hem de görev açısından bir karmaşanın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Doğal olarak kamu kurumlarında görev karmaşası yaşanmakta ve koordinasyon sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların üstesinden gelinmesi için kurumların birlikte hareket etmeleri gerekmektedir.

e) Kamu Görevlileri Açısından: Kamu yönetiminin teşkilatında görülen karmaşıklık kamu görevlerinin işleyişine de sirayet etmektedir. Cumhuriyet döneminden itibaren kamu görevlileri daha düzenli bir işleyişe sokulmuş ve devlet memurluğu güvenceli bir meslek haline gelmeye başlamıştır. Ancak yine de personel politikasında önemli sorunlar yaşanmakta ve düzensiz bir durum söz konusu olmaktadır. Son yıllarda kamu görevlilerine yönelik önemli çalışmalar yapılsa da bu çalışmalardan istenilen başarı elde edilememiştir. Aksine hiyerarşi ve kariyer sistemi eskiye göre daha çok bozulmuş durumda ve memur hukukunun da daha karmaşık halde olduğu söylenebilir.

f) İşleyiş Açısından: Türk kamu yönetiminde yerelleşme adına önemli adımlar atılsa da merkeziyetçilik anlayışının sıkı bir şekilde uygulanmaya devam ettiği görülmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri üzerindeki denetim anlayışı varlığını devam ettirmektedir. Yerel yönetim birimlerine yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilse de hizmetin gerektirdiği şekilde özerk olamadıkları bilinmektedir. Kamu yönetiminin geliştirilmesi, yönetim ile ilgili işlemlerin daha basit hale getirilmesi düşüncesi bulunsa da bu konuda istenen başarı henüz elde edilememiştir.

g) İşleyiş Açısından: Türk kamu yönetiminde yöneten ve yönetilen ayrımı net bir şekilde görülmeye devam etmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlanan bireyler, kamu etkinliklerine çok az katılım gösterebilmektedirler. Türkiye gibi demokrasinin gelişmiş olduğu bir yerde bireylerin yalnızca kamu hizmetlerinden yararlanmaları değil, bununla birlikte yönetime de katılmaları beklenmektedir. Türkiye’de yönetime katılma daha çok seçimlere katılma ve oy verme üzerinde gerçekleşmektedir. Bu tür durumlar daha çok merkezi yönetimin ağır bastığı ülkelerde yaşanmaktadır.

Türk kamu yönetiminin özelliklerine bakıldığında olumsuz birçok durum söz konusu olsa da 2000 yılından sonra yönetsel anlamda birçok idari reformun geliştiği de görülmektedir. Bu süreçte hem yerel yönetim birimlerinin görev ve yetkileri artırılmış hem de kent konseyleri uygulamaları gibi yönetime katılım araçlarına önem verilmiştir. Dolayısıyla Türk kamu yönetimine tamamen olumsuz bakmamak ve bu konuda önemli çalışmaların da yapıldığını göz önüne almak gerekmektedir.

2.1.2. Türk Kamu Yönetiminin Görev ve Hizmetleri

Görev, mevzuatta (kanun, yönetmelik v.s.) görev olarak tanımlanan işlerin ya da yetkililer tarafından verilen emirler çerçevesinde istenilen iş ya da hizmetin gerektirdiği şeylerin yapılması, hizmet icabı istenmeyen şeylerin yapılması anlamına gelmektedir. Hizmet ise mevzuatta yapılması ya da yapılmaması öngörülen konulardan, emir vermeye yetkili kişiler tarafından yazılı ya da sözlü olacak şekilde emredilen ya da yasaklanan işlere denilmektedir (Aydın, 2009, s. 31).

Türk kamu yönetiminin görev ve hizmetleri “kolluk faaliyeti” ve “kamu hizmeti” şeklinde iki ana grupta ele alınabilir. Bu iki önemli grup kamu yönetimi için son derece önem teşkil etmektedir. Dolayısıyla kolluk görevine ve kamu hizmetine açıklık getirmek gerekmektedir.

Kolluk faaliyeti, idarenin kamu düzeninin sağlanması için yapmış olduğu tüm faaliyetlere denilmektedir. İnsanların topluluk halinde huzur ve güven içerisinde yaşayabilmeleri için kamu düzeninin sağlanması oldukça önem arz etmektedir. İdarenin kamu düzeninin bozulmasını önleme, kamu düzeni bozulduğunda ise tekrar kamu düzenini sağlamak için yürüttüğü kamu hizmetine ve bu hizmeti yürütmek için kurulan örgüte kolluk adı verilmektedir. Kolluk bu tanımda, iki anlamda kullanılmaktadır. Birinci anlamda kolluk bir kamu hizmetini ifade ederken, ikinci anlamda ise kolluk, bu hizmeti yürüten teşkilatı anlatmaktadır. Kolluk faaliyetinin temel amacı kamu düzeninin sağlanmasıdır. Kamu düzeni, idari faaliyetlerin genel amacı olan kamu yararının kapsamı içerisinde yer alan bir özel amaçtır. Kolluk yalnızca kamu düzeni özel amacını, ancak kamu yararı içerisinde faaliyet yürütmesi durumunda özel amaca aykırı hareket edilmiş olacaktır. Kamu düzeni bireylerin umumi ya da umuma açık yerlerde güvenlik, dirlik ve esenlik, sağlık ve ahlak içinde hayatlarını sürdürmelerinin sağlanması ile korunmaktadır. Dolayısıyla kamu düzeni, kamu güvenliği, dirlik ve esenlik, genel sağlık ve genel ahlakın korunması unsurlarından oluşmaktadır (Kırışık, 2018, s. 99).

Kamu hizmeti ise kamu yararını amaçlamaktadır. Kamu hizmetinden devlet hem doğrudan vatandaşlara mal ve hizmet sunmakta hem de başka birimler sunduğunda kendi gözetimi ve denetimi altında sunulmasını güvence altına almaktadır. Örneğin, dayanıklı olması için yapılara belli standartlar konulması bir kamu hizmeti faaliyetidir. Bu faaliyetin amacı, kamu düzenini, yapıların yıkılarak başka birinin canına ya da malına zarar vermesinin önüne geçmektir. Oysa bir belediye sosyal devlet olmanın da vermiş olduğu sorumlulukla dezavantajlı olan gruplara bir konut inşa ettiklerinde, bir kamu hizmeti sunmuş olmaktadır. Birincisinde konutu yapan kişiler bireylerdir. Devlet, yalnızca kamu düzenini sağlamak için yapıların yapılmasına sınırlandırmalar getirmektedir. İkinci durumunda ise devlet doğrudan konutları yapan taraftır. Bugün bakıldığında da hem kolluk faaliyetlerinin hem de kamu hizmeti alanının genişlemesinden dolayı kamu örgütleri hacimce büyümektedir (Şahin, 2014, s. 11).

Dünyada yaşanan değişim ve dönüşümler kamu yönetimini ve dolayısıyla kamu yönetiminin görev ve hizmetlerini de etkilemektedir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetimlerinin görev ve hizmet alanları geniş bir alana yayılmakta ve bu durum doğal olarak örgütlerin hem yapısında hem de sayısında önemli değişimleri meydana getirmektedir.

2.1.3. Türk Kamu Yönetiminin Anayasal Temelleri

Türk kamu yönetiminin anayasal temelleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin 1982 Anayasasında belirtilen, hukuk devlet ilkesi, sosyal devlet ilkesi, laik devlet ilkesi, devletçilik ve karma ekonomi ilkesi, planlı kalkınma ilkesi, yönetimin bütünlüğü ilkesi ve diğer ilkelerden oluşmaktadır. Bu ilkeler aynı zamanda Türk kamu yönetiminin tabi olduğu ilkeler olarak da karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu ilkelere kısaca açıklık getirmek gerekirse (Caner, 2015, s. 22- 34; Gözübüyük, 2004, s. 10; Gültekin, 2002, s. 59):

a) Hukuk Devlet İlkesi: Hukuk devleti, demokratik ve sosyal olma temeline dayanan, belli ölçüde düşünce özgürlüğüne dayanan ve laiklik ile tanımlanan önemli bir kurum olarak ifade edilmektedir. Hukuk devletinin olmazsa olmazlarından biri olarak hak ve özgürlükler ilkesi, Anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Hukuk devletinde yargı yetkisi eşitlik doğrultusunda verilmekte, hak özgürlüğü arama konusunda yasal yargıç güvencesi söz konusu olmakta ve yargı yetkisi de suç ve cezalara yönelik şartlara göre şekillenmektedir. Hukuk devletinin varlığı genel olarak anayasal ilkelerin varlığından haberdar olan bilinçli hukukçular ve vatandaşların olduğu toplumlarda daha çok anlam bulmaktadır. Hukuk devlet ilkesinin uygulanabilmesi için temel hakların güvenliğinden, Anayasaya uygun olan yargısal denetimden, kanunların genelliğinden, düzenli yönetimden, yönetimin yargısal denetiminden, mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvencesinden, kuvvetler ayrılığından ve demokratik rejimden vazgeçmemek gerekmektedir.

b) Sosyal Hukuk Devlet İlkesi: Sosyal devlet, kişilere hem genel olarak ifade edilen temel özgürlükleri sağlamakta hem de insan gibi hayatlarını devam için zorunlu bir şekilde karşımıza çıkan ve maddi ihtiyaçları yerine getirmekle görev ve sorumlulukları benimseyen devlet olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal devletin, komünist ya da sosyalist devlet ile karıştırılmaması gerekmektedir. Sosyal devletin, sosyal ve ekonomik haklara önem verme, hukuk devleti ve demokratik olma konusunda önemli görevi bulunmaktadır. Bu önemli öğeler yan yana geldiğinde sosyal devlet ilkesi meydana gelmektedir. 1982 Anayasasının 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğu yazılmaktadır. Sosyal devlet, bir yandan toplumun ve kişilerin refahını sağlama ve güvenlik hakkı tanıma, bir yandan da sosyal adaleti gerçekleştirme görevi görmektedir.

c) *Laik Devlet İlkesi*: 1982 Anayasasının 2. maddesinde de belirtildiği gibi cumhuriyetin en önemli ilkelerinden birisi laiklik ilkesidir. Söz konusu anayasada laiklik ilkesinin bir gereği olarak kutsal din duygularının devlet işlerine ve politikaya karıştırılmaması gerektiği ifade edilmektedir. Yine aynı anayasaya göre laiklik, din ve devlet işlerinin ayrılığı ve din ve vicdan hürriyeti şeklinde iki ayrı anlama gelmektedir.

d) *Devletçilik ve Karma Ekonomi İlkesi*: Türkiye’de uzun süredir uygulanan sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmanın temel özelliklerini gösteren ve politik bir tarafı da bulunan devletçilik, siyasi uygulamaya yön vermesini sağlayan temel ve önemli bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem toplum için hem de toplum yararına olacak şekilde faydalı ve gerekli olan hizmetleri görmekle görevli olan çağımızın devleti, olağan olarak ifade edilen kamu hizmetleri dışında, toplumun faydasına çok daha geniş alanlarda hizmet sağlamakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Devlet söz konusu ihtiyaçları yerine getirmek için örgüt oluşturarak hem teknik anlamda hem de farklı etkinliklerde yer almak durumunda kalmıştır. 1982 Anayasasına göre Türkiye’nin ekonomik sistemi, özel girişim serbestliği ve devlet işletmeciliği olmak üzere iki sebebin etkisi altında kalmak suretiyle, karma ekonomi anlayışına dayandırılmaktadır.

e) *Planlı Kalkınma İlkesi*: Ekonomik olarak ülkenin kalkınması için devlete verilen görevler yalnızca devletçilik ilkesiyle sınırlı değildir. Sosyal adaletin, sosyal ve iktisadi hayatın tam çalışma esasının insanlara yaraşır şekilde bir düzenin sağlanması için de devlete önemli sorumluluklar yüklenmiştir. Devletin bu önemli sorumluluğu yerine getirmek için başvurduğu önemli yollardan biri de planlı kalkınma çalışmalarıdır. Türkiye, 1963 yılından itibaren Devlet Planlama Teşkilatı öncülüğünde planlı kalkınma çalışmaları gerçekleştirmiştir. Bu çalışmalardan istenilen başarılar elde edilemese de yine de önemli kazanımların elde edilmesi sağlanmıştır.

f) *Yönetim Bütünlüğü İlkesi*: Türkiye Cumhuriyeti, Anayasanın kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Türk kamu yönetiminde ayrı ayrı birçok sayıda tüzel kişilik bulunsa da belli bir hiyerarşi ve idari vesayet denetimi anlayışı bulunmaktadır. Kamu yönetiminde sistemli ve bir bütün halinde işlemesi durumu yönetimin bütünlüğü ilkesini meydana getirmektedir.

g) *Diğer İlkeler*: Türk kamu yönetiminde yukarıda ifade edilen önemli Anayasal ilkelerin dışında birçok önemli ilke de bulunmaktadır. Bu önemli ilkelerin başında ise “Milli Devlet İlkesi”, “Eşitlik ve Yönetmelik İstikrar”, “Kazanılmış Hak”,

“İnsan Haklarına Saygılılık”, “Yönetimin Gerçek Kişilerce Yönetilmesi”, “Usulde Paralellik” ve “Atatürk Devrimlerine Bağlılık” gelmektedir.

Görüldüğü üzere, Türk kamu yönetiminin anayasal ilkeleri önemli ve vazgeçilmez ilkelerden oluşmaktadır. Bu ilkeler kamu yönetiminin işleyişini etkilediği gibi idari yapının oluşmasında ve yönetim anlayışının gerçekleştirilmesinde de önemli etkisi olmuştur.

2.1.4. Türk Kamu Yönetiminin İdari Yapısı

Türk kamu yönetiminin idari yapısı “merkezi yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarından oluşmaktadır. Bu iki yönetim yapısının hem olumlu hem de olumsuz yanları bulunmaktadır.

Merkezi yönetim, bir ülkede kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkeze bağlı kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerine getirildiği bir yönetim şeklidir. Bu yönetim şeklinde merkezin belirlediği ilke, politika ve kararların merkezden planlanarak ülke genelinde uyumlu ve düzenli yürütülmesi esastır. Kamu hizmetini sağlayan kamu görevlileri merkeze bağlı, merkezi yönetimin gözetimi ve denetimi altında faaliyet gerçekleştirmektedir. Kararlar esas itibarıyla merkezi yönetimin merkez kuruluşları tarafından alınırken, kamu hizmetlerinin tüm ülkede uygulanabilmesi için merkezi taşra kuruluşlarına da yetki verilmiştir. *Yerinden yönetim* ise bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişilerin yerine getirilmesidir. Merkezi yönetimin aksine bu yönetim anlayışında, bazı idari hizmetlerin devletin merkezi tarafından tek elden değil, merkezi yönetimin dışında ve onu hiyerarşisine tabi olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi esastır. Yerinden yönetim, merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek amacıyla bölgesel ve yerel nitelikli hizmetlerin coğrafik esasa ya da belli hizmet esasına dayalı yerine getirilmesine dayalı bir yönetim anlayışdır (Özer ve Önen, 2017, s. 227-230). Türk kamu yönetimi için oldukça önem arz eden bu iki yönetim anlayışının genel çerçevesini ele almak son derece önem arz etmektedir.

2.1.4.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim, merkezi yönetimin başkent örgütü ve merkezi yönetimin taşra örgütü şeklinde iki ayrılmaktadır.

2.1.4.1.1. Merkezi Yönetimin Başkent Örgütü

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde “6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un referandum ile kabul edilmesiyle birlikte, Türk kamu yönetiminde devrim niteliğinde bir değişiklik yapılmış ve parlamenter sistemden “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçiş yapılmıştır. Bu yeni süreçte birçok değişiklik yapılmakla birlikte en önemli değişiklik hiç şüphesiz Bakanlar Kurulunun ve Başbakanlık makamının kaldırılması olmuştur. Yapılan bu önemli değişiklikle birlikte merkezi yönetimin başkent teşkilatında önemli bir düzenleme yapılmış ve Cumhurbaşkanı hem başkent örgütünün hem de taşra örgütünün başı olmuştur.

Merkezi yönetimin başkent örgütü, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, bakanlar ve bakanlıklar ve merkezdeki yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır. Bu örgüt yapısına değinmek gerekirse (Sadioğlu ve Ezin, 2021, s. 96-115);

a) Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 1982 Anayasasında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin başında ise Cumhurbaşkanlığı statüsü gelmektedir. 2007 yılında yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanlığı halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. 2017 referandumunda yapılan değişikliklerle yeni bir hükümet sistemine geçiş yapılmış, yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanı geniş yetkilerle donatılmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde yeni sistemin ilk seçimi ile Türk idare tarihinde yeni bir döneme geçilmiştir.

1982 Anayasasının 101. maddesinde belirtildiği gibi Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yüksek öğrenim yapmış, milletvekili yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Yapılan değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanı üstün yetkilerle donatılmış ve yürütmenin başı haline gelmiştir. Cumhurbaşkanının özellikle bakanları ataması ve görevlerine son vermesi ve üst kademe yöneticilerini atama yetkisine haiz olması ABD’de bulunan başkanlık sistemine benzemektedir. Cumhurbaşkanına yeni sistemde verilen en önemli yetkilerden birisi de kararname çıkarma yetkisidir. Bu yetki ile Cumhurbaşkanı bir yasama organı gibi hareket etmekte, yürütme ile ilgili konularla sınırlı kalarak kararname çıkarabilmektedir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı bir suç işlediği iddiasıyla suçlanabilmektedir. Cumhurbaşkanı, bir ya da daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilmektedir. 1982

Anayasası bu konuda net bir sayı vermemekte, en çok kaç yardımcı atanacağını belirtmemektedir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar tarafından Cumhurbaşkanınca atanır ve görevden alınır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenleyen 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre ise Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı yedi kısımdan oluşmaktadır. Bunlar sırasıyla, Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar, Bakanlıklar ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri'dir.

b) Bakanlar ve Bakanlıklar: Türk kamu yönetiminde her zaman yürütmenin bir kolu olarak var olan bakanlıklar dönem içerisinde birçok değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler siyaset - yönetim çatışmasından kaynaklanmaktadır. Siyasi iktidar, yürütme organı sıfatıyla Bakanlar Kurulunu kullanmış, ancak zaman içinde bürokratik birçok engelle karşılaşmıştır. Bakanlıklar bünyesinde yer alan bürokratlar kimi zaman siyasi iktidarın politikalarını gerçekleştirmesine engel olmuş ve böylece bürokratik vesayet iktidarların uğraşı haline gelmiştir.

2011 yılında yapılan değişiklikler ile Bakanlık kurumu siyasallaşmaya başlamış ve 2017 değişiklikleri ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı altına alınmıştır. Kanunda Bakanlar için Bakanlıkların üst idari amiri denilse de aslında tüm bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının üst amiri, yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanıdır. 2017 değişiklikleri ile bakanlar, bakanlıkların üst idari amiri olmaktan ziyade Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaları yürütülmesi ve alınan kararların uygulanmasını sağlayan bir aracı rolüne bürünmüşlerdir. Yeni sistemde bakanlar konusunda oluşan bir diğer önemli değişiklik Bakanların geçmişte meclise karşı sorumlu iken artık Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmasıdır.

Bakanlar, bakanlıkların en üst amiri olarak görev yapmakta ve bakanlık icraatları ile emri altındakilerin faaliyet ve işlerinden sorumludurlar. Günümüzde Adalet Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı,

Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olmak üzere on yedi bakanlık bulunmaktadır.

c) *Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar*: Merkezi yönetimde yer alan yardımcı kuruluşlar ise Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Sayıştay'dır. 1982 Anayasasının 118. maddesinde belirtildiği gibi *Milli Güvenlik Kurulu*, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarından kurulmaktadır. Bu kurul, devletin milli güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ile ilgili alınan kararlarla ilgili gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanına bildirmektedir.

1982 Anayasasının 155. maddesi ile görevlendirilen *Danıştay*, Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme mercisidir. Bağımsız bir merci olan Danıştay'ın yürütme ile ilgili işleri Cumhurbaşkanlığı aracılığıyla yürütülür. Danıştay, danışma merci statüsünde 2018 değişiklikleri ile gerileme yaşamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde yürütme organının tüzük ve kanun tasarıları gibi düzenlemelerine ve yürütme organı tarafından sorulacak sorulara görüş bildirme görevi 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kaldırılmıştır. Geçmişte köylerin belediye olmaları için Danıştay'ın görüşü alınırken artık yalnızca Cumhurbaşkanın kararı yeterli sayılmaktadır.

6085 sayılı Kanun ile kurulan *Sayıştay* ise görev ve yetkilerini kullanırken işlevsel bağımsızlığı olan bir kurumdur. Parlamentolar, yürütme gücünü ellerinde bulunduran hükümetleri denetlemek için ortaya çıkan kurumlardır. Bu denetimleri gerçekleştirirken objektif olabilmesi ve sağlıklı kararlar alabilmesi son derece önemlidir. Bu nedenle yasama organının yürütmeyi denetleyebilmesi için uzmanlaşmış kurumlardan destek alınması gerekmektedir. Burada da yürütmenin bütçe kontrolünü ve denetimini görev edinen, tarafsız ve bağımsız bir kurum olarak Sayıştay ortaya çıkmaktadır.

2.1.4.1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü

Merkezi yönetim sorumlu olduğu kamu hizmetlerini ülke genelinde yerine getirmek amacıyla taşrada örgütlenmiştir. Taşra teşkilatı, merkezi yönetimin taşradaki uzantısıdır ve merkezi yönetimin hiyerarşisi altında faaliyet göstermektedir. Bucaklar, 2014 yılında kaldırıldığı için merkezi yönetimin taşra örgütü, il genel idaresi, ilçe

idaresi ve bölge idaresinden oluşmaktadır. Söz konusu örgütlere kısaca değinmek gerekirse (Kırıışık, 2018, s. 145-150):

a) *İl Genel İdaresi*: İl, Türkiye’de merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatıdır. İllerin kurulması, kaldırılması, isimlerinin değiştirilmesi kanunla gerçekleşmektedir. Keza bir ilçenin bir ilden alınıp diğer ile bağlanması için de kanun gerekmektedir. İl genel idaresinin başı ve mercii ise validir. Valiler, İçişleri Bakanın inhası, Cumhurbaşkanının kararıyla atanmaktadırlar. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilat bulunmaktadır. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derecede memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel tüm kolluk kuvvet ve teşkilatının da amiridir. Valiler, vali muavini ile kaymakamların, il idare şube başkanlarının ve il ve bölge muhakemat müdürlerinin, genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ise ikinci derece sicil amiridirler.

b) *İlçe İdaresi*: İlçelerin de iller gibi kurulması, kaldırılması, ad ve merkezlerinin belirtilmesi ve adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla olmaktadır. İlçeler, merkez ilçe ve çevre ilçeler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkez ilçe ilin kendi merkezidir. Vali büyükşehir olmayan illerde merkez ilçenin de yöneticisidir. Büyükşehirlerde ise merkezde birden fazla ilçe bulunmaktadır. İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam, ilçede yalnızca Cumhurbaşkanının temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre ilçede lüzumu kadar teşkilat bulunur. Bu teşkilat, adli ve askeri teşkilat hariç kaymakamın emri altındadır. Kaymakam, Cumhurbaşkanın kararıyla atanmaktadır. Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve gidişatını düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

c) *Bölge İdaresi*: Belli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla belirlenir. Böylece, 1982 Anayasası, illerin üstünde de bölge idarelerinin kurulmasına müsaittir.

2.1.4.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, yer yönünden yerinden yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetimler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2.1.4.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetimler

Yer yönünden yerinden yönetimler (yerel yönetimler), yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları halk tarafından seçilen, önemli görev ve yetkileri bulunan kamu tüzel kişileridir. Bu birimlerin hem daha demokratik hem de daha güçlü olmaları için özellikle 2000 yılından sonra birçok idari reform çalışması yapılmış ve bu çalışmalardan önemli başarılar elde edilmiştir.

Türk idare yapısında yer yönünden yerinden yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Belediyeler, 5393 sayılı Kanun ile yönetilen belediyeler ve 5216 sayılı Kanun ile yönetilen büyükşehir belediyeleri olmak üzere kendi arasında ikiye ayrılmaktadır. Dolayısıyla bu bölümde il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler üzerinde durulacaktır. Söz konusu yerel yönetim birimlerine değinmek gerekirse (Yaylı, 2021, s. 127-165):

a) İl Özel İdareleri: Günümüzde 2005 tarihli “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ile yönetilen il özel idareleri, kanunla kurulmakta ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişilikleri sona ermektedir. Büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde de il özel idarelerinin tüzel kişilikleri sona ermektedir. İl özel idarelerini düzenleyen, 5302 sayılı Kanun, önemli değişikliklere yol açmıştır. Şimdiye kadar yürürlükte olan kanunlardan farklı olarak, 5302 sayılı Kanun, sistemi yeni baştan kurgulamıştır. Bu kanun her şeyden önce ruhu ve zihniyet dünyası açısından diğer il özel idareleri kanunlarından tamamen farklıdır. Yeni düzenlemelerle birlikte il özel idarelerinin görev ve yetkileri artırılmış ve özerklik açısından önemli düzenlemeler yapılmıştır.

İl özel idaresinin, vali, il genel meclisi ve il encümeni olmak üzere üç önemli organı bulunmaktadır. Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Valiler, doğrudan Cumhurbaşkanının kararıyla atanmaktadırlar. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. İl genel meclis üyeleri, ilçeler adına seçilen üyelerden oluşmaktadır. İl genel meclislerine seçilecek üye sayıları ilçe nüfuslarına bağlı olarak değişmekte ve her ilçe bir seçim çevresi olarak belirlenmektedir. İl encümeni ise valinin başkanlığında, genel sekreter ile genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından

seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. İl encümeni, il özel idaresinin danışma ve yürütme organı olarak görev yapmaktadır.

b) Belediyeler: 2005 tarihli “5393 sayılı Belediye Kanunu” ile yönetilen belediyeler en önemli yerel yönetim birimi olarak görülmektedir. Belediye teşkilatının kurulabilmesi için asgari nüfusun 5.000 olması gerekmektedir. 1930 tarihli “1580 sayılı Belediye Kanunu”nda ise bu sayı 2.000 idi. 2005 yılında yeni belediye kanunu ile birlikte hem belediye teşkilatının kurulabilmesi için asgari nüfus sayısı artırılmış hem de belediyelerin görev ve yetkileri eskiye oranla artırılmıştır. 5.000’e yükseltilmesinin temel nedeni olarak ise kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması gösterilmektedir.

Belediyeler, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç önemli organdan oluşmaktadır. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanları, 1963 yılına kadar, belediye meclis üyeleri arasından seçilirken, 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı Kanun ile birlikte doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Belediye meclisi, belediyenin kararı organı durumundadır ve belde halkı tarafından nispi temsil seçiminde onda birlik barajı uygulanmakta ve her belde bir seçim çevresi olarak kabul edilmektedir. Belde meclis üyelerinin sayısı, baz alınan yerleşim yerine göre değişiklik göstermektedir. Belediye encümeni ise belediye başkanının başkanlığında hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden seçilmektedir. Belediye encümeni de belediyelerin bir karar organıdır.

c) Büyükşehir Belediyeleri: Diğer yerel yönetim birimleriyle karşılaştırıldığında büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkış süreci oldukça yenidir. Büyükşehir belediyelerine yönelik ilk yasal düzenleme olan “3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” 1984 yılında çıkarılmış ve ilk büyükşehir belediyeleri İstanbul, Ankara ve İzmir olmuştur. 1984 yılından bugüne kadar toplam 31 büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Büyükşehir belediyeleri günümüzde 2004 tarihli “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ile yönetilmektedir. Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir.

Belediyelerde olduğu gibi büyükşehir belediyeleri de belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç önemli organdan oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki seçmenlerin oyları ile

beş yıllık süre için doğrudan seçilmektedir. Büyükşehir belediye meclisleri, belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Meclis, belediyelere danışma ve karar organı görevini görmektedir. Büyükşehir belediye encümeni ise belediyenin yürütme ve danışma organı görevlerini üstlenmektedir. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanlığının başkanlığında hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşmaktadır.

d) Köyler: Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan bugüne kadar sosyal bir birim olarak toplumumuzda yer alan köyler, batıdaki komün idarelerinin bir örneği olarak gösterilmektedir. Çünkü köyler, sosyal, idari ve siyasal ihtiyaçların doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Köyler, 1924 yılında çıkarılan "442 sayılı Köy Kanunu" ile birlikte tüzel kişilik kazanmışlar ve günümüzde de bu kanun ile yönetilmektedirler. Bu kanun ile köylere önemli görevler yüklenmiş ve köy yönetimi aracılığıyla kırsalın ihtiyaçları giderilmeye çalışılmıştır. Bir köyün kurulabilmesi için nüfusunun 150'den az olmaması ve o yerleşim yerinde belediye teşkilatının bulunmaması gerekmektedir. Köy birimlerine yönelik önemli düzenlemeler yapılsa da 442 sayılı Kanun uygulanmaya devam etmiştir.

Diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi köyler de köy muhtarı, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere üç önemli organ bulunmaktadır. Köy muhtarı, köy idaresinin başı olarak, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi ve köyde merkezi idarenin memurudur. Köy muhtarı beş yıllığına doğrudan köy seçmeni tarafından seçilmektedir. Muhtar, bir yandan ihtiyar heyeti ile birlikte köy işlerini yürütmekte bir yandan da genel yönetimin temsilcisi olduğu için kanunları ve hükümet emirlerini halka duyurmakta ve köy içinde dirlik ve düzeni sağlamaktadır. Köy derneği, köyün danışma ve karar organı konumuna sahip bir kurumdur. Köy derneği, altı aydan beri köyde oturan ve 18 yaşını dolduran kadın ve erkek seçmenlerden oluşmaktadır. Köy ihtiyar meclisi ise köye ait işleri görüşüp düzenleyen, bu amaçla yürütmeye yönelik kararlar alan ve bunları denetleyen bir organdır. Köy ihtiyar meclisi, seçilen ve tabii olan üyelerden oluşmaktadır.

2.1.4.3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetimler

Hizmet yönünden yerinden yönetimlerin bazıları anayasada açıkça zikredilmiş, bazıları kanunla, bazıları ise devlet ya da yerel yönetimler tarafından kurulmuş, devlet

ya da kendisini kuran yerel yönetimin tüzel kişiliğinden bağımsız bir tüzel kişiliği, malvarlığı, bütçesi ve personeli bulunan, merkezi yönetim ya da kendisini kuran, yerel yönetimin hiyerarşik denetiminde bulunmayan ancak idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince vesayet denetimine tabi, teknik ve uzmanlık gerektiren belirli alanda faaliyet gösteren kamu tüzel kişilikleridir. Bu yönetimler, idari, iktisadi, sosyal, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Söz konusu kurumlara değinmek gerekirse (Kırışık, 2018, s. 175-177):

a) *İdari Kamu Kurumları*: Devletin geleneksel kamu hizmetlerini yürütmek için oluşturulan kurumlara idari kamu kurumları denilmektedir. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Spor Genel Müdürlüğü idari kamu kurumları olarak örnek gösterilebilir.

b) *İktisadi Kamu Kurumları*: İktisadi kamu kurumları, sosyal devletin gereği olarak, toplumsal refahın sağlanması ve iktisadi hayatta denge unsuru olarak devlet tarafından kurulan ve özel hukuk hükümlerine göre karlılık ve verimlilik esaslarına göre faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT) statüsünde faaliyet gösteren iktisadi kamu kurumları sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak devlete ait kuruluşlardır. İktisadi kamu kurumları, iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, müessese, bağlı ortaklık ve kamu işbirlikleri olmak üzere beşe ayrılmaktadır.

c) *Sosyal Kamu Kurumları*: Devletin toplumsal görevleri arasında yer alan sosyal güvenlik, çalışma hayatı, sağlık, emeklilik gibi sosyal alanlarda gerekli düzenlemeleri yapmak ve kamu hizmetlerini yürütmek üzere kurulmuş kurumlara sosyal kamu kurumları denilmektedir. Sosyal kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetler, sosyal hukuk devleti anlayışından kaynaklanmaktadır. Sosyal kamu kurumları olarak, Sosyal Güvenlik Kurumu, Türkiye İş Kurumu, Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) ve Basın İlan Kurumu gibi kuruluşlar gösterilebilir.

d) *Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları*: Bilim, teknik, kültür ve eğitim alanında faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır. Bu kamu kurumları bireylerin, bilim, teknik, kültür ve eğitim alanlarında duyduğu ihtiyaçları karşılayan kurumlardır. Özerk niteliktedirler. Bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarının bir kısmı anayasal statüye sahiptirler. Bir kısmı da kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Üniversiteler, TRT,

Devlet Tiyatroları, Yüksek Öğretim Kurulu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Milli Prodüktivite Merkezi gibi merkezi kuruluşlar bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumlarına örnek olarak gösterilebilir.

2.1.5. Türk Kamu Yönetiminde Yaşanan Sorunlar

Birçok ülkede olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de önemli sorunlar yaşanmaktadır. Yaşanan sorunlara yönelik önemli çözüm yollarına başvurulsa da istenilen düzeyde başarı elde edilemediği bilinmektedir. Özellikle ülkenin içinde bulunduğu siyasi, ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer şartlardan dolayı kamu yönetiminde önemli sorunlar meydana gelmektedir.

Türk kamu yönetiminde yaşanan temel sorunların başında ise merkeziyetçilik sorunu, örgütsel büyüme sorunu, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık sorunu, yönetimde tutuculuk sorunu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma sorunu, yönetimde siyasallaşma sorunu, kayırmacılık sorunu, yolsuzluk ve rüşvet sorunu, kırtasiyecilik sorunu, araçlar yoluyla işlemleri yürütme sorunu, yönetimde verimsizlik sorunu, yönetimde denetim sorunu, yönetimde insan hakları sorunu, personel yönetimi sorunu, bürokratik yetersizlik sorunu ve diğer sorunlar gelmektedir. Söz konusu sorunlara kısaca değinmek gerekirse (Eryılmaz, 1994, s. 236-245; Aydın, 2009, s. 186-258; Gökçe ve Şahin, 2002, s. 18-19):

a) *Merkeziyetçilik Sorunu*: Türkiye’de özellikle son yıllarda yerel yönetimler ve yerleşme adına önemli adımlar atılmıştır. Ancak birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de merkeziyetçilik sorunu devam etmektedir. Özellikle tepeden alınan kararların yerel yönetim birimlerine yeterince başvurulmaması önemli sorunların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Merkeziyetçilik anlayışının önemli yararları bulunmakta ancak “ağır merkeziyetçilik” anlayışı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de ağır merkeziyetçilik anlayışı birçok dönemde uygulanmış ve günümüzde de tam anlamıyla bu anlayıştan kopulmadığı görülmektedir.

b) *Örgütsel Büyüme Sorunu*: Bir kamu kurumunun hizmet birimleri, personel sayısı, araç-gereç ve bütçe açısından kantitatif olarak gelişmesi örgütsel büyüme olarak ifade edilmektedir. Kamu yönetimlerinde büyüme eğilimi normal bir süreç olarak görülmektedir. Bu süreç özellikle son yıllarda yerel yönetim birimlerinde dikkat çekmektedir. Ancak örgütsel büyümenin olumlu yanları olduğu gibi olumsuz yanları da

bulunmaktadır. Özellikle belediyelerin siyasal partilerin istihdam alanı olarak kullanılması bu birimlerin siyasi yozlaşmasına neden olabilmektedir.

c) Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık Sorunu: Türk kamu yönetimi, “resmi sır”, “gizlilik / kapalılık” gibi temel esaslara göre örgütlenmiştir. Açıklık kamu yönetiminde bir istisna olsa da resmi sır ve gizlilik, kamu yönetiminde genel bir kural olarak görülmektedir. Yönetimde gizliliğin en önemli nedenlerinden birisi ise memurların ve yöneticilerin kendilerini kamuoyunun eleştirilerine karşı korumak istemeleridir. Yönetimde açıklık ve şeffaflık gibi ilkeler son yıllarda benimsense de bu konuda istenen düzeye henüz gelinebilmemiştir. Özellikle bazı yöneticilerin belli bilgileri kendi inisiyatiflerine göre açıklamaları, önemli sorunların yaşanmasına ve ağır eleştirilere neden olmaktadır.

d) Yönetimde Tutuculuk Sorunu: Türk kamu yönetiminde tutuculuk sorunu da yaşanmaktadır. Yönetimde tutuculuk, memurların ya da yöneticilerin iş ve eylemlerini yeni şartlara göre değil eski yapı ve uygulamalara göre yapmaları durumudur. Yönetimde yer alan kişilerin genel olarak değişim ve dönüşümü benimsemeleri gerekirken, eski anlayışları devam ettirmeleri önemli bir tutuculuk sorununun da yaşanmasına neden olmaktadır. Eski anlayışın devam etmesi, Türk kamu yönetiminde yeni gelişmelerin de önüne geçilmesine neden olmaktadır. Bu durum doğal olarak, kamu yönetiminin toplumun istek ve beklentileri karşısında yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Yönetimde tutuculuk anlayışının devam etmesi durumunda, kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri olarak görülmeye devam edecektir.

e) Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma Sorunu: Türk kamu yönetiminde belli kurallar çerçevesinde hareket edilmesi gerekmektedir. Ancak birçok yönetici ve memur tarafından bu durum suistimal edilmektedir. Kamu kurumlarında görevli olanlar, kamu yönetiminin temel amacının vatandaşlara hizmet sunulması olduğu gerçeğini unutarak belli kuralları öne sürerek sorumluluktan kaçmaktadırlar. Ancak kamu yönetiminin vatandaş için olduğunun bilinmesi ve inisiyatif olarak sorumluluğun üstlenilmesi kamu yönetimlerinde gereklilik olmaktan çok bir zorunluluk haline gelmektedir. Çalışanların vatandaşları ayrıntılı kurallar ile meşgul etmeleri yerine, sorumluluk olarak onlara en yararlı olacak şekilde hareket etmeleri oldukça önem arz etmektedir.

f) Yönetimde Siyasallaşma Sorunu: Kamu yönetiminde yaşanan yozlaşmanın en önemli nedenlerinden birisi olarak karşımıza çıkan siyasallaşma sorunu, Türk kamu

yönetiminde sıklıkla dile getirilmektedir. Özellikle kamu görevlilerinin atamalarında siyasi faktörlerin etkili olması yönetimde siyasallaşmayı getirmektedir. Kamu yönetiminde liyakat ve siyasi tarafsızlık en önemli ilke olmasına rağmen, yönetimde yaşanan siyasallaşma yönetimin de itibarını zedeleyebilmektedir. Siyasi iktidarlar, yönetimler üzerinde etkisini göstererek yeni kadrolar ve yeni makamları oluşturma yoluna gitmektedirler. Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri olan siyasallaşma sorunu geçmişte olduğu gibi günümüzde de varlığını sürdürmektedir.

g) Kayırmacılık Sorunu: Kamu yönetiminde yozlaşmanın başka bir şekli de kayırmacılıktır. Türk kamu yönetiminde kayırmacılık iki şekilde olmaktadır. Birincisi, kamu hizmetlerinin sunulmasında temel istek ve ihtiyaçların göz önüne alınması gerekirken, partilere destek, oy verme ya da ideolojik yakınlık gibi hususların etkili olmasıdır. İkincisi ise kamu yönetiminde işe alma sürecinde liyakatin esas alınması gerekirken, tanıdık, akraba, dost, hemşeri, arkadaş ya da siyasi yakınlık gibi faktörlerin etkili olmasıdır.

h) Yolsuzluk ve Rüşvet Sorunu: Türk kamu yönetiminde geçmişte olduğu gibi günümüzde de yolsuzluk ve rüşvet sorunu devam etmektedir. Yönetimde yolsuzluk, genel olarak yapılması gereken işlerin daha çok hızlandırılması ya da yapılmaması gereken işlerin yapılması karşılığında elde edilen çıkardır. Rüşvet ise daha çok kişinin görevini kötüye kullanarak zimmetine para geçirmesi şeklinde ifade edilmektedir. Türk kamu yönetiminin en önemli hastalıklarından birisi olan rüşvet, genel olarak kişilerin bir zarardan kurtulmak, yarar sağlamak ya da bir işi hızlandırmak amacıyla memurlara verilmektedir. Dolayısıyla kişiler rüşvet yoluyla, kamu yönetimi mekanizmasını kendi isteklerine göre yönlendirebiliyorlar. Türk kamu yönetiminin daha verimli ve etkili bir şekilde işleyebilmesi için yolsuzluk ve rüşvet gibi hastalıklardan arındırılması gerekmektedir.

i) Kırtasiyecilik Sorunu: Türk kamu yönetiminde yaşanan kırtasiyecilik sorunu da yönetimin yozlaşmasına neden olabilmektedir. Genel olarak, yönetimde yetki ve sorumlulukların hatları açık bir şekilde belirlenmemiş olması, amaç ve hedeflerin kesin olarak belli olmaması, görevlerin birimler arasında dağılışı ve bölünüşünün uygun olmaması, ilgililerin görevlerini yeterince bilmemeleri, işlerin denetlenebilecek şekilde programlanmamış olması kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Gereksiz ve zaman alan kırtasiye kuralları, çoğu zaman vatandaşların kolay bir şekilde hizmet almasını da engellemektedir.

j) Aracilar Yoluyla İşlemleri Yürütme Sorunu: Türk kamu yönetiminde bugün birçok kişi kamu yönetimindeki işleyiş karşısında yetersiz kaldığı için kendi işlerini başka araçlar ile yerine getirmektedir. Kamu yönetiminde aşırı kurallar olması ve yönetim yapısının karmaşık olması genel olarak araçlar ile iş yapılması yöntemini yaygın hale getirmektedir. Araçlar şahıs olabildiği gibi kurum şeklinde de olabilmektedir. Özellikle eski bürokratlar, siyasi parti yöneticileri, yerel yöneticiler ve milletvekilleri vatandaşların kamu hizmetlerindeki işlemlerinin yürütülmesinde aracı olarak yardımcı olmaktadır. Dolaylı şekilde yapılan bu işlemler doğal olarak sorunları da beraberinde getirmektedir.

k) Yönetimde Verimsizlik Sorunu: Türk kamu yönetimi genel olarak durağan şekilde tasarlandığı için verimsizlik sorunu yaşanmaktadır. Kamu yönetiminde verimsizlik sorunu yozlaşma ile de ilgilidir. Kamu yönetiminin daha etkili şekilde çalışabilmesi ve vatandaşların istek ve beklentilerini karşılayabilmesi için verimsizlik sorununun üstesinden gelinmesi ve bu süreçte yöneticilerin de inisiyatif almaları gerekmektedir.

l) Yönetimde Denetim Sorunu: Türk kamu yönetiminde denetim sorunu da yaşanmaktadır. Denetim mekanizması kamu yönetiminde istenildiği gibi işleyemediği için beraberinde sorunlar getirmektedir. Denetim yapılırken genel olarak yasal kurallar çerçevesinde yapılsa da verimlilik ve etkinlik gibi etkenler göz ardı edilmekte ve denetim raporlarının da gerektiği şekilde değerlendirilmediği bilinmektedir. Denetim fonksiyonunda yaşanan sorunlar hem merkezi yönetim birimlerinde hem de yerel yönetim birimlerinde karşımıza çıkmaktadır.

m) Yönetimde İnsan Hakları Sorunu: Birçok ülkede olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de insan hakları konusunda önemli sorunlar yaşanmaktadır. Kamu yönetiminde insan haklarının ihlal edilmesi genel olarak iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, kamu yönetiminde kurum ya da kişilerin insan haklarını ihlal etmeleri ya da insan haklarına uygun yükümlülükleri yerine getirmemeleridir. İkincisi ise kamu yönetiminde yaşanan insan hakları ihlaline karşı verilen mücadelenin yetersiz kalmasıdır.

n) Personel Yönetimi Sorunu: Türk kamu yönetiminin büyümesi ya da küçülmesi süreçlerinde personel yönetiminde önemli sorunlar yaşanabilmektedir. Personel yönetimi sorunu, kronik bir sorun olarak geçmişte olduğu gibi günümüzde de

kendini göstermekte ve bu sorun daha çok maddi konularda yaşanmaktadır. Dolayısıyla personel yönetimi konusundaki sorunlar sistemin kendisinden kaynaklandığı gibi başka nedenlerle de etkili olabilmektedir.

o) Bürokratik Yetersizlik Sorunu: Türk kamu yönetiminde bürokratların yetersiz olması da önemli sorunları meydana getirmektedir. Kamu yönetiminde özellikle karar verme sürecinde söz sahibi olan birçok bürokratin yeterli liyakat ve bilgiye sahip olmadığı bilinmektedir. Birçok bürokratin daha çok siyasi ve ideolojik tercihler ile başa geçtiği bilinmektedir. Bu durum doğal olarak kamu yönetiminde önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

p) Diğer Sorunlar: Türk kamu yönetiminde yukarıda ifade edilen sorunların dışında önemli sorunlar bulunmaktadır. Özellikle Tanzimat Dönemi'nde ortaya çıkan ve günümüzde de varlığını devam ettiren "topluma hâkim olma" düşüncesinin kısmen de olsa devam etmesi, işleri yapılmayan ya da kamu hizmetlerinden yeterli şekilde yararlanamayan vatandaş ile yöneticiler arasında iletişimsizlik ve yabancılaşmanın devam etmesi, kamu yönetiminde yer alan kişiler arasında istenilen düzeyde iletişim sağlanamadığı için koordinasyon sorununun ortaya çıkması, yöneticilerin yetkilerini devretme konusunda istekli olmamaları, statü çeşitliliğinin çok olması (aynı işi yapan kişinin teknik ve idari eleman şeklinde sınıfı olması gibi) gibi sorunlar diğer sorunlar kategorisine alınabilir.

Görüldüğü üzere, Türk kamu yönetiminde birçok sorun bulunmakta ve bu sorunlar geçmişte olduğu gibi günümüzde de gündemi meşgul etmeye devam etmektedir. Bu sorunların üstesinden gelinmesi için birçok yönetime başvurulsa da istenilen düzeyde başarı elde edilememiştir. Ancak Türk kamu yönetiminde özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının benimsenmeye başlanmasıyla birlikte kamu yönetiminde yeni bir süreç başlamış ve kamu yönetiminde yaşanan sorunlara yönelik önemli adımlar atılmaya başlanmıştır.

2.2. TÜRKİYE'DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Dünyada başta İngiltere ve ABD olmak üzere birçok ülkede yeni kamu yönetimi anlayışı 1980'lerden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de ise 1980'lerden sonra yeni kamu yönetimi anlayışı uygulanmaya çalışılsa da 2000 yılına kadar istenen düzeyde başarılı olunamamıştır. Dolayısıyla bu anlayışın tam anlamıyla

uygulanmaya başlanması 2000'lerden sonra olmuştur. Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasında iç ve dış faktörlerin önemli etkisi olmuştur.

2.2.1. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkmasına Neden Olan Faktörler

Yönetim, sürekli gelişen ve değişime uğrayan şartlara göre kendisini yenilemek zorunda olan önemli bir süreçtir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de devlette ve yönetimde yeni yapılanma, gündemi meşgul eden en önemli konuların başında gelmektedir (Şahin, 2008, s.15). Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen yönetimde yeni yapılanma sürecine geçiş sürecinde iç ve dış faktörlerin önemli etkisi olmuştur. Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına neden olan önemli faktörlerin bazıları şu şekilde sıralanabilir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93-97):

- a) Ekonomik şartların değişmesinden dolayı kamu yönetiminin her geçen gün vatandaşların istek ve beklentilerini karşılayamaması,
- b) Kamu hizmetlerinin sunulması sürecinde değişim ve esnekliğin önüne geçen katı hükümlerin ve bürokratik anlayışın uygulanması,
- c) Siyasal kültür ve toplumsal yapının, yönetime katılma isteği ve vatandaşlık bilincinin sağlanmasına elverişli olmaması,
- d) Bürokrasi kültürü ve yönetim anlayışının, değişim ve dönüşüme karşı direnç, iletişimsizlik, statükoculuk gibi davranışları göstermesi,
- e) Kamu sektörünün dengeli büyümemesinden dolayı, hizmeti sağlayan strateji ve kurumsal politikaların ihtiyaçları yeterli şekilde karşılayamaması,
- f) Yapılan yasal düzenlemelerin yeni yönetim anlayışını ve stratejilerinin oluşturulmasını zorunlu hale getirmesi,
- g) Vatandaşların kendilerini sunulan hizmetlerin müşterisi olarak görmelerinden dolayı daha kaliteli ve nitelikli hizmet beklemeleri,
- h) Teknoloji alanında yaşanan önemli gelişmelerin ülkelerin rekabetçi yapısını değiştirmesi,
- i) Küreselleşmenin getirmiş olduğu yeni tehditler ve sunmuş olduğu fırsatlar,
- j) Makro ekonomik krizlerin ve trendlerin kamu bütçelerinde neden olduğu açıklar,

k) Özelleştirme uygulamalarıyla birlikte korumacılık sisteminin kaldırılmasıyla yeni sistemlerin gündem konusu haline gelmesi,

i) Güven açığının tekrar sağlanması.

Görüldüğü üzere, Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasında birçok önemli faktörün etkisi olmuştur. Ancak bu faktörlerin yanı sıra, uluslararası alanda ve küresel boyutta kendini gösteren bazı gelişmelerde, Türkiye’de yeni yönetim anlayışının uygulanmasını hızlandırmıştır. Bu önemli gelişmeler de şu şekilde sıralanabilir (Saran, 2005, s. 40):

a) Ekonomi, ticaret ve sermaye alanlarında izlenen küresel yayılma ve serbestleştirme politikaları,

b) 1970’li yıllardan itibaren başlayan ve günümüze kadar devam eden küresel ölçekteki ekonomik durgunluk, enerji darboğazları ve bölgesel krizlerin hem az gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarını ve borçlanma yükünü artırması, kişi başına düşen ulusal gelirlerin azalmasına neden olması,

c) Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, IMF gibi uluslararası aktörlerin Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı ekonomik krizlerden kurtulma ve mali desteği sağlama arayışlarına karşı çeşitli istikrar ve yapısal uyum programlarını öne sürmeleri,

d) Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemelerin sermaye, bilgi ve düşünce transferinin önünde engel oluşturan ulusal sınırların aşılmasındaki katkısı sonucu, siyasal katılım, demokratikleşme ve insan hakları alanlarında sağlanan kazanımların bütün dünyaya yayılması,

e) Avrupa Birliği ile entegrasyon sürecinin ulaştığı üyelik öncesi müzakere aşamasında, AB müktesebatına uyum çerçevesinde siyasi, idari, ekonomik ve toplumsal alanlarda yeniden yapılanma yükümlülüklerinin gündeme gelmesi.

Türkiye’nin içinde bulunduğu iç ve dış faktörlerden dolayı yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanabilmesi kolay olmamıştır. Ancak yine de yeni yönetim anlayışının uygulanabilmesi için birçok idari reform çalışması gerçekleştirilmiş ve bu konuda önemli bir direnç ortaya konulmuştur.

2.2.2. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Öncesi ve Sonrası Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışına yönelik yapılan idari reform çalışmaları diğer ülkelerle kıyaslandığında oldukça geriden gelse de yine de bu anlayışa yönelik önemli çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Ancak Türk kamu yönetiminin idari reform sürecinin daha iyi ortaya konulabilmesi adına bu bölümde öncelikle yeni kamu yönetimi anlayışı öncesi yapılan idari reform çalışmalarına da değinilecektir.

2.2.2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Öncesi Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Türk kamu yönetiminin geleneğinde idari reform girişimlerinin başlangıcı Tanzimat Dönemine kadar uzanmaktadır. Türk kamu yönetim tarihinde kilit bir kavram olarak karşımıza çıkan ve “yeniden yapılanma” anlamını taşıyan “Tanzimat”, Osmanlı İmparatorluğu’nun toplumsal, siyasal ve hukuki alanlarda ihtiyaç duyduğu değişimi kendi iç dinamikleri ile gerçekleştirememesi karşısında Avrupa’ya yönelme ve değişim alanında Avrupa’yı örnek alma arayışından doğmuştur. Nihayet 1856 Tanzimat Fermanı ile getirilen düzenlemeler, ağırlıklı olarak Batı’lı yönetim anlayışının kuramsal modellerinin Türkiye’ye aktarılması çabalarını ifade etmektedir. Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte ise kamu yönetiminde idari reform girişimleri Osmanlı Dönemine göre daha sistematik bir yapıya bürünmüş ve periyodik aralıklarla yapılmaya başlanmıştır (Saran, 2005, s. 42).

Türkiye’de Cumhuriyet döneminde yapılan idari reform çalışmalarını planlı dönem öncesi (1924-1960) ve planlı dönem olmak üzere iki önemli periyotta ele almak gerekmektedir. Planlı dönem öncesi yapılan idari reform çalışmalarının başında Dorr Raporu (1933), Hilts Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1951), Barker Raporu (1951), Roy Blough Raporu (1951), Martin-Cush Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959) ve Max Porten’in farklı alanlarda yaptığı çalışmalar gelmektedir. Bu idari reform çalışmalarının temel özelliği ise yabancı uzmanlar tarafından hazırlanmalarıdır (Yayman, 2008, s. 9).

Türkiye’de planlı döneme geçişle birlikte idari reform çalışmalarının daha kapsamlı, düzenli ve sistemli bir şekilde yürütüldüğü görülmektedir. Planlı dönemde, Mook Raporu (1962), Fischer Raporu (1962) ve Podol Raporu (1963) gibi yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan çalışmaların yanı sıra, 1961 yılında Türkiye Orta Doğu

Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”, 1962 yılında başlanan ve merkezi yönetimdeki görev ve yetki paylaşımı ile bu paylaşımın kamu hizmetlerinin verimli şekilde sunulması üzerindeki etkisini inceleyen “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”, 1960 yılında kurulan Devlet Personel Dairesi’nin hazırladığı “Devlet Personel Rejimi Hakkında Rapor (1962)”, 1971 yılında yaşanan siyasi bunalımdan sonra, devlet kesiminin yeniden düzenlenmesine dair genel yön ve stratejiyi tespit etmek amacıyla oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu tarafından 1972 yılında hazırlanan ve kendisiyle aynı ismi taşıyan Rapor (Sobacı, 2014, s. 193) o dönemin en önemli idari reform çalışmalarını oluşturmaktadır.

Görüldüğü üzere, Türkiye’de yeni kamu anlayışı öncesinde birçok rapor ve çalışma hazırlanmıştır. Ancak bu rapor ve çalışmalar genel olarak birbirini tekrar etmiş ve eksiklerin giderilmesi için ortaya konulan saptamaların yalnızca bir kısmı uygulamada yer bulabilmiştir. Dolayısıyla 1980’lerden önce yapılan idari reform çalışmalarından beklenen başarı elde edilememiştir.

2.2.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Sonrası Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Yeni kamu yönetimi anlayışı, İngiltere’de Margaret Thatcher, ABD’de Ronald Reagan döneminde başlamıştır. Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının kısmi yansıması Turgut Özal ile birlikte başlamış ve onun döneminde önemli çalışmalara imza atılmıştır.

Türkiye’de liberalizasyon çalışmalarını “24 Ocak 1980 İstikrar Kararları” temsil etmektedir. Kamu kesiminin daraltılması ve piyasalara müdahalenin kaldırılması şeklinde iki yapısal amaca sahip olan 24 Ocak Kararları, neo-liberal politikalar çerçevesinde hazırlanan bir programdır. Temel felsefesi, ekonomide devlet müdahalesini asgari seviyeye indirmek, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve fiyat mekanizmasını geçerli kılmaktır. 24 Ocak Kararları doğrultusunda, ithal ikameci sanayileşme terk edilerek, dışa açılmaya ve ihracata dayanan bir ekonomik kalkınma modeli benimsenmiştir. Bu bağlamda, devletin ekonomideki rolünü zayıflatan ya da azaltan tarım sektörü başta olmak üzere bazı sektörlerde destek alımları ve sübvansiyonlar kaldırılmış, dış ticaret, ithalat ve döviz alım ve satımı liberalleştirilmiş, döviz piyasası üzerindeki kontroller kaldırılmıştır (Sobacı, 2014, s. 195). Bu kararlar o dönemde önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Ancak yine de kamu

yönetiminde önemli bir değişim ve dönüşümün başlamasında oldukça önemli etkisi olmuştur.

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına dönük en önemli çalışmalardan birisi de, amacı, merkezi yönetim ve taşra örgütleri ile yerel yönetimleri gördükleri, hizmetlerin etkililik ve verimlilik açısından inceleyerek, bunların örgütsel yapı ve işleyişlerine yönelik önerilerde bulunmak, Türk kamu yönetiminin görev ve sorumlulukların dağılımı, kaynakların tahsisi ve nasıl kullandıkları, halka ilişkiler ve iletişimde karşılaşılan zorluklar ve sorunlar olan “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)”dır (Özel, 2008, s. 240). Bu projeye 1988 yılında başlanmış ve 1991 yılında tamamlanmıştır.

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde KAYA çalışmasının yanı sıra Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da bu anlayışa yönelik önemli adımlar atılmıştır. Ancak 1980-2000 yılları arasında önemli çalışmalar gerçekleştirilse de istenen başarı elde edilememiştir. Özellikle ekonomik krizlerin ve koalisyon dönemlerinin yaşanması gibi faktörler bu çalışmaların olumsuz olmasını etkilemiştir. 2000 yılından sonra ise Türk kamu yönetiminde önemli idari reform çalışmaları gerçekleştirilmiş ve bu çalışmalar yeni kamu yönetimi anlayışına göre şekillenmiştir.

Türkiye’de 1980’lerden itibaren başlayan değişimin ve dönüşümün genel çerçevesi 2003 tarihli “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” oluşturmaktadır. Bu tasarı, Türk kamu yönetiminin genel bakış açısını sergilemekte olup 2000 yılından sonra gerçekleştirilen birçok yasal düzenleme bu Tasarının ortaya koymuş olduğu temel ilke ve değerler çerçevesinde şekillenmiştir. Nitekim bu Tasarı yerel yönetimlerin güçlenmesini, kamu hizmetlerinin eskiye oranla daha hızlı ve etkili olmasını savunmakta ve katılımcı, saydam, hesap verebilir bir anlayışın olmasını savunmaktadır. Dolayısıyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Türk kamu yönetiminin en önemli çalışmaları arasında yer bulmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, yeni kamu yönetimi ekseninde şekillenmiş ve 2000 yılından sonra uygulamada yer bulan yasal düzenlemelere öncülük etmiştir. Söz konusu yasal düzenlemelerin önemli bir kısmı ise şu şekilde sıralanabilir (Erol, 2021, s. 107-112):

a) 2003 tarihli “4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu”

b) 2003 tarihli “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu”

c) 2004 tarihli “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

d) 2004 tarihli “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”

e) 2005 tarihli “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”

f) 2005 tarihli “5393 sayılı Belediye Kanunu”

g) 2005 tarihli “5355 sayılı Mahallî İdari Birlikleri Kanunu”

h) 2006 tarihli “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”

i) 2012 tarihli “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu”

Bu yasal düzenlemelerin kapsamına bakıldığında yeni kamu yönetimi anlayışı ile paralelliği net bir şekilde görülecektir. Bu düzenlemeler Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını hızlandırmış ve şeffaflık, etkinlik, verimlilik ve yerelleşme adına önemli kazanımların elde edilmesini sağlamıştır.

2.2.3. Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Genel Değerlendirmesi

Türkiye’de ekonomi ve toplumsal yapıda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da önemli bir değişim ve gelişim süreci yaşanmaktadır. Bu değişim ve gelişim süreci, ülkenin kendine özgü koşulları doğrultusunda şekillenmiştir (Şengül, vd.,2018, s. 24-25). Türk kamu yönetiminde yapılanmaya yönelik tartışmalar hep gündemin en önemli konuları arasında yer almış, ancak bu doğrultuda yapılan birçok çalışma yalnızca teorik olarak kalmıştır. Nitekim hazırlanan yerli ve yabancı raporlarda da bütünlük sağlanamamış ve uygulamaya istenildiği şekilde aktarılamamıştır. 2000 yılından sonra ve özellikle “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile birlikte yeni bir anlayış ortaya konulmaya çalışılmış ve bu anlayışın Batı ülkelerindeki idari reform anlayışıyla da uyduğu görülmektedir (Çoşkun ve Nohutçu, s. 2005, s. 32).

Türkiye’de özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının uygulanmasıyla birlikte birçok yeni eğilim görülmeye başlanmış ve bu eğilimler yeni gelişmelerin de öncüsü olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte Türk kamu yönetiminde ortaya çıkan eğilimlerin önemli bir kısmı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 2.1: Türk Kamu Yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Görülen Eğilimler

Eğilim	İçerik
Devletin rolü ve işlevlerinin yeniden tanımlanması	Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayla birlikte devletin rolü ve işlevi yeniden tanımlanarak, devletin küçültülmesi ve sosyal ve ekonomik hizmetler dahil olmak üzere birçok alanda yeniden düzenlenmesi esas alınmıştır.
Özelleştirme	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 1994 yılında kurulsa da özelleştirmeye yönelik uygulamalar 2003 yılından itibaren hız kazanmaya başladı. Bu uygulamayla birlikte kamu kuruluşları özelleştirilmekte ve hem kamunun küçültülmesi sağlanmakta hem de kamu hizmet ve faaliyetlerinde özel sektörün yer alması için girişimlerde bulunmaktadır.
Yerelleşme	Yeniden yapılanma sürecinde yerelleşmeye önem verilmiş ve bu çerçevede il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerine yönelik önemli yasal ve yapısal düzenlemeler gerçekleştirilerek merkezi yönetimden yerel yönetim birimlerine yetki ve kaynak aktarılmaya başlanmıştır. Bu önemli gelişmelerin yanı sıra, yerel yönetim birliklerine yönelik de ilk kez bir çatı kanunu çıkartılmıştır.
Bağımsız düzenleyici kurumlar	Yeniden yapılanma sürecinde bağımsız düzenleyici kurumlara da önemli yetki ve görevler aktarılmaya başlanmıştır. Bu kurumlar, örgütsel bir yapı olarak bakanlıklardan ayrılmış, kendilerine kanunla birlikte yetki ve sorumluluklar verilmiştir. 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan bu kurumlar, liberal politikalar sayesinde her geçen gün güçlenmeye başlamıştır.
Kamu örgütlerinin işletme gibi çalışması	Kamu yönetiminde özel işletmelerin verimlilik, etkililik ve ekonomiklik gibi temel ilke ve değerler benimsenmeye başlanmış ve bazı işletme yönetim teknikleri uygulamaya başlanmıştır. Kamu örgütlerinin işletme gibi çalışması bazı eleştirilere neden olsa da önemli kazanımları da elde etmiştir.
Örgütsel yapılanmanın yeniden düzenlenmesi	Örgütsel yapılanma yeniden düzenlenmiş ve örgütün daha küçük, esnek, hızlı, etkili, verimli, ekonomik, hareketli olması için önemli çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Özellikle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ile Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı gibi kurumlar yeni yapılanmanın önemli yansımaları olarak karşımıza çıkmaktadır.
Yönetici tanımı ve yöneticilerden beklentilerin farklılaşması	Yeniden yapılanma sürecinde örgütlenmelerin düzenlemesiyle birlikte yöneticilerin de tanımları ve işlevleri değişmeye başlamış ve yöneticilere yeni kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde karar almada ve uygulamada önemli yetkiler verilmeye başlanmıştır.
Esnek istihdam	Kamu yönetiminde esnek istihdam modeli benimsenmeye başlanmış ve memur ve iş güvencesinin tanımı da değişmiştir. Performansa dayalı ücret sistemi uygulamaya başlanmış ve özel sektörden de hizmet alımı suretiyle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi uygulamaları yaygın hale gelmeye başlamıştır.
Vatandaş odaklılık	Yeniden yapılanma sürecinde vatandaşlar müşteri gibi görülmeye başlanmış ve vatandaşların memnun kalması için hizmetlerin ayaklarına götürülmesi esası benimsenmiştir. Dolayısıyla diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kamu yönetiminde vatandaş odaklı bir anlayış temel alınmaya başlanmıştır.
Devlet ve özel sektör iş birliği	Devlet ve özel sektörün iş birliği yapmasıyla birlikte özel sektörden hem hizmet alınması hem de özel sektörün dinamizminden yararlanılmak istenmiş ve bu çerçevede birçok kamu hizmetinin yürütülmesi esas alınmıştır.

Tablo 2.1: (Devam) Türk Kamu Yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Birlikte Görülen Eğilimler

Eğilim	İçerik
Devlet ve sivil toplum iş birliği	Yeniden yapılanma sürecinde sivil toplum kuruluşları da ön plana çıkmaya başlamış ve devlet bu kuruluşlarla iş birliği yaparak sosyal yardımlar ve diğer sosyal hizmetler olmak üzere birçok kamu hizmetini sunmayı amaçlamıştır.
Yönetişim	Yeniden yapılanmanın en önemli uygulamalarından biri de hiç şüphesiz yönetişimdir. Yönetişim uygulamasının benimsenmesiyle birlikte kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ortak hareket ederek çok aktörlü bir yönetim felsefesi esas alınmaya başlanmıştır. Bu uygulamayla birlikte hem karar alma süreçlerinde katılım sağlanmaya çalışılmış hem de hesap verebilir bir anlayışın uygulamada yer bulabilmesi için önemli adımlar atılmaya başlanmıştır.

Kaynak: Şengül, vd., 2018: 25-26'den esinlenilmiştir.

Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte birçok önemli gelişme yaşanmış ve bu gelişmeler Türk kamu yönetiminin yeniden şekillenmesini sağlamıştır. Özellikle 2006 yılında “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” (Bu kanunun ismi 2018 yılında “Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun” şeklinde değiştirildi) ile birlikte kalkınma ajanslarının göreve başlamasıyla birlikte bölgeler arasındaki gelişmişlik farkı ortadan kaldırılmaya çalışılmış ve her bölgede kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulması için önemli çalışmalar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla kalkınma ajansları Türk kamu yönetimi için son derece büyük önem arz etmektedirler.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI

3.1. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI HAKKINDA GENEL BİLGİ

Bölgesel kalkınma ajansları, dünyanın değişen kültürel, toplumsal ve yerel ihtiyaçlarını karşılama ve bölgelerin potansiyellerini ortaya çıkartma noktasında son derece önem teşkil etmektedirler. Bu ajanslar, birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de son derece önemli faaliyetleri gerçekleştirmektedirler. Ancak Türkiye’de kalkınma ajansları konusuna geçmeden önce bölgesel kalkınma ajansları hakkında genel bilgilere değinmek gerekmektedir.

3.1.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tanımı

Yeni kamu yönetimi anlayışının önemli yansımalarından birisi olarak karşımıza çıkan bölgesel kalkınma ajansları, 1990’lı yıllarda yaygın bir şekilde başvurulanan yönetim uygulamasının önemli bir türü olarak görülmektedir. Nitekim bu ajanslar, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliği zeminini oluşturmaktadır.

Literatürde farklı tanımları bulunmakla birlikte bölgesel kalkınma ajansları, “merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kısmen ya da tamamen kamunun finanse ettiği kurumlardır” (Zengin, 2015, s. 99). Kalkınma ajansları, bölgesel ve yerel kamu yönetiminin dışında, kamu tarafından finansı sağlanan ve iktisadi kalkınmayı teşvik etmek üzere oluşturulan bölgesel temelli kuruluşlardır. Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği’ne (EURADA) göre kalkınma ajansları, sektörel ve genel kalkınma sorunlarını belirleyen, bunların çözümüne yönelik imkanlar ile çözümleri belirleyen ve bu çözümleri geliştiren projeleri destekleyen kurumlardır (Uzay, 2010, s. 6).

Bölgesel kalkınma ajanslarının tanımını bütün özelliklerini içerecek şekilde de genişletebiliriz. Kalkınma ajansları, “merkezi yönetimden bağımsız, sınırları belli bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş, faaliyetlerini tamamen ya da kısmen kamunun finanse ettiği yarı-özerk kuruluşlar” olarak tanımlanabilir. Tanımının da ortaya koyduğu gibi kalkınma ajanslarının şu koşulları sağlaması gereklidir (Uzay, 2010, s.6-7): Yapısı özerk olmalı, bölgeye yönelik kararları bağımsız şekilde almalı, amaçları yeterince geniş ve kapsayıcı olmalı ve bu amaçlar uygulanabilir projelere dönüştürülebilmeli, uygulamaları birleşik ve yaygın olmalı, çoklu politika araçlarına sahip olmalı, stratejik olarak temelde o bölgede üretim

yapan yerli firmalarca desteklenmeli ve politikaları diğer bölgesel kurumlara koordine edilmeli, amaçlarına yönelik projeleri uygulayabilmek için gerekli mali kaynaklara sahip olmalı ve güçlü teknik personele sahip olmalıdır.

Bölgesel kalkınma ajanslarının tanımına bakıldığında bu ajansların bölgelerindeki potansiyelleri ortaya çıkarmak, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak, sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı teşvik etmek üzere kuruldukları görülmektedir. Bölge ile ilgili önemli misyona sahip olan bu ajansların önemi de her geçen gün artmaktadır.

3.1.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkış Süreci

Bölge sorunlarının çözülebilmesi için 20. yüzyılda birçok ülkede Ekonomik Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Yerel kalkınma kavramının zaman içinde gelişmesiyle Ekonomik Kalkınma Ajansları yerini Bölgesel Kalkınma Ajanslarına bırakmıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra yaşanan savaşın etkileri ve hızlı teknolojik gelişmelerle birlikte Avrupa'nın Batı çevrelerinin diğer bölgelere oranla daha çok gelişmesi ile beraberinde bölgeler arası farklılıkların yüksek bir düzeye ulaşması sonucu bazı bölgelerde ortaya çıkan yeniden yapılanma ihtiyacına istinaden Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınmaya yönelik politikalar oluşturulmaya başlanmıştır (Özer ve Önen, 2017, s. 242).

Bölgesel gelişme ve bölgesel kalkınma politikaları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde sistemli bir şekilde 1950'li yılların sonuna doğru gündeme gelmiştir. Bölgesel kalkınma ajanslarının politikaları temel olarak, bölgesel büyümenin sağlanması, bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesi ve bölgesel rekabet edebilirliğin sağlanması olmak üzere üç önemli amaç üzerine kurulmuştur. Bu amaçların benimsenmesi ise ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Nitekim ülkeler gelişmişlik durumlarına göre farklı politikaları benimsemektedirler. Ancak değişen şartlar ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte merkezi yönetim ilkesi yerine, yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi, yerelleşme anlayışına önem verilmesi, dinamik, katılımcı ve esnek mekanizmaların ön plana çıkması, şeffaf ve hesap verebilir bir anlayışın (Şimşek, 2013, s. 9-10) benimsenmesiyle birlikte birçok ülkede bölgesel kalkınma ajanslarına yönelik politikalar benzer şekilde uygulanmaya başlanmıştır.

Bölgesel kalkınma ajansları, ABD ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerinde Fordist üretim anlayışının hâkim olduğu dönemde ortaya çıkmıştır. Ortaya çıktıkları

dönemlerde etkin Marshallyen sanayi bölgelerinin oluşması ve yerel aktörlerin kalkınma çabalarına aktif katılımı üzerinde yoğunlaşan kalkınma ajanslarının 1980’li yıllardan itibaren inovasyon, teknoloji, girişimcilik ve strateji gibi kavramlarla meşgul olduklarına dikkat çekilmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde ise kalkınma ajansları farklı zamanlarda ve farklı hukuki şekillerde ortaya çıktı. Bununla birlikte hepsindeki amaç, bölge ya da yerel düzeyde kalkınmanın sağlanmasına katkı vermektir. Bu amaçla bölgesel kalkınma ajansları; işletmeler kurulmasına yardımcı olmak, işletmelere önerilerde bulunmak, işletme alanlarının ortaya çıkmasını sağlamak ve yerel ve yabancı yatırımcı arayışına girişmek, işletmeler arasında iş birliği ve teknoloji transferini teşvik etmek, işletmelerin ihtiyaçlarına göre mesleki eğitim kurumları açmak ve yönetmek ve kullanılmayan endüstriyel alanları yenilemek (Şengül ve Yazkan, 2007, s. 162) gibi önemli yöntemleri geliştirmeye başlamışlardır.

Bölgesel kalkınma ajansları, 1950’li yıllarda Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda’da; 1980’li yıllarda Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka’da; 1990’lı yıllarda ise Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna’da Avrupa Birliği’nin desteğiyle kurulmuştur. Doğu Avrupa ülkelerinde kalkınma ajansları sosyalizm deneyiminden sonra Avrupa Birliği uzmanları ve yine Avrupa Birliği tarafından sağlanan finansmanlarla kurulmuştur. Bu ajansları ortak bir noktada buluşturmak için 1991 yılında Avrupa Kalkınma Ajansları ile dünyadaki Bölge Kalkınma Ajansları arasında ortak projeleri yürütmek Avrupa Birliği adına danışmanlık hizmeti vermek olarak tanımlanmış ve Avrupa Birliği fonlarının kullanımında Bölge Kalkınma Ajansları temel aktör konumunda olmuştur. Bölge kalkınma ajansları İngiltere’de İskoçya ve Adalar Kalkınma Kurulu ve Orta Galler Kalkınma şirketi adı altında ilk defa 1965 yılında kurulmuştur. 1990’lı yıllarda özelleştirme uygulamalarının gündeme gelmesi ile bölge ulusal politikalarda daha fazla önem kazanmaya başlamıştır (Özer ve Önen, 2017, s. 242-243). Dolayısıyla İngiltere bölgesel kalkınma ajansları konusunda öncü ülkeler arasında gösterilmektedir.

Bölgesel düzeyde kalkınma ajanslarının kurulduğu önemli ülkelerden bir diğeri ise Fransa’dır. Birçok bölge yerel yönetimi “bölge kalkınma ajansı” ya da “bölge ekonomik kalkınma ajansı” adlarıyla bu tür yapılanmalar oluşturmaktadır. Bu bölgelerden birisi Midi-Pyrenes olup kurulan kalkınma ajansının temel amacı mevcut olan işletmelerin büyümesi ve yeni işletmeler kurulmasıyla bölge düzeyinde ekonomik

kalkınmayı sağlamak olarak belirlenmiştir. Paris Île-de-France Kalkınma Ajansı ise 2001 yılında bölge yerel yönetim konseyinin girişimiyle ekonomik kalkınmanın aktörleri olan kamu ve özel kesimin desteğini alarak kuruldu. Ajansın sıkı bir rekabetçi ortamda çalıştığına dikkat çekilmektedir. Avrupa ve dünyada birçok bölgenin yatırımları kendi bölgelerine çekmek için uğraştığı gerçeğinden hareketle ajans, ilk beş yıllık süreç içinde 15 bin kişilik istihdam taahhüt etmiş (Şengül ve Yazkan, 2007, s. 163) ve bu konuda önemli başarılar elde etmiştir. Paris Île-de-France Kalkınma Ajansı gerçekleştirdiği faaliyetlerle de birçok ülkeye örnek teşkil etmektedir.

Görüldüğü üzere, birçok ülkede bölgesel kalkınma ajansları 1950’li yıllardan sonra ortaya çıkmaya başlamıştır. Ancak literatüre bakıldığında bu ajansların 1929 Ekonomik Buhran dönemine kadar uzandığı görülmektedir. Dolayısıyla bölgesel kalkınma ajanslarının ortaya çıkış süreci 1950’li yıllara uzansa da temel alt yapısı ile ilgili çalışmalar daha eskiye dayanmaktadır.

3.1.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaçları ve Görevleri

Bölgesel kalkınma ajanslarının misyonları 1950 ve 1960’lı yıllarda bölgeye yabancı yatırımları çekmek ve endüstriyel parkları yönetmektir. Daha sonraları yerel ve bölgesel şirketlere mali olmayan, toplumsal altyapıya yönelik hizmetler sunmuşlardır. 1980’li yıllarda Avrupa Birliği tarafından yönetilen Yapısal Fonların zorlaması altında bölgesel iktisadi kalkınmada planlama ve kalkınma ajansları yeniden önem kazanmıştır. Kalkınma ajanslarının amaçları genel olarak; iktisadi kalkınma, işletmelerin desteklenmesi, sosyal ve fiziki yeniliklerin gerçekleştirilmesi, beceri ve bilgi alt yapısının geliştirilmesi, yatırımların ve rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın (Uzay, 2010, s. 10) sağlanması şeklinde sıralanmaktadır. Bölgesel kalkınma ajanslarının amaçları zaman içerisinde artmaya başlamıştır.

Bölgenin belirlediği göstergelere göre, kalkınma ajansları tek bir amaca yönelik olarak da kurulabilir. Örneğin, kişi başına düşen GSYİH’nın ülke ortalaması altında olduğu bölgelerde kalkınma ajanslarının amacı iktisadi kalkınma iken, ortalama yaşam standartları altında yaşayan nüfus oranının yüksek olduğu bölgelerde kalkınma ajanslarının amacı sosyal yapılanma olabilir. Kalkınma ajansları rekabet gücünü artırmak ya da sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla da kurulabilir. Aslında kalkınma ajansları hedefleri geniş kapsamlı olmalı ve bölgesel rekabet,

kalkınma, yerel KOBİ'lerin gelişmesi, yabancı yatırım gibi olguları da içermelidir. İngiltere'de kalkınma ajanslarına bölgelerin ekonomik performansını, uluslararası rekabet gücünü iyileştirme ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleme temel amacı verilmiştir. Böylece İngiltere'nin ekonomik performansını da yükselteceği öngörülmüştür (Uzay, 2010, s. 10). Dolayısıyla bölgesel kalkınma ajanslarının amaçları bölgeden bölgeye değişebilmektedir.

Bölgesel kalkınma ajanslarının temel amacı bölgesel kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu amaç doğrultusunda bölgesel kalkınma ajanslarının temel görevleri şu şekilde sıralanabilir (Özer ve Akçakaya, s. 2014, s. 372-373):

- a) Bölgedeki aktörleri harekete geçirerek, bölgedeki farklı bileşenler arasında dengeyi sağlamak, bölgenin SWOT (güçlü zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler) analizini yaparak orta ve uzun vadeli kalkınma stratejilerini geliştirmek.
- b) En eski, en önemli işlev olarak kuruldukları bölgeye yatırımcı çekmek.
- c) Özellikle bölgeye yatırım yapmayı planlayan yatırımcılara danışmanlık ve destek hizmetleri vermek.
- d) Bölgenin tanıtımını yapmak.
- e) Gerek merkezi hükümetin bölgeler arasındaki dengesizliklerini gidermek üzere bölgeye tahsis ettiği fon ve diğer ulusal mali yardımların ve gerekse Avrupa Birliği ve Dünya Bankası'ndan sağlanan fonlar gibi ulusal kaynak ve yardımların kullanılmasına ve yönetilmesine aracılık etmek.
- f) Altyapıyı geliştirmek.
- g) Kırsal kalkınmayı sağlamak.
- h) Yerel sermayenin yetersiz kaldığı durumlarda ekonomik canlanmayı sağlamak amacıyla fon sağlamak.

Kalkınma ajansları, yerine getirdikleri görevler doğrultusunda yapılanmışlardır ve çeşitli statülerde bulunabilmektedirler. Kalkınma ajanslarının bu görevlerine hizmet eden faaliyetler ise (Altınışik ve Peker, 2010, s. 147); kısa, orta ve uzun vadeli planlar hazırlamak, özel ve resmî kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak, mesleki eğitim ve nitelikli eleman noktasında yardımcı olmak, yatırım için gereken altyapıyı oluşturmak, teknoloji transferi sağlamak ve bölgedeki işyerlerine fon sağlamak şeklinde sıralanmaktadır.

Görüldüğü üzere, bölgesel kalkınma ajanslarının yürüttüğü faaliyetler yalnızca yerel ve bölgesel kalkınma ile sınırlı değildir. Normalde üreten bölgeler tarafından sübvansede edilen, gelişme zorluğu yaşayan bölgelerin zaman içinde kendi ayakları üzerinde durabilmeleri istenir. Gelişme zorluğu çeken bölgelerin ve yörelerin çoğunda, girişimcilik ruhunu ve kültürünü harekete geçirip, yönlendirecek ve bunun için gerekli ilk destekleri sağlayacak kurumsal kapasite eksiktir. Ajanslar bu alanda faaliyet gösteren kurumlarla aktif iş birliği ve koordinasyon içinde kritik destekler sağlayarak, bölgenin girişimcilik potansiyelini harekete geçirecek ve sürekli olarak geliştirecektir (Özer ve Akçakaya, 2010, s. 373). Bu şekilde hareket eden kalkınma ajanslarının hem esnek yapıda olmaları hem de bölgenin yöresel şartlarına uyum sağlamaları gerekmektedir. Bu uyumu sağlayan kalkınma ajanslarının başarılı olmaları da kaçınılmazdır.

3.1.4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türleri

Bölgesel kalkınma ajanslarının hem kuruluş şekilleri hem de işleyişleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ajanslar yerelleşmenin araçları olarak bazıları da ulusal hükümet politikalarını etkin bir şekilde dağıtmak üzere kullanılmaktadır. Bu nedenle ajanslar genel olarak bölgesel düzeyde yönetimin zayıf olduğu ülkelerde daha çok kurulmaktadır. Ajanslar yerine getirmiş oldukları faaliyetler açısından zayıf ve güçlü ajanslar olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar. Zayıf ajanslar, bölgeye dışarıdan yardım çekme amacını taşıırken güçlü ajanslar ise bölgeye yatırım yapılmasını sağlamanın yanı sıra bölgesel ekonomi ve iş hayatının gelişmesi, bölgesel kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi ve istihdamın artırılması amacıyla kurulmaktadır. Avrupa'daki çoğu ajanslar bağımsız bir kuruluş niteliğinde ve politika destekleyicilerine belli bir mesafede çalışmaktadır. Ajanslar genel olarak yapılarına, özerkliklerine, kuruluş amaçlarına ve eylemlerine göre belli bir sınıflandırmaya tabi tutabileceğimiz gibi işlevlerine ve kurucularına göre de ikiye ayrılmaktadır. İşlevlerine göre kurulan ajanslar; Stratejik Ajanslar, Genel Operasyonel Ajanslar, Sektörel Operasyonel Ajanslar ve Dış Yatırım Çekmek İçin Kurulan Ajanslar olmak üzere dört grupta toplanmaktadır. Bu ajansların temel fonksiyonlarına kısaca değinmek gerekirse (Özer ve Önen, 2017, s. 243-244):

a) *Stratejik Bölgesel Kalkınma Ajansları*: Bu ajansların temel hedefi bilgi bankalarının oluşturulması, bölgenin ulusal ve uluslararası platformda desteklenmesi, KOBİ'lere destek ve bilgi sağlama ile girişim potansiyelini ortaya çıkarmaktır.

b) Genel Operasyonel Bölgesel Kalkınma Ajansları: Sektörler arası gelişme projelerinin oluşturulması, desteklenmesi ve yönlendirilmesi amacını taşımaktadır.

c) Sektörel Operasyonel Bölgesel Kalkınma Ajansları: Bir bölgenin belirli bir faaliyetini ya da bir yerin belirli projelerini desteklemek amacıyla kurulur.

d) Dış Yatırım Çekmek İçin Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları: Bu ajans türlerinde de temel hedef yabancı ülkeden yatırım çekmektir.

Kurucularına göre bölgesel kalkınma ajansları ise Merkezi Hükümetler Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları, Yerel Yönetimler Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Kamu ve Özel İşbirliği Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları olmak üzere dört gruba ayrılmaktadır. Bu dört gruba kısaca değinmek gerekirse (Uzay, 2010, s. 8):

a) Merkezi Hükümetler Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları: Merkezi hükümet tarafından kurulan kalkınma ajansları, amaçlarını gerçekleştirmek için mali kaynak avantajına sahip olmaktadır. Özellikle kısa dönemli sonuçların elde edilmesi için kurulduklarından ve süreçlerden çok üretimle ilgilendiklerinden, bu durum daha da önem kazanmaktadır.

b) Yerel Yönetimler Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları: Bu ajanslar yerel gerçeklere daha yakındırlar. Ancak bürokratik kanallara olan bağımlılıkları bu ajansları daha çok işlevsel örgütlere dönüştürmektedir.

c) Yerel ve Bölgesel Yönetimler Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları: Yerel ya da bölgesel otoritelerce kendi yapılarından bağımsız olarak kurulduğunda, karar alma süreci hızlanabilmekte, politik davranışlara daha az bağımlı olunmaktadır.

d) Kamu ve Özel İşbirliği Tarafından Kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları: Birçok durumda kamu ve özel bakış açısını birleştirme şansına sahip olacaklardır. Ekonomik, politik ve sosyal eğilimler açısından bakıldığında gelecekte artacak yapılar olarak görülmektedirler. Kamu sektörünün kurumsal kapasitesi özel sektörün tecrübesi ile birleştiğinde yerel ve bölgesel iktisadi kalkınma politikalarını teşvik etmek ve uygulamak için iyi bir alternatif olacaktır.

Görüldüğü üzere, bölgesel kalkınma ajanslarının birçok türü bulunmaktadır. Ancak gerek merkezi hükümetler tarafından kurulan gerekse yerel yönetimler tarafından kurulan bölgesel kalkınma ajanslarının temel amaçları birbirine benzemektedir. Nitekim bu ajanslar sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, bütünleşmenin ve katılımcılığın yerine getirilmesi gibi temel ortak hedefler çerçevesinde hareket etmektedirler.

3.1.5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansal Kaynakları

Dünyadaki uygulamaya baktığımızda bölgesel kalkınma ajanslarının en önemli kaynaklarının mali teşvikler olduğunu söyleyebiliriz. Mali teşviklerin genelde otomatik hak kazanma ve selektif (seçmeli) teşvik olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Otomatik hak kazanma ile alınan teşviklerde belli başlı kriterler tespit edilmekte ve bunlara uyan her işletme uygun teşviklerden yararlanmaktadır. Selektif (seçmeli) teşviklerde ise teşviki istenen faaliyetin yaşayabilir olduğunun, bölgeye ya da ülkeye yararlı olacağının, girişimcinin bu yardıma gerçekten ihtiyacı olduğunun ve teşvikin alınmasının faaliyetin başarıya ulaşmasında önemli katkısı olacağının kanıtlanması aranmaktadır (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 374). Mali teşvikten yararlanan ajansların süreçleri çok iyi şekilde planlamaları gerekmektedir.

Bölgesel kalkınma ajanslarının finansman kaynakları ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye farklılık göstermekle birlikte genel olarak finansman kaynakları şu şekilde özetlenebilir (Uzay, 2010, s. 17):

- a) *Kamu Fonları:* Kuruluş fonları ya da öz sermaye fonları, yıllık bağışlar.
- b) *Özel Fonlar:* Yıllık ücretler ya da mali mühendislik. Bu durumda kalkınma ajansları özel sektör katılımını sağlamak ya da yeni ortaklar cezbetmek zorundadırlar.
- c) *Hizmetlerden Sağlanan Gelirler:* KOBİ'lerin sermayelerine katılma, KOBİ'lere sağlanan danışmanlık benzeri destek hizmetleri karşılığı alınan ücretler, gayrimenkul yatırımı ve yönetimi, yerel ve bölgesel yönetime verilen danışmanlık hizmetleri, eğitim gelirleri, seminer organizasyonları, fon desteği alınarak yapılan faaliyetler ya da hükümet programları yönetim gelirleri, girişim sermayesi fon yönetim ücretleri, yabancı yatırımcılara ve şirketlere verilen hizmetler, yeni sanayi alanları ve sanayi parkları yönetimi.
- d) *Ayni Destekler:* Kamu otoritelerinin sağladığı çalışma yerleri, iletişim imkanları, personel vb. vergiden muafiyet sağlanması.

e) *Uluslararası Fonlar ve Projeler*: Avrupa Birliği programları gibi.

Aşağıdaki tabloda da farklı ülkelerde bulunan bölgesel kalkınma ajanslarının finansman kaynakları gösterilmektedir.

Tablo 3.1: Ülkelere Göre Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları

Ülkeler	Ajansların Finansman Kaynakları
İngiltere	Kamu gelirleri, Avrupa Birliği fonları
Fransa	Kamusal finans, faaliyet gelirleri
Almanya	Kamu ve özel sektör katkıları
Belçika	Kamusal finans, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği fonları
Avusturya	Kamu kaynakları, özel sektör kaynakları, faaliyet gelirleri, uluslararası kaynaklar
Çek Cumhuriyeti	Avrupa Birliği fonları, devlet ve bölge kaynakları, faaliyet gelirleri
Bulgaristan	Kamu kaynakları, yerel kaynaklar, özel sektör katkıları, Avrupa Birliği fonları, yabancı yardım/fonlar
Estonya	Kamusal finans, özel yatırımlar, yabancı yardım/fonlar
Hollanda	Kamusal finans, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği fonları
İspanya	Kamu kaynağı
İrlanda	Kamusal finans, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği fonları
İtalya	Kamu gelirleri, faaliyet gelirleri
İsveç	Kamusal finans, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği fonları
Polonya	Kamu kaynakları, özel sektör kaynakları, faaliyet gelirleri, uluslararası kaynaklar
Macaristan	Kamu gelirleri, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği ve diğer kurumlardan sağlanan finansal kaynaklar
Romanya	Bölgesel kalkınma ulusal fonundan aktarılan pay, il bütçelerinden aktarılan katkılar, özel sektör, bankalar, yabancı yatırımcılar, Avrupa Birliği ve diğer kurumlardan sağlanan finansal kaynaklar
Portekiz	Kamusal finans, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği fonları
Slovenya	Kamusal finans, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği fonları
Slovakya	Kamu kaynakları, yerel kaynaklar, faaliyet gelirleri, uluslararası kaynaklar
Türkiye	Kamusal finans, faaliyet gelirleri, Avrupa Birliği fonları

Kaynak: Korkutan, 2023, s. 57’den esinlenilmiştir.

Tabloda da görüldüğü üzere, ülkelerin bölgesel kalkınma ajanslarının finansman kaynakları birbirinden farklı olmakla birlikte ağırlıklı olarak gelirler, kamusal finans, faaliyet gelirleri ve Avrupa Birliği fonlarından sağlanmaktadır. Bu durum Avrupa Birliği’nin bölgesel kalkınma ajanslarına vermiş olduğu önemi de açıkça ortaya koymaktadır.

3.2. TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI

Son yıllarda tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yerel birimlerin bir kalkınma ve rekabet aktörü olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Bu kapsamda yerel ihtiyaçların; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının iş birliği ile katılımcı ve sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı çerçevesinde karşılanması amacıyla, 81 ili kapsayan 26 Bölge Kalkınma Ajansı kurulmuştur (Meydan, 2014, s. 109). Türkiye’de kalkınma ajansları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) koordinasyonunda

kuruldu, ancak DPT'nin 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'na dönüştürülmesiyle ulusal düzeyde koordinasyon 2018 yılına kadar bu bakanlık tarafından sağlandı. 2018 yılında ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde Kalkınma Bakanlığının kapanmasıyla birlikte kalkınma ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlandı ve kalkınma ajansları ile bölge kalkınma idarelerinin koordinasyonu için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü bağımsız olarak oluşturuldu.

3.2.1. Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci

Kalkınma ajansları, temel olarak bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla ortaya çıkmışlardır. Bu farkların en aza indirilebilmesi ve bölgesel düzeyde kalkınmanın sağlanabilmesi için Türkiye'de kalkınma ajanslarının ortaya çıkış süreci Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yapılan çalışmalarla hızlanmaya başlamıştır (Özer ve Önen, 2017, s. 244). Bu süreçte uygulanan beş yıllık kalkınma planlarının da önemli bir etkisi olmuştur.

Türkiye'de 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan kalkınma planlarının temel amacı, bölgelerarası gelişmişlik farkının kapatılmasını sağlamaktır. Ancak Türkiye'de özerk yerel kurumların olmaması gibi nedenler uygulanan politikaların etkinliğini olumsuz şekilde etkilemiştir. Bölgesel politikaların yeterince etkin olamaması bu alanlarda yeni arayışları gündeme getirdi. Bu arayışlar çerçevesinde Türkiye'de bölgesel düzeyde kalkınma ajanslarının kurulmasına yönelik ilk çalışmalar 1990'lı yıllarda başlamıştır. Böylece bir taraftan yurtiçinde beklenen yerel kalkınma dinamiklerinin canlandırılması, diğer taraftan Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin hızlandırılması amaçlanmıştır (Şengül ve Yazkan, 2007, s. 164).

Kalkınma ajanslarına yönelik ilk ciddi adımlar ise ilk kez aday üyeliğinin tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında atılmıştır. Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kısa vadeli öncelikleri arasında bölgesel kalkınmayı ivmelendirecek idari yapıların güçlendirilmesi ve orta vadede ise bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 (istatistiksel bölge birimleri sınıflandırması) düzeyinde bölge birimlerinin kurulması önerilmekteydi (Şengül ve Yazkan, 2007, s. 164). Nihayetinde 25.01.2006 tarihli "5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür.

Çalışmada daha önce ifade edildiği gibi, bu kanunun ismi 2018 yılında “Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun” şeklinde değiştirildi.

25.01.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kanunun gerekçesinde kalkınma ajanslarının tasarımı küreselleşme, hızla değişen şartlar, Avrupa Birliği’ne uyum konuları ile Türkiye’nin sosyo-ekonomik ve idari yapısının dikkate alındığı ifade edilmektedir (Şimşek, 2013, s.13). 5449 sayılı Kanun çerçevesinde kalkınma ajansları üç aşamada gerçekleşmiştir. *Birinci aşamada*, Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA) ile İzmir ilini kapsayan İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) 2006 yılında kurulmuştur. *İkinci aşamada*, İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu, 23 ilde hizmet edecek 8 ajans 2008 yılında kurulmuştur. *Üçüncü ve son aşamada* ise 2009 yılında Tekirdağ, Balıkesir, Denizli, Kütahya, Bursa, Kocaeli, Ankara, Isparta, Hatay, Nevşehir, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Trabzon, Kars ve Malatya illerinin merkez olduğu 16 düzey 2 bölgesinde ajanslar kurulmuştur (Ersayın, 2012, s. 77-78).

Dolayısıyla Türkiye’de 2006 yılında 2, 2008 yılında 8 ve 2009 yılında 16 adet olmak üzere üç aşamada toplam 26 kalkınma ajansı kurulmuştur. Aşağıdaki tabloda da Türkiye’de kalkınma ajanslarının bölge isimleri, bulundukları iller, kısaltmaları ve kuruluş yılları gösterilmektedir.

Tablo 3.2: Türkiye’de Kalkınma Ajansları Hakkında Bilgiler

Bölge	İller	Kalkınma Ajansı (KA)	Kısaltma	Kuruluş Yılı
TR31	İzmir	İzmir KA	İZKA	2006
TR62	Adana, Mersin	Çukurova KA	ÇKA	2006
TR52	Karaman, Konya	Mevlâna KA	MEVKA	2008
TR83	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	Orta Karadeniz KA	OKA	2008
TRB2	Bitlis, Hakkâri, Muş, Van	Doğu Anadolu KA	DAKA	2008
TRC1	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	İpekyolu KA	İKA	2008
TRC3	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	Dicle KA	DİKA	2008
TR10	İstanbul	İstanbul KA	İSTKA	2008
TRC2	Diyarbakır, Şanlıurfa	Karacadağ KA	KARACADAĞ	2008
TRA1	Bayburt, Erzincan, Erzurum	Kuzeydoğu Anadolu KA	KUDAKA	2008
TR21	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	Trakya KA	TRAKYAKA	2009
TR22	Balıkesir, Çanakkale	Güney Marmara KA	GMKA	2009
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	Güney Ege KA	GEKA	2009
TR33	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak	Zafer KA	ZAFER	2009
TR41	Bilecik, Bursa, Eskişehir	Bursa, Eskişehir, Bilecik KA	BEBKA	2009
TR42	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	Doğu Marmara KA	MARKA	2009
TR51	Ankara	Ankara KA	ANKARAKA	2009
TR61	Antalya, Burdur, Isparta	Batı Akdeniz KA	BAKA	2009
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	Doğu Akdeniz KA	DOĞAKA	2009
TR71	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Niğde	Ahiler KA	AHİKA	2009
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	Orta Anadolu KA	ORAN	2009
TR81	Bartın, Karabük, Zonguldak	Batı Karadeniz KA	BAKKA	2009
TR82	Çankırı, Kastamonu, Sinop	Kuzey Anadolu KA	KUZKA	2009
TR90	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	Doğu Karadeniz KA	DOKA	2009
TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	Serhat KA	SERKA	2009
TRB1	Bingöl, Elâzığ, Malatya, Tunceli	Fırat KA	FKA	2009

Kaynak: Şimşek, 2013, s. 15.

Türkiye’de kalkınma ajansları, yerindelik, katılımcılık, esneklik ve açıklık gibi temel ilkeleri esas alan yeni kamu yönetimi anlayışıyla şekillenmişlerdir. Bu ajanslar, koordinasyonun sağlanması ve bölgesel kalkınma politikalarının başarılı bir şekilde uygulanması için önemli görevleri yerine getirmektedirler.

3.2.2. Kalkınma Ajanslarının İdari Yapısı

Kalkınma ajanslarının kalkınma odaklı faaliyette bulunmaları, ajansların kamu alanından tamamen soyutlanmalarını engeller iken, yönetim tarzı ve işleyiş açısından ise geleneksel kamu kurumlarından ayırmaktadır. Kalkınma ajansları, özel hukuk kurallarına tabi ancak, kamu kurum/kuruluşlarına özgü yetki ve sorumluluklar taşıması ve bölgelerin kalkınmasını amaçlaması nedeniyle kamu kesimi, özel kesim ve sivil

toplum kuruluşlarının oluşturduğu bir bölge yönetim modeline benzemektedir. Ajanslar ilk bakışta özel hukuk hükümlerine daha çok yakınmış gibi gözükse de aslında idari faaliyetler açısından merkezi yönetim ile daha çok yoğun ilişki içindedir (Özer ve Önen, 2017, s. 246).

Kalkınma ajanslarının idari yapısı, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri olmak üzere dört ana unsurdan oluşmaktadır. Bu dört önemli ana unsura kısaca değinmek gerekirse (Şengül ve Yazkan, 2007, s. 166-165):

a) Kalkınma Kurulu: Kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Kalkınma kurulu esasen kamu kesiminde yer alan kurum ve kuruluşlarla üniversiteler, yerel yönetimler, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliği imkanlarını geliştirmek suretiyle bölgesel gelişmeye katkıda bulunmakla görevli kılınmıştır. Kurul, danışma organı olarak yerel düzeyde ilgili kesimlerin bir araya geldiği bir öneri makamı olarak düşünülmüştür.

b) Yönetim Kurulu: Kalkınma ajanslarının karar organı olan bu kurul, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, ajans genel sekreteri, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ya da sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları ya da büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, ajans genel sekreteri, büyükşehir olmayan illerin il genel meclisi başkanları ve ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde ticaret ve sanayi odası başkanlarının ikisi de kurumlarını temsil ederler. Merkezi yönetimin taşradaki en yüksek temsilcisi konumunda olan vali, yönetim kurulu başkanı olmakta ve birden fazla illerden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı valiler arasında birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülmektedir.

c) Genel Sekreterlik: Ajansın yürütme organı olarak düzenlenen genel sekreterlikte, en üst amir genel sekreterdir. Genel sekreter, ajansın işleyişinden yönetim kuruluna karşı sorumlu tutulmaktadır.

d) Yatırım Destek Ofisleri: Bölge illerinde, yönetim kurulu kararıyla yatırım destek ofisleri teşkil edilmektedir. Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumlu tutulmuştur.

Kalkınma ajansı modelinde, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve meslek kuruluşlarının teknik bilgi, uzmanlık, mali kapasitelerini ve birikimlerini bölgesel gelişme için birleştirmeleri öngörülmektedir. Kalkınma ajanslarının temel işlevi, kanunun amacı dikkate alındığında ilgili bütün kesimleri kapsayacak şekilde yerel potansiyelin canlandırılmasına yönelik bir sinerjinin yaratılmasıdır. Bu anlamda kalkınma ajansları, bölgesel gelişmeye yönelik olarak gerekli destek, yönlendirme ve uyumlaştırma faaliyetlerinde bulunacaktır (Şengül ve Yazkan, 2007, s. 168). Bu ajanslar, belirlemiş oldukları işlevleri yerine getirmek ve hedeflerine ulaşabilmek için esnek bir örgüt yapısını benimsemiş ve değişen şartlara uyum sağlamak adına önemli adımları atmaya başlamışlardır.

3.2.3. Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri

Kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri, 2018 tarihli 4’Nolu “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nin 188. maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.

b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ya da Ajans personel sayısının yeterli olmadığı durumda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile izlemesini ve değerlendirmesini yaptırmak ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek.

c) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde büyüme potansiyeli taşıyan şirketlerin ve girişimcilerin desteklenmesine yönelik girişim sermayesi fonlarına katılım sağlamak.

d) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.

e) Bölge plan ve programlarını dikkate alarak kapsamı ve usulleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenmek üzere bölgelerindeki diğer projeleri izlemek.

f) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğini geliştirmek.

g) Bölgesel gelişmeye yönelik Ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak ya da kullandırmak.

h) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

i) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla iş birliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak ya da yaptırmak.

j) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

k) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla iş birliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

l) Türkiye'nin katıldığı ikili ya da çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

m) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayımlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Kalkınma ajansları, görev ve yetkileri çerçevesinde kuruldukları günden itibaren önemli faaliyeti yürütmektedirler. Özellikle eğitim, araştırma, politika geliştirme, iş imkanları oluşturma ve yatırım destek faaliyetleri gibi birçok alanda önemli çalışmalara imza atmışlardır. Bu ajansların sorumlulukları, görev ve yetkileri ile orantılı bir şekilde her geçen gün daha da artmaktadır.

3.2.4. Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı

Türkiye'de kalkınma ajanslarına önemli faaliyetleri gerçekleştirebilmeleri ve yenilikçi projeleri destekleyebilmeleri için görevler verilmiştir. Bu görevlerin yerine getirilebilmesi için de kalkınma ajanslarının mali kaynakları hem merkezi bütçeden aktarılan paylar hem de yerel paydaşların ödeyeceği paylardan oluşacak şekilde

tasarlanmıştır. Bunun dışında ajanslar, ulusal ve uluslararası fonlardan da dış kaynak temin etmek suretiyle bütçelerini artırabilmekte ve projeleri destekleyebilmektedir.

Türkiye’de kalkınma ajanslarına, genel bütçeden olduğu gibi Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi kurumlar tarafından da fon sağlanmaktadır. Ancak bu genel ya da düzenli bir gelir değildir. Finansman konusunda özellikle “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu” ve “Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu” devreye girmektedir. Avrupa Birliği’nin önemli yapısal fonlarından biri olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, altyapıları geliştirmek, yerel kalkınmaya öncelik vermek ve küresel rekabete adapte olmak amacıyla yapısal güçlük içindeki ülkelere verilmektedir. Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu ise Avrupa Birliği’ne katılımı aday olan ülkelerin altyapı projeleri için verilmektedir. Ajanslara sağlanan mali teşviklerin büyük bir kısmı merkezi yönetimin kontrolü altında verilmektedir (Maç, 2006, s. 3).

Avrupa Birliği ile tam üyelik görüşmelerini sürdüren Türkiye’de IPA’nın devreye girmesiyle özellikle ajansların finansmanı da şekil değiştirmiştir. Türkiye’de özellikle 2007-2013 döneminde Avrupa Birliği’ne katılım öncesi mali yardımların hepsi IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) çerçevesinde toplanmıştı. IPA katılım konusunda ihtiyaç ve önceliklere hizmet eden, müktesebata uyumu hızlandırmayı amaçlayan ve Avrupa Birliği’nin yapısal fonlarının kullanımına hazırlığı da sağlayan önemli bir araçtır. IPA’nın devreye girmesiyle, bölgesel kalkınmanın altındaki fonların bir kısmı yatırım projeleri, bunların büyük bir kısmı da IPA’nın bölgesel kalkınma bileşeni altında belirlenen alt yapının iyileştirilmesi öncelikleri kapsamında yüksek maliyetli yatırımlar olması gerekmektedir. Bu bileşen altında Türkiye için ulaşım, çevre ve KOBİ’lerin desteklenmesine odaklanan “operasyonel programlar” olarak adlandırılan üç tane önemli program oluşturulmuştur. Bunlardan ilk ikisi bölgesel olmaktan çok sektörel bir yaklaşımı benimsemiştir. Buna rağmen Türkiye’nin GSYİH’nın yanında Avrupa Birliği fonları çok sınırlı olduğundan, bölgesel dengenin kurulmasında yükün büyük kısmı ulusal otoritelere kalmaktadır. Türkiye bu konuda yeterli düzenlemeleri yapmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 380-381).

Türkiye’de kalkınma ajanslarının gelirleri ve yöneteceği fonlar, 4’üncü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 201. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar

üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Cumhurbaşkanlığınca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi, performans ölçütleri ve desteklenebilecek proje kapasitesine ya da acil nitelikteki kaynak ihtiyacına göre belirlenecek pay.

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.

c) Faaliyet gelirleri.

d) Destek sözleşmeleri çerçevesinde, desteklenen projeler sonucunda ortaya çıkan gelir getirici faaliyetlerden ajansa aktarılacak kaynaklar.

e) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.

f) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Kalkınma ajanslarının giderleri ise yine 4'nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde gösterilmektedir. Söz konusu Kararnamenin 202. maddesine göre ajansın giderleri şunlardır:

a) Plân, program ve proje giderleri.

b) Proje ve faaliyet destekleme giderleri.

c) Araştırma ve geliştirme giderleri.

d) Tanıtım ve eğitim giderleri.

e) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.

f) Yönetim ve personel giderleri.

Görüldüğü üzere, Türkiye'de kalkınma ajanslarının finansmanı hem Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar tarafından destek görmekte hem de ulusal bütçe gelirlerinden ayrılan pay ile desteklenmektedir. Bu durum kalkınma ajanslarının hem ulusal hem uluslararası alandaki misyonunun önemini de ortaya koymaktadır.

3.2.5. Kalkınma Ajanslarının Denetimi

Kalkınma ajanslarının denetimi genel olarak Mali Yönetim Yeterliği Denetimi, Sayıştay Denetimi, Devlet Denetleme Kurulu Denetimi ve İçişleri Bakanlığı Denetimi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bu denetimlere kısaca değinmek gerekirse (T. C. Sayıştay Başkanlığı, 2019, s. 195-199):

a) *Mali Yönetim Yeterliği Denetimi:* Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından mali açıdan yapılan denetimdir. Kalkınma ajanslarının proje ve faaliyetlerin destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Bakanlık bütçesinde transfer ödeneğinin kullandırılması, mali yönetim yeterliliklerinin Bakanlık tarafından uygun görülmesi gerekmektedir. Mali yönetim yeterliliğinin yenilenmesi Bakanlık tarafından görülen durumlarda kendiliğinden yapılmaktadır.

b) *Sayıştay Denetimi:* Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına yapılan denetimdir. Aşağıdaki tabloda da kalkınma ajanslarının Sayıştay tarafından 2012-2018 yılları arasında denetlenme durumuna dair bilgiler gösterilmektedir.

Tablo 3.3: Kalkınma Ajanslarının Sayıştay Tarafından Denetlenme Durumu

KALKINMA AJANSLARI	2012	2013	2014	2015	2016 (Genel Rapor)	2017 (Genel Rapor)	2018 (Genel Rapor)
Ahiler Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Ankara Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	*	+
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
Çukurova Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	+
Dicle Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	+
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	*	*	*
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Fırat Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	*	+
Güney Ege Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
İpekyolu Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	*
İstanbul Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	+
İzmir Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	+
Karacadağ Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	*	+	*
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	*
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Mevlana Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	*	*
Serhat Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	*
Trakya Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Zafer Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*

+ Sayıştay tarafından yerinde denetlenen kalkınma ajansları
 - İlgili yıl denetim programına alınmayan kalkınma ajansları
 * Genel rapor kapsamında bilgi alınıp yerinde denetim yapılmayan kalkınma ajansları

Kaynak: (T. C. Sayıştay Başkanlığı, 2019, s. 198).

c) *Devlet Denetleme Kurulu Denetimi:* Cumhurbaşkanlığı'na bağlı üst denetim organı sıfatıyla yapılan denetimdir. Bu kurul, 5 Nolu "Devlet Denetleme Kurulu

Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” çerçevesinde kalkınma ajanslarına denetim yapabilme yetkisine sahiptir. Kurul tarafından hazırlanan geniş kapsamlı denetim raporlarında tespit edilen eksiklerin giderilmesi kalkınma ajanslarına önemli katkılar sağlayabilmektedir.

d) İçişleri Bakanlığı Denetimi: İçişleri Bakanlığı tarafından konusu suç teşkil eden ve adli yargıya intikal etmesi gereken hususlarla ilgili yaptırılan denetimdir. Böyle bir hususun olması durumunda konunun İçişleri Bakanlığına bildirilmesi zorunludur. İçişleri Bakanlığı bu konuda gerekli işlemleri yapmaya yetkilidir.

Görüldüğü üzere, kalkınma ajanslarının denetimi iç ve dış denetim şeklinde gerçekleşmektedir. Yapılan denetimlerin temel amacı, kurumların çalışmalarını geliştirmek ve kaynakların daha etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını sağlamaktır. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilke ve değerlerini esas alan bu denetim şekilleri kurumlara rehberlik etme amacıyla danışmanlık görevi görmektedirler.

3.2.6. Kalkınma Ajanslarından Örnekler

Türkiye’de 26 bölge kalkınma ajansı bulunmaktadır. Ancak her ajansa değinilmesi halinde çalışmanın sınırı aşılabacaktır. Bu yüzden kalkınma ajanslarından örnekler olarak, İzmir Kalkınma Ajansı, Çukurova Kalkınma Ajansı ve Zafer Kalkınma Ajansı üzerinde durulacaktır.

3.2.6.1. İzmir Kalkınma Ajansı

Türkiye’de 2006 yılında Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA) ile birlikte pilot uygulama olarak kurulan iki ajanstaki biri İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)’dır. Ancak İZKA, ilk kurulan ajanslardan biri olsa da bu alana yönelik yapılan girişimler daha eskiye dayanmaktadır.

Türkiye’de merkezden ve yerelden bazı girişimlerle bölgesel kalkınma ajanslarını kurma çalışmaları 1990’ların başında başlamıştır. Özellikle İzmir ilinin bu konuda öncü olduğundan söz edilebilir. Sivil toplum kuruluşları ile sanayi ve ticaret odalarının öncülük ettiği bu girişimlerden ilki Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı’dır. Ege Bölgesi Geliştirme Vakfı’nın kurulmasında öncülük ettiği Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı 1993 yılında kurulmuştur. Ancak bölgesel kalkınma ajansı olarak etkin bir şekilde çalışmamış, Ege Bölgesi Geliştirme Vakfı’nın bünyesinde anonim şirket olarak varlığını

sürdürmüştür. İzmir Ticaret Odası bünyesinde de ilk etapta küçük bir ajans kurulmaya çalışılmış (Can ve Yaşar, 2010, s. 66) ama yine bu konuda istenen başarı elde edilememiştir.

İzmir bölgesinin kalkınma ajansı için pilot bölge seçilmesinin birçok önemli nedeni bulunmaktadır. Bu bölgenin özellikle dünya ülkelerine açılan önemli bir ticari kapı olmasının yanı sıra, dinamik ve gelişmeye açık doğal yapısıyla da dikkat çekmiştir. Özellikle yereldeki aktörlerin önemli girişimleri de bu bölgede ajans kurulmasının önemli etkisi olmuştur.

2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı Kanun çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) koordinatörlüğünde İZKA kuruluş çalışmalarına 6 Temmuz 2006 tarihinde başlanmıştır. Kuruluş çalışmalarında 2006 yılı Temmuz ayında Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu oluşturulması ilk adımlar olmuştur. İlk olarak yönetim kurulu toplanmış ve yönetim kurulunda, İzmir Valisi, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı, İl Özel İdaresi Meclis Başkanı, İzmir Ticaret Odası Yönetim Kurulu Başkanı yasada tanımlanmış üyeler olarak ilk toplantıyı gerçekleştirmişlerdir. Kalkınma Kurulu üyelerinin tespiti ve kurula katılacak kurumların belirlenmesi kuruluş aşamasında ikinci önemli adım olmuştur. 2006 yılı Eylül ayında ise Genel Sekreter seçimi yapılmıştır. 2006 yılı Aralık ayına kadar Genel Sekreterliğin uzman ve destek personelden oluşan kadrosu tamamlanmıştır. Değişik alanlardan 21 uzman ve 5 destek personeli ile İZKA'da çalışmalarına başlamış ve 2007 yılı Ocak ayında Ajansın resmi açılışı gerçekleştirilmiştir (Can ve Yaşar, 2010, s. 66-67).

İZKA'nın temel amaçları diğer kalkınma ajanslarında olduğu gibi şu şekilde sıralanabilir (Çölkesen, 2009, s. 42-43):

a) İzmir'de kamu kesimi, özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin kurumsal kapasitesini arttırmak ve bu kuruluşlar arasındaki ortak iş birliğini gerçekleştirmek ve bu ilişkiyi geliştirmek.

b) Ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeyi hızlandırmak.

c) Rekabet gücünü artırmak.

d) Bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak.

Bu amaçlarına ulaşmada ise katılımcılık, yenilikçilik, tarafsızlık, şeffaflık, güvenilirlik, çözüm odaklılık, verimlilik, sürdürülebilirlik, bilimsellik, çevreye ve

kültürel değerlere duyarlılık, toplumsal sorumluluk, etkinlik ve erişilebilirlik gibi temel ilke ve değerleri esas almıştır.

İZKA'nın belirlemiş olduğu amaçlara ulaşmak için gerçekleştirdiği bazı önemli faaliyetler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3.4: İzmir Kalkınma Ajansı Faaliyetleri

Kurumsal Kimlik Çalışmaları	• İZKA logo çalışmaları • Görsel kimlik standartlarının oluşturulması • İZKA kurumsal stratejik plan çalışmaları • Organizasyon şemasının oluşturulması • Birimlerin iç yönergelerinin oluşturulması • İnsan kaynakları politikasının oluşturulması • Kurum içi eğitimlerin tamamlanması
Hibe Programına Yönelik Çalışmalar	• Bölgesel Gelişme Planı, Bölge Planı • Yıllık Çalışma Programı ve Bütçe • Hibe Programı Planlaması • Destekleme Yönetimi Kılavuzu • Hibe Sözleşmeleri Uygulama Rehberi • Satın Alma Rehberi • Proje İzleme Rehberi • Proje Değerlendirme Rehberi
Ajans Tanıtımı ve İşbirliği Geliştirme Çalışmaları	• İlçe Ziyaretleri • Kurum Ziyaretleri • Yerel Aktörler Tarafından Düzenlenen Kongre, Seminer, Panel, Konferans, Çalıştay, Çalışma Grubu Toplantıları ve Eğitimlere Katılım • Uluslararası İlişkiler
Araştırma Çalışmaları	• 21 Adet Avrupa Ülkesinde Bölgesel Kalkınma Ajansının Yapısı, Faaliyetleri, Plan ve Programlarının İncelenmesi Sonucu Ortaya Çıkan Avrupa Ülkelerinde Kalkınma Ajansı Çalışmaları • Bölgede Sektör Analizi Sonucu Ortaya Çıkan İzmir İli Yükselen Sektörler Çalışması
Yatırımcılara Yönelik Çalışmalar	• İtalya ile yürütülen İkili İşbirliği Projesi ile ilk yurtdışı bağlantıları • Yurtdışında Türkiye'de yatırım yapmak isteyen şirketlere danışmanlık yapmayı amaçlayan kuruluşlar ile bağlantılar • İzmir'i yabancı yatırımcılara tanıtmak için kullanılabilecek en ulaşılabilir araç olacağı düşünülerek, zengin ve güncel bir içeriğe sahip olacak "investinizmir.com" web sitesi

Kaynak: (Can ve Yaşar, 2010, s. 71).

Tabloda da görüldüğü üzere, İzmir Kalkınma Ajansı birçok önemli faaliyeti yerine getirmektedir. Kurulduğu ilk yıllardan itibaren birçok önemli görev ve misyonu yerine getiren İZKA, daha sonraki yıllarda kurulan ajanslara da öncülük etmiştir.

3.2.6.2. Çukurova Kalkınma Ajansı

Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA), 2006 yılında 5449 sayılı Kanun çerçevesinde İZKA ile birlikte pilot uygulama olarak Adana ili merkez olmak üzere

Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 bölgesinde kurulmuştur. Ajans, bölgenin cazibesinin artırılması için ekonomik ve sosyal potansiyelin ortaya konulması, bölgenin ulusal ve uluslararası alanda tanıtımının yapılması, insan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi ve göçün etkin yönetiminin sağlanması ve bölgede üretim ve istihdamı artıracak destekler sağlanması amaçlarıyla kurulmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 383). Bu amaç çerçevesinde Ajans, bölgede üretim ve istihdam artışına katkıda bulunacak yeni işletmelerin kurulmasının desteklenmesi, mevcut işletmelerin rekabet gücünü artırmaya yönelik projelere destek sağlanması, bölgenin yüksek tarımsal üretim potansiyelini değerlendirecek tarımsal sanayinin kurulmasına yönelik çalışmaların desteklenmesini hedeflemektedir (Tazesavaş, 2011, s. 1).

ÇKA'nın teşkilat yapısı, diğer teşkilat yapılanmalarında olduğu gibi Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu ve Genel Sekreterlik olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Ajans kendi içinde bazı faaliyet birimleri oluşturarak, faaliyetlerini bu birimlerle gerçekleştirmektedir. Söz konusu birimleri ve gerçekleştirdikleri faaliyetleri şu şekilde sıralayabiliriz (Çölkesen, 2009, s. 47):

a) *Planlama ve Programlama Birimi*: Bölgenin avantajlı ve dezavantajlı yerlerini tespit etmekte ve buna yönelik olarak gerekli analizleri yapmakta, böylelikle bölgede destek alması gereken yerleri belirlemektedir.

b) *Proje Uygulama Birimi*: Planlama ve Programlama biriminin belirlediği alana yönelik olarak gerekli hibe desteğini sürdürmekte, dokümanları hazırlamakta, tespit ettiği sorunları giderici önlemler almakta, proje seçim sürecine ilişkin idari düzenlemeleri yaparak proje hazırlama sürecinde hibe yararlanıcısına danışmanlık hizmeti vermektedir.

c) *İzleme ve Değerlendirme Birimi*: Projelerin gidişatını izleyerek değerlendirmekte, proje sürecinde oluşan aksaklıkları giderici önlemler almaktadır.

d) *Adana ve Mersin Yatırım Destek Ofisleri*: Bölgenin tanıtımını yaparak, Bölgeye yerli ve yabancı yatırımcı çekme faaliyetlerini icra etmektedir.

e) *Destek Hizmetleri Birimi*: Ajansın tüm idari ve mali işlemleri bu birim tarafından yürütülmektedir.

ÇKA mali destek programlarında faaliyet gösterdiği illerdeki sosyal ekonomik uyum sorunlarının ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasını hedeflemektedir. Bu amaç doğrultusunda desteklenecek projelerde, göçle gelen nüfusun sosyal hayata

uyumunun sağlanması, dezavantajlı grupların sosyal hayata uyumunun sağlanması, kültürel değerlerin korunarak gelecek kuşaklara aktarılması, rekabetçi bir ekonomi ve bilgi toplumunun gerektirdiği doğrultuda nitelikli işgücünün yetiştirilmesi, bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik olarak gelir düzeyi düşük ilçelerde gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi gibi özellikler aranacağı belirtilmektedir. Ajans, destekleyeceği projelerde önceliğini göçle gelen nüfusun sosyal hayata uyumunun sağlanması projelerine vermiştir. İkinci olarak ise dezavantajlı grupların sosyal hayata uyumunun sağlanması hedeflenmektedir. Bu kapsamda fiziksel, sosyal engellilere yönelik projeler ile kadınlara, çocuklara ve yaşlılara yönelik projeler ve kırsal alanda yaşayan nüfusun sosyal ihtiyaçlarını karşılamaya dönük projelerin destekleneceği belirtilmektedir (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 384). Belirlenen bu hedefler, toplumda da büyük ilgi ile karşılanmış ve önemli destek görmüştür.

ÇKA, rekabetçi bir ekonomi ve bilgi toplumunun gerektirdiği doğrultuda nitelikli işgücünün yetiştirilmesi, bölgede ihtiyaç duyulan alanlarda sertifikalı ara eleman eğitime yönelik projeleri desteklemektedir. Ayrıca çiftçilerin bilinçlendirilmesine dönük gelir getirici faaliyetlerin çeşitlendirilmesi projeleri (ekoturizm, agroturizm ve yayla turizmini geliştirmeye yönelik projeler, ev pansiyonculuğunun yaygınlaştırılmasına yönelik projeler, tarımsal ürünlere katma değer kazandırılmasına yönelik projeler, arıcılığa yönelik projeler, orman ürünleri işleme ve değerlendirme projeleri, yöresel el sanatlarının üretim ve pazarlaması projeleri, seracılığın yaygınlaştırılmasına yönelik projeler) ajans tarafından destek kapsamına alınmıştır. Bu projelerin gerçekleşmesi durumunda, bölgede gerçek anlamda sosyal ekonomik uyumun sağlanmasına katkı sunabileceği ifade edilebilir (Özer ve Akçakaya, 2014, s. 384).

Görüldüğü üzere, ÇKA'nın hizmet ettiği bölgenin çok göç alması ve kozmopolit bir nüfusa sahip olması nedeniyle sosyal kalkınmaya yönelik çalışmaların önceliklendirilmesini gerektirmiştir. Diğer taraftan Türkiye'de ilk sanayileşmenin olduğu iller arasında olması hasebiyle bu alandaki potansiyele yönelik çalışmalar da öncelikler arasında yer almıştır. ÇKA da, İZKA ile birlikte ilk kurulan iki ajanstan biri olduğu için sonradan kurulan ajanslara da öncülük ederek kalkınma ajansları ekosisteminin gelişmesinde önemli bir rol üstlenmiştir.

3.2.6.3. Zafer Kalkınma Ajansı

Zafer Kalkınma Ajansı (ZAFER), 2009 yılında kurulan 16 kalkınma ajansından birisidir. Merkezi Kütahya olan bu ajans, Kütahya, Manisa, Afyonkarahisar ve Uşak illerini kapsamaktadır. Diğer ajanslar gibi Zafer Kalkınma Ajansı da bölgesel kalkınmayı sürdürülebilir bir çerçevede sağlamak için kurulmuştur.

ZAFER, bölgede sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve yereldeki potansiyelin harekete geçirilmesi için çeşitli çalışmalar yürütmektedir. Bu çalışmaların başında ise bölgesel kalkınmayı ilgilendiren konularda kamu, özel kesim, sivil toplum temsilcileri ve bilim insanları arasında iletişim ve iş birliğini geliştirmek, bu aktörlerin çalışmaları arasında bağlar oluşturmak suretiyle kalkınma bilincini ve ivmesini artırmak; bölgesel kalkınma konusunda koordinatör ve katalizör bir rol üstlenmek; Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etme, iktisadi ve toplumsal gelişmeyi hızlandırma, rekabet gücünü artırma ve potansiyel gelişim alanlarını ön plana çıkarmaya yönelik araştırmalar yapmak ve bölgede yerli ve yabancı yatırımların stratejik ve planlı şekilde artırılması yönünde tanıtım ve rehberlik hizmetlerinde bulunmak gelmektedir (www.zafer.gov.tr, t.y.).

ZAFER'in teşkilat yapısı, diğer ajanslarla aynı olup Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu ve Genel Sekreterlik olmak üzere üç ana yapıdan oluşmaktadır. Yönetim Kurulu, karar organı olarak; Kalkınma Kurulu, danışma organı olarak; Genel Sekreterlik ise icra organı olarak görev yapmaktadır.

ZAFER'in gelirleri; merkezi yönetim bütçesinden aktarılan paylar, belediyeden aktarılan paylar, il özel idarelerinden aktarılan paylar, ticaret ve sanayi odalarından aktarılan paylar, Avrupa Birliği ile diğer ulusal ve uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklar, bağış ve yardımlar ile Ajansın gerçekleştirmiş olduğu faaliyetlerden elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. Ajansın giderleri ise genel yönetim hizmetleri, izleme değerlendirme ve koordinasyon hizmetleri, plan, program ve proje hizmetleri, araştırma ve geliştirme hizmetleri, tanıtım ve eğitim hizmetleri ile proje ve faaliyet destekleme giderlerinden oluşmaktadır.

ZAFER'in hem üstün hem de zayıf yönleri bulunmaktadır. Ajansın üstünlükleri şu şekilde sıralanabilir (Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, 2023, s. 55):

a) Ajans Yönetim Kurulunda Valilerin ve bölgenin önde gelen aktörlerinin yer alıyor olması,

b) Ajansın özel sektör, sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları, yerel yönetimler ve bölge üniversitelerini bir araya getirmesi; kurumlar arası iş birliği ağını güçlendirmesi,

c) Paydaşlar ile birebir, pozitif bir iletişim ortamının sağlanmış olması,

d) Ajans tarafından tüm paydaşların katılımıyla hazırlanan bölge planının bölgedeki kurum ve kuruluşlar için yönlendirici nitelikte olması,

e) Ajansın gereksinimlerine göre değiştirilebilen, yeniliklere açık dinamik bir kurumsal yapıya sahip olması,

f) Ajansın farklı uzmanlık alanlarına sahip dinamik ve genç uzman personele sahip olması,

g) Performans değerlendirme sistemi kapsamında personel ödül sisteminin bulunması,

h) Ajansın, bölge ve yereldeki sektörler hakkında detaylı bilgilere sahip olması,

i) Ajans faaliyetleri konusunda bölge insanında belirli bir bilgi birikiminin oluşmuş olması,

j) İl ve ilçeler özelinde düzenlenen bilgilendirme ve eğitim toplantıları ile proje yazma ve yürütme kapasitesinin artırılması,

k) Ajans bünyesindeki tüm birimlerin proje geliştirme süreçlerine dâhil edilmesi,

l) Ajansın uluslararası fonları bölgeye çekmek için proje yazmak üzere ayrı bir birim oluşturması,

m) Yatırım öncesi, yatırım dönemi ve yatırım sonrası ücretsiz rehberlik ve danışmanlık hizmeti vermek suretiyle yatırımcıların iş ve işlemlerini tek elden koordineli olarak sunmasıdır.

ZAFER'in zayıflıkları ise (Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, 2023, s. 55): Ajans çalışanları için kariyer olanaklarının sınırlı olması; Personel sirkülasyonunun fazla olması ve yeni personel istihdam edilememesi nedeniyle ajansın kurumsal hafızasının korunmasının güçleşmesi; Bölgenin büyüklüğü ve ihtiyaçları göz önüne alındığında dağıtılan mali kaynağın yetersiz kalması ve katkı payı ödemekle yükümlü

bazı paydaşlardan katkı payına esas veri temininde ve tahsilatında sıkıntı yaşanması şeklinde sayılabilir.

ZAFER, faaliyetlerini başarılı bir şekilde gerçekleştirmek için kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları ile temas halinde olmaktadır. Bölgenin daha iyi gelişmesi için önemli bir çaba sarf eden ajans, faaliyetlerinin sonuçlarını analiz etmekte ve ortaya çıkan eksikliklerini gidermeye çalışmaktadır. Birçok konuda önemli sorunlar yaşasa da kurulduğu ilk yıllardan itibaren önemli faaliyetler gerçekleştirmiştir.

3.2.7. Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Sorun Alanları

Türkiye’de 2006 yılından 2009 yılına kadar 5449 sayılı Kanun çerçevesinde 26 bölge kalkınma ajansı faaliyete geçmiştir. Kalkınma ajanslarının kurulması Türkiye’nin gündemini uzun bir süre meşgul etmiş ve konu farklı yönlerden tartışılmıştır. Bu ajanslara bir yandan bölgenin yerel dinamiklerini harekete geçirme, bir yandan da gelir dağılımı konusunda bölgesel eşitsizliği giderme görevi verilmektedir. Dolayısıyla kalkınma ajanslarının başarılı bir şekilde faaliyetlerini yerine getirmeleri halinde bölgede olumlu bir rol oynamaları beklenmektedir.

Türkiye’de kalkınma ajansları kurulduğu ilk yıllardan itibaren birçok önemli çalışma gerçekleştirmiş ve kurulduğu bölgenin kalkınmada rol oynaması için önemli görevler ile donatılmıştır. Ancak diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kalkınma ajansları eleştiriye maruz kalmış ve bu eleştiriler her geçen gün artmaktadır. Kalkınma ajanslarına yönelik yapılan eleştiriler ve sorun alanlarının önemli bir kısmı şu şekilde sıralanabilir (Korkutan, 2023, s. 113):

- a) Ekonomik, sosyal, kültürel ve coğrafi açıdan farklı birçok bölge olmasına rağmen tek tip ajans modelinin uygulanması,
- b) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına hiyerarşik bağlılık ve idari vesayet sorunu,
- c) Bölge aktörleri arasında çatışmaların yaşanması, yetersiz iş birliği ve iletişim sorunları,
- d) Kalkınma ajanslarının Avrupa Birliği bölgesel yatırım fonlarından yeterince yararlanamaması,
- d) Yönetim kurullarının yapısında ve teşkilinde yaşanan sorunlar,
- e) Kalkınma kurullarının yapısında ve teşkilinde yaşanan sorunlar,

- f) Eksik yönetişimin yaşanması,
- g) Mevzuatın yetersiz olması,
- h) Mali yapının yeterli olmaması,
- i) Merkezi yönetimin kalkınma ajansları üzerindeki idari vesayeti,
- j) Ajansların güvenilir verilere ulaşamaması ve yeterli veri toplayamaması,
- k) Bölgeler belirlenirken yapılan hatalar,
- l) Kalkınma ajansları ile diğer kurumlar arasındaki görev ve yetki sorunları,
- m) Bürokrasiyi azaltmak yerine bürokratik kademelere yeni alanlar vermesi,
- n) Bölge planı hazırlama sürecinde yaşanan olumsuzluklar,
- o) Ajansların denetim sürecinde yaşanan sorunlar.

Görüldüğü üzere, kalkınma ajanslarına yönelik birçok eleştiri ve sorun alanları bulunmaktadır. Birçok kesim tarafından kalkınma ajanslarının aynı hedefe 26 ayrı bölgeden harekete geçmesinin çatışmalara yol açacağı düşünülmektedir. Kalkınma ajanslarına önemli misyonlar yüklense de teorik yapısı ile uygulama sürecinin birbirinden farklı olduğu, kalkınma ajanslarına yönelik sorunların çözülmesi için önemli çalışmalar yapılırsa da henüz istenen düzeyde başarı sağlanamadığı bilinmektedir.

3.2.8. Kalkınma Ajanslarına Yönelik Genel Bir Değerlendirme

Dünyada özellikle 1980 sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışının yaygın bir şekilde uygulanmasıyla birlikte bölgesel kalkınma yaklaşımları popüler hale gelmiştir. Türkiye’de ise yeni bölgesel yaklaşımlar diğer ülkelerin aksine 2000’lerden sonra olmuştur. Dolayısıyla Türkiye birçok alanda olduğu gibi bölgesel kalkınma alanında da gelişmeleri geriden takip etmiştir. Türkiye’de başta Beş Yıllık Kalkınma Planları olmak üzere birçok çalışmada bölgesel kalkınma ajanslarına yönelik çalışmalar gerçekleştirilmeye çalışılsa da bu ajansların yasal olarak faaliyete geçmeleri 2006 yılında olmuştur.

Türkiye’de yukarıda da ifade edildiği gibi kalkınma ajanslarına yönelik birçok eleştiri ve sorun alanı bulunmaktadır. Ancak buna rağmen bu ajanslardan beklentiler oldukça yüksektir. Kalkınma ajanslarının gerçekleştirmesi beklenen temel fonksiyonların bazıları şu şekilde sıralanabilir (Zengin, 2015, s. 186-187):

a) Yerel aktörler ve dinamikler arasında iş birliği sağlayarak yerel kaynakları harekete geçirmesi ve bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasına yardımcı olması,

b) Bölgede bulunan kuruluşlar ve yerel aktörler arasında hem koordinatör hem organizatör hem de katalizör olması,

c) Yerel düzeyde planlama, proje üretme ve uygulama kapasitelerini artırması,

d) Bölgesel ve yerel güçler arasında gelişen rekabet ve kalkınma bilincinin doğru şekilde yönlendirilmesi,

e) KOBİ'lere ve yerel girişimcilere sağladıkları destekler aracılığıyla, ülkenin hem yerel hem ulusal hem de küresel piyasalara entegre olabilmesi şansını arttırması,

f) Gelişme konusunda sorun yaşayan bölgelerde girişimcilik ruhunu harekete geçirmesi,

h) Bölgesel plan ve programlarının daha gerçekçi bir şekilde hazırlanmasının sağlanması,

i) Avrupa Birliği katılım öncesi hibeleriyle desteklenen bölgesel programların yerelde kalkınma ajansları tarafından koordine edilmesi.

Kalkınma ajanslarından beklenen sonuçların elde edilebilmesi için bazı faktörlerin de gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu faktörler, kalkınma ajanslarının hem etkinliğini hem de başarısını etkilemektedir. Söz konusu faktörler şunlardır (Uzay, 2010, s. 19):

a) Kalkınma ajanslarının amaçları ve sorumluluklarının iyi belirlenmiş olması,

b) Ajansların yeterli finans kaynaklarının bulunması,

c) Ajansın bulunduğu bölgenin yeterli nüfusa sahip olması,

d) Nitelik ve nicelik olarak yeterli işgücünün varlığı,

e) Ajansın hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından desteklenmesi,

f) Bölgesel ya da yerel yönetimler tarafından stratejisi üzerinde görüş birliğinin olması ve ortak bölgesel hedeflerin kalkınma ajansları tarafından da benimsenmesi,

h) Girişimcilik ya da girişimcilik potansiyeline sahip olması ve yerel girişimcilerle iş birliğinin derecesi,

- i) Kalkınma ajanslarının pratik sonuçlar ortaya çıkarma yeteneği,
- j) Bölgesel alanı tanımlayan sektörlerin yapısı.

Göröldüğü üzere, kalkınma ajanslarının bölgede etkin ve başarılı olabilmesi için birçok faktörün gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu faktörlerin başarılı bir şekilde gerçekleşebilmesi durumunda kalkınma ajanslarından oldukça önemli sonuçlar elde edilebilecektir. Bu süreçte kalkınma ajanslarına da önemli görevler düşmektedir. Ajansların bölgedeki yerel aktörlerle iyi ilişkiler kurması ve bu aktörleri de sürece dahil ederek bölgenin kalkınması için yoğun bir çaba içine girmeleri gerekmektedir.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünyada son yıllarda özellikle küreselleşme sürecinin artmasıyla birlikte kamu yönetiminde önemli bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaya başlamıştır. Bu değişim ve dönüşüm süreci karşısında yetersiz kalan geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine, daha etkin, etkili, hızlı, şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir anlayışla hareket eden yeni kamu yönetimi anlayışı uygulanmaya başlanmıştır. Birçok alanda etkisini gösteren yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında ortak yönetim anlayışı üzerine kurulu yeni yönetim modelleri ortaya çıkarmıştır. Bu yeni yönetim modellerinden birisi de kalkınma ajanslarıdır.

Kamu yönetiminde yeni yönetim tarzı ve prensiplerini ilke edinen kalkınma ajansları, bir bölgenin ya da ülkenin ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan sürdürülebilir kalkınmasını destekleyen en önemli kurumlarından biridir. Nitekim kalkınma ajansları bir yandan ekonomik büyümeyi teşvik etmek, iş olanaklarını artırmak ve gelir düzeylerini yükseltmek için çeşitli programlar ve politikalar geliştirmekte, bir yandan farklı bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizlikleri azaltmaya çalışmakta, bir yandan da kamu kesimi, özel kesim, üniversiteler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliğini teşvik ederek kalkınma stratejilerini koordine etmektedir.

Kalkınma ajansları birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de önemli faaliyetler gerçekleştirmektedirler. Türkiye’de kalkınma ajanslarına yönelik ilk çalışmalar, 1990’lı yıllarda başlamış ve 2000 yılından sonra hız kazanmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde şekillenen kalkınma ajansları, Türk kamu yönetiminde 2006 yılında 5449 sayılı Kanun ile birlikte faaliyete geçmişlerdir. Türkiye’de 2006 yılında 2, 2008 yılında 8 ve 2009 yılında 16 ajans kurularak üç aşamada toplamda 26 bölge kalkınma ajansı kurulmuştur.

Türkiye’deki kalkınma ajansları, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında köprü kurarak, kalkınma politikalarının etkili bir şekilde uygulanmasına yardımcı olurlar. Bu ajanslar, özellikle sürdürülebilir bölgesel kalkınmanın desteklenmesi, yatırım ve iş olanaklarının artırılması, yenilikçi altyapı ve katma değerli hizmetlerin geliştirilmesi, inovasyon ve girişimciliğin teşvik edilmesi ve turizm ile kültürel mirasın korunması ve geliştirilmesi konusunda önemli bir role sahiptirler.

Kalkınma ajansları, Türk kamu yönetiminde oldukça önem arz etmektedirler. Ancak bu ajanslar birçok açıdan da eleştiri almakta ve önemli sorunlar ile karşı karşıya

kalmaktadırlar. Özellikle merkezi yönetimin kalkınma ajansları üzerindeki idari vesayet sorunu, bölge aktörleri arasında yaşanan sorunlar, Avrupa Birliği bölgesel yatırım fonlarından yeterince yararlanılmaması, yönetim ve kalkınma kurullarının yapısında yaşanan sorunlar, mevzuatın yeterli görülmemesi ve eksik yönetişimin yaşanması bu ajanslara yönelik en önemli sorun alanları olarak görülmektedir.

Kalkınma ajansları, ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınması açısından önemli bir role sahiptir. Dolayısıyla bu ajanslara yönelik yasal ve yapısal olarak düzenleme yapılması gereklilik olmaktan çok zorunluluk teşkil etmektedir. Bu yüzden kalkınma ajanslarına yönelik belli adımların atılması gerekmektedir. Kalkınma ajanslarının daha etkin ve verimli çalışmasına yönelik çözüm önerileri şu şekilde sıralanabilir:

a) Kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonunun herhangi bir bakanlık tarafından değil, daha kapsayıcı bir kurum tarafından yapılması gerekmektedir. Kalkınma ajansları, kuruluş amaçları, görevleri ve teşkilatlanmalarının doğal bir sonucu olarak çok katmanlı (yerel, bölgesel, ulusal, uluslararası), çok aktörlü (mülki amirler, siyasetçiler, yerel yöneticiler, ulusal aktörler), çok faktörlü (kamu kesimi, özel kesim, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları) ve çok sektörlü (sanayi, eğitim, tarım, gıda, turizm, kültür, çevre, enerji vb.) bir yapıda hizmet etmektedirler. Dolayısıyla kalkınma ajanslarının ulusal koordinasyonunu herhangi bir bakanlık ile sınırlandırmaktan ziyade Cumhurbaşkanlığına bağlı kurulacak “Kalkınma Ajansları Başkanlığı” tarafından yapılmasının çok daha etkili sonuçlar doğuracağı değerlendirilmektedir.

b) Kalkınma ajansları yapılanması DPT geleneğinin yereldeki yansıması olduğundan dolayı, hatta sadece planlama boyutunda da kalmayarak proje geliştirme, destekleme ve uygulama ile yatırım tanıtımı ve yatırımcı çekme faaliyetleriyle çok daha kapsayıcı oldukları için, gerek ulusal kalkınma planları ile bölgesel kalkınma planlarının uyumu ve entegrasyonu gerekse diğer faaliyetlerin ulusal düzeydeki kurum/kuruluşlarla koordinasyonunun daha güçlü ve odaklı yapılabilmesini teminen bağımsız bir Başkanlık kurulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

c) 18 yıllık tecrübeden sonra Bölge yapılarının tekrar gözden geçirilmesinde fayda görülmektedir. Zira TR33 Bölgesinde yer alan Manisa ilinin merkezi, coğrafi açıdan İzmir ile çok yakın olup sosyo-ekonomik açıdan da İzmir merkezli bir kent bölge ekonomisi oluşmuştur. Yine TR61 Bölgesinde yer alan Antalya Türkiye’nin turizmde küresel yüzü, dışa açılan penceresi olması nedeniyle müstakil olarak değerlendirilebilir.

Yine Bursa potansiyel küresel bir il olması nedeniyle bağımsız bir ajans bölgesi olabileceği gibi 6 ilden oluşan Doğu Karadeniz Bölgesi de yeniden dizayn edilebilir.

d) Personel rejiminin gözden geçirilmesi ve personel istihdam süreçlerinin eski haline döndürülmesi gerekmektedir. Mevcut durumda kalkınma ajanslarına personel alınırken yönetim kurulu kararından sonra Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının onayına kadar giden işlemler, süreçleri çok uzatmakta ve ayrılan personelin yerine yenisinin istihdam edilebilmesi yıllar alabilmektedir. Dolayısıyla personel alım süreci uzamakta ve kurumun iş akışı da olumsuz etkilenmekte, kurumsal hafızanın sürdürülebilirliği ciddi risk altına girmektedir. Kalkınma Ajanslarının en güçlü yanlarından biri olan insan kaynağı istihdamındaki bu olumsuz gelişme, yerelden hızlı karar alma ve dinamik bir şekilde uygulama yapma felsefesiyle kurulan ve kamu ekosistemi içinde özel bir yeri olan kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçelerine aykırılık teşkil etmektedir.

e) Ayrıca kalkınma ajansları yapılanmaları gereği hem birden çok ilde hizmet verebilmekte (İstanbul, Ankara ve İzmir hariç) hem de 4 temel başlıkta faaliyetlerini icra etmektedir:

- Planlama, araştırma, analiz
- Proje geliştirme, destekleme ve izleme
- Yatırım tanıtımı ve yatırımcı çekme
- Uluslararası ağlar ve fonlar

Tüm bu faaliyetlerin yerelde layıkıyla icra edilebilmesi, zaten mikro kurumlar olan ajanslardaki insan kaynakları istihdamının hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasını zaruri kılmaktadır. Kaldı ki kalkınma ajanslarında istihdam edilen tüm personelin 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olduğu göz önüne alındığında süreçlerin çok daha hızlı ve dinamik olması gerektiği aşikardır.

f) Personel istihdamındaki olumsuz gelişmelere bağlı olarak istihdam süreçleri uzayıp zorlaşırken ikincil mevzuatlarda yer alan personele ilişkin bazı düzenlemelerin de fiiliyatta uygulanabilirliği kalmamış ya da çok zorlaşmış olduğundan bu tür kısıtların kaldırılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Örneğin Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliğinde yer alan yatırım destek ofislerinde en az 3 uzman personel istihdam etme zorunluluğu ile Personel Yönetmeliğinde yer alan birim başkanları ve yatırım destek ofisi koordinatörleri için aynı birimde en fazla 6 yıl süre görev yapabilme

zorunluluğu gibi hususlar icra makamının başı olan Genel Sekreterin hareket alanını ve iş yapma sürecini zorlaştırdığı gibi, yaptığı işi seven ve işinde başarılı olan personelin motivasyonunu da olumsuz etkileyebilmektedir.

g) Kalkınma ajanslarının yerel ve merkez ilişkilerinin tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. 2018 yılı sonrası Kalkınma Ajansı Genel Müdürlüğünün ihdas edilmiş olması merkezi güçlendirirken, yerelde yönetim kurulunun ağırlığını azaltmıştır. Bu durum ajansların yerelleşmeye yönelik kuruluş felsefesine de tezat bir durum teşkil etmektedir. Merkeze doğru kayan bu güç dengesi, yerelde yönetim kurulu toplantı sıklığının azalması, yerelin kalkınma ajansını sahiplenme düzeyinin düşmesi vb. olumsuz sonuçları ve yansımaları da beraberinde getirmiştir.

h) Kalkınma ajansları, bölgelerinde en yenilikçi projelere ve işlere imza atan ve somut sonuçlar elde eden kurumların başında gelmektedirler. Bu nedenle kalkınma ajanslarının bütçeleri artırılmalı ve buna paralel şekilde bu bütçeyi yönetecek ve doğru projelere yönlendirecek insan kaynağı da istihdam edilmelidir.

i) Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı, Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu ve Genel Sekreterlik olmak üzere üç ana yapıdan oluşmaktadır. Yönetim Kurulu, karar organı olarak; Kalkınma Kurulu, danışma organı olarak; Genel Sekreterlik ise icra organı olarak görev yapmaktadır. Genel Sekreterliğe bağlı çalışma birimleri ve yatırım destek ofisleri ise icra organına bağlı alt birimler olarak faaliyet göstermektedir. Diğer taraftan 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Teşkilat Yapısı” başlıklı 190. maddesinde teşkilat yapısı; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri olarak tanımlanmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere yatırım destek ofisleri, Genel Sekreterliğe bağlı çalışma birimleri olduğu için teşkilat yapısında ayrı bir organ şeklinde belirtilmesine gerek olmadığı değerlendirilmektedir. Bu tür bir konumlandırmanın uygulamada kurum içi hiyerarşisine tezat teşkil ettiği ve icra makamının başı olan Genel Sekreterin etkin ve verimli yönetimini olumsuz etkileyebilmektedir. Yine diğer çalışma birimleri ile eşit düzeydeki ofislerin farklı şekilde konumlandırılması mikro kurumlar olan kalkınma ajanslarında iş barışını olumsuz etkileyebilecektir.

j) Kalkınma ajanslarının il protokollerindeki yerleri çok fazla değişiklik göstermektedir. Kalkınma ajanslarının il protokollerindeki yeri genellikle koordinasyondan sorumlu Bakanlık altında konumlandırılmakta olup bazen de en alt

sıralarda yer verilebilmektedir. Bu hususun genel olarak bir kurala bağlanmasının faydalı olacağı, özel bütçeli ve hizmet ettiği yerler açısından bölgesel kurumlar olması nedeniyle il protokolünde üst sıralarda (Genel ve Özel Bütçeli Kuruluşlar Bölümü ya da Bölge Müdürlükleri Bölümü) yer verilmesinin daha uygun olacağı, kurumun prestijini olumlu etkileyeceği değerlendirilmektedir.

k) Kalkınma sürecine halkın daha fazla katılımını sağlamak için katılımcı planlama ve yönetim teknikleri kullanılabilir. Bu, yerel toplulukların ihtiyaçlarını ve beklentilerini daha iyi anlamalarına ve kalkınma politikalarına daha fazla katkıda bulunmalarına olanak tanır.

l) Kalkınma ajansları, proje bazlı ve disiplinli iş yapma kültürü ile sistematik bir şekilde süreç yönetimini yaygınlaştırmada oldukça önemli başarılar elde ettiler. Bu nedenle kalkınma ajanslarının güçlendirilmesi gereklilik olmaktan çok zorunluluk haline gelmektedir.

Bu çözüm önerilerinin hayata geçirilmesi halinde kalkınma ajanslarına yönelik sorun alanları tamamen çözülmeyebilir. Ancak bu çözüm önerileri, kalkınma ajanslarının daha etkin ve verimli çalışmalarını destekleyebilir ve böylece Türkiye'nin kalkınma hedeflerine daha etkili bir şekilde ulaşmasına yardımcı olabilirler. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere hizmet etmekle yükümlü olduğu bölgelerin sürdürebilir bir şekilde kalkınmasını amaç edinen kalkınma ajansları, nitelikli insan kaynağının her alanda ürettiği katma değerli çalışmalar ve desteklediği yenilikçi altyapılar ve projeler ile 18 yıl gibi kısa sürede yerelde ve ulusalda kendilerini kabul ettirmişler ve bölgelerinin katalizörü, bilgi ve politika üretme merkezi haline dönüşmüşlerdir. Dolayısıyla söz konusu önerilerin dikkate alınması ve hayata geçirilmesi son derece önem teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

- Al, H. (2002). *Bilgi toplumu ve kamu yönetiminde paradigma değişimi* (1. Basım). Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Altınışik, İ. Ve Peker, H. S. (2010). Bölgesel kalkınma ajansları, ekonomik önemi, Avrupa Birliği ve Türkiye'deki durumları. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2(34), 145-156.
- Aydın, A. H. (2009). *Türk kamu yönetimi sistemi, niteliği, örgütü, sorunları* (3. Basım). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş yönetim düşüncesinin evrimi* (3.Basım). İstanbul: AVCIOL Basım-Yayın.
- Batal, S. (2012). Türkiye'de yönetim kültürünün dönüşümü ve yeni kamu yönetimi anlayışının temel dinamikleri. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4(1), 223-234.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu yönetimi sözlüğü* (1. Basım). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Can, E. ve Yaşar, S. S. (2010). *İzmir kalkınma ajansı: Kuruluşu ve faaliyetleri* (2. Basım). İstanbul: Friedrich Nauman Vakfı.
- Caner, C. (2015). *Türkiye'de idari sistem* (1. Basım). Kütahya: Academia Yayınevi.
- Çoşkun, B. ve Nohutçu, A. (2005). Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma: Kuramsal-tarihsel perspektif, genel değerlendirmeler ve saptamalar. İçinde A. Nohutçu ve A. Balcı (Ed.), *Bilgi çağında Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması* (s. 1-36). İstanbul: Beta Yayınları.
- Çölkesen H. G. (2009). *Türkiye'de bölgesel farklılıklar ve kalkınma ajansları: Türkiye-İngiltere kalkınma ajanslarının karşılaştırılması* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Eren, E. (2001). *Yönetim ve organizasyon çağdaş ve küresel yaklaşımlar* (5. Basım). İstanbul: Beta Yayınları.
- Erol, V. (2021). *Türkiye'de yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yerel yönetimlerin dönüşümü: Fransa ve İngiltere örneklerinin etkisi* (Yayımlanmamış Doktora

- Tezi). Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kütahya.
- Ersayın, Z. (2012). *Kamu müdahalelerinde katkısallığın değerlendirilmesi: Çukurova ve İzmir kalkınma ajansları KOBİ destekleri örneği* (1. Basım). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını.
- Ertekin, Y. (1985). Yönetim kuramında düşünce akımları. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 83-92.
- Eryılmaz, B. (1994). *Kamu yönetimi* (1.Basım). İzmir: Üniversite Kitabevi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2022). *Kamu yönetimi düşünceler yapılar fonksiyonlar politikalar* (15. Basım). İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Ferdous, J. (2016). Organization theories: From classical perspective. *International Journal of Business, Economics and Law*, 9(2), 1-6.
- Fişek, K. (2015). *Yönetim* (5. Basım). Ankara: Kilit Yayınları.
- Gökçe, O. ve Şahin, A. (2002). 21. yüzyılda Türk bürokrasisinin sorunları ve çözüm önerileri. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-27.
- Gözübüyük, A.Ş. (1994). *Yönetim hukuku* (7. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. (2004). *Türkiye'nin yönetim yapısı* (8. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gültekin, S. (2002). *Kamu yönetimi* (1. Basım). Rize: Akademi Yayınevi.
- Güven, A. (2017). *Kuram uygulamaya kamu yönetiminin dönüşümü* (1. Basım). Ankara: Orion Kitabevi.
- Hodgetts, R. M. (1999). *Yönetim teori süreç ve uygulama* (C. Çetin ve E.C. Mutlu, Çev.) (2. Basım). İstanbul: Beta Yayınları.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü (2023, 7 Temmuz). *2023 yılı ara faaliyet raporu*. Erişim Adresi: <https://dokuman.zafer.gov.tr/uiassets/filemanagement/>

KURUMSAL/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2023%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Ara%20Faaliyet%20Raporu.pdf

- Kırışık, F. (2018). *Sınavlara hazırlık için idare hukuku ders notları* (7.Basım). İzmir: Meta Basım Matbaacılık.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American ‘Managerialism’. *Public Administration*, 75, 731–752.
- Koçer, M. (1970). *İşletme yönetimi ve organizasyon fonksiyonu*. Ankara: Güven Matbaası.
- Korkutan, M. (2023). *Yönetişim yaklaşımı açısından kalkınma ajanslarının işlevi: İzmir ve Zafer kalkınma ajansları üzerinden bir inceleme* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Lynn, L. E. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- Maç, N. (2006). *Bölgesel kalkınma ajansları ve Türkiye (Araştırma Raporu)* (1. Basım). Konya: Ticaret Odası Yayınları.
- Meydan, M. C. (2013). *Kalkınma ajansları desteklerin değerlendirilmesi: Karşıt durum etki değerlendirme örneği* (1. Basım). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını.
- Mucuk, İ. (2005). *Modern işletmecilik* (15. Basım). İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Ömürgönülşen, U. (1997). The emergence of a new approach to the public sector: The new public management. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52(1), 517-565.
- Özel, M. (2008). Küreselleşme sürecinde Türk kamu yönetimi ve yeniden yapılanma. İçinde M. Özel ve V. Eren (Ed.), *Devletin dönüşümü ve yeni dönem kamu yönetimi* (s. 231-275). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni kamu yönetimi teoriden uygulamaya* (1. Basım). Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2014). *Teorik boyut yerel yönetimler* (1. Basım). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2017). *200 soruda yönetim kamu yönetimi* (2. Basım). Ankara: Gazi Kitabevi.

- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2005). Kuram ve uygulamalarda kamu yönetimi ulusal ve global perspektifler (1. Basım). Bursa: Alfa Akademi.
- Polatoğlu, A. (2003). Kamu yönetimi genel ilkeler ve Türkiye uygulaması (2. Basım). Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Sadioğlu, U. ve Ezin, E. (2021). Türk kamu yönetiminde merkezi yönetim. İçinde H. Yaylı (Ed.), *Türk kamu yönetimi* (s. 85-124). Ankara: Orion Kitabevi.
- Saran, U. (2005). Türk kamu yönetiminde değişimin genel çizgisi: Reform arayışlarının karşısındaki beklentiler ve güçlükler. İçinde A. Nohutçu ve A. Balcı (Ed.), *Bilgi çağında Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması* (s. 37-55). İstanbul: Beta Yayınları.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin devlet: Kurumsal bir tasarı ve politika önerisi* (1.Basım). İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.
- Shafritz, J. M., Russel, E.W. ve Borick, C.P. (2017). *Kamu yönetimini tanımak* (N. Öztaş, Çev.) (1. Basım). Ankara: Nobel Akademi Yayıncılık.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari reform ve politika transferi yeni kamu işletmeciliğinin yayılışı* (2. Basım). Bursa: Dora Yayınları.
- Sözen, S. (2005). *Teori ve uygulamada yeni kamu yönetimi* (1. Basım). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sürgit, K. (1981). Çağdaş yönetim anlayışı ve yöneticilerin amaç ve politika belirleme işlevleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 14(1), 3-27.
- Şahin, A. (2008). *Türk kamu yönetiminde yapısal dönüşüm ve e-devlet* (1.Basım). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Şahin, Y. (2014). *Yerel yönetimler* (1.Basım). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Şaylan, G. (2000). Kamu yönetimi disiplininde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 1-22.
- Şengül, R. ve Yazkan, E. (2007). Yönetişim modeli olarak kalkınma ajansları. İçinde A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel esintiler ve yerel etkiler sarmalında Türk kamu yönetimi* (s. 157-172). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Şengül, R., vd. (2018). Kamu yönetiminde reform: Nedenleri ve değişen boyutları. İçinde H. Ateş (Ed.), *Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve denetimi:*

- Sorunlar, çözüm önerileri ve yeni yönelimler* (s.13-27). Ankara: Başak Matbaacılık.
- Şimşek, A. (2013). *Kalkınma ajanslarının performans ölçümü* (1. Basım). Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı Yayını.
- T. C. Sayıştay Başkanlığı (2019, 6 Ekim). *2018 yılı kalkınma ajansları genel denetim raporu*. Erişim adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/OqY74r3oN1-2018-yili-kalkinma-ajanslari-genel-denetim-raporu>.
- Turan, E. (2015). *Kamu yönetiminde reform*. Konya: Palet Yayınları.
- Uzay, N. (2010). Kalkınma ajanslarına genel bakış. İçinde B. Akgül ve N. Uzay (Ed.), *Türkiye’de bölgesel kalkınmanın yeni örgütleri kalkınma ajansları* (s. 3-21). Bursa: Ekin Yayınları.
- Uzuegbu, C. P. ve Nnadozie, C. O. (2015). Henry Fayol’s 14 principles of management: Implications for libraries and information centres. *Journal of Information Science Theory and Practice*, 3(2), 58-72.
- www.zafer.gov.tr (t.y.). *Zafer kalkınma ajansı*. Erişim Adresi: <https://www.zafer.gov.tr/kurumsal/hakkimizda/zafer-kalkinma-ajansi>.
- Yaylı, H. (2021). Türk kamu yönetimine yerel yönetimler. İçinde H. Yaylı (Ed.), *Türk kamu yönetimi* (s. 125-168). Ankara: Orion Kitabevi.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye’nin idari reform tarihi* (1. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Yeatman, A. (1994). The reform of public management: An overview. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 287-296.
- Zengin, E. Ç. (2015). *Bölge kalkınmasında yeni aktörler: Kalkınma ajanslarının performansı (Mevka ve Marka kalkınma ajanslarının karşılaştırmalı analizi)* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

DİZİN

A

Avrupa Birliği, xi, 29, 61, 72, 73, 74,
78, 79, 80, 85, 86, 87, 94, 96, 98, 101,
103

B

Bütçe, 91, 103

Ç

Çukurova Kalkınma Ajansı, ix, 88, 89,
91, 92, 93

D

Denetim, 36, 57, 87

G

Geleneksel Kamu Yönetimi, viii, x, 18,
23, 25, 27, 35, 36
Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı, 36

İ

İzmir Kalkınma Ajansı, ix, x, xi, 88, 89,
90, 91, 93

K

Kalkınma Ajansı, xi, 81, 88, 89, 91, 93,
94, 101
Kamu Yönetimi, 2, 3, 4, v, viii, ix, x, xi,
2, 7, 8, 9, 10, 12, 15, 31, 36, 39, 41,
43, 45, 54, 64, 65, 66, 103
Katılım, 79, 85, 91

M

Mali Yapı, ix, 85

V

Verimlilik, 19, 24

Y

Yeni Kamu Yönetimi, 4, v, viii, ix, x, 2,
27, 30, 33, 35, 36, 59, 61, 63, 65, 66
Yönetim, 36
Yönetişim, v, 36, 67, 105, 107

Z

Zafer Kalkınma Ajansı, ix, 88, 89, 94,
95, 96