



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE
1980 SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ
YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI**

SİBEL DEMİRBİLEK

**SIYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

EKİM 2019



**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE 1980 SONRASI
TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI**

Sibel DEMİRBİLEK

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

EKİM 2019

Sibel DEMİRBİLEK tarafından hazırlanan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Gazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

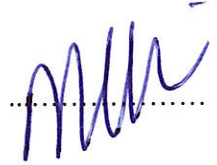
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Başkan : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Üye : Doç. Dr. Tekin AVANER

Kamu Yönetimi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~



Tez Savunma Tarihi: 09/10/2019

Jüri üyeleri tarafından YÜKSEK LİSANS tezi olarak uygun görülmüş olan bu tez Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu kararı ile onaylanmıştır.

Prof. Dr. Figen ZAFİF

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Sibel DEMİRBİLEK

09/10/2019

YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE 1980 SONRASI TÜRK
KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI

(Yüksek Lisans Tezi)

Sibel DEMİRBİLEK

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ekim 2019

ÖZET

21. yüzyıl, dünyada küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin etkisiyle çok yönlü değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilmesi ya da moderniteden postmoderniteye geçiş şeklinde bir paradigma kayması, küreselleşen dünyada yeni yönetsel değerlerin ortaya çıkması ve yine küreselleşme ile uluslararası/ötesi kuruluşların yönetimler üzerindeki etkilerinin artması, hiyerarşik devlet anlayışının değişmesi, Weberyen bürokratik yönetim modelinin yetersiz hale gelmesi gibi dinamikler kamu yönetiminde değişimi kaçınılmaz kılmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının, küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim gereksinimini ve toplumun sürekli artan ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılamada yetersiz olması, buna alternatif olarak yetki devri, katılımcılık, yerinden yönetim, şeffaflık ve açıklık, hesap verebilirlik, çok aktörlülük, dinamik yönetim, vatandaş odaklılık, ürün ve hizmetlerde kalite, etkinlik, verimlilik gibi ilkeleri odağına koyan yeni kamu yönetimi paradigmasını ortaya çıkarmıştır. Çalışmada, “geleneksel kamu yönetimi anlayışı”ndan “yeni kamu yönetimi anlayışı”na dönüşümü ifade eden kamu yönetimindeki paradigma değişiminden hareketle, özellikle 1980 sonrası Türkiye’de kamu yönetiminde yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkisi olup olmadığını incelemek amaçlanmıştır. Bu amaçla hem geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçişi ifade eden paradigma dönüşümü ayrıntılı olarak ele alınmış, hem de literatür taraması yapılarak Türk Kamu Yönetiminde yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarının tarihsel süreç içerisindeki durumu ve 1980 sonrası yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi’nin izleri ortaya konulmak istenmiştir.

Bilim Kodu : 111623

Anahtar Kelimeler : Kamu Yönetimi, Paradigma Değişimi, Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Yeniden Yapılandırma

Sayfa Adedi : 147

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

THE STUDIES FOR RESTRUCTURING OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION
AFTER 1980 WITHIN THE FRAMEWORK OF THE UNDERSTANDING OF NEW
PUBLIC ADMINISTRATION

(M.Sc. Thesis)

Sibel DEMİRBILEK

GAZİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

October 2019

ABSTRACT

The 21st century is a period in which multi-dimensional changes and transformations have occurred in the world with the impact of globalization and advances in information and communication technology. The dynamics such as the transition from industrial society to information society or the paradigm shift in the form of transition from modernity to postmodernity, the emergence of new administrative values in the globalizing world, the increase of the impacts of international and transnational organizations on administrations through globalization, the change of the state understanding and the failure of the Weberian bureaucratic administration model have made the change in public administration inevitable. The failure of the traditional understanding of public administration to meet the need for change in the economic, political and social spheres introduced by globalization and ever-increasing and diversified service demands of the society has revealed the new public administration paradigm that alternatively focuses on the principles such as delegation of authority, participation, governance, decentralization, transparency and publicity, accountability, multi-agentness, dynamic administration, citizen focus, and quality, effectiveness and efficiency in products and services. The study aims at analyzing whether the understanding of New Public Administration has an impact on the reorganization activities conducted in public administration in Turkey especially after 1980 considering the paradigm shift in public administration that represents the transformation from the understanding of traditional public administration to the understanding of New Public Administration. For this purpose, the paradigm transformation, which represents the transition from traditional public administration to new public administration, has been discussed in detail, and it is aimed that the status of the reorganization activities conducted in Turkish public administration within the historical process and the traces of New Public Administration in the post-1980 reorganization activities be revealed after a literature review.

Science Code : 111623

Key Words : Public Administration, Paradigm Shift, Traditional Public Administration, New Public Administration, Restructuring

Page Number : 147

Supervisor : Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA

TEŐEKKÖR

Yüksek lisans tez çalışmamı hazırlamamda tavsiyelerinden ve katkılarından dolayı danışman hocam sayın Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA'ya teşekkür ederim. Ayrıca bugünlere gelmemde emeği geçen, hayatımın her döneminde varlıklarına şükrettiğim başta canım anneme ve babama, ayrıca eğitim hayatım boyunca gelişimime katkı sağlayan ve mesleğini aşkla icra eden diğer tüm öğretmenlerime ve hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	xi
KISALTMALAR.....	xii
1. GİRİŞ.....	1
2. KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ (GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ)	5
2.1. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi	5
2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	7
2.1.1.1. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının teorik arka planı.....	8
2.1.1.1.1. Weber'in bürokrasi modeli	9
2.1.1.1.2. Taylor'un bilimsel yönetim düşüncesi.....	11
2.1.1.1.3. Henri Fayol'un yönetim süreci modeli	12
2.1.1.2. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri.....	13
2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler.....	14
2.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişimi ve Temel Vurguları.....	17
2.1.3.1. Yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran sebepler.....	20
2.1.3.1.1. Ekonomik nedenler	21
2.1.3.1.2. Sosyal nedenler	22
2.1.3.1.3. Siyasal nedenler	23
2.1.3.2. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri.....	23

Sayfa

2.1.3.2.1. Yönetime Katılım	25
2.1.3.2.2. Vatandaş odaklı yönetim	27
2.1.3.2.3. Yerinden yönetim	27
2.1.3.2.4. Yetki devri	28
2.1.3.2.5. Saydamlık ve hesap verebilirlik.....	29
2.1.3.2.6. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması.....	31
2.1.3.2.7. Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve örgüt yapısında değişim.....	32
2.1.3.2.8. Stratejik yönetim ve stratejik planlama yaklaşımı.....	36
2.1.3.2.9. Denetim mekanizması	39
3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI.....	43
3.1. Kamu Yönetiminde Değişimi Besleyen Etkenler	43
3.1.1. Kamu Sektörünün Genişlemesi ve Keynezyen Refah Devleti'ne Eleştiriler	43
3.1.2. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş.....	44
3.1.3. Değişimin İktisat Teorisi Kökenleri	47
3.1.4. Küreselleşme ve Teknolojik Gelişmeler.....	52
3.2. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma	54
3.2.1. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma İhtiyacı.....	56
3.2.2. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırmayı Gerekli Kılan Nedenler	58
3.2.3. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırmanın Özellikleri.....	60
3.2.4. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Süreci.....	61
3.3. Türk Kamu Yönetimi'ni Yeniden Yapılandırma Çalışmaları.....	62
3.3.1. Tanzimat Öncesi Dönem	62
3.3.2. Tanzimat Dönemi	64
3.3.3. Cumhuriyet Dönemi Öncesindeki Reformların Değerlendirilmesi.....	65

Sayfa

3.3.4. Cumhuriyet Dönemi Yeniden Yapılandırma Çalışmaları	66
3.3.4.1. Cumhuriyetin ilanı	66
3.3.4.2. Planlı dönem öncesi yeniden yapılandırma çalışmaları.....	66
3.3.4.2.1. Neumark Raporu.....	66
3.3.4.2.2. Barker raporu	67
3.3.4.2.3. Martin ve Cush raporu	67
3.3.4.2.4. Diğer çalışmalar.....	68
3.3.4.3. Planlı dönemdeki başlıca yeniden yapılandırma çalışmaları.....	69
3.3.4.3.1. İdari reform ve reorganizasyon hakkında ön rapor.....	69
3.3.4.3.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP).....	70
3.3.4.3.3. İdari reform danışma kurulu raporu.....	71
3.3.4.3.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)	72
3.2.5. Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları	75
3.2.5.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).....	75
3.2.5.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).....	75
3.2.5.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).....	76
3.2.5.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	76
3.2.5.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	76
3.2.5.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).....	76
3.2.5.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-1999)	77
3.2.5.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000-2005)	77
3.2.5.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013).....	78
3.3.5.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)	78
3.3.5.11. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)	80

4. YASALAR ÇERÇEVESİNDE 1980 SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI	83
4.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı	84
4.2. Yerel Yönetim Reformları Kapsamında Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları	88
4.2.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	89
4.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	94
4.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.....	97
4.2.4. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	101
4.3. Diğer Yasal Düzenlemeler Kapsamında Yeniden Yapılandırma Çalışmaları	107
4.3.1. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	108
4.3.2. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	112
4.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	116
4.3.4. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.....	128
5. SONUÇ	131
KAYNAKLAR	137
ÖZGEÇMİŞ	147

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 3.1. İYD raporuyla tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri	72
Çizelge 3.2. KAYA raporuyla tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri.....	74
Çizelge 4.1. 1980-2003 ve 2003-2019 Tarihleri Arasında Yapılan Türk Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları	83



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
BEHK	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GKYA	Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KDKK	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

1. GİRİŞ

21. yüzyılın başlarında tüm ülkeler küreselleşme, acımasız uluslararası rekabet, bilişim-iletişim-ulaşım teknolojilerindeki baş döndüren gelişmeler ve artan belirsizliğin dayanılmaz baskısıyla ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve yönetsel yapılarda köklü değişim ve dönüşümler gerçekleştirme yolunda önemli adımlar atmaktadırlar. Sanayi devriminin ürünleri olan ulus-devlet, bürokrasi, Fordist üretim tarzı, geleneksel yönetim anlayışı gibi kurum, kavram ve yapılar sorgulanıp eleştirilmeye başlanmıştır.

Yönetim paradigmasındaki dönüşüm ile hiyerarşik kademe ve farklılıklar yerine düz, yatay ve ağsal örgütlenme modelleri; merkeziyetçilik ve tepeden karar alma süreçleri yerine yetki devri, katılımcılık, yerinden yönetim ve yerindenlik (subsidiarity); gizlilik ve kapalılık yerine şeffaflık ve açıklık; personel yönetimi yerine insan kaynaklarının değerlendirilmesi; sorgulanamazlık ve dokunulamazlık yerine hesap verilebilirlik; tek öznellik yerine çok aktörlülük; statükoculuk yerine dinamik yönetim; vatandaş odaklılık; kamusal süreç, mekanizma, ürün ve hizmetlerde kalite, etkinlik, verimlilik, zamanlılık, anlaşılabilirlik, güvenilirlik, doğruluk gibi kavram, ilke, varsayım ve amaçlar kamu yönetimi kuramcıları tarafından incelenmeye ve tartışılmaya başlanmıştır.

“Kamu” kavramının geçirdiği evrimsel süreçte, sanayi devriminin egemen ideolojisi olan liberalizm “kamu” yararının ancak serbest piyasa tarafından ve tek tek bireylerin yararlarının toplamıyla sağlanacağını, dolayısıyla devletin “kamu” yararını sağlamak için ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunmuştur. 1929 dünya ekonomik buhranından sonra geçerlilik kazanan Keynezyen refah-devleti anlayışı ise “kamu” çıkarını en iyi devletin koruyacağı düşüncesini savunmuş; 1970’lerin ağır ekonomik bunalım ve krizlerinden sonra refah-devletinin tıkanmasıyla sarkaç¹ tekrar geldiği önceki yerine dönmüştür. Sarkacın gelip gitmesinin yanında, birinin zıddı gibi görünen bu iki yaklaşımın ortak bakış açıları her ikisinin de “kamu”yu edilgen görmeleridir. Birisi “piyasa”nın, diğeri ise “devletin” “kamu”yu yönetmesini, yararını ve çıkarını belirlemesini öngörmektedir.

¹ Sarkaç: 1929 Dünya Ekonomik Buhranı’ndan önce kamu yararını en iyi “piyasanın” sağlayacağı görüşünün, 1970’lerde Petrol Krizinden sonra tekrar kamu yönetiminde hakim olmasıdır.

20. yüzyılda tüm siyasal sistemleri etkisi altına alan değişim süreci, devletin yeniden yapılandırılmasına dönük arayışlara hız kazandırmıştır. Yüzyılın ilk yarısında daha çok refah devleti anlayışı bağlamında uygulamaya konulan politikaların yarattığı baskı, modern devleti ekonomik ve sosyal alanda çok farklı görev ve roller üstlenen bir yapıya doğru itmiş, ancak 1970'li yıllarda başlayan ve 80 ve 90'lı yıllarda hız ve yoğunluğu artan liberal politikalarla, devletin üstlendiği görev ve sorumluluklar yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminin geleneksel bürokratik mekanizmasının, küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim gereksinimini ve toplumun sürekli artan ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılamada yetersiz kalmaya başlaması, yönetimin yeniden yapılandırılması (reinventing government), kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim gibi kavram ve uygulamaların hemen hemen tüm ülkelerin başlıca gündem maddelerinden biri haline gelmesini sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi hareketi (New Public Management-NPM) olarak da tanımlanan bu değişim süreci, kamu hizmet sunumunda piyasa araçlarının geçerlilik kazanması, özelleştirme ve yetki dağıtımı, hizmet dağıtımında otomasyonun, özellikle de bilgi teknolojilerinin ağırlığının artması gibi pek çok dinamiklerle de yakından ilişkili olduğu görülmektedir (Hood, 1991: 3).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kavramı yeni bir kavram değildir. Tarihten günümüze her zaman insanların ihtiyaç ve talepleri doğrultusunda değişim konusu güncelliğini korumuştur. Başka bir deyişle, reformlar bitmeyen bir senfonidir. 1980 sonrası ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve özellikle bilgi ve iletişim teknolojileri alanında yaşanan baş döndürücü gelişmeler ise, idarenin yeniden yapılandırılmasını ya da idari reformu bir zorunluluk haline dönüştürmüştür.

Bu çalışmada Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından büyük bir kopuşu simgeleyen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde 1980 sonrası Türk Kamu Yönetimi'nde yapılan reformlar incelenerek hem yönetim paradigmasındaki dönüşüm hem de bu dönüşüm perspektifinden yapılan reformlardaki değişim daha net ortaya konulacaktır. Böylece paradigma dönüşümünden etkilenen Türk Kamu Yönetimi, kamu reformları ekseninde değerlendirilmiş olacaktır.

Bu tez, Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının tarihçesini sunmaktan ziyade bu reformlarda, son dönemde kamu yönetimi reformlarının yürütülmesinde temel belirleyici olan ve mevcut bürokratik örgütlenme modeline meydan okuyan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nın etkilerinin neler olduğunu ortaya koymayı hedeflemektedir.

Bu çalışmada şu hususlar üzerine odaklanılmıştır:

- Kamu yönetiminde paradigma değişimini besleyen etkenler nelerdir?
- Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının teorik arka planı, bu anlayışa yöneltilen eleştiriler nelerdir? Kamu yönetimindeki paradigma değişimi geleneksel yönetim anlayışının eleştirilmesini ve sorgulanmasını sağlamış ve buna alternatif olarak yeni kamu yönetimi paradigmasının ortaya çıkmasına neden olmuştur.
- Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışına alternatif olarak sunulan yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran ekonomik, siyasal ve sosyal nedenler ve bu yeni yönetim anlayışının temel özellikleri nelerdir?
- Tarihsel süreçte kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları nelerdir?
- 1980 sonrası Türk Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarında, yönetim paradigmasındaki dönüşümün, dolayısıyla Yeni Kamu Yönetiminin izleri nelerdir?

Bu tezin 1. Bölümünde, kamu yönetimindeki paradigma değişimi ele alınacak, bu çerçevede Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı, bu anlayışa yönelik eleştiriler, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gelişimi ve temel özelliklerine yer verilecektir.

Tezin 2. Bölümünde, kamu yönetiminde değişimi besleyen unsurlar kapsamında, kamu sektörünün genişlemesi ve Keynesyen Refah Devleti'ne yönelik eleştiriler, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilmesine, değişimin iktisat teorisi kökenlerine, küreselleşme ve teknolojik gelişmelere yer verilecek, kamu yönetimini yeniden yapılandırma kavramı ele alınacak, yeniden yapılandırmanın amaçları, özellikleri, yeniden yapılandırma süreci üzerinde durulacaktır. Tarihsel süreçte Türk Kamu Yönetimi'ndeki yeniden yapılandırma çalışmaları incelenecek, Tanzimat öncesi dönem, Tanzimat dönemi reform çalışmaları ve Cumhuriyet dönemi planlı dönem öncesi ve planlı dönem reform çalışmaları, kalkınma planları çerçevesinde reform çalışmaları üzerinde durulacaktır.

Tezin 3. Bölümünde ise 1980 sonrası Türk Kamu Yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları, yasalar çerçevesinde değerlendirilecek ve bu yasalarla düzenlenen kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarında Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkilerinin ne olduğu ortaya konulacaktır.



2. KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ (GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ)

2.1. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi

Hızlı ve devamlı bir değişim süreci içinde bulunduğumuz günümüzde köklü bir değişim sürecinden geçilmekte, çok yönlü değişimlerle beraber değişimin kendi yapısı da değişmekte, değişim sürekli ve ısrarlı bir hale gelerek normalleşmekte, standartlaşmakta ve günlük hayatın bir parçası olmaktadır (Hammer ve Champy, 1996: 20). Yönetimin boşlukta oluşan ve işleyen bir kurum olmadığı, içinde yer aldığı ekonomik, siyasal ve sosyal çevrenin bir fonksiyonu olduğu düşünüldüğünde, yönetimin çevresinde cereyan eden değişimin yönetsel yapıları doğrudan ya da dolaylı biçimde etkilemesi, ona yön ve biçim vermesi de kaçınılmaz görünmektedir (Tutum, 1994: 13).

“Paradigma” kavramı ilk kez bilim felsefecisi olan Thomas Khun tarafından kullanılmıştır. Geniş ve değişik anlamları bulunmakla birlikte yaygın anlamı itibarıyla paradigma, bakış tarzı, zihinsel düşünce şekli, topluluk tarafından benimsenen ortak anlayışlar, değerler, inançlar, teknikler, herhangi bir şeyi açıklayıcı bir model ya da kavramsal çerçeve olarak nitelendirilmektedir (Al, 2002: 17; Özer, 2006: 3). Bu çalışmada paradigma, kamu yönetimini etkileyen anlayışlar, bakış tarzı olarak kullanılmaktadır.

İnsanlık tarihiyle eşdeğer olan değişim ise, daha iyiye ulaşma isteğinin güdülediği sürekliliği olan bir olgu olarak teknolojidен ekonomiye, siyasete, toplumsal ve kültürel yapıya kadar her alanda görüldüğü gibi ülkeler ve kurumlar nezdinde de görülmektedir. Özellikle içinde bulunduğumuz çağda değişimin en görünen özelliği hızlı ve çok boyutlu olmasıdır. Hızlı ve çok yönlü olan değişim olgusu, yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılar üzerinde de oldukça etkili olmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 20-21; Karamazakcadik, 2007: 43).

Paradigma ve değişim kavramları kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde hemen her alanda görülen değişimin kamu yönetimine de yansıdığı ve ortaya çıkan yeni uygulamalar ve gelişmeler sayesinde geleneksel bürokratik paradigmanın yerini yeni bir paradigmaya bıraktığını ifade etmek gerekmektedir. Yani kamu yönetiminin girdiği değişim

süreci yeni bir paradigmanın oluşmasını sağlamıştır. Genel kabul gördüğü şekliyle 1980’li yıllara kadar kamu yönetimine hâkim olmuş geleneksel kamu yönetimi paradigması, toplumsal beklentilere cevap verebilirlik niteliğini kaybedince değişim sürecinin başlaması kaçınılmaz olmuştur.

Kamu yönetimi sisteminde değişimi kaçınılmaz kılan dinamikler; sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilmesi ya da moderniteden postmoderniteye geçiş şeklinde bir paradigma kayması, küreselleşen dünyada yeni yönetsel değerlerin ortaya çıkması ve yine küreselleşme ile uluslararası/ötesi kuruluşların yönetimler üzerindeki etkilerinin artması, devlet anlayışının değişmesi, Weberyen bürokratik yönetim modelinin yetersiz hale gelmesi ya da bu yöndeki iddiaların çoğalması, ekonomik ve sosyal nedenlerle verimlilik yönündeki arayışların artması şeklinde ortaya konulabilir(Ekşi, 2003: 492).

1980’li yıllardan itibaren kamu sektörünün geliştiği ülkelerde yönetim sistemi önemli bir değişim sürecine girmiştir. Zamanla 20. yüzyıla hâkim olan kamu yönetiminin katı, hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür. Bu durum basit bir reform değil, toplumda hükümetlerin rolü ile ilgili önemli bir değişim olarak nitelendirilmiştir (Bilgiç, 2003: 25).

Güler’e göre 1980’li yıllarla birlikte kamu yönetimi disiplini sönmeye, parlaklığını ve prestijini yitirmeye başlamıştır. Dünyada esen yeni bir rüzgar, son kırk yıldan bu yana kalkınmanın taşıyıcı olarak görülen devlet ve kamu yönetimini kalkınmanın başlıca engeli olarak ilan etmiştir. 1945-1980 yılları arasında topyekün ulusal kalkınma sürecini taşıyacak tek güç devlet ve devletin yönetim aygıtı iken, 1980’li yıllardaki değişim rüzgarına göre son kırk yıl büyük bir hatadır. Piyasa mekanizmaları yerine devlet mekanizmasının yeğ tutulması kaynak israfına yol açmış, sürekli büyüyen bürokrasi toplumun girişimcilik ruhuna zarar vermiştir. Yeni düzenin kamu disiplinine önerisi, “devlet ve bürokrasi bütünlüklerini bir kenara koymak, bunlara ait her şeyi bir işletme olarak görmektir.” Bu durumda disiplinin inceleme nesnesi ile tüm kavramlarını, terimlerini, çalışma yöntemlerini buna göre yeniden kurgulamak gerekecektir (<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/nesnesiniarayan.pdf>).

Küresel rekabetin hızlandığı bugünkü ortamda, her alanda yeni teknolojilerin hızla eskilerini bertaraf etmesi, zor da olsa yönetim düşünce sistemine hız katacak ve değişikliğe

uyabilecek yeni bir paradigmaya gerek duymaktadır (Eren,2001:30). Bu süreçte YKY, önemli bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Özer, 2012:182).

Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşır. Bunu da devleti büyültmek ya da küçültmekle değil, onu asli klasik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle (Eryılmaz, 2000: 22) sağlamayı öngörmüştür. Günümüzde değişim her alana sirayet etmekte ve bu değişim yönetim anlayışını da dönüştürmektedir.

Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk, bir tercih değil bir kaçınılmazlık (Aykaç, 1999/c: 9) olduğu görülmektedir.

2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

17. ve 18. yüzyıllar, ekonomik gelişmelere ve üretim biçimlerindeki değişmelere bağlı olarak gerek toplum yapılarında gerekse yönetim yapılarında yeni ve büyük değişimleri beraberinde getirmiştir. İlk kez İngiltere’de ortaya çıkan ve makinanın üretim süreçlerinde kullanılması ile seri üretimin gerçekleştirilmesini sağlayan endüstri devrimi, sanayi toplumu adı verilen yeni bir toplum düzenini ortaya çıkarmıştır. Üretimin sanayileşmesi, sosyo-ekonomik yapıların ve ilişkilerin buna göre yeniden biçimlendirilmesini gündeme getirmiştir. Yine bu süreçte sanayi devrimi, farklı sınıfsal yapıların ortaya çıkmasına, mevcut pazarların genişletilmesine ve bürokratik yapılanmanın gelişmesine neden olmuştur (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 5, 30; Atasoy, 2005: 199; Başak, 2003: 111).

Sanayi devriminin temelini ticari sermayenin sanayiye kayması oluşturmaktadır. Artık ekonomi, tarıma değil sanayiye dayalıdır ve küçük atölyelerin yerini piyasalar için yığın üretim yapan dev fabrikalar almıştır. Üretim ve ticaret büyümüş, sermaye, hammadde, teknolojik donanım, makina ve emek, toprağın yanında, üretim süreçlerinin yeni faktörleri haline gelmiştir. Sanayi toplumu ile üretim ilişkilerinde önemli değişimler meydana gelmiştir. Tarım toplumlarında tek bir kişide toplanan emek ve sermaye, sanayi toplumlarında tek bir kişide bulunmaması nedeniyle iş bölümünü ve hatta iş birlikteliğine dayalı yeni bir üretim biçimini ortaya çıkarmıştır. Yaşanan bu değişim süreci, Batı

toplumlarında sermayeye dayalı kapitalist bir ekonomik düzen ile liberal bir devlet ve geleneksel yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır (Koray ve Topçuoğlu,1995: 6; Al, 2002: 27; Atasoy, 2005: 199).

Sanayi toplumunun üretim biçimi, kitle üretimi ya da seri üretim biçimi olarak tanımlanan Fordizm'dir. Henry Ford'un, Taylor tarafından geliştirilen bilimsel yönetim anlayışını sistemli bir şekilde uygulamasıyla ortaya çıkan Fordist üretim biçimi, sanayi dönemi kitlesel üretim biçiminin temelini oluşturmaktadır. Dönemin şartlarına uygun olarak geliştirilen Fordist üretim biçiminde, yapılacak işler önceden tek tek ayrıntılı bir biçimde belirlenmiş, kimin hangi işi ne kadar sürede yapacağı en ince ayrıntısına kadar planlanmış ve standart hale getirilmiştir. Bu bağlamda Fordizm'in merkezileşme, sermaye yoğun üretim, katı hiyerarşik yapılanma, bürokratik yapılanma, iş bölümü, uzmanlaşma ve standartlaşma gibi ilkeleri temel alarak, esneklikten yoksun bir üretim sürecini benimsediği görülmektedir. Böyle bir üretim sürecinde çalışanların eğitimi olmasına gerek yoktur. Çünkü çalışanların karar süreçlerinde yer alması da mümkün değildir. Bütün kararlar merkeziyetçi bir anlayışla üst yönetim tarafından alınmakta ve hiyerarşik bir biçimde yürütülmektedir. Bu nedenle çalışanların büyük çoğunluğu vasıfsız nitelikli kişilerden meydana gelmektedir (Al, 2002: 125-126; Okçu, 2003: 101).

2.1.1.1. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının teorik arka planı

Geleneksel veya klasik olarak ifade edilen kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyıl ikinci yarısıyla başlamış ve 20. yüzyıl sonuna kadar büyük bir değişim geçirmeden varlığını sürdürmüştür (Sözen, 2005: 16).

Woodrow Wilson'un 1887 yılında yazmış olduğu "İdarenin İncelenmesi" (The Study of Administration) adlı eser klasik kamu yönetimi düşüncesinin başlangıcı sayılmaktadır.

Wilson tarafından 1887 yılında yayınlanan "İdarenin İncelenmesi" adlı makalesinde siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı tutulması gerektiği görüşü ilk defa dile getirilmiştir. Wilson, bu çalışmada geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel yapıtaşlarından bir tanesi olan siyaset ve yönetim ayrışmasını ve idarenin siyasal iktidara bağımlı olduğu düşüncesini ortaya koymuştur. Wilson'a göre, siyasal açıdan sorumlu olanlar kamu politikalarını belirledikten sonra, bunları uygulama görevi yönetim bilimi alanında bilgili,

uzman ve tarafsız olan kamu görevlilerine geçer ve onlar da bu uygulama görevini mümkün olan en etkin biçimde yerine getirirler(Sözen 2005: 23).

Geleneksel yönetim anlayışına aynı zamanda ‘Klasik Yönetim Düşüncesi’ de denilmektedir. Geleneksel yönetim anlayışının oluşmasında temel düşünce akımları olan Weber’in ‘Bürokrasi Modeli’, Taylor’un ‘Bilimsel Yönetim’ ve Fayol’un ‘Yönetim Süreci’ teorileri literatürde “Klasik Yönetim Düşüncesi” olarak bilinmektedir.

2.1.1.1.1. Weber’in bürokrasi modeli

Geleneksel anlayışın en önemli ilkesi Weber'in bürokrasi kuramıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, temel olarak Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi kuramına göre örgütlenmiştir. Hatta literatürde geleneksel kamu yönetimi yerine bazen bürokratik paradigma deyimini de kullanılmaktadır (Sözen, 2005: 25).

Bürokratik yönetim modelinde iş bölümü esasında işlerin yürütülmesi için çalışanların sorumlulukları belirlenir. Resmi işlerin dayanak noktası yazılı belgeler ve kanunlardır. Resmi işlerin devamlılığı esastır. Bürokratik yönetimdeki yazılı belgeler gerektiğinde kullanılmak üzere muhafaza edilir. Teknik kurallar ile çalışan bürolarda, sadece yeterli teknik donanıma ve uzmanlığa sahip olan kişiler çalışabilir. Bürokratik yönetimde hiyerarşi söz konusudur. Tüm idari çalışanlar, kendi üstlerinin denetimi ve gözetimi altında çalışır.

Weber’e göre, bürokratik yönetim biçiminin gücü kendi biçimsel rasyonelliğine dayanır. Bu biçimsel rasyonellik, bir kısım modern örgüt teorisi çalışan sosyal bilimciler tarafından, verimliliğe eşit tutulur (Çevik, 2001:47).

Weber, en verimli örgütlenme modeli olarak gördüğü bürokrasinin kamu ve özel kesim fark etmeksizin tüm büyük ölçekli örgütlere uygulanabileceğini belirtmiştir. Weber'e göre bürokrasi, bir kez kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapıdır. Bürokrasi, toplu eylemi, rasyonel düzenlilik kazanmış toplumsal eyleme dönüştürmenin başlıca aracıdır. Yönetilenler, bir kez ortaya çıkmış bulunan bürokratik otorite aygıtını kaldıramaz ya da yerine başka bir şey koyamazlar (Weber, 1993:207-208).

Baransel (1993: 28), bürokrasinin olumlu fonksiyonlarını şu şekilde açıklar:

- Bürokrasi uzmanlaşma ve iş bölümü yolu ile verimliliği artırır.
- Bürokrasi örgüt yapısına sağlamlık kazandırır.
- Bürokrasi önceden tahmin edilebilirlik sağlar ve belirsizliği azaltır.
- Bürokrasi usallık sağlar.
- Bürokrasi demokrasi sağlar.

Weber'e göre bürokrasi modeli, diğer örgüt şekillerine göre; "dakiklik", "devamlılık", "disiplin" ve "güvenilirlik" bakımlarından üstündür. Bu özellikler, örgüt yönetimi ve çalışanları ile örgüt hizmetlerinden yararlananların, sonuçları büyük bir kesinlikle önceden tahmin etmelerini mümkün kılar ve belirsizliği azaltır. Weber'e göre ideal bürokrasinin en önemli üstünlüklerinden biri de ileri derecede ussal olmasıdır. Görev ve sorumlulukların belirlenip dağıtılması, kimin ne yapacağı ve kime rapor vereceğinin iyi bir biçimde belirlenmiş olması, bürokrasinin ileri düzeyde ussal olmasını sağlayan faktörlerdir.

Bürokrasinin bu olumlu olduğu ileri sürülen yanlarına karşılık, bürokratik örgütlenme biçimi birçok araştırmacı tarafından eleştirilmiştir. Eleştiriler başlıca şu noktalar etrafında toplanmaktadır:

- Bürokratik örgütler, katı, esneklikten yoksun ve değişmez niteliklere sahiptir. Bu nedenle, bilgi devrimiyle birlikte hızla değişen ve karmaşıklaşan ortam ve koşullara uyum sağlayamamakta ve olumsuz sonuçların doğmasına neden olmaktadır. Bürokratik örgütlerde kurallara uyma ve prosedürleri izleme en temel görevdir ve kuralları uygulamak örgüt amaçlarının önüne geçer.

- Bürokrasi, gayri şahsi bir niteliğe sahiptir. Bürokrasi, bu özelliğiyle tıpkı Taylor'un işletmelerde öngördüğü gibi, insanı mekanik bir araç gibi düşünmekte, onun psiko-sosyal bir varlık olduğu gerçeğini göz ardı etmektedir. Bu durum, çalışanlarda inisiyatif ve yetki kullanmayı engellemekte, dolayısıyla rutinin gerektirdiği performansın dışında kendisini geliştirememesine yol açmaktadır.

- Bürokraside amaç ve araçların gerçek değerlerini bulmaları da güç olabilmektedir. Bürokratlar, sorumlu olduğu örgütün alt biriminin amaçlarıyla çok fazla meşgul olmaları nedeniyle, örgütün tüm olarak amacına hizmet etmede başarısızlığa uğramaktadırlar.

- Bürokratik örgütlerde aşırı uzmanlaşmadan kaynaklanan ortak personel kullanma olanağının yok denecek kadar az olması, zaman ve kaynak israfına yol açmaktadır. Bu durum örgüt içindeki iletişim ve eşgüdümü de olumsuz etkilemektedir.

- Ayrıca, Weber'den bu yana yapılan araştırmalar, Weber'in ideal karakteristiklerini taşıyan kusursuz ve rasyonel bir örgüt yapısının mevcut olduğunu ortaya koyamamıştır (Aydınlı 2004:34).

2.1.1.1.2. Taylor'un bilimsel yönetim düşüncesi

1911 yılında Frederick Taylor tarafından ortaya konulan “Bilimsel Yönetimin Temel İlkeleri” (The Principles of Scientific Management) adlı çalışma geleneksel yönetim anlayışı açısından önemlidir. Taylor, bu eserinde örgütte karlılığın nasıl artırabileceğine dair önerilerde bulunmuş ve çalışmalarını genelde örgütteki astlar üzerinde odaklamıştır. Taylor için yapılması gereken temel şey, işçilerin maksimum kapasitede çalışmalarını temin edebilmektir. Bu yüzden de çalışmasını, verimliliği artırmak için alınması gerekli tedbirlere çevirmiştir.

Frederick Taylor bilimsel yönetimin temel ilkelerini dört ana unsurda toplamıştır. Bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir (Koçoğlu, 2009:9):

- Yönetim sürecinin aşamalarına ilişkin doğru yöntemlerin geliştirilmesi.
- Personel seçiminde bilimsel yöntemlerin kullanılması.
- Personelin bilimsel eğitimi ve gelişimlerinin sağlanması.
- Yönetim kademesi ile işçiler arasında samimi, dostça iş birliğinin kurulması.

Bu ilkelerin örgütlere aktarılması ise şu şekilde gerçekleşmiştir(Koçel, 1993:52):

- Her işin, bu işi oluşturan unsurlara (görevlere) ayrılması.
- Bu görevlerin her birinin bilimsel açıdan ayrıntılı olarak incelenmesi.
- Bu inceleme yapılırken görevlerin nasıl daha etkin yapılabileceği, araç ve gereçlerin nasıl kullanılması gerektiği üzerine araştırma.
- Böylece görev ve işlerin en iyi yapılma şekli bulunduktan sonra, bunların standartlaştırılması.

- Daha sonra standartları belli olan bu işleri yapabilecek yeterliliğe sahip kişileri seçme.
- Bu kişilerin uygun bir şekilde eğitilerek, işi öngörülen şekilde yapabilecek duruma getirilmesi.
- Teşvik edici ücret sistemi geliştirilerek iş görenlerin öngörülen şekilde çalışmalarının finansal olarak desteklenmesi.
- Yönetim tarafından bu sistemin işleyişinin sürekli olarak denetlenmesi ve aksaklıkların yine bilimsel olarak incelenmesi.

Taylor'un bilimsel yönetim anlayışı; insancıl olmaması, antidemokratik ve otoriter olması, insana yeterince önem vermemesi, insanı makinenin bir parçasıymış gibi algılaması, para dışında personeli motive eden unsurları göz ardı etmesi, verimliliğe gereğinden fazla önem vermemesi, çalışanların değil de işverenlerin kâr maksimizasyonunu ön planda tutması, iş ortamını monotonlaştıran tekniklere yer vermesi, bütün insanları "prototip" bir varlık olarak görmesi, personele sadece çalıştığı ve ürettiği ölçüde önem vermesi, hastalık ve yaşlılık gibi doğal olguları dikkate almaması gibi nedenlerden dolayı eleştirilmiştir (Yüksel ve Aykaç, 1994:83-84).

2.1.1.1.3. Henri Fayol'un yönetim süreci modeli

Geleneksel yönetim anlayışının gelişmesinde katkısı bulunan düşünce akımlarından biri de Henri Fayol'un "Yönetim Süreci" modelidir.

Fayol, örgütün tamamı üzerinde çalışarak, iyi bir örgüt dizaynının nasıl olması gerektiğini ve yönetim ilkelerini ortaya koymuştur.

Henri Fayol, işletmelerde ticari, teknik, finansal, güvenlik, muhasebe ve yönetim faaliyetlerinin yapıldığına değinmiş, çalışmalarını yönetim faaliyetine yöneltmiş ve yönetim faaliyetlerini; a. Öngörme ve Planlama b. Örgütlenme c. Emir-Kumanda, Haberleşme ve Yürütme, d. Örgütsel birimlerin kendi aralarında ve üst yönetim ile uyum içinde çalışmalarını sağlama (Koordinasyon), e. Faaliyet sonuçlarını denetleme ve değerlendirme olarak açıklamıştır.

Fayol, çalışmaların belli bir düzen dahilinde yürütülebilmesi için disiplinin sağlanması; astlara görevleriyle ilgili kaynakları kullanma yetkisi ve bunlarla ilgili sorumluluk verilmesi; her astın sadece bir üstten emir alması ve ona raporlama yapmasına imkan verecek bir emir-kumanda ilişkisinin oluşturulması; her örgütte ortak amaçların oluşturulacağı bir yönetim tesis edilmesi; örgütün amaç ve çıkarlarını, çalışanların kendi şahsi amaç ve çıkarlarından daha üstün tutması; üstlerine saygılı olan ve itaat eden astlar için örgütte ödüllendirme sistemi kurulması; astlar arasında iş bölümü yapılarak uzmanlaşmanın sağlanması; yetki ve sorumlulukların dağıtımında gereken özenin gösterilmesi ve israfın önlenmesi; örgütteki üretim araçlarının etkin ve verimli bir şekilde çalışmasının sağlanması; örgütteki tüm personele objektif ve adil davranılması; örgütte tüm çalışanlar arasında birlik ve beraberlik bilincinin oluşturulması gerektiği tespitlerini yapmıştır.

2.1.1.2. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri

Geleneksel kamu yönetiminin dayandığı temel ilke ve düşünceler Eryılmaz tarafından (2010: 16-17) dört grupta ifade edilmiştir:

1. Geleneksel yönetim yapısı Weber'in öngördüğü ayrıntılı kuralların, katı hiyerarşinin, kariyerin, gayri şahsiliğin ve merkeziyetçiliğin belirlediği bürokrasi modelini esas almaktadır.

2. Kamusal mal ve hizmet üretiminde bürokrasi aracılığıyla devlet doğrudan görev almakta, birçok mal ve hizmetin hem üreticisi hem dağıtıcısı rolünü üstlenmektedir. Bu nedenle standartlar belirlenerek kamu görevlilerinin faaliyetleri ayrıntılı kurallara bağlanmakta, kurallara aşırı bağlılık beraberinde hizmet etme amacından ziyade kural ve normların katı uygulamasını getirmektedir.

3. Geleneksel yönetim anlayışında siyasi ve idari konular birbirinden ayrılmaktadır. Yönetim yani kamu yönetimi siyasilerce belirlenen politikaların uygulamasıyla sorumludur. Siyasi kurum ve yöneticilere mutlak anlamda itaat söz konusudur ve kamu kurumlarının denetimi merkeziyetçi, hiyerarşik bir nitelik arz etmektedir. Bu denetim de sadece yasal ve finansal kurallara uygunluğun denetlenmesi şeklinde olup, bürokrasinin içindeki bürokratik organlarca yerine getirilmektedir. Kurumların performans hedefleri, misyonları, maliyetleri, piyasa mekanizması önem verilen hususlar arasında bulunmamaktadır.

4. Son olarak ise geleneksel yönetime göre kamu yönetimi, yönetimin özel bir şeklidir. Profesyonel bir bürokrasi ve ömür boyu istihdam anlayışı mevcuttur.

Geleneksel yönetimin temel özellikleri, “büyük ve merkeziyetçi örgüt yapısı, katı hiyerarşik yapılanma, iş bölümü ve uzmanlaşma, biçimsellik ve kuralların yoğunluğu, mekaniklik, meslekleşme, gizlilik ve yeniliklere kapalılık, kamu yönetiminin yönetimin özel bir şekli olması”dır (Al, 2002: 47-60).

Geleneksel kamu yönetim anlayışında amaçlar siyasiler tarafından belirlenir, uygulama görevi ise siyasilerin denetimi altında bürokratlar tarafından yerine getirilir. GKY anlayışında durağan çevre ve merkeziyetçi planlama anlayışı vardır. Geleneksel anlayışta kararlar üst düzey yönetim tarafından alınır, kurum çalışanlarının ya da halkın karar süreçlerine katılımı temsildir. Dikey hiyerarşik, değişimin yavaş olduğu, mekanik, uzmanlaşmanın olduğu, bürokratik bir yönetim anlayışı hakimdir. GKY anlayışında yukarıdan aşağıya tek yönlü haberleşme sistemi mevcuttur. Bu yönetim anlayışında, resmi esaslara dayalı ilişkiler ön plandadır. Geleneksel anlayışta, işlerin istihdam güvencesine sahip memurlar ve işçiler vasıtasıyla görülmesi esastır. Bu yönetim anlayışında ödülün ziyade ceza esastır. Risk almayı ve inisiyatif kullanmayı özendirilmeyen bir yaklaşım hakimdir.

2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışına Yöneltilen Eleştiriler

Geleneksel anlayış, 20. yüzyılın ilk çeyreğinden 1970'li yıllarda petrol şoklarına bağlı olarak yaşanan ekonomik krize kadar büyük bir değişim olmadan devam etmiş, birçok ülkenin toplumsal, ekonomik ve yönetim kültürünün gelişmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu dönemin en belirgin özelliklerinden birisi bilindiği üzere, ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda Keynezyen refah devletinin egemen olmasıdır. Bu görüşe göre hükümetlerin ekonomik alandaki temel amacı tam istihdamı, fiyat istikrarını, ödemeler dengesini ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır (Zeytinoğlu 1996:129). Bu hedefleri gerçekleştirmek ise hükümetlerin aktif bir şekilde ekonomiye müdahalesini gerekli kılıyordu. Başka bir ifade ile liberal anlayışta “katlanılması zorunlu bir fena” olarak nitelendirilen devlet aygıtı, yeniden ekonominin yönetiminden birinci derecede sorumlu tutulmaya başlanmıştı. Öte yandan sosyal refah devleti anlayışı gereği, hükümetler geleneksel işlevlerinin yanında transfer harcamalarına büyük kaynaklar ayırdılar. Bu durumun doğal sonucu olarak kamu yönetimi

yapı ve işlev olarak çok genişlemiş, kamu harcamaları büyük ölçüde artmıştır. Bu büyüme ve müdahaleciliğin aşırı boyutlara varması devleti siyasal alanda sevimsizleştirdiği gibi kamu yönetimi alanında da kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur (Eryılmaz 1999:84).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında herhangi bir kamu hizmetinin sunumunda kamu kaynakları rahatlıkla kullanılabilirdiği halde, söz konusu kamu hizmetinin sunumunu gerçekleştiren birimlerin başarı ya da başarısızlıklarını ölçebilecek somut performans kriterleri bulunmamaktadır. Bu durum bu birimlerin başarı ya da başarısızlıklarının değerlendirilmesinde engel oluşturmuştur (Saran, 2004: 123).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının öngördüğü örgüt yapısında bürokratik ihtiyaçların ön planda tutulması; kamu örgütlerinin merkeziyetçi, aşırı istihdama neden olan, hantal, ast ve üst kademeler arasında iletişim kopukluğunun yaşandığı, görev yetki ve sorumlulukların birbirleri ile uyumlu ve dengeli olarak dağıtılmadığı bir yapılanmayı ortaya çıkarmıştır (Saran, 2004: 123).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin maliyetlerine ilişkin harcamaları kontrol etmekte başarılı olamamakta, hizmet kalitesinin artırılmasındaki etkinliği sağlayamamakta ve sıradan vatandaşların beklentilerini karşılayamamakla birlikte ulusal anlamda örgütlenmiş işgücüne oldukça fazla “güç” ve “etki” unsuru tanımaktadır. Bu durumun asıl sebebi ise, geleneksel kamu yönetimi anlayışında kamu kurumlarının hizmet sunumunda tekel rol oynaması ve bu kapsamda rekabeti göz ardı eden politikalara yönelmesidir (Dalay, 2001: 108).

Geleneksel bürokratik örgütlenme modelinde katılık ve değişmezlik nedeniyle esnek bir örgüt yapısı yoktur. İş bölümü ve uzmanlaşma nedeniyle departman ve kişi faaliyetleri bürokrasilerde kategorileştirilmiştir. Diğer departmanlar ve kişilerle iş birliği ve koordinasyon yok denecek kadar azdır (Dalay, 2001: 109).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında çalışanların kişisel gelişimleri göz ardı edilmekte ve çalışanlar belli bir yapıya uyum sağlamaya ve grup düşüncesine katılmaya sevk edilmektedir. Ayrıca geleneksel yönetim anlayışının, gözetim ve denetim sistemleri çağın gereklerine uymamakla birlikte; kendi birimleri arasındaki farklılıklardan ve

anlaşmazlıklardan kaynaklanan sorunların çözümü için yeterli araçlara sahip bulunmamaktadır (Özer, 2005: 64).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik bir diğer eleştiri ise; bu yönetim anlayışında çalışanların işlemlerinin yazılı kurallara ve belli prosedürlere bağlı olmasının, çalışanları fiziksel ve psikolojik anlamda baskı altına alması ve bu durumun da çalışanların işten ayrılma isteğinin ve kurum için bir değer taşımama inancının oluşmasına etki etmesine yöneliktir (Özer, 2005: 64).

Bürokratik kuralların katılığı, işlemlere ilişkin prosedürlerin fazlalığı, bürokratik kuralların karmaşıklığı ve birbiri ile çelişen özelliği bununla birlikte müşteri taleplerini görmezden gelen yaklaşımı da geleneksel kamu yönetimi anlayışının bürokratik örgütlenme modelinin diğer olumsuzlukları arasındadır (Eren, 1996: 23).

Geleneksel yönetim anlayışının bürokratik örgütlenme modelinde yenilikçi düşüncelere hiyerarşik yapılanmanın bir sonucu olarak engel olunur ya da bu tür yenilikçi düşünceler aslından çarpıtılır. Ayrıca bu modelde insan kaynakları çeşitli korkular nedeni ile tam kapasite ile kullanılmaz ve yeni teknolojilerin ve bilimcilerin kamu sektörüne girişinin özümsemesi zordur (Saran, 2004: 123).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında merkeziyetçi yapılanma, orta düzey yöneticiler ve vatandaşa en yakın kamu hizmeti sunan çalışanların karar verme yetkisini ve esnekliğini kısıtlamakta, bu durum da müşteri taleplerine cevap vermeyi zorlaştırmaktadır (Eren, 1996: 23).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, kamu çalışanları özel bir motivasyon aracına sahip değildir. Çalışanlar; sadece ücret, itibar ve güç gibi bireysel çıkarlarını maksimize etmeye yönelik motivasyon araçlarına sahiptir (Eren, 1996: 23).

Geleneksel yönetim anlayışının örgütlenme modeli; çevresel belirsizlik, etkileşim ve değişikliklere uyum konusunda çok yetersiz kalmakta; amaç saptama, karar verme ve yürütmeye ilişkin konularda ise sadece tepe yönetimini sorumlu tutarak gerçeklerden çok uzaklaşmaktadır (Eren, 1996: 24).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bürokratik örgüt mekanizması; üretimi ve verimliliği artıran, katma değer oluşturan ve dolayısıyla kalkınma hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerden ziyade kişisel çıkarları ön planda tutan, oy avcılığı, bölgecilik ve adam kayırma benzeri yolsuzlukları besleyen bir yapıyı beraberinde getirdiği noktasında eleştirilere uğramıştır (Saran, 2004: 124).

2.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Gelişimi ve Temel Vurguları

1980'ler ile 1990'lı yılların başlarında geleneksel yönetim(administration) modelinin yetersizliklerine bir tepki olarak, kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışı (management) ya da kısaca NPM olarak kısaltılan new public management doğmuştur.

Geleneksel yönetim anlayışına tepki ve alternatif olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı 1980'lerde ekonomik, sosyal ve idari sistemin yapı ve faaliyetlerindeki değişimi yeniden yorumlayan, yönlendiren, dönüştüren ve giderek hâkim olan bir paradigma haline gelmiştir(Bilgiç, 2003:36).

1980'li yıllarda gündeme gelen yeni kamu yönetim anlayışı, bu alanda yeni bir paradigma oluşturmaktadır. İşletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci hükümet, yeni kamu işletmeciliği gibi adlarla tanımlanan bu anlayış kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle iletişim ve teknolojiye gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve dolayısıyla ekonomik anlayışta meydana gelen değişiklikler sonucunda doğmuştur. Bu anlayışla süreç, sevk ve idare etmek olan "administration" anlayışından performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme "management" anlayışına doğru bir kaymanın olduğu" görülmektedir (Bilgiç, 2003:29).

Yirminci yüzyıl boyunca hâkim olan hiyerarşik, katı, bürokratik kamu yönetimi yerini giderek daha esnek ve pazar ekonomisine dayalı kamu yönetimine bırakmaya başlamıştır. Bu basit bir reform ya da işletme tarzındaki değişiklik değil, devletin toplumdaki rolünde ve devlet-vatandaş ilişkisinde önemli bir anlayış değişimini ifade etmektedir. Geleneksel (Weberyen) kamu yönetimi anlayışı teorik ve pratikte gözden düştükçe yeni kamu yönetimi kamu sektöründe yeni bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır(Bilgiç, 2003:25).

Osborne ve Gaebler'e göre, kamu yönetimi yeniden keşfedilme ihtiyacı içerisindedir. Onlara göre hükümet, piyasanın yapamayacağı birçok şeyi yapabilir. Ancak bürokrasi ne gereklidir ne de verimlidir. Dolayısıyla başka yöntemler hayata geçirilmelidir. *Girişimci hükümet(yönetim)* olarak adlandırdıkları yönetim anlayışında Osborne ve Gaebler şu hususlara değinmişlerdir;

- Hizmet sunan birimler arasında rekabeti geliştirirler.
- Kontrolü bürokrasiden topluma doğru kaydırmakla vatandaşı güçlendirirler.
- Dikkati sadece girdilere değil çıktılara da yoğunlaştırmak suretiyle performans ölçümüne imkân sağlarlar.
- Onları harekete geçiren kurallar değil, amaç ve vizyonlarıdır.
- Hizmetlerden yararlananları yeniden tanımlayarak onları müşteri olarak görürler ve onlara seçenek sunarlar.
- Ortaya çıkmadan önce sorunları önlerler.
- Sadece harcamaya değil, kazanmaya da gayret ederler.
- Katılımcı anlayışla otoriteyi desantralize ederler.
- Piyasa mekanizmasını bürokratik mekanizmaya tercih ederler.
- Toplumsal sorunları çözmek için sadece hizmet üretmek değil, tüm sektörler arasında (kamusal, özel ve gönüllü) katalizör olmak üzerinde yoğunlaşırlar. Onlara göre bu on ilke ile bürokratik yönetimlerin karşılaştıkları önemli sorunlar çözümlenebilir(Bilgiç, 2003:26).

1970'li yıllarda ortaya çıkan krizle başlayan süreçle birlikte 1980'li yıllarda devletin öncelikli olarak ekonomik alandaki rolü öne çıkmış, piyasa ekonomisi çerçevesinde örgütlenmiş bir devlet ve yönetim anlayışı gündeme gelmiştir. 1990'lı yıllarda bu tartışma zemini idari-siyasi alana doğru kaymış, küreselleşen dünyada etkin çalışan bir devlet örgütlenmesinin nasıl gerçekleştirileceği tartışmanın temel sorunsalını oluşturmuştur (Ökmen ve diğerleri, 2004: 36).

1970 ve 1980'li yıllarda ortaya çıkan neoliberal minimal devlet anlayışıyla temellenen yeni kamu yönetimi anlayışı, bu arayışların ve çabaların bir sonucu olarak oluşan bir yönetim stratejisidir. Burada dikkati çeken nokta, kamunun faaliyet alanının piyasa merkezli olarak yeniden tanımlanmasının yanında, kamunun faaliyet alanı içinde iş görme

yöntemleri ve biçimlerinin işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel sektör girişim katkılarıyla işletilmesidir (Ökmen ve diğerleri, 2004: 36).

Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda ülkelerin yönetimlerinin yeniden yapılandırılması hususunda “işletmecilik” anlayışı önem kazanmıştır. Kamu yönetimlerinin örgüt ve personel yapıları özel sektör işletmecilik anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmalıdır. Kamu sektöründe profesyonelleşme, yetki merkezçiliğine karşı yetki devri, örgüt kültürü, performans gibi konulara ağırlık vermektedir. Neo-Taylorizm² olarak da adlandırılan bu yaklaşım “girişimci yönetim, yeni insan kaynakları yönetimi, yönetimde mükemmellik” (Ömürgönülşen, 1997: 520) gibi bakış açılarına sahiptir.

Yeni kamu yönetimi anlayışından önce işlemlerin hukuka uygunluğu, hizmetlerin kalitesi ve vatandaşın memnuniyeti gibi mevzulardan daha önemli iken, YKY anlayışı ile *hukuksal rasyonelliğin yerini ekonomik rasyonellik almıştır.*

Hood (1991: 3), yeni kamu yönetimi yaklaşımının yükselişi ile bağlantılı olan dört yönetsel eğilimin altını çizmektedir:

1. Kamu harcamaları ve personeli açısından idarenin büyümesini yavaşlatma veya tersine çevirme yolunda yapılacak girişimler;
2. Hizmet sunumunda ‘yerellik’ üzerine artan vurgu ile, merkezi yönetim kuruluşlarında özelleştirme ve özelleştirme benzeri uygulamalara yönelme;
3. Bilgi teknolojisinde, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında, otomasyonun gelişmesi;
4. Kamu işletmeciliğinin politika dizaynı, karar alma şekilleri ve yönetimler arası iş birliği gibi genel konularına daha fazla odaklanan, daha uluslararası bir gündemin gelişmesi

² Örgüt kuramı ve klasik yönetim kuramına bağlı kalan “Taylorizm”den “neo-Taylorizm”e geçiş 1980 sonrasının yükselen bir eğilimidir. “Post-Fordist” rejime geçiş olarak da adlandırılan bu dönemde esnek üretim biçimleri yükselmiştir. Bu dönüşüm sonucunda devletin rolü de esnek üretim sistemini destekleyecek şekilde yeniden tanımlanmıştır. Amaç, küresel rekabet koşullarına kamu sektörlerinin işleyişlerini uyumlu hale getirmektir. 1990’lı yıllarda “mali” konulara odaklanan kamu işletmeciliği kuram ve uygulamasının “işletmecilik” ve “neo-Taylorizm” olarak adlandırılmasının en önemli nedenlerinden biri de, performans ölçme ve değerlendirme konuları üzerindeki artan vurgudur. (Gray ve Jenkins, 1995: 89)

YKY'nin gelişimini, öne çıkan nitelik ve trendler bağlamında üç aşamada ele alan Eryılmaz (2010: 22), birinci aşamayı; 1979 yılından itibaren 1980'li yılların ortalarına kadar devam eden, kamuda yasal-yapısal serbestleşme(deregülasyon), kamusal mal ve hizmetlerde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf önlemlerinin alınmasının, ikinci aşamayı; 1985 yılından itibaren artan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi ve 3E (Ekonomiklik-Economy, Etkinlik-Effectiveness ve Verimlilik-Efficiency) yaklaşımlarının, üçüncü aşamayı ise; 1990'lardan itibaren dikkat çeken kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş/müşteri odaklılık, yönetim, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve performans esaslı yönetim gibi temel değerlerin egemen olduğu politikaların oluşturduğunu ileri sürmektedir. Öte yandan özellikle üçüncü aşamanın kamu yönetiminde niteliği geliştirmeye dayalı açık uçlu bir süreç olduğunu ve bunun ülkeler açısından fark oluşturacak yönünü, her bir ülkenin veya idari birimin bu alanda gerçekleştireceği gelişme düzeyine bağlamıştır.

2.1.3.1. Yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran sebepler

Kamu yönetiminde yer alan dönüşümü yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışını ortaya çıkaran nedenleri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz (Ömürgönülşen, 2003:3; Yıldırım, 2009: 101).

- 1970'lerde yaşanan petrol krizleri ekonomik sorunlara ve bütçe açıklarına yol açmıştır. Devlet politikalarındaki plansızlıklar, kamu bürokrasisinde siyasallaşma eğilimi, kamu kaynaklarının kullanımında akılcı olmayan yaklaşımlar, verimsiz, ağır, kalitesiz, masraflı bir kamu hizmeti olarak halka yansımıştır. 2.Dünya Savaşından itibaren yükselişe geçen sosyal devlet, refah devletini öngören Keynezyen İktisat anlayışı, bu krizlerden sorumlu tutulmuştur. Batılı refah devletlerinin içine düştükleri mali kriz karşısında siyasal ve akademik çevreler hem daha "sınırlı bir devlet" hem de daha "ekonomik, etkin ve etkili" kamu hizmeti sunumunu sağlayabilecek kurum ve mekanizmaları içeren yönetsel yapı arayışına girmişlerdir.
- Özel sektör sürekli kendini yenilemiş ve geliştirmiş, sunduğu hizmetlerin çeşitliliğini ve kalitesini artırmıştır. Bu durum kamu yönetimini etkisi altına almış vatandaşların kamu yönetiminden talep ve beklentileri yükselmeye başlamış, kamu bürokrasisi bunları karşılamada yetersiz kalmıştır. Kamu hizmetinin kalitesi, hızı, etkinliği ve ihtiyaçların karşılanması konusunda şikâyetler artmıştır.

- Yeni sağ ideolojiler yükselişe geçmiş, özellikle Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere’de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri bir yapıya dönüştürülmesi süreci başlamıştır. Bu çerçevede verimliliğin ve etkinliğin artırılması için kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler gibi uygulamalar yaygınlaşmaya başlamıştır.
- Devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamalar yaygınlaşmaya başlamıştır.
- Yeni sağ ideolojinin yaygınlaşması konusunda Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) gibi uluslararası örgütler aktif siyaset uygulamışlardır.
- Bilgi iletişim teknolojilerinin değişim hızı artmıştır.
- 1980 sonrası dönemde demokratikleşme söylemleri, desantralizasyon eğilimi artmış, STK'lar ve yönetim anlayışı önem kazanmaya başlamış, küreselleşme tam anlamıyla hissedilir olmuştur.

Yukarıda saydığımız nedenleri daha ayrıntılı olarak başlıklar halinde ele almamız bu yeni yönetim paradigmasının ortaya çıkış nedenlerinin dayandığı siyasi, sosyal ve ekonomik zeminin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

2.1.3.1.1. Ekonomik nedenler

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışında 1970'li yılların ortalarından itibaren yaşanan ekonomik durgunluk ve mali krizler önemli bir rol oynamıştır. 18. ve 19. yüzyılların klasik liberal düşünce ve uygulamalarında devlet iktisadi ve mali kaynakları rasyonel kullanmayıp, israf eden ve katlanılması zorunlu bir fena olarak kabul edilmekte, sosyo-ekonomik sistem içerisinde minimum bir hacimde tutulması gerektiği savunulmaktaydı. Ancak 20. yüzyılın ilk yarısında dünyada yaşanan sosyal, politik ve ekonomik gelişmeler klasik liberal iktisat politikalarında önemli değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. I. ve II. Dünya Savaşlarının her alandaki büyük tahribatları, 1929 dünya ekonomik krizi ve krizden kurtuluş reçetesi olarak geliştirilen müdahaleci Keynezyen iktisat modelleri, liberal kapitalist sisteme alternatif olarak ortaya çıkan sosyalist kolektivist ekonomi modeli ve uygulaması, bütün bu sorunlar yumağı içerisinde gelişen “sosyal refah devleti” anlayışı ile kamu hizmetlerinin miktar ve hacim olarak artması v.b. gibi birçok faktör, ekonomiye devlet müdahalesinin artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, bu zaman dilimi içerisinde, kamu

sektörünün dünya ekonomilerindeki nispi payı ve ağırlığı özel sektöre oranla sürekli artış göstermiştir (Günaydın 2003:130).

1960'lar sonrasında dünya ekonomisinin içine girdiği kriz durumu, Weberian yönetim anlayışı, petrol fiyatlarının yükselmesi gibi durumlar 1970'lerde krizin etkisini artırmıştır. Böylece tüketicilerin bir yandan gelirleri azalırken, diğer yandan tasarrufa yönelmişlerdir. Böylece, enflasyon ve durgunluğun birlikte görüldüğü stagflasyon olgusu ortaya çıkmıştır.

1970'lerde yaşanan ekonomik kriz, özel sektörün daha etkin ve verimli olduğunu ortaya koymuş, krizin nedeninin Keynesyen refah devleti anlayışından kaynaklandığı ve bunun için devletin küçültülmesi ve piyasanın kendi kurallarına göre çalışmasının sağlanması gerektiği tespit edilmiştir.

Bu yaşananlar doğrultusunda ülkeler, karşılaşmış oldukları sorunları çözebilmek için yönetim yapılarını yeniden yapılandırmaya çalışmıştır. Kamunun da özel sektör gibi etkin ve verimli çalışabilmesi için, özel sektör yönetim uygulamalarının kamuda da uygulanması öngörülmüştür.

2.1.3.1.2. Sosyal nedenler

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişmeye başladığı döneme paralel olarak, teknolojik gelişmelerin de etkisi ile toplumun daha fazla sorgulayan, daha iyisini talep eden bir yapıya dönüşmesi ve bu toplum yapısının, kamusal mal ve hizmetlerin kalitesine yönelik beklentilerinin artması, kamu sektöründe değişim doğrultusunda bir baskı oluşturmuştur (Sözen, 2005: 51).

Vatandaşların bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve küreselleşmenin etkisiyle daha fazla bilgiye ulaşmaları, eğitim düzeylerinin, haklarını arama ve sorgulama imkanlarının artması yönündeki gelişmeler ile artık daha kaliteli hizmet talep eder hale gelmişlerdir. Vatandaşların bu taleplerini karşılamakta geleneksel yönetim anlayışı yetersiz hale gelmiş, bu da yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasını sağlamıştır.

2.1.3.1.3. Siyasal nedenler

Keynezyen refah devleti modeline tepki olarak ortaya çıkan Yeni Sağ politikaların, yeni kamu yönetimi anlayışına siyasi açıdan büyük etkisi olmuştur.

Yeni sağ ideolojinin doğuşu, devletin 20. yüzyılda aşırı büyüyüp bireysel ve toplumsal özgürlükleri kısıtlayıcı hâl almasından kaynaklanmaktadır. Sosyal, iktisadî, siyasal, yönetsel boyutlardan oluşan kapsamlı bir dönüşümü ifade eden yeni sağ ideoloji, kamusal alanın küçültülüp, özel kesimin yönetim anlayışıyla yeniden yapılandırılmasını öngörmüştür. Çünkü yeni sağcı düşünürler en iyi yönetimin özel sektör disipliniyle mümkün olabileceğini savunurlar (Aksoy, 1998: 4).

Yeni sağ; devletin küçültülmesine, piyasanın koşulsuz egemenliğine, özelleştirme ve deregülasyona vurgu yapmıştır. “Daha az devlet daha çok piyasa” görüşünün egemen olduğu dönemde piyasa iktisadî ve siyasal özgürlüklerin temeli olarak görülmüştür (Al, 2002: 121).

Yeni sağ, Friedrich von Hayek, Milton Friedman ve James Buchanan’ın görüşlerini yansıtan ve literatürde yeni liberalizm olarak adlandırılan siyasal akımı temsil etmektedir. Yeni Liberalizm’in, Klasik Liberalizm’den farkı devletin ekonomiye müdahalesini haklı görmesi ancak bunun mümkün olduğunca sınırlı ve istisnai olmasıdır. (Bozlağan, 2003: 291).

2.1.3.2. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri

Yeni kamu yönetimi anlayışının; açık ve saydam yönetim, hesap verebilirlik, katılımcı yönetim, yönetişim, stratejik yönetim, performans yönetimi, vatandaş merkezli yönetim, piyasa odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, esnek örgütsel yapılanma, kamusal hizmetlerde ve kaynakların kullanımında etkinlik, verimlilik ve kalite, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı ve rekabetin artırılması gibi ilkeleri benimsediği görülmektedir (Kutlu, 2003: 105; Yayman, 2008: 295). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek şeklinde ifade edilen klasik yönetim anlayışından, önceden belirlenmiş hedefler, strateji, vizyon, performans ölçme, kıt kaynakları etkin ve verimli bir biçimde kullanan esnek yapılı örgütlenme ve etkin insan kaynakları yönetimi şeklinde tanımlanan işletme yönetimine doğru bir geçişin yaşandığı

görülmektedir (Bilgiç, 2003: 28). Bu durum kamu yönetiminde, daha hızlı karar alma ve hareket etme amacıyla daha dinamik bir yönetim yapılanması oluşturma gibi süreçleri hayata geçirmektedir (Özer, 2005: 200). Bu çerçevede kamu yönetimi alanında yapılan reformlarla, özel ve kamu sektörü arasında geriye dönüşü pek mümkün olmayan bir ortaklık ve iş birliği ortaya çıkmaktadır (Kapucu, 2012: 33).

Kamu yönetimi alanında gerçekleşen bu değişimi, basit bir idari yapılanma ya da yönetim modelinde kısmi bir değişim şeklinde açıklamak mümkün değildir. Çünkü yeni kamu yönetimi anlayışı; devletin örgütsel yapılanmasında, işleyişinde, faaliyet alanlarında, kamusal hizmetlerin üretilmesinde ve dağıtılmasında, çalışanların rollerinde ve statülerinde, kararların alınmasında, kamu politikalarının oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde önemli değişimler meydana getirmektedir. Ayrıca devlet ile toplum, hükümet ile vatandaşlar, devlet ile piyasa ve siyaset ile yönetim arasındaki ilişkilerde de olumlu yönde bir dönüşüm ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetimi alanında kapsamlı, radikal ve tarihsel bir dönüşümün yaşandığını söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2011: 15; Lynn, 2006: 3; Yayman, 2008: 258; Ömürgönülşen, 2003: 21).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel değerlerini irdelerken, yönetimi inisiyatif haklarını kullanabilen kişilerin oluşturduğu, performans standartlarının belirgin olduğu, çıktı kontrollerinin yapıldığı, rekabetin gerçekleştiği, yetki devrinin olduğu, birimlerin birbirinden ayrıştığı, müşteri odaklı ve özel sektör tekniklerinin kullanıldığı bir yapı ile karşılaşılmaktadır (Christensen & Laegreid, 2002: 269). YKY anlayışı getirdiği değerlerin yanı sıra vizyon ve misyonun belirlenmesini, kuralların faaliyetler ile yer değiştirmesini, bütçelerin sonuç odaklı olmasını, idari çözüm değil çözümün piyasa araştırması ile yapılarak başarı ve performansın müşteri memnuniyeti ile ölçülmesini, devlet odağına ilk olarak insanın konmasını ifade eder (Thompson, 1994: 169).

Osborne ve Gaebler “kürek çeken devletten dümen tutan devlet”e geçişi amaçlayan YKY ile kamunun yüklenmesi gereken yeni rolleri şu şekilde özetlemiştir:

- Devlet, bizzat mal ve hizmet üretmek yerine bunları üretenlere altyapı hazırlamalı ve onlar arasında rekabetin geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almalıdır.
- Vatandaşların yönetime ve karar alma süreçlerine katılımı sağlanmalı, bürokrasi vatandaş denetimine açılmalıdır.

- Kamusal faaliyetlerde girdilerden çok çıktılara önem verilmeli, performans göz önünde bulundurulmalıdır.
- Kamunun işleyişinde, kurallara uymaktan çok hedeflerin ve misyonun gerçekleştirilmesi esas kılınmalı, kamu yöneticileri kaynak tüketen değil üreten ve girişimci ruhlu kişiler haline getirilmelidir.
- Kurumların vatandaşı müşteri olarak görmesi sağlanmalı, onlara farklı seçenekler sunulmalı, sadece para harcamaya değil para kazanmaya da yönelmeleri temin edilmelidir.
- Bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizması benimsenmelidir.
- Kamu, hizmet sunumunda tekel değil, özel ve gönüllü kuruluşların da bu hizmetlerin sunumuna katılmalarını sağlamak için katalizör görevi yapmalıdır.
- Yönetimde, sorun çıktıktan sonra çözmeye çalışmak yerine sorun ortaya çıkmadan çözüme esas olmalıdır (Hood, 1991: 4-5; Eryılmaz, 2003:27; Osborne ve Geabler, 1992: 1-50).

2.1.3.2.1. Yönetime Katılım

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel öğelerinden biri katılımcı bir yönetim mekanizması oluşturabilmek ve bu mekanizmayı harekete geçirerek etkin kılabilme. Çünkü katılımcı yönetim anlayışı, karar alma sürecinde halkın rolünün artırılmasında ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir unsur olarak görülmektedir (Polat, 2003: 84). Katılımcılık yaklaşımının temelinde vatandaşların kendilerini ilgilendiren kararların alınma sürecinde yer almaları gerektiği inancı yer almaktadır.

Bireylerin çeşitli yol ve yöntemlerle kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının karar ve uygulamalarını etkilemelerine ve bunların sorumluluğunu bir ölçüde üstlenmelerine olanak sağlayan katılım olgusunun yararları şu şekilde sıralanabilir:

1. Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirir. Bu şekilde yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkin bir biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler.
2. Katılım, bireylerin sosyalleştirilmeleri sürecinin etkin yollarından birisidir. Katılım mekanizması aracılığıyla toplumsal bütünleşme kolaylaşmakta ve kollektif kararların alınabilmesi ve toplumsal görüş birliğine ulaşılması,

bireylerde aidiyet duygusunun ve topluluk üyeleri arasında sevgi, anlayış, hoşgörü ve eşitlik duygularının gelişmesine yardımcı olarak ortak değerlerin oluşması sağlanabilmektedir.

3. Katılım, kurumların yurttaşlara duyarlı, insana dönük nitelikler kazanmasına yardımcı olmaktadır.
4. Yurttaşların planlama, karar verme ve uygulama süreçlerine yaptıkları katkılar bu süreçlerin yerel koşullara ve yurttaşların gereksinim, istek ve beklentileri ile uyumlu olmasına yardımcı olmaktadır (Yalçındağ, 1996: 129-130).

Yeni yönetim anlayışının katılımcılık mekanizmasına ilişkin öne sürdüğü örgüt içi yaklaşımı geleneksel yönetim anlayışından oldukça farklıdır. Bu farklılık şu şekilde açıklanabilir (Bozlağan, 2008: 4-10):

“Geleneksel kamu yönetimi anlayışında amaç ve hedefler siyasetçiler tarafından belirlenir, uygulama ise siyasetçilerin gözetimi altında bürokratlar tarafından gerçekleştirilir. Yeni kamu yönetiminde ise amaç ve hedefler; siyasetçiler ve bürokratlar tarafından, sahip oldukları sorumluluk ve ilgi düzeyi ile orantılı olarak belirlenir. Amaç ve hedef belirleme sürecine, örgütün her düzeyindeki çalışanın, konumunun gerektirdiği ölçüde katılımı öngörülür. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi anlayışında karar alma süreci bütünüyle üst düzey yöneticilere bırakılmış, bununla birlikte orta ve ilk kademe yöneticiler ile kurum çalışanlarının ve yerel halkın karar alma süreçlerine katılımları sembolik düzeydedir. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise karar alma süreci üst düzey yöneticilerin gözetiminde katılımcı bir şekilde işler. Orta ve ilk kademe yöneticiler ile kurum çalışanları ve yerel halk kurumsal yapının paydaşları olarak konumlarının gerektirdiği ölçüde ve etkinlikte karar alma sürecine katılırlar.”

1980’lerin başından beri yaşanmakta olan çok yönlü değişim sonucunda sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletlerden küreselleşmiş dünyaya, modernizmden postmodernizme geçilirken devlet birey ilişkisi de değişmiş, yönetim kavramı yerine yönetişim kavramı kullanılmaya başlanmıştır (DPT-ÖİK, 2000: 10).

Yönetime katılma ya da yönetişim; ülkelerin demokratikleşme düzeyi ve sivil toplum örgütlerinin gelişmişlikleriyle ilişkilidir. Kavram; geleneksel, bürokratik, hiyerarşik ve bugüne kadar iyi sonuçlar vermemiş yönetim anlayışının yerine sivil toplum örgütlerini benimseyerek katılımcılığa teşvik eden, şeffaflık, yetki devri ve yerinden yönetimi esas alan, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yolları üretebilen yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Aykaç, 1996: 18).

2.1.3.2.2. Vatandaş odaklı yönetim

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının tekelci hizmet sunum modeli ve vatandaş taleplerini yeterince dikkate almayan tutumu, bu anlayışa yöneltilen eleştirilerin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Vatandaşlar, artık kamu hizmetlerine yönelik olarak hem daha fazlasını talep etmekte hem de tercih özgürlüğünün olduğu bir yapıyı arzulamaktadırlar. Bilgi çağında kamu hizmeti anlayışının felsefi özünü oluşturan müşteri odaklılık; küreselleşme ile ortaya çıkan girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler çerçevesinde yeniden yapılandırma arayışlarının bir sonucudur (Saran, 2001: 43).

Yeni yönetim anlayışı hizmet sunum sürecini müşterilerin taleplerine daha cevap verebilir hale getirmek için müşteri odaklı yönetim anlayışını benimsemiştir (Varol, 2009: 68).

Bu anlayış, müşterilerin hizmet kalitesine ilişkin fikir ve algılamalarını ortaya koyan önemli bir unsur olarak görülmekte ve hizmet sunum sürecinde görülen aksaklıkların tekrarlanmamasını sağlayan bir yapıyı ortaya çıkarmaya yönelik bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir (Yüksel, 2004: 18). Bu anlayışla birlikte vatandaşın rolü de kamu hizmetlerinin kalitesini, zamanında sunulup sunulmamasını, sunulmuş biçimini ve verimliliğini denetlemek şeklinde değişmiştir. Bu kapsamda vatandaşlar geleneksel yaklaşımdan farklı olarak edilgen konumdan etken konuma geçmiştir (Eren, 2003: 66).

YKY’de vatandaş bir tüketici olarak görülür ve vergi ödeyen vatandaşa saygı gösterilir (Kızılcık, 2003:185,187). Yönetim katılımcı bir anlayışa sahiptir ve vatandaşlar kendilerini ilgilendiren kararların alınmasında sürece dahil olarak aktif rol oynarlar.

2.1.3.2.3. Yerinden yönetim

YKY kapsamında gerçekleştirilen reformlarda kamu politikalarının uygulanmasındaki yetki ve sorumlulukların kaynakla birlikte merkezi yönetimden yerel yönetimlere, özerk kurumlara, özel sektöre, taşraya ya da örgüt içinde daha alt kademelere aktarılması uygulaması tüm dünyada en sık rastlanan uygulamalardır (Özer,2005:247). Yerinden yönetim ya da sübsidiarite olarak da bilinen bu yaklaşımda, hizmetin hizmetten yararlananlara en yakın olan yönetime verilmesi esastır. Hizmetin halka en yakın yönetim

tarafından sunulması, halkın kendisini ilgilendiren kararların alınmasına katılımına imkân tanır, kamuoyu denetimini güçlendirir ve etkin ve kaliteli hizmet sunulmasına imkan tanır.

Yetki ve sorumluluğun devredildiği kuruluşlar faaliyetlerini merkezin belirlediği sınırlar çerçevesinde yürütmekte, “kürek çekmek değil dümen tutmak” felsefesi doğrultusunda hareket edilmiş olmaktadır (Özer, 2005: 247).

2.1.3.2.4. Yetki devri

Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde desantralizasyon kavramı özellikle 1980’lerden sonra oldukça popüler hale gelmiştir. Desantralizasyon kavramı; merkezi yönetimin planlama, yönetim, kaynakların toplanması ve tahsisine ilişkin sorumluluklarını taşra kuruluşlarına, yarı özerk kamu kurumu veya şirketlere, bölgesel ve fonksiyonel otoritelere, kamu kurumu olmayan özel ve gönüllü organizasyonlara devredilmesi olarak tanımlanabilir (Agrawal vd, 1998: 14).

Desantralizasyonun yeni yönetim anlayışı açısından siyasi yönünden çok idari yönü öne çıkmaktadır (Sözen, 2005:79). Osborne ve Gaebler’a (1992:250) göre desantralize olmuş kurumlar; çalışanların verimliliğini artırmak ve çalışanların problemlerin çözümüne yönelik sorumluluklarını güçlendirmek amacıyla yetkilendirilmelerini öngörür. Bu kurumlar aynı zamanda daha esnek olup, değişen koşullara daha kolay adapte olur ve müşterilerin taleplerine daha çabuk cevap verirler. Ayrıca desantralize olmuş kurumlar sorunları daha iyi bildiklerinden en uygun çözümü üretir ve etkin bir yapı oluştururlar.

Yeni kamu yönetimi anlayışı sürecinde desantralizasyon politikası (Keleş, 2000:15-16);

- Vatandaşların değer verdiği kamu hizmetlerinin kaliteli bir biçimde sunulmasını bir araç olarak görür.
- Özellikle merkezi yönetimin kontrolünü azaltarak yönetsel özerkliği artırır.
- Performansın belirlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesinde bir araçtır.
- Yöneticilerin performans hedeflerine ulaşabilmesi için gerekli beşerî ve teknolojik araçların tedarik edilmesinde bir yöntemdir.

- Kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetçi mekanizmanın daha etkin kullanılmasını sağlar.
- Vatandaşların; karar alma, planlama ve yönetimi geliştirme süreçlerine katılımlarının artırılması yolu ile güçlendirilmesini sağlar.
- Yönetişim mekanizmasının işlerliğinin artırılması ile ekonomik ve yönetsel verimliliğin artırılmasında bir araçtır.

Yeni yönetim anlayışının uygulamalarına yönetimin desantralize edilme sürecinde örgüt yapısı açısından bakıldığında anahtar eğilimin çok büyük ve tek parça görünümünde olan kamu bürokrasisinin küçültülmesi, görev ve yetkilerinin sözleşme ile kamu birimleri dışına verilmesi ve bu küçülme neticesinde kamu kurumları içerisinde daha özerk işletme birimlerinin veya uygulayıcı birimler (executive agencies)'in oluşturulduğu yönündedir. Bu tür birimlerin oluşturulmasındaki asıl sebep, büyük kamu sektöründe daha girişimci, etkin, verimli ve duyarlı bir yapının oluşturulma isteğidir (Larbi, 2006: 31).

2.1.3.2.5. Saydamlık ve hesap verebilirlik

Yeni kamu yönetimi anlayışında önemle vurgulanan kavramlardan biri kamu yönetiminde saydamlık kavramıdır. Nitekim geleneksel kamu yönetimi anlayışının saydamlık kavramına yönelik tutumu bireylerin kamu kurumlarına olan güvenlerinin azalmasında önemli bir faktördür. Bu nedenle yeni yönetim anlayışı, saydamlık kavramının yönetim yaklaşımının kilit kavramlarından biri olduğunu ileri sürmektedir. Yeni yönetim anlayışına göre saydam bir yönetim anlayışını tesis etmek demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacak, etkin ve verimli bir kamu sektörünün oluşmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca saydam bir yönetim anlayışının tesis edilmesi, hem hesap verebilirlik mekanizmasının işlerliğini artıracak hem de vatandaşların kamu kurumlarının işlemlerine yönelik doğru olarak bilgilendirilmelerini sağlayacaktır (Polat, 2003: 66).

Bu kapsamda yeni yönetim anlayışı, saydamlık için;

1. Görev, yetki ve sorumlulukların açıkça tanımlanmasını,
2. Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanması aracılığı ile kamuya açık ve ulaşılabilir olmasını,

3. Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olmasını,
4. Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olmasını öngörmektedir (Polat, 2003: 67).

Hesapverebilirlik ise kısaca bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması, bunun dışında “performansın açıklanabilmesi”, bir kimsenin sorumluluklarını ne gibi yollarla ya da nasıl yerine getirdiğini açıklaması, ortaya koyması veya ispat etmesi zorunluluğu olarak tanımlanmıştır (Balcı, 2003: 116). Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin iyi gitmediğinin sorgulanmasıdır. Dolayısı ile hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, tarafsızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluğu devredene, sorumluluklarının öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğinin tespit edilmesine olanak sağlamaktadır (Polat, 2003: 71).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kamu kesiminde piyasa temelli yaklaşımların benimsenmesi kamu yönetiminde var olan geleneksel hesap verme sorumluluğunun sorgulanmasına yol açmıştır. Bundan dolayı yeni kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu vatandaş odaklı, piyasa temelli, müşteri memnuniyeti üzerine kurulmuştur. Başka bir ifade ile girdi ve süreç odaklılıktan sonuç temelli hesapverebilirliğe geçilmesi söz konusu olmuştur.

Yeni kamu yönetimi anlayışında hesapverebilirliği sağlayan araçlar şöyle tanımlanmıştır (Samsun, 2003: 19):

- İç kontrol sisteminin devam ettirilmesi ve belirli aralıklarla gözden geçirilmesi,
- İç denetim yoluyla düzenli izleme,
- Belirli aralıklarla, şeffaf ve açık bir mali raporlama ve gözden geçirme ve
- Bağımsız bir denetim komitesi tarafından denetim yapılması.

Yeni yaklaşımın üzerinde önemle durduğu hesap verme türlerinden birisi yönetsel hesapverebilirliktir. Böylece yöneticiler sonuçlardan sorumlu tutulurken aynı zamanda da

bürokrasinin vatandaşlar tarafından denetimine imkân verecek mekanizmalar geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda kamu hizmetlerinden istifade eden vatandaşların müşteri olarak algılanması ve onların karar verme süreçlerine katılımlarının sağlanması, bilgiye ulaşma yollarını kolaylaştıracak düzenlemelerin yapılması şiddetle tavsiye edilmiştir. Görüldüğü üzere yeni yönetim anlayışı ile hesapverebilirlik açısından, politik hesapverebilirliğin yanına yönetsel hesapverebilirlik de eklenmiştir. Böylece enformasyon teknolojisinde yaşanan hızlı gelişmeler, performans ölçümüne dayalı yeni yöntemlerin geliştirilmesi ile sadece siyasiler değil kamu görevlileri de yaptıkları işten ve ulaştıkları sonuçtan sorumlu tutulmaya başlanmıştır. Ancak kamu yöneticilerini sonuçlardan sorumlu tutmak için onlara yönetme serbestisi verilmesi, idareci (administrator) değil yönetici (manager) olmaları sağlanmaları gerektiği üzerinde durulmuştur. Kural ve düzenlemelere odaklanmak yerine amaçlara ulaşmak, cevapverebilirliğin artırılması ve kaynakların etkili ve etken bir biçimde kullanılması hedeflenmiştir (Balcı 2003:124). Başka bir ifade ile siyasal sorumluluğa atfedilen önem azalmış, daha doğru bir deyimle biçim değiştirmiş, hiyerarşik denetimin yerini performansa dayalı denetim almıştır (Sözen, 2005: 91).

2.1.3.2.6. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması

Küreselleşen dünyada yeni teknolojilerin gelişmesi ve rekabetin artması, müşteri tercihlerinin çok daha fazla dikkate alınmasına neden olmuş ve bu durum, özel sektörün üretim, yönetim ve personele ilişkin politikalarını gözden geçirmesini, sorunlu alanların günün şartlarına göre yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Bu noktada özel sektörün yaşadığı en önemli değişim, üretim biçiminde kendini göstermiş ve sanayi toplumunun üretim biçimi olan Fordizmden vazgeçilerek, Post-Fordist bir üretim biçimine geçilmiştir. Post-Fordizm ile fabrikalar, otomasyon temelinde yeniden örgütlenmiş, emeğin yerini, bilgi işçiliği almıştır. Kendi alanında uzman olan, uzmanlığını ve sahip olduğu bilgisini pazarlayan vasıflı işçilerle, vasıfsız ve emek gücüyle çalışan işçiler yer değiştirmiştir. Bu dönüşüm, firmaların, merkeziyetçilikten vazgeçerek ademi merkeziyetçiliğe daha fazla önem vermesine, dikey hiyerarşik yapılanmaların yerine esnek yapılanmalara öncelik tanımlarına, yukarıdan aşağıya haberleşme yerine, karşılıklı ve çoklu haberleşme kanallarını kullanmalarına ve girdilerden ziyade kaliteyi, yeniliği ve müşteri memnuniyetini daha fazla ön planda tutmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2011: 46; Al, 2002: 126-127). Üretim biçiminde yaşanan bu değişim, gerçekte bireyin ve bireyin

tercihlerinin daha fazla ön plana çıkmaya başladığını ve üretilecek ürünlerin belirlenmesinde temel etken haline geldiğini de net bir biçimde göstermektedir.

Özel sektörde yaşanan bu değişim ve yeni uygulamaların olumlu sonuçları, kamu sektörünün yönetim anlayışının daha fazla eleştirilmesine neden olmuş ve özel sektör yönetim ilkelerinin kamu yönetimi alanında da uygulanabileceğine ilişkin görüşlerin güçlenmesini sağlamıştır. Bu bağlamda ulusal ve uluslararası düzeyde değişen rekabet koşullarına ayak uyduramayan, vatandaşların tercihlerini dikkate almayan, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde devletin önceliğini benimseyen geleneksel kamu yönetimi modeli yerini, yeni bir yönetim anlayışına bırakmak zorunda kalmıştır. Bu dönemde ön plana çıkan “yönetim, yönetimdir” düşüncesi, özel yönetim ilkelerinin kamu yönetimi alanında uygulanmasını hızlandırmış ve yeni kamu yönetimi reformlarının şekillenmesinde büyük ölçüde etkili olmuştur. Bu değişim ve dönüşüm sürecinde kamu sektörü ile özel sektör arasındaki keskin sınırlar yumuşatılmış, devletlerin büyümesi ve müdahaleciliği nedeniyle ortaya çıkan verimsizlik, etkinsizlik, kırtasiyecilik ve hantallık gibi olumsuzluklardaki artış, bazı kamusal hizmetlerin üretilmesinde ve sunumunda özel sektörden yararlanmayı gerekli kılmıştır (Eryılmaz, 2011: 46).

YKY ile kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizması kuralları esas alınmaya başlanmış, önceleri kamu-özel sektör arasındaki sınıra daha fazla dikkat edilirken, yeni dönemde iki sektör arasındaki ilişkiler daha fazla gelişmiştir. Kamuda özel sektördeki esnek yönetim anlayışı benimsenmeye, geleneksel kamu yönetiminin katı ve kuralcı yapısının yerini esnek yönetim anlayışı almaya (Hughes, 1994: 260), özel sektör kuruluşlarıyla kamu kuruluşlarının yönetim anlayışları benzeşmeye başlamıştır (Haktankaçmaz, 2009: 71).

Bu gelişmeler sonucunda daha ucuz, etkili, verimli, akılcı ve kaliteli kamu hizmeti üretilmesi ve üretilen bu kaliteli hizmetin daha geniş kitlelere ulaştırılması imkânı doğmuştur (Aykaç, 2002: 8).

2.1.3.2.7. Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve örgüt yapısında değişim

Yeni kamu yönetimi anlayışında personel politikası geleneksel kamu yönetimi anlayışından oldukça farklıdır. Bu farklılıklar şu şekilde sıralanabilir:

1. Temel değer ve ilkelerin değişimini gösteren bir kavramsallaştırma ön plana çıkmaktadır. “Personel yönetimi” yerine “insan kaynakları yönetimi” kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Performansa dayalı ücret, performans sözleşmeleri, performans değerlendirme gibi performansla ilgili kavramlar yaygınlık kazanmıştır. Bu durum da sonuç odaklı yönetim anlayışının doğal bir sonucudur.

2. Kamu işçi sendikalarının gücünde önemli ölçüde azalma gerçekleşmiştir. Bu durum; yeni sağ düşünceye göre kamu görevlilerinin verimsiz ve etkisiz olması, hizmet gereksinimlerinden çok kendi ihtiyaçları ile ilişkili olması görüşüyle ilgilidir. Yeni sağ anlayışa göre; ücretlerin belirlenmesinde, değişen ekonomik koşullara ayak uydurmasındaki güçlüklerde, işe alma ve işten çıkarma gibi çalışma ilişkileriyle ilgili uygulamalarda sendikaların ağırlıklı bir etkiye sahip olması üretim maliyetlerini gereksiz yere yükselmektedir. Bu nedenle yeni sağ, sendikal faaliyet alanının sınırlandırılması ve kontrol edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Ücretlerin ulusal düzeyde belirlenmesi yerine bireysel sözleşmelere önem verilerek sendikaların ve çalışanların bu kapsamdaki gücünün zayıflatılması amaçlanmıştır.

3. Yeni yönetim anlayışı ile sektörler arası ve kurumlar arası yatay geçişlere imkân sağlanmıştır. Bu ise geleneksel yönetim anlayışının, üst düzey kadrolara dışarıdan atama yapılmamasına, dolayısı ile genç ve yetenekli kişilerin bu kadrolara gelmesini engelleyici ve tembelliği özendirildiği yaklaşımına karşı öne sürülmüş bir düşüncedir.

4. İnsan kaynakları yönetimi ile ilgili yetkilerin merkezi yönetimden uygulayıcı birimlere devredilerek kamu örgütlerine insan kaynakları yönetiminde esneklik sağlanması amaçlanmaktadır. Bu esneklikle birlikte personel rejimi merkeziyetçi olmaktan uzaklaştırılmaktadır.

5. Ücretlendirmenin merkezi sistemle belirlenmesine karşı çıkmıştır. Ücretlerin merkezden belirlenmesi, yüksek performansın ödüllendirilmesi ve performansı yetersiz olanlara karşı caydırıcı yöntemlerin geliştirilmesi esnekliğini sağlamamaktadır.

6. Yeni kamu yönetimi anlayışının oldukça farklı ve kapsamlı reformları içermesi, kamu örgütlerinin kültüründe radikal değişimleri gerekli kılmakta; değişimi gerçekleştirmek, çalışanlara istenen yeni davranış ve tutumları kazandırmak için hizmet-içi

eğitimler yaygınlık ve önem kazanmaktadır. Yeni kamu yönetimi reformları ile yöneticilerin rolünde ciddi değişimler gerçekleştiği ve idarecilikten yöneticiliğe geçildiği için yeni roller, yeni beceriler gerekli olmuştur. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışında yönetim bilgi sistemlerinin ve bilişim teknolojilerinin kullanımına ağırlık verilmektedir. Tüm bunlar hizmet içi eğitimin personel sistemi içerisindeki önemini artırmıştır.

7. Kamu personel sistemi esnek bir yapıya dönüşerek giderek özel sektör personel sistemine benzemektedir. Bu benzeşme daha çok devlet memurlarının sahip oldukları ömür boyu iş garantisi gibi ayrıcalıkların azaltılması ile yakından ilgilidir (Sözen, 2005: 105-110).

Esnek istihdam modelinin amacı; insan kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlamak, örgütü değişimlere daha çabuk adapte edebilecek bir pozisyonda tutmak, yenilikçi değişimlere hazır olmak ve özellikle bilgi teknolojileri alanındaki yeni gereksinimleri karşılamaktır (Kubalı, 1999: 8). Köseoğlu'na (2005: 52) göre esnek istihdam modeli özel sektörden kamu sektörüne uyarlanan bir istihdam politikasıdır. Bu politikalarla geleneksel kamu yönetimi anlayışının asli statüsünü oluşturan memur yerine istisnai pozisyon ve statüleri hukuksal, siyasal ve mali yönlerden desteklenerek rejimin parçalı hale gelmesi tesis edilmiştir. Ayrıca bu model kamu sektöründeki rutin işleri memurluk statüsünden çıkararak sayısal esneklik ve buna paralel olarak da işlevsel esneklik sağlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre devletin daha etkin, verimli ve iktisadi çalışması için personel sayısının azaltılması gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin küçültülmesi ve buna bağlı olarak personel sayısının azaltılması boyutunu iki kaynaktan beslenerek gerçekleştirme amacındadır. Bunlardan ilki devletçe görülen hizmetlerin kamu mekanizmaları dışına çıkarılması, diğeri ise kamu hizmetlerinin devlet sorumluluğunda olmakla birlikte piyasa mekanizması işleyişi içerisinde özel sektöre gördürülmesidir (Köseoğlu, 2005: 64).

Yeni kamu yönetimi anlayışı istihdam sisteminde dönüşümü, bir yandan var olan öğeleri korurken, diğer yandan alternatif yapılar oluşturarak gerçekleştirmektedir. Bu unsurlardan biri de kadro ve onu parçalı hale getiren norm kadro sistemidir. Bu uygulama ile kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duydukları kadronun nitelik ve sayı bakımından tespit edilerek daha verimli ve daha etkin hale getirileceği belirtilmektedir. Norm kadro

uygulanması ile uygun teşkilat yapısı ve buna uygun nitelik ve sayıda personelin belirlenmesi sağlanmaktadır (Köseoğlu, 2005: 57).

Personel politikasında son dönemde yeni yönetim anlayışının uzantısı olarak dikkat çeken bir diğer husus da hizmetin nitelikli personel eliyle gördürülmesi amacıyla kariyer uzmanlık kadrolarının oluşturulmasıdır. Bu kapsamda geleneksel organizasyon yapı içerisine alınamayacak şekilde politika üretme, uygulamayı yönlendirme, proje ve fikir üretme ve karar vermeye yetkili otoriteye bağımsız önerme yapmayı gerekli kılan görev alanlarında memur, şef gibi personel çeşitliliği kaldırılarak kariyer uzmanlığına önem verilmiştir (Varol, 2009: 4).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışında, geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki örgüt yapısı da değişime uğramıştır.

Geleneksel yönetim anlayışında örgüt yapısı; çok kademeli, departmanlaşma eğilimli, örgütsel değişimin yavaş gerçekleştiği, geniş hacimli, mekanik-bürokratik bir yapıda iken yeni kamu yönetimi anlayışının örgüt yapısı; dar merkez, basık ve geniş çevre düşüncesine dayanmaktadır. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışında örgüt yapısı az kademeli, departman sayısının az olduğu, örgütsel değişime elverişli, esnek organik bir yapıdadır (Bozlağan, 2008: 4-10).

Yeni yönetim anlayışının yatay örgütlenme modeli ile kademeler arasında iletişim hızlanmakta, değişen şartlara ve sorunlara hızlı bir şekilde uyum sağlanarak çözüm üretilebilmektedir. Yatay organizasyon ve getirdiği bürokrasi modelinde çalışanlar açısından işin nasıl yapıldığı değil, neden yapıldığı önemli kabul edilmektedir (Varol, 2009: 6). Hiyerarşik yapıda kademe sayısının azaltılması modern yönetim anlayışının da kabullerinden biri olmuştur. Çünkü modern yönetim anlayışında hiyerarşik kademe sayısı arttıkça hizmet kalitesine yönelik örgütsel hassasiyet üst yönetim ile alt düzeydeki üretim birimleri arasındaki artan iletişim yoğunluğu nedeni ile azalma göstermektedir. Çok kademeli hiyerarşik yönetim yapısı, örgütlerde vatandaş (müşteri) taleplerinin karşılanması konusunda da sorunlara neden olmaktadır. Ayrıca bu yapıdaki örgütler, prosedürlerin ve işlem maliyetlerinin artmasına neden olarak hem zaman hem de kaynak israfına neden olabilmektedir (Durna ve Eren, 2002: 51).

2.1.3.2.8. Stratejik yönetim ve stratejik planlama yaklaşımı

Yeni kamu yönetimi ile kamu kurumları bakımından ön plana çıkmaya başlayan diğer bir yönetim biçimi ise stratejik yönetimdir.

Strateji hem örgütsel süreçleri hem de seçilen uzun vadeli planları açıklamak için kullanılan bir kavramdır. Yönetim biliminde strateji kavramından, stratejik yönetim ve stratejik planlama olmak üzere iki temel kavram geliştirilmiştir (Eren ve Çalık, 2007: 223).

Stratejik yönetim, örgütün bütünü ile ilgili yaşamsal öneme sahip, büyük ve sürekli sorunlar ve fırsatlar ile ilgili planları oluşturmakla uğraşır. Yani örgütün tümü için büyük önem taşıyan sorunlar, fırsat ve tehditler stratejiktir ve bunlarla ilgili yapılan analizler, planlar, uygulamaların tamamı da stratejik yönetim olmaktadır. Diğer bir ifade ile stratejik yönetim, strateji belirlemek amacıyla izlenen süreçtir (Özgür, 2004: 210-211).

Stratejik planlama ise, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder (DPT, 2006:7). Stratejik planlama yaklaşımı ilk olarak 1960'larda özel sektör tarafından gündeme getirilmiş olup, 1980'li yıllardan sonra kâr amacı gütmeyen örgütler tarafından da kullanılmaya başlanmıştır. Stratejik planların amacı örgütsel amaçların önceden belirlenen zaman süreci içinde gerçekleşmesini sağlamaktır (Gürer, 2006: 93).

Geleneksel yönetim anlayışında kamu görevlilerinin siyasi liderlerinin talimatları doğrultusunda hareket etmeleri, politika oluşturma ve stratejik vizyon sunmanın da siyasilere ait olması nedeniyle stratejik planlama ve yönetim sınırlı kalmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliği sonuç odaklı olmasıdır. Bu modelde stratejinin yeri, örgütsel amaçları belirlemek ve bunları gerçekleştirecek faaliyetleri ortaya koymaya çalışmaktır. Bu nedenle yeni yönetim anlayışında genel strateji ve hedefler yalnız hükümet tarafından değil, kamu örgütleri tarafından da belirlenmektedir. Ayrıca bu yeni anlayışta siyasiler, kamu örgütleri ve kamu görevlilerinden program ve politikaların uzun dönem etkilerini göz

önünde bulundurmalarını istemektedirler(Sözen, 2005:86). Genel olarak ifade etmek gerekirse yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde stratejik planlama, merkezi planlamayı kaldırarak bu süreci örgüt düzeyine indiren bir araç olarak da kabul edilebilir (Köroğlu, 2005: 47).

Yeni Yönetim düşüncesinde;

(i). "Piyasa benzeri mekanizmalar" kullanmak suretiyle kamu kesiminde rekabeti özendirme ve kamusal işlemlere işlemvari bir nitelik kazandırmak.

(ii). Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde (amaçların belirlenmesi ve politikaların açıklığa kavuşturulmasında) "rasyonel" ve "stratejik" bir yaklaşım benimsemek ve "kurala yönelik" bir yönetim tarzından "amaca yönelik" yönetim tarzına geçmek.

(iii). Bilgi teknolojileri yardımıyla "girdi esaslı" yönetimden "çıktı esaslı" yönetime geçmek.

(iv). Kamu örgütlerindeki hiyerarşik düzeyleri azaltıp daha yalın hale getirmek ve mali ve yönetsel bazı yetkileri onlara devretmek, kamu kaynaklarının kullanılmasında "maliyet bilinci" ve "tutumluluk" ilkelerini vurgulayarak kaynak tahsisi / ödüllendirme ve performans arasındaki ilişkiyi kurmak.

(v). Geleneksel kamu bürokratlarını "kamu işletmecileri" (public managers) haline dönüştürmek.

(vi). İnsan kaynakları yönetiminde sorumluluğu merkezi personel örgütlerinden ilgili hizmet kuruluşlarına devretmek.

(vii). Kamu kuruluşlarının yapılarını daha "esnek" ve işleyişlerini daha "şeffaf" hale getirmek, onları hizmeti satın alanlara karşı daha "duyarlı" ve daha "sorumlu/hesap verebilir" kılmak; hizmet sunulan halkı adeta bir "müşteri" olarak gören yeni bir hizmet sunma anlayışını yerleştirmek. (Ömürgönülşen, 2003: 22-24).

Stratejik planlamanın önemi misyon, vizyon ve örgüt için yön belirleme kavramları üzerine odaklanmasından kaynaklanmaktadır. Stratejik planlama, örgütün değişen çevreye

uyum sağlamasında yardımcı bir unsurdur ve örgütü sistematik düşünceye yöneltir, iyi yönetimi ve yönetimde etkinliği teşvik eder. Stratejik planlama aracılığıyla fırsat ve tehditleri değerlendirmek, kurumun güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek, dikkatleri örgütün karşılaştığı hayati konular ve güçlükler üzerine odaklamak mümkün olur. Ayrıca stratejik planlama örgütsel öğrenmeyi de artırarak öğrenen organizasyonlar oluşmasına, uzun vadeli stratejiler oluşturulmasına, örgütün amaç ve hedeflerinin belirlenmesine, örgütsel öncelikler arasından bir önem sıralaması yapılmasına ve öncelikli konularda yoğunlaşmaya, örgüt ile çevresi, amaç ve kaynakları arasında bir bağ kurulmasına böylece kaynakların etkili ve verimli kullanılmasına yardımcı olur (Gürer, 2006:102).

Stratejik planlama perspektifinden ele alındığında kamu örgütleri de diğer örgütler gibi sürekli olarak değişen iç ve dış çevre faktörleri karşısında stratejik planlara ihtiyaç duyarlar (Barca ve Balcı, 2006: 30). Yeni kamu yönetimi sürecinde stratejik yönetim anlayışı geleneksel yönetim anlayışının çeşitli alanlardaki yetersizliklerine de (vatandaş yönetimi, yasama-yürütme-yargı arasındaki ilişkiler; örgütsel, finansal, insan kaynakları vb.) çare olarak düşünülmekte ve kamu sektöründe etkinliğin, verimliliğin sağlanmasında, müşteri taleplerinin karşılanmasında, değişen iç ve dış çevre şartlarına kurumun uyum sağlamasında bir araç olarak görülmektedir (Durna ve Eren, 2002: 57).

Osborn ve Gaebler'e (1992: 26) göre; stratejik planlama yönetiminin temel aşamaları şu şekildedir;

- i. İç ve dış durumun analiz edilmesi,
- ii. Örgütün, karşı karşıya olduğu temel meselelerin tanımlanması ve saptanması,
- iii. Kurumun esas işinin tanımlanması,
- iv. Kurumun temel amaçlarını ortaya koyma, vizyon oluşturma ve başarının somut olarak ortaya konmasını sağlama,
- v. Vizyon hedeflerini gerçekleştirmek için bir strateji gerçekleştirilmesi,
- vi. Bu stratejinin zaman çizelgesinin çıkarılması,
- vii. Sonuçların ölçülüp değerlendirilmesi.

Osborne ve Gaebler' a (1992: 26) göre stratejik planlama sürekli yinelenen bir süreçtir. Tek bir defa yapılan bir plan çıkarma işi değildir. Kısaca, önemli olan plan değil, planlamadır. Stratejik planlama; alınan kararların düşünülerek, her şeyin hesaba katılarak

alınmasını sağlar bununla birlikte alınan kararların doğru olacağını da garanti etmez. Yöneticiler, planlama sürecini yürütmede politik baskılara boyun eğerse planlama anlamsız bir eyleme dönüşür. Aslında stratejik planlama, politikanın antitezidir. Rasyonel bir ortam varsayımına dayanır. Rasyonellik yaklaşımına da politikada rastlanmaz. Politikacıların düşünceleri sadece bir sonraki seçim dönemlerine ilişkindir. Bu nedenle siyaset onları yerel ve bireysel meselelerle ilgilenmeye, uzun vadeli düşünmek yerine kısa dönemli düşünmeye zorlar ve seçmenlerin taleplerine boyun eğdirir.

Yönetim-siyaset ayrılığı üzerine kurgulanmış olan yeni kamu yönetimi anlayışında neo-liberal politikalar doğrultusunda küçültülen “katalizör devlet”, “kürek çeken devlet” bu bağlamda merkezden planlama işlevini tamamlamıştır. Ancak devlet küçültülmekle birlikte, devlete olan ihtiyaç devam etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu kurumlarının siyasal iktidar değişimlerinden etkilenmesini ortadan kaldırmak, işleyişlerine rasyonellik kazandırmak için planlamayı merkez düzeyden alarak örgüt düzeyine yani kamu kurumlarına çekmekte ve stratejik planlama adıyla kurgulamaktadır (Köroğlu, 2005: 46).

2.1.3.2.9. Denetim mekanizması

“Genel olarak denetim, bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözlemlenme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci” dir(Köse, 2007: 63).

Denetim konusu ve amacı bakımından üçe ayrılır. Bunlar; *hukuka uygunluk denetimi*, *mali denetim* ve *performans denetimidir*. Hukuka uygunluk denetimi; faaliyet ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetimini; mali denetim; gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali tabloların ve mali sistemlerin denetimini; performans denetimi ise yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından denetlenmesini ifade etmektedir (Sivrekli Demircan, 2007: 35).

Weber'in bürokratik örgütünde hiyerarşi ilkesi gereği (Sözen, 2005: 26), küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini esas alan bir üst ilişki bulunmaktadır (Weber, 1986: 193). Katı hiyerarşinin öngörüldüğü geleneksel yönetimde her kademe bir üstün emir ve denetimi altında bulunmakta, karar verme yetkisi ve dolayısıyla otorite üst kademelerde yoğunlaşmakta, emirler yukardan aşağıya doğru verilmektedir. Amir-memur ilişkisi gereği dar bir sorumluluk anlayışı beraberinde alt kademe yöneticilerinin inisiyatif alma ve sorumluluk üstlenmelerini engellemektedir. Tüm eylem ve işlemler hiyerarşik amirin yakın denetimi altında olmaktadır (Al, 2002: 48-49). Dolayısıyla bu anlayışta hiyerarşik denetim ön plandadır.

Denetim konusuna ilişkin yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği değişimlerden biri *performans denetimi*, diğeri ise yerel özerklik kapsamında "*vesayet denetimi*" konularına ilişkindir. "Performans" yeni kamu yönetiminin anahtar kavramlarından birisi olup performans yönetimi, performans göstergeleri ve performans ölçümü gibi birçok terim günümüzde kamu yönetiminde sıklıkla kullanılmaktadır (Sözen, 2005: 110).

Performans, görevin gereği olarak önceden belirlenen kriterleri karşılayacak biçimde görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleşmesi derecesi olarak tanımlanabilir. Performans yönetimi ise; bireyleri, kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak biçimde motive ederek, organizasyonlardan, takımlardan ve bireylerden daha etkin sonuçlar elde etmek için üzerinde uzlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracıdır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 174). Kamu sektörü açısından bakıldığında performans, kamu yönetiminin topluma sunmayı üstlenip amaçladığı mal ve hizmetleri yerine getirmesidir. Başka bir ifade ile kamu bürokrasisi içinde bulunanların hizmetleri yerine getirme ve sunma çabalarını ifade eder. Yönetim faaliyeti ise, bu mal ve hizmetlerin yaptırılmasıdır. Dolayısı ile performans yönetimi için, kamu örgütlerinin başarılı şekilde doğru ve gerekli mal ve hizmetleri yerine getirme ve sunmada kullandığı yol, yöntem ve araçlar konusunda yapılan faaliyetler olduğu söylenebilir (Çevik, 2001: 250).

Sonuç odaklı yönetim anlayışı, yeni kamu yönetiminin en önemli unsurlarındandır. Günümüzde kamu örgütleri geleneksel girdi kontrolünden vazgeçerek, çıktı (output) veya sonuç(outcome) odaklı yönetimi yaygın bir şekilde kullanmaktadırlar. Prosedür ve kurallara dayalı bürokrasinin alternatifi olan sonuçlara odaklı yeni yönetim anlayışı performans

yönetim sistemlerinin gelişmesine imkân sağlamıştır. Çünkü sonuç odaklılık, geleceğe ilişkin amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bunlarla ilgili performans göstergelerinin oluşturulması, dönem sonunda da bunların ölçülmesini gerektirir. Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında performans yönetimini etkili kılan bir başka neden de yönetimi desantralize etmesi ve yetki devrini olanaklı kılmasıdır. (Sözen, 2005: 113).

Performans yönetiminin bir alt alanı olan performans denetiminin amacı, “ilgili idarenin kendisine tahsis edilen tüm kamu kaynaklarının ekonomik, verimli ve etkin kullanımını sağlayacak düzen ve mekanizmaları kurma ve bunları gereği gibi çalışır tutma yükümlülüğünü ne derece yerine getirdiğinin ve bu düzen ve mekanizmaların ne derece etkili işlediğinin bağımsız ve tarafsız bir değerlendirmesi ile bu düzen ve mekanizmaların nasıl daha iyileştirilebileceğini, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünü takviye etmek üzere raporlamaktır.”(Aktalay, 2010: 246).

Genel anlamda klasik-geleneksel denetimin kamu denetimindeki görevi hukuka uygunluk denetimi olup devletin gelir ve giderlerinin doğruluğunun kontrolünü yaparak, periyodik ve ayrıntılı bir şekilde kontrol ederek mali sorumluluğun gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktır (Kubalı, 1999: 34). Geleneksel yönetim düşüncesine göre denetim; her şeyin benimsenen plan, verilen emirler ve konulan ilkelere göre uygun biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği ile ilgili iken, yeni yönetim anlayışı ile denetim; yol gösterici ve sonuca odaklı, kusurları düzeltici, ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin esas alındığı bir denetim anlayışı ile ilgilidir (Eren, 2006: 260).

Yeni yönetim anlayışının denetim yaklaşımlarından bir diğeri de yerel özerklik kapsamında vesayet denetimine ilişkindir. İdari vesayet; devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetsel eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak tanımlanabilir (Tortop , 2006: 51). Türkiye’de idari vesayet anayasal bir durumdur ve 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir: Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir (Keleş, 1994: 47).

Yeni yönetim anlayışının aşırı vesayet denetimine karşı öne sürdüğü kavramlardan biri yerel özerkliktir. Yerel Özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda: Yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır (md.3) şeklinde tanımlanmıştır (Keleş, 1994: 47).

Yerel özerkliğin idari ve mali olmak üzere iki boyutu mevcuttur. İdari özerklik; yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. Bu kapsamda idari özerkliğin iki önemli koşulu vardır. Bunlardan biri yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi, diğeri ise bu organların serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. Mali özerklik ise; yerel yönetimlerin merkezi yönetime ihtiyaç duymadan, kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek kadar serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmalarıdır (Yüksel, 2005: 283).

Geleneksel denetim anlayışı; geçmişe odaklıdır, yanlışları tespit eder, suçu arar, yargılar ve cezalandırır. Yeni denetim anlayışı ise; geleceğe odaklıdır, plan yapar, yönlendirir, eğitici niteliktedir, yardım eder, rehberlik eder(Eren, 2006:261).

Geleneksel denetim anlayışı hiyerarşi temelli, hukuka uygunluğun esas alındığı bir denetim anlayışı öngörürken; yeni kamu yönetiminin ortaya koyduğu yeni denetim anlayışı hukuka uygunluğun yanı sıra amaca uygunluğu ve performansı da dikkate almaktadır.

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI

3.1. Kamu Yönetiminde Değişimi Besleyen Etkenler

Özellikle 1970'lerde yaşanan petrol krizinden sonra Keynezyen refah devleti anlayışı nedeniyle devletin genişlemesinin neden olduğu sorunlar, devletin örgütsel yapısının eleştirilmesine ve sorgulanmasına neden olmuştur. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilmesi ile toplumun araştıran, sorgulayan ve daha nitelikli ve kaliteli hizmet talep eden yapısı da kamu yönetiminde değişimi kaçınılmaz kılmıştır. Ayrıca, iktisat teorisindeki önemli düşünceler, yeni kurumcu yaklaşım ve işletmecilik anlayışı ile 21. Yüzyılda yaşanan değişim ve dönüşümler sonucu ortaya çıkan küreselleşme de değişimi besleyen diğer etkenler olmuştur.

3.1.1. Kamu Sektörünün Genişlemesi ve Keynezyen Refah Devleti'ne Eleştiriler

Keynes, 1929'da yaşanan büyük buhranın sonuçlarından hareketle klasik liberalizmi eleştirerek devletin ekonomik alana müdahalelerde bulunması gerektiğini savunmuştur (Aktan, 1995: 12).

Keynesyen teorinin ortaya koyduğu refah devleti anlayışı işsizlik problemlerini çözmeyi, piyasayı geliştirmeyi, kalkınmayı sağlamayı amaçlamış; ayrıca sosyal güvenlik politikalarıyla da refahı arttırmaya çalışmıştır. Bu zaman zarfında, dünya ülkeleri 1960'lı yılların sonuna değin, bir büyüme ve refah dönemi yaşayabilmiştir. 1960'ların sonlarına gelindiğinde ise refah devleti bireylerin ekonomik ve sosyal güvenceye sahip olmasını temin edememiş ve bireylerin özel alanlarına müdahale etmeye başlamıştır. 1970'li yıllardan sonra Keynesyen politikaların ve refah devleti anlayışının yerine neoliberalizm ve sınırlı devlet anlayışı yaygınlaşmıştır. 1973 yılında petrol krizi olarak yansımış olan stagflasyon olgusu neoliberalizmin yükselmesine neden olmuştur. Keynesyen refah devleti modeli, devletin ekonomiye müdahalesinin artmasına neden olmuş; bu durum da kamu açıklarını arttırmış ve enflasyon ile karşı karşıya kalınmasına neden olmuştur. Böylece, 1970'li yıllara gelindiğinde ise önceden hiç görülmemiş bir kriz yaşanmıştır.

1970 ve sonrasında kamu kesimine yönelik eleştiriler, devletin örgütsel yapısının çok genişlediği ve devletin çok fazla alana müdahale ettiği şeklindedir. Buna alternatif olarak devlet faaliyetlerinin piyasaya devredilmesi, özelleştirme ve serbestleştirilme çabaları ortaya çıkmıştır. Ayrıca devletin bürokratik araçlarla hizmet sunmasının kalitesiz ve verimsiz olduğu hususu da eleştirilmiş ve bürokrasiye alternatif bir arayış içine girilmiştir.

Refah devletine yönelik bu eleştiriler 1970'lerden sonra neoliberalizm adıyla bu eleştirilere dayanan yeni bir siyasi- iktisadi paradigmayı da oluşturmaya başlamıştır (Yeung, 2000: 136). İngiltere ve Amerika'da 1980'lerin başında yönetime gelen muhafazakâr hükümetler devlet karşıtı söylemleri ile Yeni Sağ ya da Neoliberalizm adıyla anılmaya başlanmıştır.

Neoliberalizmde, devletin görevi güvenlik ve adaleti sağlamak, dış ülkelere gelecek saldırılara karşı savunma görevini gerçekleştirmek ve girişimciliği teşvik ederek piyasa ekonomisini güçlendirmektir. Devlet bu görevleri yerine getirirken doğrudan müdahaleler yapmamalıdır. Neoliberaler; özel sektörün daha verimli ve etkin olduğunu düşünerek girişimciliğin desteklenmesi gerektiğini savunmuştur.

Neoliberaler, devletin müdahale ettiği alanların azaltılmasını, kamu tarafından sunulan mal ve hizmetlerin piyasa tarafından sunulmasını, piyasaların kısıtlanmadan işlenmesini hedeflemektedirler.

Yeni Sağ'cı politikalar ve neoliberalizm, yeni kamu yönetimi anlayışında yapılan reformların şekillenmesinde belirleyici rol oynamıştır.

3.1.2. Sanayi Toplumundan Bilgi Toplumuna Geçiş

İnsanlık tarihinin geçirdiği büyük evrimler olan tarım ve sanayi devriminden sonra, 20. yüzyılın son çeyreği bir üçüncü köklü değişime; bilgi toplumuna geçiş sürecine tanıklık etmiştir. Tarım toplumuna geçişi saban ve yel değirmeninin kullanımı gibi tarımın mekanizasyonu simgelemiş, sanayi toplumunun temel özelliklerini buharlı makine, kömür, çelik, montaj hattı ve makineler oluşturmuş, bilgi toplumuna geçişi ise bilgisayarlar, iletişim teknolojisi, mikro elektronik, robotlar, biyo-teknoloji, fiber optikler gibi yeni üretim teknik ve ilişkileri sağlamıştır. Tarım, sanayi ve bilgi toplumlarını oluşturan temel süreç, ilişki ve

teknolojilerin her biri bir öncekinin doğurduğu teknik alt yapı üzerine biçimlenmiş, ancak yeni ekonomik, teknolojik, toplumsal, siyasal ve kültürel kurguyla bir önceki dönemin düşünce yapısından bir kopuş yaşayarak yeni bir döneme ve düşünce yapısına geçişle sonuçlanmıştır (Nohutçu, 2003:2-3).

Bilgi toplumu beraberinde; yaşamın sürekli değişmesini, yenilenmesini, çeşitlenmesini, farklılaşmasını, hızlanmasını, her alanda esnekliği, kalite artışını ve verimlilik artışını getirmiştir. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçerken;

- Hiyerarşi yerine eşitlik,
- Uyum ve uygunluk yerine kişisel nitelik ve yaratıcılık,
- Standardizasyon yerine farklılık,
- Merkeziyetçilik yerine adem-i merkeziyetçilik,
- Etkinlik yerine etkililik,
- Maddi refahın maksimizasyonu yerine yaşam kalitesinin artışı ve maddi kaynakların korunması,
- Ürünün sayısal içeriği yerine kalitenin öne çıkması,
- Güvenlik yerine kendini kanıtlama ve kendini gerçekleştirme,
- Özgürlük, eşitlik, güvenlik ve refah mücadelelerinin neden olduğu “tepki kültürü”nden uzlaşma, hoşgörü, çoğunluk ve katılımın daha kolay elde edilebilir olduğu bir kültürel yapıya geçiş,

şeklinde değerler sisteminde bir kayma ve yeniden yapılandırma gerçekleşmektedir (Erkan, 1998:134-135)

Bilgi teknolojilerinin değerler sisteminde bu yönde bir kaymaya neden olması tüm toplumsal yapıda değişimi kaçınılmaz kılmıştır. Toplumsal yapı içerisinde faaliyet gösteren kamu yönetimi de bu yeni dönemin gerektirdiği ihtiyaçlara cevap verebilmek için değişmek zorunda kalmıştır. Hatta denilebilir ki son dönemde kamu yönetiminde yaşanan değişimi tetikleyen unsurlar içerisinde bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişim en önemli çevresel faktörlerin başında gelmektedir. Söz konusu teknolojiler üretim ilişkilerinden, organizasyonların yapılarına, meslek bilgilerinden sorumluluk anlayışına kadar bir çok şeyi derinden etkilemektedir (Al, 2002:80).

Bilgi toplumunun temelinde yatan postmodern düşünce yapısı ve bu yapıyı doğuran teknolojik ve sosyo-ekonomik değişkenler, etkilerini, en çok modern ulus devletin kendisine yüklenilen rol ve işlevlerin uygulanma aracı durumuna getirdiği bürokratik yapı ve kurumlar üzerinde göstermişlerdir (Eşki, 2003:10).

Değişimin içeriğini anlamak açısından içinde bulunduğumuz dönemden bir önceki dönemi anlatmak için kullanılan sanayi döneminin ve sanayi toplumunun genel zihniyet yapısını yansıtan “modernizm”in temel özelliklerini bilmek gerekir. Modernizmin, geleneği devre dışı bırakarak her alanda evrensel, nesnel, akılcı ve ideal olana ulaşma çabası göstermesi kamu yönetiminde ulus devlet çerçevesinde ussallığı, merkezçiliği, bütünselliği ve hiyerarşik değerleri bünyesinde barındıran bir yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Sanayi döneminin üretimi ve karı en yüksek düzeye çıkarma ve yönetimde ussallığı sağlama hedefinin en etkin yolu nasıl Taylor’un bilimsel yönetim modelinden geçiyorsa, bu dönemin ve modernizmin düşünce yapısına ve eğilimlerine denk düşen toplumsal ve siyasal yapının yönetim biçimi de Weberyen bürokratik yönetim modelinden geçmektedir (Eşki, 2003:10-11).

Oysa ki sanayi ötesi dönemin bilgi çağının zihniyet yapısını yansıtan “postmodernizm” kavramının gündeme gelmesi ve bu kavramın evrenselliği yadsıması, bütünselliğin yerine parçayı ve tekil özneleri koyması, merkezde toplanma ve bütünleşme yerine çoğulculuğu ve çevreye yayılmayı benimsemesi, genellik ve nesnellüğün yerine göreliliği ve özneliği getirmesi nedeniyle kamu yönetiminde merkeziyetçilikten uzaklaşan, yerelliği, yerinden yönetimi, yatay örgütlenmeyi ve esnek uzmanlaşmayı ön plana alan görev örgütlenmeleri ön plana çıkmış bulunmaktadır. Bilgi toplumunun hızlı karar almaya dayanan yapısı ile oldukça yavaş, kuralcı bürokratik yapıların çelişmesi ile ileri teknoloji ile donatılmış, az merkeziyetçi esnek yapıların bilgi toplumunun taleplerine daha iyi cevap verebilmesi gerçeği bu yönde bir değişimi gerekli kılmıştır(Eşki, 2003:11).

Öte yandan bu eğilim, postmodern toplumda merkeziyetçi bürokratik yönetim yapısının zayıflaması nedeniyle önem ve işlevi azalacak olan kamu yönetiminin, yalnızca devlet örgütü tarafından üstlenilip yönlendirilen ve denetlenen ilişki alanı olmaktan çıkıp, karmaşık bir ortamda kamu ve özel kesim örgütleri, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve siyasal erki kullanan yapılar arasında dinamik ve karşılıklı bir etkileşim süreci

içinde şekillenen bir ilişki alanına dönüşeceği şeklinde “yönetişim” adı altında ortaya konan yaklaşımla bağlantılı görünmektedir (Eşki, 2003:11).

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde, merkezi ağırlıklı yönetim sistemlerinden güçlü yerel yönetimlere geçiş sürecine, yönetişim ve bilgi teknolojilerinin kamu yönetiminde kullanılması ile birlikte, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler eşlik etmektedir (Ökmen ve Çiçek, 1998:930)Yeni teknolojilerin giderek artan bir yoğunlukta kullanılması ile birlikte vatandaşlar karar alma sürecine doğrudan katılabilmekte, kamu enformasyonuna daha kolay ulaşabilmektedirler (Bozkurt,1998:1014).

Bilgi toplumunda devlet ve vatandaş arasındaki ilişki de farklı bir içerik kazanmaktadır. Buna göre vatandaşla devlet arasındaki ilişki bilgi toplumunda bir ast-üst ilişkisi olmaktan çok devletin vatandaşın hizmetinde olma ilkesi etrafında gelişmektedir. Bu yüzden günümüzde bu ilke üzerine yapılandırılmış bir devlet anlayışı ve kamu yönetiminin biçimlendirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir (Sarıtürk,1998:40).

3.1.3. Değişimin İktisat Teorisi Kökenleri

Kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimin kuramsal temelleri olarak literatürde iki anlayışın etkisi olduğu ileri sürülmektedir. Bu anlayışlardan ilki, içinde kamu tercihi teorisi, asil-vekil teorisi ve işlem maliyeti teorisini bulunduran “*yeni kurumsal ekonomi*”dir. İkincisi ise sonuçlara ulaşmak için geniş bir takdir hakkının gerekliliğini ifade eden ve bürokraside işletmecilik ilkelerinin uygulanmasını gerekli gören “*işletmecilik*” anlayışıdır. İlk anlayış içerisinde yer alan ve YKY anlayışına etki eden söz konusu teoriler: (1) İlk olarak değişimin toplumdaki bütün ekonomik ve sosyal kararların birey tercihinine göre belirleneceğini ifade eden, kamu ekonomisinde kamu çıkarı yada toplumsal çıkar maksimize etme düşüncesini reddeden ve minimalist devleti savunan *kamu seçim (public choice) teorisinden* etkilendiği belirtilmiştir; (2) İkinci olarak, tüketiciyi asil, hizmet sağlayan örgütleri de vekil olarak gören *asil-vekil (principal agent) teorisinden* etkilendiği vurgulanmakta ve devletin asil mi yoksa vekil mi olduğu tartışmalar ön plana çıkmaktadır. Geleneksel güçlü devlet modelinde devlet vekil, vatandaşlar ise asil konumundayken; yeni anlayışta devlet bir taraftan asil bir taraftan vekil olabilmektedir. Asil olarak, kamu otoritesi ile özelleştirmeyi, projeleri ve programları yürütmekte; diğer taraftan topluma, vatandaşlara ve küresel olarak yeni ortaya çıkan otorite kaynaklarına karşı sorumluluk üstlenmesi ve

hesap verebilirliği ile vekil rolünü üstlenmektedir; (3) Son olarak, işlem maliyetinin nasıl sifıra düştüğünü ve elektronik pazarlarda neden daha az aracıya ihtiyaç olduğunu açıklayan işlem maliyeti teorisinden (transaction cost theory) etkilendiği ileri sürülmektedir(Kurt ve Yaşar Uğurlu:84,85).

İşletmecilik yaklaşımında, standartların ve performans ölçümlerinin açık bir şekilde belirlenerek sonuçların temel alındığı bir yönetim anlayışı, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik, uzlaşma ve müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme gibi vurgularla, resmi süreç ve usullere göre tanımlanan “idare” (administration) kavramının yerini sonuçların başarılması için kaynakların etkili bir biçimde kullanılması gerektiğine vurgu yapan “yönetim” (management) kavramı almıştır. Bu sonuçları gerçekleştirecek olanlar ise kendilerinden birer iş yöneticileri (managers) olmaları beklenen kamu personelidir (Güzelsarı, 2004:6).

Kamu Tercih(seçim) Teorisi, siyaset bilimi çalışmalarına iktisat metodolojisinin uygulanması olarak tanımlanabilir (Mueller, 2004: 32). Teoride, kendi görece amaçlarını takip eden aktörler gönüllü mübadele ya da piyasa modeli içine yerleştirilmektedir. Siyasal süreç ya da düzenleyici reformların, gönüllülük temeli üzerine inşa edilmiş ve kişisel çıkar ve kazançların bulunduğu karmaşık bir mübadele ya da değişim içinde yürütüldüğü düşünülür(Buchanan:1986,202). Bu teorinin dayandığı neoklasik iktisat teorisi aslında, bireylerin tercihlerini verili ve istikrarlı kabul eden ve insanı sadece kendi çıkarı üzerine odaklanmış ve kendi çıkarlarını maksimum kılmaya çalıştıklarını varsayan bir davranış modelidir(Tollison,2004:192). Nasıl ki özel mal ve hizmetlerin sunumu tüketicilerin, girişimcilerin ve çalışanların sınırlama ve güdülerinin tesadüfi (incidental) bir sonucudur yani özel mal ve hizmet sunumu bir sonuçtur ancak özel ekonominin herhangi bir katılımcısının direkt amacı değildir. Benzer bir şekilde, kamu tercihi literatüründe de temel anlayış, kamu hizmetlerinin sunumunun seçmenler, politikacılar ve bürokratların sınırlama ve dürtülerinin tesadüfi bir sonucu olduğudur (Niskanen, 1991: 14).

Bürokrasi ve bürokratik davranış Niskanen’in çalışmalarından itibaren kamu tercihi okulunun en önemli ilgi alanlarından biri olmuştur. Bürokrasi kamunun hizmet üretim birimleri olarak siyasal karar alma mekanizmasında önemli bir rol oynamakta, bazen bürokratlar tüketici veya seçmenlerin talep ettikleri seviyenin altında ya da üstünde kamusal hizmet arzına neden olarak bu mekanizmanın etkin işlemlerini önleyebilmektedir(Şener,

1996: 182). Bürokratlar kamu mallarının üretiminin maliyetine etki etmekle beraber, onların davranışları üretilecek ve vatandaşlara sunulacak malların miktarı için de önemli bir belirleyicidir. Yani bürokratlar kamu mallarının arzını ve bu da siyasal dengenin sonucunu etkiler(Hyman, 1999: 200). Kamu tercihi geleneğinde bürokratlar; (1) Piyasa mekanizması tarafından fiyatlandırılmayan bir çıktı üretirler ve (2) Ürettikleri çıktıyı satmak haricindeki kaynaklardan gelirlerinin esas bölümünü elde ederler. Bunlardan başka bir diğer önemli özellikleri çoğunlukla oldukça –etkin üretim düzeyinin üstünde- geniştirler ve başında bulunan yöneticilerin gelirleri örgütün maliyet ve gelirinden etkilenmez(Johnson, 1991: 283). Niskanen’e göre genel bir ifadeyle bürokratların temel amacı bütçelerini artırmaktır. Bir tekelci güç olarak, hükümetin büroyu tamamen feshetmek ile büroya sahip olmak arasında farksızlaştığı noktaya kadar bürokratlar hükümlerinin boyutunu genişletebileceklerdir (ki bu, tekelci bürokrasi olarak bilinir) (Connolly ve Munro, 1999: 143). Bunun için de bütçeleme sürecinde en büyük kaynağı elde edebilmek için politikacılar ve bürokratlar karşılıklı oyun içerisindeyler. Bürokratlar bütçeleme sürecinde bütçelerini genişletmek için üç strateji kullanırlar: (1). Verilen fonksiyonunun yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulandan daha çok ödenek isterler, (2). Verilen hizmet düzeyinde elde edilen faydayı abartırlar, (3). Varsayımlarını şişirerek tahminlerinin toplamını artırırırlar (Musgrave, 1989: 119).

Özetlenecek olunursa; çoğu kamu tercihi taraftarları bürokrasinin sistematik olarak kamu yararını maksimize etme çabası içinde olduğuna inanmaz. Aksine, kamu yöneticilerinin kendi bireysel çıkarlarını maksimize etme çabası içinde olduğunu varsayar. Bu nedenle de bürokrasinin mevcut yapılanması ile etkin bir şekilde kamu hizmetlerini yürütmekten uzak olduğunu iddia ederler (Çoban, 2003: 89).

Kamu tercihi teorisi iki önemli açıdan geleneksel idari anlayışa ve refahçı iktisada meydan okumaktadır. İlk olarak toplumdaki –bürokratlar, siyasetçiler, seçmenler dâhil tüm bireylerin rasyonel aktörler olduğu ve kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalıştıkları varsayımı “kamu çıkarı” kavramını reddetmektedir. Siyasal iktidarı elinde bulunduranlar ve bürokratlar hiçbir zaman kendi çıkarlarını göz ardı edemedikleri halde daima sadece toplumsal çıkarlar için çalıştıklarını öne sürerler(Savaş, 2000: 148). Ancak kamu tercihi teorisi ortaya koymaktadır ki, siyasetçilerin davranışları yöneten temel güdü tekrar seçilmek, bürokratların ki ise bürolarının bütçesini, boyutunu ve etki alanını maksimize etmektir. Baskı ve çıkar grupları ise toplumdaki siyasi güç ve etkinliklerini artırarak kendi gruplarının

çıkarını koruma gayreti içindedir. Tüm bu nedenlerden kamu çıkarını özel çıkardan tam anlamıyla soyutlamak mümkün değildir ve bu geleneksel idari modelde kabul edilen bürokratların kamu çıkarına hizmet ettiği varsayımına meydan okumaktadır.

Kamu tercihinin meydan okuduğu ikinci önemli alan “piyasa başarısızlıkları”dır. Refah iktisadi piyasalar uygulamada tam rekabet piyasasının özelliklerini taşımadıkları ve taşımalarının da mümkün olmayacağı bu nedenle bazı piyasa başarısızlıklarını telafi etmek için devlet müdahalesi gerekeceği varsayımından hareket etmektedir. Refah iktisadi aslında piyasaların en etkin kaynak tahsisi mekanizması olduğu varsayımını kabul eder. Ancak bu varsayım dışsallıkların ve işlem maliyetlerinin olmadığı ve tüm üretim faktörlerinin tam mobil olduğu, mükemmel rekabet ettiği ve tam bilgiye sahip olduğu kabul edildiğinde doğrudur (Coase;1960). Kamu malları ve dışsallıklar refah iktisadında iki önemli piyasa başarısızlığı ve devlet müdahalesi gerekçesi olarak kabul edilir (Mueller, 2003: 25). Bunun yanı sıra tekelleşme, eksik rekabet gibi tam rekabetten sapmalar ve bilgi eksikliği, işlem maliyetleri gibi sorunlar da devletin rolünün gerekçelerini oluşturmaktadır. Kamu tercihi yaklaşımı piyasa başarısızlıkları kavramını reddederek bu gerekçenin devletin rolünün genişlemesine ve bireysel özgürlüklerin sınırlandırılmasına neden olduğunu ileri sürmektedirler.

Ajans teorisi ya da asil-vekil teorisi özellikle kamu yönetimindeki hesap verme sorumluluğu kavramı ile ilişkilidir. Teori aslında özel sektörde firma yöneticileri ile sahiplerinin amaçları arasındaki ayrılmayı açıklamak için geliştirilmiştir ve kamu idaresinde de sorumluluk ilişkilerini açıklamakta önemli hale gelmiştir. Buna göre, hizmet talep eden asiller ile hizmet sunan vekiller arasında örgütsel ilişkide bir gerilim söz konusudur. Teori tarafların rasyonel olduğu ve çıkarlarını maksimize ettiğinden hareketle yöneticilerin (vekiller) faaliyetlerinin asiller tarafından denetlenmesi, asillerin isteklerine uygun faaliyet göstermelerinin sağlanması, bunun için de yükümlülükleri ve hakları açıkça ortaya koyan bir sözleşmenin olması gerektiği ileri sürülür. Özel sektörde firma sahipleri maksimum kar kollarken yöneticiler ya da vekiller yüksek maaş ya da uzun dönemli büyümeyi amaç edinmiş olabilir. Ancak sözleşmeler eksiksiz şekilde yapılmamışsa örgüt asillerin amaçları doğrultusunda yani karı maksimize edecek şekilde çalışmayabilir. Zira kontrol ve mülkiyet birbirinden ayrılmıştır ve firma sahipleri örgüt üzerindeki iktidarlarını yöneticilerle paylaşmaktadırlar (Hughes, 2003: 12). Sorumluluk ilişkilerine ve problemlerine yanıt bulmaya çalışan bu teorik sistem kamu sektörüne aktarıldığında, demokratik bir yönetimde

nihai asillerin belirli hizmetlerin tüketicisi olan vatandaşlar olduğu düşünülebilir. Bu çerçevede ise siyasetçiler seçimler aracılığıyla onları temsil ile yetkilendirilmiş ve buna göre faaliyet göstermesi gereken vekiller olarak değerlendirilecektir. Diğer yandan, siyasetçilerle bürokratlar arasında da ayrı bir asil-vekil ilişkisi söz konusudur. Bürokratların siyasetçilerin görevlendirmesi ile belirli hizmetleri yerine getirmekle görevli olduğu düşünülürse, siyasetçiler asil olacaklardır ve bürokratlar performansları ile ilgili olarak bu asillere karşı sorumlu olacak, performanslarına ilişkin olarak onların denetiminde olacaklardır (Batley, 2004: 38). Bu teorik sistem, yeni reform çabalarında hem performans odaklı sorumluluk ilişkilerinin tesis edilmesi hem de kamu çalışanları ile performansa dayalı iş sözleşmeleri yapılması yönlü gelişmelerde önemli bir teorik çerçeve sağlamıştır.

İlk olarak Coase'in bir çalışmasında ortaya konulan **İşlem Maliyetleri Teorisi** ise, Coase'in tanımı ile fiyat mekanizmasını kullanmanın maliyetidir (Coase,1937:390) yani iktisadi mübadeleyi yürütmenin maliyetidir. İşlem maliyetleri iki genel yolla ortaya çıkabilir; ilk olarak bireyler iktisadi varlıklara ilişkin mülkiyet haklarını mübadeleye konu ettiklerinde ve dışlayıcı mülkiyet haklarını belirlemek söz konusu olduğunda işlemleri yürütmek için neoklasik iktisadın öngörmediği bazı maliyetler ortaya çıkacaktır. Sözgelimi bilgi toplama ve bilgi edinme özellikle bilginin asimetrik dağıldığı durumlarda önemli bir işlem maliyetidir. İkinci olarak modern piyasa ekonomisinin kurumsal özelliklerini yaratmanın ve sürdürmenin maliyetleri söz konusudur (Dollery, 2001: 191).

İşlem maliyetleri teorisi özellikle çeşitli işlem maliyetlerinin örgütsel tasarımlarla azaltılması ile ilgilidir. Bu yaklaşım kamu kesimine uygulandığında rekabeti sağlayacak ve idari maliyetleri indirecek örgütsel tasarımın sağlanması önemli hale gelecektir (Hughes, 2003: 13). Bu açıdan kamu kesiminde özel sektörle kamu arasındaki rekabeti, kamu sektörü içinde rekabeti geliştirmek yönünde idari reformlar üzerinde işlem maliyetleri teorisinin önemli katkısı olduğu söylenebilir.

Yeni kurumcu yaklaşım neoklasik iktisat teorisinde yaptığı katkılarla iktisat teorisinde önemli değişimleri güdülediği gibi kamu idaresi reformlarında da birçok yeni gelişme üzerinde entelektüel ve teorik etki oluşturmuştur. Özellikle kamu idaresinde piyasa tipi çözümlerin geliştirilmesinde yeni kurumcu iktisat, kamu tercihi teorisi ile tam anlamıyla bir teorik çerçeve ve gerekçe sağlamaktadır.

3.1.4. Küreselleşme ve Teknolojik Gelişmeler

Kamu yönetimindeki değişimi besleyen etkenlerden biri de küreselleşme ve teknolojik gelişmelerdir. Küreselleşme akımı, ister kamu isterse özel yönetimler üzerinde olsun tüm dünyada önemli pozitif etkileri beraberinde getirmiştir. Örnek olarak, bu akım kamu, özel ve gönüllü kuruluşlar arasındaki iletişim ve koordinasyonu kolaylaştırıcı bir etki yaratmıştır. İnternet, mobil telefon ve diğer iletişim sistemleri, dünya genelindeki insanlar ve resmi organizasyonlar arasında bilgi alışverişini kolaylaştırmış, bilginin paylaşımı ve bilgiye çabuk ulaşma olanakları bu organizasyonlar üzerinde radikal değişimler ve ilerlemeler sağlamıştır (Farazmand, 2001: 448).

Kamu idaresini yeniden yapılandırma veya reform fikrinin yerleşmesi, küreselleşmenin doğal bir sonucu olmuştur. Çok yönlü boyutları olan küreselleşme kamu yönetimlerini etkilemiş ve değişime zorlamıştır. Değişim baskısı altında kalan kamu yönetimleri, temel yapı ve süreçlerini küresel etkilerle oluşan yeni yorum ve yaklaşım çerçevesinde ele alarak kamu hizmetlerini daha kaliteli bir düzeye getirme arayışına girmişlerdir (Hyde, 1992:25-26).

Küreselleşme ile ortaya çıkan çok yönlü değişim dinamikleri, tüm dünya ülkelerini etkilemiş, bu gelişmelerin düşüncelerde, inançlarda, geleneklerde, değer yargılarında ve kurumsal oluşumlarda yol açtıkları devrimler toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmuştur. Bu çerçevede yer alan çok yönlü gelişmeler; yeni pazarların oluşumu ve uluslararası rekabetin sertleşmesi, uluslararası ve bölgesel bütünleşmelere gidilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, yeni teknolojik buluşlar, bilgisayar sistemlerinin gelişmesi ve yaygınlaşması, malzeme teknolojisi alanında meydana gelen ve üretimin yapısını, üretim girdilerinin kompozisyonunu ve dolayısıyla üretim maliyetlerini düşüren gelişmeler ve örgütlerde insan unsurunun öneminin ve insan kaynaklarının ekonomik kalkınmanın itici gücü olduğunun anlaşılması şeklinde sıralanabilir (Saran, 2004:13).

Devlete ya da kamu idaresine ilişkin kavram ve olgular toplum hayatını etkileyen tüm gelişmelerle yakından bağlantılı olduğu için, kamu yönetimindeki değişim bir bütün olarak toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel alanlardaki değişim çizgisine paralel ya da onunla yakından bağlantılı bir seyir izlemektedir. Bu çerçevede, düşünce ve kültür alanında,

bilim ve teknolojide, ekonomide, siyasette, iş örgütlenmesinde ve çalışma ilişkilerinde sanayi ötesi döneme geçiş sürecinin temel dinamikleriyle beslenen kavramlar, kurumlar, yapılar ve süreçler YKY'nin oluşumunu şekillendirmiştir. Yine bu yaklaşım açısından bakıldığında, küreselleşme ve teknolojik gelişme ile geleneksel kamu idaresi ve onun örgütlenme yaklaşımlarına getirilen eleştirilerin kamu yönetimi alanında demokratikleşmeye, esnekliğe, katılımcılığa, bireyin etkinliğine ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasına yönelik olarak sağlanan değişim hareketlerinin; etkilerini en çok geleneksel örgütlenmenin temel unsuru olan bürokrasi olgusu ve dolayısıyla hiyerarşi üzerinde göstermesi doğal bir sonuçtur (Peters, 2001: 222).

İlk söylenen örgütler, çoğunlukla uzmanlaşmaya dayalı, hiyerarşik, merkeziyetçi bir yapıya sahiptirler. Ayrıntılı yetki ve görev tanımları yapılmakta; örgütle ve temel hedeflerle ilgili astların fazla bilgisi bulunmamaktadır. İkinci tür örgüt sisteminde ise, bireyler özel bilgi ve deneyimlerini işlerine katmaktadır. Çalışanlar işleri yeniden tanımlamaktadır. Dikey haberleşmeden çok yatay haberleşme egemen olmakta; haberleşme emir ve rapor vermeden çok, bilgi alışverişi şeklinde olmaktadır. Bu tür örgütlerde belirli bir konuda uzmanlaşma yerine, genel işletmecilik bilgileri, analiz ve sentez yapabilme daha fazla önem kazanmaktadır. İşler tüm örgüt hedefleri ve gerçeği göz önünde tutularak çözülmektedir (Eren, 2001: 66).

Günümüz teknolojileri, bireyle yönetim arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmektedir. Bu teknolojiler yönetimden halka doğru ve halktan yönetime doğru bilgi aktarımında önemli işlevler görmektedir. Özellikle İnternet bireylerle yönetim arasında ilişkilerin gelişmesine önemli katkı sağlamaktadır. Şöyle ki; devletin klasik örgütlenme yapısı içinde ve bürokratik işleyiş kurallarına uyularak yapılması halinde günlerce zaman alabilecek bazı işlemler, internet ortamında birkaç dakika içinde tamamlanabilmektedir. Bilgi işlem esaslı elektronik uygulamaların ve web teknolojilerinin kamu hizmetleri alanında devreye sokulması yalnızca zamandan tasarruf sağlamamakta; kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesiyle ilgili süreçlerde vatandaşlarla devlet arasında etkileşim, katılım ve paylaşım ortamı oluşturarak, şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilir kamu yönetimi sisteminin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 156).

Kısaca e-Devlet olarak tabir edilen bu yeni yapılanma, popüler biçimiyle, kamu kuruluşlarının vatandaşlarla, özel sektörle ve diğer kamu kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde bilgi teknolojilerinin ve bu teknolojilere dayanılarak geliştirilen araçların kullanılması ve devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin elektronik iletişim ve işlem ortamında (internet ortamında) yürütülmesi olarak tanımlanabilir (Arifoğlu,2003:12). e-Devlet uygulamalarının, vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin bilgi kaynaklarına rahatlıkla ulaşmaları ve başvurularını online olarak yapabilmeleri konusunda ve iş akım süreçlerinin analiz edilmesi ve işlem basamaklarının azaltılması yoluyla uygulamada tekrarların ve zaman kaybının önlenmesi yönünde tartışılmaz avantajlar taşıdığı kabul edilmektedir. Ayrıca internetin, posta, kağıt ve kırtasiye giderlerinin azaltılması, işlemlerin yürütülmesinde hata payının en aza indirilmesi ve vatandaşların istek ve beklentilerine göre mal ve hizmet üretilmesi yoluyla kamu hizmet kalitesinin yükseltilmesinde önemli tasarruflar ve yararlar sağladığı; böylelikle bir taraftan kamu harcamalarının maliyetini düşürürken diğer taraftan üretilen katma değeri de artırdığı açıkça ortadadır (Saran, 2004: 34).

3.2. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma

Son yıllarda yoğunlukla kullanılmakta olan yönetimi yeniden yapılandırma teriminin, Türk idare literatüründe çok eskilere dayanan bir geçmişi bulunmamaktadır. Yönetimdeki yeniden yapılandırma çalışmalarıyla ilgili olarak 1980'li yıllara kadar daha çok idari reform terimi kullanılmış, bu tarihten itibaren idari reform teriminin kullanımı azalarak, yeniden yapılandırma terimi tercih edilmeye başlanmıştır. İdari reform ve yönetimi yeniden yapılandırma terimlerinin, aynı kavramı açıklamak için değişik zamanlarda kullanılan ve aynı anlama gelen idari terimler olduğu ağırlıklı olarak ifade edilmekle birlikte, yeniden yapılandırma kavramının idari reform kavramına nazaran daha geniş kapsamlı ve daha çağdaş bir kavram olduğu da dile getirilmektedir (Yayman, 2008: 5).

Ülkemizde iki yüz yıllık bir geçmişe sahip olan idari reform kavramını ifade etmek üzere bu tarihsel süreç içerisinde; ıslahat, inkılap, reform, idarenin rasyonalizasyonu, yönetimin yeniden düzenlenmesi, yönetimin iyileştirilmesi, reorganizasyon, yeniden yapılandırma ve devlet reformu gibi değişik kelimeler kullanılmıştır. Bu kelimelerin hepsi aynı anlamda, ancak her biri farklı dönemlerin ve farklı yaklaşımların ürünü olarak kullanılmıştır. Bunların içinden yönetimin yeniden yapılandırılması kavramı, idari reform

terimine göre daha geniş çerçeveye oturtulmakta ve yönetimde ciddi değişim ve dönüşümler yapmak anlamında kullanılmaktadır (Tutum, 1994: 4).

Günümüzde kamu yönetimini yeniden yapılandırma ya da yönetimde reform kavramları küresel bir olgu olarak kabul edilmekte ve süratle değişen dünyanın gerektirdiği şartlara uyarlanma anlamında kullanılmakta (Ergun, 2004: 364), değişen koşulların harekete geçirdiği idari dönüşüm süreci (Polatoğlu, 2003: 159) olarak tanımlanmaktadır.

Bazen mevcuttan tamamen vazgeçerek yepyeni arayışlara yönelme gibi anlamlar yüklense de reform kelimesiyle genel olarak ifade edilmek istenen husus, bir sistemdeki aksayan yönlerin ve hataların ortadan kaldırılması, düzeltilmesi ve daha iyi işler hale getirilerek o sisteme yeni bir şekil verilmesidir (Sürgit, 1972: 7).

Yeniden yapılandırma, hataları giderme, düzeltme, iyileştirme değildir. Bu bağlamda, kamu yönetimini yeniden yapılandırma kısaca idari teşkilatın iyileştirilmesi anlamına gelmektedir. İdari yeniden yapılandırma kamu yönetiminin amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak etkin, verimli ve ekonomik hizmet görmesine imkân sağlayacak bir ortam içinde iş görmesi amacıyla yapılan çabaların tümüdür (Başbakanlık, 1994: 1).

Yeniden yapılandırma doğal değişimden farklı olarak belli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli değişim çabalarının adıdır. Yeniden yapılandırma bürokrasinin siyasal sistemle karşılıklı ilişkileri, devletin istihdam ve ücret politikası, kamu kaynaklarının kurumlar arasında bölüşümü, kamu görevlilerinin statüleri, iş görme yöntemleri, davranış ve alışkanlıkları ve sistemi işleten ve yürüten faktörlerde köklü düzenlemeleri öngörür. Buradan hareketle, yeniden yapılandırma, siyasal ve yönetsel kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına ve işleyişine ilişkin kapsamlı düzenlemelerdir (Tutum, 2003: 45).

Yeniden yapılandırmanın söz konusu olabilmesi için, öze dönük, en küçük birimden en büyüğe, merkezden en küçük birime kadar, dikey ve yatay bir yenilenme olması gerekmektedir (Yayla, 1998:260). Yeniden yapılandırmada belirli amaçlarla planlı ve bilinçli şekilde yapılan değiştirme hareketleri söz konusudur. Daha çok, yönetimde görev alanların değişmeme yönündeki eğilimlerine karşı, onların direncine rağmen yapılan değişikliklerdir (Günay, 1997: 129).

Kamu yönetiminde bugüne kadar yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarını üç ana döneme ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi, idari reform kavramı etrafında şekillenen ve 1980'li yıllara kadar süren dönemdir. Bu dönemde yapılan çalışmalar, daha çok gündelik sorunların çözümüne odaklanarak örgütlenme yapıları, süreçleri ve prosedürleri iyileştirmeye yönelik düzenlemeleri içermektedir. İkinci dönem, kurumsal çalışmaların ötesine geçilerek, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve işlevlerinin sınırlandırılması üzerinde yoğunlaşan ve 1980'li yıllarda hâkim olan dönemdir. Bu dönemde, özel sektörün yönetim anlayışının kamuda yaygınlaştırılması hedeflenmiştir. Üçüncü dönem ise, 1990'lı yıllardan itibaren güçlenmeye başlamış olan ve günümüzde de etkilerini sürdüren, kamu yönetimini toplumsal yapıya entegre etme yaklaşımının hâkim olduğu zaman dilimidir (Yılmaz, 2007: 223).

3.2.1. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma İhtiyacı

Kamu yönetimi sisteminin toplumun ihtiyaçlarını karşılamada etkin bir araç olarak kullanılabilmesinin temel şartlarından birisi, değişime uyum sağlayacak şekilde sürekli olarak yenilenmesidir. İnsanlık, tarihin her safhasında daha iyi alternatiflere ulaşmanın mücadelesi içinde olmuş ve toplum hayatının düzenlendiği yönetim alanı da bu mücadeleden nasibini almıştır. Neticede insanlık tarihi boyunca, devlet otoritesinin kurulduğu her yerde bir yönetim aygıtı da oluşturulmuş ve bu aygıtın daha iyi işler hale gelmesi için çaba sarf edilmiştir.

Türk idare tarihinde yönetimde reform söylemi ve süreci, Osmanlı devletinin duraklama döneminde başlamış, Tanzimat döneminde ve cumhuriyetin kurulmasından sonra devam etmiş, planlı dönem ve 1980'lerdeki serbest piyasa ekonomisi şartlarında farklı bir ivme kazanmış olup, 2000'li yıllarda yönetim ve kamu işletmeciliği çerçevesinde BM, OECD, AB ve uluslararası kuruluşlarca açıkça desteklenmektedir (Gül ve Memişoğlu, 2007: 59-61).

Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler; kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılar, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim ile toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Kamu yönetimi reformu da bu nedenlere bağlı olarak; kamu yönetiminin görev alanının ne olacağı sorusuna cevap veren devletin rolüyle, bu

görevlerin nasıl ve ne şekilde yapılacağı ve önceliklerin neler olacağı temelleri üzerine yapılandırılmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 160).

Ülkemizdeki idari reform uygulamaları, yirminci yüzyılın ilk yarısında yürütme erkini düzenleme çalışması olarak başlamış, yirmi birinci yüzyıla girerken ise devletin topyekûn yeniden yapılandırılması düşüncesine dönüşmüştür. Etkili, verimli ve hızlı bir kamu yönetimine ilişkin talepler, küreselleşme ve liberizasyon süreçlerinin de rüzgarıyla, reform teriminin geleneksel anlamından çıkarak daha kapsamlı bir devlet reformuna dönüşmesine yol açmıştır (Yayman, 2008: 50).

İdarede reform uygulamalarının hemen her ülkede toplumsal değişimin etkilerine açık olduğu ve bu etkilerden bütünüyle soyutlanamayacağı dikkate alınarak, reform çalışmalarında her ülkenin kendi özel şartlarının gözden ırak tutulmaması gerekmektedir (Can, 2007: 58).

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çerçevesinde yaşanan yapısal sorunlarla birlikte, örgüt kültürü, yönetim teknikleri vb. konulardaki kamu yönetiminin örgütlenmesini ve işleyişini etkileyen birtakım iç ve dış faktörlerin farklı boyutlardaki etkileri, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmakta; geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde yaşanan tartışmalar ile kamu örgütlerini işletme yönetimlerine yaklaştıran teorik ve pratik gelişmeler Türkiye’de kamu yönetiminin hem örgütsel hem de işlevsel olarak yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir (Görmez, 2000: 87).

Türk kamu yönetiminin birçok yönden çağın ihtiyaç ve koşullarına cevap vermekten uzak olduğu genel kabulünden hareketle, idarenin kendisinden beklenen işlevi yerine getirebilmesi için her devir ve dönemde çeşitli çabalar harcanmıştır (Sürgit, 1972: 164). Ancak bu çabalar amaca ulaşmanın çok gerisinde kalmış ve idari reform ya da yeniden yapılandırma kavramı her dönemin en önemli gündem maddeleri arasında yer bulmaya devam etmiştir.

Türkiye’de yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarının amacı, dönemlere göre farklılaşmakta ve yapılan çalışmalar diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kalkınma planlarında saptanan görüşler doğrultusunda şekillenmektedir. 1960 ihtilalinden sonra

başlayan planlı dönemin devlete yüklediği yeni görevlerin en başında “iktisadi ve toplumsal kalkınmayı sağlamak ve bu amaç doğrultusunda idare aygıtını yeniden düzenlemek” gelmektedir. İdari reformun amacı “etkili-kaliteli-ekonomik” bir idarenin kurulmasıdır. Bu anlayış; daha sonraki çalışmalarda ortaya konulan “etkili-verimli-hızlı” idare amacının öncüsü olmuş ancak, yeniden yapılandırmanın amaçlarını daraltmak, yönetimi sosyo-ekonomik ve siyasal düzenden soyutlamak, daha iyi çalışan bir idare aygıtının kendi içinde alınacak önlemlerle meydana getirilebileceğine inanmak gibi hususlarda da eleştiriye uğramıştır (Yayman, 2008: 48).

1991 yılında, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından Kamu Yönetimi Araştırma Projesi kapsamında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu’nun giriş bölümünde yönetimde yeniden düzenlemeyi zorunlu kılan ve sayıca pek çok olan değişkenlerin en önemlilerinin; “hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara duyarlı duruma getirilmesi amacı ve kamu yönetimi sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işleyiş düzenlerinde zaman içerisinde meydana gelen iç değişimler” olduğu belirtilmiş ve yeniden düzenleme çalışmalarında dikkate alınacak en temel ilkenin, yapılan düzenlemenin var olan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirerek onu yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olması gerektiği ifade edilmiştir(Kaya, 1991: 2).

3.2.2. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırmayı Gerekli Kılan Nedenler

Kamu yönetiminde reform, yaşanan ekonomik, toplumsal, siyasal, teknolojik gelişmelerin bir sonucudur. Ülkelerin kamu yönetiminin hızla değişen koşullara ayak uydurabilmeleri ve artan toplumsal talep ve beklentileri karşılayabilmeleri için yeniden gözden geçirilmeleri ve yapılandırılmaları gerekmektedir.

Kamu yönetimi reformu “tüm dünyada iki kutuplu siyasi güç dağılımının ve ideolojik bloklaşmanın sona ermesi ile merkezîyetçi ve kollektivist yapının çökmesi, ekonomik alanda ülkelerde koruma duvarlarını aşan yıkıcı rekabetin hâkim olması, iletişim ve bilgi işlem teknolojileri alanında hızlı ilerlemeler kaydedilmesi” sonucunda gündeme gelmiştir. Kamu yönetimi reformu “özgürlükçü düşünce alanında bireyin yeniden keşfi olarak değerlendirilebilecek temel hak ve özgürlüklerin öneminin anlaşılmasını ve bireyin kamu otoritesine ve devlet yönetimine bakış açısının değişmesini ve kamu hizmetlerinde kaliteli ve şeffaf bir yapıya karşı istek ve beklentilerin artmasını ve demokratik mekanizmalara

işlerlik ve etkinlik kazandırılması yolunda halkın yaygın bir biçimde yönetime katılma taleplerinin gündeme gelmesini” sağladığı görülmüştür(Saran, 2004: 1). Gelişen demokratik zihniyet anlayışı ile vatandaşların devlet işleri ile yakından ilgilenmesi, kendilerine en iyi şekilde hizmet sunacak bir örgütün kurulması istemlerini gündeme getirmiştir (Tortop, 1990: 187).

Kamu yönetimini yeniden yapılandırmanın temelini değişim olgusu oluşturmaktadır. Söz konusu olguyu meydana getiren çeşitli baskılar vardır. Bunları ise şu şekilde sıralayabiliriz (Tarım, 2005: 12):

- İdeolojik Baskılar; devletin küçültülmesi yönündeki eğilim olarak belirmiştir.
- Pratik Baskılar; daha iyi, ucuz, ekonomik yönetim istekleri biçiminde kendini gösterir.
- Ticari Baskılar; devletin ticari faaliyetlerde bulunmamasına ilişkin görüşleri ihtiva eder.
- Popülist Baskılar; kamu yönetiminin aşırı biçimde kurumsallaştığı, bürokratikleştiği ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezi şeklinde ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetimini reforma zorlayan bir başka neden, rasyonalite ve yasallık üzerine temellenen geleneksel yönetim anlayışının ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmesidir. Günümüzde kamu yönetiminin içinde bulunduğu durum, kamu yönetimi sistemini bugüne kadar taşıyan yöntem ve araçların artık işe yaramadığını ortaya koymuştur. Artık katı, hiyerarşik, bürokratik, kapalı, kural yoğun ve prosedür ağırlıklı bir yönetim anlayışından, sonuç odaklı, katılımcı ve daha esnek yönetim anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur (Parlak ve Sobacı, 2005: 314).

Uzun bir tarihi geçmişi bulunan Türk kamu yönetimindeki yeniden yapılandırma çabalarına, bu tarihi sürecinden dolayı literatürde zaman zaman “bitmeyen senfoni” yakıştırması yapılmaktadır. Ancak, 1980’lerle birlikte hayata geçirilen liberal politikalar, kentleşme sürecinin yönlendirdiği toplumsal değişim- dönüşüm ve yerel yönetimlerin ön plana çıkması gibi iç dinamikler, küreselleşme- bölgeselleşme/yerelleşme dinamikleri ve yeni kamu yönetimi anlayışı gibi dış faktörlerle, 1990’ların sonunda Türk kamu yönetimi

özelinde çakışmış ve yüz elli yıllık yönetimi yeniden yapılandırma çabaları önceki dönemdekilerden oldukça farklı bir sürece girmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 162).

İhtiyaç ve şartlarda meydana gelen değişiklikler, kamuda sunulan hizmetlerin boyutunun genişlemesi, kamu hizmeti kavramının içeriğinde meydana gelen değişimler ve teknoloji alanında gerçekleşen yenilikler yeniden yapılandırmaya dönük çalışmaların nedenleri arasında yer almaktadır.

Bunların yanında; kuvvetli ve etkili bir idare arayışı, siyasal bunalımlar, kamudaki aşırı denetimci yapı, sosyal ve ekonomik planların hazırlanmasına dair yenilikler ve idareyi geliştirmeyle ilgili kurum ve kuruluşların idarede reform yapılmasını teşvik edici çalışmaları idarede reformu gerekli kılan diğer önemli faktörler olarak gösterilmektedir (Yayman, 2008: 43).

Türk kamu yönetimi ile ilgili yeniden yapılandırma çalışmalarının sebepleri, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili raporlarda kısaca şu şekilde ifade edilmektedir (Yayman, 2008: 43):

1. Etkili ve verimli hizmet üretilmemesi.
2. Kaynakların rasyonel kullanılamaması.
3. Koordinasyon ve iş birliği alanında yaşanan sorunlar.
4. Yönetime katılmadaki yetersizlikler.
5. Örgüt yapısından kaynaklanan sorunlar.
6. Merkeziyetçilik.
7. Yönetime duyulan güvensizlik.
8. İdareyi geliştirme çalışmalarının yetersiz kalması.

3.2.3. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırmanın Özellikleri

Kamu yönetimini yeniden yapılandırmanın amacı, hizmetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli sunulmasıdır. Kamu yönetimini yeniden yapılandırmanın kapsamı, yöntemi veya boyutları kişiden kişiye, iktidardan muhalefete veya siyasetçiden bürokrata göre değişebilmektedir. Kamu yönetimini yeniden yapılandırma zaman alıcıdır. Yeniden yapılandırmanın gerçekleşmesi uzun yıllar alır. Personelin işten çıkarılması kamu

yönetimini yeniden yapılandırmanın doğrudan bir amacı olamaz. Ancak gerekli görülürse muhtemel bir sonucu olabilir. Kamu yönetimini yeniden yapılandırma düzenleme yapmaktan ibaret değildir. Bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi önemlidir. Yani kamu yönetiminde reformların gerçekleşmesi için birçok aşama kat edilmesi gerekir. Kamu yönetiminde reform insan onuruna yaraşır kamusal hizmetlerin halka sunulabilmesi amacıyla hizmet edecek bir araçtır. Reformun kendisi asla amaç olamaz, olmamalıdır. Kamu yönetimindeki aksaklıkların tespit edilerek giderilmesi esasında yönetimin kendisinin bir görevidir ve ayrıca bir unsur, eğilim veya faktörün baskısına gerek kalmamalıdır (Parlak ve Sobacı, 2005: 317).

3.2.4. Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Süreci

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma dört aşamalı bir süreçten geçmektedir.

Bunlar (Parlak ve Sobacı, 2010: 329):

1. Kamu yönetimindeki sorun ve aksaklıkların tespit edilmesi
2. Alternatif stratejilerin geliştirilmesi ve stratejilerin belirlenmesi
3. Stratejinin uygulanması
4. İzleme ve değerlendirme

Kamu yönetimini yeniden yapılandırmayı başlatabilmek için öncelikle sorunların ve aksaklıkların belirlenmesi gereklidir. Sorunlar ve aksaklıklar tespit edildikten sonra, doğru zamanda karar vererek süreci başlatmak gerekir. Yeniden yapılandırma doğru zamanda başlatılmazsa başarısız olma ihtimali söz konusu olabilir. Sorun ve aksaklıklar belirlendikten sonra bu sorunları çözümlenebilecek alternatif stratejilerin ortaya konulması gerekir. Sorunları giderecek olan en uygun strateji yetkili organlar tarafından belirlenir. Bir sonraki basamak seçilen stratejinin gerekli önlemler alınarak uygulanmasıdır. Uygulama gerçekleştirildikten sonra, son basamak olarak uygulanan stratejilerin izlenmesi ve değerlendirilmesi gerekir. Bu basamakta strateji üzerinde değişiklikler yapılabilir ya da strateji tamamen reddedilebilir ve yeni öneriler getirilebilir veya başarı elde edilmişse bunun sürekliliği sağlanmaya çalışılabilir (Parlak ve Sobacı, 2010: 329).

3.3. Türk Kamu Yönetimi'ni Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Türkiye’de kamu yönetimini yeniden yapılandırma düşüncesinin tarihi gelişiminin inceleneceği bu bölümde, öncelikle Türklerin tarih sahnesine çıktığı dönemden Tanzimat dönemine kadarki yeniden yapılandırma çalışmaları ele alınacak, ardından yeniden yapılandırma çalışmalarının yoğunluk kazandığı ve modern anlamda devlet örgütlenmesinin oluşmaya başladığı Tanzimat dönemi değerlendirilecektir.

Cumhuriyet dönemi yeniden yapılandırma çalışmaları planlı dönem öncesi ve sonrası olarak iki alt başlıkta ve son olarak kalkınma planlarındaki kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları incelenerek ülkemizin kamu yönetimi yeniden yapılandırma çalışmaları konusunda geçirmiş olduğu tarihi perspektif ortaya konulmuş olacaktır.

3.3.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Tarihinde 16 İmparatorluk, 41 Devlet, 33 Beylik, 4 Atabeylik, 17 Hanlık ve 11 Cumhuriyet kurmuş olan Türkler (Aykaç, 2012: 65) 5000 yıllık tarih süzgecinden süzülerek gelen güçlü bir yönetim geleneğine sahiptir.

Orta Asya’da kabileler biçiminde ve sürekli hareket halinde yaşayan Türkler hayatta kalabilmek için kendilerine özgü ve odağında güçlü bir ordunun olduğu bir devlet yapısı geliştirmişler, ordu/boy veya ordu/kabile şeklindeki bu yapılanma oldukça hiyerarşik ve disipline dayalı merkezîyetçi kültürü de zorunlu olarak beraberinde getirmiştir (Çağlar, 2004: 8-10).

1070’li yıllarda Yusuf Has Hacib tarafından yazılan “Kutadgu Bilig (Mutluluk Veren Bilgi).” ile 1078’de Nizam-ül Mülk tarafından yazılan “Siyasetname’ adlı eserler Türklerin yönetimle ilgili ilk eserlerindedir. Kutadgu Bilig’de toplumun hükümdarın üzerindeki “paranın ayarının korunması”, “adil yasalarla yönetilme” ve “ticaret yollarının güvenli ve işler halde tutulması” biçiminde sıralanan üç temel hakkından ve hükümdarın maiyetindeki görevlilere işe yaradıkları oranda bağışta bulunması, hizmetleri oranında onlara hakkını vermesi ya da güncel kavramlarla ifade etmek gerekirse görevlilere performanslarına göre ödeme yapması gerektiğinden bahsedilmektedir (Söğütü, 2006: 64, 91). Siyasetname’ de ise padişahın devlet işlerini bilginlere danışarak yürütmesi, haftada iki gün halkın

şikayetlerini doğrudan dinlenmesi ve yönetimde adaletli olması öğütlenmektedir (Eryılmaz, 2003: 16,18).

Günümüz Cumhuriyet Türkiye'sinin yönetim yapısının temel belirleyicisi olan Osmanlı İmparatorluğunda yönetim, tarihsel süreç içerisinde sürekli dönüşüm içinde olmuş ve yönetimde her döneme göre farklı yapılanmalara gidilmiştir.

Erken dönemlerdeki yozlaşmalara karşı örgütler yenilenmiş, adaletnameler yayınlanmış, idarede sürekli yeniden düzenlemeler yapılmıştır (Dursun, 1998: 24). Sonraki dönemlerde askeri yenilgilerle birlikte gündeme gelmiş olması nedeniyle ordu, devleti eski ihtişamına kavuşturma amacına yönelik olarak başlatılan batılılaşma ve reform çalışmalarının sürekli adresi olmuştur (Arslan ve Yılmaz, 2001: 295).

Osmanlı dönemi reform çalışmalarında karşımıza çıkan eserlerden biri Kitab-ı Müstebat'tır. Kitab-ı Müstebat, 1620 yılında dönemin padişahı II. Osman'a sunulmuştur. Kitab-ı Müstebat'ta "eski yasalara uymama, hazinedeki açıklar, askeri düzenin bozulması, rüşvetin yaygınlaşması, adaletsizlik, yöneticilerin donanımlı olmaması" gibi konuların yönetimin karşılaştığı temel sorunlar olduğu ifade edilmiştir.

Koçi Bey Risalesi, Sultan IV. Murad'a sunulmuş olup, risalede devlet görevlilerinin rüşvetle iş yapması, kamu görevlilerinin seçilmesinde liyakatin dikkate alınmaması, kamuya ait toprakların temlik edilmesi sebebiyle gelirlerin azalması, yöneticilerin lükse düşkünlüğü nedeniyle harcamaların artması ve halktan ağır vergiler alınması nedeniyle halkın fakirleşmesi, yönetim alanında görülen bozulmanın nedenleri olarak gösterilmiştir.

1652 yılında hazırlanarak Sultana sunulan Katip Çelebi'nin "Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar" isimli çalışmasında, toplumun ulema, asker, tüccar ve reaya olmak üzere dört unsurdan oluştuğu belirtmiş, halktan ağır vergiler alınması, kamu görevlerine liyakat gözetilmeden görevlilerin seçilmesi, devletin asker sayısının çok olması, devlet adamlarının fazla harcama yapmaları gibi hususların yönetimin bozulmasına neden olduğu belirtilmiştir.

18. yüzyılda yazılan Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın "Devlet Adamlarına Öğütler" isimli eserinde, herhangi bir sebep olmaksızın yöneticilerin azledilmemesi, kamu

görevlerine getirilen kişilerin liyakatle seçilmesi ve rüşvet alınmaması gerektiği üzerinde durulan konulardandır.

Osmanlı devlet yönetimindeki sorunlara çözüm bulabilmek için ortaya konulan bu eserler benzer görüşler içermekte ve yönetimin bozulma sebebi olarak yöneticilerin liyakatsizliğini, şer'i ve örfi kuralların uygulanmamasını, adaletin sağlanamaması ve rüşvetin artmasını, askeri düzenin bozulmasını göstermektedirler (TÜGİAD, 1997: 39).

3.3.2. Tanzimat Dönemi

Tanzimat Dönemi, 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayu'nun okunması ile başlayan ve 1876 yılında I. Meşrutiyet'in ilanına kadar süren dönemdir. (TÜGİAD, 1997: 41). "Tanzimat" sözcüğü, (Berkes, 2004: 213) "düzenleme", "nizamlama", "reorganizasyon" veya "yapılanma" anlamlarına gelmektedir.

Tanzimat'ın ilanında bir yandan Batılı devletlerin gayrimüslim tebaa için eşitlik ve güvence istemesi ve bu konuda Tanzimat bürokrasisine baskı yapmaları, diğer yandan Batılı ülkelerin gerisinde olan imparatorluğun ekonomik ve sosyal açıdan zor durumda olması ve bu zor durumdan kurtulabilmek için düzenleme yapma ihtiyacı duyması etkili olmuştur. Tanzimat bürokratları hem Batılı ülkelerin, imparatorluğun iç işlerine müdahalesini engellemek hem de imparatorluğun içinde bulunduğu zor durumu iyileştirmek için bir arayış içindeydi(Ortaylı, 1979: 265-266). Bu arayış sonunda ilan edilen Tanzimat Fermanı, bütün halkın can, mal ve namusunun teminat altına alınmasını, askerlik sisteminin zorunlu hale getirilmesini, iltizam sisteminin yerine yeni bir vergilendirme sisteminin getirilmesini ve kanun önünde eşitliğin tüm halkı kapsayacak şekilde uygulanmasını öngörmüştür (Zürcher, 2000: 79–80).

Tanzimat Fermanı, padişahın "kendi yetkileriyle halkın hakları arasındaki ilişkilerde değişiklik yapılacağını vadeden senet türünden bir belgedir." (Berkes, 2004: 214). Tanzimat Fermanı ile hükümdar kendi yetkilerini sınırlamakla birlikte, hükümdarın bu duruma uymaması durumunda nasıl bir yaptırımla karşılaşacağı ortaya konulmamıştır (Erdoğan, 1999: 22- 23).

3.3.3. Cumhuriyet Dönemi Öncesindeki Reformların Değerlendirilmesi

Osmanlı İmparatorluğu döneminde ve onun öncesinde tarihsel süreç içerisinde yönetimin sürekli yenilenmiş ve yönetimde her döneme göre farklı yapılanmalara gidilmiş olduğunu, yöneticilerin yeniden yapılandırma konusundaki eleştirileri dikkate aldığını ve bu tür yeniden yapılandırma isteğinin bizzat yöneticilerin kendilerinden geldiğini görmekteyiz (Haktankaçmaz, 2009:79).

Erken dönemlerdeki yozlaşmalara karşı örgütler sürekli yenilenmiş, bu amaçla fermanlar, layihalar, risaleler yayınlanmış, idarede sürekli yeniden düzenlemeler yapılmış ve hemen her dönemde Türk toplumunu yeniden yapılandırma isteği Türk yönetim anlayışına damgasını vurmuştur.

Cumhuriyet dönemine kadarki yeniden yapılandırma çalışmalarında, bu çalışmaların birçoğunun belli felsefi içerikten yoksun, sosyo-politik ortama inmeden yapılan idari sosyal ıslahatlar olduğu ve idareyi baştan sona inşa etmeyi hedeflemekten ziyade sorunlara pratik çözümler bulmak için hazırlanmış olmalarıdır (Haktankaçmaz, 2009:79).

Yapılan çalışmalar daha çok ıslahattan ibarettir. Çünkü ıslahatın getirdiği yeni müesseselerin yanında eski felsefenin hayat görüşünün kurumları da sürmektedir. Hayatı tüm alanlarını değiştirmeyen, askerlik ve fen gibi bazı idari alanlarla sınırlı, halka inmeyen, yüzeysel olarak kılık kıyafet, büro işlerinin reorganizasyonu biçimindedir (Savcı, 2003:397-401).

Yine Cumhuriyet öncesi dönemki reform hareketlerinde dikkati çeken bir diğer husus, reformlar, özellikle Osmanlı döneminde, daha iyi hizmet üreterek halkın taleplerine cevap vermek için değil, devleti kurtarmak amacıyla yapılmıştır. Osmanlı'da 16. yüzyıl sonunda karşılaşılan sorunlar nedeniyle hazırlanan risalelerde sorunların kaynağı, düzenin bozulması olarak görülmüş ve çözüm olarak eski düzenin tam olarak uygulanması gösterilmiştir (Tekeli, 2004). Yenilgilerle birlikte gündeme gelen reformların en temel amacı devletin eski ihtişamına kavuşturulması olmuştur. Osmanlı döneminde girilen ıslahat hareketlerinin amacı batıyı örnek alarak birtakım yenilikler yapmak ve böylece geri kalışı önlemektir (Şaylan, 2003: 417).

3.3.4. Cumhuriyet Dönemi Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

3.3.4.1. Cumhuriyetin ilanı

Yönetim yapımız, 600 yıllık geçmişe sahip Osmanlı yönetim yapısından biçimsel olarak farklı olmakla birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültür bağlamında sahip olduğu pek çok özelliğin o dönemlerde oluştuğu ve İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e geçişte Cumhuriyet'e devredildiği görülmektedir (Aykaç, 1997:161).

Osmanlı'dan devralınan sorunların başlıcaları merkeziyetçilik, kırtasiyecilik, ikili hukuk ve yönetim yapısıdır. Cumhuriyet'in ilanından sonra ilk olarak bu ikililiğe son vermek amaçlanmış ve bu nedenle saltanat ve hilafet kaldırılmış, Cumhuriyet ilan edilmiş, tekke ve zaviyeler kapatılmış, şeyhülislamlık makamı ile Şeriye ve Evkaf Vekaleti kaldırılmıştır. Ayrıca yeni Ceza Kanunu ve Medeni Kanun hazırlanmış, harf inkılabı yapılmış ve Latin alfabesi kabul edilmiştir (Savcı, 2003: 406-407).

3.3.4.2. Planlı dönem öncesi yeniden yapılandırma çalışmaları

Ülkemizde 1933 yılından itibaren planlı dönem öncesi yeniden yapılandırma konusunda birçok araştırma ve çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. Bu çalışmalar genellikle yabancı uzmanlar tarafından, merkezi düzeyde hazırlanan raporlar şeklinde ortaya çıkmıştır. Ancak bunun yanında yerli uzmanlar, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yapılan çalışmalar da vardır. 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir grup, ekonomik konulara ağırlık vermekle birlikte, idari sorunları da ele almış ve inceleme sonuçlarını "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" ismini taşıyan bir rapor halinde 1934 yılında hükümete teslim etmiştir. 1947 yılında Başbakanlık direktifiyle devlet teşkilatının daha verimli ve daha rasyonel çalışması için çeşitli bakanlıkların bünyelerinde komisyonlar kurulmuştur. 1948 yılında yine Başbakanlığın direktifiyle çeşitli devlet daireleri ve bakanlık teftiş kurulları hazırladıkları idari ıslahat konusundaki araştırma raporlarını Başbakanlığa sunmuşlardır (Seydioğlu, 2011: 17).

3.3.4.2.1. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesi Profesörü Fritz Neumark'ın 1949 yılında Başbakanlığa sunduğu "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esasları Hakkında Rapor" Cumhuriyet

döneminde merkezi düzeyde yapılan ve bugüne ulaşan en eski çalışmalardan biridir (Mihçioğlu, 2003: 191).

Neumark raporunda, bakanlıklar bünyesinde rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması, kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve yöntemlerin sadeleştirilmesi, devlet dairelerinde büro makineleri kullanımının sağlanarak memurların yetiştirilmesi, kamu yönetimdeki sorunların çözümü için Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosunun kurulmasının sağlanması, kamu personelinin ücret sisteminin düzenlenerek baremde yatay ve dikey ilerleme sağlanması, idare hizmetlerinde aşırı merkeziyetçi yapıya son verilerek zaman kaybının önüne geçilmesi gerektiği hususları üzerine önerilerde bulunulmuştur.

3.3.4.2.2. Barker raporu

1951 yılında James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyet tarafından hazırlanan Barker raporu hazırlanmıştır.

Barker raporunda üst düzey yöneticilere yetkilerini devretmeleri suretiyle gündelik işlerden kurtulmaları ve böylece birimlerinin gerçek işleriyle ilgilenmelerinin sağlanması tavsiye edilmektedir. Merkeziyetçi yapının kaynak israfına neden olduğu ve bürokrasiyi artırdığına dikkat çekilmektedir. Raporda devlet dairelerinde çalışan memur sayısının fazlalığına işaret edilmiş, kamu personeli politikalarını belirlemek amacıyla merkezi düzeyde bir personel biriminin kurulması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Yayman, 2005: 160-163). Ayrıca raporda kamu yönetimini inceleyecek bir komisyon kurulmasını, yönetimde uzman personelin yetişmesi amacıyla eğitim programları oluşturulmasını, yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesini tavsiye edilmiştir.

3.3.4.2.3. Martin ve Cush raporu

1951 yılında Maliye Bakanlığı'na sunulan rapor, James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanmıştır.

Çeşitli bölümlerinde Türkiye'nin genel nitelikteki sorunlarına da değinen rapor, özellikle Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, personel ve çalışma sorunlarının değerlendirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Yöneticilerin rutin işlerden kurtarılarak politika planlamaya odaklanmalarının sağlanması, çalışma metotlarının geliştirilmesi, personel

sorunlarına çözüm olarak merkezi bir personel biriminin kurulması, çalışanların işe alınma, eğitim ve emeklilik işlemlerinin yeniden gözden geçirilerek düzenlenmesi, memurların yazılı işlerini daktilolar ile yerine getirmeleri, adil bir ücret rejimi oluşturulması gibi tavsiyelerde bulunulmuştur (Sürgit, 1972:70).

3.3.4.2.4. Diğer çalışmalar

Planlı dönem öncesinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin başka raporlar da hazırlanmıştır. Bu raporlardan biri, İsviçreli Profesör Leim Gruber tarafından hazırlanan raporda merkezi idare ve mahalli idareler personelinin hukuksal statüleri, ücret rejiminin iyileştirilmesi, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinliğin giderilmesi, personelin sınıflandırılması konularına değinilmiş ve merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir

Bir diğer çalışma, ücret reformu yapılması gerekliliği üzerinde duran, 1952 yılında yerli uzmanlar tarafından hazırlanan Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Gıyas Akdeniz Raporu isimli rapordur.

Planlı dönem öncesi yönetimin yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir diğer çalışma ise, memuriyette yaşanan sorunları ayrıntılı bir şekilde ele alarak, personel reformu yapılması gerektiği üzerinde duran Cheilleux-Dantel Raporudur.

Bu dönemde yönetim için personel yetiştiren, araştırma, organizasyon ve metod çalışmaları yapmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nin kurulması ve Mart 1953'te faaliyete geçmesi de yönetimin yeniden yapılandırılmasına ilişkin önemli gelişmelerden biridir.

Ülkemizde planlı dönem öncesinde yapılan reformlar kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çeşitli faydalar sağlamış olmakla birlikte, tam olarak istenen sonuca ulaşamamıştır. Bunun nedenlerinden en önemlisi yönetimin yeniden yapılandırılması görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapmakla görevlendirilecek örgütleri ortaya koyacak ciddi bir inceleme yapılmamış, içinde bulunulan şartlar dikkate alınmadan kişisel bilgiler ışığında ortaya koyulan önerilere göre hareket edilmiştir. Ayrıca, örgütün faaliyetlerini sürdürebilmesi için hizmete uygun yetenekli eleman temin edilmesi

sorunu üzerinde fazla durulmamış ve reformun amacına ulaşabilmesi için gerekli çevrenin oluşturulması konusunun bütünüyle göz ardı edilmiş olmasıdır(Sürgit, 1968a: 5).

3.3.4.3. Planlı dönemdeki başlıca yeniden yapılandırma çalışmaları

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve planlı bir döneme adım atılması açısından 1960 yılı son derece öneme sahiptir. 1953 yılında kamu yönetimi alanında araştırmalar yapmak ve kamu yöneticilerini eğitmek üzere kurulmuş olan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve 1960'ta kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile daha sonra ismi Devlet Personel Başkanlığı'na dönüştürülen Devlet Personel Dairesi planlı dönemde kamu yönetimi alanındaki çalışmalarda önemli rol oynamışlardır (Eryılmaz, 2003: 21).

Ülkemiz açısından yeni bir dönemin başladığı 1960 sonrası yıllarda, ekonomik ve sosyal kalkınmanın devletin girişim ve öncülüğünde beşer yıllık kalkınma planlarıyla gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Devletçe ekonomik ve sosyal açıdan sürdürülecek politika ile izlenecek stratejiyi belirleyen resmî belgeler olan kalkınma planları, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde kamu yönetimine önemli bir yer ve işlev vermiş, bu çerçevede kalkınma planlarında ve yıllık programlarda kamu yönetiminin iyileştirilmesi yönünde hedefler belirlenerek alınacak tedbirler sıralanmıştır.

Planlı dönem öncesinde yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar genellikle yabancı uzmanlar ve kurullar tarafından gerçekleştirilirken, planlı kalkınma döneminde bu çalışmalar yerli uzmanlar ve üst düzey bürokratlardan oluşan komisyonlarca gerçekleştirildiği görülmektedir.

3.3.4.3.1. İdari reform ve reorganizasyon hakkında ön rapor

Planlı dönemde ilk reform girişimi, TODAİE tarafından 1961 yılında hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” adlı çalışmadır.

Raporda, Türkiye’de gerçekleştirilecek yönetimi yeniden yapılandırma çalışmalarının hangi alanlarda ne şekilde yapılacağı hakkında fikir vermek amacıyla hazırlanmıştır. İki ana bölümden oluşan raporun birinci bölümünde idari reform ile ilgili genel teorik konular ele alınmıştır. İkinci bölümde Türkiye’de daha önce yapılan idari reform

çalışmaları ele alınmış ve raporun yayınlanmasından sonra gerçekleştirilecek idari reformlar için tavsiyelerde bulunulmuştur

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor idari reform ile ilgili yazılan kısa bir metin olmasına rağmen, idari reform ile ilgili önemli çalışmalardan biridir. Çalışmada idari reform sorununun tarihsel, toplumsal ve iktisadi sorunlarla doğrudan ilgisine dikkat çekilmekte ve bu çalışmaların idare aygıtının sorunlarını bir anda çözecek “sihirli formüller” olarak görülmemesi gerektiği öne sürülmektedir. Ayrıca idari reform çalışmalarının başarılı olabilmesi için “psikolojik havanın” önemine dikkat çekilmekte ve bu çalışmaların sonuca ulaşmasında kamu çalışanları tarafından benimsenmesinin önemine işaret edilmektedir (Yayman, 2005: 242).

3.3.4.3.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

TODAİE ve DPT tarafından hazırlanan ve 1963 yılında Hükümete sunulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan biridir. Mehtap Raporunun amacı, merkezi hükümetin örgütlenme yapısını ortaya koyarak, bu yapının hizmetlerin etkin olarak yürütülmesine imkân verip vermediğini incelemektir.

Mehtap Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısını ve görevlerini incelemiş, Cumhurbaşkanlığı, TBMM, KİT ve Üniversiteler dışında merkezi hükümet teşkilatı içerisindeki diğer kurumlar arasında görev dağılımını tespit etmek ve kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde yürütülebilmesine imkan tanımak amacıyla önerilerde bulunmuştur.

Raporda, bakanlıkların yapıları ortaya konulduktan sonra, mevcut olan sorunların sebep ve sonuçları üzerinde çalışılmıştır. Başta personel rejimi olmak üzere, yönetimin yapısı, süreçler ve geliştirme faaliyetleri incelenmiştir. Raporun genel amacı, merkezi hükümet görevlerinin dağılımının rasyonel olmasını sağlayarak, daha sistemli bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi, daha çağdaş örgütsel yapı ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapılacak çalışmalara rehberlik etmeyi amaçlamıştır (Yayman, 2005: 263-264).

Rapor yedi bölümden oluşmakta olup, “Görevlerdeki Eksiklikler ve Eksikliğin Nedenleri” başlıklı bölümünde; merkezi yönetimce yürütülmesi gereken bazı görevlerin hiç yapılmadığı, bazılarında ise yeterli örgütlenmeye gidilmediğinden eksiklikler bulunduğu, görevleri yürütmek üzere kurulan örgütlerin bazısının işlevlerini yitirdikleri, sunulan hizmetlerin niteliğinin bölgelere göre değiştiği biçiminde tespitler yapılmıştır. Bu olumsuzlukların nedenlerinin ise mali kaynak eksikliği, personel yetersizliği, yön gösterme ve denetim eksikliği, örgütlenme bozuklukları, kırtasiyecilik olduğu belirtilmiş, yönetimi geliştirme faaliyetlerinin aslında her kurumun kendi sorumluluğu olduğu belirtilerek her kurumda “Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi”nin gözetiminde “Yönetimi Geliştirme Komiteleri”nin kurulması önerilmiştir (Sürgit, 1972:89).

3.3.4.3.3. İdari reform danışma kurulu raporu

Bu rapor; idari reform açısından tüm kamu kuruluşlarının uyması gereken genel ilkeleri tespit etmek, idari reform çalışmalarının daha etkin bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan örgütleri oluşturmak ve izlenecek yönetime ilişkin tavsiyelerde bulunmak, idari reformlar kapsamında kamu iktisadi teşebbüsleri ve genel idare arasında uyumu sağlamak gibi amaçlarla hazırlanmıştır. Çalışmada; bugüne kadar yapılan yönetimin yapılandırılması çalışmaları incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Bu dönemde merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, yerel yönetimler, personel yönetimi, mali yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri incelenerek, bu alanlarda yapılacak reformun yöntemini ve seyrini belirlemek için çalışılmış ve devletin yeniden düzenlenmesi çalışmalarını yürütmek üzere 10 kişilik İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuş ve 1971 tarihinde bu kurul çalışmalara başlamıştır. Kurul, idarenin düzenlenmesi hususunda hazırlanmış olan Mehtap raporunu baz alarak bir çalışma yapmıştır.

Raporda idari reformun mahiyeti üzerinde durulmuş, reform ile ilgili yapılan çalışmalar ve bunların sonuçları incelenmiştir. Raporda 1970 yılına kadar yapılmış olan reform çalışmalarında farklı kuruluşların görev almış olduğu ancak, bunların kuruluş, amaçları, görevleri, personeli ve örgütsel yapıları göz önüne alındığında, bu işi başaracak imkanlara sahip olmadıkları belirtilerek, çalışmaların tamamından sorumlu olan bir kuruluşun olmamasının bu çalışmaların başarılı olmasını engellediği ortaya konulmuştur. Bu sebeple idarenin düzenlenmesi çalışmalarını bütün olarak inceleyecek merkezi bir örgüte ve

bu örgütle iş birliği içinde çalışacak birimlere ihtiyaç olduğu ve bu yüzden bir merkezi idareyi geliştirme örgütünü kurulmasının gerekliliği tespit edilmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda ilk kez önceden yapılan reform metinleri özet olarak anlatılmıştır (Yayman, 2005: 269).

Çizelge 3.1. İYD raporuyla tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
i- Personel konusunda karşılaşılan sorunlar	i- Personel sistemi çağa uygun olarak ele alınmalı ve hizmet içi eğitime ağırlık verilmelidir
ii- Kamu görevlilerinin dağılımı sorunu	ii- Rasyonel bir dağılım olmalıdır.
iii- Merkezden yönetimin sakıncaları	iii- Merkeziyetçilik anlayışı yumuşatılmalı, bazı görev ve sorumluluklar yerel kademelere bırakılmalıdır.
iv- İdarede koordinasyon eksikliği	iv- İdarenin bütün birimleri arasında haberleşme ve iletişim etkili bir biçimde gerçekleşmelidir.
v- Denetleme	v- Etkin bir denetleme sistemi kurulmalı ve yapılan planlar sürekli karşılaştırılmalıdır.
vi- Mevzuatçılık	vi- Gereksiz ayrıntılar hizmetleri aksatmaktadır, bu yüzden mevzuat sadeleştirilmelidir.

3.3.4.3.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, 1991’de DPT’nin isteği doğrultusunda TODAİE tarafından kaleme alınıp hükümete sunulmuş bir çalışmadır. Bilindiği gibi 1980’ler sonrası dünyada oldukça köklü birtakım değişimler ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde en çok tartışılan konular küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme ve yeni sağ gibi hususlar olmuştur (Yayman, 2008: 246). Yeni dönemde kamu yöneticileri özel sektördeki gelişmeleri takip etmek ve yenilikçi metotlar bulmak zorunda kalmışlardır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 13). KAYA projesine işte bu tür tartışmaların ve dönüşümlerin yaşandığı bir zaman diliminde kaleme alınma ihtiyacı duyulmuştur. Kamu yönetimi mekanizması nasıl daha etkili, verimli ve hızlı bir yapıya kavuşturulabilir sorusuna bu proje ile cevap alınmaya çalışılmıştır (KAYA, 1991). Tabii reform hareketleri yapılırken bunları harekete geçiren bazı dinamikler söz konusu ve bu çalışmanın yapıldığı dönemdeki dinamikler ise yukarıda ifade edilen

yerelleşme ve küreselleşme olmuştur. Bu gelişmelerin ön plana çıkmasıyla birlikte vatandaşların beklentisi de oldukça değişmiştir (Emini, 2009: 32). Kamu yönetimi sisteminde var olan problemler ve problemlerin oluşturduğu eksiklikler saptanıp bunların üstesinden gelmenin en uygun yolu bulunmaya çalışılmıştır. Projenin saptadığı başlıca sorunlar; kamu yönetiminde yeterli eşgüdümün yani koordinasyonun sağlanamaması, merkeziyetçilik, yerel yönetimlerin yapısı, bakanlıkların örgütlenmesi, hizmet içi eğitim eksikliği ve bürokrasi şeklinde olmuştur. Bu saptamalardan sonra yapılan çözüm önerileri ise katılımın artırılarak iletişim eksikliğinin giderilmesi, merkezi yapının tekrar gözden geçirilip gerekli sadeleşmenin yapılması, yerel düzeyde demokrasinin güçlendirilmesi için katılımın teşvik edilmesi ve yerel yönetimlere maddi özerklik sağlanması olarak gösterilmiştir (Ergun, 1991: 18-21). Yerel yönetimlerin kendilerinden bekleneni bir türlü yerine getirememelerinin temel nedeni olarak kamu hizmetlerini yerine getirme noktasında kendilerine tanınacak yetki ve sorumluluğun yeterli verilmemiş olması gösterilmektedir dolayısıyla bu durum yerel yönetim alanında yapılan reformları adeta “bitmeyen senfoniye” dönüştürmektedir (Yalçındağ, 1993: 59).

KAYA Raporu’nun amacı şöyle ifade edilmektedir; “Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir”. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Taylorizmin yönetim sistemindeki nihai amacını ifade eden “etkili-verimli-hızlı” yönetim anlayışının bir örneği olarak idare aygıtını rasyonel bir işleyişe kavuşturmak, kamu yönetiminin çağdaş dünyayla uyumunu temin etmek istemektedir (Yayman, 2005: 274).

Çizelge 3.2. KAYA raporuyla tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
Hizmet içi eğitim eksikliği	Hizmet içi eğitim programları artırılmalı ve bu konuya gereken önem verilmelidir, programların amacına ulaşılabilirlik derecesi izlenmeli ve değerlendirilmelidir.
Personel rejimi; istihdam, maaşlardaki dengesizlik	Merkezi bir sınav sistemi olmalı, rasyonel bir sınıflandırma sistemi kurulmalı, performans ölçümünde rasyonel ölçütler hâkim hale getirilmelidir.
Merkeziyetçilik	Merkezi yönetimin sahip olduğu görevler değişen şartlar dikkate alınarak yeniden ele alınmalıdır.
Yerel yönetimlerin yapısı özellikle mali özerklik noktasında	Yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları artırılmalı, onlara daha fazla inisiyatif tanınmalı ve denetimler anayasaya uygun olmalıdır.
Bürokrasi ve aşırı mevzuatçılık	Formalitelere azaltılmalı, bürokratik işlemler sadeleştirilmeli, mevzuatın sadeleştirilmesi ve günün şartlarına uyarlanması gerekmektedir.
Halkla ilişkiler	Halkla iletişim artırılmalı, onların güven ve desteğini sağlamak için bir enformasyon birimi kurulmalıdır.
Denetleme	Denetim işlevi etkin ve güçlü bir yasal zemin üstünde işlemeli, iç denetim yolu daha etkin hale getirilmeli, sonuçlar izlenmeli ve gerekli değerlendirmeler titizlikle yapılmalıdır.
Eşgüdüm (Koordinasyon)	İdari kuruluşlar arasında gerekli eşgüdüm sağlanmalı, eşgüdümü engelleyen güçlükler ortadan kaldırılmalı, eşgüdüm yönetimin öteki ilkelerinden bağımsız değerlendirmemeli ve yöneticiler bu konuda eğitilmelidirler.

Ayrıca çalışmada personel rejimi konusunda var olan sorunlar ele alınmış ve bunlarla mücadele adına kendisinden evvel yapılan çalışmaların saptadıkları çözümler tekrarlanmıştır (Şaylan, 2000: 118). KAYA projesinin tamamlanması ilgili çevrelerde pek tatminkâr bir atmosfer oluşturamamıştır deyim yerindeyse beklentiler boşa çıkmıştır. Durum böyle olunca proje ciddi eleştiriler almıştır, eleştirilerin başlıca sebebi ise 1980'ler sonrasında dünyada yaşanan başta küreselleşme, yeni sağ ve yerelleşme gibi birtakım değişimlerin belgenin hazırlanma esnasında yeterince göz önünde bulundurulmamış olmasıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi 20. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan gelişmeler ve değişimler o kadar hızlı

ve baş döndürücü bir hal almıştır ki bunları dikkate almadan herhangi bir alanda iyileştirme yapmaya çalışmanın olumsuz sonuçlar doğurabileceği muhtemeldir. İşte KAYA projesi maalesef hadiselere kayıtsız kalmış ve sonuç olarak çalışmanın kendisinden önceki metinlerden pek farklı olmadığı görülmüştür yani bilinen sorunlar ve bunlara yönelik yapılan önermelerin bir nevi tekrarlandığı görülmüştür (Yayman, 2008: 249).

3.2.5. Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

3.2.5.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları kapsamında, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın yapılması ile yeni bir dönem başlamıştır.

Plan, kamu yönetimini, plan hedeflerinin başarılmasındaki en önemli araç olarak nitelendirmiş, kamu yönetiminin merkez ve taşra örgütüyle birlikte bu hedefleri gerçekleştirmesi gerekliliğine dikkat çekmiş ve idari reformu bütün yönleriyle ele alan, gerekliliğini, niteliğini, amaçlarını, ilkelerini ve nasıl gerçekleştirileceğini detaylı bir şekilde ortaya koyan ilk temel belge olmuştur.

Planda sorunların çözümüne yönelik olarak, kurumlarda amaç ve hedeflerin, yetki ve sorumlulukların net olarak tespit edilmesi gerektiği, amaçlara uygun bir örgüt yapısının kurulmasının ve faaliyetlerin plan ve koordinasyon dahilinde yürütülmesi gerektiği, işe alınma, yetiştirme ve değerlendirme konularını kapsayan bir personel politikasının oluşturulması, etkili ve yapıcı bir denetim sisteminin kurulması gerektiği konusunda tespitlerde bulunmuştur.

3.2.5.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, reform çalışmalarında önceki dönemde yaşanan aksaklıkların giderilmesi, kamu kurumlarının aşırı büyümesini önlemek amacıyla fonksiyonel esasa göre örgütlenmenin sağlanması, yetki ve sorumlulukların kademeler arasında dengeli dağıtımını sağlayacak kanuni düzenlemelerin yapılması, kaynak israfının önlenmesi ve uygun bir istihdam politikasının belirlenmesi, mahalli idarelerin etkin hizmet sunabilecek şekilde güçlü bir mali ve örgütsel yapıya kavuşturulması gerektiği hususlarında öneride bulunmuştur.

3.2.5.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu yönetiminin görevlerini hızlı, verimli ve kaliteli bir şekilde yapabilmesinin sağlanması, kamu yönetiminin değişen koşullara göre kendini yenileyebilen dinamik bir yapıya kavuşturulması, kamu yönetiminin sanayileşerek kalkınma sürecinde bir yük olmaktan çıkarılıp, kalkınmanın itici gücü durumuna getirilmesi ve nitelikli yönetici ve personelin yetiştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

3.2.5.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yönetsel yapının tüm olarak gözden geçirilmesi, eşgüdüm sağlanması, ortak sorunlarla ilgili araştırmalar yapılması, yapılmayan hizmetlerin daha etkin bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanması ve bu yönde kurumlara teknik yardım sağlanması amacıyla Devlet Personel Başkanlığı'nın "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesi konusuna yer verilmiş, bu düzenleme yapıncaya kadar reform çalışmalarının DPT'nin sorumluluğunda ve DPB ile yakın işbirliği içinde yürütüleceği ifade edilmiştir (Aykaç, 1991:95).

3.2.5.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma planında, kamu örgütleri arasında görevlerin dengeli dağıtılması ve bu kapsamda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin ele alınarak mahalli idarelerin fonksiyonlarının arttırılması, personel sisteminin düzenlenmesi, kamusal ürün ve hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir biçimde sunulmasının sağlanması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Aykaç, 1991:76).

3.2.5.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Bu planda, hizmetlerin daha kaliteli ve ekonomik olarak sunulabilmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirileceği (Aykaç, 1991:96), bu çerçevede kamu yönetiminin hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre örgütlenmesinin sağlanacağı (Ergun ve Polatoğlu, 1992:18) ifade edilmiştir.

Bu planda personel politikası da ana hatlarıyla ele alınmış ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikasının uygulanacağı, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirileceği dile getirilmiştir.

3.2.5.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-1999)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma planında, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amacıyla devletin rolünün değişen koşullara göre yeniden tanımlanması yapılmakta, kamu yönetiminin örgüt yapısı, işleyişi ve insan kaynakları rejimiyle ilgili problemler incelenmekte, örgüt yapısının küçültülerek daha işlevsel hale getirilmesi, vatandaşın esas alan yönetim anlayışının geliştirilmesi, devletin üretici olarak değil, düzenleme ve piyasa mekanizmasının uygulanmasını sağlamaya dönük bir rol üstlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Özer, 1995:46).

Planda içinde bulunulan durum değerlendirilmiş, kamu yönetiminin değişen ve dönüşen koşullara göre örgütlenmesi, kamusal hizmetlerle ilgili örgüt yapısının küçültülmesi, kamu personel politikalarının gözden geçirilmesi, vatandaşın istek ve taleplerini dikkate alan bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve idari işlemlerin sadeleştirilmesi gerektiği konusunda önerilerde bulunulmuştur.

3.2.5.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000-2005)

Bu planda, kamu yönetiminin en önemli gündem konusunun örgütlenme, personel ve işleyiş konularına ilişkin sorunların çözülmesi olduğu, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenememesi ve görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamaması nedenleriyle kamu kurumlarının örgütsel etkinliğinde zayıflık olduğu (Acar ve Sevinç, 2005:32) ortaya konmuştur.

Bu aksaklıkları gidermek için yapılması gerekenlere de yer verilmiştir. Buna göre, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının artırılması, katılımı ve halkın taleplerini dikkate alan bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi, insan kaynakları politikalarında kariyer ve liyakat ilkelerinin esas alınması, kamu çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi, kamuda esnek ve hızlı işleyen bir sistemin oluşturulması, kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim

teknolojilerinden yaygın bir biçimde yararlanılmasının sağlanması hususlarında çalışmalar yapılacağı üzerinde durulmuştur.

3.2.5.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

Bu planda da önceki planda ortaya konulan sorunların devam ettiği ve amaçlanan hedeflerin gerçekleştirilemediği görülmektedir.

Plana göre, kaliteli ve etkili hizmet sunabilen, katılımcı, vatandaş odaklı, esnek, saydam, hesap verebilir ve öngörülebilir bir kamu yönetimi için kamu yönetimini çağdaş bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Kamu kurumları arasında yetki-görev karmaşası ve koordinasyonsuzluk halen sürmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili sorunlar devam etmektedir. Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerde standartlar belirlenmediği gibi bu standartlara uyumun denetimi ihtiyacı da sürmektedir. Kamu personel sorunları sürmekte, kamuda etkili bir insan kaynakları planlaması yapılmamaktadır.

3.3.5.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018 dönemini kapsamakta olup, küresel ekonomide belirsizliklerin hüküm sürdüğü, dünya ekonomisinde dönüşümlerin seyredildiği, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında güç dengelerinin yeniden şekillendiği bir ortamda hazırlanmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı; istikrarlı ekonomik büyümenin yanı sıra hukukun üstünlüğü, insani gelişmişlik, bilgi toplumu, uluslararası rekabet gücü, çevrenin korunması ve kaynakların sürdürülebilir kullanımı gibi unsurları kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Planda, ülkemizin kalkınma süreci ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, insanı merkeze alan bir büyüme ve kalkınma anlayışı temel alınmıştır (<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalkınma-Planı-2014-2018.pdf> , 1).

Planda dünyadaki hâkim düşüncenin ekonomik olarak özel sektörün daha etkin olduğu bir ortamı beraberinde getirdiğini, kamu sektörünün giderek daha fazla işbirliğine, düzenleyici faaliyetlere ve denetim işlevlerine önem vermesine neden olduğu ve bunlara bağlı olarak planlama anlayışının da değişime uğradığı görülmektedir. Serbest piyasa ağırlıklı ekonomiler yaygınlaşmış olmakla birlikte, etkileri devam eden küresel kriz de göz

önüne alındığında, kamu sektörünün stratejik bir yaklaşımla hareket etmesinin önemine değinilmiştir.

Onuncu beş yıllık kalkınma planında eğitim alanında, kişilerin yeteneklerini geliştiren ve onların işgücü piyasasıyla uyum sağlamasına imkân tanıyan, kalite eksenli bir değişim gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

Planda temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi, katılımı ve çoğulculuğu teşvik eden bir anlayışla sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili toplum kesimlerinin görüş ve tavsiyelerinin alınmasına yönelik mekanizmaların güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

Etkin kamu yönetimi anlayışı temel alınarak e-Devlet çalışmalarının yürütülmesi ve e-Devlet hizmet sunumunda gereksinim duyulan bilgi sistemlerinin tamamlanması politika olarak belirlenmiştir.

Planda, yatırım teşvik uygulamalarında esneklik, hesap verebilirlik, saydamlık, öngörülebilirlik, maliyet-etkinlik, âtil kapasite oluşturulmaması ile verimlilik ilkeleri gözetilerek istihdam, yüksek katma değer ve ihracat artışına yönelik yatırım alanlarına öncelik verilmesi gerektiği belirlenmiştir (<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalkınma-Planı-2014-2018.pdf> , 84)

Planda kamuda personel verimliliğini ve hizmet kalitesini artıracak bir insan kaynağı yönetim modeli oluşturulması, esnek çalışma modeli geliştirilmesi, kamu sektöründe işe alım ve terfi sürecinde şeffaflık ve liyakat gibi ilkelerin temel alınması, çalışanların yeteneklerine uygun kariyer planlaması yapılması, kamu personelinin etkinliğini ve verimliliğini artıracak bir performans sistemi oluşturulması hedeflenmiştir.

Onuncu beş yıllık kalkınma planında yapılan durum analizleri ve politikalar, bu planın yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda katılımı teşvik eden, şeffaf, hesap verebilir, sonuç odaklı ve insan kaynağına önem veren bir yönetim anlayışını dikkate aldığını ortaya koymaktadır.

3.3.5.11.On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)

On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ülkemizin her alanda etkinliğini ve verimliliği artırarak, milli teknoloji hamlesiyle uluslararası alanda rekabet gücü elde etmesine yönelik daha fazla değer üreten bir kalkınma süreci hedeflemektedir. Planda, hukukun üstünlüğü, temel hak ve hürriyetler, kalkınma çabasının ana unsurları olarak ortaya konulmuş; ekonomide istikrar ve sürdürülebilirlik, beşerî, sosyal ve mekânsal alanlarda refahın artışı ve adaletli paylaşımı temel amaç olarak ortaya konulmaktadır.

Bu plan, her alanda rekabetçiliği ve verimlilik artışını sağlamayı amaç edinmiştir. Plan, istikrarlı ve güçlü ekonomi, rekabetçi üretim ve verimlilik, nitelikli insan ve güçlü toplum, yaşanabilir şehirler ve sürdürülebilir çevre ile hukuk devleti, demokratikleşme ve iyi yönetim gelişme eksenleri olmak üzere beş temel eksenden oluşmaktadır. (<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani.pdf>, 5).

Planda, ülkemizin istikrarlı ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme ile rekabet gücünün ve refah seviyesinin artırılması öngörülmektedir. Özel sektörün öncülüğünde ve kamu sektörünün desteği alınarak sermaye birikimi ve sanayileşme sürecinin hızlandırılması, verimliliğin artırılması, yurtdışı tasarrufların ve yatırımların artırılması, üretim süreçlerinin ithalat bağımlılığı azalmış ve ihracata dönük bir yapıya dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

Ekonomik refahın artırılması, temel hak ve özgürlüklerin korunması, fırsat eşitliğine dayalı, kolay ulaşılabilir ve vatandaş odaklı kamu hizmetlerinin sunulması da bu planda belirlenen temel amaçlar arasında yerini almıştır (<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani.pdf>, 26).

Planda insan odaklı kalkınma anlayışı esas alınarak, bireylerin üreterek gelir elde edebileceği, bilim ve teknolojiye ayak uydurabileceği ve sosyal yaşama aktif katılım sağlayabileceği ortamların oluşturulması gerektiği ortaya konulmuştur.

Plan döneminde ekonomi alanında güçlü bir politika koordinasyonu sağlanarak para, maliye ve gelirler politikaları arasındaki uyumun güçlendirilmesi, piyasa aksaklıklarının giderilmesi ve kurallı tam rekabetçi serbest piyasanın gelişiminin sağlanması gerektiğine

değinilmiştir (<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkinma-Plani.pdf>, 27).

Planda insan kaynakları istikrarlı bŸyŸmenin ana unsurlarından biri olarak gŸrŸlmŸřtŸr. İnsan kaynağının daha verimli sektŸrlere yŸnlendirilmesi, insan kaynağının niteliklerinin artırılması, kadınların iřgŸcŸne katılımının desteklenmesi, gençlerin iřgŸcŸ piyasasında yeterli nitelikler ile donatılarak istihdama dâhil edilmesi de Ÿncelikli hedefler arasında yer almıştır.

Ÿzel sektŸr ŸncŸlŸğŸnde sermaye birikiminin ve sanayileşmenin hızlandırılmasına çalışılması, ekonomi alanında tam rekabetçi serbest piyasanın gelişiminin desteklenmesi, vatandaş odaklı kamu hizmeti sunumuna Ÿnem verilmesi, bŸtçenin çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla uygulanmasına imkân vermek için program bŸtçe uygulamasına geçilmesi gibi politikalar, bu planın yeni kamu yŸnetimi anlayışı doğrultusunda hazırladığını gŸstermektedir.



4. YASALAR ÇERÇEVESİNDE 1980 SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI

Dünyada kamu yönetiminin görevlerinin hızla genişlediği görülmektedir. Bu genişlemeyi önlemek amacıyla da 1970’li yıllardan itibaren Batılı ülkelerde, devletin kamusal hizmet olarak nitelendirilen kimi görevlerinin yeniden tanımlanarak devletin küçültülmesine yönelik politikalar önem kazanmıştır. Aynı yöndeki gelişmeler 1980’lerden itibaren Türkiye’nin gündemine girmiş bulunmaktadır. Bu çerçevedeki gelişmeler sonucunda hızla devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamusal alanın daraltılması ve hizmet etkinliğinin artırılması amacıyla söylemler önem kazanmış ve bu yöndeki amaçlara öncelik tanınmıştır (Avaner, 2003:48)

1980’lerden itibaren Türkiye’de yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarına aşağıdaki tabloda yer verilmiş olup, bu bölümde yasalar çerçevesinde Türkiye’de yeniden yapılanma çalışmaları ele alınacaktır.

Çizelge 4.1. 1980-2003 ve 2003-2019 Tarihleri Arasında Yapılan Türk Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

1980-2003 Tarihleri Arasında Yapılan Yeniden Yapılandırma Çalışmaları	2003-2019 Tarihleri Arasında Yapılan Yeniden Yapılandırma Çalışmaları
Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)	Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000-2005)
Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)	4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (09.10.2003)
Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)	5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (10.12.2003)
Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (1991)	5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25.05.2004)
Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-1999)	5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (10.07.2004)
Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000-2005)	5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (22.02.2005)
	5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (26.05.2005)
	5393 Sayılı Belediye Kanunu (03.07.2005)
	Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)
	6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (14.06.2012)
	Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)
	On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)

4.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı

Türk Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında gerçekleştirilen son yılların en önemli değişim hamlesini somutlaştıran ve 03.11.2003 tarihinde kamuoyunun tartışmasına sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT), 29.12.2003 tarihinde TBMM'ye gönderilmiştir. Tasarının TBMM'deki yasalaşma sürecindeki adı, gelen eleştiriler üzerine “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak değişmiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2005:23).

Kanunun amacı, birinci maddede şu şekilde belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2003: 95):

“Md.1: Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.”(T.C. Başbakanlık, 2003: 95).

Tasarıda yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koymuş olduğu hesap verebilirlik, saydamlık ve katılım gibi kavramlar ilk kez kullanılmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan “hizmette yerellik” ya da “hizmette halka yakınlık” ilkesi tasarıda yer almış ve sunulacak hizmetlerin, hizmetten yararlananlara en yakın ve en uygun birimler tarafından verileceği ifade edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimleri ilgilendiren karar alınırken katılım ilkesini hayata geçirmek amacıyla, kendilerini ilgilendiren konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının ve kamu kurumları niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüş ve önerilerine başvurulacağı ifade edilmiştir. Böylece yeni kamu yönetiminin temel özelliklerinden olan “yönetişim” ilkesinin de hayata geçirildiği görülmektedir.

Tasarıda, merkezi idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Bu maddenin gerekçesinde, katalizör yönetim anlayışına dikkat çekilerek, devletin hizmet üretmekten ziyade hizmetin üretilmesini kolaylaştırıcı önlemleri alma ve

düzenlemeleri yapma işlevine vurgu yapılmış ve bazı hizmetlerin yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör tarafından sunulmaya başlandığı dile getirilmiştir.

Tasarıda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı yeniden düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin halka daha yakın birimler olması sebebiyle, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiş, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı bir gelir kaynağı öngörülmüştür.

Tasarıda kabul edilen subsidiarite (yerellik) ilkesi ve bazı bakanlıkların taşra örgütlenmelerinin yerel yönetimlere devri de düşünüldüğünde, tasarıda yerinden yönetim ilkesine ve yerel yönetimlere yoğun bir vurgunun yapıldığı anlaşılmaktadır. Tasarıda, bazı bakanlıkların taşra teşkilatı kuramayacağı belirtilmiştir. Ayrıca tasarı, Yüksek Denetleme Kurulu ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nü kaldırmaktadır. Bu yenilikler dikkate alındığında tasarının, devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi gerektiği tezini ortaya koyan YKY anlayışı doğrultusunda hazırlandığı söylenebilir.

Tasarıda, bakanlıklarda danışma birimi ve yardımcı hizmet birimleri olarak Strateji Geliştirme Başkanlığının ve İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı kurulabileceğini ifade etmektedir. Tasarıda yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini de kapsayacak şekilde iç ve dış denetime tabi olması öngörülmüştür

Tasarı stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans değerlendirme gibi özel sektör tarzı yönetim yaklaşımlarının kamu yönetiminde uygulanmasının öngörmektedir. Bu anlayış ise, YKY yaklaşımı ile birebir uyumaktadır. Tasarının 41.maddesinde Bilgi Edinme Hakkına yer verilmiştir. 42. Maddesinde, sadece mahalli idareler bağlamında, halk denetçiliğini(ombudsman) öngörmektedir. 43. Maddesinde, YKİ anlayışıyla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetime geçildiği, dolayısıyla klasik anlamdaki mevzuata uygunluk denetiminin yerini, mevzuata uygunluğun yanı sıra stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygunluğun da arandığı bir denetime bıraktığı belirtilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2010: 349-351).

Bu tasarı ile devletin ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, işlevleri, görev ve sorumlulukları, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkilerin yeniden

yapılandırılması amaçlanmıştır. Tasarının Türk Kamu Yönetimi alanında çok ciddi değişiklikler öngördüğü ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile doğrudan veya dolaylı olarak bağlantılı birçok yeni kavramın tasarının hemen hemen tüm maddelerinde vurgulandığı görülmektedir.

İlgili tasarı kamu yönetiminde bir paradigma değişimini öngörmekte ve bu çerçevede kamu yönetimi YKY anlayışına doğru hızla ilerlemektedir.

Tasarının genel gerekçesinde, ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmalarının uzun bir geçmişe sahip oldukları, 1930'lu yıllarda başlayan çalışmaların 1950'li yıllarda devam ettiği, MEHTAP ve KAYA projeleri ile bu çalışmaların belli bir olgunluğa ulaştıkları, ancak tüm bu çalışmaların başarısız kaldıkları ve kamu yönetiminde arzu edilen kaliteye ulaşamadığı vurgulanmaktadır.

Yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılandırma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanan KYTKT, kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında, yöntemleri ve organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngörmekte, kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde merkezi idare ve mahalli idarelerde "iyi yönetim" ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir (Başbakanlık, 2002:21).

Kamu yönetimi için sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, öngörülebilirlik, yerindenlik, hizmetlerde yerellik, bilgi teknolojilerinden etkin bir şekilde yararlanmak gibi konular temel ilke olarak belirtilmektedir. Yine tasarı, ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yön verecek ana unsurları şu şekilde sıralayarak yeni kamu yönetimi anlayışından esinlendiğini gözler önüne sermektedir: (Başbakanlık, 2002:78).

- Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır,
- Hukukun güvencesi altında, sivil toplum kuruluşlarına ve bireylere geniş bir alan tanır,
- Stratejik yönetim anlayışına önem verir,
- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır,
- Çok çalışmaktan ziyade akıllı ve programlı çalışmayı öngörür,

- Mevzuatta kısalıktan ve sadelikten yanadır,
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir,
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamını ve mekanizmaları oluşturur,
- Sorumluluğunun gereği olarak hesap verir, herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır,
- Çalışanları geliştirir, güçlendirir ve yetkilendirir,
- Grup ya da ekip çalışmasına önem verir, çalışanların görüş ve eleştirilerinden yararlanır.

5227 sayılı kanun 21.07.2004 tarihinde onaylanması için Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiş, ancak ilgili kanun cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek meclise geri gönderilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2010: 347).

Veto gerekçesinde “Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması zorunlu duruma gelmiştir. Ancak, yapılacak düzenlemelerin Ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır.” denilerek bu tasarinin yasalaşmasının ülke birliğini zedeleyeceği ifade edilmiştir. Söz konusu gerekçelerle uygun görülmeyen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", mecliste tekrar görüşülmek üzere geri gönderilmiştir.

Her ne kadar bu tasarı yürürlüğe girememiş olsa da, belediye, il özel idaresi ve büyükşehir belediyelerine ilişkin yerel yönetim kanunlarında gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bunların dışında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında değişiklik yapılan birçok yasa ve tasarılar mevcuttur. Kanunlarda yapılan düzenlemelerde yeni kamu yönetimi anlayışının temel argümanları dikkate alınmıştır. Kamu yönetimini yeniden yapılandırma konusu her zaman gündemde olacaktır. Değişimin hızı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin her geçen gün gelişmesi ve buna paralel olarak insanların dünyanın diğer ucundaki insanlara sunulan hizmetleri görebilmesi ve insanların daha iyi, daha kaliteli hizmet beklemesi sürekli olarak yeniden yapılandırmayı gerektirecektir. Böylece yeniden

yapılandırma çerçevesinde yeni kanunların çıkarılması ve mevcut kanunların da daha etkin ve verimli hizmet sunabilmek adına değiştirilmesi gündemde olacaktır.

4.2. Yerel Yönetim Reformları Kapsamında Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Yirminci yüzyılın sonundan itibaren bütün dünyada hızla yaşanan gelişmeye paralel olarak ortaya çıkan küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamikleri, sorunlara uluslararası düzeyde çözüm arayışları, ulaşım-iletişim alanındaki baş döndürücü gelişmeler, bilginin inanılmaz hızla yayılması yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi zorunlu kılan sonuçları da birlikte getirmiştir. Geleneksel yönetim anlayışından daha katılımcı bir yönetime dönüşen kamu yönetimleri ve işletme yönetimleri giderek birbirine yakınlaşmakta ve küresel olanın karşısında yerel değerler ve çabalar giderek önem kazanmakta ve öne çıkmaktadır(Ökmen, 2009: 945).

Merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine göre çalışan Türk kamu yönetiminde merkez ve yerel arasındaki denge, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki vesayet dengesi ile sağlanmaktadır. Osmanlı'dan devralınan bu yöntem bazı dönemlerde bürokratik ve aşırı merkeziyetçi geleneğin etkisiyle giderek hantallaşmış; kırtasiyecilik, kuralcılık, sorumluluktan kaçma, personel sorunları, yönetim-siyaset ilişkisinde aksamalar, hizmet sunum performansında düşüşler göstermeye başlamıştır. Bunun sonucunda olumsuz değişim sürecini olumlu yöne çevirmeye yönelik çalışmalar 1980'li yıllardan beri gündeme gelmiştir (Emini, 2009: 32).

Ancak bunun dışında Türkiye'de yerel yönetimleri güçlendirme çabaları Tanzimat döneminden yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar süregelmiştir. Tanzimat dönemi, Cumhuriyet'in ilk kuruluş yılları ve sonraki dönemleri ele alındığında reform sürecinin hep gündemde olduğu görülür. Kırsal kesimden şehre göçün arttığı dolayısıyla belediyelerin yükünün arttığı 1960'lı ve 1970'li yıllar, 1970'li yıllarda özellikle büyük kentlerde yaşanan demokratik belediyecilik anlayışlı dönem, 1980 askeri müdahalesinin ardından yapılan değişiklikler, ardından Özal döneminde yerel yönetimlerin gelirlerini ve yetkilerini kısmen iyileştirici tedbirler, 1990'lı yıllarda çok tartışılan sonuçsuz kalan reform tasarıları, geçmişten günümüze gelen değerlendirmeler ele alındığında yerel yönetimlerin

güçlendirilebilmek için idari, siyasi ve mali açıdan sürekli bir reforma tabi tutulduğunu göstermektedir (Kösecik ve Özgür, 2005: 10).

Yerel yönetimlerin görevlerini uygulamada istenilen düzeyde yerine getirememesi sebebiyle yeniden yapılandırılmaları gerekli hale gelmiştir. Bu yeniden yapılandırma ile ulaşılmak istenen amaç yerel yönetimleri çağın gereklerine uygun hale getirip, halkın istek ve beklentilerini karşılayacak daha hızlı, daha etkin ve daha verimli olmasını sağlamaktır. Türkiye’de benzer gerekçelerle yerel yönetimler konusunda yapılanmaya gitmiş ve son yıllarda kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir (Urhan, 2008: 85-86).

Bu kapsamda yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunlarında yerel yönetimler ele alınarak, yeniden yapılandırılmaları amaçlanmıştır.

4.2.1. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idarelerinin düzenlendiği 74 yıl yürürlükte kalan 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı” adlı geçici kanun il özel idarelerine ilişkin uygulamaların zeminini teşkil etmiştir. 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile geçici yasanın adı “İl Özel İdareleri Kanunu” olarak değiştirilmiş ve geçici yasa temel alınarak çeşitli değişiklikler yapılmıştır (Parlak, 2005: 180). Daha sonra il özel idareleri zaman zaman yerel yönetimlere ilişkin yapılan düzenlemelerde ele alınmış olsa da köklü düzenlemeler ortaya koyulamamıştır.

5197 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” 24.06.2004 tarihinde Mecliste kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından 5197 sayılı Kanunun bazı maddeleri Mecliste tekrar görüşülmek üzere veto edilmiştir. Veto gerekçesinde il özel idaresinin görevlerinin tek tek sayılarak belirtilmesi yerine genel olarak hizmet alanlarının belirtilmesi, böylece il özel idaresinin genel yetkili kılınması, bütçe ve kesin hesabın kabulünde il genel meclisinin kararının yeterli olması, il özel idaresi içinde il genel meclisi başkanlığına son verilen valinin konumunun zayıflatılması, meclis kararlarında valinin onayının kaldırılması gibi yapılan düzenlemeler nedeniyle Kanunun idarenin bütünlüğü, idari vesayet, merkeziyetçilik ve yerinden yönetim ilkelerine aykırı bulunduğu ifade edilmiştir.

Bunun üzerine Mecliste tekrar görüŖülen Yasa üzerinde bazı deęiŖiklikler yapılarak 22.2.2005 tarihinde kabul edilmiŖ ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiŖtir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun doğrultusunda hazırlanan 5302 sayılı Kanunun genel gerekçesinde yeni kamu yönetimi anlayıŖı çerçevesinde Ŗeffaf, sonuç odaklı, katılımcı, hesap verebilir bir yönetim mekanizmasının oluŖturulması gerektiği, bunun için de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenerek yerel yönetimlere daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi ifade edilmiŖtir.

Genel gerekçede, daha önceki yasalarda il özel idarelerine yönelik yapılan düzenlemelerin yetersiz olduğu; il özel idarelerinin etkin ve verimli hizmet sunmaktan uzak olduğu, teknolojik geliŖmeler, refah artıŖı ve nüfus yapısındaki deęiŖmelerle ihtiyaçların çeŖitlilik gösterdiği, il özel idarelerinin yeterli kaynaklara, personele ve teŖkilat yapısına sahip olmadığı saptanmıŖtır. Bu nedenle yeni kamu yönetimi anlayıŖı doğrultusunda il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasına iliŖkin öneriler sunulmuŖtur.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu görüşler doğrultusunda, “il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla hazırlanmıŖtır. İl özel idaresi, “il halkının mahalli müŖterek nitelikteki ihtiyaçlarını karŖılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluŖturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” dir (md.3).

5302 sayılı Kanunun 6.maddesinde il özel idaresinin görevleri tek tek sayılmamıŖ, bunun yerine hizmet alanları belirtilmiŖtir. Bu maddeye göre il özel idaresi mahalli müŖterek nitelikteki, tarım, sanayi ve ticaret, gençlik ve spor, bayındırlık ve iskan, Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, kültür, sanat ve turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, binaların yapım, bakım ve onarımı, yoksullara mikro kredi verilmesi, ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini gibi hizmetleri il sınırları içinde, imar, katı atık, yol, su, kanalizasyon, acil yardım ve kurtarma, ağaçlandırma, orman köylülerinin desteklenmesi, park ve bahçe tesisine iliŖkin hizmetleri ise belediye sınırları dışında yapmaya yetkili kılınmıŖtır.

Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biri de il özel idaresinin organlarına iliŖkindir. 5302 sayılı Kanunla valinin il genel meclisi başkanı olmasına son verilmiŖ olup,

meclis başkanı il genel meclisi üyeleri arasından iki ve üç yıllık süreler için gizli oyla seçilecektir (md.11).

İl genel meclisi, ilgili kanunda gösterilen esaslara uygun olarak ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır ve il özel idaresinin genel karar organıdır. Ayrıca, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kaymakamlar, köy muhtarları temsilcileri, sendikalar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları da oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilirler. Böylece, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda “hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanma, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması” amaçlanmıştır.

5302 sayılı Kanunla il genel meclisinin toplantı zamanında da değişiklik yapılmıştır. İl genel meclisi eskiden mayıs ve kasım aylarında yılda 2 kez toplanırken, artık meclisin her ay toplanması öngörülmüştür. Kanununun 13. maddesinde il genel meclisi gündeminin meclis başkanı tarafından belirleneceği ancak valinin de görüşünün alınacağı düzenlenmiştir. Ayrıca meclis gündeminin belirlenmesinde meclis üyelerine de öneri hakkı verilerek katılımcı bir yönetim anlayışı ortaya konulmuştur (İÖİK Md.gerekçesi).

5302 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklerden biri il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesine ilişkindir. Önceki Kanuna göre, meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayı gerekirken, 5302 sayılı Kanunda meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi şartı getirilmiştir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmesi için meclise iade edebilir ve mecliste tekrar görüşülmesini isteyebilir. Vali tarafından yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar kesinleşir.

Meclis karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde halka duyurulması da 5302 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklerden biridir. Yapılan bu düzenlemeyle, meclis kararları üzerinde halkın denetiminin artırılması amaçlanmıştır.

5302 sayılı Kanunun getirdiği bir diğer yenilik, meclis üyelerinin kararlara etkin bir şekilde katılımını sağlamak üzere, il genel meclisi üyeleri arasından üç ila beş kişiden oluşan ihtisas komisyonlarının kurulabilecektir.

Meclisin feshini gerektiren nedenler de Kanunla yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, il genel meclisi il özel idaresine verilen görevlerle ilgili olmayan siyasi konularda karar alırsa ve kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, bu durumda İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı ile meclis feshedilecektir. Daha önceki Kanunda fesih sebepleri arasında sayılan yasal toplantıları dışında ya da toplantı yeri dışında toplanması (Gözübüyük, 1998: 112) bu Kanunda fesih sebebi olmaktan çıkarılmıştır.

Kanunun getirdiği yeniliklerden biri de il daimi encümeninin yapısına ilişkindir. Önceki Kanunda, meclis üyeleri arasından seçilen beş kişiden oluşan encümen; yeni Kanunla valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşması öngörülmüştür. Ayrıca encümenin önceki Kanunda meclis yerine karar alma yetkisine son verilmiş olup, yürütme organı olma niteliği daha belirginleşmiştir.

Önceden encümen vali tarafından gündeme getirilmeyen konuları görüşemezken, 5302 sayılı Kanunla yapılan yeni düzenlemeye göre valinin yanında encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif etme hakkı vardır(md.27).

5302 sayılı Kanun, valiye mahalli idare seçimlerinden itibaren 6 ay içinde stratejik planı ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planını hazırlayıp il genel meclisine sunma görevini vermiştir. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışı anlayışı doğrultusunda il özel idarelerinde stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi öngörülmüştür.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde Kanunla yapılan düzenlemelerden biri de denetime yöneliktir. İl özel idarelerinde denetimin iç ve dış denetim yollarıyla gerçekleştirilmesi ve hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsamı öngörülmüştür.

5302 sayılı Kanun'la ortaya konulan denetim yollarından bir diğeri de faaliyet raporlarıdır (md.39). Faaliyet raporu, vali tarafından stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile sapmaları belirtecek şekilde hazırlanır ve mart ayı toplantısında meclise sunulur. Ayrıca faaliyet raporu kamuoyuna açıklanır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda ve Avrupa Yerel Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilkelere uyum sağlamak amacıyla il özel idarelerine görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlamak amacıyla, il özel idaresinin gelirleri ve giderleri ile ilgili 5302 sayılı Kanunda çeşitli düzenlemeler yapmıştır.

Bütçenin onay sürecine ilişkin yapılan düzenleme de 5302 sayılı Kanunun getirmiş olduğu bir yeniliktir. Önceden İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılan bütçenin, 5302 sayılı Kanun'la il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi öngörülmüştür (md.45). Buna göre, Bütçe stratejik planlara uygun olarak vali tarafından hazırlanır, encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilir.

Bunların yanında, 5302 sayılı Kanun'la il özel idarelerine; sermaye şirketi kurabilme, dış borçlanma yapabilme, özel idarelerin afet ve acil durum planları yapması, özel idarenin borç ve alacakları için takas ve mahsup usulü gibi yeni düzenlemeler getirilmiştir.

İl özel idaresi kanununda yapılan düzenlemelerle, yeni kamu yönetimi anlayışının yansıması olarak il özel idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi, hizmetlerin halka daha yakın olan il özel idareleri tarafından sunulmasına ve yetki devrine imkan tanınması, vatandaş odaklı bir yönetim için halkın katılımının sağlanması, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşlarının da il genel meclisi toplantılarına katılımının sağlanması ve görüşlerinin alınması, böylece yönetişim ilkesinin hayata geçirilmeye çalışılması, meclis kararlarının halka duyurulması yoluyla şeffaflık ve açıklık ilkesinin hayata geçirilmesi söz konusudur. Dolayısıyla, il özel idaresi kanununda yapılan düzenlemelerde yeni kamu yönetimi anlayışının yerinden yönetim, yetki devri, katılım, yönetişim gibi ilkelerinin dikkate alındığı görülmektedir.

4.2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri Hakkında Kanun doğrultusunda hazırlanan kanunlardan bir diğeri Belediye Kanunu'dur. 5215 sayılı Belediye Kanunu 9 Temmuz 2004 tarihinde Meclis tarafından kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanı bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi için veto ederek meclise iade etmiştir.

Veto edilen Kanun Mecliste bazı değişiklikler yapılarak 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak Cumhurbaşkanına gönderilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır. Böylece belediyelerin yeniden düzenlenmesi girişimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla yasal bir çerçeve kazanmıştır.

21.yüzyılda dünyada bir dönüşüm süreci yaşanmakta olup, bu süreç yeni kamu yönetimi, katılım, şeffaflık, etkinlik, verimlilik, sonuç odaklılık gibi yeni kavramları ortaya çıkarmıştır. Bu değişim merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki kaynak, yetki ve görev dağılımının da yeniden düzenlenmesini de beraberinde getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan düzenlemeler de bu süreç doğrultusunda belediyeleri yeniden yapılandırmaya yöneliktir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye kurulması için gereken nüfus sayısı, il ve ilçe merkezleri hariç, 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyle etkin hizmet sunumu ve kaynak israfının önüne geçmek amaçlanmıştır.

Belediye Kanunu ile mahallenin ihtiyaçlarını mahalle sakinlerinin gönüllü katılımlarıyla belirlemeyi öngörerek, katılımcı bir anlayış benimsendiği de görülmektedir.

Kanunda belediyelerin tüzel kişiliğinin Cumhurbaşkanı'nın kararı³ ile sona erdirilmesi düzenlenmiştir. Böylece nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi ve meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak bu belediyeye katılması öngörülmüştür.

³ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200 üncü maddesiyle "Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname" ibaresi "Cumhurbaşkanı kararı" şeklinde değiştirilmiştir

Önceki Kanun'da, "her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir" şeklinde düzenlenen hemşehri hukuku, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile "Herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisidir" şeklinde değiştirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda katılımı ve açıklığı sağlayacak bir hemşehri hukuku öngörülmüş olup, hemşehrilere belediyenin hizmetlerinden yararlanma, alınacak kararlara katılma, belediyenin sunmuş olduğu hizmetler ve yapmış olduğu faaliyetler hakkında bilgi edinme hakkı verilmiştir.

5393 sayılı Kanununun 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sıralanmıştır. Belediyenin görevleri önceki kanunda tek tek sayılarak belirlenmişken, 5393 sayılı Kanunda ise, belediyenin görevleri iki maddede genel olarak sayılmıştır (md.14).

Eski Belediye Kanunu'nda, meclisin yılda üç kez olağan ve belirli koşulların oluşması halinde olağanüstü toplantı yapacağı hüküm altına alınmıştı. Ancak 5393 sayılı Kanun, meclisin her ayın ilk haftası önceden kararlaştırıldığı günde toplanmasını karara bağlamıştır. Meclisin her ay toplanacak olması ve meclis toplantılarının açık yapılması, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda şeffaflığı ve katılımı sağlamaya yöneliktir. Ayrıca Kanunda gereken durumlarda başkan ve üyelerin gerekçeli teklifiyle toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kararı ile "kapalı toplantı" yapılabilmesi de mümkündür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile meclis üyelerine de meclis gündemine ilave yapılması için öneri hakkı verilmiştir. Ayrıca belediye başkanınca Meclisin gündemi belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilecek ve halka duyurulacaktır. Böylece hem Meclis üyelerinin meclis toplantılarına aktif katılımı sağlanmış olacak hem de halk kendisini ilgilendiren konularda bilgi sahibi olacaktır.

5393 sayılı Kanununun getirmiş olduğu yeniliklerden biri de belediye başkanına hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmesi için beş gün içinde meclise iade etme yetkisinin tanınmasıdır. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Bununla birlikte, belediye başkanının on gün içinde karar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı vardır.

5393 sayılı Kanunda, önceki Kanundan farklı olarak meclis kararlarının kesinleşmesi için mahallin en büyük amirinin onayı şartını kaldırmıştır. Yeni düzenleme ile belediye meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için, kararların kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekli ve yeterlidir. Ancak bu süre zarfında mahallin en büyük mülki amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir. Söz konusu düzenlemenin yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerinde vesayet uygulamasının azaltılmasını amaçladığı söylenebilir.

5393 sayılı Kanunda belediye meclisi üyelerinden üç ila beş kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen ihtisas komisyonlarının kurulması öngörülmüştür. İhtisas komisyonlarında kararların istişare edilerek alınması ve kararlar alınırken sivil toplum kuruluşlarının görüşünün de dikkate alınması amaçlanmıştır. İhtisas komisyonu toplantılarına, mahalle muhtarlarının, ildeki kamu kuruluşlarının amirlerinin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve sendikaların temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın katılmaları ve kendi faaliyet alanlarına giren konularda görüş bildirebilmeleri katılımı sağlamaya yöneliktir. Ayrıca şeffaflığı sağlamaya yönelik olarak komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedeli karşılığında verilmesi kararlaştırılmıştır. Burada dikkat çeken, komisyon toplantılarının değil, komisyon raporlarının halka açık olmasıdır (Öner, 2005: 74).

1580 sayılı Kanunda yer alan encümenin meclis yerine karar alma yetkisi 5393 sayılı Kanunla kaldırılmış ve yürütme organı olma niteliği belirginleştirilmiştir. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. 5393 sayılı Kanunla encümen üyelerinin de başkanın uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilmesi düzenlenmiştir (md.35).

5393 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de belediye başkanı tarafından stratejik plan ve performans programının hazırlanması ve belediye meclisine sunmasıdır(md.41). Stratejik plan ve performans programıyla, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda çıktı odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulmak istenmesi açısından önemlidir. Ayrıca belediye başkanının stratejik planı, konuyla ilgili üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve meslek kuruluşlarının görüşlerini alarak hazırlaması, katılımı sağlamaya yöneliktir.

5393 sayılı Kanunla şeffaflığı ve katılımı sağlamaya yönelik olarak meclisin her ay toplanması ve meclis toplantılarının açık yapılması, hemşehrilere belediyenin hizmetlerinden yararlanma, alınacak kararlara katılma, belediyenin sunmuş olduğu hizmetler ve yapmış olduğu faaliyetler hakkında bilgi edinme hakkı verilmesi, çıktı odaklı bir yönetim anlayışı gözetilerek stratejik plan ve performans programının oluşturulması, stratejik planı hazırlanırken konuyla ilgili üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve meslek kuruluşlarının görüşlerinin alınarak hazırlanması, meclis kararlarının kesinleşmesi için mahallin en büyük amirinin onay şartının kaldırılarak, yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerinde vesayet uygulamasının azaltılması gibi düzenlemeler, Kanunun yeni kamu yönetiminin izlerini taşıdığını göstermektedir.

4.2.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Türkiye’de alt kademedeki birimler tarafından yerine getirilmesi ölçek ekonomileri nedeniyle gerçekçi olmayan anakent alan ölçeğindeki hizmetleri üstlenmek amacı ile klasik belediyeler dışında bir de büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur (Azaklı ve Özgür, 2005: 315). Türkiye’de yasal anlamda büyükşehir belediye modeline 1984 tarihli ve 3030 sayılı kanunla geçilmiştir. Söz konusu kanun; 10.07.2004 tarihinde kabul edilen, 23.07.2004 tarihinde Resmî Gazete’ de yayımlanan ve halen yürürlükte olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, büyük kentlerdeki sorunların giderek arttığı, bu sorunların çözümü için gerekli yetki ve kaynakların birden çok yerel yönetim birimi arasında paylaştırılmış olduğu ifade edilmiştir. Bu birimlerin koordinasyonsuzluğu ise, sorunlara çözüm bulunamamasına neden olmuştur. Bu nedenle 3030 sayılı Kanunun çıkarıldığı gerekçesinde ifade edilmektedir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı öngören 3030 sayılı Kanun her ne kadar bazı sorunları çözmüş olsa da yönetim kademeleri arasında iş birliği yetersizliği olması, yetki ve sorumlulukların belirlenmesinde objektif kriterlerin olmaması, büyükşehir çapında koordinasyon eksikliği olması gibi nedenlerle uygulamada bazı sorunlara yol açmıştır. Bu sorunlara çözüm bulmak amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hazırlanmıştır.

3030 sayılı Kanunda Büyükşehir belediyelerinin nasıl kurulacağına ilişkin hükümler yer almamış ancak Büyükşehir belediyesinin tanımı yapılmıştı. Buna göre, Büyükşehirlerde büyük şehrin adı ile bir büyük şehir belediyesi, Büyükşehir dahilindeki ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan ‘ilçe belediyeleri’ kurulması düzenlenmişti. Merkez ilçeler ise 3030 sayılı Kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılmışlar ve bu ilçenin Büyükşehir belediyesi içinde kalan kısmında merkez ilçe belediyesi adı ile kurulmuştur. Öte yandan 3030 sayılı Kanunun geçici 7. maddesine istinaden ilçe belediyesi sınırları içinde bulunan ve ilçe belediyesi merkezi dışında kalan mevcut belediye şubeleri hiçbir işleme gerek kalmaksızın ilçe belediyesine bağlı şube müdürlüklerine dönüştürülmüş ve gerekli olmayanlar ise kaldırılmıştır (Öner, 2005: 273). 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin tanımını değiştirmiş, büyükşehir ilçe belediyelerine ek olarak ilk kademe belediyelerini kabul etmiş ve büyükşehir belediyelerinin kurulması konusunda somut kriterler geliştirmiştir. 5216 sayılı Kanun bu sayılan temel değişikliklerin dışında büyükşehir belediyeleri ile ilgili birçok yenilik daha getirmiştir. 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten bu yana kanun koyucu tarafından defaten değiştirilmiştir (Muratoğlu, 2015: 61-62).

5216 sayılı Kanun, “büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri” kapsamaktadır (md.2)

5216 sayılı Kanunun ilk halinde 4.maddede “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” ifadesine yer verilmişken ,12/11/2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun 5. maddesiyle yapılan değişiklikle “ Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” denilmiştir.

Yine 5216 sayılı Kanunun ilk halinde büyükşehir belediyesini “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tarif ederken, yeni düzenlemeye(Değişik: 12/11/2012-6360/4 md.) göre büyükşehir belediyesi “sınırları il sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve

sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” ifade eder. Bu tanımda yapılan değişikliğin göze çarpan ilk yanı büyükşehir belediyelerinin en az üç belediyeyi kapsaması gerektiğine ilişkin koşulun kaldırılmış olmasıdır. Ancak yeni düzenleme ile bu koşul kaldırılmış olsa da büyükşehir belediyelerinin sınırlarında yapılan değişiklik nedeniyle tüm büyükşehir belediyeleri fiilen üçten fazla belediyeyi sınırları içinde barındırmaktadır. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi tanımında yapılan diğer bir değişiklik de büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları ile özdeşleştirilmesidir (Muratoğlu, 2015: 62-63).

Büyükşehir belediyesi tanımında yapılan değişikliğin dikkat çekici başka bir yönü, bu yeni tanımda ilk kademe belediyelerine yer verilmemesidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun ilk halinde büyükşehir belediyesi kapsamındaki belediyeler iki kısma ayrılmaktaydı. Bunlar ilçe ve ilk kademe belediyeleriydi. Kanunun 3. maddesinin (d) bendine göre, ilk kademe belediyeleri büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip olan belediyeleri ifade ediyordu. 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile bu Kanundan önce çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ilk kademe belediyelerine yer verilmemişti. İlk kez 5216 sayılı Kanunla düzenlenen ilk kademe belediyelerinin varlığı uzun sürmemiştir. 6/3/2008 tarihli ve 5747 sayılı Kanunun 3’üncü maddesiyle; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıfların ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı hüküm altına alınarak ilk kademe belediyeleri fiilen kaldırılmış, ancak buna rağmen 5216 sayılı Kanunda ilk kademe belediyelerine ilişkin hükümler yerini korumuş, teorik de olsa bu belediye tipi varlığını sürdürmeye devam etmiştir. 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun 4. maddesi ile 5216 sayılı Kanunun 3. maddesinin (d) bendindeki ilk kademe belediyelerinin tanımına ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmış, 6360 sayılı Kanunun 12 ve 13. maddeleri ile 5216 sayılı Kanundaki ilk kademe belediyesine ilişkin ibareler kanun metninden çıkarılmıştır. Böylece ilk kademe belediyelerinin varlığı hukuken de son bulmuştur. Günümüzde büyükşehir belediyelerine bağlı belediyelerin tümü ilçe belediyesi statüsündedir(Muratoğlu, 2015: 63-64).

5216 sayılı Kanunun ilk halinde “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldığı büyükşehir belediyesinin sınırlarından oluşmaktadır”. Buna göre, ilçe belediyelerinin sınırlarının, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları olması ve

ilk kademe belediyelerinin büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamayacağı kararlaştırılmıştır. 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanundaki yeni düzenlemeyle 5216 sayılı Kanunda Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olduğu ve ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırları olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce büyükşehir belediyelerinde belediye sınırları ile mülki sınırlar birbirleri ile örtüşmezken, değişiklikle hem büyükşehir belediyelerinin hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları il ve ilçe mülki sınırlarına eşitlenmiştir (Muratoğlu, 2015: 66-67).

5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görevleri detaylı bir şekilde düzenlenerek, bu belediyeler arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek amaçlanmıştır. Bu düzenlemeyle planlama yetkileri başta olmak üzere, ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilen pek çok yetki, büyükşehir belediyesine devredilmiş olup, görev ve yetki dağılımı ilçe belediyeleri aleyhine ciddi şekilde bozulmaktadır (Torlak ve Sezer, 2005: 95).

Eski Kanunda büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinden beşte bir oranında gelen üyelerden oluşmaktayken, yeni düzenlemede büyükşehir belediye meclisi üyelerinin doğrudan seçilen üyelerden oluşması öngörülmüştür. Böylece, ilçe belediyelerinden gelen üyelerin meclis çalışmalarını sekteye uğratmaları ve ilçe belediyelerinin sorunlarını öncelikli hale getirmelerini önlemek amaçlanmıştır.

Büyükşehir belediye encümeni, 3030 sayılı Kanunda atanmış üyelerden oluşmakta iken 5216 sayılı Kanununun 16. maddesi ile encümenin yapısı değiştirilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, meclis üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçilen beş üye ve biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye bütçesinin düzenlenmesi konusunda da 5216 sayılı Kanun yenilik getirmiştir. Buna göre, bütçenin kesinleşmesi için eski Kanunda öngörülen valinin onay şartı kaldırılarak, 5216 sayılı Kanunla bütçenin onaylanmasında tek yetkili organ büyükşehir belediye meclisi olarak belirlenmiştir.

5216 sayılı Kanunun 27. maddesi ile, “büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon” un büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması kararlaştırılmıştır. Önceki kanunda, bu yetki büyükşehir belediye encümenine verilmişti. 3030 sayılı Kanundan farklı olarak, “büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri ve ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda” yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisinin büyükşehir belediye meclisinde olması öngörülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehirlere verilen yetki ve sorumlulukların artırılarak yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi, hizmetlerin halka daha yakın olan yerel yönetimlerce sunulmasına imkân tanınması, büyükşehir belediyesi ihtisas komisyonları toplantılarında gündemdeki konulara ilişkin uzman kişilerin, sivil toplum kuruluşlarının, üniversite, sendika ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin görüşlerinin alınması gibi hususlar, Kanunun yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetki devri, katılım gibi özelliklerinin izlerini taşıdığını ortaya koymaktadır.

4.2.4. 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Son yıllarda teknik ve ekonomik alanda, toplumsal yapıda, Devlet yönetimi anlayışında oldukça hızlı, baş döndürücü gelişmeler meydana gelmiş klasik yerel yönetim anlayışı bu değişimler karşısında yetersiz kalmıştır. Kitle iletişim araçları ile bilgileri ve görgüleri artan insanların gereksinimleri nitelik ve nicelik bakımından değişmiştir. Bu etkiler yerel halk üzerinde de görülmüş ve istem potansiyeli artmıştır. Var olanla yetinmek yerine, daha çok ve daha üst düzeydeki hizmetler istenir olmuştur. Çeşitli etken ve olanaksızlıklarla yerel yönetimlerce karşılanmayan ya da karşılanmaları geciken bu gereksinimlerin yoğunlaşan baskısı, yerel halkı, birliklerin işlevlerinden yararlanmaya yöneltmektedir. Çoğalan ve mahiyetleri değişen yerel gereksinimlerin zamanında karşılanabilmesi zorunluluğu, yerel görevlerde de daha doğrusu görevleri yerine getirme yönetiminde de bazı farklılıklar doğurmaktadır. İl, belediye ya da köy yönetimlerince yürütülmesi gereken bazı hizmetler, yürürlükteki mevzuatın kısıtlayıcı önermelerinden sıyrılmak, daha güçlü bir ekipmana kavuşmak, parasal kaynak yetersizliği engelini aşmak ve hizmet için gerekli personeli daha kolay çalıştırma olanağını bulmak için yerel

yönetimlerin görevleri arasından çıkararak birlik görevlerine katılmaktadır (Özdemir, 2008: 30).

“Birçok ülkede kurulmuş olan belediye birliklerinin yerine getirmeye çalıştığı hizmetler şunlardır;

- Eğitim,
- Araştırma,
- Hukuki yardım,
- Danışmanlık hizmetleri,
- Doküman sağlamak,
- Rehber kitaplar hazırlama ve yayınlama,
- Haber bülteni, dergi yayınlama,
- Televizyon ve diğer kanallarla halkı bilgilendirme,
- Bilgi alışverişini sağlama,
- Turizmi geliştirme,
- Tüketiciyi koruma,
- Bölgesel stratejik plan yapma,
- Ortak alım yapma,
- Ortak alt-yapı yatırımlarını koordine etme,
- Uluslararası ilişkileri geliştirme ve yürütme,
- Ekonomik gelişmeyi sağlama, üye belediyelere program proje yapma,
- Belediyelerin haklarını mahkemelerde savunma,
- Çevre koruma,
- Kültürel faaliyetlerde bulunma,
- Tarihi ve doğal değerlerin korunmasını teşvik etme ve yönlendirme.

Birlik çeşitlerinden bazıları şunlardır:

1. Köylere Hizmet Götürme Birlikleri.
2. Sulama Birlikleri / Tarımsal Amaçlı Birlikler.
3. İçme suyu Birlikleri.
4. Belediye Birlikleri.
5. Kalkınma Birlikleri.

6. Çevre, Turizm, Altyapı Birlikleri

Birliklerin temel faaliyet alanları; belediyeçilik eğitimi, üye belediyelere danışmanlık, çevrenin korunması, bölge planlama çalışması, ortak alım hizmetleri, üye belediyelere sigorta hizmeti, bilgi birikimi ve yayın faaliyetleri olarak sıralanabilir. Uygulamada bir birliğin bütün alanlarda faaliyet göstermesi zor olduğundan birlikler genellikle bir ya da birkaç amacı gerçekleştirmek için örgütlenmektedirler (Özdemir, 2008: 34-35).

Ülkemizde de mahalli idare birliklerinin hukuki statüsünü, kuruluşunu, organların yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen 26.05.2005 tarihinde kabul edilen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İlgili kanunun 20. maddesinde düzenlendiği şekli ile; mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelin eğitilmesi ve mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahalli idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidirler.

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 4. maddesinde, birlik kuruluşu şu şekilde düzenlenmiştir; Birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Cumhurbaşkanının izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Cumhurbaşkanının izni aranmaz. Ayrılmada ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir.⁴(<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>).

Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Cumhurbaşkanı, ilgili mahallî

⁴ 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 166 ncı maddesiyle, 5355 sayılı Kanunun 4. Maddesinde yer alan "Bakanlar Kurulunun" ibaresi "Cumhurbaşkanının" şeklinde değiştirilmiştir.

idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkrada belirtilen birliklerden ayrılma da Cumhurbaşkanının iznine bağlıdır (5355 sayılı Kanun md.4).

Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na göre Birlik tüzüğü, birliği kuracak mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir. Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı birlik tüzüğünde gösterilir ve onaylanması hakkında tüzüğün onaylanmasına ilişkin usul uygulanır.

Birlik tüzüğünde aşağıdaki hususların bulunması zorunludur:

- a) Birliğin adı ve amacı.
- b) Birlik üyesi mahallî idarelerin adları.
- c) Birliğin merkezi.
- d) Birliğin görev süresi, sona ermesi ve tasfiyesi.
- e) Birliğe devredilen görev ve hizmetler.
- f) Birlik meclisinin ve birlik encümeninin toplantı dönemleri.
- g) Birlik üyesi mahallî idarelerin her birinin birlik meclisinde kaç üye ile temsil edileceği ve seçilen üyelerin görev süresi ve birlik encümeni üye sayısı.
- h) Birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet giderlerine katılma payları ve bu payların tespit yöntemi.
- i) Birliğin gelirleri, giderleri, bütçe ve çalışma programlarına ilişkin hususlar.
- j) Birlik üyesi mahallî idarelerin ve bu idarelerin hizmet alanında yaşayanların birlik hizmetlerinden yararlanma usulleri.
- k) Tüzük değişikliğinin nasıl yapılacağı.

Birlik tüzüğü değişikliği birlik meclisinin üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı üzerine, İçişleri Bakanı'nın onayı ile kesinleşir.

Birliğin organları; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanıdır.

Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşur. Ancak dışarıdan seçileceklerin sayısı mahalli idare meclisinden seçileceklerin üçte birini geçemez. Asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçilir (5355 sayılı Kanun md.7).

Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir. Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunmaz. Meclis üye tam sayısına doğal üyeler de dâhildir. Vali ve belediye başkanı birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebilir.

Üye mahallî idarelerden herhangi birinin birlik meclisindeki asıl üyeliklerinde boşalma olursa, birlik başkanı o mahallî idarenin yedek üyelerini göreve çağırır. Çağrılacak yedek üye kalmadığı takdirde üye mahallî idarelerin meclisleri, ilk toplantılarında yeniden yedek üye seçimi yapar. Birlik meclisinin feshedilmesi durumunda yeniden asıl ve yedek üye seçimi yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar.

Birlik meclisi, birliğin karar organıdır ve birlik üyesi mahallî idarelerin meclislerinin kendi üyeleri veya belediye meclis üyeliğine seçilmeyi haiz kişiler arasından, birlik tüzüğünde belirlenen sayıda ve gizli oyla seçecekleri üyelerden oluşur. Ancak dışarıdan seçileceklerin sayısı mahalli idare meclisinden seçileceklerin üçte birini geçemez. Asıl üye sayısının yarısı kadar yedek üye seçilir.

Birliğin üyesi olan il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar, birlik meclisinin doğal üyesidir. Birlik meclisinde bunların dışında doğal üye bulunmaz. Meclis üye tam sayısına doğal üyeler de dâhildir. Vali ve belediye başkanı birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebilir.

Üye mahallî idarelerden herhangi birinin birlik meclisindeki asıl üyeliklerinde boşalma olursa, birlik başkanı o mahallî idarenin yedek üyelerini göreve çağırır. Çağrılacak yedek üye kalmadığı takdirde üye mahallî idarelerin meclisleri, ilk toplantılarında yeniden yedek üye seçimi yapar. Birlik meclisinin feshedilmesi durumunda yeniden asıl ve yedek üye seçimi yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar.

Birlik başkanı, birlik idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Birlik başkanının görev ve yetkileri şunlardır (5355 sayılı Kanun, md.14):

- a) Birliği yönetmek ve birliğin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Yatırım plânı ve çalışma programı ile bütçeyi ve kesin hesabı hazırlamak, uygulamak, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili olarak hazırlayacağı yıllık faaliyet raporunu meclise sunmak.
- c) Birliği temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) Birlik meclisine ve birlik encümenine başkanlık etmek.
- e) Birliğin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) Birliğin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Birlik meclisi ve birlik encümeni kararlarını uygulamak.
- i) Birlik meclisi ve birlik encümeninin yetkisi dışında kalan diğer ödenek aktarmalarını yapmak.
- j) Birlik personelini atamak.
- k) Birliği denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) Kanunlarla birliğe verilen ve birlik meclisi veya birlik encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

Birlik bütçesinin harcama yetkilisi birlik başkanıdır. Birlik başkanı bu yetkisini birlik genel sekreterine veya birlik müdürüne devredebilir.

Birlik başkanlığının sona ermesi ile ilgili olarak Belediye Kanunu'nun belediye başkanlığının göreve devamsızlık dışındaki sebeplerle sona ermesine ilişkin hükümleri uygulanır.

Birlik encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşur. Ülke düzeyinde kurulan birliklerde bu sayı iki kat olarak uygulanır. Bu üyeler, birlik meclisince, dönem başı toplantısında kendi üyeleri arasından gizli oyla bir yıllığına görev yapmak üzere seçilir. Birlik başkanı, encümeninin de başkanıdır (5355 sayılı Kanun, md.12).

Birlik encümeni birlik tüzüğünde belirtilen sürelerle toplanır. Bu süre bir ayı aşamaz. Herhangi bir sebeple yıl içinde seçilen birlik encümeni, dönem başına kadar görev yapar. Birlik meclisi üyeliği sona erenlerin birlik encümeni üyeliği de sona erer.

Üye sayısı dört veya daha fazla olan mahallî idare birliklerinde, encümen üyelerinin ayrı ayrı mahallî idarelerin meclis üyeleri arasından seçilmesi zorunludur.

Bu şekilde teşekkül eden yerel yönetim birliklerinin, yerel yönetimlere destek kuruluşu olduklarını ifade etmek gerekmektedir. “Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir.”

Mahalli idareler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür.

Yerel yönetim birlikleri ise il özel idaresi, belediye ve köylerin yasalarla kendilerine verilmiş zorunlu veya isteğe bağlı görevleri yerine getirebilmek için bir ya da birden fazla konuda olanaklarını, isteğe bağlı olarak ayrı bir kamu tüzel kişiliği içerisinde süreli veya süresiz örgütlenmelerden oluşur. Bu birliklerde önemli olan birlik kurma iradesinin isteğe bağlı olması ve bu iradeye bağlı olarak oluşan kuruluşun yeni bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmasıdır. Yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimlerin karşılanması genel amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak Anayasada belirtilen yerel yönetim kuruluşlarına destek kuruluşlarıdır (Özdemir, 2008: 10).

İl, belediye ya da köy yönetimlerinde yürütülmesi gereken bazı hizmetlerin, yürürlükteki mevzuatın kısıtlayıcı önermelerinden sıyrılmak, daha güçlü bir ekipmana kavuşmak, parasal kaynak yetersizliği engelini aşmak ve hizmet için gerekli personeli daha kolay çalıştırma olanağını bulmak amacıyla oluşturulan mahalli idare birliklerini düzenlemek amacıyla çıkarılmış olan bu Kanun, yeni kamu yönetiminin yerinden yönetim yapılarının güçlendirilmesi ve desteklenmesi hususundaki izlerini taşıdığını göstermektedir.

4.3. Diğer Yasal Düzenlemeler Kapsamında Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında yapılan diğer düzenlemeler arasında, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun, ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu son zamanlarda Türkiye'de, kamu yönetimini yeniden yapılandırma çerçevesinde gerçekleştirilen diğer yasal düzenlemelere örnek olarak verilebilir.

4.3.1. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Bilgi edinme hakkı uygulaması 18. yüzyıldan bu yana insan haklarına ilişkin birçok belgede ve anayasal metinlerde yer alan ifade özgürlüğü, düşünce ve düşünceyi açıklama özgürlüğü ile yakından ilişkilidir. Bilgi edinmenin bir hak olarak yasalarca düzenlenmesi ve kişilere bu hakkın tanınması, bilgi edinme hakkı konusunu ortaya çıkarmıştır. Bu hak özellikle 20.yy.'ın ikinci yarısından sonra gelişme göstermiştir. Bu hakkı ilk olarak kabul eden ülke ise İsveç olmuştur. 1766 yılında bilgi edinme hakkını kabul eden İsveç'te o dönemdeki yönetimde var olan bozuklukların giderilmesi için bilgiye erişme özgürlüğü yeni bir çözüm olarak görülmüştür (Eken, 2005: 60).

Bilgiye Erişme Özgürlüğü; temsili demokrasilerde saydamlığın ve katılımcılığın önemli ve hatta zorunlu bir gereğidir. Dürüstlük, devlet yönetiminde en önde gelen ihtiyaçtır. Dürüstlüğe ulaşmanın tek yolu ise saydamlıktır. Diğer yandan, demokrasinin bugün eriştiği "Katılımcı Demokrasi" kavramı, yurttaşların sadece seçimlerde değil, bütün demokratik karar verme süreçlerinde görüşünü iletmesi anlamını taşımaktadır. Bu bildirim bilincli olması ise ancak saydamlık ile mümkün olabilir (Kazancı, 1973: 7).

Bilgiye Erişme Özgürlüğü aynı zamanda iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğunun da önde gelen koşuludur. İyi yönetim, demokratik ülkelerdeki vatandaşların aradığı en önemli özelliklerden biridir. İyi yönetim aynı zamanda siyasilerin, teknokrat ve bürokratların icraatlarının sorumluluğunu taşımaları anlamına da gelen hesap verme yükümlülüğünün varlığını gerektirmektedir. Bilgiye erişim özgürlüğü, hesap verme yükümlülüğü bağlamında da büyük önem taşımaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkan kavramlardan biri de yönetimde açıklık, şeffaflıktır. Yönetimde açıklık günümüzde şeffaf yönetim olarak da tanımlanmaktadır.

Şeffaflık, bilgilenmek amacıyla karar sürecine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin anlaşılabilir ve açık olmasını ifade eder.

Birleşmiş milletlere üye ülkeler tarafından şeffaflık kavramı, kamu sektöründe performans ve kararlarda, uygun ve güvenilir bilgi için erişimin kamu tarafından engellenmemesi (Armstrong, 2005; 1) olarak tanımlanmıştır.

En geniş ifadeyle şeffaflığı tanımlamak gerekirse; devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunulması demektir (Cansız, 2000: 267-268).

Kamu yönetiminde; yönetimin, bireylere faaliyetleri konusunda bilgi vermesi, bilgi ve belgelere erişimin sağlanması, danışma ve aktif katılım şeffaflığın temel unsurlarını oluşturmaktadır. Vatandaşların bilgiye ulaşmasını sağlayacak sisteminin oluşturulması ve kullanımının benimsenmesi, karar alma süreçlerinde fikirlerinin alınması ve aktif katılımlarının sağlanması şeffaflığı artıran ve hesap verilebilirliği sağlayan en önemli unsurlardır. Bilgi kullanımı; vatandaşların kamu ile ilgili bilgileri devletin yayınlaması ve talep etmeleri doğrultusunda öğrenebilmesidir. Danışma; kamunun karar alma sürecinde vatandaşlara danışması, yorumlarını ve değerlendirmelerini almasıdır. Aktif katılım ise vatandaşın karar alma sürecinin belirlenmesinde ortaklık ilkesine dayanarak katılması anlamındadır. Yani politikalarla ilgili görüş ve fikirlerini belirtilmesidir. Bununla birlikte politika oluşturulmasında son karar ve sorumluluk devlete aittir (Eken, 1993: 154-155).

Tüm bu bilgiler ışığında şeffaflığın, faaliyetlere ilişkin bilgi ve belgelerin halka açıklanması ve böylece kamuoyunun yapılan kamusal faaliyetlerden haberdar olması şeklinde tanımlanabilir.

Türk Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında yönetimde açıklığı, şeffaflığı ve katılımı sağlamaya yönelik yapılan yasal düzenlemelerden biri de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur.

TBMM tarafından 09.10.2003 tarihinde kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 24.10.2003 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetimde

şeffaflık açısından önem arz eden bu Kanun'un 1. maddesinde amacının, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Kanun'un 2. Maddesinde ise, bu Kanunun kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını kapsadığı ifade edilmiştir.

Kanunun 4. Maddesine göre “Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.” 11. maddesine göre, kurum ve kuruluşlar, ilgililerin başvurusu üzerine istenen bilgi ve belgeleri on beş iş günü içerisinde başvuru sahibine ulaştırmalıdır. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvurulmuş kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Başvuruların cevabının gecikecek olması durumunda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve başvurudan başlayarak, on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir (BEHK, m.11/I). Kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi veya belgelere erişim için gereken maliyet tutarının ödenmesi için başvuru sahibine bildirimde bulunmasıyla on beş iş günlük süre kesilir. Başvuru sahibi on beş iş günü içinde, bilgi ve belgelerin sağlanmasına ilişkin masrafları ödemezse talebinden vazgeçmiş sayılır (BEHK, md.11/II).

Bilgi edinme hakkını kullanan kişilerin bilgi edinme taleplerinin karşılanmasının gerektirdiği maliyetin boyutunun nasıl belirleneceği ve maliyet belirlenmesinin bir sınırının olup olmadığı konusu belirsizdir. İdari faaliyetlere uygulanan yerleşik idari usul kuralları bütününe olmaması gerçeği karşısında, idarenin bilgi edinme talebini yanıtlama maliyetini bilgi edinme hakkını olumsuz etkileyecek şekilde kullanılması her zaman bir risktir. Bu riski azaltmak için bilgi edinme taleplerinin yanıtlanması maliyetinin hangi ölçütlere göre belirleneceğinin açık olarak düzenlenmesi ve maliyetlerin makul bir üst sınırının bulunması gerekir (Çolak, 2005: 20).

4982 sayılı Kanun'un bilgi edinme hakkının sınırları başlıklı dördüncü bölümünde; açıklanması durumunda, Devletin güvenliği ve milli savunması ile dış ilişkilerine zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi ve belgeler (md.16); ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek ve haksız rekabet ve kazanca yol açacak bilgi ve belgeler (md.17); sivil ve askeri istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi ve

belgeler (md.18); kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idari soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya erken açıklanması durumunda, kişilerin özel hayatına haksız müdahale sonucunu doğuracak, kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ve güvenliğini tehlikeye sokacak, soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek, gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak ve soruşturmayla ilgili bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek bilgi ve belgeler (md.19); adli soruşturma veya kovuşturmayla ilgili açıklanması veya erken açıklanması halinde, suç işlenmesine yol açacak, suçların önlenmesini, soruşturulmasını ve suçluların kanuni yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek, yargılama görevinin gereği gibi yerine getirilmesini engelleyecek ve hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanmasını engelleyecek nitelikteki bilgi ve belgeler (md.20); açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler (md.21); haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi veya belgeler (md.22); kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi ve belgeler (md.23); kurum ve kuruluşların kamuoyunu ilgilendirmeyen ve kendi iç işleyişi ve personeline ilişkin düzenlemeler hakkında bilgi ve belgeler (md.25) ve son olarak tavsiye ve mütalaa talepleri bilgi edinme hakkı kapsamı dışında tutulmuştur(09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Kanun).

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bilgi edinme hakkını kullanacak gerçek ve tüzel kişilerin, hangi yöntemle bu haklarını kullanacaklarını yasayla düzenlemiştir. Buna göre başvuruların nasıl yapılacağı, nasıl değerlendirileceği ve diğer hukuki yolların neler olduğu gibi konular bu yasada belirtilmiştir. Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir (BEHK, md.6/I). Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir (BEHK, md.6/II).

Bilgi edinme hakkı kapsamında başvuru yapılan kamu kurum ya da kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, aldıkları başvuru üzerine öncelikle talep edilen bilgi ve belgenin görev alanlarına ilişkin olup olmadığını incelerler. Konunun başvurulmuş kurumun görev alanına ilişkin ve elde bulunan ya da bulunması gereken bilgilere

ait olduğunun tespitinden sonra, istenen bilgi ve belgenin özel bir çalışma, analiz ve inceleme yapmayı gerektirip gerektirmediği incelenir. Başvurunun konusu belge ve bilginin özel ve ayrı bir çalışma gerektirmesi durumunda idare, bilgi edinme talebini olumsuz yanıtlayabilme hakkına sahiptir (BEHK, m.7/II). İdareden istenen bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilir ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilir (BEHK, md.7/III). Getirilen bildirim yükümlülüğünde amaç, bilgilenme sürecinde yaşanacak gecikmenin önüne geçilmek istenmesidir, çünkü bilgi kadar bilgiye ulaşma süresi de önemlidir.

Kanunun 13. Maddesine göre, bilgi edinme talepleri reddedilen başvuru sahipleri, yargı yoluna gitmeden önce Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na başvurabilirler.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun vatandaşların bilgiye ulaşmasını ve kullanımını sağlamak amacıyla çıkarıldığı göz önüne alındığında, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yönetime katılım, vatandaş odaklı yönetim, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi temel özelliklerini dikkate alan bir yasal düzenleme olduğu anlaşılmaktadır.

4.3.2. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 25.05.2004 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 25486 sayılı ve 08.06.2004 tarihli Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 1. maddesinde amacı, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiası ile re'sen veya yapılan başvurular üzerine inceleme ve araştırma yapmak ve sonucu yetkililere bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve bunları desteklemek ile görevli olan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarını belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

5176 sayılı Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli daireler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğine haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon vs. adlarla

kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler bu Kanun'un kapsamı dışında tutulmuştur.⁵(md.1).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da yazılı görevleri yerine getirmek üzere (...)⁶Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Cumhurbaşkanı⁷, bu Kurula Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere toplam on bir üyeyi biri başkan olmak üzere seçer ve atar. Bunlar (5176 sayılı Kanun, md.2): a)Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye, b)İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye, c)Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye, d) Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye, e)Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye, f)Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye olmak üzere toplam on bir üyeden oluşmaktadır.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Cumhurbaşkanınca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Cumhurbaşkanı onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Cumhurbaşkanınca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar (5176 sayılı Kanun, Md.2). Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeye toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları

⁵ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 36'ncı maddesiyle, Kanun'un ilgili fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulu üyeleri" ibaresi "Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar" şeklinde değiştirilmiştir.

⁶ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 36'ncı maddesiyle, bu maddenin birinci fıkrasında yer alan "Başbakanlık bünyesinde" ibaresi madde metninden çıkarılmıştır.

⁷ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 36'ncı maddesiyle, Kanunun ikinci fıkrasında yer alan "Bakanlar Kurulu" ibaresi "Cumhurbaşkanı" şeklinde değiştirilmiştir.

esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar. Ayrıca, Kurulun sekretarya hizmetleri Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı tarafından yerine getirilir (5176 sayılı Kanun, md.2).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetki, görev ve sorumlulukları "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" çerçevesinde şunlardır (Yüksel, 2012: 101-102):

1) Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek.

2) Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek.⁸

3) Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.

4) Kanunun uygulanmasına ilişkin hususları, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlemek.

5) Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) Kurul tarafından talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

6) Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir. Etik davranış

⁸ Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar. Kurul, Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik sisteminin eş güdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik bilincin Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirecektir. Ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım alacaktır (Yüksel, 2005: 347-360).

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun genel olarak; bilgi ve belge isteme yetkisi, inceleme ve araştırma yetkisi ve görüş bildirme yetkisi vardır.

Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Kurul, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilir. Kurul inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul yapacağı inceleme ve araştırmayı, en geç üç ay içinde sonuçlandırır. Kurul, ayrıca kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet, inceleme ve araştırma yapabilir(KGEK Yönetmeliği, md.28).

Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği konusunda araştırmalar yapmak ve kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmakla görevli olan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması için çıkarılmış olan bu Kanun, yeni kamu yönetimi anlayışının saydamlık ve hesap verebilirlik, vatandaş odaklı yönetim gibi temel özelliklerinin izlerini taşıdığını ortaya koymaktadır.

4.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Son yıllarda gelişmiş ülkelerin de içinde bulunduğu birçok ülkede kamu harcamalarının ve vergilerin artması, kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması, kamu yönetiminden kaynaklı krizlerin peş peşe gelmesi ve hesap verilebilirlik ve saydamlığın olmaması kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Birçok ülke soruna çözüm getirebilmek amacıyla kamu mali yönetim sistemlerinde köklü değişikliklere gitmiştir.

Kamu mali yönetim sistemimize yönelik Cumhuriyet döneminde yapılan ilk önemli düzenleme 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetiminin adeta anayasası olan 1050 sayılı Kanun çok küçük değişikliklerle 2003 yılına kadar uygulanmıştır. Bu süre içerisinde dünyada kamu mali yönetimi konusunda büyük değişiklikler yaşanmıştır. Dünyadaki bu gelişmeler Türkiye’de de kamu mali yönetim ve denetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. Bu konuda yapılan en köklü değişiklik, mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirmek için hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 10.12.2003 tarihinde yasallaşması ile gerçekleştirilmiştir. Kanun yaklaşık seksen yıldır uygulanagelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun yerini alarak yeni bir kamu mali yönetimi anlayışı getirmiştir.

5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele almak suretiyle sistemin temel esaslarını düzenlemekte; kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını şekillendirmektedir. Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, çok yıllık performansa dayalı bütçe sistemine geçilmesi, mali yönetim ve kontrol görev ve yetkisinin ilgili idarelere devredilmesi, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesinin öngörülmesi, kamu harcamalarında iç ve dış denetimin düzenlenmesi yanında bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanması yönünde temel düzenlemeler yapılmıştır (Arcagök ve diğerleri, 2004: 3-19).

2003 yılında bu Kanun yürürlüğe girmeden önce, kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe

uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin başlıca eksiklikleri olarak karşımıza çıkmaktaydı. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmış; diğer taraftan kanunla, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve böylece çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması öngörülmüştür (Saraç, 2004: 124).

10.12.2003 tarihli Resmî Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22.12.2005 tarih ve 5436 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerle son halini almıştır. Bu çerçevede kamuda bütçe, muhasebe, yetki, sorumluluk ve belge düzeni baştan aşağı değişmektedir.

5018 sayılı KMYKK ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kalkmıştır. Çok yıllık ve performans esasına dayalı bütçeleme anlayışına geçiş sağlanmaktadır. Kamu mali yönetim sistemimize mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları getirilmiştir. Yetki ve sorumluluklarla ilgili ita amiri, sayman, tahakkuk memuru kavramları yeni düzenlemede yer almamıştır. Bu kavramların yerine sırasıyla üst yönetici, harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi kavramları getirilmiştir. Bunların yanında bütçe, kesin hesap, muhasebe, faaliyet raporu, taşınır ve taşınmaz hareketlerini organize etmek üzere Mali Hizmetler Birimi düzenlemesi yapılmıştır. Muhasebe ile ilgili Tahakkuk Esaslı Muhasebe (Tek Düzen Muhasebe Sistemi) esasına geçilmektedir. Bütçe ile ilgili "program bütçe uygulaması" kaldırılarak yerine "analitik bütçe formatı" getirilmektedir. Çok yıllık ve performans esasına dayalı bütçeleme anlayışına geçiş sağlanmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, kamusal kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemek üzere hazırlanmıştır.

Görülüyor ki, Kanunun düzenlenme amacı, mali işlem ve eylemler hakkında doğru ve kapsamlı bir çerçeve çizmektedir. Ancak, bir mali usul kanunu niteliğindeki Kanunun 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndan farklı olarak mali yönetim yapısını da düzenlediği anlaşılmaktadır. 1050 sayılı Kanun esas olarak mali usul düzenlemekte, mali yetki ve sorumluluklar idari yapıya bağlı görevler olarak tanımlanmakta idi (Bayar, 2004: 47).

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kanun'un esas aldığı bazı temel kavramlar şunlardır (Candan, 2006: 7):

- a. Hesap verilebilirlik ve yönetim sorumluluğu
- b. Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı
- c. Stratejik planlama
- d. Performans esaslı bütçeleme
- e. Çok yıllık bütçeleme (Orta vadeli harcama programı)
- f. Mali saydamlık
- g. Tahakkuk esaslı muhasebe
- h. Mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının yayımlanması
- i. İç kontrol sistemi
- j. Etkin bir iç denetim
- k. Dış denetim

Bu kanunun öngördüğü esaslar ve bazı yenilikler özetle şöyledir: Kamu maliyesinin ne olduğu ve temel ilkeleri Kanunla düzenlenmiştir. Kamu maliyesi; gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması, açıkların finanse edilmesi kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsayan sistem olarak tanımlanmıştır. Kanun uyarınca, kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esaslarına (kaynakların merkezi idare ve mahalli idareler arasında paylaşılması-mali tevzin) göre yürütülür, kamu idarelerinin görevleri ilgili kanunlarında açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır (Candan, 2006: 9).

Kamu mali yönetimi genel kabul gören uluslararası tanımlamalara göre yeniden tanımlanmış ve yapılandırılmıştır. Buna göre, kamu mali yönetimi; kamu kaynaklarının

tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler olarak tanımlanmıştır(Candan, 2006: 7).

5018 sayılı Kanun ile bütçenin türleri, uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmış, bunun yanı sıra bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla bütçenin kapsamı genişletilmiştir (Tosun, 2003: 19-20). Böylece belirlenen harcamaların parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır. Kanunun kapsamı, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir (Kesik, 2005: 102).

Kanunda üç farklı bütçe türü öngörülmüştür. Böylece 1050 sayılı Kanun uygulamasındaki bölünmüşlüğe (genel bütçe, katma bütçe, özel bütçe, özerk bütçe, bağımsız idare bütçesi, döner sermaye, fon gibi) son verilmiştir. Ayrıca, geçici maddelerdeki hükümlerle genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçelerinin ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alacağı ve Kanun kapsamındaki kamu idarelerinde kurulmuş olan döner sermaye işletmeleri ile fonların belirli bir geçiş süreci içinde yeniden yapılandırılması ve daha sonra tasfiyesi öngörülmüştür (Candan, 2006: 8).

“Bütçe” kavramı Kanun kapsamına giren tüm kamu idarelerini kapsayacak şekilde yeniden tanımlanmıştır. 5018 sayılı Kanuna göre bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder (5018\md.3f) Bütçe tanımında Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki tanımdan farklı olarak bütçenin, “belirli bir dönemi” kapsadığı vurgulanmakta bunun yanı sıra bütçeden “kanun” yerine “belge” olarak söz edilmektedir (Candan, 2006: 8).

Yeni bütçe sistemimize göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri;

1. Merkezi yönetim bütçesi,
2. Sosyal güvenlik kurumları bütçesi,
3. Mahalli idareler bütçeleri,

olarak hazırlanır ve uygulanır. Kanun ayrıca kamu idarelerinin bunların dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturamayacağı esasını getirmektedir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet

tüzel kişiliğine dâhil idareler ile özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken; 5018 sayılı Kanun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de Kanuna ekli (I), (II), (III) sayılı cetvellerde gösterildiği üzere, genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması için, bu kurumlar Kanunun bazı maddelerinden istisna edilmişlerdir (Kesik, 2005: 102).

Mali politikanın temel hedefi ekonomik refahın artırılmasıdır. Bunu sağlayabilmek için mali politika üç unsuru kullanır. Bunlar; kamusal kaynakların tahsisi, refah ve gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesidir. Mali politikanın uygulanmasının önemli aracı olan bütçe, başta kamu kaynaklarının tahsisi olmak üzere diğer unsurları da doğrudan veya dolaylı olarak etkiler. Bütçeleme sürecinin, yukarıda sözü edilen unsurları nasıl etkilediğini görmek mümkündür. Bu sürecin ilki, politikanın formüle edilmesidir. Daha sonra yapılan politikaya uygun bir bütçe hazırlanır, uygulanır ve uygulamasının mantığı da vatandaşın devlete vermiş olduğu yetkinin kullanılması olup, devlet bu yetkiyi kullanırken neler yaptığını ve neler ürettiğini açıklayarak hesap verebilmelidir (Kesik, 2005: 104).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, hesap vermek mevzuata uyum şeklinde cereyan eder, dolayısıyla yöneticiler kurallara uydukları sürece hiçbir sorun ile karşılaşmazlar.

Yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticilerin nasıl yaptıkları değil, ne yaptıkları daha önemli hale gelmiştir (Blöndal, 2003: 18).

Kamusal kaynakların kullanılmasında benimsenen dört temel ilke bulunmaktadır. Bunlar; *mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme* ve *çok yıllık bütçelemedir*. Bu dört ilke üzerine oturan bir bütçeleme anlayışı ile kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinliğin ve verimliliğin artacağına ilişkin dünyada yaygın bir anlayış vardır.

Bu Kanunun 7. maddesinde düzenlenen mali saydamlık Türk kamu mali yönetiminde yeni ve önemli bir kavramdır. Mali saydamlık kamu kaynağı kullanmanın genel esaslarından biri olarak tanımlanmıştır. Mali saydamlık esasları icabı, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması için kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği öngörülmüş ve bu amaçla;

a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,

c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,

d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunluluğu getirilmiştir (Candan, 2006: 8-9).

Ayrıca, mali saydamlığın gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu tutulmuş, bu hususları izleme görevi de Maliye Bakanlığı'na verilmiştir (Candan, 2006: 3).

Mali saydamlığı sağlamanın bir gereği olarak 5018 sayılı Kanun; bakanların idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmelerini zorunlu tutmaktadır. Bunun yanı sıra üst yöneticiler, birim faaliyet raporlarını esas alarak kendi idarelerinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporlarını hazırlamak suretiyle kamuoyuna açıklama zorunluluğu ile karşı karşıyadırlar. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanun kapsamında hazırlanması gereken stratejik planlar, idare ve birim düzeyinde düzenlenecek olan performans ve faaliyet raporları, mali saydamlığı sağlamaya yönelik önemli araçlardır (Kesik, 2005: 105).

5018 sayılı Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden birisi, hesap verme sorumluluğudur. Bu bağlamda, idareler tarafından hazırlanan faaliyet raporları Sayıştay

tarafından değerlendirilecek ve TBMM'ye rapor sunulacak ve TBMM'ye sunulan raporlar ve değerlendirmeler, kamu idarelerinin kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin hesap verme sorumluluklarının yasama organında görüşülmesine temel teşkil edecektir (Yüksel, 2005: 5).

Hesap verme sorumluluğu; kişinin görevlerini yerine getirip getirmediğinin hesabını verme zorunluluğudur. Yönetim açısından bakıldığında hesap verme sorumluluğu ise, böyle bir sorumlulukla birlikte yöneticilerin programlarını geleceğe yönelik olarak bildirme taahhüdünü de içermektedir. Bu anlamda hesap verme sorumluluğu, kaynakları yönetenlerin programlarının etkinliğini ortaya koyarken sağlam bir bilgi sistemine sahip olmalarını da gerektirir (Kesik, 2005: 106).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile hesap verme sorumluluğunun sağlanması amaçlanmıştır. Kanun gereği, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermeleri hükme bağlanmıştır. Bunların yönetim ve hesap verme sorumluluklarının TBMM tarafından görüşülüp değerlendirileceği öngörülmüştür (Saraç, 2006: 8).

Kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımını ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç esaslı Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) anlayışına geçilmesi olmuştur (Erüz, 2005: 61).

Uzun yıllardan beri aşırı merkeziyetçi yapı içerisinde çalışan ve inisiyatif tanınmayan kamu idareleri, politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Bu sorundan yola çıkarak kamuda yeniden yapılandırma çerçevesinde, kamu idarelerinin ulusal plan ve stratejilere uygun stratejik planlarını hazırlamaları, bu yolla politika ve stratejilerini açık bir biçimde ifade edebilmeleri, bu politika ve stratejilere uygun bütçeler hazırlamaları ve geliştirecekleri performans göstergeleri yoluyla başarılarını ölçmeleri gereği ortaya çıkmıştır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 141).

Performans bütçe konusunda farklı tanımlar yapılmakla birlikte ana tema genelde aynı noktayı işaret etmektedir. Performans bütçe; “kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçlarını raporlayan bir bütçe sistemidir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminden ülkelerin temel beklentileri genel olarak şu şekilde özetlenebilir:

- Etkin kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleşmesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması (Erüz, 2005:62).

Performans esaslı bütçeleme, kamu harcamalarını etkin kılan, hizmeti esas alan ve hizmet gelişim sürecini takip eden, performansı merkez alan ve buna uygun denetim esasları getiren bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Ateş ve Çetin 2004:264).

Kamu harcama sisteminin iyi işlemesi için devletin, millettten aldığı kaynakları kamu hizmetlerini yerine getirirken doğru ve dürüst bir şekilde kullanması, verimli, etkin ve tutumlu olması gerekmektedir .Son yıllarda yaşanan krizler dolayısıyla kamu mali yönetim sisteminde yapılan gözden geçirmeler neticesinde mali yönetim sisteminin ve bütçe kapsamının dar olduğu, bütçe dışı harcamaların arttığı, kalkınma planı ile bütçeler arasındaki bağın koptuğu, kamu kaynaklarının etkin kullanılmadığı, harcama sürecinin katı ön kontrole tabi olduğu, harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamadığı, bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol sürecinde idarelere yeterli inisiyatifin tanınmadığı, çağdaş kamu mali yönetim anlayışında hâkim olan stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, hesap verilebilirlik, mali saydamlık ilkelerinin yerine geleneksel kamu yönetimi anlayışının merkezi planlamaya dayanması, merkezi yönetim ve merkezi kontrol anlayışının hâkim olması, mevzuat odaklı-kurallara dayalı denetim anlayışı hâkim olması söz konusudur. Ancak çağdaş yönetim anlayışı; katılımcı ve paylaşımcı, şeffaf ve hesap verebilir, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, gelecek yönelimli,

sonuç ve hedef odaklı, yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı yatay organizasyon yapısını ve yetki devrini öngören bir yönetim anlayışı sergilemektedir (BÜMKO, 2005: 4).

Türk kamu mali yönetiminde uygulanması öngörülen performans esaslı bütçeleme modelini, üç unsur üzerine oturtabiliriz. Bu üç unsur stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. Modele göre bu üç unsur birlikte çalışır ve birbirinden bağımsız değildir (Mutluer ve diğerleri, 2005: 145).

Stratejik planlama bir örgütün neyi, niçin yaptığını ve ne olduğuna rehberlik eden ve şekillendiren eylemlere ve temel kararlara ulaşmak için disiplinli bir çaba olarak tanımlanır (Durna ve Eren, 2002: 16). Stratejik planlama, örgütlerin hem yerel, kısa süreli, alt düzey işlemleri hem de örgüt çapında, uzun soluklu ve gelecekle ilgili yatırım stratejileri olduğu gerçeğinden hareket eder. Kamu örgütleri çevrelerinde gelişen olayları değerlendirip, fırsat ve tehditlere karşı gerekli önlemleri alma ve gelecek vizyonunu belirleme çalışmalarını yaparken birincil olarak geçmişini anlamaya çalışmalı, kurumun karşısında bulunan durumu anlamaya yönelmeli, buna yönelik bir eylem planı oluşturmalı ve stratejisini geliştirmeli, bu stratejinin uygulanabilirliğini değerlendirmeli ve son olarak da stratejik değişimi yaşama geçirmelidir (Barca ve Balcı, 2006: 5).

5018 sayılı Kanununun 9. maddesinde stratejik plan şu şekilde tanımlanmaktadır: “Kamu idarelerince; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceği ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanan plandır.”

Stratejik plan, kuruluşun stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyan ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirleyen bir süreçtir. Bu kapsamda plan, geleceğe yönelik bir bakış açısı taşır. Stratejik planların işlevsel olabilmesi, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedeflerden belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasına bağlıdır. Hükümetlerin öncelikleri, stratejik planlarda kendini bulur. Bütçelerin stratejik planların üzerine oturtulması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğu anlamına da gelmektedir. Ancak, daha fazla kaynak alabilmek için stratejik planların, idarelerin gerçek stratejik planları amaç ve hedeflerinin de ötesinde fazla bilgiyi içermesi, stratejik planları

amacından saptırabilir ve stratejik amaç ve hedeflere odaklanması gereken stratejik planları işlevsiz bir hale getirebilir (Schick, 2002: 25).

Stratejik planlama, bir kuruluşun aşağıdaki üç temel soruyu cevaplandırmasına yardımcı olur (Mutluer ve diğerleri, 2005: 146).

- Neredeyiz?
- Nereye gitmek istiyoruz?
- Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?

İdarelerin hazırladıkları stratejik planlar, kamusal kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması hususunda yönlendirici belgeler haline gelmektedir. İdarenin stratejik planında üç düzey öngörülür. Birinci düzeyde misyon, vizyon ve ilkeler yer alırken, ikinci düzeyde stratejik amaç ve hedefler, üçüncü düzeyde de faaliyet ve projeler yer almaktadır (Kesik, 2005:112).

Stratejik planlamanın kamu yönetimi için sağlayacağı yararları kısaca şöyle sıralayabiliriz;

- Misyonu dayalı kamu yönetimi anlayışını geliştirir.
- Vizyon oluşturma ve geleceği öngörme yeteneğini geliştirir. Vizyon değerlendirmesi ile hizmet kalitesi, etkinlik, rekabet, yenilikçilik, çeşitlilik ve sürekli değişim anlayışını yerleştirir,
- Kurumun içsel güçlü ve zayıf yönleri ile dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditleri dikkate alan ve değişimleri izleyen bir yönetimi zorunlu kılar.
- Kurumun çevresi ve paydaşları ile olan bağlarını ve hizmet alanlara karşı sorumluluklarını güçlendirir.
- Kurumlar arasındaki girişimci ve rekabetçi unsurları öne çıkarır.
- -Katılımcı yönetim anlayışını geliştirir, kurum çalışanlarının katılımçılığını ve yaratıcılığını geliştirir; ekip çalışması ve iş birliğini güçlendirir. Yöneticilere stratejik düşünme ve davranma yeteneği kazandırır.
- Politika belirleme ve plan-program-bütçe ilişkisinin kurulmasına yardımcı olur.
- Amaç ve hedeflere dayalı bir bütçeleme anlayışını geliştirir.

- -Planlama ve uygulama faaliyetlerinde etkinlik, yerindelik, katılımcılık, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkelerini yerleştirir.
- Sistematik ve toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandırır.
- Kurumun hizmetlerinden yararlananların taleplerine uyan duyarlılığını artırır.
- Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturacaktır.
- Kuruluşların belirli bir hedefe yönelik olmayan kısa vadeli ve anlık işlerde yoğunlaşmaları yerine, orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlayacaktır.
- Süreçlere entegre olmuş bir şekilde denetim ve izlemeyi kolaylaştıracaktır.

Stratejik planlarla ilgili olarak üzerinde durulması gereken en önemli nokta, bu planların çok yıllık bazda ele alınması ve bütçeyle ilişkisinin kurulmasıdır. Buna stratejik planların ayakları yere basar hale getirilmesi de denilebilir. Bu durumda başka bir araç devreye girmektedir; bu da performans programıdır (Kesik, 2005: 112).

Performans programları, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program olarak tanımlanmaktadır (PEBR, 2004: 16).

Performans programları, bir mali yılda yürütülecek faaliyetleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirmektedir ve hedefler ile göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, mali yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel teşkil ettiğinden önemli bir aşamadır. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özenin, PEB sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlayacağı bu nedenle, faaliyet sonuçları üzerine yapılacak performans değerlendirmesi kadar, program hazırlığında yapılacak ön değerlendirmelerin de büyük önem arz edeceği belirtilmektedir (PEBR, 2004: 16).

TBMM'de bütçe tasarıları ile görüşülecek olan performans programları, bütçe ile ilgili kararlar verilirken milletvekillerine kamu idareleri hakkında (teşkilat yapısı, yönetim sistemi vb.) önemli bilgiler sunmalarından dolayı önemli bir fonksiyon icra ederler. Performans programları sayesinde, kurumların kaynakları ile ne kadar ve hangi kalitede çıktı

elde edileceği görülebilecektir. Ayrıca kamu idareleri bütçelerini hazırlarken idarenin amaçlarını ve uygulayacağı politikaları ortaya koyabilecekler ve ayrıntılı bir değerlendirme yapmak durumunda kalacaklardır. Bu ise hesap verebilirlik ve mali saydamlığa katkı sağlarken, aynı zamanda kamu idarelerinde çıktı ve sonuca odaklı bir kültürün ve anlayışın gelişmesine ve bu konuda idarelerce bilgi üretilmesi ile idare çalışanlarının ve yöneticilerinin çıktı ve sonuç odaklı düşüncelerine ve karar almalarına yol açacaktır. Performans programı sayesinde geçmiş yıllarda ne kadar gider yapıldığı ve gelecek yıllarda ne kadar gider yapılacağı ve bu harcamalar sonucunda ne kadar ve hangi nitelikte çıktı üretileceği konusunda bilgilere sahip olunacağı için bütçe görüşmeleri daha nitelikli hale gelecektir (Oral, 2005: 126-127).

Faaliyet raporu, 5018 sayılı Kanun'un 41. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre, Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Kanunda öngörülen mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri de faaliyet raporlarıdır. Faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Faaliyet raporları aynı zamanda performans esaslı bütçeleme sisteminin de temel taşlarından birisidir (Kesik, 2005: 115).

Mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele almak suretiyle düzenleyen 5018 sayılı bu Kanunun, yeni kamu yönetiminin saydamlık ve hesap verebilirlik, stratejik planlama, etkin bir denetim, performans odaklı olma gibi temel özelliklerinin izlerini taşıdığını göstermektedir.

4.3.4. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Ombudsman kelimesi İsveççe’de “aracı kişi” anlamına gelmektedir. Türkçe’de ise kamu denetçisi, kamu hakemi, arabulucu, parlamento komiseri, medeni hakların savunucusu gibi anlamlara gelmektedir.

Ombudsmanın en önemli görevi, kamu idaresi ile vatandaşlar arasında yaşanan sorunları çözmeye çalışmak, vatandaşların yaşadıkları ülkelerde idari işlem ve eylemlerden kaynaklanan rahatsızlıkları ile ilgili olarak yapmış oldukları şikayetleri incelemek ve sorunların hakkaniyete uygun şekilde çözülmesi için çaba harcamaktır.

Her ülkede ombudsmanların üstlendiği farklı görevler olsa da genel olarak kişilerin haklarının ve özgürlüklerinin teminat altına alınması, vatandaşların idarenin haksız işlem ve eylemlerine karşı korunması, kamu otoritesi ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde hakkaniyetin tesis edilmesi ve idari yargının yükünün hafifletilmesi gibi görevleri vardır.

Ombudsman şikâyet üzerine veya kendisinin yapmış olduğu inceleme ve soruşturma üzerine, idarelerden yanlış davranışlarını düzeltmelerini, suç işledikleri kanaatine varması durumunda da kamu görevlileri hakkında ceza veya disiplin kovuşturması başlatılmasını isteyebilir.

Ombudsmanların en önemli yetkisi, inceleme ve araştırmaları sonucunda parlamentoya sunmuş oldukları raporlar ve kamuoyunu bilgilendirme amaçlı yaptıkları çalışmalardır. Kamu idareleri yapmış oldukları işlemleri sebebiyle ombudsmanın eleştirisiyle karşılaşp, olumsuz bir imaja sahip olmayı istemezler. Bu nedenle ombudsmanın görüşlerinin kamu idareleri tarafından bağlayıcı olarak algılanmasının söz konusu olduğu söylenebilir.

Türkiye’de idarenin eylem ve işlemlerini denetlemek amacıyla bir ombudsmanlık kurumu kurulması maksadı ile son yıllarda birçok çalışma yapılmış, kanun teklifinde bulunulmuştur. 2010 yılında Anayasa’nın 74. Maddesine TBMM’ne bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulacağı ibaresi eklenmiş ve 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

6328 sayılı Kanununun 1. Maddesinde amacı şu şekilde belirtilmiştir: “Bu Kanunun amacı; kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.”

Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Baş denetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilir (KDKK, 2012: md.4).

Gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurabilmektedir. Başvuru sahibinin talep etmesi halinde başvuru gizli tutulur (KDKK, 2012: Md.17).

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna, şikâyet yoluyla başvuruda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konularla ilgili olması durumunda menfaat ihlali şartı aranmamaktadır (KDKKY, 2012: Md.7).

Kuruma şikâyet başvurusunda bulunulabilmesi için, zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi şartı vardır. İdari başvuru yolları tüketilmeden Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulması halinde, yapılan şikâyet başvuruları ilgili kuruma gönderilir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle haklarını arayan vatandaşlar tarafından özellikle 2017 yılında Kuruma yapılan şikâyet başvurularında önemli bir artış olmuştur. İnsan hakları, sağlık, kadın ve çocuk hakları, eğitim gibi birçok konuda Kuruma yapılan şikâyet başvuruları incelenmiş ve çözüme kavuşturulmuştur.

Vatandaşın şikâyetlerine hızlı bir şekilde cevap verebilmek ve olası hak kayıplarını ve mağduriyetleri asgari düzeye indirebilmek adına Kurumun kendisine yapılan şikâyet başvurularını en fazla altı ay içinde neticelendirmesi şarttır.

Kuruma şikâyet başvurularının e-posta, faks, posta, e-başvuru gibi çeşitli yollarla yapılması ve şikâyet başvurusu için herhangi bir ücret talep edilmemesi, vatandaş hakkını araması konusunda teşvik etmekte ve Kurumu da ulaşılabilir kılmaktadır.

Kuruma şikâyet başvurusu yapılması halinde, yargıya başvurulması için gerekli olan süreleri durdurmaktadır. Bu durum vatandaşlara ek bir teminat sağlamakta, kurum tarafından vatandaşların sorunlarının çözülmemesi halinde, başvurusunun sonucuna göre yargı mercilerine başvurma hakkını da elinde bulundurmaktadır.

Kurum vatandaşların şikâyeti üzerine yapmış olduğu inceleme ve araştırma sonucunda, vatandaşların haklarının ihlal edildiğini tespit etmesi durumunda, kamu otoritelerine bu hak ihlalinin ortadan kaldırılmasını tavsiye etmektedir, fakat ilgili idareyi durumu düzeltmesi için zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak tavsiye edilen çözüm yolları ile, kurum ile hakkı ihlal edilen vatandaşların kendi aralarında uzlaşmalarını sağlayarak, hak ihlalinin kısa sürede ortadan kaldırılmasına imkân tanımaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir kurumdur ve bağımsız bir yapıya sahiptir. Bu yönüyle yürütmeden gelebilecek etkilere karşı güvence altındadır. Kurumun bağımsızlığını sağlamak adına Kamu baş denetçisini seçmek yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir. Kamu baş denetçisine ve denetçilere hiçbir makam, kişi veya organ emir ve talimat veremez. Yine, baş denetçiliği ve denetçiliğe seçilen kişilerin eski görevleri ve kurumları ile bağlarının kesilmesi ve görevleri süresince kanunda belirtilen gerekli koşullar oluşmadan görevden alınamamaları hem kendilerinin bağımsız ve tarafsız olarak çalışabilmeleri hem de Kurumun bağımsızlığı ve tarafsızlığı için getirilen önemli kurallardır.

İdare karşısında vatandaşları korumak ve idarenin işlem ve eylemleri sonucunda hakları zarar gören vatandaşların haklarını savunmak amacıyla düzenlenen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, yeni kamu yönetimi anlayışının öngörmüş olduğu iyi yönetim anlayışının tesisi, hesap verebilirlik gibi özelliklerin izlerini taşımaktadır.

5. SONUÇ

21. yüzyıl, dünyada küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin etkisiyle çok yönlü değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bir dönemdir. Küreselleşme süreci ile ulus devletinin etkin konumunun sarsılması ve karar alma süreçlerine başka birimlerin dahil olması, devletin yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ise üretim ilişkilerini, örgütlerin yapısını ve çalışma biçimlerini değiştirerek geleneksel yönetim anlayışının sorgulanmasına yol açmıştır.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilmesi ya da moderniteden postmoderniteye geçiş şeklinde bir paradigma kayması, küreselleşen dünyada yeni yönetsel değerlerin ortaya çıkması ve yine küreselleşme ile uluslararası/ötesi kuruluşların yönetimler üzerindeki etkilerinin artması, devlet anlayışının değişmesi, Weberyen bürokratik yönetim modelinin yetersiz hale gelmesi gibi dinamikler kamu yönetiminde değişimi kaçınılmaz kılmıştır.

Tarihin her döneminde insanlık hep daha iyiyi bulma arayışı içinde olmuştur. Kamuya ait işlerin vatandaşın beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine yönelik faaliyetler ile bu faaliyetleri yerine getiren örgüt ve bireylerin tümü biçiminde tanımlanabilecek olan kamu yönetimi de rol ve işlevlerinin sorgulanması suretiyle aksaklık ve hataların giderilmesi, üstlendiği görevlere uygun bir örgütlenme ve işleyiş biçimine kavuşturulması amacıyla bu daha iyiyi arama faaliyetinin önemli bir konusunu teşkil etmiştir.

Yaşadığımız yüzyılın en temel niteliği olan "değişim" karşısında geleneksel yapısını korumakta direnen kamu yönetimleri ortaya çıkan yeni sorunlar karşısında çaresiz kalmış, bu çaresizlikten ise, kamu yönetimlerinin hem yapısal hem de işlevsel olarak bireyin yaşamının her alanını etkilemesi ve insanlarla birebir ilişki içinde olması nedeniyle, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar etkilenmiştir.

Geçen zaman içinde kamu yönetiminin görevleri arasında sayılan hizmetlere ek olarak yeni pek çok hizmet de kamu yönetiminin görevleri arasına girmiş, sunulması gereken hizmetler gerek nicelik gerekse nitelik bakımından artmıştır. Hizmetlerin bu şekilde çeşitlenmesine bağlı olarak yeni örgütlenmelere gidilmesi, kullanılan kaynak miktarının artırılmasını zorunlu hale getirmiş, bu da sonuçta kamu yönetiminin büyümesine ve

bürokratik ve merkeziyetçi bir yapıya bürünmesine neden olmuştur. Kamu yönetimindeki yeni arayışlar ve bu bağlamdaki kimlik bunalımı tartışmaları 1930'lara kadar dayanmaktadır. Özellikle 1970'lerde ivme kazanan dönüşüm süreci nedeniyle örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskılar artmış, kamu yönetimlerinin toplumsal taleplere cevap verebilmesi için çevresel şartlara daha duyarlı hale gelmesi zorunlu olmuştur. Buna bağlı olarak kamu yönetiminin örgütlenmesine yönelik yeni bir model üretilmesi ve geleneksel yönetim yapısının yerine başka yapılar konulması konusunda farklı görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu gelişmelerle birlikte kamu sektöründe ve özel sektörde örgüt yapısı, hizmet sunma yöntemleri ve personel anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletten küreselleşmiş devlete geçilirken, devletlerin yeni örgütlenmelere yöneldiği bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde istihdam garantili sistemden sözleşmeli sisteme geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliğinin ön plana çıkması, demokratikleşme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur. Bu kapsamda kamu yönetimlerinin örgütlenmesine ilişkin olarak devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, kamuda işletmecilik anlayışının uygulanması, kamu harcamalarının azaltılarak israfa son verilmesi, müşteri odaklı olma tezleri ileri sürülmüştür. 1980'li yıllar bu bakımdan kamu yönetiminde reformların olgu haline gelmesiyle hükümetlerin kamu sektöründe buna uygun yeni bir örgüt kültürü yaratmaya yönelmeleri ve kamu örgütlerinin de bu yönde bir değişim sürecine girmeleri bakımından dönüşüm sürecinin yaşandığı yıllar olmuş, örgüt kültürü bürokratik yapılanmadan, vatandaşa daha kaliteli hizmet sunmayı hedefleyen özel işletme uygulamalarına dönüşmeye başlamıştır.

1980'lerden itibaren ekonomik kalkınma sürecinde devletin rolüne ilişkin tartışmalar hız kazanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının, küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim gereksinimini ve toplumun sürekli artan ve çeşitlenen hizmet taleplerini karşılamada yetersiz olması, buna alternatif olarak yetki devri, katılımcılık, yönetişim, yerinden yönetim, şeffaflık ve açıklık, hesap verebilirlik, çok aktörlülük, dinamik yönetim, vatandaş odaklılık, ürün ve hizmetlerde kalite, etkinlik, verimlilik gibi ilkeleri odağına koyan yeni kamu yönetimi paradigmasını ortaya çıkarmıştır. Yönetim paradigmasındaki bu dönüşüm ile devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, kürek

çeken devletten dümen tutan devlet anlayışına geçilmesi, kamu hizmet sunumunda piyasa araçlarının geçerlilik kazanması, özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda da kullanılması, personel yönetimi yerine insan kaynakları yönetimine geçilmesi, yönetişimin, vatandaş odaklı yönetimin ön plana çıkması, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi, stratejik planlama ve yönetim anlayışının gelişmesi, performans esaslı yönetim, denetim anlayışında klasik mevzuata uygunluk denetiminin yanı sıra hukuka uygunluk ve performans denetiminin de dikkate alınması gibi unsurlar yönetim anlayışına hakim olmaya başlamıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışı, kamu sektöründe birçok reform hareketinin de başlamasına rehber olmuştur. Reform hareketleri genel anlamda, devletin kamu hizmetlerinin sunum sürecinde çeşitli araç ve yöntemlerle küçültülerek etkin bir yapıya kavuşmasını ve verimli, hesap verebilir, vatandaş taleplerini dikkate alan yönetim anlayışının benimsenmesini amaç edinmiştir. Gelişmeler sonucunda, 20.yüzyılın Weberyen bürokrasi modeline göre biçimlenmiş kamu yönetimleri bu yüzyılın sonlarına doğru tartışılmaya ve alternatif yönetim usulleri aranmaya başlanmıştır. 80’li yılların başlarından beri bütün dünyada kamu sektörünün köklü bir biçimde dönüşümü ve yenilenmesi çabaları yoğunlaşmış, somut reform baskıları birçok ülkede işletme kurallarından esinlenilerek oluşturulan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı’nda (YKY) yoğunlaşmıştır. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı kamu yönetimindeki bu değişimin sağlanmasında en büyük paya sahip olmuş, kamu yönetiminin bürokratik yapısı, esnek piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmeye başlamıştır. Yönetimdeki bu yeni paradigma; merkeziyetçi, hantal, gizlilik ve dışı kapalılığın egemen olduğu, bütçe açıklarına neden olan, vergi yükünü katlanılmaz boyutlara getiren, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaş müşteri olarak gören, etkin ve verimli hizmet sunmayı amaçlayan, hizmetin yararlananlarca finansmanını öngören, yerel yönetim yapılarına önem veren, yönetici ve personel performansını önemseyen esnek bir yönetimi amaçlamıştır.

Kamu yönetimindeki paradigma değişimi, ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırmalarını gerektirmiştir. Ülkemizde de Osmanlı İmparatorluğu’nun duraklama devri ile başlayan ve 1980’lerde kamu yönetimindeki paradigma dönüşümü nedeni ile hız kazanan bir yeniden yapılandırma faaliyeti söz konusudur. Yeniden yapılandırma çalışmaları kimi zaman tam anlamıyla uygulamaya geçirilememiş olsa da yönetimi yeniden yapılandırma ihtiyacı ve çalışmaları hep varolmuştur.

Ülkemizde özellikle 1980 sonrası dönemde yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları, yeni kamu yönetiminin izlerini taşımaktadır. Yerel yönetim reform kanunlarından İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanununda yapılan yeni düzenlemelerle yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi, hizmetlerin halka daha yakın olan yerel yönetimlerce sunulmasına ve yetki devrine imkan tanınması, vatandaş odaklı bir yönetim için halkın katılımının sağlanması, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşlarının da il genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi toplantılarına katılımının sağlanması ve görüşlerinin alınması, böylece yönetim ilkesinin hayata geçirilmeye çalışılması, meclis kararlarının halka duyurulması yoluyla şeffaflık ve açıklık ilkesinin hayata geçirilmesi söz konusudur. Dolayısıyla, yerel yönetim kanunlarında yapılan düzenlemelerde yeni kamu yönetimi anlayışının yerinden yönetim, yetki devri, katılım, yönetim gibi ilkelerinin dikkate alındığı görülmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda saydamlığı, yönetimde şeffaflık ve açıklığı sağlamaya yönelik yapılan yasal düzenlemelerden biri de Bilgi Edinme Kanunu'dur. Vatandaşların bilgiye ulaşmasını sağlayacak sisteminin oluşturulması ve kullanımının benimsenmesi, karar alma süreçlerinde fikirlerinin alınması ve aktif katılımlarının sağlanması şeffaflığı artıran ve hesap verilebilirliği sağlayan en önemli unsurlardır.

Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uyması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve bunları desteklemek ile görevli olan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu "nun kurulmasına ilişkin yapılan yasal düzenleme de yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yapılan önemli düzenlemelerden biridir.

Kamu mali yönetim sistemimize köklü değişiklikler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'unda yapılan düzenlemelerde de yeni kamu yönetimi anlayışına hâkim olan hesap verilebilirlik, mali saydamlık, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, etkin bir iç denetim ve dış denetim gibi unsurları dikkate alındığı görülmektedir.

Ülkemizde kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında getirilen Kamu Denetçiliği ya da diğer bir ifadeyle ombudsmanlık kurumu, idare karşısında vatandaşları korumak ve idarenin işlem ve eylemleri sonucunda hakları zarar gören vatandaşların haklarını savunmak amacıyla oluşturulmuş bir kurumdur. Ombudsmanlık iyi yönetim anlayışının tesisi ve yasalara uygun hareket edilip edilmediğinin denetlenmesi amacıyla oluşturulmuştur.

Günümüzde kitle iletişim araçları ile bilgileri ve görgüleri artan insanların gereksinimleri nitelik ve nicelik bakımından değişmiştir. Bu etkiler yerel halk üzerinde de görülmüş ve istem potansiyeli artmıştır. Var olanla yetinmek yerine, daha çok ve daha üst düzeydeki hizmetler istenir olmuştur. Çeşitli etken ve olanaksızlıklarla yerel yönetimlerce karşılanmayan ya da karşılanmaları geciken bu gereksinimlerin yoğunlaşan baskısı, yerel halkı, yerel yönetim birliklerinin işlevlerinden yararlanmaya yöneltmektedir. İl, belediye ya da köy yönetimlerince yürütülmesi gereken bazı hizmetler, yürürlükteki mevzuatın kısıtlayıcı önermelerinden sıyrılmak, daha güçlü bir ekipmana kavuşmak, parasal kaynak yetersizliği engelini aşmak ve hizmet için gerekli personeli daha kolay çalıştırma olanağını bulmak için yerel yönetimlerin görevleri arasından çıkararak birlik görevlerine katılmaktadır. Bu anlamda halkın isteklerine daha iyi cevap verebilmek amacıyla Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılarak yapılan yasal düzenleme de kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları içinde önemli bir yere sahip olmuştur.

Değişimin değişmeyen tek unsur olduğu dikkate alındığında, kamu yönetiminde artık geleneksel katı, hiyerarşik yönetim usulleri halkın isteklerini karşılamaktan, etkin ve verimli hizmet sunmaktan uzak bir görünüm sergilemektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına alternatif olarak sunulan yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda ülkeler kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma gereksinimi duymaktadır. Değişim devam ettiği sürece kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları da var olmaya ve gündemde kalmaya devam edecektir.



KAYNAKLAR

- Agrawal, A., Britt, C., and Kanel, K. (1998). *Decentralization in Nepal: A Comparative Analysis: A Report on the Participatory District Development Program*. Canada: ICS Press.
- Aksoy, Ş. (1995). *Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aktalay, A. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Al, H. (2003). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*. Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Arifoğlu, Ali, (2003). *E-Devlet Yolunda Türkiye*. Ankara: Türkiye Bilişim Derneği.
- Arslan, S., Yılmaz, A. (2001). “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 287-297.
- Atasoy, F. (2005), *Küreselleşme ve Milliyetçilik*. İstanbul: Ötüken Yayınları.
- Avaner, T. (2003) *1980 Sonrası Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Bağımsız İdari Otoriteler*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Aydınlı, H. İ. (2004). *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Aykaç, B. (1996). “Vancouver’den İstanbul’a HABİTAT II”, *Karınca*, 714, 16-19.
- Aykaç, B. (2002). “21.Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, 4(2),15-23.
- Azaklı, S. ve Özgür, H. (2005). Belediye Organları ve Organlar arası İlişkiler. Başkan, Meclis ve Encümen. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*. Ankara: Nobel Yayınları
- Baransel, A. (1993). *Çağdaş Yönetim Düşüncelerinin Evrimi* (3. Baskı). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Barca, M. ve Balcı, A. (2006). “Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır?” *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 29–50.
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1994). *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar-Araştırma Raporları 2*. Ankara: T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.

- Başbakanlık. (2002). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*. Ankara: T.C. Başbakanlık, 21
- Batley, R. (2004). "The Politics of Service Delivery Reform", *Development and Change*, 35, 31-56.
- Berkes, N. (2004). *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Lotus Yayıncılık.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun (Editörler) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Birinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.25-38.
- Bozkurt, V. (1998). "Avrupa'nın 'İkinci Rönesans' Arayışı". *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı II*, 20, 1014
- Bozlağan, R. (2003). Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı. (Ed. M. Acar ve H. Özgür). *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Bozlağan, R. (2008). Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Buchanan, J. M. (1986). *Liberty, Market and State*. New York: New York University Press, 202.
- Can, H.H. (2007). Türk İdare Sistemi İçerisinde Yerel Yönetimler ve Yeni Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem. A. Nohutçu - A. Balcı (ed.). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, Ankara: Beta Yayınları, 58.
- Christensen, T., and Laegreid, P. (2002). "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens". *Journal of Political Philosophy*, (10), 267-295.
- Coase, R. (1937) "The Nature of the Firm", *Economica*, 386-405.
- Coase, R. (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3(1).
- Connolly, S., Munro, A. (1999). *The Economics of the Public Sector*. England: Prentice Hall, 143.
- Coşkun, B. ve Nohutçu, A. (2005) Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, İstanbul, 23 , A. Nohutçu ve A. Balcı(Ed.).
- Çevik, H. H. (2001). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çiçek, K. (1998). Yönetimde Yozlaşma. D. Dursun ve H. Al (der.). *Türkiye'de Yönetim Geleneği- Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*. İstanbul: İlke Yayıncılık, 31-60.
- Çoban, A. R. (2003). Kamu Tercih Teorisi. M. Acar ve H. Özgür (editörler). *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel, s.89.

- Dalay, İ. (2001). *Yönetim ve Organizasyon*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. (2007). *The Public Service: Serving, Not Steering*. USA: M.E. Sharpe, Inc.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Dollery, B. (2001). "New Institutional Economics and the Analysis of the Public Management", *Policy Studies Reviews*, 18, 185-211.
- DPT. (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu*. Ankara: DPT.
- Durna, U. ve Eren V. (2002). "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim". *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), 55-75.
- Dursun, D. (1998). Siyasal Sistem ve İdare. D. Dursun vd. (Ed.). *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*. İstanbul: İlke Yayıncılık, 13-28.
- Eken, M. (1993), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 21-54.
- Eken, M. (2010). Kamu Yönetimi Anlayışındaki Değişim Ve Denetime Yansımaları. (Yay. Haz. Süleyman Hacıcaferoğlu), *1. Ulusal Belediyelerde Denetim ve Beklentiler*, Marmara Belediyeler Birliği, Sempozyum ve Paneller Dizisi No: 1, 40-45.
- Eken, M. ve Şen, M. L. (2005). Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler. H. Özgür ve M. Kösecik (der.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 109-128.
- Emini, F. T. (2009). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri". *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.
- Erdoğan, M. (1999). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*. Ankara: Liberte.
- Eren, E. (1996). *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Basım Dağıtım.
- Eren, E. (2001). *Yönetim ve Organizasyon (Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar)*. İstanbul: Beta.
- Eren, V. (2003). "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(1), 55-70.
- Eren, V. (2006). Kamu Yönetiminde Denetim Anlayışındaki Gelişmeler. *Öneri Dergisi*, 7(25). 255-267.
- Eren, V. ve Çalık, F. (2007). Kamu Kesiminde Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi. B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen (Ed.). *Kamu Yönetimi Yazıları*. Ankara: Nobel Yayıncılık, 220-245.

- Ergun, T. (1991). “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11-23.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi Kuram Siyasa Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları, 364.
- Erkan, H. (1998). “21. Yüzyıla Giderken Bilgi Toplumu ve Türkiye”, *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I*, 19, 134-135.
- Eryılmaz, B. (1999) “Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına”, *Liberal Düşünce*, 4, 84-88.
- Eryılmaz, B. (2003). *Kamu Yönetimi (Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı)*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2004). *Bürokrasi ve Siyaset (2.Basım)*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi (3. Baskı)*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi (4. Baskı)*. Ankara: Okutman Yayınları.
- Eşki, H. (2003). *Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri*. Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Farazmand, A. (2001). “Globalization, The State and Public Administration: A Theoretical Analysis with Policy Implications for Developmental States”, *Public Organization Review; A Global Journal*, 1, 437- 463.
- Gören, İ. (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim. Parlamento ve Sayıştay Denetimi*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Görmez, K. (2000). “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, *GÜİİBF Dergisi*, 2(1), 87.
- Gray, A. ve Jenkins, B. (1995), “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution”, *Public Administration*, 73, 75-99.
- Gül, H., Memişoğlu, D., (2007). Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform. M. A. Çukurçayır, G. Gökçe (ed.). *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*. Konya: Çizgi Kitabevi, 57-112.
- Günay, Ö.F. (1997). “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR – GE Faaliyetleri”, *Türk İdare Dergisi*, 415, 129.
- Günaydın, O. (2003). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Türk İdare Dergisi*, 440, 128-148.
- Gürer, H. (2006). “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, 63, 91-105.
- Güzelsarı, S. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *GETA Tartışma Metinleri Serisi*, Ankara.

- Haktankaçmaz, M. İ. (2009). *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2003). *Kamuda Performans Yönetimi. Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. İstanbul: Seçkin Yayınları.
- Hammer, M. and Champy, J. (1996). *Değişim Mühendisliği* (Çev. S. Gül). İstanbul: Sabah Kitapları.
- Hood, C. (1991). “A Public Management For All Seasons”, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. London: Macmillan.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*. New York: Palgrave Macmillian.
- Hyde, A. C. (1992). “The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public sector”, *Public Productivity and Management Review*, 16, 24-32.
- Hyman, D.N. (1999). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Orlando: The Dryden Press, 200.
- İnternet: Çağlar, İ. “Yönetim-Kültür Bağlamında Türk Yönetim Modelinin Saptanmasına Yönelik Kavramsal Bir Çalışma” (Erişim) <http://gazi.edu.tr/pdf/3308.pdf>, Son Erişim Tarihi: 09.03.2004.
- İnternet: <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/nesnesiniarayan.pdf>, Son Erişim Tarihi: 03.09.2019.
- İnternet: <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalkınma-Planı-2014-2018.pdf>, Son Erişim Tarihi: 03.09.2019.
- İnternet: <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/On-Birinci-Kalkınma-Planı.pdf>, Son Erişim Tarihi: 05.09.2019.
- İnternet: Tekeli, İ. (2004). “Reform Düşüncesi ile Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Reformları Üzerine Çözümlenmeler” http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_reform.php, Son Erişim Tarihi: 19.01.2004.
- Johnson, D. B. (1991). *Public Choice: An Introduction To The New Political Economy*. California: Bristlecone Books, 283.
- Kapucu, N. (2012), Sivil Toplumun Kamu Politikalarına Etkin Katılımı: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Yönetişime Geçiş ve Devlet-Birey İlişkileri. F. Neval Genç (Editör), *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Karamazakcadik, A. (2007). “Sayıştay’da Değişim Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, 65, 43-51.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.

- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Koçel, T. (1993). *İşletme Yöneticiliği*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları.
- Koçoğlu, F. (2009). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Belediyelere Etkisi*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Koray, M. ve Topçuoğlu, A. (1995). *Sosyal Politika* (3. Baskı). Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Köroğlu, E. Ö. (2005). *Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri*. Yayımlanmış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Köse, H. Ö. (1999). "Denetim ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, 33, 62-85.
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada Ve Türkiye'de Yüksek Denetim* (2.Basım). Ankara: T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıl Dönümü Yayınları.
- Köse, M., Özgür, H. (2005). Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci. H. Özgür, M. Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – 1: Reform*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1-20.
- Köseoğlu, Ö. (2005). "Belediyelerde Performans Yönetimi". *Türk İdare Dergisi*, 447, 211-235.
- Kubalı, D. (1999). "Performans Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, 33-42.
- Kurt, M., Yaşar Uğurlu, Ö. (2007). "Yeni Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi". *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 9(11), 84-85.
- Larbi, A. G. (2006). Applying the New Public Management in Developing Countries. Y. Bangura ve A. G. Larbi (Ed.). *Public Sector Reform in Developing Countries*. UK: Palgrave MacMillan Press, 1–25.
- Lynn, E., Laurence (2006), *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
- Mihçioğlu, C. (2003). Kamu Yönetiminde Verimlilik. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi, 385-395.
- Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 25.
- Mueller, D. C. (2004). Public Choice: An Introduction. C.K. Rowley ve F. Schneider (eds.). *Encyclopedia of Public Choice*, Volume I, New York: Kluwer Academic Publishers, 32.
- Niskanen, W. A. (1991). A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. Andre Blais and Stephane Dion (eds.). *Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 14.

- Nohutçu, A. (2003). *Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına; Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri*. II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını, İzmit, 2-3
- Nohutçu, A., Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu'nun Yönetilmesinden Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına Doğru. A. Balcı, vd., (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 13-24.
- Okçu, M. (2003). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. M. Acar ve H. Özgür (Editörler). *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. (Second Edition). USA: A William Patrick Books.
- Osborne, D., Geabler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* (10. Baskı). Reading/Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Ökmen, M., Baştan, S. ve Yılmaz, A. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler. A. Yılmaz, M. Ökmen, (editörler) *Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ökmen, M., Canan, K. (2009), "Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", *CBÜ Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1,) 160.
- Ökmen, M. ve Çiçek, M. (1998). "Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme". *Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I*, 19, 930.
- Ömürgönülşen, U. (2003). *Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Ömürgönülşen, U. (1997). "The New Public Management". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 52, 517-566.
- Ömürgönülşen, U. (2003), Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayınları, 3-43.
- Öner, Ş. (2005). Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu. H. Özgür ve M. Kösecik (der.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 57-87.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. (2006). "Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler", *Sayıştay Dergisi*, 61, 3-22.
- Özer, M. A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Barış Kitabevi.

- Özgür, H. (2004). Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim. M. Acar, H. Özgür. (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi II*. Ankara: Nobel Yayıncılık, 207-252.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi*. İstanbul: Alfa-Aktüel Yayınları.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2010). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Küresel Perspektifler* (3. Baskı). Bursa: Alfa Aktüel.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*, London and New York: Routledge.
- Polat, N. (2003). "Saydamlık, Hesapverme Sorumluluğu ve Denetim Etkinliği". *Sayıştay Dergisi*, 49, 65-80.
- Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması* (2. Baskı). Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 159.
- Samsun, N. (2003). "Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim", *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, 18-31.
- Saran, U. (2001). "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri". *Türk İdare Dergisi*, 4, 37-51.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. İstanbul: Atlas Yayıncılık.
- Sarıtürk, M. (1998). *Küreselleşme Sürecinde Örgütsel Değişim*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 40.
- Savaş, V. F. (2000). *Piyasa Ekonomisi ve Devlet*. Ankara: Liberte Yayınları, 148.
- Savcı, B. (2003). Türkiye'de Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Analizi. B. Aykaç vd., (Der.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi, s. 397-412.
- Seydioğlu, B. B. (2011). *2002 Yılı Sonrasında Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Sivrekli Demircan, E. (2007). "Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı". *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, 29, 135-159.
- Söğütlü, E. O. (2006). *Kutadgu Bilig*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Sözen, S. (2005), *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi* (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sözen, S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sürgit, K. (1968a). "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları," *Amme İdaresi Dergisi*, 1(1), 3-17.

- Sürgit, K. (1968b). “Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Mehtap Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı,” *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2), 1-10.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*. Ankara: TODAİE Yayınları, 7.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şaylan, G. (2003). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform. B. Aykaç vd. (Der.) içinde *Türkiye’de Kamu Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi, s.417-429.
- Şener, O. (1996). *Kamu Ekonomisi* (5.Baskı), İstanbul: Beta Basım Yayım, 182.
- Tarım, S. (2005). *Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Stratejileri (Stratejik Yönetim- Performans- Müşteri Odaklılık)*. Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Thompson, F. (1994). Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting: Fiscal Administration and the New Public Management. G. Miller, W. B. Hildreth, J. Rabin (Eds.). *Performance-based Budgeting* (s. 90-105). Oxford: An ASPA Classics.
- TODAİE. (1965). *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*. Ankara: Kardeş Matbaası.
- TODAİE. (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*. Ankara: TODAİE.
- TODAİE. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 8-9, 123.
- TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor. (1991)*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 238.
- Tollison, R. D. (2004). Public Choice from the Perspectives of Economics. C. K. Rowley ve F. Schneider (eds.). *Encyclopedia of Public Choice, Volume I*. New York: Kluwer Academic Publishers, 192.
- Tortop, N. (1990). *Yönetim Biliminin Temel İlkeleri*. Ankara: TODAİE Yay.
- Tortop, N., Aykaç B., Hüseyin, Y. ve Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler* (Birinci Baskı). Ankara: Nobel Yayınları.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları, 4.
- Tutum, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi.
- TÜGİAD. (1997). *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23- Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet* İstanbul: TÜGİAD.
- Türk Dil Kurumu. (1992). *Türkçe Sözlük*. Milliyet Gazetesi Armağanı, İstanbul: TDK, 354.
- TÜSİAD. (1983). *Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: TÜSİAD.

- Urhan, F. V. (2008). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması". *Sayıştay Dergisi*, 70, 85-102.
- Varol, M. (2009). K'amuda Yeniden Yapılanma Çerçevesinde Personel Rejimi ve Organizasyon Yapılarına Genel Bakış". *Uzman Bakış*, 2-11.
- Weber, M. (1993). *Sosyoloji Yazıları*, (Çev. Taha BARLA), İstanbul: Hürriyet Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1993). "Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu...". *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 43-69
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler* (Birinci Baskı). Ankara: TODAEİ Yayınları.
- Yayla, A. (1998). *Liberalizm* (2. Baskı). Ankara: Liberte Yayınları, 260
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi, 5.
- Yeung, H. W. C. (2000). "State Intervantion and Neoliberalism in the Globalizing World Economy: Lessons from Singapore's Regionalization Programme". *The Pacific Review*, 13(1), 133-162.
- Yıldırım, M. (2009). "Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık ya da Müşteri Odaklılık". *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(1), 99-115.
- Yılmaz, A. (2007). "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 215-240.
- Yüksel, F. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı. A. Yılmaz ve M. Ökmen (Ed.). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yüksel, F. (2005). Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed.). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Yüksel, Ö. ve Aykaç, B. (1994). "Frederick Taylor'ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım". *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 83-97.
- Zeytinoglu, E. (1996) *Ekonomik Doktrinler ve Ekonomik Sistemler*. İstanbul: Mim Matbaacılık.
- Zürcher, E. J. (2000). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Demirbilek, Sibel
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 1985/ Kayseri
e-mail : sibelsilov@hotmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Yüksek Lisans	Gazi Üniversitesi	2019
Lisans	Gazi Üniversitesi	2009

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2015-2019	Vakıfbank	Yönetici
2011-2015	Vakıfbank	Müfettiş

Yabancı Dil

İngilizce



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

