

T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

ETKİNLİK VE VERİMLİLİK KAVRAMLARININ TÜRK KAMU
YÖNETİMİNE İDARİ VE MALİ AÇIDAN YANSIMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Kübra ERDEM

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK

Mayıs - 2018
KIRIKKALE

T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

ETKİNLİK VE VERİMLİLİK KAVRAMLARININ TÜRK KAMU
YÖNETİMİNE İDARİ VE MALİ AÇIDAN YANSIMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Kübra ERDEM

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK

Mayıs - 2018
KIRIKKALE

KABUL-ONAY

Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK danışmanlığında Kübra ERDEM tarafından hazırlanan “Etkinlik Ve Verimlilik Kavramlarının Türk Kamu Yönetimine İdari ve Mali Açıdan Yansıması” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

18./05./2018

[Dr. Öğretim Üyesi.....] (Danışman) (Başkan)
Vasfiye Çelik

[Dr. Öğr. Üyesi.....] (Üye)
Fikret Çelik

[Dr. Öğr. Üyesi Dep. USTA] (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

.../.../2018

Prof. Dr. İsmail AYDOĞAN
Enstitü Müdürü

KİŞİSEL KABUL

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Etkinlik ve Verimlilik Kavramlarının Türk Kamu Yönetimine İdari ve Mali Açıdan Yansıması” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak faydalanılmış olduğunu beyan ederim.

.../.../2018

Kübra ERDEM

ÖNSÖZ

Küreselleşme süreciyle beraber kamu yönetiminin amaç ve fonksiyonlarında, örgütsel yapı ve işleyişinde yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Yeniden düzenlemelerin asıl amacı değişen ve gelişen ihtiyaçlara etkin bir yönetim yaklaşımıyla karşılık verebilmektir. Kamuya sunulan hizmetin hacmi genişlerken kamu gelirlerinde bu duruma paralel olarak gerçekleşmesi gereken artışın olmaması; modern teknoloji ve uzman personel ihtiyacı büyük miktarda mali destekleri zorunlu kılması gibi sebepler kısıt olan kamu kaynaklarının kullanımının etkin ve verimli hale getirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Farklı bir açıdan ifade edilirse kamu yönetiminde de işletme yönetimi yaklaşımlarının uygulanması gerektiği görülmektedir. Kamuda dikkat çeken etkisizlik ve savurganlık; günümüzde kamu yönetiminin daha karışık ve uzmanlık gerektiren seviyeye gelmesi de etkinlik ve verimlilik kavramlarını ve bu kavramların kamu yönetimindeki önemini artırmıştır. Bu kavramların önem kazanmasıyla beraber yönetim kavramı da dikkat çekmektedir. Etkin bir yönetim; devlet, vatandaş, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yönetimde birlikte söz sahibi oldukları bir yönetim anlayışı ifade etmektedir.

Dünya’da kamu yönetimindeki yeniden düzenleme çalışmalarının etkileri Türkiye’ye de yansımış ve çeşitli raporlar ve mevzuat düzenlemeleri ile birlikte uygulamalarda bulunulmuştur. Söz konusu çalışmada bu raporlar detaylı olarak ele alınmış ve Türk kamu yönetimine etkileri incelenmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanarak tamamlanması sürecinde yardımlarını hiçbir zaman esirgemeyen ve desteklerini her daim hissettiğim değerli hocam Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK’e teşekkürü bir borç bilir, saygılarımı sunarım. Ayrıca çalışmanın her aşamasında destek olan aileme tüm hocalarıma, Dr. Öğr. Üyesi Fikret ÇELİK’e, değerli arkadaşlarım Öğr. Gör. Yasin Can GÖNÜLTAŞ, Ömer DEMİRCİ ve Elif ARICAN’a teşekkür ederim.

ÖZET

Erdem, Kübra, “Etkinlik ve Verimlilik Kavramlarının Türk Kamu Yönetimi’ne İdari ve Mali Açıdan Yansıması”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2018.

Etkinlik ve verimlilik kavramları genellikle yan yana kullanılmakta ve gelişmiş ülkelerin iyi yönetim ilkeleri içerisinde yer almaktadır. Verimlilik kavramı; en az kaynakla en iyi hizmeti sunmayı ifade ederken, etkinlik; hedeflere ulaşmayı amaçlayan sonuç odaklı bir kavramdır. Çalışma içerisinde bu kavramların içeriğine ve kamu yönetimindeki diğer kavramlarla ilişkilerine detaylı olarak değinilmiştir.

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik arayışı yeniden düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Yeniden düzenlemeler kapsamında Türk kamu yönetimindeki planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası sunulan raporlar önemli yer tutmaktadır. Söz konusu çalışmada Türk Kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine yer verilmiş ve yeniden düzenlemeleri zorunlu hale getiren kamu yönetimi sorunlarına değinilmiştir. Bu sorunlar beraberindeki raporlar incelendikten sonra etkinlikleri tartışılmıştır. Türk kamu yönetiminin tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme olgusundan nasıl etkilendiği ve küreselleşmeyle beraber belirlenen reform alanları, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, yönetim yaklaşımı açıklanmıştır. Aslında söz konusu olan bu yaklaşımlar, kamu yönetimi sorunları içerisinde yer alan verimsiz ve etkinsiz bir yönetimden kurtulmak için bulunan çözüm önerilerindedir.

AB uyum süreci dolayısıyla kamu yönetimi mevzuatında da yapılan önemli değişiklikler olmuştur. Yerel yönetimler bu değişiklikler içerisinde önemli yer tutmaktadır. Etkin bir kamu yönetiminin sunulmasında önemli kriterlerden biri de yerindelik ilkesidir. Bu da merkezin görev ve yetkilerini yerel yönetimle paylaşması sonucu sağlanacak merkezi yönetim hantal yapısından kurtularak kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunumu sağlanacaktır. AB uyum sürecinde yapılan yenilikler yalnızca yerel yönetimlerde kalmamış Sayıştay Kanunu’nda da değişikliğe gidilmiş, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Etkinlik, Verimlilik, Türk Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Reformları



ABSTRACT

Erdem, Kübra, “Reflection of Concepts of Efficiency and Effectiveness on Turkish Public Administration in Administrative and Financial Aspects”, Postgraduate Thesis, Kırıkkale, 2018.

Concepts of effectiveness and efficiency are generally used together and take place within principles of good administration of developed countries. While concept of efficiency refers to providing the best service through the least amount of sources, effectiveness is a result-oriented concept that aims to accomplish objectives. Content of these concepts and their relationship with the other concepts within public administration are addressed in detail within the study.

Pursuit of effectiveness and efficiency in public administration has led to reforms. Within the scope of reforms, the reports presented both before and after the planned period within Turkish public administration take an important place. Within the study in question, structure and operation of Turkish public administration are included, and problems of public administration that required the reforms are addressed. After the reports on these problems are examined, their effectiveness is discussed. The way Turkish public administration was affected by the phenomenon of globalization, which influenced all the world, the areas of reform that were determined through globalization, the approach of New Public Management, and governance approach are explained. In fact, these approaches in question are among the solution suggestions that were found in order to eliminate an inefficient and ineffective administration, which is found among the problems of public administration.

Important changes were also made in the legislation of public administration due to the EU harmonization process. Local administrations take an important place within these changes. Another important criterion is the principle of appropriateness in providing an effective public administration. This will eliminate the awkward structure of the centralized administration and help provide public services effectively and efficiently as a result of the center sharing its duties and authorities with local

administrations. The innovations made in the EU harmonization process were not limited to local administrations, but Law on the Court of Accounts was also changed; the Ombudsman Institution, the Board of Ethics for Civil Servants were established, and the Public Finance Management and Control Law was introduced.

Key Words: Effectiveness, Efficiency, Turkish Public Administration, Public Administration Reforms



SİMGELER VE KISALTMALAR

| | |
|----------------|---|
| AB | Avrupa Birliği |
| ABD | Amerika Birleşik Devletleri |
| AID | Agency for International Development(Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı) |
| ASKİ | Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi |
| AYKOME | Alt Yapı Koordinasyon Merkezi |
| DDK | Devlet Denetleme Kurulu |
| DPB | Devlet Personel Başkanlığı |
| DPT | Devlet Planlama Teşkilatı |
| EGO | Elektrik Gaz Otobüs Genel Müdürlüğü |
| HABITAT | Centre for Human Settlements (Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı) |
| IBRD | International Bank for Reconstruction and Development (Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası) |
| IMF | International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu) |
| İETT | İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri |
| İSKİ | İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi |
| KAYA | Kamu Yönetimi Araştırması |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| KMYKK | Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu |
| MEHTAP | Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü) |
| SIGMA | Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek İçin Destek) |
| SYDV | Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı |
| TBMM | Türkiye Büyük Millet Meclisi |

| | |
|---------------|--|
| TODAİE | Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| TSK | Türk Silahlı Kuvvetleri |
| UKOME | Ulaştırma Koordinasyon Merkezi |
| YİKOB | Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı |
| YKİ | Yeni Kamu İşletmeciliği |
| YYAEM | Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi |



TABLolar/ ŞEKİLLER

| | | |
|------------------|--|----|
| Tablo 1. | Neumark Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve özüm Önerileri..... | 55 |
| Tablo 2. | Barker Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve özüm Önerileri..... | 57 |
| Tablo 3. | Martin-Cush Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve özüm Önerileri | 58 |
| Tablo 4. | Thornburg Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve özüm Önerileri | 60 |
| Tablo 5. | Planlı Dönem Öncesi Dönem Raporları | 62 |
| Tablo 6. | Raporlardaki Memurlarla İlgili Önerilere İlişkin Karşılaştırma Tablosu | 63 |
| Tablo 7. | MEHTAP Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve özüm Önerileri | 69 |
| Tablo 8. | İdari Reform Danışma Kurulu Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve özüm Önerileri | 71 |
| Tablo 9. | KAYA Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve özüm Önerileri | 73 |
| Tablo 10. | Planlı Dönem Raporları | 74 |
| Şekil 1. | İşletme Verimlilik Faktörleri | 13 |
| Şekil 2. | Verimlilik Artışı Süreci | 14 |

İÇİNDEKİLER

| | |
|------------------------------|------|
| ÖNSÖZ | i |
| ÖZET..... | ii |
| ABSTRACT | iv |
| SİMGELER VE KISALTMALAR..... | vi |
| TABLolar/ ŞEKİLLER | viii |
| İÇİNDEKİLER | ix |
| GİRİŞ | 1 |

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİK VE VERİMLİLİK KAVRAMLARI

| | |
|--|----|
| 1.1. VERİMLİLİK VE ETKİNLİK KAVRAMLARI..... | 4 |
| 1.1.1. Verimlilik..... | 4 |
| 1.1.2. Etkinlik | 7 |
| 1.1.3. Verimlilik- Etkinliğin Diğer Kavramlarla İlişkisi | 10 |
| 1.2. VERİMLİLİK VE ETKİNLİK ARTIRMA TEKNİKLERİ | 12 |
| 1.2.1. Verimlilik ve Etkinlik Artırıcı Yöntem ve Teknikler | 12 |
| 1.2.2. Verimlilik Kültürünün Oluşturulması | 16 |
| 1.3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK..... | 17 |
| 1.3.1. Türk Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi..... | 17 |
| 1.3.1.1. İdari Rejim İlkesi | 19 |
| 1.3.1.2. Örgütsel Yapı | 19 |
| 1.3.1.2.1. Merkezi Yönetim..... | 21 |
| 1.3.1.2.2. Yerinden Yönetim..... | 26 |
| 1.3.1.3. Yönetimin Bütünlüğü..... | 29 |
| 1.3.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları, Verimli ve Etkin Olamamasının Nedenleri | 29 |
| 1.3.2.1. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları..... | 30 |
| 1.3.2.2. Verimsizlik Nedenleri | 34 |
| 1.3.2.3. Türk Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkinliğin Ölçümü Sorunu..... | 35 |

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİĞİ SAĞLAMA AÇISINDAN REFORM ÇALIŞMALARI: 2000 YILI ÖNCESİ

| | |
|---|----|
| 2.1. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM | 38 |
| 2.1.1. Tanım ve Kapsam | 38 |
| 2.1.2. Kamu Yönetiminde Reformun Nedenleri..... | 39 |
| 2.1.3. Reform Yöntemleri..... | 41 |
| 2.2. KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL GELİŞMELER VE DEĞİŞİM..... | 42 |
| 2.2.1. Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar | 42 |
| 2.2.1.1. Küreselleşme | 43 |
| 2.2.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği | 45 |
| 2.2.1.3. Yönetişim..... | 47 |
| 2.2.2. Reform Alanları ve Yeni İlkeler | 49 |
| 2.3. TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEM ÖNCESİ YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI | 54 |
| 2.2.3. Neumark Raporu..... | 54 |
| 2.3.2. Barker Raporu..... | 56 |
| 2.3.3. Martin-Cush Raporu | 57 |
| 2.2.4. Diğer Çalışmalar | 58 |
| 2.4. TÜRKİYE'DE 1960'DAN GÜNÜMÜZE KADAR YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI..... | 63 |
| 2.4.1. İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor | 64 |
| 2.4.2. Mook Raporu | 65 |
| 2.4.3. Podol Raporu | 67 |
| 2.4.4. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)..... | 67 |
| 2.4.5. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu | 69 |
| 2.4.6. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) | 71 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİĞİ SAĞLAMA AÇISINDAN SON DÖNEM ÇALIŞMALARI

| | |
|--|----|
| 3.1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ | 75 |
|--|----|

| | |
|---|-----|
| 3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE ETKİNLİK | |
| ARAYIŞLARI..... | 79 |
| 3.2.1. Yerel Yönetimlerdeki Değişiklikler | 85 |
| 3.2.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu | 92 |
| 3.2.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu | 97 |
| 3.2.4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu | 99 |
| 3.2.5. Sayıştay Kanunu'ndaki Değişiklikler | 101 |
| 3.3. REFORMLARIN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN | |
| GÜÇLÜKLER..... | 104 |
| SONUÇ | 109 |
| KAYNAKÇA..... | 114 |



GİRİŞ

Etkin ve gelişmiş bir kamu yönetimine sahip olabilmek için izlenebilecek stratejiler dönemden döneme ve ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Devletin rolüne ilişkin yaklaşımlarda da bazı değişiklikler görülürken bu değişim kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümünü etkilemiştir. İktisadi olarak etkin bir role sahip olmayan minimal devlet anlayışı terkedilmiştir. Minimal devlet anlayışının yerini müdahaleci yaklaşımlar almıştır. Sosyal refah devleti ile de desteklenmesi sonucunda kamu sektörü giderek genişleme göstermiştir. Ancak bu genişlemenin sonucu yeni krizleri tetiklenmiş hantal bir devlet oluşmuştur.

Güçlü ancak hantal olmayan bir devlet yönünde arayışlar sonucunda “yönetişim” yaklaşımı benimsenmiştir. Yönetişim kavramı kamu yönetimi uygulamalarını günümüzde de etkilemeyi başaran bir kavramdır. Bu kavramla beraber devletin tek başına yönetimde söz sahibi olmaktan çıkması amaçlanmıştır. Yönetime katılan tüm aktörlerin yönetimde söz sahibi olmalarını vurgulayan yönetişim kavramı günümüzde de önemli yer tutmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi eksiklerini tamamlayan “iyi yönetişim” kavramı da şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik, tutarlılık ve adillik ilkelerini kapsamaktadır.

Kamu yönetiminin amaç ve işlevleri ile örgütsel yapı ve işleyişinin sürekli yeniden yapılanma içinde olduğu gözlenmektedir. Kamunun faaliyet hacmi sürekli genişlerken, kamu gelirlerinde buna bağlı bir artış sağlamanın mümkün olmaması, kıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmasını, bunun için de idarenin farklı şekillerde hareket etmesini gerektirmektedir.

Devletin etkinliği ve verimliliğini artırma yönündeki arayışlar “Kamu Yönetimi İşletmeciliği” yaklaşımını beraberinde getirmiştir. İngiltere kökenli olan bu kavram tüm dünyayı etkilemiştir. 1980’lerden sonra dile getirilmeye başlanan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kamunun daha verimli olması adına önemli adımlardan biridir. Kamu Yönetimi İşletmeciliği yaklaşımına göre devlet bir işletme gibi görülmektedir. Geleneksel yönetime alternatif olan “Kamu Yönetimi İşletmeciliği” yaklaşımı ile özel sektöre vurgu yapılmıştır. Bürokrasi mantığının terkedilip yerini işletme mantığının

alması amaçlanmıştır. Çünkü kamu ile özel sektörün birbirinden farklı olmadığı ve özel sektörde uygulanan yönetsel tekniklerin kamuda da uygulanabileceğinden hareket eden bu yaklaşım dönüşümün de temel dinamiği olmuştur. Ancak Türkiye açısından bakıldığında devletin temel yapı olduğu fikrinden çok fazla uzaklaşmadan istenen etkinlik düzeyine ulaşmak için idari ve mali yenilikler dünyadaki değişimler izlenerek ve üye olmaya çalıştığımız AB müktesebatı takip edilerek yapılmaya çalışılmaktadır. Bu yapılanmalardaki temel amaç bu kavramların gerçek anlamda uygulanmasıyla kamu kaynaklarının israf edilmesinden, savurganlıktan uzaklaşmak ve her kurumun kendi görev alanında en etkin şekilde çalışabilmesini sağlamaktır. Bunun içinde uzmanlaşmaya, liyakata, etik kurallara uymaya, açıklığı ve hesap verebilirliği sağlayacak uygulamalara, verimlilik kültürünü içselleştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Küreselleşme ile uluslararası çapta yaşanan değişiklikler kamu yönetimindeki yeni arayışlara öncülük etmiştir. Küreselleşme kavramıyla birlikte hem devlet anlayışlarında hem de ülkelerin kültürel ve sosyo-ekonomik yapılarında pek çok değişiklik görülmüştür. Kamu hizmetlerinin sunulmasında sorumluluk ve yetkiler merkezi yönetimle beraber yerel yönetimlerle paylaşılmış ve bunların yanına zaman içerisinde özel sektörde eklenmiştir. Kamu yönetiminin yapısının ve işleyişinin aşırı bürokratik, otoriter ve merkeziyetçi olması kamu hizmetlerinin sunulmasında başarıya ulaşmayı zorlaştırmaktadır. Kamu hizmetinin sunumunda değişikliklerin olmasının yanı sıra küreselleşme etkin ve verimli hizmet sunulması arayışını hızlandırmıştır.

Küreselleşme sonucunda demokrasi ve temel hak ve hürriyetler alanında yaşanan değişiklikler otoriter ve totaliter devletlerde bir çözülme meydana getirmiştir. Anayasal değişimler de hukuka bağlı demokratik devlet anlayışını yaygınlaştırmıştır ve bu devletten beklentileri artırmıştır. Küreselleşme kamu yönetiminde köktenci reformların yapılması gerektiğini işaret etmektedir.

Daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi ihtiyacı sonucunda dünyada reformlar yapılmıştır. Türkiye’de de pek çok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak amacıyla yeniden yapılandırmalara gidilmiştir. Dünyada ve Türkiye’de kamu sektörünün yeri ve önemi yeniden değerlendirilmeye alınmış; öncelikler, değişen koşullar incelenmiş ve reformlar gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’de reformu gerekli kılan durumlar içerisinde öncelikli olarak; devletin hantallaşması, kamu kaynaklarının etkisiz bir şekilde kullanımının israfa sebep

olması, kırtasiyecilik gibi sorunlar gelmektedir. Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci de reformları zorunlu hale getirmiştir.

Çalışmamızda öncelikle verimlilik ve etkinlik kavramlarından yola çıkarak bu kavramların kamu yönetimimize idari ve mali açıdan etkisi üzerinde durulacaktır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hizmet sunabilmesi, hantal ve yavaş işleyen bürokratik yapıdan uzaklaşabilmesi adına yabancı yöneticiler ve akademisyenlerin de desteğiyle raporlar hazırlayan fakat uygulanabilirliği konusunda başarısı tartışılabilir girişimler bu kapsamda değerlendirilecektir. Bütün bunlarla beraber etkinlik ve verimlilik kavramlarının çeşitli yasal düzenlemelerle Türkiye'nin idari ve mali yapılanmasında yer alması, Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci'nin Türk Kamu Yönetimi'ne etkisine çalışmamızda değinilecektir. Mali anlamda en çok üzerinde duracağımız 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun konuya yaklaşımı yanında idari anlamda yeni kurulan ve uzmanlaşma sağlayacak Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi kurumlar da kısaca değerlendirilecektir.

Çalışmamız Türkiye Cumhuriyeti'nde, idarenin ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması kapsamında yapılan reformların neler olduğu ve bu reformların neyi amaçladığı ile istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığının değerlendirilmesidir. Bu değerlendirilmeler ise yönetsel alanda en çok üzerinde durulan kavramlar olan etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite, adalet, yenilik vb. kavramlar üzerinden yapılacaktır. Ayrıca aynı konular bağlamında ortaya konulan raporların genel anlamda neden başarısız olarak değerlendirildiği de tartışılmaya çalışılacaktır. Bununla beraber kamu yönetimi ile ilgili izlenen politikalar, yapılan çalışmalar ve değışikliklerin incelenmesi, kamu yönetimi anlayışında ve işleyişinde bahsettiğimiz kavramlarının ne gibi farklılıklar ve sonuçlar ortaya çıkardığını da ortaya konulacaktır.

Kamu yönetiminin amaç ve işlevleri ile örgütsel yapı ve işleyişinin sürekli yeniden yapılanma içinde olduğu gözlenmektedir. Kamunun faaliyet hacmi sürekli genişlerken, kamu gelirlerinde buna bağlı bir artış sağlamanın mümkün olmaması, kıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmasını, bunun için de idarenin farklı şekillerde hareket etmesini gerektirmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİK VE VERİMLİLİK KAVRAMLARI

1.1. VERİMLİLİK VE ETKİNLİK KAVRAMLARI

Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan değerler ve sürekli evrim geçiren bilgi çağı birçok alanda ve kamu yönetiminde de birçok değişimi beraberinde getirmiştir. Değişimin amacı, değişen ve gelişen ihtiyaçlara yönelik etkin ve verimli bir yönetimle cevap verebilmektir. Bu anlamda verimlilik ve etkinlik kavramlarının kamu yönetimi içerisinde iyi bir şekilde incelenmesi ve uygulama alanlarına dâhil edilmesi gerekmektedir.

1.1.1. Verimlilik

Genel anlamda verimlilik, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretimi yaparken kaynaklarını ne kadar iyi değerlendirdiğini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kaynakların optimum kullanma düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekmektedir. Bu doğrultuda açıklayacak olursak verimlilik, çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal ilişki olarak tanımlanırken, yapılan faaliyetin girdi ve çıktılarının sayısal verilerle ölçülebildiği, örneğin maliyetlerin ve ulaşılan sonuçların (faydaların) maddi olarak ifade edilebildiği durumlarda söz konusu olmaktadır (Arslan, 2002: 79-80). Verimlilik kavramı başka bir açıdan tanımlanacak olursa, üretilen ürün ya da hizmetler ile bu ürün ya da hizmetleri üretmek için kullanılan kaynakların ilişkisi; en genel ifadesiyle, üretilen mal veya hizmetin yani son ürünün, bu ürünün/hizmetin elde edilmesinde kullanılan girdiye oranlanmasıyla elde edilen değerdir (Barutçu, 2013: 3).

Verimlilik kavramını formüle etmek istersek:

$$\text{Verimlilik} = \text{Çıktı (output)} / \text{Girdi (input)}$$

Verimlilik; “Çıktı” ile belirtilen, mal veya hizmet üretim miktarıdır. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki, üretimi arttırmak verimliliği arttırmakla aynı şeyi ifade etmemektedir. Üretimin artması, verimliliğin arttığı anlamına gelmez. Bu formüle göre değerlendirecek olursak; verimliliğin arttırılabilmesi için sayısal olarak ya girdilerin azaltılması, ya da çıktıların arttırılması gerekmektedir. Çıktıların aynı kalıp girdilerin azaltılması, girdilerin aynı kalıp çıktıların arttırılması, girdilerin azaltılarak çıktıların arttırılması ve girdilerin arttırılarak, çıktıların daha da fazla arttırılması durumlarında verimlilik artışı görülebilecektir (Yıldız, 2012: 43). Örneğin; bir hastanede sağlık hizmetlerinin verimliliğinin söz konusu olması için, mevcut personel ile daha çok hastaya sağlık hizmetlerinin verilmiş olması ya da aynı hizmetin daha düşük maliyet(daha az personel) ile sağlanması veya sağlık hizmeti verilen hastaların sayısı artarken, bu hizmet için kullanılan üretim faktörlerinin hasta sayısına oranla daha az artması gerekmektedir. Fakat bu süreçte kalite kavramına da dikkat edilmelidir ki bir örgütte kaliteli mal ve hizmet üretilmesi, üretim faktörlerinin iyi ve verimli kullanıldığı anlamına gelmektedir (McDonald, 2010: 173).

Verimlilik kavramında yer alan girdiler; emek, sermaye, doğal kaynaklar ve girişimden oluşmaktadır. Bu üretim faktörlerinin ayrı ayrı verimliliği görülmek istenirse, oranda girdi yerine bu faktörlerden öğrenilmek istenen üretim faktörü konulmalıdır. Performans değerlendirme ve ücretler konusuyla ilişkili olan üretim faktörü ise emektir. Bu doğrultuda emek yani işgücü verimliliğini göstermesi açısından aşağıda bazı örnek oranlar verilmiştir (Zaim, 1997: 301):

- Emek Verimliliği = Katma Değer / Çalışanların İş Saatleri Toplamı
- Emek Verimliliği = Katma Değer / İşçi Sayısı
- Emek Verimliliği = Katma Değer / Maaş ve Ücretler

Verimlilik kavramı günümüzde fazlasıyla kullanılmakla birlikte verimlilik üzerine yapılan ilk çalışmalar, merkantilist akımın savunucuları tarafından, ülke zenginliğini arttırmaya yönelik girişimler için kullanılmıştır. Merkantilizm yaklaşımı devletin büyümesinde en büyük aracın ekonomi olduğunu düşünürler. Merkantilistler devletin gelişmesinde en önemli kriterin hazinenin zenginleşmesi olduğunu savundukları için ithalattan çok ihracata önem verip dış ticaret dengesinin pozitif olması yönünde çalışmalar yapmıştır. Tüccarlar ile yönetim arasında çıkarları doğrultusunda birlik

oluşturulmaya çalışılmıştır. Merkantilizmin temelindeki ilk eser 1613’de Antonia Serra’nın kaleme aldığı “Maden Kaynağı Olmayan Ülkelerde Altın ve Gümüşü Bolluşturan Nedenler Üzerine Kısa Bir İnceleme” adlı broşürdür(Savaş, 1998: 137-138). Merkantilizm akımına öncülük eden düşünürler; Jean Bodin, Thomas Mun, Thomas Miles, Jean Baptiste Colbert ve Antonia Serra’dır(Öztürk, 2006:18).

Bugünkü tanımına benzer bir anlamda verimlilik ilk kez 16. yüzyılda Alman doktor ve mühendis George Bauer ’in “De te Metallica” adlı eserinde yer alırken sanayileşmeyle birlikte daha sık kullanılmaya başlanmıştır. Klasik iktisat ekolünden Adam Smith’in iş bölümü yaparak görevleri tanımlama anlayışı ise günümüzde verimlilik çalışmalarında dikkat çeken iş analizleri metodunun ilk örneği olarak gösterilmektedir. Taylor’un daha da geliştirdiği iş analizleri metodu 1970’lere kadar işçilere öğretilerek işlerini en iyi biçimde yapmaları sonucunda sanayide verimlilik artışı görüldüğü de dile getirilen önemli bir durumdur (Özdemir, 2009: 55).

Türkiye’de verimlilikten ilk kez 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi’nde söz edilmiştir. Fakat günümüzdeki anlamında verimlilikten bahsedecek olursak; ilk çalışmalar 1940’lı yılların sonunda başlamıştır. Örnek verirsek; 1948 yılında bazı sanayiciler ve mühendislerin yaptıkları çalışmalar sonucunda günümüzdeki verimlilik planlarının hareket noktasını oluşturan “Sınai Sevk ve İdare Cemiyeti” kurulmuştur. Sonra bunu 25 Haziran 1953’te “Amerikan Hükümeti Karşılıklı Güvenlik Teşkilatı” (AID) Ankara Misyonu Başkanlığı ile Dışişleri Bakanlığı Milletlerarası İşbirliği Teşkilatı Sekreterliği arasında; ülkemizde verimlilik çalışmalarının gelişimini sağlamak amacıyla imzalanan anlaşma gereği 25 Haziran 1925’te çıkarılan kararname ile günümüzdeki anlamıyla Milli Prodüktivite Komitesi’nin merkezini oluşturan Vekaletlerarası Prodüktivite Komitesi’nin kurulması takip etmiştir. Böylelikle ilk kez kamusal alan içerisinde oluşturulan komite, verimlilik kavramının tüm ülkede tanıtılması, verimlilik artırıcı projelerin desteklenmesi, nitelikli iş gören ve yöneticilerin yetiştirilmesinde etkili olmuştur (Çevik, 2007: 283). Kamu kesimi içinde iktisadi devlet kuruluşlarının sınai verimlilik açısından geliştirilmesi amacıyla birçok çalışma yapan Milli Prodüktivite Komitesi’nin ülke çapında devlet yönetiminin verimliliği ile de ilgilenmesi devletin ekonomisini doğrudan etkileyen politikaların ve tüzel çerçevenin belirlenmesinde etkili olmuştur(Aykaç vd., 2003: 385).

Kamu yönetiminde istenilen verimliliğe ulaşamayabilir. Bunun gerekçesi olarak da yönetimin ve işgücünün dikkatsiz işlemleri, hizmet sektörünün geniş yer kaplaması, yetersiz kalması, kapasite kullanımının maksimum seviyeye ulaşamaması gibi nedenler gösterilebilir. Türkiye’de tüm dünyada olduğu gibi halkın yöneticilerden talepleri artmıştır. Bu da personel ihtiyacını çoğaltmış uzmanlaşma ihtiyacını doğurmuştur. Verimlilik kavramı bu talepler doğrultusunda kamu yönetiminde önemli bir yere sahip olmuştur. Verimliliği artırmak için özel işletmelerde uygulanan belirli çalışma metotlarının kamu örgütlerinde kullanılması önerilmiştir. Ancak kamuya sunulan hizmetlerin veriminin ölçülmesi, rasyonel bir planlama biçiminde ne kadar süreyle tam verimliliğin sağlanacağı belirlenmesi yani net sonuçlara varılması güçtür(Aydın, 2016, 238-240).

Verimlilik kavramı, yeni ve modern yönetim anlayışının önemli bir parçasıdır ve günümüzde zaman geçtikçe önem kazanmaktadır. Verimliliği esas alan yeni yönetim anlayışı sonucunda; iş piyasasına bazı yeni kavramlar gelmiş bazı eski kavramların da önemini arttırmıştır. (Ustasüleyman, 2001: 7-8).

1.1.2. Etkinlik

Dar ve geniş anlamda tanımlanabilen etkinlik kavramı genel anlamda girdiler ve çıktılar arasındaki oransal ilişkiyi ifade etmektedir. Dar anlamda etkinlik, maddi değer olarak ifade edilebilen fayda ve maliyetler için kullanılırken bu tanımı ile etkinlik kavramı verimlilik kavramına yaklaşmaktadır. Geniş anlamda etkinliği ise verimliliğin gerçekleşme derecesi belirlemektedir. Yani geniş anlamda etkinlik; hizmetin üretilmesi nedeniyle oluşan ve maddi olarak ifade edilebilen faydalar ile hizmetin oluşturduğu dışsallık nedeniyle yaratılan toplumsal faydaların toplamının, maddi olarak ifade edilen hizmet maliyeti ile dışsal zarar, vergi ve borçlanma dolayısıyla oluşan fırsat maliyeti toplamına oranıdır(Uzay, 2005: 7). Bu oranlama sonucunda etkinlik değeri birden büyük değerler almış ise yüksek bir etkinliği ve hedeflerin üstünde bir performansa ulaşıldığını göstermektedir. Ancak çıkan değer birden küçük ise kaynakların etkin bir şekilde kullanılmadığı ve performansın düşüklüğü anlaşılmaktadır(Dura, 2006: 90).

Etkinlik kavramı, program hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı üzerinde durur ve tüm yönetsel yapıları verilen görevlerdeki süreçleri izleme ve hedeflerin belirlenmesinde

rasyonel kriterlerin oluşturulmasında rol oynar. Dolayısıyla etkinlikte ilk aşama, kaynak maliyetine bakılmaksızın hedefe ulaşıp ulaşılamadığıdır. İkinci aşama ise, hedefe ulaşana kadar geçen sürecin ne kadar etkin olduğudur. Aslında etkinliğin gerçekleştirilmesi, sürecin daha iyi nasıl geçirilebileceğini sorgulamaktır(Kılavuz ve Yılmaz, 2005: 277).

Hedefe ulaşana kadar geçen süreci etkinliği ve sürecin en iyi biçimde geçirilmesinin yanında bir de ekonomik etkinliğinde göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ekonomik etkinlik, hedefe ulaşmak için maliyetlerin en aza indirilmesi ya da belirli bir maliyet düzeyinde üretimin azami düzeye çıkarılması olarak ifade edilir. Ekonomik etkinlik; kaynak kullanımında etkinlik ve kaynak dağılımında etkinlik olarak ikiye ayrılır. Kaynak kullanımında etkinlik; kaynakların israf edilmemesi ve teknolojik geriliğin önlenmesi ve maliyetleri en aza indiren üretim sürecinin kullanılmasıdır. Kaynak dağılımında etkinlik ise mevcut kaynak dağılımında bazı insanların durumu kötüleşmeden kimsenin durumunun iyileşmesinin mümkün olmadığını ifade eder. Bu koşul sağlanamaz ise kaynak dağılımında etkinsizlik olur ve refah kaybına yol açar. Kaynak dağılımında etkinlik, ilk kez Pareto tarafından ortaya çıkarılmıştır ve bu kurala Pareto Optimumu adı verilmiştir(Uzay, 2005: 7).

Birçok çalışmada örgütlerin performanslarını ölçmek için maliyet etkinliği, teknik etkinlik ve tahsis etkinliği gibi farklı etkinlik türleri kullanılmaktadır. Maliyet etkinliği bir karar biriminin minimum maliyet koşulları söz konusu iken üretim yapabileceği düzeyini ölçmektedir. Maliyet etkinliği; teknik etkinlik ve tahsis etkinliği kavramlarını kapsar. Teknik etkinlik, minimum girdi ile maksimum çıktı üretme kabiliyetini ölçerken tahsis etkinliği, herhangi bir ekonomik birimin girdi fiyatları ile en uygun girdi bileşimini seçebilmesidir(Dura, 2006: 90).

Örgüt kuramlarının hemen hemen tamamı etkinliği tanımlamayı ve artırmayı hedeflemişlerdir. Etkinlik kavramının tarihsel olarak ne anlama geldiğine bakılırsa; insan emeğini maksimum çıktıyı verecek şekilde örgütlemeye çalışan ilk örgüt yazarlarına kadar götürülmektedir. Ayrıca etkinlik kavramı yirminci yüzyıla gelinceye kadar verimlilik ile aynı anlamda kullanılmıştır. Bir örgütün etkin olup olmadığının, örgütün verimlilik düzeyine bakılarak belirlenmesinin temelinde, o örgütün mal veya hizmet üretme dışında başka bir hedefinin olmadığı düşüncesi yatmaktadır. Ancak örgütler açık sistemler olarak çevreleriyle sürekli etkileşim halinde olduklarından

uygulamacılar zaman geçtikçe ilk dönemin bu sınırlandırılmış bakış açısından kurtulmuş ve etkinliği sistem düzeyindeki ölçütlere göre yeni baştan tanımlamışlardır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda, örgüt kuramlarındaki gelişmelerden etkilenilerek, yönetim literatüründe etkinliği inceleyen ve onu açıklamaya çalışan modellerde de artış yaşanmıştır. Bu durum, etkinliğin pek çok açıdan değerlendirilmesine ve bunun devamında kavramın bazen birbiriyle çelişecek biçimde yorumlanmasına sebep olmuştur. Şöyle ki etkinlik ölçütleri, değerlendirmeyi yapan kişinin kim olduğuna ve bu kişinin bakış açısına göre değişiklik gösterdiğinden etkin olanla olmayanın birbirinden nasıl ayrılacağı da tam belirlenememiştir(Demir, 2011: 4).

Bu kavramın örgütsel olarak uygulanabilirliği tartışılırken refah devletinden minimal devlete doğru giden süreçte devletin etkinliği tartışılmaya başlanmıştır. Dünya Bankası etkin devleti şu şekilde açıklamıştır: “Etkin devlet; halkın iyi koşullarda sağlıklı ve mutlu bir hayat yaşaması amacına yönelik mal ve hizmet sunması ve piyasanın canlanması için olması gereken kurum ve kuralların oluşması şeklinde tanımlanabilir. Ekonomik ve sosyal anlamda sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşebilmesi için etkin devlet şarttır. Etkin devlet mal ve hizmeti doğrudan sunarak değil bu sunumu kolaylaştırarak büyüme ve kalkınmanın merkezidir” (Demirel, 2007: 115).

Etkin devletin pek çok tanımı vardır ancak temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanmasına, hükümetin yararlı ve verimli politikalar yapıp bu politikaları uygulamasına vurgu yapmaktadır. Böyle bir devlet yapılanması sonucunda değişime uyum sağlanacak esnek bir yapı oluşturulacak dolayısıyla toplumsal taleplere hızlı ve isabetli cevap verilmiş olacaktır(Saygılıoğlu ve Arı,2003: 62).

Devletin gelişmişlik kapasitesi bugün ekonomiye kattığı değerlerle ölçülmekte iken etkinlik kavramı devletin dönüşümünde önemli rol oynamaktadır. Etkinlik, işletmeciliğe ait bir kavram olarak ortaya çıkmış olsa da kamu yönetiminin işleyişinde de belirli bir unsur olmuştur. Bu bize kamusal alan ve özel alan arasındaki katı sınırların ortadan kalktığını ve kamusal alanın da kendi içinde özel kesim yönetim tekniklerinde karşımıza çıkan performansa dayalı potansiyel bir güç olmayı hedeflediği göstermektedir. Dolayısıyla kamunun daha kaliteli ve özel sektörle rekabet edebilecek bir tarzda mal ve hizmet üretmesi, müşteri tercihlerine yönelik çıktı odaklı

olması ile çağdaş bir kamu yönetimi anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır (Demirel, 123).

Devletin fonksiyonları artış gösterirken ve etkinliği tartışılırken artan bu fonksiyonlar karşısında sınırlı sayıda olan kamudaki kaynakların etkin kullanılması ön plana çıkmıştır. Bu durum, kaynakları kullananların hesap verme sorumluluğunu arttırırken geleneksel düzenlilik denetiminin yetersiz kalmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla denetimin yeni bakış açılarıyla ve farklı tekniklerle gerçekleştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Denetim konusunda yeni dönem toplum ihtiyaçlarına cevap verecek yaklaşım, özellikle etkinliği ve verimliliği ön plana çıkaran performans denetimi ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu yaklaşımla beraber yalnızca usulsüzlük ve hatalar tespit edilmekle kalmayıp (tespite dayalı yaklaşım) süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktı odaklı bir denetim yolu izlenmesi hedeflenmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 13).

Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması ülke ekonomisini ve özel işletmeleri de olumlu yönde etkileyecektir. Etkinliği sağlamak için izlenilecek yol ise öncelikle çalışan verimliliğini arttırmak ve kamu harcamalarında israftan kaçınmak olacaktır. Müşteri odaklı, halka yakın, hesap verme sorumluluğunu yüklenmiş ve sunulan kamu hizmetinin kalitesinin artırılması devamında etkin bir kamu yönetimini getirecektir (Al, 2002: 256).

Kısaca ifade edilecek olursa, etkin bir yönetimden beklenenler genel itibariyle üç noktada toplanmaktadır. Bunların ilki vatandaşların toplumsal sorunların çözümünde söz sahibi olması; ikincisi performans ve çıktı ölçümlerinde vatandaşın da etkin olması; sonuncusu ise vatandaşın yapısal reformlara katılmasıdır. Böylelikle vatandaş pasif kimliğinden kurtulacak, sorumlu yurttaş ve aktif tüketici gibi yeni kimlikler kazanabilecektir (Alpsoykan, 2006: 14).

1.1.3. Verimlilik- Etkinliğin Diğer Kavramlarla İlişkisi

Verimlilik ve etkinlik kavramı kamu yönetiminde tek başlarına kullanılmamakta, bunlarla ilişkili başka kavramlar da bulunmaktadır. Şeffaf, tutumlu, adil vb. bir yönetim sağlandığında verimli ve etkin bir yönetimin de sağlanacağı beklenmektedir. Başka bir yönden bakıldığında ise etkin ve verimli mal ve hizmet üretiminin sağlanması sonucunda adil, şeffaf vb. yönetime ulaşılabileceği düşünülmektedir.

Ekonomiklik

Ekonomiklik kavramı, insan gücü, araçlar gibi kaynakların hangi koşullarda elde edildiğini açıklar. Ekonomiklik, kendi başına bir amaç olmayıp başka amaçların gerçekleşmesi sonucuyla oluşur(Özer, 1997: 15). Dolayısıyla ekonomiklik kavramı verimlilik ve etkinlik kavramıyla bağlantılıdır. Çünkü kamu faaliyetlerinin gözden geçirilmesi, uygun üretim ölçeklerinin belirlenmesi idari birimlerin en önemli görevlerindedir. Her bir faaliyet açısından bakıldığında tutumluluğun sağlanması ancak bu koşullarda mümkündür. Bu açıdan ekonomiklik ve tutumluluk arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Tutumluluk kavramı israf yapmamak, ekonomik olmak manalarını da kapsamaktadır(Falay, 1997: 21). Örgütsel etkililik veya kurumsal performansın ölçümünde tutumluluğun bir araç ve değerlendirme noktası olarak kullanıldığı ancak amaç olarak kullanılmaması gerektiği uygulamacılar tarafından bilinmesinde ve farkındalığının kazandırılmasında yarar bulunmaktadır (Zengin ve Taşdöven: 2015: 84).

Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Kamu kaynaklarının etkili ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ancak şeffaf ve amaçlarına uygun olarak işleyebilen hesap verebilir bir kamu yönetimine sahip olmakla sağlanabilmektedir(Kırılmaz ve Atak, 2015: 190). Bu konuya ikinci bölümde daha ayrıntılı değinilecektir.

Katılımcılık ve Eşitlik

Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar alma sürecinde ve yönetimde doğrudan veya temsilcilerinin vasıtası ile söz sahibi olmalarıdır. Bu kavram vatandaşların içinde buldukları toplumla bir bütün oluşturmasına vesile olmaktadır. Etkin ve verimli bir kamu yönetimine sahip olmayı amaçlayan bir devlet ise vatandaşların karar alma sürecine katılımını sağlamalı ve bunu yaparken de eşitlik ilkesini ihmal etmemeli, herkes eşit şartlarda yönetime katılmalıdır (Tülüçeoğlu, 2016: 38-39).

Halkın yönetime katılımı, yaşam kalitesini oldukça önemli bir boyutta geliştirebilmektedir. Bunun yanında daha aktif vatandaşlar ortaya çıkarabilir ve kamu hizmet tasarımı ve sunumundaki karışık sorunların yönetimine yardımcı olabilmektedir. 21. Yüzyılın iyi yönetim anlayışının gerektirdiği yeni ilişkilerin ve güç ve kaynak değişimlerinin ortaya çıkarılmasını sağlayabilir. Bireylerin becerilerini,

isteklerini ve vizyonlarını geliştirmeye yardımcı olmaktadır. Bu nedenlerle halkın yönetime katılımı, kamu politikası karar alma sürecinin ve sunumunun temel parçası haline gelmiştir

([http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Insanlar ve katirim web.pdf](http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Insanlar_ve_katirim_web.pdf), 2005: 5).

Katılım gerçekleştiren vatandaşların da hiç birinin ayırım gözetmeksizin katılım mekanizması içerisinde eşit bir biçimde yerini almasını sağlamak önem arz etmektedir. Zira 1982 Anayasası'nın 10. Maddesi de *“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürllüleri, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olamaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”* hükmüyle eşitliği savunmuştur.

1.2. VERİMLİLİK VE ETKİNLİK ARTIRMA TEKNİKLERİ

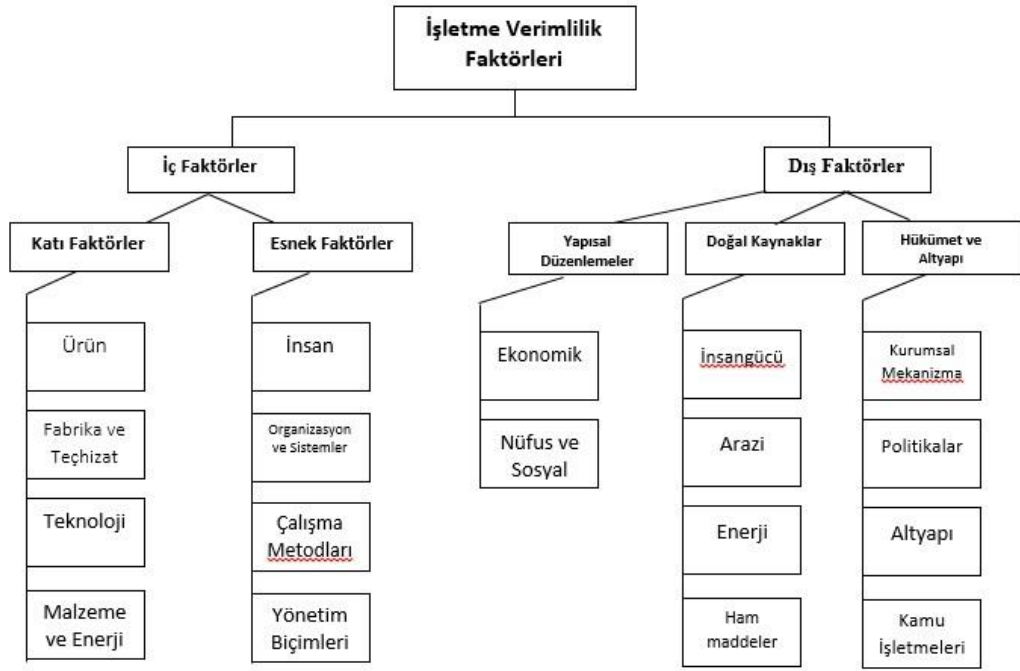
Günümüz rekabetçi piyasa koşullarında hiçbir şirket veya örgüt, verimlilik ve etkinlik konusunu dikkate almadığı ve bu konularda belirli düzeye ulaşmadığı sürece varlığını sürdüremez. Bu gerçeğin farkına varamayan veya bu konuda yeteri başarıya ulaşamayan kuruluşlar ise öncelik olarak durgunlukla daha sonra ise iflasla karşı karşıya kalabilmektedir. Bu anlamda özel ve kamu sektörü kuruluşlarının verimlilik ve etkinlik artırıcı yöntem ve teknikleri iyi analiz edip, sistemleri içerisinde uygulamaları gerekmektedir.

1.2.1. Verimlilik ve Etkinlik Artırıcı Yöntem ve Teknikler

Özel ve kamu sektörü kuruluşları, verimlilik ve etkinlik düzeylerini istenen seviyelere getirebilmek amacıyla değişik yöntemler uygulamaktadırlar. Bu yöntemler, örgütlerin türüne ve işleyiş tarzına göre değişiklikler gösterebilmektedir. Verimliliği artırmak amacıyla uygulanan yöntemlerin geçerli bir tanımlamaya sahip olması, o yöntemin başarısı için en önemli şarttır. Bundan sonraki aşamalarda ise uygulanan yöntemin,

örgütün tüm personeline iyi bir şekilde aktarılması gerekmektedir (Hançer, 2004: 17-18).

Ancak personele aktarılan bilgilerin ve yöntemlerin tam anlamıyla kullanılması ve işleri daha iyi yapmak verimlilik artışı olarak nitelendirilemeyebilir. Bundan daha önemli olan unsur işleri doğru yapmaktan geçmektedir. Verimliliği artırmak için öncelikli olarak iç (denetlenebilen) ve dış (denetlemeyen) faktörleri ele almak gerekmektedir ki bu faktörler şu şekilde özetlenebilir (Prokopenko, 2011: 26):

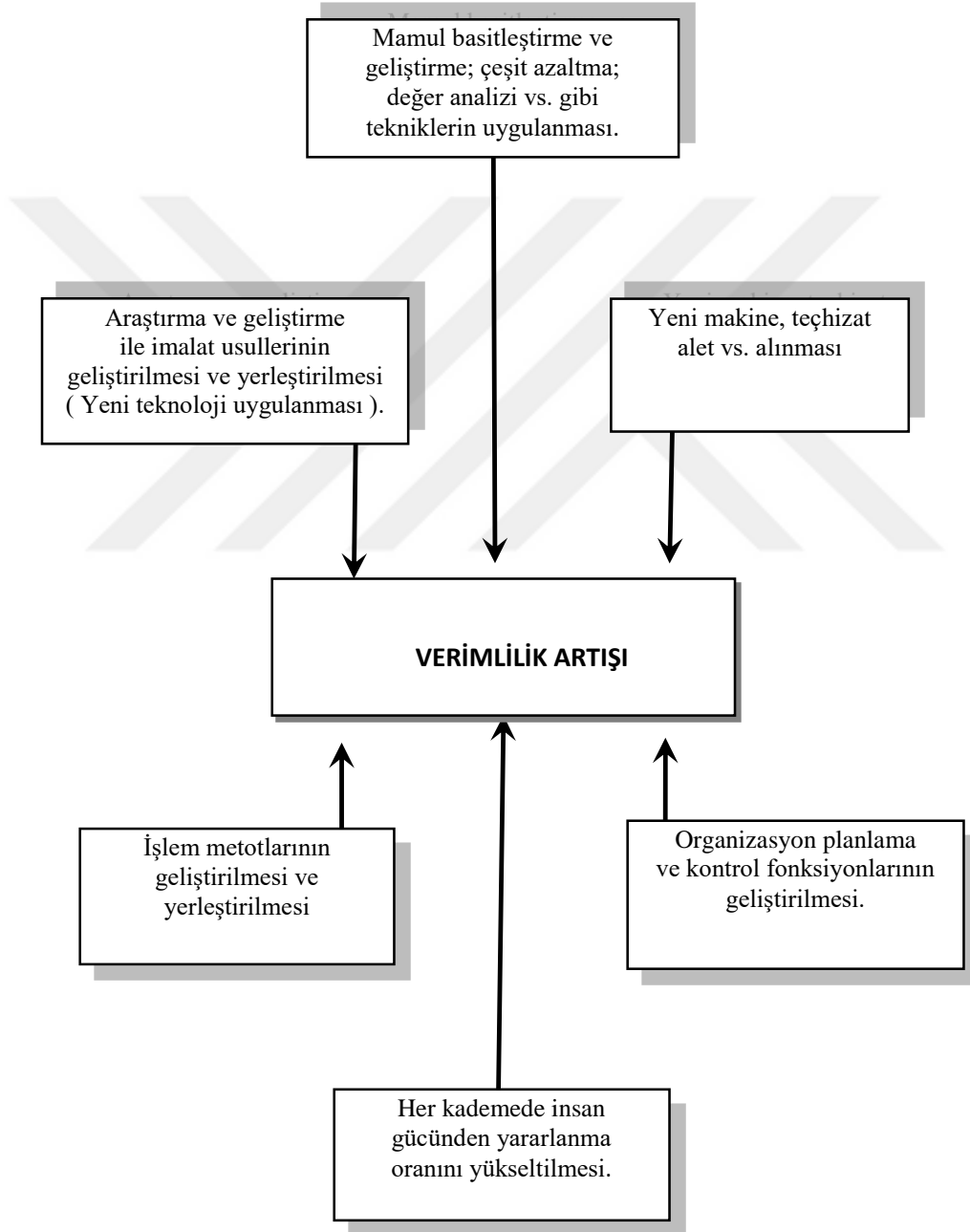


Şekil 1. İşletme Verimlilik Faktörleri (Prokopenko, 2011: 26)

Kamu ve özel kuruluşlarda (özellikle kamunun da bir işletme mantığı şeklinde yönetildiği düşünüldüğünde) yöneticilerin esas amacı, üretim kaynaklarından en iyi biçimde yararlanabilmektir. Bu amacı gerçekleştirmeye çalışırken, örgütlerdeki tüm çalışanların katkısı da önem arz etmekle birlikte üretim kaynaklarından da tam anlamıyla yararlanmak verimlilik düzeyini artırmada önemli unsurlardır. Ancak akla gelen her çözüm önerisinin ekonomik bir süzgeçten geçirilerek uzun dönemde ortaya çıkacak muhtemel karlılığı düşünmek gereklidir. Verimliliği artıran bu çözüm önerileri ise altı ana grupta toplanmaktadır (Tiftik ve Erkanlı, 1977: 2):

1. Araştırma ve geliştirme ile imalat proseslerinin geliştirilmesi ve uygulanması (yeni teknoloji uygulaması)

2. Yeni makine, teçhizat, alet vs. ile üretim yollarının geliştirilmesi
3. Mamul basitleştirme ve mamul geliştirme, (çeşit azaltılması, değer analizi vb. tekniklerin uygulanması)
4. Çalışma metotlarının geliştirilmesi
5. Her kademede insan gücünden yararlanma oranının yükseltilmesi
6. Organizasyon, planlama ve kontrol fonksiyonlarının geliştirilmesi.



Şekil 2. Verimlilik Artışı Süreci (Tiftik ve Erkanlı, 1977: 3)

Verimliliği genel anlamda arttırmak için düşünülen çözüm önerilerinin bir kısmı, yeni yatırımlar getirmektedir. Örneğin, birim zaman içerisinde üretim miktarı daha fazla olan yeni ve modern makine veya teçhizat alınarak üretkenliği artırmak her zaman mümkündür. Ancak az önce bahsedildiği gibi yeni bir yatırım kaynağı açmak gerekecektir.

Sayılan iç ve dış faktörlerle birlikte bir işletmede verimlilik artışını sağlayabilmek aynı zamanda yönetim etkenliğinin bir fonksiyonu olup iyi yönetimle eş anlamlıdır. Verimliliği artırmak ve bu faktörleri çeşitli teknik ve yöntemlere desteklemek gerekmektedir.

Prokopenko (2011: 147) verimliliği artırıcı unsurlar konusunda daha uygulama odaklı yaklaşımı ve bu amaçla kullanılan teknikleri de iki gruba ayırmıştır:

- Teknik yaklaşım – mühendislik teknikleri ve ekonomik analiz,
- İnsan açısından yaklaşım – davranışsal yöntemler.

Teknik yaklaşım unsurları olarak alt başlıkları şu şekilde belirtmiştir:

- Endüstri Mühendisliği teknikleri ve ekonomik analizler:
 - İş Etüdü
 - İş Basitleştirme,
 - Pareto Analizi
 - Tam zamanında üretim,
 - Değer analizi yolu ile yönetim
 - Maliyet – fayda analizi,
 - Sıfır bazlı bütçe,
 - Maliyet-verimlilik tahsisi

Davranışsal yaklaşım olarak teknikler ise;

- Davranışsal Teknikler
 - Örgüt Geliştirme,
 - Beyin Fırtınası,

- Güç alanı analizi,
- Nominal gruplama tekniği şeklindedir.

Yukarıda sayılanlar daha çok özel sektör örgütlerinde kullanılabilir bir teknikler silsilesi olarak görünse de 1990 sonrasında kamu yönetimi alanında devletin rolü üzerine ortaya çıkan tartışmalar sadece devletlerin işlevlerinin sınırlandırılması üzerine olmamış aynı zamanda da devletin kurumsal ve örgütsel yapısı alanında da söz konusu olmuştur. Devletin sadece küçültülmesi mantığından hariç olarak farklı bir rol üstlenmesi gereği ortaya çıkmış ve bu rol de devletin ve kamu yönetiminin girişimci ruhunun harekete geçirilmesi gerekmiştir. Neo-liberal politikalarla beslenmiş evrensel bir paradigma olarak ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği de bu sürecin ürünü olmuştur. Yeni kamu işletmeciliği, yukarıda sayılan tekniklerin büyük kısmının kullanılmasını sağlayarak devletin “verimliliğini” geliştirmede önemli roller üstlenmiştir. Sonuç olarak devlet, kapitalist küreselleşme sürecinde özel sektörün uzun vadeli stratejilerini düzenleyecek ve bu düzenlemede küresel bütünleşmede kolaylık sağlayacak bir hal almıştır (Wlash, 1995, Coombes, 1998, Aktaran: Güzelsarı, 2004: 5).

1.2.2. Verimlilik Kültürünün Oluşturulması

Her toplumun kendine özgü sosyal bir yapısı, bu yapının doğurduğu sonuçlar, davranışlar, değer yargıları, inanç sistemleri ve ilişki kalıpları mevcuttur. Kişiler belirli yapılar içerisinde topluma ve bulunacakları ortamın sosyal kurallarına hazırlanır. Kişilerin genel olarak davranışlarını düzenleyen ve onların daha özel davranışlarını sağlayan bir düzlem olarak sosyal yapıyı belirleyen temel dinamikler topluluğu ise sosyal kurumlardır (Gürçay, 1994: 220). Bu kurumlar içerisinde belli olaylar karşısında nasıl davranacağımızı söyleyen ve insanlararası ilişkileri düzenleyen kurallar seti ise kültürdür.

Kültürün maddi ve manevi olarak iki farklı yönü bulunmaktadır. Bilim ve teknik alanlarını geliştirmeye yönelik ilişkileri maddi; dil, tarih, etnik, coğrafya gibi unsurlarla olan ilişkileri ise manevi yönünü oluşturmaktadır. Bilinmelidir ki kültür, maddi yönü ile diğer medeniyetlerle daha da birleşmektedir. Çünkü karşılıklı olarak zaten manevi olarak etkilenen topluluklar olagelmıştır. Ancak araştırma ve geliştirme

faaliyetlerinin etkinliğine bağlı olarak uyum sağlama teknik ve metotları oluşturulmuştur. Bu da bir toplumun eğitim ve kültür düzeyini yükseltmesinin yanı sıra, sosyo-ekonomik yapısının ihtiyaç duyduğu insan gücünün yetişmesine bağlı olarak gerçekleşecektir. Gerçekten verimlilik bireyden, ekonomiye kadar her türlü tutum ve davranışlarla ilgilidir. Bu bağlamda geniş anlamıyla verimlilik kültürü, toplumsal ve ekonomik alandaki her konuda üretken ve gelişmeye açık nitelikteki davranış, düşünce ve yaşam biçiminin kazandırılması şeklinde tanımlanabilir (Demirci, 2005: 31 -32).

Ev yaşantısından iş yaşamına kadar hemen hemen her alanda ve her konuda verimlilik bilincinin tüm toplum dâhilinde oluşturulması oldukça önemlidir. Bunun nedeni, toplumda verimlilik kültürü oluşturulması ve geliştirilmesinin ekonomik kalkınmanın yanında beşeri kalkınmada da lokomotif olması yatmaktadır. Gerçekten de kültürel yapı ancak çağdaş bilim ve teknolojiyle birleştirildiğinde ekonomik gelişmeye olumlu katkılar yapabilmektedir. Modern yüzyılda verimliliğin sosyo-kültürel yönünün ekonomik yönü kadar önemli olduğu sonucu da ortaya çıkmaktadır (Demirci, 2005: 32).

1.3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİK VE ETKİNLİK

Günümüzde kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik arayışları, özellikle yönetimle birlikte gelişen süreçler içerisinde birçok ülkede önemli gündem maddesi haline gelmiştir. Türkiye de aynı süreçleri geçirerek kamu yönetim sisteminin verimli ve etkin bir yapı içerisinde olması ve klasik kamu yönetimi yaklaşımından uzaklaşmak amacıyla yeni yönetim gereklerine uygun düzenlemeler gerçekleştirmiştir.

1.3.1. Türk Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi

Türk Kamu Yönetimi, işleyen aynı zamanda aksayan yönleri ile oldukça geniş bir alanda faaliyet göstermekte olup, pek çok özelliğe sahip bir yapıdır. Bu özelliklerin tam olarak anlaşılabilmesi gereğinden dolayı da geçmişten bugüne kadar Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi ile ilgili olarak birçok çalışma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır (Orhan, 2006: 57).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.” ifadesi ile devletin yönetim şeklini belirlemektedir. “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir” hükmü ile Türkiye Cumhuriyeti’nin nitelikleri belirlenmektedir. Anayasadaki bu ifadeler Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişine de çerçeve oluşturmakta, sınırlarını belirlemekte ve ifadeler doğrultusunda Türk kamu yönetimi örgütlenmektedir (Polatoğlu, 2009: 11).

Yukarıdaki anayasa ifadeleri haricinde mevcut kamu yönetim yapısının işleyişi ile ilgili farklı hükümler de yer almaktadır. Anayasa’ya göre “Yasama yetkisi, Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi’nindir. Bu yetki devredilemez.” Anayasanın getirmiş olduğu bu hükümle yasama yetkisinin tek başına T.B.M.M.’ye ait olduğu ve vatandaşların bu organ aracılığıyla temsil edildiği görülmektedir. Soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturmasıyla da denetim gerçekleştirilmesi de mümkün kılınmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nde yargı organlarının bağımsızlığı anayasa tarafından bağımsız mahkemelerce kullanılması yoluyla ilan edilmiştir. Anayasa’nın amir hükümlerine göre, mahkemeler ve görevli hâkimler bağımsızdır. Hiçbir organ, makam veya merci mahkemeler üzerinde baskı kuramaz ve talimat veremez. Yasama ve yürütme organları da mahkemenin verdiği kararlara uymak zorundadır. 1982 Anayasası’nın söz konusu amir hükümleriyle Yargı organının teminat altına alındığını görmekteyiz. Anayasa Mahkemesi’nin varlığı ve bireysel başvuruların kabulü de yargı organının işlevselliğini artırmaktadır. Cumhurbaşkanının başı olduğu ve başbakan ile bakanların yer aldığı yürütme organının ise ülkenin yönetiminde kurumları aracılığıyla uygulayacak işleyiş hükümleri 1982 Anayasasında da yine açıkça yer almıştır. Yasama, yürütme ve yargı organlarının kamu yönetimi içerisindeki yeri ve uygulama alanları sadece anayasa değil meclis tarafından hazırlanan kanunlarla da düzenlenmiştir (Polatoğlu, 2001: 89-97).

2017 Anayasa değişikliği referandumu neticesinde 2019 yılında yürürlüğe girecek maddeler içindeki meclis denetim yolları kapsamında değişiklik yapılmıştır. Buna göre gensoru kaldırılmış, yazılı veya sözlü cevaplandırılan soru önergesi, sadece yazılı cevaplandırma usulüne dönüştürülmüştür. Yürürlüğe girecek ilgili madde neticesinde

başbakanlık makamı ve bakanlar kurulu kaldırılıp yürütme organı cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanmıştır. Bakanlar Kurulu'nun almış olduğu kararlar bundan böyle cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle alınacaktır (https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2017.pdf :53). Türk Kamu yönetiminin hangi ilke ve kurallara bağlı olarak faaliyet gösterdiği detaylı olarak aşağıda incelenmeye çalışılacaktır.

1.3.1.1. İdari Rejim İlkesi

Türk kamu yönetim sistemi, Fransız yönetiminin etkisi ile “yönetsel rejim” “idari rejim” ya da “yönetsel düzen” olarak nitelendirilmektedir. Bu sistem içerisinde kamu yönetimine uygulanmakta olan “kamu yönetimi hukuku” olarak adlandırılan ayrı ve özgün bir hukuk dalı, “idari yargı” düzeni mevcuttur. Yine bu sistem içerisinde, kamu yönetimi tek yanlı bağlayıcı kararlar alabilmekte; aldığı kararları belirli koşullarda kendileri uygulayabilmektedir (Gözübüyük, 2010: 7).

Yukarıda sayılan özellikleriyle dikkat çeken Kara Avrupası sistemi ya da ilk kez Fransa’da uygulandığı için Fransa idari sistemi, Anglo-Amerikan sisteminden ayrılan yanı ile adli ve idari yargıyı birbirlerinden ayrı tutmaktadır. Türkiye’de de bu durum söz konusu olmakta, kamu yönetimi esas itibarıyla yasama-yürütme-yargı erklerinden yürütme erkinin içinde yer almakta ve yürütmenin uygulamalarıyla şekillenmektedir.

1.3.1.2. Örgütsel Yapı

Türk kamu yönetimi yapısal olarak genel, askeri, adli ve akademik olmak üzere dört alan üzerinde kuruludur. Ancak idarenin işleyişinde ana gövdeyi oluşturan unsurlar genel yönetimdir ve merkezden yönetim ile yerinden yönetim olarak iki parçadan oluşmaktadır. Merkezi yönetim başkent Ankara’da temsil edilir ve yerleşik merkez örgütlenmesi (Cumhurbaşkanlığı, başbakanlık ve bakanlıklar) ve ülke yönetimi düzeyinde il kademesinden başlamak üzere kurulmuş taşra (il, ilçe,bölge kuruluşları) örgütlerinden oluşmaktadır (Güler, 2013: 87). 2017 yılı Anayasa değişikliği neticesinde 2019 yılında yürürlüğe girecek maddelere göre Başbakanlık makamı kaldırılacak ve ilgili düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirecektir.

Türk Kamu Yönetimi teşkilat yapısı, güçlü bir merkezi yönetim esasına dayanmaktadır. Merkezi yönetim, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze tam anlamıyla bağımlı bir şekilde işletilmesi ve kararların merkez tarafından belirlenerek mali kaynakların yönetimi ile her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin merkezi birimler veya ona bağlı taşra birimleri eliyle görülmesidir. Diğer bir ifadeyle her türlü siyasi kararların, hizmetlere ilişkin teknik kararların merkezi yönetim tarafından belirlenmesidir. Bu anlamda karar mekanizmalarının hemen hemen tamamı merkezi bağımlı olarak çalışmaktadır (Çevik, 2012: 83).

Örgütsel yapı içerisinde değerlendirilecek bir diğer nokta ise merkezi yönetimin hızlı ve anlık karar alımında gecikme durumunun aşılması amacıyla uygulanan yetki genişliği kavramıdır. Yetki genişliği, genel olarak merkezi birimlerin birçok konuda kırtasiyeciliği azaltmak ve işlemlerin daha hızlı gerçekleşmesini sağlamak amacıyla merkezi idarenin taşradaki temsilcilerine yetkilerini devretmesidir. 1982 Anayasasının 126. maddesi merkezi yönetimi yetki genişliği ile birleştirerek şu şekilde tanımlamıştır: “Türkiye, merkezi idari kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

Türkiye’de merkezi yönetim içerisinde Cumhurbaşkanlığından başlamak üzere, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan aşağı doğru mevcut olan bir hiyerarşik yapı aklı gelmektedir. Her bakanlık, merkezi teşkilatı içinde müsteşarlık, genel müdürlükler, daire başkanlıkları, şube müdürlükleri ve büro amirliklerinden oluşmaktadır. Merkezi yönetimin yetki genişliğiyle, illerdeki temsilcisi valilerdir. Ayrıca taşradaki temsilcilikler, il müdürlükleri, şube müdürlükleri ve bürolar ile ilçe müdürlükleri şeklinde devam etmektedir. Bunlara ek olarak da taşrada birkaç ilin oluşturduğu bazı bakanlıklara ait bölge müdürlükleri de mevcuttur (Çevik, 2004: 116). 2017 yılı Anayasa değişikliği neticesinde 2019 yılında yürürlüğe girecek maddelere göre Bakanlar Kurulu kaldırılacak ve ilgili düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yerine getirecektir.

Örgütlerin tamamında resmi olarak net bir biçimde tanımlanmış kendisine özgü görevler verilmiş, kendi içinde daha küçük birimlere ayrılmış olan departmanlar bulunmaktadır. Bir örgütün yapısı, amaçlara ulaşmak için gerekli etkinliklerin çalışanlar arasında nasıl bir iş bölümü ile dağıtıldığını, bireyler ve örgütsel birimlerin, örgütsel amaçların başarılması doğrultusunda nasıl birbirleriyle ilişkilendirildiğini göstermektedir (Polatoğlu, 2001: 14).

Kamu yönetiminde örgütlenme, kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve olanakları belirli bir düzende toplamak, yetki, görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak anlamındadır (Eryılmaz, 2016: 105). Anayasamızın 123. Maddesine göre, idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Türkiye’de örgütsel yapı anayasal bir hak olarak merkezi yönetim ve yerinden yönetim olarak kurgulanmıştır.

1.3.1.2.1. Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim ya da merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlayabilmek adına yapılacak hizmetler adına karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içerisinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir (Eryılmaz, 2002: 59). Merkezden yönetim, hizmetlerin türlerine göre bakanlıklar eliyle yürütülse de bunların ayrı bir tüzel kişiliği olmayıp Devlet tüzel kişiliğine haizdirler. Devlet adına yetki kullanır ve hizmet görürler. Merkezden yönetimde, başkent dışında da teşkilatlanma söz konusudur. Anayasamıza göre merkez teşkilatı Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan meydana gelmektedir. Ayrıca, bütün hizmetler tek bir merkezde toplanmakta ve bununla ilgili kararlar tek elden yürütülmektedir. Bu yürütülen kararların uygulayıcısı ise merkeze bağlı devlet memurlarıdır. Gelir ve giderler de yine merkeze bağlılık arz etmektedir. Tüm bu özelliklere sahip olarak işlev gören merkezi yönetimin yarar ve sakıncalarını da şu şekilde sıralayabiliriz (Gözübüyük, 2008: 95):

Merkezden Yönetimin Yararları:

- a) Tarihsel gelişim itibariyle, modern devletlerin ortaya çıkışında ve kuruluşunda önemli roller oynayan merkezi yönetim ilkesi devlet yönetiminin birliğini sağlamıştır.
- b) Merkezileşmiş olan askeri güçler üzerinde sivil yönetimin üstünlüğü ve sivil yönetimin merkezileşmesiyle olanak bulmuştur.
- c) Kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli uzmanlık ve mali olanaklar merkezi yönetim aracılığıyla daha kolay bir şekilde sağlanmıştır.
- d) Merkezi yönetim ile birlikte hizmetlerin maliyetleri azalmaktadır.
- e) Kamu görevlileri yerel etkilere maruz kalmamaktadır.

Merkezden Yönetimin Sakıncaları:

- a) Merkezden yönetim aşağıda bahsedileceği şekilde kırtasiyeciliği artırmaktadır.
- b) Merkezden yönetim demokrasi açığını ortaya çıkarmaktadır. Çünkü alınacak kararlarda yerel halkın katılımını sınırlı tutmaktadır.
- c) Merkezi yönetim hem kamu görevlilerinin hem de kamu hizmetlerinin dağılımı bakımından olumsuz etkiler ortaya çıkarabilir.
- d) Nüfuzu olan parlamento üyelerinin, kendi seçim çevrelerine bazı faydalar sağlamak suretiyle hizmetlerin adaletli bir şekilde dağılımına olumsuz etki yapmaktadır.

Anayasamızın 126. maddesine göre Türkiye, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. İllerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanmaktadır. Anayasamıza göre merkezi yönetim teşkilatlanması merkez ve taşra olarak belirlenmiştir. 2017 yılı Anayasa değişikliği neticesinde 2019 yılında yürürlüğe girecek maddelere göre Bakanlar Kurulu kaldırılacak ve ilgili düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yerine getirecektir.

Merkez Teşkilat

Türk Kamu yönetiminde merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, bakanlıklar, müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik ve memurluktan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Görev, yetki ve sorumlulukları, seçimi ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı 1982 anayasasının 101 ila 103 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Başbakan ise, TBMM üyeleri arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Genel anlamda Bakanlar Kurulu'na başkanlık edip, bakanlar arasında işbirliğini sağlamak amacıyla oluşturulmuş Başbakanlık kurumu hükümetin de genel siyasetini yürütmekle görevlidir. Başbakan ayrıca bakanlara ve bakanlıklara görev verebilir. Devletin yapmak zorunda olduğu hizmetler bakanlıklar eliyle yürütülmektedir. Bakanlar ise başbakanın teklifi, cumhurbaşkanının da onayı ile görevlerine atanmaktadır. (Genç, 1998: 104, Parlak ve Sobacı: 2008: 38-48). 2017 yılında gerçekleştirilmiş Anayasa değişikliği ile birlikte Başbakanlık makamı ve Bakanlar Kurulu 2019 yılında kaldırılıp, yürütme organı Cumhurbaşkanlığı olacaktır. Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek ve milletvekilleri içinden seçileceklerin meclis üyeliği sona erecektir. Merkez teşkilat içerisinde söz konusu makamlar olmakla birlikte bu makamlara ve kurumlara destek veren farklı kurumlar da bulunmaktadır.

Merkeze Yardımcı Kuruluşlar

Hükümete veya bakanlıklara, hizmet görmede yardımcı olmak, belirli konularda görüş bildirmek, bir idari işlemin tamamlanmasına katılmak veya denetiminde bulunmak amacıyla kurulmuş çeşitli birimler bulunmaktadır. Bunların en önemlileri, Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Sayıştay'dır (Eryılmaz, 2016: 147).

Ülkemizde sivil ve askeri otoriteleri, başta milli güvenlik politikaları olmak üzere önemli ülke sorunları üzerinde ortak görüş belirlemek amacıyla bir araya getiren anayasal bir kuruluş olan Milli Güvenlik Kurulu, Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genel Kurmay Başkanı, Başbakan Yardımcıları, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanları ile Jandarma Genel Komutanının toplanmasıyla oluşmaktadır (Eryılmaz, 2016: 148). 2017 Anayasa değişikliği ile Jandarma Genel Komutanı üyelikten çıkarılmış, 2019 yılından sonra ise Başbakan ve Başbakan Yardımcıları Milli Güvenlik Kurulu üyeliklerinden çıkarılacaktır.

Milli Güvenlik Kurulu haricinde Merkeze görüş veren bir başka kuruluş da Danıştay'dır. Fransız geleneğine ve örneğine uygun olarak 1868 yılında kurulup günümüze kadar faaliyetlerini sürdürmüştür. 1982 Anayasasının 155. Maddesine göre “Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.”

Kamunun idari işlemlerinin yanında mali işlemleri de bulunmaktadır. Türk Kamu Yönetimi örgütsel yapısı içerisinde kamu kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve yönetiminde etkinlik, verimlilik ve tutumluluğu sağlamak, hesap verebilirlik ve mali saydamlığa hizmet etmesi amacıyla kurulmuş bir kurum olan da merkeze yardımcı kuruluşlar arasında yer almaktadır. Sayıştay ülkemizde 1865 yılında “Divan-ı Muhasebat” adıyla kurulmuştur (Ahmet Lütfi Efendi Tarihi, 1988, Akt. Eryılmaz, 2016: 151). Sayıştay yaptığı çalışmalarda denetim ve görüş bildirme görevleri ile uygulamalar içerisinde yer almaktadır. Mali yönetmelikler, kendisine ilişkin kanun tasarıları ve teklifleri ile döner sermaye işletmelerinin kurulması hakkında görüş bildirirken, genel ve katma bütçeli idarelerin kaynaklarını nasıl kullandığıyla ilgili de denetim yapmaktadır (Parlak ve Sobacı: 2008: 61-63).

Yetki Genişliği İlkesi

Merkezi idareyi anlatırken anayasamızın 126. Maddesi gereğince illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayandığını belirtmiştik. Yetki genişliği genel anlamda merkezi yönetimin yerelde yumuşak bir haliyle kullanılmasını ifade etmektedir. Bu sistemde merkezi idare, karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini, kendi hiyerarşisi içinde kalan alt birimlerin başındaki yöneticilere aktarmaktadır. Yetki genişliği sayesinde merkezi örgütlerin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktarılmaktadır. Yetki genişliğiyle merkezi idarenin üstlendiği fonksiyonların daha verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesi amaçlanmıştır. Ülkemizde yetki genişliği ilkesi sadece illere, yani yöneticisi olan valilere tanınmıştır (Eryılmaz, 2002: 65).

Taşra Teşkilatı

Anayasamızın 126. Maddesine göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu anlamında, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Bu anlamda iller; ilçelere, ayrılmaktadır. İllerin yönetimi yetki genişliği çerçevesinde vali tarafından gerçekleştirilir. Ayrıca vali il

idaresinin başı, başkent teşkilatının ildeki en önemli temsilcisi ve en üst düzey yöneticisidir. Vali İçişleri Bakanlığının görüşü, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmaktadır. Bakanlıkların ise illerde olan temsilciliklerine (müdürlükleri) de üst amir niteliğinde hizmet vermektedir. Söz konusu il müdürlüklere merkeze bağlı olarak kanunlarda kendilerine verilen görevleri yapmaktadır. Bu il müdürlükleri genellikle: İl Sağlık Müdürlüğü, Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreterliği, Halk Sağlık Müdürlüğü, İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü, Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, Bilim Sanayi ve Teknoloji İl Müdürlüğü, Kültür ve Turizm İl Müdürlüğü, Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü ve SYDV İl Müdürlüğü şeklinde oluşur (Turan, 2016: 99). 2017 yılı Anayasa değişikliği neticesinde 2019 yılında yürürlüğe girecek maddelere göre Bakanlar Kurulu kaldırılacak ve ilgili düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yerine getirecektir.

Yukarıda sayılan müdürlüklerin haricinde, valilerin görevlerinde yardımcı olmak ve danışmanlık yapması amacıyla oluşturulmuş İl İdare Kurulları da bulunmaktadır. İl İdare Kurulu, valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, çevre ve şehircilik, sağlık, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır. İl İdare Kurulu'na üye olmayan il müdürleri ise kendi görev alanlarına giren işlerin görüşülmesi sırasında İl İdare Kurulu'na katılabilmekte, görüşleri alınıp oy kullanabilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 71).

İllerin yönetimi bu şekildeyken, ilçe idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçenin genel idaresinden sorumludur. İlçedeki tüm görev ve yetkilerini valinin gözetim ve denetiminde kullanır. Kaymakamlar vali gibi devleti temsil etmez sadece hükümeti temsil ederler. İlçedeki tüm idari kuruluşların amiri kaymakamdır. İlçe müdürlüklerinin de hiyerarşik amiridir. İlçe İdare Kurulu da tıpkı illerde oluşturulmuş idare kurulları gibi benzer görevlere sahiptir. İlçe İdare Kuruluna kaymakam başkanlık eder ve yazı işleri, ilçe milli eğitim müdürü, ilçe tarım müdürleri ve sağlık ocağı hekimi de katılım göstermektedir (Turan, 2016: 100).

1.3.1.2.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim örgütlenmeleri, alana (coğrafi) ve hizmete (işlevsel) göre iki şekilde görülmektedir. Eğer bir yerinden yönetim kuruluşu belli bir coğrafi alana göre örgütlenmişse buna coğrafi (yer yönünden) yerinden yönetim denir. Buna yerel yönetimler de denmektedir. Eğer yerinden yönetim coğrafik sınır olmadan belirlenmişse buna da hizmet yerinden yönetim denilmektedir (Çevik, 2010: 83-84).

Yerinden yönetim kavramı idari ve siyasi olarak ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetimde, siyasi güç merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölünmüş durumdadır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle birlikte ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi yerel yönetim birimleri, egemenliğin bir parçasına sahiptirler. Siyasi yerinden yönetim genel ifadeyle federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Federalizm üniter devlet sistemlerinden farklı ve onun zıddı bir siyasi sistemi temsil etmektedir. Çok merkezlilik temele alınarak her bir yerel birimde farklı yönetim örgütlenmeleri kurulmakla birlikte anayasal olarak da merkezi hükümete karşı korunaklı bir yapı söz konusu olmaktadır. Federal yönetim sistemi, geniş coğrafi alana sahip ülkelerle, kültürel yönden homojen olmayan ve sosyo-ekonomik farklılıkları bulunan ülkelerde daha çok görülmektedir. Üniter devlet sisteminde ise, vatandaşlarla ulusal hükümet arasına giren egemenlik alanı bulunmamaktadır. Diğer bir yerinden yönetim unsuru olarak idari yerinden yönetim ise çoğu ülkede yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Burada yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonlar merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmektedir. Bu kamu tüzel kişileri, ya belirli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı ya da eğitim, ticaret, sanayi gibi belirli bazı hizmetleri temsil etmektedir. Bu kurumlara, federalizmde olduğu gibi anayasayla egemenliğe ilişkin bir statü tanınmamıştır. İdari yerinden yönetim ise fonksiyonel ya da hizmet ve coğrafi yönden yerinden yönetim şeklinde iki farklı tür olarak uygulanmaktadır. (Eryılmaz, 2016: 114-116).

a) Coğrafi Yerinden Yönetim

Coğrafi yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, “yerel yönetimler” olarak da adlandırılmaktadır. 1982 Anayasası’nın “mahalli idareler” başlığını taşıyan 127.

maddesinde yerel yönetimlerle ilgili anayasal ilkeler ayrıntılı olarak tanımlanmıştır. Bu ilkeler yerel yönetimlerin de genel özelliklerini oluşturmaktadır. Buna göre:

- Yerel yönetimler “İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.”
- Yerel yönetimlerin kuruluşları ve görevleri ile ilgili olan yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetim seçimleri her beş yılda bir yapılmaktadır.
- Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarıyla ilgili olarak itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusunda yapılacak denetimleri yargı yolu ile olmaktadır. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılmış olan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilmektedir.
- Merkezi yönetim, yerel birimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde yeknesaklığın sağlanması, kamu yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gerektiği gibi yerine getirilmesi amacıyla, kanunda sayılan esas ve usuller kapsamında idari vesayet yetkisine sahiptir.
- Yerel yönetimler çeşitli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlikler kurabilir. Ancak bu birliklerin kurulmasına bakanlar kurulunun iznine tabidir.
- Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak gelir kaynağı sağlanır.

Anayasa’da geçen söz konusu hükümlerden de anlaşılacağı üzere Türkiye’de il, belediye ve köy halkının ortak nitelikteki yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere üç tür yerel yönetim birimi oluşturulmuştur. Bunlar ise il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleridir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunuyla il özel idaresi, “İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” şeklinde

tanımlanmıştır. İl özel idaresi 6360 sayılı kanunla birlikte Türkiye’de toplamda 51 ilde bulunmakta olup, il sınırları içerisinde, gençlik ve spor, sağlık ile ilgili konular, kültür, sanat, turizm ve sosyal hizmet ile yardımlar, çocuk yetiştirme yurtları ile ilk ve orta öğretim okulları için arsa temini gibi görevlerle görevlendirilmiştir. Belediye sınırları dışında ise görevleri; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma konuları ile birlikte orman köylerinin desteklenmesi ve ağaçlandırma, park, bahçe gibi konulardır. İl özel idaresinin organları ise il genel meclisi, il encümeni ve vali’dir.

Yerel yönetimlerin ikinci türü olan belediyeler 5393 sayılı belediye kanununa tabi olarak görev yapmaktadır. Ancak bunun yanı sıra 30 ilde örgütlenmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanununa tabi olan Büyükşehirler de bulunmaktadır. 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla” birlikte büyükşehirlerin örgütlediği söz konusu 30 ilde il özel idareleri kaldırılmış, yerlerine (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı) YİKOB teşkilatları büyükşehir bünyesinde kurulmuş ve büyükşehir belediye sınırları il sınırlarına kadar genişletilmiştir. 6360 Sayılı kanunla birlikte bir diğer değişiklik, büyükşehir belediyelerinde köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilip yerlerine mahalle kurulması durumu olmuştur. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyelerinin organlarını oluşturmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ise il belediyelerinin yetki ve görevleri konusunda düzenleme yapmaktadır. Kanununun 14. Maddesi, belediyelere kentsel alt yapı gibi görevlerinin yanı sıra kent bilgi sistemi, eğitim, sağlık, kültür, ekonomi, şehir içi trafik ve ticaretin geliştirilmesi gibi önemli görevler yüklemiştir. Bu maddede dikkati çeken bir başka husus ise belediyelerin sosyal yönlerinin güçlendirilmesi konusuna yapılan vurgudur. Belediyelere tanınan söz konusu yetkilerle birlikte merkezi yönetimin de mali konularda destek olacağı ve yapılacak hizmetlerin hızlı bir biçimde dikkate alınarak gerçekleştirileceği de hükme alınmıştır. Belediyelerin organları da büyükşehir belediyeleri gibi, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanları olarak karşımıza çıkmaktadır (Göksu, 2017: 8). 2017 yılı Anayasa değişikliği neticesinde 2019 yılında yürürlüğe girecek maddelere göre Bakanlar

Kurulu kaldırılacak ve ilgili düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yerine getirecektir.

b) Fonksiyonel (Hizmet) Yerinden Yönetim

Fonksiyonel yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezi yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılması işlemidir. Burada, belirli bazı kamu fonksiyonların (hizmetlerin) özerk kuruluşlar eliyle yaptırılması ve daha rasyonel sonuçlar elde edilmesi amaçlanmaktadır. Ülkemizde fonksiyonel yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşların başında, üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları gibi kurumlar gelmektedir (Eryılmaz, 2016: 117-118).

1.3.1.3. Yönetimin Bütünlüğü

Türk kamu yönetim yapısı yukarıda bahsedildiği gibi karışık ve dağınık bir yapılanma içerisinde örgütlenmiştir. Çok fazla sayıda kurum ve kurulu bulunmaktadır. Ancak bu parçalı yapı genel anlamda bir bütünlük ifade etmektedir (Dikici, 2002, Akt. Turan, 2016: 80).

Anayasamızın 123. Maddesinde geçen “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ifadesiyle yönetimin bütünlüğü ilkesine vurgu yapmıştır. Bu ilke ile çeşitli tüzel kişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışması gerekli kılınmıştır. Kamu yönetiminin işlevsel açıdan etkinlik gösterebilmesi, genel esaslar ve yöntemlerin aynı nitelik ve yönde olması ile yönetime özgü bu düzenlemelerin birlik ve bütünlük sağlaması amacıyla yönetimin bütünlüğü ilkesi uygulanmaktadır.

1.3.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları, Verimli ve Etkin Olamamasının Nedenleri

Türk kamu yönetiminin yapısı esas olarak Osmanlı Devleti’nden devralınan sistemin yeni durumlara uyarlanmasıyla ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklik ve uyarlamalar belirli esaslara dayandırılmadığından iş bölümü ve koordinasyon bağlamında yetersiz ve güçlüklerle çalışmakta olan bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Bu durumun sonucu olarak da Türk Kamu Yönetimi içerisinde “reform” kavramı sıklıkla telaffuz edilir hale gelmiştir. Kam kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumlulukların

iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, siyasetin bürokrasi üzerine etkisi gibi olumsuz nedenler Türk Kamu Yönetiminin kronikleşen sorunları arasında yer almaktadır. Ancak bu nedenleri geniş bir biçimde açıklamak ve anlamak önem arz etmektedir (Uçar ve Karakaya, 2014: 153).

1.3.2.1. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları

Kamu yönetiminin başarılı veya başarısız olması ülkeler için çok önem taşımaktadır. Çünkü devletin kamu hizmetlerini sunan en önemli eli, kamu yönetimidir. Yürütme içerisinde büyük yeri olan kamu yönetimi, halka ulaşıp halkın gereksinimlerine verdiği karşılık oranında başarılı veya başarısız sayılmaktadır. Gelişmiş demokratik ülkelerin bile kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunulmasında sorun yaşadıkları görülmektedir. Bu sebepten dolayı pek çok ülke kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya gitmiştir. Bunun altında siyasi ve sosyal nedenlerin dışında, çalışmayan hantal yapıların işlevsel hale getirilmesi amaçlanmaktadır (Çevik, 2012: 177). Bu başlık altında Türkiye’de karşılaşılan kamu yönetimi sorunlarını ve yansımaları incelenmeye çalışılacaktır.

Merkeziyetçilik

Merkeziyetçilik, kamusal yetki ve kaynakların başkent örgütleri tarafından kullanılmasıdır. Tanzimat döneminden bu yana Türkiye için yönetimde merkeziyetçilik sorun teşkil etmiştir. Merkeziyetçilik kendini örgütsel merkeziyetçilik ve coğrafi merkeziyetçilik olarak iki şekilde göstermektedir. Coğrafi merkeziyetçilik; merkezi yönetimin taşra ve yerel yönetimlere karar alma ve alınan kararları uygulamak noktasında çok sınırlı yetki vermesine denilmektedir. Örgütsel merkeziyetçilik ise bir kurulda tüm yetkilerin en üst organlarda ve otoritede toplanması olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2016: 300).

Türk kamu yönetiminde devletin üniter yapısını korumak endişesi merkeziyetçi bir devlet sistemini benimsemeye itmiş ancak bu anlayış sonucunda sosyal ve ekonomik faaliyetlerin tek noktadan kontrol edilmesi ile bürokrasi etkisiz, gittikçe büyüyen, yavaş ilerleyen, verimsiz bir mekanizma haline gelmiştir (Saran, 2004: 125).

Merkezi Yönetimin tüm ülkeyi ve hizmet alanlarını kapsamaması sürekli ve ayrıntılı bir biçimde merkez ile iletişim halinde olmayı (yazışmayı) gerektirmektedir. Hizmetin

ulaştığı yerler arttıkça merkez ve yerel yönetimlerin birbirleri ile iletişim kurmaları zorlaşmış ve düşünce alışverişleri yapabilmeleri güçleşmiştir (Haktankaçmaz, 2009: 134).

Kırtasiyecilik

Kırtasiyecilik kapsamında değerlendirme yapılacak olursa, yetki devretmeksizin ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Yönetimde yetki devri ve imza yetkisi aktarılması çok sınırlı bir seviyede ve ekseriyetle üst kademelerin kendi içerisinde uygulamış olduğu bir yönetim ilkesidir. Genellikle üst kademede bulunanlar, otoriteyi paylaşmamak ve astlarının kendilerine potansiyel bir rakip olmasını engellemek adına yetki devrinde pek istekli davranmazlar. Bu nedenle, üst düzey yöneticiler zamanlarının büyük bir kısmını alt birimlerden gelen yazıları imzalamak ve onlara cevap vermekle geçirirler. Başkent ve örgütün taşra kuruluşları arasındaki birçok ilişkide, hizmet politikaları ve bunların yürütülmesi konularında kopukluklar yaşanmakta, taşradaki personelin imkânları merkezdeki personel imkânlarından daha az bulunmaktadır. Ayrıca merkezde yapılan işlemlerin taşraya aktarılması da ayrı bir evrak ve iş yükünü teşkil etmektedir. Bu nedenle Türkiye’de de örneği görülen kırtasiyecilik, kamu yönetiminin temel sorunlarından birini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2016: 300).

Örgütsel Problemler

Örgütsel problemler denildiğinde her ne kadar içeriğinde merkeziyetçilik ve kırtasiyecilik problemleri de sayılsa, sorunu insan kaynağı açısından ayrı olarak değerlendirmek kamu yönetimi sorunlarına bakış açısını daha da kolaylaştıracaktır.

Kamu yönetiminde örgütlenme, etkinlik ve işlevselliği sağlama amacına ulaşmaktan uzak kalmış vesayetçi, aşırı merkeziyetçi ve katı hiyerarşik yapıya dönüşmüştür. Kamu kuruluşlarında görev-yetki-sorumluluk dengelerinin sağlam kurulamaması veya aynı görev için bir kuruluştan daha fazlasının görevlendirilmesi sonucunda yetki çatışmaları yaşanmış, bazı görevler ortada kalmış ve bütün bunlar örgütsel etkinliğin sağlanmasını güçleştirmiştir. Ayrıca devletin temel görevleri arasında yer almayan bazı hizmetlerin kamu görevi olarak görülmesi sebebiyle devlet bunları yerine getirme sorumluluğu hissetmiş bununla beraber devlet giderek karmaşık bir hal alan hantal bir yapıya dönüşmüştür. Planlama, bütçeleme ve karar alma gibi işlevlerin merkeziyetçi devlet yapısından dolayı bir elde bulundurulması ve yerel birimlere gerekli

görüldüğünde yeterince yetki devri yapılamaması sonucunda da devlet çarkı giderek yavaşlamıştır. Kamu hizmetlerine ilişkin merkezi yönetimin sorumluluk alanına giren konularda örgütsel nitelikte işlevsel bir düzenlemeye gidilmemesi de pek çok görevin yerine getirilememesine ya da sınırlı alanlara ulaşabilmesine sebep olmuştur. Bu da asıl amacı birlik sağlamak iken hizmetlerde bütünlük ve birlikten uzaklaşılması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca temel nitelikte sayılan kamu hizmetlerine yeterli ölçüde kaynak ayrılmazken önceliği olmayan kamu hizmetlerine kaynak aktarılması kaynak savurganlığını ortaya çıkarmıştır. Yapılan kamu hizmetleri, halkın beklentilerini karşılamazken, kamu hizmetlerindeki bu israf ve verimsizlik de halkın devlete olan güvenini sarsmıştır (Saran, 2004: 136- 137).

Yönetimde Dışa Kapalılık, Gizlilik ve Şeffaflık

Türkiye’de devlet sırlarının korunması ve güvenliğin sağlanması gibi sebeplerle gizlilik ve dışa kapalılık esaslarıyla örgütlenmeye gidilmiştir. Bu da halkın kamu hizmetlerine ilişkin bilgi edinmelerini engellemiştir (Saran, 2004: 138).

Görünürde devlet sırlarını korumak amaçlanmış olsa da yönetimde gizliliğin esas alınmasının asıl amacı yöneticilerin yaptıkları işlemlerden dolayı kendilerini halkın eleştirilerinden korumak olduğu düşünülmektedir. Ancak bu gizlilik ve dışa kapalılık, yöneticilerin yetkilerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmasına olanak vermiştir. Türkiye’de bilgi vermek yakın zamana kadar yönetimin bir sorumluluğu olarak görülmemiştir. Bu da devletin halk tarafından dışa kapalı ve halk üzerinde otoriter sert bir güç olarak algılanmasına sebep olmuştur. Gizliliğin sınırları yasalarda tam olarak çizilmediği için hangi işlemlerin gizli, hangi işlemlerin açık olacağı yöneticilere bırakılmıştır. Bunun sonucunda kurumlar içinde yapılan yolsuzluklar da saklanmış, halk yönetim karşısında güçsüz ve savunmasız kalmıştır. Gizlilik gerekçesiyle talep edilen evraklar halktan gizlenmiştir. Bütün bunlar sonucunda halk şeffaf bir yönetimin özlemini yaşamıştır (Eryılmaz, 2016: 302-303).

Yönetimde tutuculuk olarak ifade edebileceğimiz bu uygulamalar, yolsuzlukla verilen mücadelenin en büyük engelini oluşturmaktadır. Bu nedenle değişen koşullara uyum sağlayamayan, verimli ve etkin çalışmalara engel olan ve halkın beklentilerini karşılayamayan bürokratik yapı farklı şekillerde yozlaşma örnekleriyle karşı karşıya kalmıştır (Kılavuz ve Arslan 2005: 262).

Türkiye’de şeffaf bir yönetim özlemi 2003 yılında kabul edilen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bitmiş, şeffaf yönetime geçiş süreci başlamıştır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Avrupa Birliği dinamikleri içerisinde ortaya çıkmıştır ve Türkiye’de en hızlı uygulanan yasal düzenlemeler arasına girmiştir. Kanun şeffaf ve demokratik bir yönetimin gereklerinden olan açık, eşit ve tarafsız bir şekilde halkın bilgi edinme hakkını kullanmasını amaçlamıştır. Kurum ve kuruluşlar, yasalarda yer alan istisnalar dışında her türlü bilgiyi ve belgeyi başvurarak ulaşmak isteyenlere sunmak ve yapılan başvuruları hızlı ve doğru sonuçlandırmak üzere olması gereken gerekli teknik ve idari önlemlerin alınmasıyla yükümlüdürler. Bu sebeple kurumlarda bilgi edinme birimleri kurulmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2016: 303).

Atanmış-Seçilmiş Bürokrasi Çatışması

Türk kamu yönetiminin başarısızlığa uğramasına neden olan bir diğer husus, atanmış bürokrasi ile seçilmiş siyasal elitler arasındaki problemlerdir. Kamu politikalarının uygulanmasında idari bürokrasi, siyasal seçkinlere daima bağımlıdır. Bu bağımlılık Türkiye’de siyasal seçkinlerin bürokratlar üzerinde güçlü bir kontrolü sonucunu doğurmuştur. Bürokratlar kamu politikalarında yapabilecekleri en iyi şeyi yapsalar bile eğer siyasal seçkinler bu çabaları hükümetin ve iktidar partisinin geleceğiyle ilişkilendirmiyorsa, ya bu çabalar boşa gitmekte ya da bürokratların görevlerine son verilmesiyle sonuçlanmaktadır. İktidarlar uzmanlık alanlarına yönelik olarak bürokratları görevlendirebilir, halkın ihtiyaç ve taleplerini hükümete kanalize etmek üzere bir sistem kurabilirler. Bu anlamda atanmış ve seçilmiş bürokrasi çatışması da geçmişten günümüze kadar olan süreçte Türk kamu yönetimini olumsuz anlamda etkilemektedir (Çevik, 2010: 185).

Kayırmacılık

Yönetimde yozlaşmanın bir başka ürünü olan kayırmacılık; kamu hizmetlerine girişte liyakat yerine dost, akraba ilişkilerinin geçerli olması ve kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterinden ziyade oy, partiye destek veya ideolojik sebeplerin yer alması olarak iki farklı şekilde görülmektedir. Kayırmacılıkla birlikte mali kaynakların boşa sarf edilmesi ve belirli bürokratik makamların bazı kitlelerce ele geçirilmesi gibi sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bu durum, kamu yönetiminin işlevselliğini azaltmakla birlikte yapılmak istenen yatırımlardan, elde edilecek gelirlere kadar birçok unsuru doğrudan etkilemektedir. Türk kamu yönetiminin temel

ve kronik sorunlarından biri haline gelen kayırmacılığı azaltmak amacıyla yeni politikalar geliştirilmeli, yerindelik ve ihtiyaç analizi yapılarak politikalar üretilmelidir (Eryılmaz, 2002: 241).

1.3.2.2. Verimsizlik Nedenleri

Türk kamu yönetimi sorunları yukarıda bahsedildiği üzere kamu yönetiminin daha az verimde çalışmasına neden olmaktadır. Ancak bilinmelidir ki en önemli neden olarak açıklanabilecek unsur üretim düzeyleridir. Aslında bu nedenler sadece Türk kamu yönetimine özgü değil aynı zamanda evrensel niteliğe sahiptir.

Sanayide sürekli olarak yeni teknolojiden yararlanırken kamu yönetiminde böyle güçlü bir teknolojik alt yapının bulunmaması, ayrıca eldeki teknolojinin de gereği gibi kullanılmaması ve sanayide verimli çalışmanın ödüllendirilip başarısızlıkların cezalandırılmasına karşılık kamu yönetiminde böyle bir ödüllendirme ya da cezalandırmanın olmayışı verimsizlik nedenlerinin başında gelir. Açıklanacak olursa kamu ve özel kesimin birbirinden en önemli farkı, rekabet unsurunun varlığıdır. Gerçekten, kamu yönetiminde belirli bir rekabet unsurunun olmayışı, verimsiz ve etkisiz uygulamaların kamuda görülmesine hatta yıllarca bunların devam ettirilmesine neden olmaktadır. Denetim mekanizmalarının yeterli işlemeyişi de böyle bir hata içerisinde bulunan kamu kurumunun veya kuruluşunun kaynaklarını azaltma girişiminde bulunulmamasına neden olmaktadır. Hatta çoğu kurum ve kuruluş ödeneklerinin artırılması için de fazladan harcama yaparak bir sonraki yıl ödeneğinin daha da artırılması girişiminde bulunmaktadır. Ancak denetim mekanizmaları tam ve yerinde işleseydi böyle bir süreç içerisinde olan kamu kurumunun kaynakları kesilir, yönetici de daha etkin kaynak kullanımını sağlamaya çalışırdı. Ancak Türkiye’de kamu kurumları, ne denli verimsiz çalışırsa çalışsın varlıklarını sürdürmeye devam etmektedirler. Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin tam olarak da ölçülemediği düşünüldüğünde de kaynakların boşa harcanması karşılaşılan en büyük problemlerden biri olmaktadır (Mıhçıoğlu, 2003: 387-388).

1.3.2.3. Türk Kamu Yönetiminde Verimlilik ve Etkinliğin Ölçümü Sorunu

Bir kuruluş içerisinde insan kaynağının gücünün ve kullandığı mali ve fiziki kaynakların yeterliliği, elde etmeyi amaçladığı unsurlarla ölçülebilir. Aynı zamanda bu kaynakları kullanarak gerçekleştirdiği faaliyetler sonucunda elde ettiği ürünlerin değerlendirilmesi de mümkündür.

Bu anlamda örgütlerin verimlilik ve etkinliğinin ölçülmesi de uygulanan stratejiler kapsamında önemli yer tutmaktadır. Verimlilik ölçümünün başarısı, büyük oranda örgütün etkinliğinde “neden” önemli olduğunun, ilgili tüm iş ve gruplarca çok iyi kavranmasına bağlıdır. Verimliliği ölçmek için oldukça farklı ölçüm yolu ve tekniği bulunmaktadır. Bunların en yaygın olanları şunlardır (Orhan, 2006: 21-28):

- *Benzer Kurumlar arası Karşılaştırma*

Karşılaştırılabilir alanlarda mevcut koşullarda faaliyet alanları benzer olan kurumların; işletme giderleri, hizmetin veya alıcı nüfusun kullanım usulü, hizmet tedarikinin birim maliyeti, personel düzeyleri, performans göstergeleri gibi unsurların karşılaştırmasıyla verimlilik ölçümü yapılabilir.

- *Kurum içi Karşılaştırma*

Farklı yerler ve değişik bölümlerde aynı yetkili makam tarafından sağlanacak farklı hizmetler ve imkânlar arasındaki maliyetlerin karşılaştırılması ile çeşitli performans göstergeleri düzenlenebilir. Bunlara örnek olarak; yönetim maliyetlerinin işletme maliyetlerine oranı, fazla çalışma ücretlerinin brüt ücret bordrosuna oranı gibi unsurlar gösterilebilir.

- *Özel Sektör Kıyaslaması*

Benzer hizmetlerin üretildiği özel sektör alanları ile karşılaştırma yapılarak durum ve maliyet analizleri yapılabilir.

- *Geçmiş Performans*

Geçmiş yıllarla karşılaştırma potansiyel tasarruf alanlarını da açığa çıkarabilir. Bu açıdan maliyet ve çıktı eğilimleri analiz edilmelidir.

- *Hedefler*

İdarenin kendisine koymuş olduğu hedefler karşılaştırma unsuru olarak kullanılabilir.

Özel kesim ve kamu kesimi arasındaki farklılıklardan dolayı da verimlilik ölçülmesinde dikkat edilmesi gereken bazı hususlar mevcuttur. Çünkü kamu örgütlerinde verimlilik analizi yapılması çok zordur. Bunlar (Orhan, 2006: 21-25, Özbey, 2016: 21-22):

- Verimliliği belirleyecek olan tek bir ölçümden ziyade, bir ölçümler zincirinden söz etmek gerekir. Bu nedenle ulaşılmak istenen amaçlara göre seçimler yapılması daha doğru bir yöntem olacaktır.
- Sadece çıktı/girdi olarak yapılan bir verimlilik ölçümü, pratik uygulamalarda çok fazla sonuç vermeyebilir. Bu nedenle ölçüm için seçilen oranlar “mukayese edilebilir” olmalıdırlar.
- Ancak, kar amaçlı olmayan ve genellikle hizmet üreten kamu kuruluşlarında verimlilik ölçümlerinde çıktının hesaplanmasında karşılaşılan güçlükler, diğer bir ifadeyle etkililiğin anlamlı bir şekilde sayısallaştırılamaması nedeniyle verimlilik ölçümleri genellikle girdi odaklı olarak kaynakların etkin kullanımına dayandırılmaktadır.
- Bu nedenle, kar amaçlı olmayan kamu kuruluşlarının verimlilik ölçüsü, “kuruluşun çıktısı ile amaçlarına ulaşması arasındaki sebep-sonuç ilişkisini irdeleyen bir değerlendirme” yani etkinlik ile desteklenmelidir.

Bu önermeler verimliliğin ölçülmesi anlamında olsa da bunun yanı sıra kamu yönetiminde etkinliğin de değerlendirmeye girmesi gerekmektedir. Çünkü bir programın, projenin ve kamu politikasının verimliliğinin yanında etkinliğinin de denetlenerek uygun performans ölçümleri yapılmalıdır. Değişik politikaların bir anda uygulanması ve personel eğitim yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan çatışma sorunu, idarenin kontrolü dışında ortaya çıkan etmenler ve planlananın dışında gelişen maliyetler etkinliği etkileyen en önemli sorunlardır.

Etkinlik ölçümünün başlıca odak noktası kurumun öngörülen amaçlara ulaşmada ne derecede başarılı olduğunun değerlendirilmesi üzerinedir. Ancak amaçların gerçekleştirilmesinde olası nedenlerin basit bir açıklaması yeterli olmamaktadır. Bu nedenle etkinlik ölçüm modelleri uygulanmaktadır. Bunlar, belirli bir amaç etrafında toplanan örgütün rolünün ne olduğunu inceleyen amaç modeli, örgütün çevre ile sıkı ilişkisini inceleyerek girdileri tedarik etme ve çıktıları yönetme noktasındaki sistemini

inceleyen sistem modeli, çıktılarına maliyetleri ve kaynakları elde etmek için çevresindeki olanakları kullanabilmeyi ekleyerek inceleyen sistem – kaynak modeli, sayısal hesaplara dayanarak örgütün yapısı ve hizmetleriyle ilgili istatistiksel hesapları ortaya koyan matematiksel yöntem gibi unsurlar bu modeller içerisinde yer almaktadır (Özbey, 2016: 23-27).

Kamu yönetim yapısı içerisinde etkinlik ve verimliliğin ölçülmesinde her ne kadar model uygulamaları olsa da tam ve tutarlı sonuçlar bulmak pek mümkün değildir. Başta çeşitli örgüt gruplarının farklı amaçları olduğu ve bu nedenle de farklı verimlilik-etkinlik ölçüm dizileri kullanmaları nedeniyle tek ve herkes tarafından kabul edilebilecek bir ölçüm yöntemi bulunmamaktadır. Bu başlı başına teknik bir sorun olarak ifade edilebilir. Bunun haricinde bir kurumda verimlilik ve etkinlik ölçümünün uygulanması yöneticiler ve işçiler tarafından direnme gibi bir reaksiyona maruz kalabilir. Ölçümlerden korkan personelin davranışlarında da değişiklik yaşanabilir. Bu örgütsel sorunlar da teknik sorunlar haricinde değerlendirilmesi gereken önemli bir alandır (Orhan, 2006: 31-32).

Özellikle Türk kamu yönetimi sisteminde, hizmet ve malların üretimi için kurumlara aktarılan kaynakların nasıl harcandığı ve mevcut usullere göre harcanıp harcanmadığı da göreceli olarak önemli bir sorun haline almıştır. Kamu yöneticilerinin çıktıları girdiler kadar dikkate almaması yine verimlilik ve etkinlik konusunda önemli sorunları ortaya çıkarmaktadır. Buna yöneltilecek örnek bir soru, bir eğitim kurumuna veya hastaneye harcanan kaynak ile sağlanan hizmet arasında bağlantı nasıl kurulacaktır? Diğer bir soru ise bağlantı kurulsa bile bunun etkinliği ve verimliliği nasıl ölçülecektir? Bu sorular sadece Türkiye'ye özgü değildir ve dünyanın birçok yerinde bu sorulara verilemeyen cevaplar, etkinlik ve verimliliğin ölçüm sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır (Çevik, 2012: 211).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİĞİ SAĞLAMA AÇISINDAN REFORM ÇALIŞMALARI: 2000 YILI ÖNCESİ

2.1. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

Günümüz dünyasında siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik alandaki uluslararası gelişmeler bir taraftan küreselleşme denen olguyu gündeme getirirken, diğer taraftan da yerelleşme, bölgeselleşme, katılımcı demokrasi, yönetimde açıklık, ulus devletin dönüşümü, hesap verebilirlik gibi kavramlar çerçevesinde birleşen iyi yönetim ilkeleri, ülkelerin yönetim yapılarında ve işleyişlerinde temel değişimlere yol açmıştır. Kamu kurumlarının yapılarında, görev ve yetki paylaşımlarında, insan kaynakları politikalarında, iletişim stratejilerinde yeni düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmış bu sürecin sonunda da kamu yönetimlerde reform süreçleri hızlanmıştır (Çetin, 2010: 23).

2.1.1. Tanım ve Kapsam

“İdari reform”, “yeniden düzenleme” ya da “yönetimin yeniden yapılandırılması” kelimeleri genel olarak aynı anlamı ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Ancak reform yani yeniden yapılandırılma, daha geniş kapsamlı olarak kullanılabilir bir ifadedir. Ülkelerin kamu yönetimlerini ve bu yönetimlerin sistemlerini çağın gereklerine uygun olarak yapılanması için düzenlemelerin tamamı reform içerisinde değerlendirilebilir (Yayman, 2008: 5).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporuna göre idari reformu tanımlamak istersek, *“kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde, mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacı güden kısa ve uzun vadeli geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümüdür”*. MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) projesinde ise idarede reformun, çeşitli kapsam tespiti ve

mevzuatının değiştirilmesi gereğinden ibaret olmadığı belirtilerek öncelikle personel yönetim sisteminin düzenlenmesi, yönetimin teşkilat yapısı, idarenin işleyişi yöntemlerinin sistemli bir biçimde düzeltilmesi ve geliştirilmesi olduğu ifade edilmiştir. Bunun dışında farklı bir tanımlama yapmak istersek; idari reform, idarenin hedeflerine ulaşması için idari sistem içerisinde, kurumsal kimliğinde, yapısal sisteminde ve yöntemlerinde yapılması gereken değişiklikler ile ilgili olan önerilerin tümüdür (Şahin, 2008: 7).

İdari teşkilatın iyileştirilmesi temel olarak kamu yönetiminde reformu ifade etmektedir. Kamu yönetiminin işlevselliğini artırmak ve amaçlarına ulaşmak için etkin, verimli, kaliteli ve ekonomik hizmet görmesini sağlayabilecek bir düzene kavuşturulması ve bu sayede düzen içerisinde faaliyet göstermesi amacıyla yapılan çabaların bütünü idari reform dâhilindedir (Parlak ve Sobacı, 2005: 312). Bu anlamıyla idari reform; idarenin işlevselliğinde, görevlerinde, atanmış-seçilmiş ilişkisinde ve karar alma süreçlerinde dengeyi sağlayan mekanizmaları işaret etmektedir.

Özellikle 1980'li yıllardan sonra ortaya çıkan çeşitli yapılanmalar ve teknolojik gelişmeler ile halkın ihtiyaçları yapısal uyarılama politikaları bağlamında, yönetimlerin yeniden yapılanması taleplerini doğurmuştur. Kamu yönetiminde söz konusu reformların neden talep edildiğini ve ihtiyaç alanlarının neler olduğunu detaylı olarak incelemek gerekmektedir.

2.1.2. Kamu Yönetiminde Reformun Nedenleri

Küreselleşme olgusu ile birlikte ortaya çıkan çok aktörlü değişim dinamikleri, dünyadaki tüm ülkeleri etkilemekte ve bu durumun düşüncelerde, geleneklerde, inançlarda, değer yargılarında ve kurumsal oluşumlarda yol açtığı farklılıklar, toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır. Bu kapsamda yer alan devlete veya kamu yönetimine ilişkin kavramlar ve olgular da toplum hayatına, yönetim sistemlerine ve gelişmelere bağlı olarak etkilenmiştir. Bu çerçevede, düşünce ve kültür alanında, bilim ve teknolojiye, ekonomide, iş örgütlenmesinde, siyasette ve çalışma ilişkilerinde sanayi ötesi döneme geçiş sürecinin temel dinamikleriyle beslenen kavramlar, kurumlar, yapılar ve süreçler kamu yönetiminin reform sürecini şekillendirmiştir (Saran, 2004: 14).

Kamu yönetimi dinamik bir süreçtir ve sürekli olarak gelişmektedir. Yönetimin çevresel koşullar karşısındaki uyum yeteneği onun çağdaş nitelikte olup olmadığı konusundaki önemli faktörlerdendir. Bu noktada kamu yönetiminin reform yönü önem taşımaktadır. Geçmişten bugüne kadar yapılan reform çalışmalarına bakıldığında ana nedenlerden biri idare aygıtına biçilen rolün değeri iken diğer bir neden kamu kesiminin hacmi sorunu olmuştur. Başka bir sorun alanı ise reform alanının, bakış açıları ve dünya görüşlerine göre oluşturulmasıdır. Devlet aygıtını yöneten hükümetler değiştikçe bu bağlamda yapılan reformların da boyutu değişmektedir. Ancak genel bir ifadeyle belirtmek istenirse reformların ortak noktası yönetimin eskimesi ve yeterliliğini kaybetmesidir. Kamu yönetiminde reform nedenlerini şu şekilde toparlayabiliriz (Yayman, 2008: 42-43):

- Kamu hizmetlerinin niteliği ve kullanılan yöntemler değişse de değişmese de kamu hizmetlerinden faydalananların sayısının artması, kamu görevlerinin sayı ve çeşitçe artmasına ve kamu hizmetlerinin geniş bir yelpazeye yayılmasına neden olmaktadır. Bu durum yönetimin, yetki genişliği ve yerinden yönetim esaslarına göre yeniden düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır.
- İhtiyaç sonucunda meydana gelen değişiklikler, hizmet programlarında, örgüt yapılarında ve sorumluluk alanlarında değişiklik yapılmasını gerektirmektedir.
- Kamu hizmeti kavramında meydana gelen gelişmeler, hangi hizmetlerin kamu görevi sayılıp sayılmayacağını içeren ve devlet kavramı üzerine yapılan, siyasal-felsefi tartışmalar ve tercihleri içeriğinde barındırmaktadır.
- Teknolojik yeniliklerle birlikte yönetsel süreçlerin etkilenmesi, yönetimin de yeniden düzenlenmesini gerekli kılmaktadır.
- Bu genel nedenlerle birlikte ayrıca yönetimde mevzuata bağlı kalmaya dayanan geleneksel bir yönetim anlayışının ve dürüstlük sağlama endişesiyle yapılmış aşırı denetlemelerin yönetimi işlemez hale getirmesi, ülke konumundaki değişiklikler ve siyasal bunalımlar, idarenin geliştirilmesi ile ilgili kurum ve kuruluşların teşvik edici çalışmaları, ekonomik ve sosyal planların uygulanmasında yönetime önemli roller düşmesinin neticesinde yönetimdeki aksaklıkların ortaya çıkması gibi olgular kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının nedenleri konusundaki diğer faktörlerdendir.

2.1.3. Reform Yöntemleri

İdarelerde reform yapmak oldukça güç bir konudur. Geçmişten bugüne kadar olan süreç içerisinde devlet aygıtının alışagelmış yönetim metotlarını değiştirici eylemler, her hükümetin veya her idarecinin yapabileceği bir işlem değildir. Bunun nedeni idarenin tutucu, statükocu oluşu ve kendine özgü işleyiş sistematığının olmasıdır. Ancak gelişen ve değişen dünya yönetim sistemlerine ayak uydurma zorunluluğu idari reformları zorunlu kılmıştır. Bu reform yöntemleri şu şekilde incelenebilir;

1. **Kurumsal yöntem:** Reformlardan sorumlu bir birimin bulunması üzerinde durur. Bu sorumlu birimin kurum içinden olabileceği gibi kurumlar arası ya da kurum üstü bir yapıda oluşturulabileceği öngörülmektedir (Sürgit, 1972: 47). Bu yöntemle birlikte, idari reformla devamlı meşgul olacak bir kuruluşun/birimin devlet içerisinde yer alması sağlanmış olmakta ayrıca bu kurumda/birimde çalışan memurlarda da reform ve değişiklik lehinde psikolojik ortamı yakalama gibi bir durum oluşturulmaktadır (Tortop vd., 2010, 483).

Kurumsal reform yönteminin yukarıda sayılan pozitif taraflarının yanın da olumsuz tarafları da bulunmaktadır. Reformla görevli birimler çalışmalarını gerçekleştirirken diğer kuruluşlardan bilgi almak durumundadırlar. Bunun için diğer birimler üzerinde gerçek bir otoriteye sahip olmaları gerekmektedir. Bakanlıklar arasındaki otorite ancak bunu başarabilmektedir. Bu nedenle birçok ülkede başbakanın yanında reformdan sorumlu bir devlet bakanının da konuyla ilgilenmesi gerekmektedir (Tortop vd., 2010, 483).

2. **Zorlayıcı yöntem:** Bu reform yönteminde gerçekleştirilen reformlar, inandırma odaklı değil de zorlayıcı odaklı olmaktadır. Ancak bu amaca her zaman ulaşamayabilir. Bu yönteme genellikle çeşitli uluslararası kuruluşlar, yeni kurulan hükümetler ve buna bağlı olarak üst düzey yöneticiler başvurmaktadır (Tortop vd., 1999:194).

3. **Deneysel yöntem:** Bu yöntem, yapılan reformların yönetimin belli bir alanında kullanılmasını ya da belli kurumlarda sınırlı olarak uygulanmasını öngörür. Reformda etkili olacak kişilerin hazırlananlar için zaman vermesi, masa başında oluşturulan projeler yerine alan araştırılmasına önem verilmesi yöntemin avantajlarıdır (Aykaç, 1991, 117).

Deneysel reform oldukça etkili bir yöntemdir. Psikolojik olarak ilgilileri reforma yavaş yavaş hazırlama olanağı sağlar. Zorlayıcı reformda uygulamayı engelleyen genel bir direnme veya hoşnutsuzluk durumu olabilir. Deneysel yöntemde ise idare, yasalarla uygulamaların birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği görüşüne inanmaktadır. Diğer taraftan deneysel reform yönteminde, konu ile ilgili metinlerin hazırlanması da kolaylaşmaktadır. Deneysel reformun faydaları bu yönde sakıncalı yanları da bulunmaktadır. Hukuk kurallarının sık sık değişmemesi ve katılığı, aslında sağlıklı ve istikrarlı bir idarenin temel ilkesidir. Böylece keyfi ve kişisel tutumların önüne geçilmektedir. Ancak deneysel reform yönteminde yasalar çok sık değişmekte ve bazen yerel bazda belirli uygulamalar hayata geçirilerek farklı uygulamalara da yer verilmektedir. Bu yöntem yönetilenler açısından da büyük sıkıntılar ortaya çıkarabilmektedir. Çünkü yöneticiler sık değişen mevzuatlara hâkim olamamaktadır. Bu yönden de vatandaşların taleplerine yeteri kadar cevap veremeyebilirler. Bu da farklı sıkıntılara yol açabilen durumları ortaya çıkarmaktadır (Tortop vd., 2010, 485).

2.2. KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL GELİŞMELER VE DEĞİŞİM

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada, küreselleşme, uluslararası rekabet, bilgi iletişim teknolojileri oldukça ileri seviyelerde gelişmeler göstermiştir. Bu durum uluslar ve ulus-üstü ölçekte değişim ve dönüşüm sonucunu doğurmuştur. Önceki dönemlerde ortaya çıkan klasik yönetim metotları yerini dönüşen dünyayla birlikte birbirleriyle entegre olan sistemlere bırakmıştır. Küresel düzeyde karşılıklı bağımlılıkların ve ilişkilerin artması, dünyada devletlerin rolünü de etkilemiştir. Bu anlamda kamu yönetimlerini dönüştürmek isteyen ülkeler sistem arayışları içerisinde olmuştur.

2.2.1. Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar

Kamu yönetimi, değişen ve gelişen koşullara ayak uydurarak sürekli kendisini yenilemek zorunda olan dinamik bir yapıdır. Dolayısıyla devlette ve devleti oluşturan tüm yönetim mekanizmalarında reform veya değişim arayışları, tüm dünyada gündemde olan bir konu olmuştur (Şahin, 2008: 15).

Kamu yönetiminde, reform yapmayı zorunlu kılan ve reform yapan ülkelerde benzer olarak tespit edilmiş olan bütçe açığı, güven açığı ve performans açığı durumu söz konusu olmuştur. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra benimsenen sosyal devlet anlayışı kapsamında kamu yönetiminin faaliyet alanı sürekli olarak artış göstermiştir. Devlet; politika belirleyerek, düzenleme yapma, finansman sağlama veya doğrudan işletme sahibi olup üretime katkıda bulunma faaliyetlerini gerçekleştirmek amacıyla; eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, çevre, altyapı, enerji, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma vb. alanlarda kamu hizmeti yürütmüştür. Ancak zaman içerisinde artış gösteren devletin ekonomik ve sosyal içerikli politikaları ve sürekli artan transfer harcamaları bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmaya başlamış ve harcamaların finansmanını da bütçe kaynaklarından karşılanamaz kılmıştır. Kamu hizmeti alanının genişlemesi ve refah devleti anlayışı ile birlikte büyüyen devlette ayrıca performans problemi ortaya çıkmıştır (Aktalay, 2011: 59-60).

Bu sorunlara çözüm olarak ortaya çıkmış devletin küçültülmesi önerileri etrafında birleşen o dönem Yeni Sağ hareketi olarak isimlendirilen muhafazakârlığı ve liberalizmi tabanına alan yönetim akımıyla birlikte refah devletinin sonunun geldiği, kamunun üzerinde olan yükün hafifletilmesi gerektiği ortaya konmuştur. Devletin piyasa mekanizması içerisinde denetimden sorumlu bir hakem görevi yaparak işletmeciliği kamusal alanda tutması gerektiği ve yönetim mekanizmalarının uluslararası işbirlikleri çerçevesinde geliştirilmesi en önemli önerilerden olmuştur. Bu kapsamda küreselleşme dinamiklerinin etkisi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği, çözüm önerisi olarak ortaya konmuştur.

2.2.1.1. Küreselleşme

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekliliğinin savunulduğu süreç içerisinde gerek kamu kurum ve kuruluşlarında gerekse özel sektör örgütlerinde, örgütlenme ve hizmet verme anlayışının sorgulanması, yeniden yapılanmaya gidilmesi; amaçların, yapıların, teknolojinin vb. diğer unsurların güncelleştirilmesi ve geliştirilmesi kaçınılmaz olmuştur. Temel amaç, topluma en iyi hizmeti vermek ve bunları etkin ve verimli bir biçimde ulaştırma stratejilerinin geliştirilerek hedeflerin planlanması olarak belirlenmişken, bu amaçların hızlı değişen dünya içerisinde kamu

kuruluşları aracılığıyla yapılması mümkün görülmekteydi. Günümüzde yaşanan gelişmelere bakıldığında aynı şekilde küreselleşme sürecinin daha çok kendini küresel kapitalizm ile göstermesi ve bahsi geçen hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde sağlanması düşüncesi, devletin yeniden yapılanmasında siyasal ve yönetsel elitlerin etkin olmasına yol açmaktadır. Bu etkinlik, zaman zaman devletin hantal bir yapıya bürünmesine neden olmakta ve kamu yönetiminin küreselleşme ile birlikte kökten reformlarla yapılandırılması gereğine işaret etmektedir (Özer, 2006: 227-229).

Küreselleşme ile birlikte; felsefi, kültürel, toplumsal, siyasal, yönetsel, ekonomik ve teknolojik alanlarda meydana gelmiş olan gelişmeler devlet ve toplum yapılarında önemli değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerinde meydana getirmiş olduğu etkiler özellikle teknolojik, siyasal ve yönetsel alanda yaşananlar; devletin tanımı, rolü ve sınırlarıyla ilgili olmuştur. Demokrasi ve insan hakları çerçevesinde yaşanan gelişmeler otoriter ve totaliter devlet yapılanmalarında çözümlere yol açmıştır. Küresel etkiler özellikle anayasal alanda temel hak ve özgürlüklerin korunmasıyla ilgili olan gelişmeler, hukuka bağlı demokratik devlet anlayışının yaygınlaşmasına ve devletten bu kapsamda beklentilerin çoğalmasına neden olmuştur (Aktalay, 2011: 60).

Beklentilerin yüksek olduğu ve gerçekten performansa dayalı bir yönetim metodunun geliştirilmesi ihtiyacının hissedildiği, toplumların birbirleriyle olan iletişimlerinin artık daha rahat ve hızlı olduğu bir dünya siyaseti kapsamında yönetim mekanizmalarının geleneklere uygun olarak sistem içerisinde yer alması pek de mümkün olmamıştır. (Farazmand, 2000, Aktaran: Özer, 2005: 237). Çünkü kamu yönetiminin hizmet politikaları ve uygulamalarına doğrudan yansıyan söz konusu paradigma dönüşümü, kamusal hizmetleri ve bu hizmetlerin görülmesinde yöntem ve yaklaşımları yeniden kurgulamakta ve kamusal alan yönetiminin yerel birimlere daha da devredilmesini planlanmaktadır. Ayrıca hesap verebilir, yerel ağırlıklı, saydam, katılımcı ve vatandaş odaklı bir yapı ortaya çıkarmaktadır (Parlak, 2005: 4).

Sonuç olarak, küresel değişim süreci sonunda yükselen değerler çerçevesinde şekillenen yeni kamu zihniyeti, genel anlamda kamu yönetimi ekseninde yerleşik anlayış ve yaklaşımlar üzerinde değişimlere neden olmaktadır. Bu kapsamda ise kamu yönetimi aşağıdaki değişiklikleri yaşamaktadır (Dinçer ve Yılmaz: 2003: 29):

- Daha esnek bir yönetim mekanizmasının geliştirilmesi,

- Tek aktörlü yapıdan çok aktörlülüğe geçilmesi,
- Ayrıntılar arasında kalmaktan ziyade sade ve yüzeysel çalışmalara önem verilmesi,
- Kapalılıktan, şeffaflığa ulaşılması
- Sorumsuzluktan hesap verebilir bir dinamik yapıya sahip olunması.
- Kaynakların kötü kullanımından daha etkili ve verimli bir yapıda kullanımına ulaşılması,
- Belirsiz yönetimden daha öngörülebilir bir değişim yaşanması,
- Cevap verebilir bir personel ve örgüt sistemine sahip olunması.

2.2.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği

Sanayi döneminin ve sanayi toplumunun genel zihniyet yapısını ortaya koyan modernizmin, geleneği devre dışı bırakarak her alanda evrensel, objektif bir unsura ulaşma çabası göstermesi, kamu yönetiminde ağır bir yapının ve bürokratik hantallığın oluşması sonucunu doğurmuştur. Ancak sanayi ötesi dönemde, bilgi çağının zihniyet yapısını yansıtan postmodernizm sonucunda, bütünselliğin yerine parçanın konması ve merkezin yerine çevrenin temel alınması kamu yönetimini de etkilemiştir. Bu süreçte merkeziyetçilikten uzaklaşarak yerelliği, yerinden yönetimi, yatay örgütlenmeyi ve esnek uzmanlaşmayı ön plana çıkaran olgular kamu yönetimi ile iç içe gelişen olgular olmuştur. Merkeziyetçi bürokratik yapının zayıflaması nedeniyle önem ve işlevi azalacak olan kamu yönetiminin, yalnızca devlet örgütü tarafından üstlenilip yönlendirilen ve denetlenen bir ilişki alanı olmaktan çıkıp; karmaşık bir ortamda kamu ve özel kesim örgütlenmeleri, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve siyasal iktidarı kullanan organizasyonlar arasında şekillenen ilişki alanını, yeni kamu yönetimini ve yönetişim sürecini ortaya çıkarmış ve bu yeni durum tüm dünyaya hızla yayılmıştır (Saran, 2004: 15).

20. yüzyıl öncesine kadar olan süreçte siyasal iktidarlar, sorunların çözüm yerini her zaman geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımlarında görmüştür. 1970'li yılların ortasından itibaren hükümetler ciddi ekonomik krizler geçirmiş ve tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik çerçevesinde örgütlenme planı çıkarması ve özel sektör değerlerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme

gelmiştir. Bu şekilde işletme yönetimi şeklinde örgütlenmiş devlet aygıtının, klasik kamu yönetiminden ve politikalarından daha önemli olduğu görülmüştür (Özer, 2005: 4).

Geleneksel yönetime alternatif olarak düşünülen, devletin ve yönetim sisteminin tüm dinamikleriyle birlikte yönetsel alanda daha az yer almasını hedef alan düşünce olarak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı benimsenmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliği politikalarının gündeme gelmesiyle birlikte özel sektörde yöneticilerdeki rol değişimi eş zamanlı olmuştur. Çünkü buna benzer yapıların kamu sektörü içerisinde de planlanması ve bürokratik yoğunluğun işletme mantığına devşirilmesi önem arz etmiştir. İşletme temelli Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, kamunun işletme mantığıyla yönetilmesi düşüncesini doğurmuştur. 1980'lerin başında, kar amacı nedeniyle aralarında keskin ayrılıklar bulunan işletme yönetimi ve kamu yönetiminin dayandıkları temel ilkeler ve kullandıkları metotlar açısından birbirine çok yakın olduğu tezini savunan Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) yaklaşımının ortaya çıkması, kamu yönetiminde radikal bir dönüşüm olduğunu ortaya koymuştur (Saran, 2004: 15-16).

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı İngiltere kökenli olmakla birlikte sadece bu ülke ile sınırlı değildir. 1980'lerin sonundan günümüze kadar bir çok ülkede bu akım kamu yönetimi pratiği dahilinde gerçekleştirilmiş reform hareketleri ile gelişmiştir. İlk örneklerini gösterdiği ülkeleri ABD, Fransa, Brezilya, Portekiz, İsveç, Kore, Portekiz, Yeni Zelanda, Kanada, Hong Kong şeklinde sıralayabiliriz. Bu ülkeler için gerek uygulama alanında gerekse kuramsal açıdan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının ilk kullanıldığı yer OECD Raporları ve o dönemde Londra Üniversitesi'nde kamu yönetimi profesörü olan kuramcı Christopher Hood'un çalışmalarıdır (Aykaç vd., 2003: 370).

Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel hedefleri; verimliliği sağlamak, yönetsel ve siyasal sistemi daha iyi işler hale getirmek, sınırlı kontrol mekanizmaları geliştirmek, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla sistemde önemli değişiklikler yapmak olarak sıralanmaktadır. Bunlardan da anlaşılacağı üzere Yeni Kamu İşletmeciliği ile birlikte iyi bir bürokratik yapı kurularak kötü bürokrasinin kovulması hedeflenmektedir. Ayrıca Yeni Kamu İşletmeciliği ile birlikte ekonomiklik ve verimlilik üzerinde odaklanması, performans sisteminin sürekli olarak güncel tutulması amaçlanmakta,

özelleştirme ile birlikte kamu-işletme yönetimi işbirliğinin sağlanarak profesyonelleştirilmesi de düşünülmektedir. Bu anlamda Yeni Kamu İşletmeciliği; küçülme, girişimci yöntemler mantığını kamu yönetimine aktarmak, yerelleşmek, bürokrasiyi azaltmak, özelleştirmek ilkeleri çerçevesinde gelişmiştir. Söz konusu ilkelere bağlı kalarak yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğinin temel yaklaşımları şu şekilde sıralanabilir (Özer, 2005: 21).

- Kamu sektörünün faaliyet alanının ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin tekrar tanımlanarak söz konusu hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması,
- Kamu yönetimi yapısındaki ve yönetim anlayışındaki çeşitli değişimlerin desteklenmesi
- Kamu Yönetimi ile özel yönetimin işbirliği yaparak birbirine yaklaşımları.

2.2.1.3. Yönetişim

Yönetişim kavramı, ilk olarak 1989 yılında yayınlanan bir Dünya Bankası raporunda yer almıştır. Dünya Bankası Afrika’da var olan durumu bir “yönetişim krizi” olarak tanımlamasının ardından güncellenen ve sürekli üzerinde tartışılan bir konu haline gelmiştir. Tartışmaların odak noktasını ise “demokratik” mekanizmaların hayata geçirilmesini destekleyen politikalar oluşturmuştur. Bu nedenle yönetişimin temel unsurlarını şeffaflık, hesap verebilirlik, hukuk devleti, katılım gibi kavramlar oluşturmuştur (Zabcı, 2002: 151).

Yönetişim; yönetim sürecinde bulunan tüm aktörlerin etkileşim halinde olmasını, vatandaşların yönetim sürecine katılımını ve bürokrasi ağırlıklı hiyerarşik yapının yanında hükümet dışı aktörlerin de söz sahibi olduğu bir yapıyı tanımlamak için kullanılan bir kavramdır. Bu anlamda yönetişim; hükmetme anlamı taşıyan yönetim kelimesinden daha farklı bir anlam içeren yeni bir kavramdır. Bu kavramla beraber iktidar olgusuna da farklı algılanmaya başlanmıştır; yalnızca emir-komuta ve denetimle vurgulanan merkezi iktidar anlayışından uzaklaşmıştır (Yüksel, 2000: 145).

Yönetişim kavramı yönetsel, siyasal ve sistemsel olarak üç farklı boyut taşımaktadır. Yönetsel boyutuyla yönetişimden kasıt, saydam, hesap verebilir, bağımsız, etkin ve

bunların sonucunda denetlenebilir bir kamu yönetimi anlayışıdır. Bu anlayış sonucunda; kamu yönetimini, sivil toplum kuruluşlarını, özel sektörü kapsayan ve sürekli bir ağ içerisinde etkileşim halinde oldukları kompleks bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Yönetişimin siyasal boyutu, halkın yönetsel karar alma sürecinin her alanında etkin rol alması ve devletin meşruiyetinin ve demokrasi anlayışının bu süreçlerle birlikte sağlamlaşmasıdır. Sistematik boyutuyla yönetim ise sisteme yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün dâhil edilmesini; devlette toplanan otorite ve sorumlulukların paylaşılması gerektiğini vurgulamaktadır (Parlak, 2011: 232).

Görüldüğü gibi yönetim kavramı, kamu yönetimini yalnızca siyasal iktidarın sınırlandırılması gibi konularla sınırlamaktan uzaklaşmış; halkı, özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını dâhil ederek genişletmiştir. Genel anlamda iyi yönetişimin ilkeleri, yönetim kavramının içeriğinden beslenmektedir. İyi yönetim kavramı Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının yetersiz kaldığı alanları telefi etmek için geliştirilmiştir.(Eryılmaz, 2016, 61-62). Katılımcılık kavramı yönetişimin en önemli unsurudur çünkü yönetim katılımı öngören bir kavramdır. İyi yönetim katılımcı, saydam ve sorumluluk sahibi bir yapı tasnif eder. Bunlarla beraber iyi yönetişimin eşitlik, hukukun üstünlüğü etkinlik gibi önemli ilkeleri de vardır (Aydın, 2012, 294).

Günümüzde yönetim kavramının somutlaşmasına Türkiye’de yaygınlaşan, devletin yanı sıra diğer aktörlerin de yer aldığı Kent Konseyleri ve Kalkınma Ajansları örnek verilebilir. Geleneksel olarak devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerinde artık diğer aktörlerde etkin rol oynamaya başlamıştır. Kamu yönetiminde yönetim kavramı benimsendiğinde (Aydın, 2012, 297):

- Post-modern bir hizmet anlayışı oluşturulacaktır. Kamu hizmetleri aşırı merkezîyetçi yönetimden uzaklaşp yerinden yönetim sistemlerini benimseyecek, küresel değişimlere kolay uyum sağlayacak, hizmet sunumunda insan haklarına saygının ön planda olduğu bir yapıya kavuşulacaktır.
- Katılımcılık ve şeffaflık sağlanacağından halkın beklentileri cevap bulmuş olacaktır.

- Kamu yöneticilerinin sosyo-ekonomik ve psikolojik bazı sorunları çözülebilecektir. Örneğin; diğer aktörlerin kamu hizmetlerini paylaşmada etkin rol alması yöneticilerin yükünü hafifletecektir.
- Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli sunumu yönetim kavramının yardımıyla sağlanınca ulusal ve uluslararası alanlarda ilgili kişiler veya kurumların yanında devletin de itibarı yükselecektir.

2.2.2. Reform Alanları ve Yeni İlkeler

İdari Reform teknik anlamda idarenin sürekli olarak sistemli bir şekilde geliştirilmesine ve yenilenmesine ilişkin tedbirler dizisidir. Geliştirme ve yenileme esas itibariyle idarenin üç alanında yapılmaktadır; insan, örgüt ve yöntem. Bu genel başlıklar doğal olarak reformun ana konularını oluşturmaktadır. Ancak teknik açıdan sorunlara direkt müdahale edilebilecek alanları net olarak belirlemek sorunların çözümü için önem arz etmektedir. Bu nedenle reformun uygulanacağı belli başlı alanları dört grupta toplamak mümkündür (Tutum, 1971: 42).

1. Personel Rejimi: Bu alanın iki büyük sorunu bulunmaktadır. Bunlardan ilki mesleki formasyon ve memurların nitelik kazanması, diğeri de memurların ekonomik ve sosyal statülerinin iyileştirilmesidir. Bundaki en önemli neden memur niteliklerinin artırılması, halkın ihtiyaçlarının çözümü noktasında önem taşımaktadır.

2. İdarenin organik yapısı: Bu alanda karşılaşılan sorunların başlıcaları şunlardır:

- Aynı sosyal ve ekonomik faaliyetin birkaç bakanlık elinde toplanması,
- Birbirleriyle ilgili olan alanlarda çeşitli bakanlık ve birimler arasında koordinasyon eksikliği,
- Merkezi planlama ile ekonomik ve sosyal görevleri olan bakanlıklar arasında koordinasyonun olmayışı,
- Personel kadroları ile teşkilatın hiyerarşik yapısı arasındaki uyumsuzluk,
- Ana personel rejiminin dışında birtakım kuruluşların oluşturulmuş olması.

3. Hizmetin işleyişine ilişkin sorunlar: Bu alandaki sorunlardan bazıları şunlardır:

- Bürokrasinin çokluğu ve karmaşıklığı
- Görev dağılımında isabetsizlik,
- İşi basitleştirecek ve verimini artıracak teknolojik ürünlerin yetersizliği,
- İdari usuller hakkında bilgi eksikliği,
- İşte tatmin duygusunu ortaya çıkaracak şartların eksikliği.

4. İdare-Halk İlişkileri: Kararların hazırlık aşamasından başlayarak sonuçları hakkında bilgi vermeye kadar halkı bilgilendirmek önem arz etmektedir. Her ne kadar halka yakınlık veya yerel olana yakınlık gibi ilkeler ekseninde çalışmalar ve mevzuat düzenlemeleri yapılıyor olsa da hala tam olarak eksiklikler mevcuttur.

Yukarıda sayılan reform alanları genel itibariyle idarede yaşanan sorun alanlarıyla birebirdir. Birinci Bölümde detaylı olarak incelenmiş bu sorunların iyileştirilmesinde ve idari kapasitenin geliştirilmesinde bazı ilkeler göz önünde tutulmaktadır. Bu ilkeler bundan sonraki başlıklarda ayrıntılı bir şekilde incelenmeye çalışılacaktır.

1. Katılımcılık İlkesi

Kamu yönetimi reform alanlarında belirlenen temel ilkelerden birisi katılımcılıktır. Bu durum demokrasiyle ilişkilendirildiğinde özellikle küreselleşme ve siyasal sistemlerin değişmesi süreçlerinin en önemli ve vazgeçilmez unsurlarındandır. Politika üreten kurumlar içerisinde, vatandaşların; politika geliştirmesine ve uygulamasına dâhil eden ayrıca kamusal faaliyetlerin meşruiyetinin ve yasal düzenlemelerin bir parçası olmasını sağlayan temel mekanizma anlamında kullanılmaktadır.

Ülkelerin deneyimleri dikkatle incelendiğinde, yerel yönetimlerin özerkliği ile ülkedeki demokratik rejimin niteliği arasında oldukça yakın bir bağlantı olduğu görülebilir. Demokratik olarak nitelendirilen ülkelerde yerel yönetimler, yöre halkının kendi kendini yönetmesine olanak sağlayan ve özerk olarak tasarlanmış birimler olarak göze çarpmaktadır (Uygun, 2015: 13). Katılım ile kastedilen, merkezi devletin altında bulunan yerel birimlerde yaşayanların etkili bir biçimde karar alma sürecini dâhil olmasıdır. Yani bir bakıma yerel birimlerin politika yapma sürecine doğal olarak da yerel birimlerde yaşayan vatandaşların bu sürece dâhil olması anlamındadır.

Kamu yönetiminde gerçekleştirilecek ve modern sisteme uygun olarak ortaya konacak politikalar ve reformlar sadece merkezi yönetimde söz sahibi olan kesim ekseninde

değil aynı zamanda yerel birimlerde yaşayan vatandaşları da ilgilendirmektedir. Bu durumda hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimi ilgilendiren yönetsel reformlara girilmektedir. Demokratik ülkelerde yapılan bu çalışmalar katılımcılık ilkesinin yanı sıra bu ilkeyle ilişkili farklı ilkeleri de beraberinde getirmektedir. Bunlar; Halka en yakın yönetim biriminin yetkilendirilmesi ilkesi, halkın yönetime katılım imkânlarının artırılması, yönetsel işlemlerde şeffaflık ve hesap verebilirlik, yerel seçimlerde temsilde adaletin sağlanması, denetim ve gözetim yetkisi şeklinde sıralanabilir (Uygun, 2015: 16-25).

2. Hesap Verebilirlik

“Yapılan işleri açıklama ve gerekçelendirme zorunluluğu” olarak tanımlanabilecek hesap verebilirlik ilkesinin amacını yerine getirmenin en önemli yolu, karar verme sürecine halkın katılımının sağlanmasıdır. Hesap verebilirliğin artması için ise güçlerin dağılımını gerektiren mekanizma benimsenmeye başlanmıştır. Bu mekanizmanın üç temel özelliği bulunmaktadır (Demir, 2009: 87):

1. Yürütme Alanının Sürekli Bölünmesi: Bakanlıklar, kabineler, merkezi olmayan otoriteler gibi doğrudan merkeze bağlı olan veya merkezi idari otoriteler, düzenleyici ajanslar gibi karar verme sürecine görece bağımsız olan organlar merkezin yetkilerini paylaşmaya başlamıştır.
2. Karar Verme Süreçlerine Erişim Yollarının Çoğalması: Siyasi partiler, açık işbirliği yönteminin de etkisiyle, sivil toplum kuruluşları, birlikler, çıkar grupları gibi kesimler ile rekabet etmek durumundadırlar.
3. Siyasi Yetkililerin Kontrolü İçin Birden Fazla Mekanizma Olması: Siyasi sistemlerin ve yönetim sistemlerinin daha da karmaşık hale gelmesinden dolayı, parlamentoların artık kamusal yaşamı tek başlarına kontrol etmesi mümkün değildir. Anayasa mahkemeleri, denetçi mahkemeleri, ombudsmanlık kurumları gibi denetim organları parlamento kontrolü dışında yetki sahibi olmuşlardır.

3. Etkinlik ve Verimlilik

Günümüzde etkinlik ve verimlilik daha çok kamu sektörünün mali yapılanmalarında birlikte kullanılan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyada yaşanan krizler büyük oranda etkin olmayan mali yapılardan ve istikrarsız bir iktisadi yönetimden kaynaklanmaktadır. Krizlere dayanıklı bir yapının ortaya çıkarılması ise mali

yönetimin güçlendirilerek kurumların koordinasyon ve yönetim kapasitelerinin artırılmasına bağlıdır. Etkinlik, hem yönetimde hem de yönetimin denetiminde kilit kavram haline gelmiştir ve hedeflerin başarılması yani sonuçla ilgilidir (Akyel ve Köse, 2010: 10). Verimlilik ise bir işi mümkün olan en az girdi (insan gücü, mali kaynak, makine-teçhizat, zaman) kullanarak, en kısa zaman içerisinde başarmaktır (Özer, 2017: 28).

Ülkelerin kamu yönetimleri, çeşitli faktörleri başat unsur olarak görüp reform yapma süreçlerinde piyasa ve sivil toplumla yetkilerini paylaşmayı öncelik olarak görmüşlerdir. Katılım ve çoklu aktörler arasında oluşan bu etkileşimle de yönetimde etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Bir başka söylemle kamuyu güçlü kılan şey, elindeki yetki ve kaynakların genişliği değil, bu yetki ve kaynakları kullandığı aktörleri etkin bir şekilde koordine etmesi ve denetlemesi olduğu farkına varılmıştır. Bu dönemlerde teorik gelişmelere paralel olarak, anayasalarda kamu otoritesinin ve parasının etkin ve verimli kullanılması ilkesi daha çok yer edinmeye başlamıştır. Aynı zamanda çağdaş yönetim okullarının düşüncelerinde de belirgin bir şekilde etkinlik ve verimlilik kavramlarına önem atfedilmiştir (Bazelay, 1996, Aktaran: Akyel ve Köse, 2010: 12).

4. Şeffaflık

Reformlara eşlik eden ilkelerden biri de şeffaflıktır. Özellikle bu ilkeler içerisinde hesap verebilirlikle birlikte ilişkili olan bir kavram olarak nitelendirilebilir. Yönetimde saydamlığın temelini, herkesin ihtiyaç duyduğu bilgiye ulaşılabilmesi oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin ve yönetim mekanizmalarının uzun yıllar boyunca kapalı bir sistem anlayışı içerisinde olması, ihtiyaç duyulan bilgilere istenilen biçimde ulaşamaması bu ilkeye olan ihtiyacı doğurmuştur (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 24).

Avrupa ülkeleri söz konusu ihtiyacı karşılamak ve bu ilke düzeyinde politikalar yapmak üzere çeşitli çalışmalar gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda Avrupa Kamu Yönetim İlkelerini açıklayan 27 nolu SIGMA Raporunda da üzerinde durulan konulardan biri şeffaflıktır. Ülkeler kamu yönetimlerinde yapacakları reformlarda ister anayasayla olsun ister kanunlarla olsun şeffaflık ilkesini hayata geçirmek istemektedirler. Çünkü bu durum, kamu otoritelerinin vatandaşa karşı bir ikramı olmaktan ziyade, yerine getirmek zorunda oldukları bir görevdir. Demokratik

ülkelerde devletin şeffaf ve açık olmasının bir gereği olarak plan, program ve icraatlarıyla ilgili bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde vatandaşa sunma zorunluluğu vardır. Kamusal kaynakların nasıl ve hangi amaçlara yönelik kullanıldığı ve bu kullanımın sonuçları konusunda vatandaşlara gerekli bilgilerin sunulması şeffaflık sayesinde sağlanacak bir durumdur. Bu kavramların uygulanabilirliği ile yöneten ile yönetilen arasında güven daha da artacaktır (Kalkan ve Alpaslan, 2009: 27).

5. Kalite

Kalite, bir mal veya hizmetin alıcının beklenti ve ihtiyaçlarını karşılayabilme yeteneği şeklinde ifade edilebilir. Öyle ki üretilen mal veya hizmetin üretiminden sunumuna kadar olan süreçlerin tamamında geniş kitlelerin beğenisini karşılaması gerekmektedir. Kamusal alanlarda bu durum hizmetler açısından değerlendirilmektedir. Hizmetlerin üretilmesinden kamu otoritelerince sunumuna kadar olan süreçte vatandaşların ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılamak önem arz etmektedir. Çünkü bu durum yerel düzeyde yaşayanların yaşam koşullarını hem olumlu etkileyecek hem de merkezi veya yerel siyasi otoritelerin oy potansiyelini artıracaktır. Yani yönetimde kalite, kamusal hizmetlerin üretilmesi ve sunulmasında vatandaşların beklenti ve ihtiyaçlarını karşılamada hangi oranda yeterli olduğudur.

1950’li yıllardan itibaren yönetim alanında ortaya çıkan yeni görüşler neticesinde Taylorizm ve Fordizm giderek yerini Amerikalı ve Japon bilim insanlarının katkıları ile Toplam Kalite Yönetimi adı verilen yeni bir yönetim felsefesine bırakmıştır. Toplam Kalite Yönetimi ile amaçlanan, organizasyonlarda “kalitenin” artırılması ve bu kalitenin devam ettirilmesidir (Canaktan, 2017: 3).

Kalite tatminini hedef alan, örgüt kültürü ve çevresi ile yakından ilgilenen Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımı, katı hiyerarşiyi öngören piramitsel bürokrasilerin gözünde yatan tek liderlik noktasına bağlı, merkeziyetçi, dikey iletişimin egemen olduğu kuvvetli güç yapılarının aksine, müşteri talepleri ile tatminine öncelik veren, ürün ve hizmetin sürekli iyileştirilmesine çalışan, geleceğe ilişkin hedefleri olan, adem-i merkeziyetçi, katılımcı, iletişimin yatay olduğu, talep ve çevrede meydana gelebilecek değişimlere uyum sağlayabilecek esnek bir yapılanmayı öngörmektedir (Tosun ve Tosun, 2004, Aktaran: Aykaç ve Özer, 2006: 175).

2.3. TÜRKİYE’DE PLANLI DÖNEM ÖNCESİ YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

Türkiye’nin batıya ve yenilikçi dünyaya yönelik olan vizyonu Cumhuriyetin kuruluşun ilk yıllarından itibaren genişlemeye devam etmiştir. Bu vizyon çerçevesinde Planlı Dönem öncesinde kamu yönetimi alanında bir dizi çalışma gerçekleştirilmiştir. Neumark Raporu, Barker Raprou, Martin-Cush Raporu, Hines Raporu ve bunlar gibi birçok rapor bu çalışmalara örnek teşkil etmektedir.

2.2.3. Neumark Raporu

Türkiye’de planlı dönem öncesi yapılan kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında ortaya çıkmış olan birçok rapor bulunmaktadır. Literatürde bu durum yerli ve yabancı uzman raporları olarak ikiye ayrılmış durumdadır. Yerli uzman raporları Devlet Memurları Ücret Rejimi Islahı Hakkında Rapor ve Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor olarak belirtilirken, yabancı uzman raporları Hines, Neumark, Thornburg, Barker, Martin ve Cush, Leimgruber, Gıyas Akdeniz, Maurice Challioux-Dantel Raporu şeklinde gösterilebilir. Bu raporlar detaylı olarak aşağıda incelenecektir.

Cumhuriyet dönemi içerisinde merkezi düzeyde yapılan ve günümüze kadar ulaşabilen en eski rapor İstanbul Üniversitesi’nde profesörlük yapmış olan F.Neumark’ın 1949 yılında Başbakanlığa sunduğu “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esasları Hakkında Rapor” adını taşıyan çalışmadır (Orhan, 2006: 74).

Neumark Raporu’nda reformun gerekçelerine değinilmiştir. Bu gerekçeler arasında çalışanların niteliksizliği, örgütlenmede yaşanan sorunlar, dağılımda yaşanan yetersizlikler, mevzuatta ve denetim sisteminde bulunan yanlışlıklar yer almıştır (Haktankaçmaz, 2009: 85). Raporun birinci bölümünde olumsuzluklar sayılmış ve idari bir reorganizasyonun gerekliliği üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde; bu reorganizasyonun gerçekleştirilmesi için bir teşkilat kurulmasını zorunluluğu ifade edilmiş bakanlıkların bünyesinde teşkilatların oluşturulması ve bu konuda Maliye Bakanlığı’na ayrıca yetkiler verilmesi gündeme getirilmiştir. Üçüncü bölümde önemli bir adım atılmış ve bir ilk olarak sorunların tespit edilmesi ve bu sorunların çözümü için alınacak tedbirleri halka açmak üzere Başbakanlığa bağlı bir kurum kurulması

gerektiği ifade edilmiştir. Dördüncü bölümde personelin nitelikleri ve kalitesi, kamuda çalışan memur sayısı, yönetimde önemli yer tutacak ilkeler, ücret işlemleri yer almaktadır. Memur fazlalığının giderilmesi için bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, dünyadaki teknolojik gelişmelerin takip edilip büroda değişimlere uyum sağlayacak makinelerin kullanımı önerilmiştir. Beşinci bölümde 2. Dünya Savaşı bittikten sonra uygulanan enflasyonist politikaların ücret rejimindeki tahribatlarını gidermek için barem sisteminde bir değişiklik yapılarak yatay ve dikey ilerleme sistemine geçilmesi istenmektedir. Altıncı bölümde işten çıkartılacak memurlar hakkında hangi işlemler yapılacağı ve ne tür tedbirler alınacağı hakkında fikirler yer alırken, yedinci ve son bölümde meclis çalışmalarının ıslah edilmesi, daha iyi bir denetim mekanizması sağlanması, idari işlem ve usullerin en basit şekline indirgenmesi üzerinde durulmuştur (Seydioğlu, 2011: 20).

Tablo 1. Neumark Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Kaya, 2016: 169, 170)

| Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar | Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri |
|--|--|
| Şeffaflık | Halkın kamusal sorunlar ve çözümler hakkında bilgilendirilmesi için bir enformasyon dairesi açılmalıdır. |
| Personel Rejimi; memur sayısının kurumlar arasında dengesiz dağılımı | Memur sayısı azaltılmalı, kurumlar arası dengeli dağılım sağlanmalı ve memurların nitelikleri artırılmalıdır. |
| Merkeziyetçilik | Aşırı merkeziyetçi yapının yumuşatılması lazım |
| Bürokrasi ve katı kuralcılık | Kanunlar yeniden ele alınarak kurallar daha basit hale getirilmelidir. |
| Denetim | Teftiş kurulu raporlarına gerekli önem verilmeli, müfettişlerin niteliği artırılmalı ve denetim yapan birimler arasında koordinasyon giderilmelidir. |
| Bazı bakanlıkların ve onların alt birimlerinin çokluğu | Bakanlıkların sayıları azaltılmalı ve bu yolla onların bazı alt birimleri birleştirilmelidir. |
| Liyakat | Liyakate gerekli önem verilmeli, işe alma ve yükselmede merkezi sınavlar esas alınmalıdır |

2.3.2. Barker Raporu

Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir kurul tarafından yapılan araştırma ve bu araştırmanın neticeleri düzenlenmiş ve 1951 yılında kitap haline getirilmiştir. Rapor 1949 yılında kurul başkanı James M.Barker adına düzenlenmiş ve “Barker Raporu” adı verilmiştir. Raporda Türkiye’de iktisadi kalkınmayı ileri boyutlara taşıyacak tavsiyeler, geniş yer tutmaktadır (Yetim,1988: 42).

Barker Raporu’nda Türkiye’nin kamu yönetimi detaylı bir şekilde incelenmiş ve merkeziyetçi devlet yapısı üzerinde durulmuştur. Bir an önce yerleşmeye gidilmesine ve merkezin bazı yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesine vurgu yapmıştır (Güreler, 2011: 22). Bununla sınırlı kalmayıp personel sorunlarına da değinilmiş; personel ücretleri, sınıflandırma, işe alma, emeklilik, yapılan işlerin ve görevlerin tanımlanması, terfide izlenmesi gereken usuller konusunda tavsiyelerde bulunmuştur (Orhan, 2006: 74).

Raporun kamu bürokrasini içeren önerileri ise özetle (Seydioğlu, 2002: 19):

- Hükümet, Türk ve yabancı uzmanlardan yardım alarak ve bürokrasideki örgütlenmeyi her yönüyle araştırarak bir komisyon kurmalıdır.
- Yetki devri yapılarak sorumlulukların paylaşımı yoluna gidilmelidir.
- Yerel otoritelerin ve illerin sorumlulukları artırılmalıdır.
- Devlet dairelerinin personel politikalarını ve uygulama alanlarını incelemek ve bir çatı altında toplamak amacıyla Merkezi Personel Dairesi kurulmalıdır.
- Teknik hizmetler daha aktif kullanılmalıdır.
- İşletme ve kamu yönetimi sahalarında üniversiteler ve kamu kuruluşlarında eğitim verilmelidir.

Tablo 2. Barker Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Kaya, 2016: 171)

| Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar | Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri |
|------------------------------------|---|
| İdarenin aşırı merkeziyetçi yapısı | Devlet otoritesinin aşırı merkezi geleneğinin önüne geçilmeli, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetkiler yeniden ele alınmalı ve yerel yönetimlere daha fazla yetki tanınmalıdır |
| Personel Sistemdeki bozukluklar | Personel rejimi sisteminin gözden geçirilmesi gerekmekte ve ücretler iyileştirilmelidir |
| İhtiyaçtan fazla memur alınması | İhtiyaca uygun memur alımının yapılması gerekmektedir |
| Örgütlenme eksikliği | Merkezi bir personel dairesi kurulmalı ve kamu yönetimi kürsülerinin kurulması sağlanmalıdır |
| Eğitim konusu | Hizmet içi eğitime gerekli önemin verilmelidir |
| Yerel yönetimlerin güçsüz olmaları | Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında yetki ve sorumlulukları artırılmalıdır |
| Liyakat unsuru | İşe almada liyakat ilkesine önem verilmeli, yetersiz kişilerin işe alınması engellenmelidir ve terfi yapılırken kıdemden ziyade liyakat ön plana çıkarılmalıdır |

2.3.3. Martin-Cush Raporu

Martin-Cush Raporu 1951 yılında James W.Martin ve Frunk C.E.Cush tarafından hazırlanıp Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Maliye Bakanlığı'nın teşkilatında yaşanan sorunlar, yanlış uygulanan metotlar ve personel sorunlarına değinilmiştir(Orhan, 2006: 75). Raporda Barker Raporu'nda da olduğu gibi merkezi bir personel dairesi kurulması üzerinde durulmuştur. Ancak bu teklif 1960 yılına kadar gerçekleştirilememiştir. Raporda karşılaşılan görüşler ise (Seydioğlu, 2002: 21);

- Üst kademe yöneticileri rutin işlerden kurtarılmalı ve dairelerin faaliyetlerin planlanması işleriyle ilgilenmeleri sağlanmalıdır.

- Dairelerde kullanılan çalışma metotları daha ileri düzeye çıkartılmalıdır.
- Yönetime sevk ve idare ilkeleri tamamen yerleştirilmeli, sınıflandırma yöntemi kullanılmalı ve yetenekli kişilerin devlet içinde yer alabilmeleri için işe alma yöntemleri güncellenmelidir.

Tablo 3. Martin-Cush Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Kaya, 2016: 172)

| Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar | Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri |
|---------------------------------------|---|
| Personel sistemi | Personel politikası gözden geçirilmeli ve gerekli değişiklikler acilen yapılmalıdır, sınıflandırma esnek hale getirilmeli ve adaletli bir maaş sistemi hâkim kılınmalıdır |
| İdari yapıda aşırı merkeziyetçilik | Merkeziyetçi yönetim yapısının değiştirilmesi gerekmektedir |
| Liyakat | Memurların niteliği yükseltilmeli, işe almada merkezi sınav sistemi kurulmalı, liyakat sistemine tam anlamıyla sadık kalınmalıdır |
| Personel Dairesine duyulan gereksinim | Merkezi bir personel dairesi kurulmalıdır |
| Personel eğitimi eksikliği | Personel eğitimi eksikliği Hizmet içi eğitime önem verilmelidir |

2.2.4. Diğer Çalışmalar

1960 planlı dönem öncesinde yapılmış yukarıda sayılanlar haricinde farklı birçok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalar yine idari alanlarda yenilik sürecini hızlandırmak veya reform niteliği kazandırmak amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar, Hines Raporu (1933), Thornburg Raporu (1949), Leimgruber Raporu (1952), Gıyas Akdeniz Raporu (1952), Maurice Chailloux-Dantel Raporu (1959) ve Baade Raporu (1959)'dur.

Hines Raporu

Walker D. Hines ve arkadaşlarının 1933-1934 yıllarında “Türkiye'nin İktisadi Bakımından Umumi Bir Tetkiki” adlı çalışması 1934 yılında İktisat Vekili Celal Bey'e sunulmuştur. 1932 yılında Türkiye'ye modern idari tekniklerin kazandırılması amacıyla altı kişilik iktisadi danışmanlık kadrosu meclis onayıyla açılmıştır. O dönem

teknik anlamda dört uzman, danışmanlık anlamında da iki ayrı kadro tahsisi yapılmıştır. İktisadi danışman görevine herhangi biri seçilmediyse de, İktisadi Uzman görevine ABD’li Waker D. Hines getirilmiştir. Uluslararası iktisat ve tahkim konularında uzman olan Hines bir buçuk yıl kadar Türkiye’de gözlem yapmıştır (Kara, 2006: 151).

1935 yılında Ankara’da, Öğretmen Basımevi tarafından basılan Hines Raporu’nda şeker ithalat yasağının halka yükü anlatılmakta ve Hollanda’da şeker fiyatının 7-9 kuruş arasında iken, Türkiye’de 26-29 kuruş arasında satıldığı ve bunun üzerine de vergi eklendiği belirtilmiş, sonuç olarak da o dönem sayısı iki olan şeker fabrikasının %33 kar elde ettiği dikkat çekmiştir. Ayrıca sanayi ve tezgâh imalatının ilkel yöntemlerle yapıldığı, seri bir üretimin bulunmayışının ekonomiyi etkilemesi ve bunun dışında orman kaynaklarının bilgisizce kullanılması nedeniyle verimin düşük olmasından bahsedilmiştir (Yenal, 2003: 22).

Hines Raporu, ekonomik kalkınmada devletin vazgeçilmez rolü olduğunu belirtmekle birlikte yukarıda sayılan eksikliklerin giderilmesine ilişkin yumuşak bir kamu girişimciliği önermiş ancak planlı bir kamu rejiminden ziyade liberal denebilecek bir kamu örgütlenmesini savunmuştur. Ancak o dönem bu öneriye karşı çıkmış ve çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. Ayrıca söz konusu raporun Türkiye’nin kalkınması için endüstriyel (sınai) bir öneri veya vurgu yapmamış olması Hines Raporu’nun dikkate alınmamasının nedeni olmuştur (Kara, 006: 152).

Thornburg Raporu

II. Dünya savaşından sonra uluslararası güç yapısında ortaya çıkan değişimlerden en çok etkilenen ülkelerden biri de kuşkusuz Türkiye olmuştur. Savaş sonrası dönemde ittifak arayışı içerisinde belirli bir dönem geçiren Türkiye’deki yöneticiler, 1947’de makine ve teçhizat yardımına ihtiyaç duymalarından dolayı Marshall Planı’na dâhil olmak istemiş ve bu plandan 615 milyon dolarlık bir yardım talebinde bulunmuşlardır. Bu kapsamda ortaya Thornburg Raporu çıkmıştır (Kara, 2006:153).

Amerika’da bir şirkette yöneticilik yapan Max Veston Thornburg tarafından 1949-1950 yıllarında hazırlanmış olan raporlar, esas olarak Türkiye’nin ekonomik durumunu ortaya koymaktadır. Bu raporlardan ilki “Türkiye Nasıl Yükselir?”, ikincisi ise “Türkiye’nin Ekonomik Durumunun Tenkidi” başlıklarını taşımaktadırlar. Bu raporlarda bahse konu olan olgular özellikle nitelikli uzman ve danışmanlara olan

ihtiyaçlardır. Türkiye’de mali disiplin yetersizliğinin neden olduğu ekonomik verimsizlik ayrıca iyi yönetilemeyen bir ekonominin de ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Thornburg’a göre iyi yetişmiş, yetenekli ve nitelikli yöneticiler ve uzman personelin sağlanması için liyakat ilkesine önem verilmeli, ücret politikası da bunu geliştirebilecek düzeyde olmalıdır (şaylan, 2000: 109).

Tablo 4. Thornburg Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve üzüm nerileri (Kaya, 2016: 173-174)

| Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar | Rapordaki Başlıca zm nerileri |
|---|--|
| Liyakat | Yetenekli yöneticilerin yetiştirilmesi için liyakat unsuruna önem verilmelidir |
| Yönetimde verimsizlik | Yönetimde bozukluk olduğu için ekonomide verimsizlik baş göstermekte, bunun için yönetimdeki bozukluklar düzeltilmelidir |
| Nitelikli yöneticilerin olmaması, uzman Eksikliği | Biran evvel yetenekli ve uzman yöneticilerin yetiştirilmesi gerekmektedir |
| cretlerin düşüklüğü | cret sistemi yeniden ele alınmalıdır |
| Bürokratik yapı | Bürokrasi eleştirilmiştir |

Leimgruber Raporu

Hükümetin isteği zerine İsviçreli profesör 1951 yılında örgüt ve personel konularını kapsayan bir inceleme yapmış ve 1952 yılında bu raporu hükümete sunmuştur (Haktankaçmaz, 2009: 87). Raporda; cret sistemi, çalışma saatleri, merkezi bir personel dairesi kurulması ve memur sayısının azaltılarak ağdaş bir sistemin gerekliliği üzerinde durulmuştur(Orhan, 2006: 75). Personelin hukuki statülerinden de bahsedilmiştir (Yetim, 1988: 45).

Gıyas Akdeniz Raporu

Leimgruber Raporunun yayınlandığı 1952 yılında ayrıca Gıyas Akdeniz Raporu da yayınlanmıştır. Ankara niversitesi profesörlerinden olan Ahmet Gıyasettin Akdeniz tarafından hazırlanmış olan bu rapor “Devlet Memurlarının cret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor” başlığını taşımaktadır. Burada üzerinde durulan konu bir ücret reformunun gerçekleştirilmesidir. Yapılacak reform ile birlikte alt düzeylerde asgari

geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında olan uyum, denge sağlayan bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurularak taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Şaylan, 2000: 110-111).

Maurice Chailloux-Dantel Raporu

TODAİE'de Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir süre görev yapan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel'in başkanlığını yaptığı bir heyet tarafından Türkiye'de devlet memuriyeti, Devlet Personel Reformu ve Devlet Personel Kanunu Projesi konularında çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar 1959 yılında bir rapor haline getirilerek yayınlanmıştır (Kaya, 2006: 158).

Maurice Chailloux-Dantel Raporu, Neumark Raporu'na benzemektedir. Ancak Neumark'tan farklı olarak, devlet kademesinde çalışanların mesleki niteliklerini etkileyen unsurlar üzerinde durulmuştur. Buna bağlı olarak, devlet memuriyetinde çalışan kişilerin mesleki açıdan yetiştirmeleri için herhangi bir önlem bulunmadığı dile getirilmiştir. Özellikle orta kademe diye nitelendirilebilecek memurlar için bu çok önemli bir problem olarak görülmüştür. Raporda ayrıca, yürürlükteki mevzuatın, cumhuriyetin ilk yıllarında devlet memuriyeti statüsünü tarif etmekte olan 1926 tarihinde çıkarılmış yasaya göre mesleki eğitimi daha az savunduğu ortaya konmuştur. Buna göre meslek teminatları yavaş yavaş kemirilmiş, ast-üst ilişkilerinde bu teminatı sağlaması gereken yetki ve sorumluluk ölçsüzlüğü meydana gelmiştir. Terfi sistemi ise şahsi mertebe sistemine bağlı olarak gelişmiştir. Hukuki statünün düzenlenmesi ile işe başlamak gereğini belirten söz konusu rapora göre, maaş ve ücretler, fiyat değişimlerine göre zamanında ayarlanmamakta bunun sonucunda da memurların satın alma güçlerinin daha da azaldığı belirtilmektedir (Şaylan, 2000: 111)

F.Baade Raporu

Bu raporda tarım alanlarının ıslahı ve sulama konularına değinilmiştir. Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım uzmanları tarafından hazırlanmış olan raporda dolaylı olarak personel sorunlarına da değinilmiştir(Orhan, 2007: 76).

Bütün bu çalışmalar yanında yönetimde reform açısından planlı döneme geçmeden atılan önemli adımlardan birisi de Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulması olmuştur.

Tablo 5. Planlı Dönem Öncesi Dönem Raporları (Avaner, 2004: 1)

| PLANLI DÖNEM ÖNCESİ | | | | | | | |
|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-----------------------|---|--------------------------------|------|
| YABANCI UZMAN RAPORLARI | | | | YERLİ UZMAN RAPORLARI | | | |
| Rapor Adı | Rapor Yazarı | Yazarın Kurumu | Yılı | Rapor Adı | Rapor Yazarı | Y. Kurumu | Yılı |
| 1 | Hines Raporu | Walker D.Hines ve Arkadaşları | Ekonomi Bakanlığı İktisadi Uzman | 1933-1934 | Devlet Memurları Ücret Rejimini İslahı Hakkında Rapor | Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu | 1951 |
| 2 | Neumark Raporu | Fritz Neumark | İstanbul Üniversitesi | 1949 | | | |
| 3 | Thornburg Raporu | Max Veston Thornburg | American Standart Oil Şirketi | 1949-1950 | Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor | TODAİE | 1958 |
| 4 | Barker Raporu | James Barker | IBRD | 1951 | | | |
| 5 | Martin ve Cush Raporu | James W. Martin ve Frank C.E.Cush | | 1951 | | | |
| 6 | Leimgruber Raporu | Prof. Leimgruber | İsviçre Eski Başbakanı | 1952 | | | |
| 7 | Gıyas Akdeniz Raporu | | Ankara Üniversitesi Profesörü | 1952 | | | |
| 8 | Maurice Chailloux-Dantel Raporu | | TODAİE BM Başmüaviri | 1959 | | | |

1960 öncesi dönemde yukarıda sayılan raporlar hazırlanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren sürekli olarak idari anlamda yenilik ve düzenleme yapma gereği de ortaya konmuştur. Sonuç olarak görülmektedir ki söz konusu raporların en önemli ortak özellikleri personel yönetimindeki sorunların çözüme kavuşturulduktan sonra idare anlamında çözümler olabileceğidir. Öyle ki bazı çalışmalar sadece personel yönetimine yoğunlaşmıştır. Örneğin yedi bölümden oluşan Neumark raporunun dört bölümü tamamen memur sorunu ve bunların çözümüne yöneliktir. Hem bu rapor hem de diğer raporlarda da getirilen öneriler genellikle birbirini tekrarlar nitelikte olmaktadır (Haktankaçmaz, 2009: 91).

Tablo 6. Raporlardaki Memurlarla İlgili Önerilere İlişkin Karşılaştırma Tablosu (Haktankaçmaz, 2009: 91)

| Rapor Adı | Neumark | Barker | Martin Cush | Thornburg | Leimgruber | G.Akdeniz | Chailoux Dantel | Baade | Mook | Fisher | Podol |
|---|---------|--------|-------------|-----------|------------|-----------|-----------------|-------|------|--------|-------|
| Öneriler | | | | | | | | | | | |
| Nitelik yetersiz | X | X | X | X | | | | X | | | X |
| Dağılım dengesiz | X | | | | | | | | | | |
| Sayıca şişkin | X | X | | | X | | | | | X | |
| Terfi sistemi hatalı | X | X | | X | X | | X | | X | X | |
| Ücret yetersiz | X | X | X | X | X | X | X | | | X | |
| Hizmet içi eğitim | X | | X | | | | X | X | X | | |
| Sınıflandırma | | X | X | | | | | | | X | |
| Diğer özlük sorunları (emekli-lik, merkezi sınavla işe alma, çalışma saatleri, vb.) | | | X | X | | | | | | | |
| DPB kurulması | X | X | X | | X | | | | | | |

2.4. TÜRKİYE'DE 1960'DAN GÜNÜMÜZE KADAR YAPILAN YENİDEN DÜZENLEME ÇALIŞMALARI

Kamu yönetimi reform sürecinin sürekli olarak gündemde olduğu Türkiye'de 1960'dan sonra özellikle Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasının ardından yeniden düzenleme çalışmaları hız kazanmıştır. Kamu yönetimini uluslararası boyutta gelişen ve değişen standartlara uygun hale getirmek amacıyla TODAİE ve DPT İşbirliğiyle hazırlanmış Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP),

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Mook Raporu, Podol ve KAYA Raporu gibi bir dizi çalışmalar gerçekleştirilmiştir.

2.4.1. İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinden sonra kamu kurumlarının kurumsallaşması açısından yeni bir süreç başlamıştır. Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin talebi üzerine TODAİE öncülüğünde 10 Şubat 1961 yılında ilgili makamlara verilmek üzere "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" hazırlanmıştır. Bu metinde yapılan değerlendirmeler ve analizler daha sonra MEHTAP(Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) ve KAYA(Kamu Yönetimi Araştırması) Raporlarını oldukça etkilemiş ve esin kaynağı olmuştur (Yayman, 2005: 237).

Raporun giriş kısmında amaçları şu şekilde ifade edilmiştir: "*idari reform ve reorganizasyonunun mahiyeti hakkında realist bir görüşe varılmasına hizmet etmek ve Türkiye'de girişilecek bir idari reformun hangi sahaları içine alabileceği, idari reformu doğuran sebepler, reformun mahiyeti ve kapsamı, idari reform ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma ve reformla ilgili bazı genel düşüncelere varmaktır.*"(Ön Rapor, 1965: 5). Çalışma iki bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde, idari reform ihtiyacını doğuran sebepler, reformun kapsamı ve gerçekleştirilmesini sağlayacak içerikler ve reformla ilgili bazı düşünceler yer almaktadır. İkinci bölümde ise, Türkiye'de yapılan idari reform çalışmaları hakkında bilgi verilmeye çalışılmış, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan idari reformlar gözden geçirilmiş ve idari reform kurumları incelenmiştir.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, idari reform ihtiyacını doğuran sebepleri şu şekilde sıralamıştır (Ön Rapor, 1965: 6):

- Merkezi yönetimin ihtiyaçları ve etki alanı genişlemiş, kaynak kullanımını artmış, personel istihdamı neticesinde kaynakların bir bölümü buraya aktarılmış ve büyük masraflara yol açan çeşitli yönetim mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bu durum ekonomiklik ve verimlilik ilkelerine bağlı olması gerekliliğini ortaya koymaktadır.
- Yönetim alanında ortaya çıkan yeniliklere uyum sağlamak gerekmektedir. Ortaya çıkan her türlü yeniliğe ve mekanizmaya uyum sağlamaya ihtiyaç görülmektedir.

- Ortaya çıkabilecek olası savaş veya ekonomik krizler gibi olağanüstü durumlardan normal dönemlere geçişe kadar olan süreçte sıkıntı yaşamamak için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir. Nitekim İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa gibi ülkelerde idari reform ve reorganizasyon teşebbüsleri özellikle bu durumları takiben ortaya çıkmıştır.
- İktisadi ve sosyal alanlarda büyük yatırımlar yapmak ve bu yatırımları devlet eliyle gerçekleştirmek zorunda olan devletlerin büyük kalkınma hamlelerine ihtiyaçları bulunmaktadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bu durum kaçınılmaz bir gerçek olmuştur.
- Yerel düzeyde yaşayan vatandaşların da halka yakın, bürokrasiden uzak, daha basit ve hızlı işleyen bir idari mekanizması kurulması yolundaki talepleri de idari reforma yol açan nedenlerden biridir.

Görülmektedir ki söz konusu çalışma Türkiye idaresinin sorunlarını ele alan ve yabancı ülkelerde yapılmış çalışmalar ışığında gerçekleştirilmiş bir ön rapor niteliğindedir. İdari reform ve reorganizasyonun anlamı hakkında bir kanıya varılmasını ve Türkiye'de yapılacak idari reform çalışmasının kapsamının nasıl gerçekleştirileceği hususları üzerinde durmaktadır (Yayman, 2008: 220).

2.4.2. Mook Raporu

27 Mayıs dönemi sonrasında personel rejiminde görülen aksaklıkları giderme arayışı söz konusu olmuştur. Bu amaçla OECD ve AID (Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı) ile yapılan anlaşmalar gereğince uzman Van Mook Türkiye'ye gelmiştir. Gerekli incelemeleri gerçekleştiren ve iki kez Türkiye'ye gelip giden Van Mook "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform" isimli raporu Devlet Personel Dairesine sunmuştur. Bu raporda devlet personel rejimi alanında reform yapılması zorunluluğu üzerinde durmuştur. Dört ayrı rapor hazırlayan Van Mook, incelemelerinin birinci kısmında Türkiye'de "Personel Rejimi Hakkında Genel Durum" ve düşünceleri sıralanırken, ikinci kısmında "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Ana Prensipleri ve Gayeleri", üçüncü kısımda Devlet Personel Dairesi başkanı Hasan Şükrü Adal'a personel reformunun durumu hakkında verilen muhtıra ve dördüncü kısımda ise "İdareci Sınıf için Memur Alma ve Yetiştirme" konularını ele alınmıştır.

Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform isimli birinci raporunda mevcut durum şu şekilde ifade edilmektedir (Yayman, 2004: 244):

- Bazı gruplara ve hiyerarşik derecelere verilen kadrolar ve buralarda çalışan memurlar, modern idarenin gerektirdiği düzen ve metot bakımından uzmanlaşmaya ihtiyaç duymaktadır,
- Personel idaresindeki, merkezi yönetim eksikliklerinin olması nedeniyle personel mevzuatlarının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.
- Enflasyonun sürekli olarak artması, memur maaşlarının erimesine neden olmakta, bu da memurların aldığı maaşlardan tatmin olmamalarına ve geçinememelerine sebebiyet vermektedir. Bu nedenle personel maaş sisteminin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.
- Bir taraftan günlük ihtiyaçları karşılamaktan ziyade akademik bir sisteme giden eğitim, diğer taraftan teknolojik eğitimde yeni gelişmelere ayak uydurulamaması kamu hizmetlerinin ihtiyaçları ile yetiştirilmiş eleman arasındaki farkı artırmaktadır.
- Politik ve sosyal etkiler nedeniyle daha yüksek düzeydeki kadrolara liyakat esasına göre terfi ettirilmesi gereken memurlar zaman zaman engellenmektedir.

Söz konusu rapor özellikle personel alma ve memur eğitimi konusuna önem vermiştir. Ayrıca rapor, sorumluluk sahibi güçlü bir yönetici sınıfın eksik ve yönetimin istikrarsız olduğunu vurgulamış, düşük mesaiyi önleyecek tedbirlerin başında ise memur alma sisteminin değiştirilmesi ve düzenlenmesi gereğinin üzerinde durmuştur. Mook bu noktada memur adayları için çeşitli kurslar açılmasını önermiştir. Bunun için de en uygun kurumun TODAİE olabileceği üzerinde durmuştur. Bu nedenle enstitüye “İdare Akademisi” denmesini önermiştir. Mook Raporu’na göre idarecilerin yetiştirme ve tecrübe kazanma aşamasında uzmanlaşması gerekir. Bunun için de aşağıda belirtilen dört ayrı gruba ihtiyaç duyulmaktadır (Aykaç ve Altunok, 2014: 8).

- Genel İdare,
- Mali, İktisadi ve Sosyal İdare,
- Mahalli İl Özel ve Belediye İdareleri,
- Dışişleri Hizmeti.

2.4.3. Podol Raporu

R. Podol Raporu, 1963 yılında “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüz Yıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” adıyla yayınlanmıştır. Türk kamu yönetiminde yöneticilerin belirli bir niteliğinin bulunmayışı, iş başarma eğiliminin zayıflığı, merkeziyetçilik, rütbe ve mevkiye fazla önem verilmesi, iletişimin yetersizliği, teknik yetişkinlik ve yeteneğin görece geri olması, yöneticilik eğitimi alanların sayısının azlığı sorunlarına değinilmiştir. Raporda yöneticiliği etkilemekte olan yedi etki ise aile, mevzuat, beceri eksikliği, eğitim sistemi, iş bulma güçlüğü, iktisadi devlet girişimlerinin yapısının yetersizliği ve belirsizliği, batı değerlerine yönelik olma şeklinde sıralanmıştır (Öktem, 1992: 91).

1961-1965 yılları arasında Devlet Personel Başkanlığı'nda görev yapan Richard Podol, çalışmanın öncelikli hedefinin Türkiye'ye yeni gelen Amerikalı uzmanlara Türk kamu yöneticileri hakkında bilgi vermek olduğunu belirtmiştir. Podol'un çalışmasının özgünlüğü ve diğerlerinden ayrılan yönü ise yöneticiler üzerinden yönetim aygıtını incelemesi olmuştur. Çalışma en genel ifadeyle, Türk kamu yönetiminin özelliklerinden bahsederek, yöneticilerin belirgin niteliklerinin bulunmayışı ve teknik personelin yetersizliği üzerinde durmuştur (Yayman, 2008: 230-231).

Podol hazırlamış olduğu raporda amaçlarını genel ifadeyle; yöneticilere yeni tavırlar, yeni değerler ve fikirler kazandırmak, yönetimin personel ve bütçe gibi bazı uzmanlık alanlarında görevlendirmek amacıyla uzman yetiştirmek, mevcut yönetimi geliştirme amacına yönelmiş olan kurumları desteklemek, yeni fikir ve yöntemlerin öğrenilmesinde öncül durumundan yararlanmak şeklinde sıralamıştır (Aykaç, Altunok: 2014: 12). Sonuç olarak Podol'da, Mook gibi personel rejimi üzerinde durmuş ancak konuya yönetici boyutundan yaklaşmıştır.

2.4.4. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

1960 sonrası dönem içerisinde kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarının ilki ve en geniş kapsamlısı MEHTAP(Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) Projesidir (Tortop vd. , 2005: 162). Söz konusu proje Bakanlar Kurulunca atanmış bir proje yönetim kurulunun denetimi altında, TODAİE, DPT(Devlet Planlama Teşkilatı),

Devlet Personel Dairesi, üniversitelerin ilgili fakülteleri, bakanlıklar ve diğer merkezi kuruluşlar tarafından ortaklaşa yürütülmüştür. Araştırma, Proje Yönetim Kurulu'nun genel sorumluluk ve gözetiminde 39 temsilci ve yardımcılarının da işbirliği yaptığı bir Merkezi Araştırma Grubu tarafından gerçekleştirilmiştir. (Polatoğlu, 2009: 160). MEHTAP Projesi yukarıda sayılan kuruluşların işbirliği ile Nisan 1962'de başlatılıp 1963 yılında tamamlanıp "MEHTAP Raporu" adı altında yayımlanmıştır (Saran, 2004: 148-149).

Yürütülen faaliyetler kapsamında, merkezi kuruluşlar arasındaki işbölümü incelenmiş ve hükümete bu konularda tavsiyeler verilmiştir. Merkezi Araştırma Grubu, yukarıda belirtilmiş olan çerçevede merkezi yönetim kuruluşları arasında var olan işbölümünü incelemiş, sistemin işleyişinde karşılaşılan sorunları belirleyip analiz etmiştir. Araştırma sonucunda merkezi yönetim kuruluşları arasında görev dağılımı; planlama ve eşgüdüm etkinliklerinin verimliliğini artırma; mali denetim ve personel yönetiminin etkililiğinin artırılması, mali denetim ve personel yönetiminin etkililiğini artırma gibi konularda tavsiyeler sunulmuştur (Polatoğlu 2009: 160).

MEHTAP Raporu giriş ile birlikte dokuz bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde araştırmanın amacı, kapsamı ve yönetimi açıklanmaktadır. Söz konusu raporun birinci bölümünde; "Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı" başlığı altında Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, Başbakan Yardımcılıkları, Devlet Bakanlıkları, Başbakanlığa bağlı birimler, idari kuruluşlara ait mevzuatlar, özerk kurumlar, merkezi teşkilatın taşra birimleri, yerel birimlerin kalkınması ve idari yöntemler yer almakta iken ikinci bölümünde; "Ortak Görevler" başlığı altında koordinasyon, istatistik, personel, planlama, denetleme ve teftiş, bilimsel araştırmalar, tetkik kurulları, büro, basın ihtiyaçları ve idareyi geliştirme gibi konular incelenmiştir. Üçüncü bölümde; "Geleneksel Görevler" başlığı altında içişleri, dışişleri ve adalet hizmetleri ele alınmış, dördüncü bölümde; "Mali ve İktisadi Görevler" başlığı altında, su, enerji, gümrük ve tekelleme, mali yönetim, ticaret, sanayi, yakıt ve doğal kaynaklar, bayındırlık ve ulaşım, gıda, tarım, imar, iskân, harita, tapı ve kadastro tanıtma ve turizm hizmetleri incelenmiştir. Beşinci bölümde sağlık ve sosyal görevler üzerinde durulmuş, altıncı bölümde; "Kültürel Görevler" belirtilmiş, yedinci bölümde; "Görevlerdeki Eksiklik ve Eksikliğin Sebepleri", sekizinci bölümde ise; Merkezi Hükümet Teşkilatının temel kuruluşu üzerindeki etkilerine değinilmiştir. Dokuzuncu bölümde ise; "Yapılması

Gereken Başka Araştırmalar” başlı altında, merkezi hükümet teşkilatı içerisinde olmakla birlikte, araştırmanın dışında bırakılmış çeşitli bakanlık ve kurumların kendi bünyesindeki personellerinden oluşturacakları kurullar tarafından incelenmesi, devlet personel yönetimi ve iktisadi devlet teşebbüslerinin daha iyi bir yönetim metoduyla yönetilmesi, merkezi hükümet ile yerel birimler arasındaki görev bölüşümünün yeniden düzenlenmesinin ayrı bir proje olarak ele alınması, tüm bakanlık ve kurumların örgüt ve yönetimlerini gözden geçirmek üzere çeşitli araştırmalar yapılması, yöntem ve sorunların ortak yönleriyle ele alınması tavsiye edilmiştir (Akıncı, 2011: 60).

Tablo 7. MEHTAP Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Kaya, 2016: 175)

| Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar | Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri |
|-----------------------------------|---|
| Personel rejimi meselesi | Personel ücretleri makul seviyeye gelmeli, personele sağlanan sosyal imkânlar iyileştirilmeli, personelin dengeli dağılımı sağlanmalı ve hizmet içi eğitim olmalıdır. |
| Kırtasiyecilik | Aşırı formaliteden uzak durulmalı şayet kuralcılıktan kaçınılırsa idarede verimlilik elde edilmiş olunur |
| Merkeziyetçilik | Merkeziyetçilik anlayışı yumuşatılmalı ve yetki devri sistemi etkin kılınmalıdır. |
| Bürokratik yapı | Bürokrasi anlayışındaki sıkıntılar ortadan kaldırılmalıdır. |
| Denetim | Denetleme işlevi etkin hale getirilmelidir |
| Eşgüdüm | Koordinasyon eksikliği giderilmeli ve organlar arasında bağlantı iyi kurulmalıdır. |
| Mali imkânların yetersizliği | Mevcut kaynaklar daha verimli kullanılmalıdır. |

2.4.5. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kurulacağı belirtilen ve 1971 yılında 7/2527 sayılı karar ile faaliyete geçen İdari Reform Danışma Kurulu (Kesik ve Canpolat, 2011: 72), 12 Mart 1971’de yaşanan gelişmelerden sonra, kamu yönetiminin gelecek dönemlerde istikrarsızlığa ve belirsizliğe mahkum olmaması amacıyla daha önceki

hükümetlerin yaptığı gibi idareyi yeniden düzenleme çabalarını tekrar hayata geçirmek amacıyla oluşturulmuştur (Tortop vd., 2010: 500). Buna göre Danışma Kurulu'nun görevleri Başbakanlığın 15.06.1971 tarih ve 91-34/8308 sayılı kararıyla şu şekilde belirlenmiştir (Coşkun, 2005: 23):

1. İdarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisinin tespit edilmesi,
2. Yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak,
3. Yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini saptamak,
4. O güne kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programına bağlamak,
5. İktisadi Devlet Teşekküllerini yeniden düzenleme çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında uyum sağlamakla görevlendirilmiştir.

İdari Reform Danışma Kurulu fazladan bir çalışma veya araştırma yapmamış o güne dek yapılmış olan rapor ve çalışmaları değerlendirip raporlayarak Başbakanlığa teslim etmiştir. Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yolu ve teşkilatlanmadaki takip edilecek ilkeleri belirlemek için hazırlanmıştır (Kalağan, 2010: 71). Raporda 1970 yılına kadar olan süreç içerisinde idari reform çalışmaları yapıldığı ve bu çalışmalarda çeşitli kurumların görev aldığı ancak, bunların kuruluş ve amaçları ile personel ve örgütsel yapıları ekseninde bu işleri başaracak imkânlarla sahip olmadıkları belirtilmiş ve bu çalışmaların tamamından sorumlu olan bir örgüt bulunmamasının başarıya engel olduğu sonucuna varılmıştır. Bu nedenle idareyi geliştirme çalışmalarını bütün olarak değerlendirecek merkezi bir kuruma veya bir merkeze ve bununla birlikte koordinasyonlu olarak çalışacak birimlerin kurulmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir (Yayman, 2005: 269).

Tablo 8. İdari Reform Danışma Kurulu Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Kaya, 2016: 176)

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

2.4.6. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

1980’li yıllardan itibaren etkisini hissettiren köklü değişimler meydana gelmeye başlamıştır. Özellikle serbest piyasaya yönelik düzenlemeler, serbestleştirme, özelleşme gibi olgularla yönetsel sistemlerin uyumlaştırılması konuları gündeme gelmiştir. Ekonominin her yönüyle liberalleşmesi, yönetim sistemlerinin yeniden düzenlenmesi gibi konularda Türkiye’nin de etkilendiği söylenebilir (Aktel, 2003: 169). Bu noktada Türkiye’nin yapacağı uyum çalışmalarının neler olacağının ve yönetimde yapılması gereken yeni düzenlemelerin neler olduğunun saptanması amacıyla 1988 yılında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başlatılmış, 1991 yılında proje tamamlanmıştır. DPT ve TODAİE ile ortak bir çalışmanın sonucunda KAYA Projesinin temel amacı belirlenmiştir (Gönültaş, 2017: 50).

Projeye göre temel amaç, “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 koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve

sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yönetimlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir” (KAYA Projesi Genel Rapor).

KAYA Projesi'nin öngördüğü amaçlar ve bu amaçlar ekseninde ele alınan konular, oldukça geniş ve çok yönlü bir içeriğe sahiptir. Çünkü bu çalışma, makro düzeyde ve bir bütünlük içerisinde uygulanmış uzun soluklu bir proje özelliğine sahiptir (Akıncı, 2011: 86). Ergun'a göre, KAYA Projesi, yönetim biliminin Türkiye'deki yaklaşık elli yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetimin ulusal amaçlarını uygulamasını sağlayabilecek bir niteliğe sahip, etkili, verimli ve etkin, tasarruf sağlayıcı ve nitelikli hizmet görmesi amacı taşıyan ve idari alanı yeniden düzenlemeyi amaçlayan özelliklere sahiptir (Ergun, 1995, Aktaran: Akıncı, 2011: 86).

KAYA Projesi yukarıda bahsedildiği gibi etkili-verimli-hızlı bir yönetim anlayışının bir örneği olarak idare aygıtını rasyonel bir işleyişe kavuşturmak, kamu yönetiminin çağdaş yönetim sistemlerine uyumunu sağlamak, yönetimin görev ve sorumluluklarında, dağıtımında, personel sisteminde, kaynaklarda ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde var olan sorunları tespit etmek istemiştir. Bu rapor sonucunda MEHTAP Raporuna benzer tavsiyeler ve öneriler getirilmiştir. Çünkü daha önceki raporda önerilen olguların bir kısmının tamamlanamadığı bir kısmının da hiçbir şekilde hayata geçirilemediği gündeme gelmiş ve yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler şu şekilde sıralanmıştır (Yayman, 2008: 249-250):

- Kamu yönetimi sisteminin aksayan yönlerinin tespit edilerek hizmetlerin değişen koşullara göre duyarlı hale getirilmesi,
- Kamu yönetim sistemi içerisinde yer alan kurumların ihtiyaçlarında ve işleyişinde belirlenen iç değişimler,
- Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknolojik nedenlerden dolayı ortaya çıkan sorunlar,
- Sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen ile yönetim arasındaki uyumsuzluklar
- Devletin üstlenmesi gereken idari görev ve sorumluluklar kapsamında yönetim düşüncesinde ortaya çıkan değişimler olarak gösterilmiştir.

Tablo 9. KAYA Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Kaya, 2016: 177-178)

| 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 | Formaliteler 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. |

Planlı dönem dahilinde ortaya konan raporların isimleri, yazarları ve tarihleri bir tablo yardımı ile verilecek olursa;

Tablo 10. Planlı Dönem Raporları (Avaner, 2004: 2)

| PLANLI DÖNEM | | | | | | | | |
|-------------------------|---------------|----------------|---|---------------------|--|----------------|---------------|--|
| YABANCI UZMAN RAPORLARI | | | | | YERLİ UZMAN RAPORLARI | | | |
| Rapor Adı | Rapor Yazarı | Yazarın Kurumu | Yılı | Rapor Adı | Rapor Yazarı | Yazarın Kurumu | Yılı | |
| 1 | Mook Raporu | H.O.Van Mook | OECD | Haziran-Temmuz 1962 | İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor | DPT | 1961 | |
| 2 | Fisher Raporu | John F.Fisher | AİD (Amerikan Yardım Teşkilatı) Kamu Hizmeti Bölümü | Haziran 1962 | MEHTAP | TODAİE | 24 Nisan 1963 | |
| 3 | Podol Raporu | Richard Podol | AİD (Amerikan Yardım Teşkilatı) Yönetim Danışmanı | Haziran 1963 | KAYA | TODAİE | 1991 | |
| 4 | | | | | YERYÖN ¹ | TODAİE-YYAEM | 1998-2002 | |

¹ 1999-2002, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) tarafından yürütülen Araştırma, DPT Yıllık Yatırım Programlarında yer almış ve genel bütçeden finanse edilmiştir. Araştırmanın raporları ayrı ayrı kitap halinde yayımlanmıştır: Yayımlanan raporlar şunlardır: "Belediye Personeli", "Su Yönetimi", "Antalya Su Yönetimi Örnek Olay Çalışması", "Çöp Hizmetleri Yönetimi", "Zabıta Hizmetleri Yönetimi", "Yerel Seçimler", "Yerel Maliye Sistemi" (Avaner, 2004: 4)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİĞİ SAĞLAMA AÇISINDAN SON DÖNEM ÇALIŞMALARI

3.1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ

Yeni Kamu İşletmeciliği konusu detaylı olarak bir önceki bölümde incelendiğinden bu bölümde Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının Türkiye'deki etkileri incelenecektir.

Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra neoliberal politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu neoliberal politikalar doğrultusunda devletin küçültülmesi amacıyla özelleştirme ve regülasyon gibi adımlar atılmıştır. 2000'li yıllardan sonra ise önemli ve kapsamlı yönetsel reformlar yapılmıştır (Lamba, 2014: 136).

Özellikle Avrupa Birliği ile olan ilişkilerde geline aşamalar kapsamında, küresel ve bölgesel dinamiklerin kamu yönetimine olan etkileri ve bunun sonucunda ortaya çıkan yapılanmalar, Türkiye'de yönetimin yapılandırılması hususunu da içine alarak pek çok konuda önemli adımların atılmasını sağlamıştır. Kamu yönetimini sürdürülemez ve aksak hale getiren problemler açısından iç faktörler, dış faktörlerle çakıştığında bu yönde adımlar atılması kaçınılmaz olmuştur. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde ve uluslararası anlamda neoliberal eğilimlerin artması neticesinde, Türkiye'de kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesi ve bunun yanında da daha da demokratikleşmesi sağlanmak istenmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 140).

Yeni Kamu İşletmeciliği, etkin, verimli ve daha demokratik bir yönetimin savunucusu olarak değerlendirilmektedir. Ancak Türk Kamu Yönetimi de, hemen hemen çoğu gelişmekte olan ülkeler gibi, Weberyen bürokrasi modeli üzerine inşa edilmenin ve bu modelin esnetilme imkânı bulunmadan uygulamanın sıkıntılarını yaşamaktadır. Ayrıca günümüzde Türk Kamu Yönetimi merkezîyetçilik, hantallık, kırtasiyecilik, kayırmacılık ve rüşvet gibi birçok olumsuz kavramla birlikte anılırken Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla bu sorunların aşılması için yapılan reformlar söz konusu olmaktadır (Sobacı, 2005: 161).

1980’li yıllarla birlikte siyasal, ekonomik, sosyal içerikli birçok konuda Türkiye’de değişim yaşanmıştır. Ancak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ve neoliberal akımların birleşmesi söz konusu alanlar haricinde yönetsel anlamda da “yapısal uyum” durumunu ortaya koymuştur. Özellikle yasal çerçevede yapılan çalışmalarla, “minimal devlet” modeli ve buna destek olan “düzenleyici devlet” modeline geçiş ve “yerelleşme” konuları gündeme gelmiştir. Bu yaklaşım sadece yönetsel alanda yapılan çalışmaları değil aynı zamanda sermaye alanında yapılan çalışmaları da bir ihtiyaç unsuru olarak görmektedir. Küreselleşme olarak adlandırılan sermayenin bu yeniden yapılandırılma sürecinde kamu yönetiminin toplumsal işlevi değişmiş; toplumun tamamına hizmet sunmayı amaçlayan yapının içerisine “verimlilik” ve “kaliteli hizmet” de girmiştir. Türkiye’de de yine bu akımlara yönelik olarak düzenleme çalışmaları artmış “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” reform paketi ile ilerleme hedeflenmiştir. (Özel, 2008: 245-246).

Verimlilik ve kaliteli hizmet anlayışı Yeni Kamu İşletmeciliği’nin kamu yönetimine bakan tarafıdır. Ancak YKİ sadece bununla kalmaz, bunun haricinde piyasa ve piyasa işlevliliğini canlandırmak da vizyonları arasındadır. Bu yönelimin yanı sıra David Mitrany tarafından geliştirilen ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkin rol alan işlevselcilik de YKİ içerisinde değerlendirilebilir. Mitrany’e göre “işlevselcilik, otoritenin belli bir aktiviteye [kamu hizmetine] bağlanması ve otorite ile belirli bir bölge [yerel yönetim] arasındaki geleneksel bağlantıdan kurtulma girişimidir.” Bir diğer yönelim ise Yeni Kamu İşletmeciliğinin yükselmesiyle ortaya çıkan ve yaygınlık kazanan Tiebout Modeli’dir. Tiebout, tüm kamu hizmetlerin yerel yönetimler tarafından verilerek vatandaşların almak istedikleri hizmetlere göre, istedikleri şehre gidip orada oy vermelerini önermektedir. Bu modelde kamu hizmetleri seçmenin bulunduğu bölgeden ayrılamaması amacıyla daha kaliteli ve etkin verilmek istenir. Bu durumda hem vatandaş memnun olur, hem de yerel yönetim birimi optimal verimlilikle çalışmış olur. Kamu hizmetlerinin sunulmasında YKİ ile ortaya çıkan veya yaygınlaşan bu yeni yönelimler haricinde YKİ’nin yerel yönetimlerde kamu hizmeti sunumunda en önemli etkiler şunlardır (Kurun, 2017: 92-93):

- 1) Hizmette Yerellik (subsidiarite),
- 2) Vatandaş odaklılık ve katılımcılık,
- 3) Alternatif hizmet sunum yöntemlerinin gelişmesi,

- 4) Toplam kalite yönetimi ve e-belediyeçilik,
- 5) Halkla ilişkilere yapılan vurgu

Bütün bu değişim ve dönüşüm süreçleri sonucunda Türk Kamu Yönetiminde yaşanan değişimin temel kavramları olarak yerelleşme, yönetim, özelleştirme ve piyasalaşma ön plana çıkarken, strateji gibi kavramların da kamu yönetimi içine yerleştirildiği görülmektedir. Özelleştirme uygulamaları, müşteri kavramının ön plana çıkarılması, kamu kurumları arasında rekabetin teşvik edilmesi, refah devlet anlayışı yerine tüketici vatandaş taleplerini dikkate alan sözleşmecî devlet anlayışının benimsenmesi, kamu kesimi yerine bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine bireysel tercihlere daha çok ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi uygulamalar, değişimin Türk Kamu Yönetimi'nde gündeme gelen boyutlarını oluşturmaktadır (Kayıkçı, 2007, Halis, 1998, Aktaran: Karcı, 2008: 52).

Bu değişimler Türk Kamu Yönetiminin Yeni Kamu İşletmeciliği kapsamında geliştiğini göstermektedir. Bu bağlamda çok sayıda düzenlemenin içinde kapsam açısından diğerlerine oranla daha köklü değişiklikler ortaya çıkaran Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar, geçmiş dönemlerde yapılan MEHTAP ve KAYA çalışmaları, YKİ'nin temel ilkelerini Türk Kamu Yönetiminde uygulama düzeyine taşımıştır. Başbakanlıkça yayınlanmış olan ve kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çabalarına gerekçe olarak nitelendirilebilecek "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" isimli yayında; çok aktörlülük, sorunları ortaya çıkmadan önlemeye yönelik olma, hedef ve sonuç odaklılık, vatandaş müşteri olarak algılama, katalizör yönetim gibi kavramlar da yerini almıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nda mevcut olan hükümler uygulamada da somutluk kazanmıştır (Karcı, 2008: 53) 5 Nisan 2003 tarihinde kamuoyunun görüş alanına giren Kamu Yönetimi Kanun Tasarısı; tasarı sahiplerinin de beklemedikleri kadar bir direniş görmüştür. Bu direniş sonucunda hükümet tasarıyı hemen hemen her ay değiştirerek korumaya çalışmıştır. Yaz döneminden önce TBMM'ye sunulması öngörülen taslak ancak 2 Kasım 2003'te tekrar basın açıklaması yapıp Bakanlar Kurulu'nun imzasına açıldığı ve TBMM'ye gönderileceği duyurularak gündeme getirilmiştir. 29 Aralık 2003'te tasarı TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı ocak ayında kabul edilmiş, şubat ayında uzun süren genel kurul toplantılarında görüşülmüştür. 2004 Mayıs ayına kadar tasarı

beklemiştir. 15 Temmuz 2004'te tasarı kabul edilmiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu kamu reformlarının “sert çekirdeği” halini almıştır. Sonradan hazırlanan yasaların bu kanuna uygunluğu zorunlu koşulu getirilmiştir. Metnin adı da bu uygulamayı vurgulamak için “temel kanun” olarak konulmuştur. Ancak Türk yasama sisteminde yasalar arasında astlık- üstlük ilişkisi olmadığından dolayı “temel” sözcüğü kaldırılmıştır. 15 Temmuz 2004'te kabul edilen kanunun adı 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”udur (Güler, 2004, 2-4). Yürürlüğe girmemesine rağmen çok tartışılan bir metin olmuştur. Cumhurbaşkanı vetosundan sonra farklı isimlerle yerel yönetimlerde yapılmak istenen değişikliklere parça parça gidilmiştir. Tasarıda, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik, yerindelik sonuca odaklılık sayılmıştır. Yeni Kamu İşletmeciliğinin uygulama alanı bulduğunun göstergesi olan söz konusu ilkelerin yanı sıra kamu kuruluşlarında denetim iç yapısında ve dış denetim yapısında yapılan çalışmalar, stratejik plan-program, performans ölçütleri ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak işlemlerin yapılması ve ayrıca personel sisteminde gerçekleştirilen uygulamalar önemli YKİ örneklerinden ve yansımalarından olmuştur (Karcı, 2008: 53).

Sonuç olarak, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla yerel hizmetlerin sunumunda radikal değişiklikler gerçekleşmiş, geleneksel kamu yönetiminin daha fazla hizmeti daha çok vatandaşa tek tip şekilde şeffaflık, verimlilik ve etkinliğe pek vurgu yapmadan sunması anlayışı ortadan kalkmış, bunun yerine daha yüksek bir nitelikte, vatandaşların isteklerine göre çeşitlenmiş, bölünmüş hizmetleri sadece isteyenlere verimli, şeffaf ve etkin bir şekilde sunmaya odaklanan bir anlayış gelmiştir. Serbest piyasa ekonomisinin rekabetçi eğilimi yerel yönetim hizmetlerinin sunulmasına uygulandığında, bu hizmetlerin de serbest piyasa kapsamında hizmetlerle benzer bir rekabet içinde sunulması sonucunu doğurmuştur. Bunun neticesinde kamu kaynaklarının israfının engellenmesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu süreçte Türkiye’de kamusal hizmetlerin sayısı gittikçe azalmakta, yarı kamusal ve özel hizmetlerin sayısı ise gittikçe artmaktadır. ASKİ, İSKİ, EGO, İETT gibi tüzel kişilikleri bulunan ve özel bütçeleri olan büyük şirketler günümüzde, Yeni Kamu İşletmeciliğinin Türkiye yansımalarına örnektir. Bunun yanı sıra gelişen bilgi teknolojileri sayesinde sosyal medya ve çeşitli iletişim imkânları kamu hizmetlerinin

kalitesini artırmak için kullanılmaktadır. E-belediyecilik gibi hizmetlerle oluşturulan konseptlerin yanında twitter, facebook gibi sosyal medya araçlarıyla vatandaşa daha yakın olma uygulamaları da sürekli gündemdedir (Kurun, 2017: 89-101).

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE ETKİNLİK ARAYIŞLARI

Özellikle son 30 yıl içerisinde dünya genelinde ulusal ve uluslararası ölçekte kamu yönetimi sistemleri önemli değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Bunlar basit birer teknik düzenleme ve iyileştirme çalışması değil, devletin konumunu ve yapısını sorgulayan ve ona göre yeniden düzenlemeye çalışan yaklaşımlar içermektedir. Bu değişim ve dönüşümler kendiliğinden ortaya çıkmamış; öncelikli olarak uluslararası platformlarda artan rekabet, ekonomik kriz ortamları buna zemin hazırlamış, küreselleşme ile ülkeler birbirlerine daha fazla bağımlı hale gelmişler ve dünyanın bir ucundaki ufak krizler bile başka ülkelerde daha büyük yansımalara neden olmuştur. Bilgi ve iletişim teknolojisindeki değişiklikler hızla ilerleme gösterdikçe geleneksel bürokratik anlayışlara dayanan kamu hizmetleri sunum modelleri de yetersiz kalmış, bunun yanında halkın talep ve isteklerinde çağın gerekliliklerine uygun çeşitlenmeler olmuş ve demokratikleşme isteklere artarak gündeme gelmiştir. Yerel veya bölgesel entegrasyonlar da bu gelişmeleri takip etmiş, daha fazla demokratik mevzuatların yapılmasının ve yönetim sistemlerindeki değişikliklerin yolunu açmıştır. Dünya Bankası, IMF, OECD ve AB gibi küresel aktörler bunlara örnek teşkil etmektedir. Bu perspektifle Avrupa Birliği'nin kamu yönetimine bakış açısı; kamu yönetimlerinde reform yapan ülkeler ve Türkiye açısından oldukça önem arz etmektedir (Balcı, 2005: 23-24).

Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki ilişkilerde geline aşama açısından bakılırsa, küresel, bölgesel dinamiklerin kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkmış olan yaklaşım ve yapılanmalar, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere birçok konuda önemli adımların atılmasını zorunlu kılmıştır. Kamu yönetimini işlevsiz hale getiren sorunlar anlamında iç faktörler ve ulusal sınırlar dışında kalan dış faktörlerle çatıştığı anda yenilik çalışmaları kaçınılmaz olmuştur. Bu çerçevede Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türk Kamu Yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesi ile demokratik niteliğinin artması amacıyla çalışmalar yapılmıştır (Ökmen ve Canan, 2009: 140).

Türkiye-AB ilişkilerini takip etmek ve üyelik sürecine ilişkin faaliyetleri koordine etmek amacıyla da 2011 yılında 634 sayılı KHK ile “Avrupa Birliği Bakanlığı” kurulmuştur (Çelik, 2013:150).

SIGMA Programı

Bu değişim sürecinde bahsedilmesi gereken çalışmalardan biri SIGMA (Support For Improvement In Governance and Management) Programıdır. Bu program, Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde yönetim ve yönetimi geliştirmek için destek bağlamında oluşturulmuş, aday ülkelerin özellikle genel yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak amacıyla kullanılan bir mekanizmadır. AB ile OECD'nin ortak girişim ürünü olan bu mekanizma, 1992'de OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğü'ne bağlı olarak kurulmuştur. SIGMA ile AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari kapasitenin oluşturulması, kamu personeli sisteminin, hesap verebilirlik mekanizmasının, kamu hizmetleri sisteminin gelişmesi hedeflenmiştir (Acar ve Sevinç: 2011: 2).

SIGMA Programı'nın 1998'de yayınlamış olduğu “Avrupa Kamu Yönetiminin İlkeleri” (European Principles for Public Administration) isimli raporda yer alan kamu yönetimi ile ilgili ilkeler ise konuyu daha iyi değerlendirebilmek adına önemlidir. Bunlar (OECD, 1998b, Çev. Pelin Kuzey)

1) Güvenirlik ve Öngörülebilirlik: Kamu hizmetinin sunulmasında tesadüfleri ortadan kaldırmakta ve vatandaşlara hukuksal garanti sağlamaktadır. “Hukukun üstünlüğü” ilkesinin tam anlamıyla uygulanması bu ilkelerin gerçekleştirildiğinin bir kanıtı olabilir. Amaç ve araç arasında dengenin tam olarak sağlanması güvenirlik ve öngörülebilirliğin başlıca şartıdır.

2) Açıklık ve Şeffaflık: Açıklık ilkesi yönetimin işlem ve eylemlerinin dışarıdan denetime tabi olmasını gerektirir. Şeffaflık ise, yapılan tüm eylem ve işlemlerin detaylı incelemelerle dış denetimlerde bütün ayrıntılarıyla tam anlamıyla görülebilmesini sağlamaktadır. Bu açılarından, kamu hizmetlerinin sunulmasında temel ilke şeffaflık ve açıklık olmalıdır. İstisnai ve olağandışı durumlarda gizlilik kavramı ortaya konabilir.

3) Hesap Verebilirlik: Bir kişi veya bir kurumun yapmış olduğu çalışmaların sebebini bir başka tarafa açması, hesap verebilirlik olarak adlandırılmaktadır. Bu genel olarak yasal, yönetsel ve yargısal farklı bir kuruma açıklamada bulunmak şeklinde

olmaktadır. Ombudsmanlık kurumunun yapılandırılması, geliştirilmesi, parlamento komitelerine açıklama yapılması, yönetsel kuralların oluşturulup mevcut olanların düzeltilmesi, teftiş mekanizmalarının geliştirilmesi bunlar arasındadır.

4) Etkinlik ve Etkenlik: Kamu hizmetlerinin sunulmasında kaynakların azalmasıyla birlikte etkinlik ve etkenlik kavramları bir kez daha önem kazanmıştır. Etkinlik, yönetsel bir değer olarak kullanılmakta olan kaynaklar ile ulaşılan sonuçlar arasındaki oran olarak tanımlanmaktadır. Etkenlik ise, yasal veya hükümetçe konmuş olan amaçlara erişebilmedeki performansın sürdürülebilirliğini sağlama ile ilgilidir. Hayata geçirilmiş olan proje ve politikaların analiz edilerek değerlendirilmesini ileri sürmektedir. Bazı durumlarda etkinlik ve etkenlik ilkesi ile hukukun üstünlüğü gibi bazı ilkeler uygulamada çelişmektedir. Bunların aşılarak değişik ve çeşitli çözüm yollarının ortaya konması gerekmektedir.

2004 yılından itibaren Türkiye de söz konusu programdan yararlanan ülkeler arasına girmiştir. Bu anlamda yönetsel verimliliğin artırılması, kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerlere, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarının desteklenmesi, kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek mekanizmaları arasında koordinasyonun sağlanmasına katkına bulunulması çerçevesinde SIGMA, Türkiye açısından oldukça önem arz etmektedir. Özellikle Avrupa Kamu Yönetiminin Temel İlkelerine bağlı kalınarak oluşturulan mevzuatlar ve uygulamalar, ilerleyen dönemlerde daha da etkin bir kamu yönetimi sistemi için önemli görülmektedir (Acar ve Sevinç: 2011: 1).

Avrupa Birliği İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgesi

Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri, 1963 de imzalanarak 1964 yılında yürürlük kazanan ortaklık anlaşması kurulduğunu ilan eden Ankara Anlaşması ve 1996 yılında Gümrük Birliği'ne dâhil olunmasıyla devam eden, 1999 yılında Helsinki Zirvesi'yle de adaylık statüsü kazanılan bir süreci ifade etmektedir. Ayrıca 2005 yılında müzakerelerin ve katılım için hazırlıkların başlaması Türkiye açısından önemli ve kritik noktaları ifade etmektedir. Bu süreçlerin birçoğunda Türkiye'nin adaylık ve üyelik hazırlıkları aşamasında yaptığı çalışmaların raporlanması ilerleme raporlarıyla mümkün olmuştur. İlk ilerleme raporu ise 1998 yılında Cardiff Zirvesinde kararlaştırılmış ve bu çerçevede Türkiye'ye ilişkin ilk rapor 4 Kasım 1998 tarihinde hazırlanmıştır (Bulut, 2011: 102-103).

Avrupa Birliği müktesebatının net bir biçimde uygulanması, belirli bir yönetim kapasitesini gerekli kılmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde aday ülke değerlendirmelerinde yönetim kapasitesi etkili bir unsur olmuştur. Ancak bu süreçte Avrupa Birliği, aday ülkelerin yönetim kapasitelerinin değerlendirilmesinde yeni kriterler belirleyerek genel ve yatay yönetim² kapasitesi ile de ilgilenmiştir. Bu önemli unsurların gelişim göstergesi olarak Avrupa Birliği ilerleme raporları takip edilmektedir. Avrupa Komisyonu'nun 1997 yılında yayınladığı aday ülkeler hakkındaki görüşleri ve daha sonraki ilerleme raporlarının ilgili bölümlerine bakıldığında kamu yönetiminin yeterliliği konusunda şu ortak konular öne çıkmaktadır (Özer, 2008: 953-954):

- Objektif ve profesyonel bir kamu yönetiminin geliştirilmesi,
- Kamu Personeli eğitim sisteminin geliştirilmesi,
- Yeterli politika oluşturma ve eşgüdüm kapasitesi,
- Etkili bir hesap verebilirlik sistemi.

Geniş anlamda ilerleme raporları, Avrupa Komisyonu'nun aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeyi, yasama, yürütme, yargı erkleri, sivil toplum, birlik standartları ve ekonomik sektörler temelinde düzenli olarak izlediği metinlerdir. Özel anlamda ise kamu yönetimi çerçevesinde tam olarak AB kuralları olmasa da "Avrupa İdari Alanı" "Avrupa İdari Norm ve Standartları" olarak formüle edilen düzenlemelerin ilgili ülke düzeyinde uygulama ve geçerlilik durumu olarak raporlara yansımalarıdır. Avrupa İdari Alanı ise, ortak Avrupa idari kültürü, ilkeleri ve uygulamaları temelinde gelişen birbirine benzeyen politika tarzı ve temel kamu yönetimi değerlerini teşkil etmektedir. Bu ilkeler, Türk kamu yönetiminde de etkin ve yaygın olarak kullanılmaya başlanan, etkililik, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, hukuka güven, yasal idare, kamu çalışanlarının mesleki bağımsızlığı ve tarafsızlıklarının korunması, maaş, statü ve haklarının objektif normlara bağlanması, öngörülebilir idari karar ve uygulama biçimleri, kamu kaynaklarının yönetim ve denetiminde açıklık ve şeffaflık, idarenin yargısal denetiminde etkililiği sağlamak amacıyla yargı kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi, keyfilikten kaçma, yasal

² AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetim kriterlerinden bir tanesidir. Üyelik öncesi süreçte aday ülkeler için belirleyici bir kriter olmuştur. Profesyonel kamu personeli ve hizmetleri, gelişmiş bir hesap verebilirlik, sistemi, net idari yapılar ve yeterli yatay yönetim işlevleri bu kapasiteye dahildir.

yetkinlik, hukuka uygun-gerekçelendirilmiş idari takdir, ölçülülük, idari eylem ve işlemlerde hakkaniyet, profesyonellik ve etkin kurallar bütününden oluşmaktadır (Akdoğan, 2008, Aktaran: Bulut, 2011: 104-105).

İlerleme raporlarında Türkiye'nin durumu da bu konular üzerinde değerlendirilmiştir. 12-13 Aralık 2002 tarihlerinde özellikle aday ülkeler için önemli kriterleri ifade eden Kopenhag Kriterleri kapsamında ilerlemeler olumlu karşılanmıştır. Kopenhag Zirvesinde, Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesinin gözden geçirilmesi ve bu kapsamda Türkiye'ye sağlanacak mali desteklerin artırılması yönünde yaklaşım kabul edilmiştir. Bu kapsamda 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından Katılım Ortaklığı Belgesi yenilenerek kabul edilmiştir (Özer, 2009: 94).

2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nin "Kamu İdaresinin Güçlendirilmesi" başlığında Avrupa Birliği'ne, kamu yönetimine uyum anlamında öneriler getirilmiştir. Bunlar (Karaca, 2006: 130):

- a) Düzenleyici Kurulların Oluşturulması
- b) Teknolojinin (e-devlet uygulamaları) Yaygınlaştırılması
- c) Kamu Personelinin işe alınması ve görevde yükseltilmesinde liyakatı esas alan yeterlilik ve yarışma sınavlarının uygulanması
- d) Etkin İşleyiş,
 - Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi
 - Merkeziyetçiliğin ve kırtasiyeciliğin azaltılması
 - Yönetimin vatandaşa karşı duyarlılığı
 - Yönetimde şeffaflık ve hesap vermenin arttırılması,
 - Yolsuzlukların ortadan kaldırılmasına yönelik mücadele,
 - Kamu hizmetlerinin standartlarının belirlenmesi ve uygulamada bu standartlara uyulmasını denetleme.

Bu önerilerin Türkiye'de uygulamalara yansımaları özellikle 2005 yılında başlayan müzakerelerin ardından hız kazanmıştır. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi'nden sonra kamu yönetimindeki dönüşüm projeleri AB eksenli olarak bir ivme kazanmıştır. AB'nin belirtilen rolü yukarıda belirtildiği üzere katılım ortaklığı belgelerinde ve

Türkiye hakkında düzenlenen ilerleme raporlarında önemli bir biçimde yer almıştır. Gerek kamu yönetimine ilişkin beklenti ve rol algısındaki değişiklikler gerek Türkiye'nin AB üyeliğine yönelik taahhütler, küresel değişim dalgalarıyla birlikte ülke içinde önemli reformları başlatmıştır. Türk modernleşme tarihinin kamu yönetimi alanı Avrupa Birliği ile büyük bir gelişme göstermiştir (Bulut, 2011: 99).

Yeniden yapılanma amacıyla gerçekleştirilmiş ve yukarıda sayılmış olan mevzuat değişiklikleri ve uygulamalar, Avrupa Birliği perspektifiyle değerlendirilmiş olan kamu yönetimi sistem değişikliği örnekleridir. Bu düzenlemeler YKİ yaklaşımı ve yönetim dinamikleriyle güçlendirilmek istenmiştir. Sadece kamu yönetimi anlayışının merkezi ve taşra teşkilatlarındaki değişiklikler değil aynı zamanda kentli hakları ve yerel demokrasi bağlamında da çeşitli anlayış değişikliklerinin izleri mevcut olmuştur. 1996 tarihinde İstanbul'da gerçekleştirilen HABITAT II Konferansı'nda sunulan Türkiye Raporu'nda ve Eylem Planı'nda bu anlayışın yerleşmeye başladığı görülmektedir. Plan'da amaçsal nitelikli olarak, sürdürülebilirlik, yaşanabilirlik, eşitlik, yönetim gibi ilkeler üzerinde durulmuştur. Bu çalışmalar haricinde yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde artık devletin hakimiyetinin tüm alanlarda değil iş bölümü yapmak üzere kurgulanması gerçeği de önemlidir (Göymen, 2000: 8-9).

Bu yönde atılan adımların kapsayıcılığında, yeni yasal düzenlemeler ve Avrupa Birliği çerçevesinde yapılan çalışmalara temel oluşturulan 15.07.2004 tarihinde çıkarılan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun da önemli bir yer tutmaktadır. Bu tasarıyla, Türkiye'nin 1990 sonrası karşı karşıya kaldığı bir dizi ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel bunalımlar ve krizler ortaya konmuştur. Bu durum da yönetsel alanda yapılması gereken reformların ne denli acil olduğunu gün yüzüne çıkartmıştır (Yılmaz, 2007: 230). Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun 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 getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Bu genel çerçeve içinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyeti, yaklaşım ve yöntemleri ile organizasyon

yapısında köklü değişiklikler öngören bu tasarı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde “iyi yönetim” ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir (Başbakanlık, 2003: 11-66, Aktaran: Yılmaz, 2007: 231-232).

Genel anlamda kamu yönetimi çerçevesinde teşkilatların çalışmaları ve bunun haricinde yönetim politikalarının düzenleme ve yenileme çalışmaları yukarıda sayılan yönlerdeyken yerel yönetimler üzerinde de çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Aslında yapılan çalışmaların tamamı bütünlük arz etse de konunun daha iyi anlaşılması ve yerel yönetimler özelinde ne gibi uygulamaların yapıldığını rahat görebilmek adına ayrıca bahsedilme ihtiyacı hissedilmiştir.

3.2.1. Yerel Yönetimlerdeki Değişiklikler

Türkiye'nin sanayileşmesi, şehirleşmesi ve demokratikleşmesi ile eşgüdümlü olarak yerel yönetimlerin de önemi artmıştır. 1980 yılından sonra sağlanan mali imkânlarla önemli başarılarla imza atan belediyeler, yerel yönetimlerin genel olarak kamu hizmetlerinin sunumundaki payını ve statüsünü artırmanın gerekliliğini ortaya koymuştur. Ağır bir vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun olarak yeniden yapılandırılması öngörülmüştür (Başbakanlık, 2003: 149)

Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Türkiye açısından 1963 tarihinde imzalanıp 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'yla başlayan ve 1999 yılındaki Helsinki Zirvesiyle Adaylık statüsü elde edilen Avrupa Birliği serüveni birçok alanda reform yapmayı ve mevzuat değişikliklerini gerekli kılmıştır. Bu yenilenme çalışmaları çerçevesinde yerel yönetimler de etkilenen önemli alanlardan olmuştur.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler modelinde yerelleşme ve özerkliğin hukuki olarak bir metinde birleştirildiği, tüm üye ve aday ülkelerin uymak zorunda olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye açısından da önemli bir yeri vardır. 1985 yılında imzaya açılan bu belge; yerel kamu hizmetlerin görülmesi sürecine bütün vatandaşların katılma haklarını, özerk bir yerel yönetim düşüncesinin hem otoriteler

hem de vatandaş nezdinde güçlendirilmesini ve yaygınlaştırılmasını ve kentsel haklarla ilgili olan konuları düzenlemektedir (Özer ve Akçakaya, 2014:483).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı on sekiz madde ve üç bölümden oluşmaktadır. Şartın birinci bölümü içerisinde, özerk yerel yönetim kurumunun tanımı yapılmış, dayandığı temel ilkelerin neler olduğu açıklanmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasına, yerel makamların görevleri için gereken idari örgütlenme ve kaynakların yapılanmasında kullanılacak ölçütlerin neler olduğu hususlarına değinilmiştir. Şartın ikinci bölümünde, devletlerin yükümlülüklerinin ve sorumluluklarının neler olduğu konusu ile bunlarla ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Şartın kapsayacağı makamların ve bunların yerel birimlerle olan irtibatlarının hangi boyutta olması konuları yer almıştır. Son bölümde ise uygulama ve yürürlük kuralları belirlenmiştir. Ayrıca şartın imzalanması ve yürürlüğün nasıl olacağı ile son maddesinde çekilme ve bildirim kısımları yer almaktadır (Yaman, 2015: 261).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanmış ve 1992 yılında bazı maddelerine çekince konularak onaylanmıştır. Böylelikle yerel özerklik ilkesi, ilk defa somut bir biçimde uluslararası bir sözleşme ile dünya genelinde ve Türkiye’de geçerlilik kazanmıştır. Bahsedildiği üzere Türkiye’de bazı maddelere çekince konulsa da, katıldığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimlerin haklarının sağlanmasında temel bir güvence metni olmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014: 489).

Şart’ın imzalanması ve Türkiye’nin de taraf olmasıyla birlikte Türk Kamu Yönetiminde ve buna bağlı olarak yerel yönetimlerde düzenleme çalışmaları hızlı bir biçimde artmıştır. Özellikle Avrupa Birliği müktesebatlarını yakalamaya çalışan ve mevzuatlarını buna göre ayarlamaya çalışan yönetsel kurumlar, 1999 yılında adaylık statüsünün kazanılmasıyla Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler, Ulusal Program, Katılım Ortaklığı Belgesi, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve programla şekillenmeye başlamıştır. Bu metinlerde yerel yönetimlerle ilgili olarak kamu yatırım bütçesinin paylarının artırılması, personel istihdamı, bölgesel politikaların işlevselliğinin artırılması, ekonomik ve sosyal gelişimlerine destek olunması gibi tavsiyeler yer almıştır (Kalko, 2010: 119-121).

2002 yılından itibaren yerel yönetimler anlamında yapılan çalışmalar hız kazanmıştır. 1980'lerin başında Özal hükümetinin başlattığı serbest ekonomi, yeni liberalizm ve küçültülmeye çalışılan devlet düşüncesinin devamı niteliğinde artarak devam eden değişiklikler reform niteliğine dönüşmüştür. Bu değişimlerin başında da 2004 yılında tekrar düzenlenen “Büyükşehir Belediye Kanunu” gelmektedir.

3030 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Şehirleşmenin hızlanması, kırsaldan kente olan göçün çoğalması, sanayi ve üretim anlayışının yaygınlaşması ve serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte şehirlerin büyümesi 1980'li yılların kronik bir problemi olarak görülmeye başlanmıştır. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” bahsi geçen problemlerin çözülmesi adına atılmış önemli adımlardan birini teşkil etmektedir.

3030 sayılı kanun ile Türkiye yerel yönetimler literatürüne büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi şeklinde iki yeni terim girmiştir. Bu kanunun akabinde sadece anakentlere özgü üst kademe belediye kurumları için standart belediyecilik dışına kısmen çıkılabilmıştır. Bu yeni birimler yeni bir yerleşim yerinin belediyesi değil, aksine önceden var olan ve belediye kurumuna da sahip olan birkaç yerleşim yerinin bütününe kapsayan bir örgütlenme halini almıştır. Bu sistemin temeli de 1982 anayasasının 127. maddesine dayanmaktadır. Buna göre büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmektedir. Bu kapsamda 3030 sayılı kanun ile Ankara, İstanbul, İzmir’de iki kademeli belediye kurulması öngörülmüştür (Özer ve Akçakaya, 2014: 104-105).

Her kentin kendine özgü farklılıkları olması ve 3030 sayılı kanunun bu farklılıkları göz ardı etmesi aynı zamanda yerel düzeyde yeni bir vesayet denetimine yer vermesi sorunları daha da artırıcı bir özelliğinin olmasına neden olmuştur. Eşgüdüm ve kaynak sorunu, araştırma yetersizliği, yöntem eksikliği ile denetim sorunları da bunlara eklenerek 3030 sayılı kanunun uygulamada problemler çıkarmasına neden olmuştur (Karakılçık, 2013: 77). Sorunların aşılması aynı zamanda Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum amacıyla 2004 yılında 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Kanunun bazı maddelerinin gerekçelerinde bile söz konusu Şart’a uyum konusunda atıflar bulunmaktadır (Kalko, 2010: 139).

Bu kanun demokratikleşme ve yerelleşme açısından oldukça önemli düzenlemeler getirmiştir. Daha önce merkezi yönetime bağlı olarak çalışan imar müdürlüklerinin

büyükşehirlere bağlanması, büyükşehir belediye başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri ve ilçe belediye başkanlarının katılımıyla oluşturulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaştırma Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulması ve Alt Yapı Yatırım Fonu oluşturulması önemli adımlardır. Bunun yanı sıra, büyükşehir belediyesi ile ilçe/ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden ayrıntılı bir biçimde belirlenerek çeşitli teşkilatlarında birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayından vazgeçilerek konunun büyükşehir belediye meclisine bırakılması gibi durumlar 5216 sayılı kanunun yerelleşme ve demokratikleşme açısından önemli bir yeri olduğunu göstermektedir.

6360 sayılı Kanun

2012 yılında kabul edilmiş olan 6360 sayılı kanun, yukarıda sayılan özellikleri kökten değiştirecek adımları atmıştır. Hatta bu yasa Türkiye'deki yerel yönetim sistemini de radikal olarak etkilemiştir. Söz konusu kanun 14 yeni büyükşehir kuran ve 5216 sayılı kanunda değişiklik yapan bir kanun niteliğindedir.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin çoğunluğunun küçük nüfusa sahip olması, küçük nüfuslu köylerin olması, nüfus büyüklüğü ile hizmet etkinliği arasında ve bu hizmeti sunacak birimler arasında yetki karmaşasının olması 6360 sayılı kanunun hazırlanmasını sağlamıştır. Bu nedenler haricinde kentsel alanlardaki idari parçalanmışlıklar, yoğun göçe dayalı kent nüfusunun artması ve bunun sonucunda ortaya çıkan kent planlamasındaki sorunlar, koordinasyon, bütünleşme ve imar planlarında ortaya çıkan sıkıntılar ile çok farklı birimlerce hemen hemen aynı hizmetin gerçekleştirilmesi de bu kanunun hazırlanmasına etki etmiştir (Arıkboğa, 2015: 196).

6360 sayılı kanun otuz ilde büyükşehir kurulmasını öngörmüş ve büyükşehir sisteminin tam olarak bir ille hakim olmasını sağlamıştır. Bu hâkimiyetle birlikte il özel idaresi, belediye ve köy üçlüsüne dayalı sistem, bütünüyle büyükşehirlerin dışındaki diğer 51 ille daraltılmıştır. Tek bir sisteme bağlı olarak geliştirilen bu modelle işlemlerin hızlı bir biçimde gerçekleşmesi, hizmetlerin tek bir elden yönetilmesi, koordinasyon problemlerinin aşılması, halkın katılımcılığının artırılması ve aynı zamanda Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalara olan uyumunun da artırılması sağlanmak istenmiş, ilgili belediyeler daha metropoliten ve daha bölgesel nitelikli bir yapı halini almıştır.

Türkiye’de yapılan yerel yönetim çalışmaları kapsamında yukarıda bahsedilen 5216 sayılı ve 6360 sayılı kanunlar Avrupa Birliği’ne uyum, subsidiarite ve katılımcılık ile demokratikleşme sürecinde önemli ve radikal aşamalar olmuştur. Bunlar haricinde 3360 sayılı kanun yerine getirilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunu ile 1580 sayılı belediye kanunu yerine getirilen 5393 sayılı Belediye Kanunu da Avrupa Birliği ve yerel yönetimlerde reform çalışmaları kapsamında ortaya çıkmıştır.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediye teşkilatı bulunan illerde köy idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır ve mahalle olarak bağlı buldukları ilçelerin belediyelerine katılmışlardır. (Muratoğlu, 2015:77). Bu dönüşümün en büyük etkisi, köy yönetimindeki yapısal değişiklikler üzerinde olmuştur. Köy muhtarının bütçe yapma, gelir elde etme, gibi kuruldıklarından bu yana var olan yetkileri azalırken sorumlulukları da azaltılmıştır (Demirkaya ve Koç, 2017: 125-126).

6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinde köyden mahalleye dönüşen alanlarda alt yapı hizmetleri için belediyelerin bütçelerinin yüzde 10’u, 10 yıl kadar bir süreyle ayırma zorunluluğu getirilmesi; yeni yatırımlar yapabilme olanağının sağlanmasıyla etkin ve verimli hizmet sunumu adına önemli bir adımdır (Parlak, 2013). Ancak diğer bir açıdan; şehir ile sokaklar yönünden uzmanlaşmış ve hizmet sınırı il mülki sınırına kadar genişlemiş olan büyükşehir belediyelerinin araç ve personellerinin dağ köylerde hizmet vermesinin zor olacağı da olumsuz görüşler arasında yer almaktadır. Eski köy yeni mahalle halkının neye ihtiyaç duyduğuna onlarca kilometre uzakta bulunan belediye meclisi karar verecek ve halkın bu ihtiyaçlarını belediye kendi personel ve araçlarını kullanarak yapmaya çalışacaktır. Bu etkin hizmet sunumuna engel teşkil etmektedir. Çünkü bu uygulama alt yapı maliyetlerini artıracak ve bazı durumlarda israfa yol açacaktır (Genç, 2014: 8).

5302 Sayılı Kanun

Yeniden yapılanma tartışmaları ekseninde incelenecek alanlardan birisi de İl Özel İdareleridir. İlk olarak 1864 yılında Vilayet Nizamnamesi ile ihdas edilen ve Tuna Vilayeti’nin idaresi için bir yapılanma oluşturulan metin, il özel idarelerinin temelini oluşturmaktadır. Bu tarihten itibaren 1876 Kanunu Esasi’de “yetki genişliği” ve “görevlerin ayrımı” ilkeleri kabul edildikten sonra, söz konusu ilkeler doğrultusunda Danıştay tarafından “Vilayetler Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tarihten sonra 1913 tarihli geçici kanun (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı) ile vilayetlerin

durumu düzenlenmiş, 1949 yılında 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu oluşturulmuş, sonrasında ise 1987’de 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ihdas edilmiştir.

3360 sayılı kanun her ne kadar dönemin koşullarına uygun olarak yapılmış gibi gözükse de değişen yerel yönetim anlayışı ve Türkiye’nin merkeziyetçi vesayetçi tutumu bu kanunun işlerliğini azaltmış ve yerel yönetimler üzerindeki baskıyı oldukça artırmıştır. 3360 sayılı kanunda Vali il genel meclisi gündemini belirler ve rahatlıkla tüm kararlara itiraz edebilir bir haldeydi. Ayrıca İl özel idaresi bütçesinin İçişleri Bakanlığı’nın onayı olmadan yürürlüğe girmesi mümkün değildi. Yasanın 87. Maddesinde “vali il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür” şeklindeki hükmüyle il özel idaresi yönetimi, merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi çalışmaktaydı (Mahmutoğlu, 2007: 33-34). Ayrıca merkezi idarenin, il özel idarenin organları, kararları ve işlemleri üzerinde bazı denetimleri de mevcuttu. Seçimle göreve gelen il genel meclis başkanının atanmış bir vali olması, bu meclisin bütün kararlarının vali tarafından onaylanması zorunluluğu, bütçesinin İçişleri Bakanlığı’na izne tabi olması, borçlanma gibi kararların Bakanlar Kurulu veya İçişleri Bakanlığı tarafından verilebilmesi şeklindeki denetim mekanizmaları il özel idareleri üzerindeki yükü arttırmış ve özerklik açısından problem ortaya çıkarmıştır. Bunlar haricinde personel anlamında da çeşitli sıkıntılar mevcut olmuştur (Sobacı, 2005: 37).

Bu sıkıntıları aşabilmek ve Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu hale gelebilmek adına dönemin koşullarını da göz önünde bulundurarak 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun gereğince Türkiye’de merkez ve yerel ilişkiler bağlamında önemli adımlar atılmıştır. Daha önce merkezin taşra teşkilatı gibi çalışan il özel idareleri daha bağımsız ve işlevsel hale gelerek “il halkının mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri” şeklinde tanımlanmıştır. Küresel ve bölgesel dinamikler incelendiğinde il özel idareleri belediye benzeri birer kuruluş haline dönüşmüş, merkezin taşra teşkilatı algısı yıkılmaya çalışılmıştır (Ökmen, 2008: 72).

5393 Sayılı Kanun

Yerel yönetimlerin demokratik bir ihtiyaç olarak doğduğu ve yörede yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılaması amacıyla oluşturulmuş yapıların en önemlileri

belediyelerdir. Türkiye, yerel yönetimler tarihi içerisinde 1930 yılında oluşturulmuş 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun sıkıntıları ile boğuşan bir görünüm izlemiştir.

1580 sayılı bu yasa da Belediye Meclisi kararlarından bir kısmının; kesin hesap, bütçede değişiklik, personel işlemleri, ödünç alma ve verme, hizmet ücret tarifeleri vb. konularının kesinlik kazanması için en büyük mülki idare amirinin onayına sunulması zorunluluğu bulunmaktaydı. Belediye sınırlarının çizilmesi, değişmesi konusu il genel kurulu veya İçişleri Bakanlığı'nın onayına tabi idi. Belediyenin ihtiyari görevlerini gerçekleştirme amacıyla bütçede sağlanan ödeneğin sonraki yıllarda bir önceki yıla göre daha düşük miktarlara çekilmesi veya bütçe dışı bırakılması ancak İçişleri Bakanlığı'nın izni ile mümkün olabilmekteydi. İlgili yasanın 53. Maddesi gereğince kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanılması veya belirlenmiş yerden farklı bir yerde toplantı yapılması, gecikmeye neden olunması, siyasi konuların görüşülmesi veya siyasi temennilerde bulunulması durumunda Danıştay tarafından belediye meclisi rahatlıkla feshedilebiliyordu. Bunun gibi karar mekanizmalarını doğrudan etkileyecek sıkıntılar haricinde önceden izin koşullarının da ağırlığı dikkat çekmekteydi. Örneğin, belediye bütçesinde yer alan personel giderleri toplam gider bütçesinin %30'unu geçerse İçişleri Bakanlığı'ndan izin almak gerekiyordu. Bununla birlikte idare belediyenin yerine geçerek yaptığı işlemleri söz konusu olmaktaydı. Mülki amirler belediye bütçesinin onaylanması aşamasında, kanun ve tüzüklere aykırı hükümleri düzeltmeye, vergi oranlarını yasal sınırlara indirmeye, belediyenin görevi olmayan konular için konulmuş ödenekleri iptal etmeye, bütçeye konulması zorunlu olmayıp da konulan ödenekleri kaldırmaya yetkiliydiler. 1580 sayılı yasa da valilerin belediye meclislerini toplantıya çağırabilmeleri, meclis toplantılarını 15 güne kadar uzatabilmeleri, idarenin belediye üzerindeki ağır denetimine örnektir. Yasanın 94. Maddesi, Bakanlar Kurulu'nun gerekli gördüğü durumlarda vilayet merkezi olan yerlerin belediye başkanının İçişleri Bakanlığı'nca, vilayet merkezi olmayan yerlerin belediye başkanının ise valilerce görevine son verilmesini mümkün kılmaktaydı (Mahmutoğlu, 2007: 36-40)

Türkiye'nin imza koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'yla birlikte hızlanan süreçte yukarıda bahsedilen sıkıntıların bertaraf edilmesi ve daha kapsamlı bir mevzuatın oluşturularak yerel yönetimlerde demokratikleşme ile merkezden uzaklaşmayı sağlamak adına 2005 yılında 5393 sayılı yasa ihdas edilmiştir. Bu yasanın

hazırlık aşamasında 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Yasası ve Mahalli İdareler yasasını içeren Kamu Yönetimi Reform Tasarısı önemli bir yer tutmaktadır. Uluslararası ilkeler ışığında Türkiye'nin kamu yönetimi yapısının yeniden düzenlenmesi ve AB sistemiyle etkileşmesi amacıyla oluşturulan tasarıların sonucu 5393 sayılı kanunun çıkması sağlanmıştır. Bu yönde yapılan çalışmayla yerleşme mekanizmalarını harekete geçiren bir nitelik kazanılmıştır (Köseçik, 2007: 712-713).

3.2.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

İdarenin haksız eylemlerine karşı hukuk düzeni, birçok önlem almıştır. Dolayısıyla hukuk düzeni içinde daha üst bir idari otoriteye veya idari yargıya başvurma imkânı bulunmaktadır. Ancak bazen bu yöntemler basit ve hızlı bir biçimde işleyememekte uzun süreli ve pahalı olmaktadır. Haklarını aramak isteyenler açısından da oldukça zorlaşan ve karmaşıklaşan durum nedeniyle de yönetim karşısında zayıf bir konumda olduklarını hisseden kişiler, bu yöntemlere başvurmadan kaçınılmaktadır. Yetkililerden yardım istediklerinde; yetkililerin idare kararlarını ve uygulamalarını sorgulamalarının yasal olarak engellenmiş olması nedeniyle yardım edememeleri sonrasında da kişiler bu konuda herhangi bir şey yapılamayacağı kanısına varmaktadır. İşte Ombudsmanlık Kurumu bu nedenlerle yönetsel hatalar karşısında çıkış yolu bulmaya çalışan kişiler için önemli bir kurumdur (Akpınar, 2006:101).

Ombudsmanlık kurumunun ilk örnekleri İslam Toplularına kadar dayandırılmaktadır. Bazı İslam ülkelerinde “Divan-ı Mezalim”, “Muhtesib”, “Şikayetleri İnceleme Kurulu” ismiyle faaliyet gösteren kurumlar da bir nevi ombudsman modeline uygun çalışan kurumlar olmuştur (Picki, 1997, Aktaran: Abdioğlu, 2007: 81). Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, “Kadıûl-Kudat” adıyla da özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmiştir. Bu kişiler, padişah da dâhil, idarenin her türlü işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır (Abdioğlu, 2007: 81).

Ombudsmanlık kurumu, Avrupa’da esasen Osmanlı’da yer alan Ahilik Kurumu’ndan esinlenerek oluşturulmuştur. Ahilik Kurumu’nda liderin seçimi demokratik usulle

yapılmakta, göreve getirilen kişide dürüstlük, liyakat, tarafsız olma gibi vasıflar aranmaktadır. Bağımsız ve tarafsız bir kurum olarak faaliyet gösteren ve aynı zamanda sivil toplum kuruluşu olan Ahilik Teşkilatı, devlet ile vatandaş arasındaki sorunların çözümünde, hakların korunmasında halkın vekilliği görevini yerine getirmiş, halkın gözlemcisi durumuna gelmiştir. Osmanlı'daki Ahilik kurumundan esinlenen İsveç Kralı 12. Şarl (Demirbaş Şarl), ülkesinde kendisinin yokluğunda ortaya çıkan yolsuzlukların önlenmesi amacıyla 1809 yılında ombudsmanlık kurumunu kurdurmuştur. Avrupa ülkelerinde ilk kez İsveç'te 1809 yılında düzenlenen ve bugünkü anlamıyla anayasal bir kurum olarak uygulanmaya başlanılan ombudsmanlık, 1950 yılına kadar İsveç ve Finlandiya'da uygulanmış daha sonraları dünya genelinde yaygınlaşmıştır. Günümüzde 140'ı aşkın ülkede ulus, bölge, şehir, belediye ve sektör bazında uygulanmaktadır (Güler, 2003).

Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumunun İşleyişi

Ombudsmanın önemli özelliğinden biri bağımsız olmasıdır. Bu nedenle de ombudsmanların hükümetler tarafından atanması çok fazla tercih edilmemektedir. Ombudsmanlar genel olarak parlamentolar tarafından seçilmektedir. Ancak istisna durumlarda bulunmaktadır. Örneğin; İngiltere, İrlanda ve Fransa bu yöntemi tercih etmemiştir. İngiltere'de Ombudsman (parlamento komiseri) hükümetin önerisi üzerine, parlamento komiseri ile Avam kamarası arasındaki ilişkileri yürütmekle görevli olan soruşturma kurulu başkanının görüşünün alınmasından sonra kraliçe tarafından atanmaktadır. İrlanda'da ise Ombudsmanın parlamentonun kararından sonra Cumhurbaşkanı tarafından atandığı görülmektedir. Fransa'da Ombudsmanın atanması Cumhurbaşkanının imzasını da içermekte olan Bakanlar Kurulu kararı sonrasında olmaktadır (Tortop, 1998 Aktaran: Akpınar, 2006:104).

Ombudsmanlık kurumu ile devletin kamu hizmetlerini sunarken vatandaş memnuniyetini temel alması önemli bir diğer özelliğidir. Dolayısı ile ombudsmanlık kurumu, kamuda son yıllarda uygulanma çabaları olan ve son yılların moda kavramı Toplam Kalite Yönetimi ve performans değerlendirmesiyle de yakından ilgilidir. Hizmet sunumunda kalitenin artması hizmetin niteliğine göre tek elden verilmesi, vatandaş ile yakın ilişki içinde ve onun görüş ve beklentilerine uygun hizmet sunulması temel öncelikler arasında yer almaktadır. Bu noktada kamuda sunulan hizmetin kalitesinde şeffaflık, hesap verebilirlik, sorumluluk ve adillik aranan

ilklerdir. Yönetişim ilkeleri olarak nitelendirilen bu ilkelerin uygulanmasında ombudsmanlık kurumu son derece etkin ve belirleyici rol oynamaktadır (Abdioğlu, 2007: 85).

Birçok ülkede uygulanan ombudsmanlık denetim sisteminin uygulanmasındaki farklılığın ülkelerin siyasal karakteristik özelliklerinden dolayı olduğu bilinmektedir. Ancak sistemin dört ortak yönünden bahsedilebilir (Kestane, 2006: 133-134)

a. Yürütme Organı Karşısında Bağımsızlık

Ombudsmanın esas itibariyle belirleyici niteliklerinden ilki statüsüdür. Ombudsman, hükümetten bağımsız bir arabulucu konumundadır. Vatandaşlar ile kamu kurumları arasında hakemlik görevini icra etmektedir. Kamu kurumlarının icraatlarının doğru, haklı ve vatandaş yararına uygun olup olmadığını araştırmaktadır. Devletin anayasal, yasal organlarına karşı bağımsız olabilmeleri ombudsmanlara siyasi ve idari sonuçlardan korkmadan gerçeği açıklama ve arama özgürlüğü sağlamaktadır. Ombudsmanların devletin diğer organlarına karşı anayasal bağımsızlığı, politik ve diğer sonuçlardan korkmaksızın gerçeği arama özgürlüğü sağlarken, diğer yandan da ombudsmanın hiçbir baskısıyla karşılaşmaksızın serbestçe çalışabilmesi, herhangi bir beklentiye girerek kendi kendini sınırlandırmamasını sağlamaktadır.

b. Vatandaşlar Tarafından Başvurma

Ombudsman, sadece yönetimin denetlenmesi ile görevli değildir. Aynı zamanda vatandaşların yönetimle de ilişkilerinde yönetime karşı savunmasını da üstlenen bir kurumdur. Vatandaşların haklarının korunmasının bir güvencesidir. Şikâyet hakkı genelde vatandaşlar tarafından kullanılabilir. Bazı ülkeler, kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine de bu hakkı tanımıştır.

c. Eşit ve Adil Değerlendirme

Ombudsmana yapılan şikâyetler, idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgi olarak yapılır. Genel olarak ombudsman, her türlü şikâyetle ilgili dosyaları incelerken adalet ve eşitlik ilkelerini göz önünde bulundurur. Ombudsman ayrıca kendisine gelen konularda, öncelikle yönetiminin davranışının doğru olup olmadığı üzerinde de durur.

d. Yaptırım Yetkisinin Bulunmaması

Ombudsmanın sahip oldukları çok geniş sorgulama ve araştırma yetkilerine rağmen kamusal eleştiri ve ikna dışında baskı kurabilme yetkileri yoktur. Ayrıca, ombudsmanın yargı veya idare üzerinde denetim yetkisi bulunmayıp, yetkisi sadece “araştırma” ile sınırlıdır. Ayrıca, hukuka aykırılık, adaletsizlik ve haksızlığı araştırma, bulma ve çözüm önerme yetkisine sahiptir. Ombudsman idari işlemleri herhangi bir şekilde iptal edemez, idareyi tazminatla cezalandıramaz ve idareye herhangi bir konu üzerine emir veremez. Dolayısıyla, ombudsmanın kararlarını yerine getirmemek, idareyi ve kamu görevlilerini hukuksal veya cezai sorumlulukla karşı karşıya bırakmamaktadır.

Genel olarak çeşitli ülkelerdeki ombudsman kurumu uygulamaları değerlendirildiğinde, ombudsmanlık kurumunun işlevlerini özetleyecek olursak (Büyükcavcı, 2008: 12);

- Ombudsman politik olarak tarafsızdır.
- Kararlarında bağımsızdır.
- Her açıdan yüksek standartlara sahip olmalıdır.
- Ombudsman her başvuru ile tek tek ilgilenir.
- Ombudsmanın pozisyonu ve fonksiyonları ayrı bir Ombudsman Kanunu (Ombudsman Act) ile belirtilmiştir.
- Kamu kurumları ombudsman ile işbirliği içindedirler.
- Ombudsmana masrafsızca, kolayca, doğrudan ulaşılabilir olmalıdır.
- Arkasında parlamento desteği bulunmalıdır.
- Medya ile aktif ilişkisi vardır.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu

1982 Anayasasının 74. Maddesinde, vatandaşların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ne yazı ile başvurma hakkına sahip olduğu ve bu hakkın kullanılması biçiminin kanunla düzenlendiği ifade edilmektedir. Bu yol ile birlikte TBMM Dilekçe Komisyonu, Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kurumuna benzer bir görev üstlenmesine rağmen, kurum bir dilek ve şikâyet makamı olmadığı gibi kurumun yargı veya yürütme gücü de bulunmamaktadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” çerçevesinde “Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı islemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması” öngörülmüştür. Sekizinci Kalkınma Planında da (2001-2005) yine “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması” çerçevesinde “Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, halkın şikâyetleriyle ilgili konularda, yönetimi denetleyen ama yönetime bağlı olmayan bir kamu denetçisi (ombudsman) sistemi” kurulması öngörülmüş, “Bu çerçevede, gerekli altyapının oluşturulmasına ve sistemin istisnasız tüm idarî işlem ve eylemleri kapsamına önem” verilmesi hususuna dikkat çekilmiştir. Sonuçta 13 Ekim 2006 tarihinde 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Ombudsmanlık kurumu oluşturulmuştur (Abdioğlu, 2007: 90-91).

Ancak 5548 sayılı kanunun çıkarılmasından sonra, dönemin Cumhurbaşkanı ve Ana Muhalefet Partisi tarafından Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açılmış, 2006 yılında yürütmeyi durdurma kararı alınmış, 2008 yılında ise kanunun tamamı oybirliği ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararında belirtilmiş olan hususlar dikkate alınarak, 5892 sayılı “Anayasanın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu”n çerçeve sekizinci maddesiyle birlikte, Anayasanın 74. Maddesinde değişiklik yapılmış ve TBMM Başkanlığı’na bağlı olarak kurulacak bir Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kuruluşu, görevi, çalışma prensipleri ve inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile kamu baş denetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarının neler olduğu konusundaki tüm işlemlerin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylamasında ise bu değişiklik kabul edilmiş, kesin sonuçların yayınlanmasıyla da yürürlüğe girmiştir. 14 Haziran 2012 tarihinde ise TBMM Genel Kurulu’nda yapılan oylamayla 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu kabul edilerek 29 Haziran 2012’de yürürlüğe girmiştir (Sevinç, 2015: 110-111).

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun merkezi Ankara’dadır. Bunun haricinde kurum gerekli gördüğü yerlerde çalışma ofisleri açabilir. Kamu Denetçiliği Kurumu bir baş denetçi, en fazla on denetçi ile genel sekreterlik personelinden oluşmaktadır. Baş denetçi ile denetçilerin görev süreleri dört yıl olup baş denetçi veya denetçi olarak görev yapan bir kimse yalnızca iki dönem bu görevi sürdürebilmektedir. Herhangi bir nedenle baş denetçi veya denetçi makamının boşalması durumunda yeni seçilen kişinin de görev süresi dört yıl olmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetler üzerine, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda belirtilmiş olan nitelikler kapsamında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerini; adalet anlayışı çerçevesinde, insan haklarına saygı, hukuka uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye bunlarla ilgili olarak çeşitli önerilerde bulunmakla görevlidir (Abdioğlu, 2007: 91).

Türkiye’de Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu, kamu yönetiminin denetlenmesinde ve etkili ve verimli bir yönetimin sağlanmasında kullanılan yöntemlerden biridir. Ancak kurumun vereceği kararların “tavsiye” niteliğinde kalması, öngörülen amacın gerçekleşmesinde olumsuzluklarla karşılaşılmasına da neden olmaktadır. 2012 tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’na göre kurumunun 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”*tır (Sayan, 2014: 335-338).

3.2.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Yukarıda anlatılan ombudsmanlık kurumunun haricinde Türkiye’de benzer kurumlar da bulunmaktadır. Bunlardan biri Devlet Denetleme Kurulu (DDK)’dur. 1982 Anayasasında düzenlenen kurumlardan biri olan bu kurul, Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. İnceleme, araştırma, soruşturma ve denetleme birimi olarak çalışan Kurul idarenin hukuka uygunluğunu, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesini ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanının talimatıyla çalışır. 2004 yılında kurulan bir diğer kurul ise T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’dur. Avrupa Birliği’nin isteğiyle kurulan bu kurul da Türkiye’nin kamu

yönetiminin ve kamu görevlilerinin etik denetimini sağlamak amacıyla kurulmuştur (Sayan, 2014: 35).

Günümüzde tıp, sanat, siyaset, yönetim, spor vb. birçok alanda kullanılan ve aslında temelinde insanların neleri yapıp neleri yapmamaları gerektiğini gösteren bir dizi değerler bütünü olan etik, kamu yönetiminde de yer almaya başlamıştır. Etik kavramı, kamu yönetiminde yeni yaklaşımların bir sonucu olarak ön plana çıkmakta ve ülkelere göre değişkenlik gösteren farklı kurum veya kurullarla benimsenmektedir. Kamu Etiği, kamu hizmetlerini yürütürken ve yöneticilerin karar alırken, uymaları gereken tarafsızlık, şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi bir takım ilke ve değerlerin toplamıdır. Bu ilkelere ortaya çıkan sorunlar etik sorunlardır. Bu sorunlar ve etik dışı davranışlar ayrıca vatandaşın devlete olan güvenini de sarsıcı etki oluşturmaktadır. Bu çerçevede vatandaş ile devlet arasında güvenilir ve sağlıklı bir ilişkinin oluşturulmasında etiğe ve devletin bunu bütün kurumlarıyla benimsemesine ihtiyaç vardır (Akdeniz, 2016: 61)

Türkiye’de kamu yönetimine ilişkin düzenlemelerin bir halkasını oluşturması ve yukarıda sayılan etik ihtiyacı ve nedenlerden dolayı 2004 yılında 5176 sayılı kanun ile “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmuştur. Etik konusu, yönetim ve insanlık tarihinde çok eski bir olgu olmasına rağmen kamu yönetiminde son yıllarda dile getirilmiş ve yeni yaklaşımlarla da açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun konumunu ve amacını 5176 sayılı kanunun 1. Maddesinde bulmak mümkündür. Bu maddeye göre kurulun amacı “etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirlenmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere Kurul, hem kural koyucu hem de denetleyici olmak üzere iki ana işlev üzerine kurgulanmıştır. Ancak yasama üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ve yargı mensupları ile üniversiteler Kurul’un denetim alanı dışında tutulmuştur (Arap ve Yılmaz, 2006: 59-60).

Etik Kurulu’nu düzenleyen kanunda Kurul’un 11 üyeden oluştuğu belirtilmektedir. Kurul üyelerinin tamamı, yasada belirtilmiş olan özelliklerdeki kişilerden Bakanlar Kurulu’nca seçilmektedir. Kanunda ayrıca Kurul’a başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı belirtilmektedir. Bu durum başvurular açısından caydırıcıdır. Çünkü her başvuruda her belgenin bulunabilmesi mümkün olmayabilir. Kurul, en az genel müdür veya buna

denk seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvuruları incelemektedir. Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı davranışları olması iddiasıyla yapılacak olan tüm başvurular ilgili kurumların disiplin kurulları içerisinde incelenmektedir. Kurul tarafından belirlenmiş olan listeye binaen, TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, DDK üyeleri, müsteşar ve yardımcıları, genel müdürler, teftiş kurulu başkanları, valiler, kaymakamlar, büyükelçiler, düzenleyici ve denetleyici kurul başkanları ve üyeleri kamu ve yönetmelik EK-2 sayılı listede belirtilen diğer kamu görevlileri Kurul'un inceleme alanında bulunmaktadır (Altun, Sayer ve Barutçu: 2013: 33).

3.2.4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Ülkeler arasında gelir düzeyi farklılığı, bütçeleri önemli derecede etkilemektedir. Gelir yönünden zayıf olan ülkelerde bu gelirlerin kaynak olarak kullanılamaması yanında yaşanan belirsizliklerle birlikte harcama ve gelir akımlarının kontrol edilmesi zorlaşmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile birlikte, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politikalar Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetimi ve mali kontrol sisteminin oluşturulması hedefiyle yola çıkılmıştır (Saraç, 2005: 122).

Osmanlı'da Birinci Meşrutiyet'in ilanına kadar Genel Muhasebe Usulü ile ilgili var olan mevzuat, sadece bir takım tüzük ve hesap kayıtları ile çeşitli yönergelerden oluşmaktaydı. Bu durum mali anlamda yetersizliklerin ve denetim eksikliklerinin ortaya çıkmasına neden olmaktaydı. Batılı anlamda ise ilk modern bütçe olarak kabul edilen 1909 yılı bütçesi öncesinde mali anlamda yetersizlikler kendini iyice göstermiştir. Bu anlamda Fransa Genel Muhasebe Kanunu'ndan esinlenerek hazırlanan Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1910 yılından itibaren yürürlüğe konmuştur. Hızlı bir biçimde hazırlanan bu kanunun eksiklikleri ve yetersizlikleri kısa bir sürede ortaya çıkmış ve yeni bir kanun hazırlığı yapılmıştır. 1927 yılında kabul edilen 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu bu eksikliklerin giderilmesi ve işler bir bütçe denetimi ile Sayıştay düzenlemelerini gerçekleştirmiştir (Ergen, 2016: 98).

1050 Sayılı kanundan sonra 2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılından itibaren tamamen uygulamaya sokulan KMYKK'nun amacı, "kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."

5018 sayılı kanun mali reform sürecinin ana yapısını oluşturmakla beraber Türkiye kamu mali sisteminin dönüşümünde önemli bir yere sahiptir. Çünkü Hazinesinin ve Merkez Bankası'nın yeniden yapılandırılmasına kadar birçok uygulamada reformist ve çok köklü değişiklikler gerçekleştirmiştir. 5018 sayılı kanun ile (Ergen, 2016: 98-99).

- Kaynaklarını etkili, verimli ve ekonomik olarak kullanarak stratejik hedeflerine ulaşan,
- Faaliyetlerini fayda-maliyet ve etkinlik analizlerine dayandıran
- İç kontrol sistemi yerleşmiş ve gelişmiş,
- Harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesini tesis etmiş,
- Orta vadeli harcama sistemi anlayışını benimseyen,
- Çok yıllık bütçeleme sistemine uygun,
- Tahakkuk esaslı muhasebe sistemini esas alan,
- İç ve Dış denetim de mali denetim yanında performans denetimini de sorgulayan bir anlayışı meydana getirmiştir.

5018 sayılı KMYKK ile şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının güçlendirilmesi, mali disiplinin ve bütçe uygulamalarındaki etkinliğin sağlanması, hedef-sonuç odaklı bir mali yönetim anlayışının benimsenmesi ve kaynak tahsisi sürecinde etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca bu kanunla, çağdaş bir iç kontrol sisteminin tesis edilmesi ve buna endeksli bir denetim anlayışının geliştirilmesi hedeflenmektedir. KMYKK'nun temel eksenlerini sıralayacak olursak (Ergen, 2016:99-110):

- Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğu
- Mali Disiplin ve Bütçe Uygulamalarında Etkinliğin Sağlanması
- Stratejik Plana Dayalı Bir Mali Yönetim Anlayışının Benimsenmesi
- Kaynak Tahsisi Sürecinde Etkinliğin Sağlanması, Orta Vadeli Harcama Yapısı ve Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı,
- Bütçe Kapsamının Genişletilmesi ve Birlik İlkesinin Güçlendirilmesi,
- Performansa Dönük, Sistem Odaklı Denetim Anlayışının Yerleştirilmesi,

3.2.5. Sayıştay Kanunu'ndaki Değişiklikler

Türk kamu yönetiminde Sayıştay'ın temelleri; 29 Mayıs 1862 tarihinde Fuat Paşa öncülüğünde hazırlanan İrade-i Seniyye Kanunu ile kurulan Divan-ı Muhasebat'ın kurulmasına kadar dayanır(Önder ve Türkoğlu, 2012: 200). Sayıştay 1876 da yapılan anayasal bir düzenlemeyle kurumsallaşmıştır. Devamında 1876 Anayasası, Meşrutiyet Dönemi, Cumhuriyet Dönemi, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası ile Sayıştay kurumu düzenlenmiş, sınırları çizilmiş ve güncellenmiştir (Altun, 2006: 1- 18).

Türkiye'de Avrupa Birliği uyum sürecinde yapılan reformlar Sayıştay'ı da kapsamıştır. İçişleri Bakanlığı 2000 yılında belediyelerin demokratikleşmesini sağlamak ve gelir- gider dengesizliğini düzenlemek için çözümler aramış ve yerel yönetimleri ilgilendiren yasalarla değişikliğe gitmiştir. 2001 yılında Başbakanlığın onayıyla; Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı ile Adalet, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının temsilcilerinden oluşan bir komite tarafından “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” isimli rapor hazırlanmış, 2002 yılında ise bu rapor eylem planına dönüşmüş ve akabinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. 2003 yılı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu’nda yapılan düzenlemeler Sayıştay kurumunu da kapsamaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu’nun amaç kısmında mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarına vurgu yapılmıştır. 2004 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’da hesap verebilirlik ilkesi kamu yönetiminin temel ilkeleri içerisine alınmıştır. Sonrasında yine

2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu'nda da kuruluş maddeleri ve amaç içerisinde hesap verebilirlik ilkesi yer almıştır. 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda daha önceki kanunlarda yer alan hesap verebilirlik ilkesinin uygulanması görevi Sayıştay kurumuna verilmiştir. 2012' de kabul edilen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda hesap verebilirlik ilkesi doğrudan yer almamıştır. Ancak bu kurumun varlığı ve hesap verebilirlik kavramının uygulanmasında aracı konumunda olması önemli bir adım olmuştur (Demirci, 2017: 91).

Avrupa Birliği uyum süreciyle beraber hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile süratle artan kamu harcamaları ve kıt kaynaklar daha güncel bir konu haline gelmiş ve kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bununla birlikte kamu kaynaklarının hangi alanlara harcandığı önemli bir konu haline gelmiştir. Bu sebeple kamu harcamalarının nereye yapıldığını denetlemek ihtiyacından doğan 5018 sayılı KMYKK zorunlu bir düzenleme olmuştur (Turhan, 2009: 217).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu'nun Sayıştay üzerine getirdiği yeniliklerden biri ise; Sayıştay'ın meclise sunduğu Genel Uygunluk Bildirimi Raporu'na yeni raporların da eklenmesidir. Sayıştay'ın hazırladığı bu rapor kesin hesap kanununun hazırlanmasında temel olarak alınmaktadır. Sayıştay Kanunu'na göre Sayıştay raporları meclisi bilgilendiren kaynaklar içerisinde yer alır ve genel görüşme konusudur. Sayıştay raporlarının mecliste görüşülmesinin şekil şartları uzun yıllar Sayıştay mevzuatında ve meclis iç tüzüğünde yer almamıştır. 2009 yılında hazırlanan Plan ve Bütçe Komisyonu Yapılandırma Tasarısı'nda Sayıştay raporlarının etkisini artırmak, parlamentonun bütçe üzerindeki etkisini genişletmek amacıyla Plan ve Bütçe Komisyonunun altında 2 ayrı alt komisyon oluşturulması teklif edilmiştir. Bu 2 alt komisyonun "Bütçe ve Kesin Hesap" olarak oluşturulması söz konusu olmuştur. Bütçeyi ilgilendiren belgeler Bütçe Komisyonunda; Sayıştay ve diğer kurum raporları da Kesin Hesap Komisyonunda incelenecektir. Bu uygulamayla beraber Sayıştay raporlarının diğer komisyonlar tarafından benimsenmesi sağlanmıştır (TBMM Tutanak Müdürlüğü Toplantısı, 2009: 3-5).

1996 yılında 4149 sayılı kanunun birinci maddesi ve 832 sayılı kanuna 4179 sayılı kanunla eklenen onuncu madde ile Sayıştay'a performans denetimi yetkisi verilmiştir. "Verimlilik ve Etkinlik Değerlendirmesi" başlıklı maddede; Sayıştay denetimine tabi

olan kurum ve kuruluşların ne derece verimli olduklarını, etkin çalışıp çalışmadıklarını inceleme yetkisinin Sayıştay'da olduğu ve Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bu incelemeler sonucunda oluşturulan değerlendirme raporlarının TBMM Başkanlığına sunulacağı açıkça ifade edilmiştir. Bu raporlar TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülür ve komisyon önerisi ile TBMM Genel Kurulu'na sunulur. Sayıştay performans denetimine geç başlayan bir kurumdur. 1996 yılında Sayıştay'a verilen performans denetimi yetkisi nitelik ve nicelik olarak yetersiz kalmıştır. Sayıştay Kanunu'nda 1996 değişikliğiyle verilen performans denetimi yetkisinin kapsamı KMYKK ile yeniden düzenlenmiştir. Performans denetimi ile Sayıştay denetimine tabi kuruluşların kaynakları ne ölçüde etkin ve verimli kullandıkları incelenebilmektedir (Uysal, 2010: 142).

5018 sayılı KMYKK ile getirilen ve büyük önem taşıyan değişikliklerden biri de performans esaslı bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçeleme sistemi; kamu kurum ve kuruluşlarının ana fonksiyonlarının belirlenmesi ve bu fonksiyonlar çerçevesinde ulaşılmak istenen amaçların ortaya konulması ve bu amaçlara ulaşma düzeyini belirlemek için de performans göstergelerinin saptanmasını öngörmektedir. Bu sistemin temel amacı; mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamak, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmasını sağlamaktır. Bütçe denetiminin de bu ilkelere önem vererek yapılabilmesi için bu sistem uygun altyapı hazırlamaktadır. 2010 tarihli 6085 sayılı Sayıştay Kanunu da 5018 sayılı KMYKK'ya paralel olarak hazırlanmıştır ve yüksek denetimin geleneksel işlevini değiştirmiştir. 6085 sayılı kanunun genel gerekçesinde; kaynakları etkin ve verimli kullanmak, hesap verme sorumluluğu sistemini kurmak, mali disiplini sağlamak, kamu kaynaklarını etkin bir şekilde dağıtmak gibi sebeplerle mali denetim anlayışı değişime zorlanmıştır. Geleneksel yaklaşımlarda asıl amacını yolsuzluk, usulsüzlük gibi yasadışı eylem ve işlemlerden caydırmak olan denetim değişime gitmiştir. Geleneksel yaklaşım tarzı; hizmet kalitesinin artırılmadığı, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına katkı sağlamamakla beraber bazı durumlarda bunu engelleyici olduğu gibi gerekçelerle eleştirilerin odağında olmuştur. Dolayısıyla klasik yaklaşımlar günümüz ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Ancak belge denetiminden ziyade içeriği ön plana çıkarmayı amaçlayan yeni denetim anlayışı kamu mali yönetimine daha bütüncül bakmaktadır. Bu nedenle tarafsız, bağımsız, katılımcı bir denetim kurumu olan Sayıştay'ın kamu kaynağı kullananlardan hesap sorma yetkisi vardır. Sayıştay'ın dış

denetimin dışında yeni mevzuat ile birlikte; yol gösteren, rehberlik eden, stratejik planlar çerçevesinde geniş bir bakış açısına sahip olan bir denetim haline gelmesi amaçlanmıştır (Önder ve Türkoğlu, 2012: 201-203).

3.3. REFORMLARIN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Türkiye’de kamu yönetimi reformu, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Yasası, Mahalli İdareler Yasası ve Kamu Personel rejimi olmak üzere üç temel unsur üzerine inşa edilmiştir. Söz konusu reform tasarısı, gelişmiş ülkelerdeki sistemlerle benzerlik göstermesi amacıyla köklü değişiklikler getirmiştir. Özellikle Avrupa Birliği süreci Türkiye’nin yönetim yapısının yeniden oluşturulmasında etkili olan faktör olmuştur. Bu değişim süreci Avrupa Birliği müktesebatına bağlı kalınarak sistemli ve etkin bir biçimde mevzuat ve uygulama çalışmaları gerçekleştirilmiştir (Kösecik, 2007: 712-713).

Kamu Yönetimi Yeniden Yapılandırma Kanunu ve yerel yönetimlerle ilgili onaylanmış olan yasalarla varılmak istenen genel amaç ile Türkiye- Avrupa Birliği uyum süreci arasında yakın bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu durum aslında Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde merkezi idarenin ve özellikle yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirme amacıdır. TBMM’nin kabul etmiş olduğu Kamu İdaresi Reform Paketi, Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu’nu, İl Özel İdaresi Kanunu’nu, Belediye Kanunu ile Büyükşehir Belediyeleri Kanununu içermektedir. Bu kanunları birlikte ele aldığımızda ana amaç, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, il, metropol ve belediye) bölüşülerek performansın artırılmak istenmesidir. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform ile ülkenin merkeziyetçi ve hiyerarşik olan idari sistemi katılımcı, şeffaf, adem-i merkeziyetçi ve sorumlu bir yapıya dönüştürülmek istenmiştir. Avrupa Birliği müzakere süreci ise kamu reformunun uygulanması ve sonuç alınması için elverişli ve kolaylaştırıcı bir ortam hazırlamaktadır (Kalko, 2010: 143-144).

Avrupa Birliği’ne uyum politikaları kamu yönetimi reformunun uygulanmasında her ne kadar elverişli ve kolaylaştırıcı bir ortam hazırlasa da Türkiye’nin yönetsel alanda sahip olduğu kronik problemler bazen bu uygulamaların sonuçlarının alınmasında veya uygulamanın kendisinde aksaklıklar ortaya çıkarmaktadır.

Bu aksaklıkları kamu yönetimi açısından değerlendirecek olursak (Özer ve Akçakaya, 2014: 427); Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, siyasi, iktisadi, idari ve sosyal sebeplerden dolayı oldukça merkezileşmiş bir yapıya sahiptir. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı söz konusu ülkelerin başkentlerinde belirlenmekte, planlanmakta ve yürütülmektedir. Türkiye’de de merkezi yönetimin güçlü olması yerel ile olan ilişkilerin önündeki engeli teşkil etmektedir. Bu durum küreselleşme çerçevesinde ortaya çıkan yerelleşme taleplerini azaltmakta veya engellemektedir. Farklı bir açıdan bakmak istersek, Türkiye coğrafi açıdan bölgelere ayrılmış bir ülkedir. Bu coğrafi sınırların belirlenmesinde kültürlerin ve ekonomik koşulların da önemli etkisi vardır. Özellikle bölgeler arasındaki büyüme ve gelir dengesizlikleri kamu yönetimi açısından gerçekleştirmek istenen faaliyetler önündeki engel olarak görülebilir. Bölgeler arasındaki bu dengesizlikler kaynakların dağılımı konusunu da beraberinde getirmektedir. Türkiye, makro politikalarını belirlerken elinde olan mevzuatları kullanmaktadır ve bu yolla yapılan kaynak aktarımları bölgeler arasındaki dengesizlikleri artırmaktadır. Kamu yönetiminde yapılan çalışmalar amacına ulaşmak isterken geleneksel bürokratik mekanizmaların da ortadan kalkmasını engelleyebilir. Şöyle ki büyükşehirilere verilen geniş yetkilerle ilin yönetilmesinde ağır işleyen bir yönetsel yapıya bürünme tehlikesi de söz konusu olmaktadır.

Kamu yönetimi reformlarıyla birlikte anılacak olan yerel yönetimlerle ilgili yapılan çalışmalar kapsamında ortaya çıkan sorunları da değerlendirecek olursak birkaç madde eşliğinde açıklayabiliriz (Sobacı, 2015: 17):

Demokratik niteliklerin yetersizliği: Yukarıda da bahsedildiği üzere merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde olan vesayet yetkisi ve katı uygulamaları yerel hizmetlere ilişkin kararların yerel birimler eliyle alınamamasına yol açmaktaydı. Bu demokratik niteliği zayıflatan unsur haricinde, vatandaşlara yerel yönetimlerin kararlarını etkileme ve denetleme olanağını veren katılım mekanizmalarının olmaması da demokratik niteliklerin yetersizliğini ortaya koymaktaydı. Yerel Yönetim reformları kapsamında yapılan çalışmalar bu yetersizliklerin çoğunu ortadan kaldırırsa da idari vesayet ortadan kalkmaması nedeniyle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki tehdidi devam etmektedir.

Bu bağlamda kent konseyleri de örnek gösterilebilir. Yerel demokrasinin gelişmesinde “katılımcı” ve “çok aktörlülük” yaklaşımlarının devamında kent konseyleri modeli

tasarlanmıştır. Birleşmiş Milletler'in 1992 Rio Yeryüzü Zirvesi'nde gündeme gelen kent konseylerinin Türkiye'deki uzantısı Yerel Gündem 21'dir. 2005 tarihli 5393 sayılı belediye kanununun 76. Maddesinde kent konseyi açıklanmıştır. Bu maddeye göre *“kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap verme ve sorma, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye”* çalışmaktadır. Kent konseylerinin tasarlanmasındaki asıl amaç katılımcı ve çok aktörlü bir yaklaşımın güçlendirilmesi olsa da akıbetleri belediye yönetiminin insiyatifine bırakılmıştır. Belediye kanununun 76. Maddesinde de kent konseylerindeki görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınacağını bildirilmiştir. Bu nedenle kent konseylerinin etkinliği ve işleyişleri belediyelerin karar organı ile bağlantılıdır. Bunun dışında kent konseylerinin belediye teşkilatı olan yerlerde kurulması, kent konseylerinin mali desteğini belediyelerin sağlaması, kent konseyleri kararlarının belediye meclisinde görüşülüp görüşülmediği hakkında denetim yetersizliği olması gibi sebeplerle kent konseylerinin belediye yönetiminin bir dairesi haline geldiğini ileri süren birçok görüş bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye'de yerel yönetimlerde bulunan güçlü başkan modeli, kent konseylerinin belediyelerin siyasal bir aracı olarak kullanılmasına da etkinliğini kaybetmesine yol açmıştır. Diğer yandan halkın kent konseyleri konusunda bilinçlendirilmemesi, belediye meclis üyelerinin kent konseyleri üzerinde çok durmaması, belediye başkanlarının kent konseylerini bir yük olarak görmesi kent konseylerinin içeriğinden uzaklaşıp göstermelik bir yapıya dönüştüklerini göstermektedir (Önder ve Güler, 2016: 883).

Personel sorunu: 5393 sayılı Belediye Kanunu ile personel istihdamı için norm kadro esasını getirmiştir. Bu kanunun 49'uncu maddesinde belediyelerin ve bağlı kuruluşların norm kadro çerçevesinde yıllık sözleşmeli teknik personel ve uzman çalıştırabilecekleri ifade edilmiştir. Norm kadro ihdası durumunda belediyelere merkezi idarenin belirttiği sınırları aşmamak koşuluyla hareket serbestliği tanınmıştır. Ancak yerel yönetimler nitelikli personel istihdamı konusunda bazen kayırmacı davranıp gereğinden fazla personel istihdam ederek suiistimalde bulunmuşlardır. Bu durumu engelleyebilmek için belediyelerin yıllık personel giderlerinin en son yıl elde edilen gelirlere oranlanmasına ve çıkan sonucun Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek olan yeniden değerlendirme katsayısı oranında artırılması sonucunda bulunan

miktarın; nüfusu on bini bulmayan belediyelerde yüzde 40'ını, nüfusu on binin üzerinde olan belediyelerde ise yüzde 30'unu aşmaması ilkesi benimsenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 180).

Önceki dönemlerde nicelik ve nitelik yönünden personel, kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimlerde önemli bir problemdi. Kamu kuruluşlarında oluşturulan uzmanlık ve diğer nitelik gerektiren kadroların oluşturulması işlemlerin hızlandırılmasını ve teknik bilgiye sahip kişilerin görev almasını sağlamıştır. Ancak yerel yönetimlerde özellikle 6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle belediye sınırlarının genişlemesi personelin nicelik ve nitelik yönünden eksik olmasını ve ihtiyaca yönelik olarak yeterli sayıda personel bulundurulmaması sonucunu doğurmuştur.

Yerel yönetimlerin güçsüzlüğü: Yerel yönetim alanlarının oldukça dar olması, üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve planlama ile personel, örgütlenme konularında merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan karar alamamaları, yerel yönetimlerin özerkliğini azaltmakta ve güçsüzleştirmektedir. Sorunlar son reformlarla azaltılmış olsa da 30 büyükşehir haricinde 51 ilde sorunların çözümü noktasında pek yol katedilememiştir. Büyükşehirler içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin birçok konuda büyükşehirlerle danışarak karar alması da bazı işlemlerin aksamasına neden olmaktadır.

Mali kaynakların yetersizliği: Yerel yönetimlerin ve kamu idarelerinin kaynaklarının artırılması sağlanmak istense de çeşitli gerekçelerle kaynak sıkıntısı yaşamaktadırlar. Yerel yönetim mevzuatlarında yer alan özellikle belediyelerin kendi inisiyatifinde topladıkları vergiler yine de günümüzde merkezi yönetimin müdahalesiyle karşı karşıya kalabilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz açıdan etkileyen bu müdahale “kaynak yaratma” kapasitelerini azaltmaktadır.

Söz konusu sorunlar kamu yönetimini yenileme çabalarını olumsuz etkileyen ve bazı durumlarda da engelleyen bir özelliğe sahiptir. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde ekonomik, siyasi, teknolojik alanda olduğu gibi kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin dönüştürülmesi alanında da önemli adımlar atılmaktadır. Küreselleşme sürecinin ve Türkiye'de toplumun yaşamakta olduğu dönüşüm sürecinin de bu değişimde etkisi olmakla birlikte AB değişime zorlayıcı bir güç konumunda hala bulunmaktadır. Mevzuatlarda yapılan önemli değişikliklerin pratikte de işlevsellik

kazanması ve halk ile yöneticilerin bu değişiklikler konusunda haberdar olması da bu süreçte büyük önem taşımaktadır. Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin küresel ve Avrupa Birliği bazında yaşanan dönüşümlerden sadece dış değil iç dinamiklerle birlikte etkilendiği ortadadır. Avrupa Birliği’nin tüm çalışmalarında görüldüğü gibi hedeflemiş olduğu halkın katılımına açık, şeffaf bir kamu yönetimine ve yerel yönetim sistemine ulaşabilmek için bölgesel eşitsizliklerin kaldırılması ve ölçek sorunlarının da giderilmesi gerekmektedir. Demokratik, katılımcı ve şeffaf bir yerel yönetim sistemi oluşturulması için de kurumların bundan etkilenmesi ve vatandaşların kendi sorunlarını çözme noktasında bilinçlendirilmesi de önemlidir (Kalko, 2010: 148).



SONUÇ

Kamu yönetimi alanında tüm dünyada çok sayıda reform yapılmıştır. Küreselleşme, birçok disiplini derinden etkilerken kamu yönetimi reformlarını da şekillendirmiş ve beraberinde neo-liberalizm gibi ideolojiler de getirmiştir. Reformlar ülkelerin kendi yönetim sistemlerine, kültürlerine ve ekonomilerine göre çeşitlilik göstermektedir. Ülkeler, reform süreçlerinde kendi toplumsal yapılarına uygun olarak farklı yollar izlemiş olsalar da varılmak istenen ortak amaç daha verimli ve etkin bir kamu yönetimi sistemine sahip olmaktır. Dünyada yapılan reformlara bakıldığında; verimlilik, etkinlik, katılımcılık, hesap verebilirlik, esneklik gibi kavramlar düzenlemelerde sürekli olarak kullanılmakta ve bunlarla ilgili uygulamalar dikkat çekmektedir.

Etkinlik; bir hareketin (çabanın) amacına ne derece ulaştığını anlamamızı sağlayan bir kavramdır. Verimlilik ise; daha az maliyetle daha olumlu sonuçlara ulaşmayı açıklamakta kullanılan bir kavramdır. Verimlilik artışının sağlanabilmesi için; ya aynı maliyetlerle daha olumlu sonuçlar alınmalı ya aynı sonuçların alınabilmesi için daha az maliyet ayrılmalı ya da ulaşılabilecek sonuçları her zaman maliyetlerden fazla tutmalıdır. Verimlilik ve etkinlik kavramları Türk kamu yönetiminde önemli yer tutmaktadır. Bunun sebebi olarak da Türk kamu yönetiminin sosyo-ekonomik ve kültürel değişimlere uyum sağlayamaması gösterilebilir. Sosyo-ekonomik şartlarla birlikte halkın ihtiyaçları da değişmiştir. Bu durumlar sonucunda uyumu yakalayabilmek için kamu örgütlerinin yapısının ve işlevlerinin yeniden dikkate alınarak güncellenmesi bir zorunluluk olmuştur. Etkin bir kamu yönetiminden anlaşılması gereken, kamuya ait hedeflere belirlenen şekilde ve zamanında ulaşılmasıdır. Bir bütün olarak bakıldığında etkinlik kavramı hedeflere ulaşmayı ve sonrasındaki etkileri değerlendirmeyi ifade etmektedir. Verimli bir kamu yönetiminden anlaşılması gereken ise kamunun mevcut kaynaklarıyla azami çıktılar elde etmektir.

Eleştirel bir gözle Türk kamu yönetimine bakıldığında yeterince verimli ve etkin bir yapıya sahip olmadığı karşımıza çıkmaktadır. Verimli ve etkin bir yapıya ulaşamamasının başlıca sebepleri; merkeziyetçi bir yönetime sahip olduğu için yetki devrinin yeterince yapılamaması, kamu örgütlerinin işlevlerinin net olarak

tanımlanamaması, kırtasiyecilik nedeniyle iş sürecinin uzaması, duraksaması ve gereksiz tekrarların yapılması, kayıt sistemlerindeki aksaklık ve yoğunluğun olmasıdır. Ayrıca kamu hizmetlerinin neler olduğu açık bir şekilde yasal çerçevede belirlenmiştir. Söz konusu çerçevede karşımıza; görevlerin niteliğinin ortaya konulması, hizmet sunumunda kullanılan yöntemlerin standartlaştırılması, yetkililerin karar alırken görevlerini kötüye kullanmamaları gibi önemli sınırlar çizilmiştir. Mevzuat dahilinde yer alan söz konusu ilkelere çeşitli kamu personelleri tarafından riayet edilmemesi ve vatandaşın bir kısım alanda hizmet görme işlemlerinin aksamasına neden olmuştur. Yani mevzuatta yer alan ifadelerle uygulamaların örtüşmeme durumları söz konusu olmuştur. Böylece kamu hizmetini talep edenlerin gözünde kamu yönetimi; hantal, istenildiğinde yasalardan uzaklaşabilen ve buna bağlı olarak da rüşvetin, yolsuzluğun ve keyfilğin yaygın olarak görüldüğü bir yapı görünümüne sahip olmaktadır.

Türk kamu yönetimi mevzuat olarak geniş bir alana sahiptir ve mevzuatın çok olması nedeniyle kamu personelleri çeşitli problemler yaşamaktadır. Ayrıca her personel kendi uzmanlık alanlarındaki bölümlere yönlendirilmemektedir. Bütün bunlar da verimli ve etkili bir yapıya ulaşmakta büyük engeller oluşturmaktadır.

Türk kamu yönetimi halkın şikâyetlerini dikkate alıp halkın refahını düşünerek kamu hizmetlerinin sunulmasını engelleyen bir sistemden uzaklaşarak bürokratik sınırlardan sıyrılıp kolaylaştıran ve ufuk açan modern bir yapıya evrilmelidir. Şartlar dikkate alınıp engelleri ortadan kaldırarak değişen koşullara ayak uydurabilecek yeniden düzenlemelere gidilmelidir. Çünkü halk artık kamu hizmetlerinin kendi yararlarına, kaliteli ve modern bir şekilde sunulmasını beklemektedir. Bunun için de toplum dinamiklerini dikkate alarak dengeli ve tutarlı reformlar yapılmalıdır.

Yeniden yapılandırma çabaları genel politikalarla başlamış giderek belirli alanlarda yoğunlaşmıştır. Kamu yönetimindeki sorunlar ve ülkelerin yönetim yapıları sebebiyle reformlar hemen sonuç vermemiş ve karşılık bulmaları oldukça zaman almıştır. Kamu reformları sürecinde kent konseylerinin kurulması, stratejik planlama yaklaşımının benimsenmesi, yerel yönetim faaliyetlerine gönüllü katılım gibi değişiklikler dikkat çekmektedir.

Yönetimin daha etkin bir şekilde ilerlemiş gerekliliğini ve çoklu yönetimin önemini vurgulayan “yönetişim” kavramı da yapılan reformlarda karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim kavramıyla beraber toplumdaki tüm aktörlere ortak gözüyle bakmak ve bu siyasal ve kültürel aktörlerin etkileşiminden doğan yeni sonuçlara ulaşılması amaçlanmaktadır. Bunun yanı sıra Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımında da benzer şekilde özel sektörde kullanılan yöntemlerin kamu yönetimine aktarılması amaç olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda başarılı personeli ödüllendirme, risk alma, müşteri odaklılık gibi yollar izlenmeye çalışılmıştır. Yeni Kamu Yönetimi işletmelerde sıkça karşımıza çıkan “rekabet” kavramıyla kamu yönetiminin tanışmasını istemiş, tekelci yapıdan uzaklaşılması gerektiğini savunmuştur. Yöneticilerin girişimci yapıya sahip olması gerektiğine ve değişime açık bir yönetimi vurgu yapmıştır. “Yönetişim” ve “Toplam Kalite Yönetimi” Yeni Kamu Yönetimi’nin uygulanmasını kolaylaştıran terimler olmuştur. “Yönetişim”, “Toplam Kalite Yönetimi” ve “Yeni Kamu Yönetimi” birbirini besleyen bir yapıdadır.

Türkiye Cumhuriyeti’nde kurulmasından bu yana kamu yönetimi alanında reformlar içerisinde sayılabilecek pek çok çalışma ve raporlar hazırlanmıştır. Bu raporların bir kısmı yabancı uzmanlar tarafından hazırlanırken bir kısmı da yerli uzmanlar tarafından hazırlanmıştır. Çalışmalarda saptanan esas konu, Türk Kamu Yönetiminin merkezîyetçiliği, yerleşme önünde büyük engel oluşudur. İkinci Dünya Savaşı ile başlayıp 1960 yılına kadar geçen ortalama 15 yıllık bir süreçte Neumark ve Barker raporları hazırlanmış bununla beraber TODAİE kurulmuştur. 1960 yılından sonra planlı döneme geçilmiş, Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Daireleri kurulmuştur. Bu dönemde MEHTAP ve KAYA Raporları hazırlanmıştır.

Türkiye’de yapılan reformlara bakıldığında, özgün tespitlerde bulunulamamış ve istenilen sonucu doğurmamıştır. Türkiye’de yapılan reformlar birbirinin tekrarı biçiminde ilerlemiş hemen hemen aynı saptamalarda bulunulmuş ve bu doğrultuda geliştirilen çözüm önerileri de aynı olmuştur. MEHTAP ve KAYA projelerine bakıldığında ise önerilerin birbirlerine aynı denilebilecek derecede yakın olduğu da görülmektedir. Bu da bize önce yapılan projenin öngörülen sonuçları doğurmadığı için yenilenmesi ihtiyacının duyulduğunu göstermektedir. Dolayısıyla Türk Kamu Yönetimi’nin bu kısır reform döngüsü içerisinde kurtarılması gereklidir. Bu çıkmazdan kurtulabilmek için kamu yönetiminde köklü reformlar yapılmalıdır. Ancak yeni reformlar yapılırken önceki reformlar dikkatle analiz edilmeli yapılan çalışmalar raporlarda kalmamalı pratiğe dökülmeli ve sonuçları değerlendirilmelidir.

Yıllardır devam eden modernleşme ve reformlar sonucunda kamu yönetimi sorunları çözülememiş ve halkın şikâyetleri devam etmiştir. Kamu yönetiminin yapısının ve taşradaki yönetim sorunlarının değişmediği görülmektedir. Bu da yapılan reformların ve bütün bu yenilikçi yaklaşımların sorunları temelden çözmekten ziyade biçimsel bir tutumda değişimlerin gerçekleştirildiğini göstermektedir. İdari reform kavramı dar bir kalıba sığdırılmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de geçmişten günümüze kadar olan süreçte ortaya çıkan kamu yönetimi reform önerileri yıllık programlarda ve kalkınma planlarında ilkeler halinde yer alsa da bütünüyle uygulanmamıştır. Çıkarılan yasalarda yapılan değişiklikler de bilimsellikten uzak kalmış ve politik kaygılar güdülmüştür. Reformların başarılı olabilmesi için hızlı ve kararlı olmasının yanında güvenilir ve realist olunması da gerekmektedir.

Sonuç olarak kamu örgütlerinin bütüncül bir şekilde merkeziyetçi hantal yapısının düzeltilmesi, merkezin görevlerini yerel birimlerle paylaşması ve fonksiyonel bazı görevlerin yerel yönetime bırakılması, hiyerarşik katı yapının yumuşatılması gerekmektedir. Her işin tek sahibinin olması kırtasiyeciliğin azaltılmasında önemli yer tutmaktadır. Ayrıca bu sorumluluktan kaçma sorununu da önleyici nitelikte olacaktır. Böylelikle yerelde görevli yönetici ve personeller işlerini daha iyi sahiplenip sorumluluktan kaçamayacak ve sorunların daha hızlı çözülmesi sağlanacaktır. Ancak bilinmelidir ki sadece bahsi geçen bu düzenlemeler etkin ve verimli bir kamu yönetimine sahip olabilmek için yeterli düzeyde değildir.

Verimli ve etkin bir kamu yönetimine ulaşmakta etkili olabilecek bir koşul da ülkenin teknik alt yapısının da güçlü kurgulanması gerekmektedir. Teknolojinin etkin kullanılması verimliliğin ölçülmesini de kolaylaştıracaktır. Teknolojinin gelişmesi sonucunda halkın kolay bilgi edinebilmesi yönetime güven sorununu ortadan kaldıracak ve reformların uygulanmasında etkin rol oynayacaktır. Ayrıca elektronik imza gibi sistemlerle bekleme, duraklama süresi en aza indirilecek; bu da halkın maddi olarak karşılamak zorunda olduğu masrafları da azaltacaktır.

Halk ile iletişim halinde olunması, halkın ihtiyaçlarının birincil ağızdan dinlenmesi ve bu doğrultuda reformlar yapılırken halkın bilinçlendirilmesi de reformların uygulanmasında önemli yer tutmaktadır.

Kamu yönetiminin denetimi de reformlarının tek başına yapılmasında olduğu gibi tek başına sorunların çözümünde etkili değildir. Denetim yalnızca mevzuata uygunluğu açısından değil pek çok araç kullanılarak performanslar da dikkate alınarak yapılmalıdır. Yönetimin iyileştirilmesi ve daha güvenilir bir yapı oluşturulabilmesi için denetimin bağımsız ve objektif olması zorunludur.

Böyle bir model oluşturulduğu takdirde kamu örgütleri halkın taleplerine cevap verebilecek ve elinde bulunan kaynaklarla en etkin ve verimli olan kamu hizmetini sunabilecektir. Bu yöntemler tüm sorunların sonunu getirmese de temel amaç olan kamusal etkinliği artıracaktır.



KAYNAKÇA

- Abdioğlu, Hasan, “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:6, Sayı: 11, 2007, s. 79-102.
- Acar, Ali, Sevinç, İsmail, “Avrupa Birliği Sigma (Support of Improvement in Governance and Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:25, Sayı: 2, 2011, s. 1-12.
- Akdeniz, İbrahim, “Kamu Görevlileri Etik Kurulunu Yeniden Düşünmek”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 103, 2016, s. 59-83.
- Akıncı, Elif Gül, “*Türkiye’de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması*”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2011.
- Akpınar, Elçin, “*Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2006.
- Aktalay, Alptekin, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2011.
- Aktel, Mehmet, *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*, Asil Yayınevi, Ankara, 2003.
- Akyel, Recai, Köse, Hacı Ömer, “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, 2010, s. 9-45.
- Alpsoykan, Saim Uğur, “*Kamu Yönetimi Reformu Uygulamalarının Karşılaştırılmalı Çözömlenmesi (Güney Amerika ve Türkiye Örnekleri)*”,

Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006.

Altun, Murat, Sayer, Ahmet, Barutçu, Abdulkadir, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Kamuda Görülen Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluklar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 91, 2013, s. 33-55.

Arap, İbrahim, Yılmaz, Levent, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni Kurumu” Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 39, Sayı: 2, 2006, s. 51-69.

Arıkboğa, Erbay, *Büyükşehir Yönetim Sistemi*, Yerel Yönetimler (Ed. Kemal Görmez), Orion Yayınları, Ankara, 2015, s.184-223.

Arslan, Ahmet, “Kamu Harcamalarında Verimlilik, Etkinlik ve Denetim” , *Maliye Dergisi*, Sayı: 140, 2002, s. 76-89.

Aydın, Ahmet Hamdi, *Kamu Yönetimine Giriş*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2016.

Aykaç, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, 1991, s. 81-122.

Aykaç, Burhan, Altunok Hatice, “Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik” *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 2014, s. 1-18.

Aykaç, Burhan, Durgun, Şenol ve Yayman, Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.

Aykaç, Burhan, Özer, M. Akif, “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Kuruluşlarında Uygulanması: Sorunlar ve Yeni Arayışlar”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3, 2006, s.171-202.

Balcı, Asım, “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4, Aralık 2005, s. 23-27.

Barutçu, Yasemin, *“Etkinlik ve Verimlilik Ölçüm Yöntemleri Üzerine Bir Yazılım Uygulaması”*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.

- Başbakanlık, “*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*”, Ankara, 2003.
- Bulut, Metin, “Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 82, Temmuz-Eylül 2011, s. 97-124.
- Büyükavcı, Mustafa, “Ombudsmanlık Kurumu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt: 66, Sayı: 4, 2008, s.10-13.
- Coşkun, Bayram, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş Ve Genel Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, 2005, s.13-47.
- Çelik, Vasfiye, “*Avrupa Birliği’ne Uyum Çerçevesinde Performans Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*”, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.
- Çetin, Sefa, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 3, 2010, s.23-38
- Çevik, Hasan Hüseyin, *Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.
- Çevik, Hasan Hüseyin, *Kamu Yönetimi, Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2010.
- Çevik, Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2004.
- Çevik, Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- Demir, Fatih, “Avrupa İdari Alanı İlkeleri Bağlamında Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylık Süreci”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 42, Sayı: 2, 2009, s. 79-100.
- Demir, Filiz, “*Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Verimlilik: Karaman Belediyesi Hizmetleri Üzerine Bir Uygulama*”, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman, 2011.

- Demirci, Fettahođlu Sevgin, “Verimlilik Bilinci ve Kùltürünün İşlevselliği, Değişime Katkısı”, *Verimlilik Dergisi*, Sayı: 3, 2005, s. 27-48.
- Demirci, Ömer, “*Hesap Verebilirlik Mekanizmasının İşleyişinde Türk Sayıştay’ının Rolü ve Değişen Önemi*”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2017.
- Demirel, Demokaan, “Küreselleşme, Etkin Devlet ve Türkiye”, *Türkiye İdare Dergisi*, Sayı: 156, 2007, s.107-129.
- Demirkaya, Yüksel, Koç, Mesut, “6360 Sayılı Kanun İle Birlikte Mahallege Dönüşen Köylerde Değişimin Katılım Açısından Muhtarlığa Etkisi: Menteş ve Seydikemer İlçeleri Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Strategic Public Management Journal*, Cilt: 3, Sayı: 6, s. 124-149.
- Demokaan, Demirel, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, 2006, s. 105-128.
- Dinçer, Ömer, Yılmaz, Cevdet, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık, Ankara, 2003.
- Dura, Yahya Can, *Mülkiyet Tartışmaları: Kamu İşletmeleri Verimsiz Mi?*, İleri Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Ergen, Zuhul, “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-İ Umumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe Ve Harcama Usullerinde Dönüşüm”, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, 2016, s. 93-115.
- Eryılmaz Bilal, Biricikoğlu Hale, “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik”, *İş Ahlakı Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, 2001, s. 19-45.
- Eryılmaz, *Bilal, Kamu Yönetimi Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2016.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002.
- Falay, Nihat, *Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay*, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997.

- Genç, Fatma Nihal “6360 sayılı Kanun ve Aydın‘a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, 2014, s.1-29.
- Genç, Turan, *Kamu Yönetimi*, Başkent Klişe Matbaacılık, Ankara, 1998.
- Gönültaş, Yasin Can, “*Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Uluslararasılaşma Politikaları: Avrupa Birliği Mali Destekleri*”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale, 2017.
- Göymen, Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı: 2, 2000, s. 3-13.
- Gözübüyük, Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- Gözübüyük, Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2010.
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2004, s. 1-31.
- Güler, Birgül Ayman, “*Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye*”, Praksis, 2003, s. 93-116
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye’nin Yönetimi –Yapı-*, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.
- Gürçay, Cemile, “Verimlilik + Kültür = Verimlilik Kültürü”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 2, 1994, s.211-224.
- Güreler, Şahsine, “*Kamuda Etkinlik, Verimlilik ve E-Devlet*”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2011.
- Güzelsarı, Selime, *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Matbaası, No: 66, Ankara, 2004.
- Haktankaçmaz, İlker, “Türkiye’nin Reform Deneyimi Işığında Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi”, (Ed. Ahmet Kesik ve Hasan Canpolat), *Küreselleşme ve Kamu Yönetiminde Dönüşüm*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2011, s.69-88.

- Haktankaçmaz, Mehmet İlker, “*Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu*”, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.
- Hamza, Al, *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002.
- Hançer, Murat, *İşletmelerde Verimliliği Artırma ve İnsan Kaynakları*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2004.
- İnternet: Avaner, Tekin, *Türkiye’de Kamu Yönetim Reform Raporları*, 2004, (Erişim),
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/tekinavaner.doc> 08 Eylül 2017.
- İnternet: Canaktan, Coşkun Can, *Toplam Kalite Yönetiminin Temelleri ve Kamu Yönetiminde Uygulanması*, (Erişim),
<http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/aktan-kal.pdf>, 30 Eylül 2017.
- İnternet: Göksu, Turgut, *Yerinden Yönetim Teşkilatlanması*, (Erişim)
http://www.ataaof.com/ow_userfiles/plugins/forum/attachment_2776_54c8f22df0de7_54c8f19c55961_%C3%BCnrite-9yerinden-y%C3%B6netim-te%C5%9Fkilatlanmas%C4%B1.pdf, 24 Aralık 2017.
- İnternet: <http://www.nedir.antoloji.com/ombudsman>, 11 Ocak 2018.
- İnternet: https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2017.pdf, 25 Şubat 2018
- İnternet: Özer, Uğur, *Kamu Yönetimi Ders Notları Slaytı* (Erişim),
<http://web.hitit.edu.tr/dosyalar/duyurular/ugurozer@hititedutr010320175V2H4Q5T.pdf>, 30 Eylül 2017.
- İnternet: Parlak, Bekir , “Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi”,(Erişim) *Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi*, 2013,
<http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-Yasasininanalizi> 17 Nisan 2018.
- İnternet: Tepav, Involve, *İnsanlar ve Katılım, İngiltere Büyükelçiliği, Devlet Planlama Teşkilatı*, 2005,

http://www.sp.gov.tr/upload/Sayfa/47/files/Insanlar_ve_katirim_web.pdf, 18
Şubat 2018

Kalağan, Gökhan, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt: 2, Sayı:1, 2010, s. 65-84.

Kalkan, Adnan, Alpaslan Murat, “Şeffaflık, İletişim ve Hesap Verebilirliğin Yerel Yönetim Başarılarına Etkileri”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, 2009, s. 25-40.

Kalko, Ümit, “*Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansımaları*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2010.

Kara, Bülent, “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 30, Sayı: 2, 2006, s. 149-162.

Karaca, Metin, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Anadolu Yayıncılık, Ankara, 2006.

Karakılçık, Yusuf, *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları-Tartışmalar-Yaklaşımlar*, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2013.

Kaya, Fevzi, “Türkiye Cumhuriyeti’nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırılmalı Analizi”, *Dumlupınar Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 48, 2016, s.165-181.

Kestane, Doğan, “Çağdaş Bir Denetim Organizasyonu Olarak Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği)”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 151, 2006 Temmuz-Aralık, s. 128-142.

Kılavuz, Raci ve Yılmaz, Abdullah, “Etkililik ve Verimlilik Olguları Perspektifinde Kamu Yönetiminde Etkililiğin Bileşenleri”, (Ed. N. Talat Arslan), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, 2005, s.273-314.

Kılavuz, Raci, Arslan, Nagehan Talat, “Kamu Yönetiminde Bürokrasi Olgusu”
Yozaşmanın Temel Bir Nedeni Olarak Gizlilik ve Statükocu Uygulamalar,

(Ed. Nagehan Talat Arslan) *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s.245-265.

Kırılmaz, Muhammet ve Atak, Filiz, “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, *Ombudsman Akademik Dergisi*, Sayı: 3, 2015, s.189-217.

Köseçik, Muhammet, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Köseçik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2007, s. 691-738.

Köseoğlu, Özer, “Avrupa Ombudsmanının Hukuki Statüsü, İşleyişi ve Kurumsal Etkinliği”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 79, 2010, s. 31-62.

Kurun, İsmail, “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi: Belediyeler Örneği”, *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 16, 2017, s. 85-106.

Lamba, Mustafa, “Türkiye Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 19. , Sayı: 3, 2014, s. 135-152.

Mahmutoğlu, Abdülkadir, *Yerel Yönetim Yasaları Sonrasında Mülki İdare Sistemi: Yerel Yönetimler – Merkezi Yönetim İlişkilerinde Yeniden Yapılanma*, (Ed. Ahmet Nohutçu, Asım Balcı), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II*, Beta Yayınları, 2007, s.29-51.

Mcdonald, Hayat, “*Türk Vergi Sistemindeki Vergi Harcamalarının Etkinlik ve Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi*”, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010.

Mihçioğlu, Cemal, “*Kamu Yönetiminde Verimlilik*”, Türkiye’de Kamu Yönetimi (Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.

- Muratoğlu, Tahir, “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.20, S.32, 2015, s.59-96.
- OECD SIGMA Paper, “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri SIGMA Raporları: No.27”, *Maliye Dergisi*, Çev. Kuzey Pelin, Sayı: 147, 2005, s. 57- 89.
- Orhan, Mithat, “*Yönetimde Verimlilik-Etkenlik ve Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi*”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.
- Orhan, Mithat, “*Yönetimde Verimlilik-Etkinlik ve Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi*”, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.
- Ökmen, Mustafa, “Türkiye’de Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, (Ed. Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, Ankara, 2008, s.45-83.
- Ökmen, Mustafa, Canan, Kadri, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, 2009, s. 139-171.
- Ökmen, Mustafa, Canan, Kadri, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Manisa, 2009, s. 139-171.
- Ökmen, Mustafa, Parlak, Bekir, *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*, Orion Kitabevi, Ankara, 2013.
- Öktem, Kemal, “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 25/2, 1992, s.85-105.
- Önder, Özgür ve Türkoğlu, İrfan, “Denetim Anlayışının Değişimi: Yeni Sayıştay Kanunu Üzerine Değerlendirmeler”, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Sayı: 17, 2012, s.197-214.
- Önder, Özgür, Güler, Erdal, “Türkiye’de Yerel Demokrasi Açısından Kent Konseyleri Üzerine Bir Araştırma: Kütahya Kent Konseyi Örneği”, *Çankırı Karatekin*

Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, 2016, s. 881-902.

Özbey, Yusuf, “*Türk Kamu Örgütlerinde Verimlilik ve Etkinlik Sorunu: Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Örneği Üzerinden Bir Model Önerisi*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun, 2016.

Özdemir, Gürcan, “*Performans Değerlendirme, Verimlilik ve Çalışma Hayatına Etkisi*”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009.

Özel, Mehmet, “Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetimi ve Yeniden Yapılanma”, (Ed. Mehmet Özel ve Veysel Eren), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008, s.231-275.

Özer, Hüseyin, *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997.

Özer, M. Akif, “Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye”, “Yönetim ve Ekonomi”, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, 2009, s. 89-107.

Özer, M. Akif, “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:59, 2005, s. 3-46.

Özer, M. Akif, “Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliği’ne Uyumu”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 2, 2008, s. 945-968.

Özer, M. Akif, Akçakaya, Murat, *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2014.

Özer, M. Akif, *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Platin Yayınları, Ankara, 2006

Öztürk, Kübra, “*AB Koşulluluğunun Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarına Yansımaları*”, Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri-Kayfor 13. Bildiri Kitabı, Konya, Ocak 2016.

- Öztürk, Nazım, “Ekonomide Devletin Değişen Rolü”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı:1, Mart 2006, s. 17-38.
- Parlak Bekir, Sobacı, Zahid, *Kamu Yönetimi*, Alfa Aktüel Yayınevi, Bursa, 2005
- Parlak, Bekir, “Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme”, (Ed. N. Talat Arslan), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, 2005, s.1-18.
- Parlak, Bekir, Sobacı, Zahid, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Alfa Aktüel Yayıncılık, İstanbul, 2008.
- Parlak, Bekir, *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*” Beta Yayıncılık, İstanbul, 2011.
- Polatoğlu, Aykut, *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, METU Yayınları, 2001.
- Polatoğlu, Aykut, *Türk Kamu Yönetimi, Güncel Ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, Kıbrıs, 2009.
- Prokopenko, Joseph, *Verimlilik Yönetimi*, (Çev. Olcay Baykal, Nevda Atalay, Erdemir Fidan), MPM Yayınları, 2011.
- Saraç, Osman, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 148, 2005, s.122-163.
- Saran, Ulvi, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Saran, Ulvi, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Savaş, Vural Fuat, *İktisatın Tarihi*, Avcıol Basın- Yayın, İstanbul, 1998.
- Sayan, İpek Özkal, “Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği ve Alternatif Denetim Yöntemleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 69, No: 2, 2014, s.333 – 349.
- Saygılıoğlu. Nevzat, Arı, Selçuk, *Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

- Sevinç, İsmail, “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Bir Yöntem Olarak Ombudsmanlık Kurumunun Uygulanabilirliği”, *Süleyman Demirel İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 4, 2015, s. 99-121.
- Seydioğlu, Betül Burcu, “2002 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu Yönetimi’nin Yeniden Yapılandırılması”, Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş, 2011.
- Sobacı, Mehmet Zahid, “Türkiye’nin Avrupa Yerel Özerklik Şartı’na Uyumu Özerklik Miti”, Setav Analiz, Sayı: 20, 2015.
- Sobacı, Zahid M., “Türk Kamu Yönetiminin Sorunlarının Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Liberal Düşünce Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 38-39, 2005, s.161-174.
- Sobacı, Zahid, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:14, Sayı:4, 2005, s.31-50.
- Sürgit, Kenan, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972.
- Şahin, Ali, *Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E-Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008.
- Şaylan, Gencay, *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- T.C. Başbakanlık, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003.
- TBMM Tutanak Müdürlüğü Toplantısı, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Parlamantonun Gözetim Fonksiyonu ve Yüksek Denetim”, Komisyon: Swisotel, Giriş:10.00, Tarih:16.04.2009.
- Tiftik, M. Yalçın, Erkanlı, Tunç., *İşletmelerde Verimliliği Artırmak İçin Çalışma Metodunun Geliştirilmesi*, ROTA Yayınları, İstanbul, 1977.
- TODAİE, *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*, Ankara, 1965
- Tortop Nuri, İsbir, Eyüp, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin, Özer, M. Akif, *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2010

- Tortop, Nuri ve İsbir, Eyüp Günay, *Yönetim Bilimi*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986.
- Tortop, Nuri, İsbir, Eyüp Günay ve Aykaç, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1999.
- Tortop, Nuri, İsbir, Eyüp ve Aykaç Burhan, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2005
- Turan, Erol, *Kamu Yönetimi Temel Kavramlar*, Palet Yayınları, Konya, 2016.
- Turhan, Murat, “*Sayıştay’ın Performans Denetimi Görevi ve Performans Denetiminin Uygulama Süreci*”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.
- Tutum, Cahit, “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 1971, s.32-45.
- Tülüceoğlu, Süleyman, “*Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetişim Algısı: Isparta Örneği*”, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2016.
- Uçar, Mehmet, Karakaya, Abdullah, Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme, *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2014, s. 152-169.
- Ustasüleyman, Talha, “*İşletmelerde Verimlilik Ölçme ve Değerlendirme Modelleri: Kazukiyo Kurosawa Modeli ve Bir Uygulama*”, Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon, 2001.
- Uygun, Oktay, “Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler”, *Strategic Public Management Journal (SPMI)*, Issue No: 2, December, 2015, s. 1-27.
- Uysal, Ozan, “*Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Etkinliği Bakımından Sayıştay’ın Rolü*”, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010.
- Uzay, Nısfet, *Verimlilik ve Büyüme*, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2005.
- Yaman, Murat, “AB ve Yerel Yönetimler”, (Ed. Kemal Görmez), *Yerel Yönetimler*, Orion Yayınları, Ankara, 2015, s.248-284.

- Yayman, Hüseyin, **“Türkiye’nin İdari Reform Politikası”**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2005
- Yayman, Hüseyin, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- Yenal, Oktay, **Cumhuriyet’in İktisat Tarihi**, Homer Kitabevi, İstanbul, 2003.
- Yetim, A. Azmi, **“Planlı Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformları”**, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1988.
- Yıldız, Fatih, **“ Performans, Verimlilik ve Ücret İlişkisi”**, Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon, 2012.
- Yılmaz, Abdullah, **“AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”**, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, Nisan 2007, s. 215-240.
- Yüksel, Mehmet, **“Yönetişim Kavramı Üzerine”**, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 3, Ankara, 2000, s.145-160.
- Zabcı, Filiz Çulha, **“Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”**, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 57, Sayı: 3, 2002, s.151 – 179.
- Zaim, Sabahaddin, **Çalışma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, 10.Baskı, İstanbul, 1997.
- Zengin, Cevdet, Taşdöven, Hidayet, **“Emniyet Hizmetlerinde Verimlilik, Etkililik ve Performans: Teorik ve Pratik Perspektifler”** (Ed. Murat Gözübenli, Fatih M. Harmancı, İsmail Şahin), **Güvenlik Sektöründe Stratejik Yönetim**, Nobel Akademik Yayıncılık, 2015, s. 81-115.