T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI ve TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMU

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan

Mehmet İlker HAKTANKAÇMAZ

Tez Danışmanı

Prof.Dr. Burhan AYKAÇ

Ankara-2009

ONAY

M.İlker HAKTANKAÇMAZ tarafından hazırlanan “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu” başlıklı bu çalışma 08/06/2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Doktora Yeterlik tezi olarak kabul edilmiştir.

.....…….. (Başkan)

……..

……..

……..

……..

ÖNSÖZ

Çok köklü bir yönetim kültürüne sahip olan ülkemizde kamu yönetimi reformu sürekli gündemde olmuş, özellikle son 200 yılda bu anlamda önemli bir birikim elde edilmiştir.

Bu bağlamda, Çalışmanın amacı; Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının bir tarihçesini sunmaktan ziyade bu reformlarda, son dönemde kamu yönetimi reformlarının yürütülmesinde temel belirleyici olan ve mevcut bürokratik örgütlenme modeline meydan okuyan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı'nın ne ölçüde etkili olduğunu ve gerçekleştirilen reformların günümüzde Türk kamu yönetiminin YKY ilkelerine göre yapılandırılmasını zorlaştırıcı ya da kolaylaştırıcı bir etkisinin olup olmadığını değerlendirmektir.

Çalışma, gerek bilinen kadarıyla Türk kamu yönetimindeki reformlara bu açıdan bakan başka bir çalışmanın bugüne kadar yapılmamış olması gerekse henüz dumanı üzerinde tüten son dönem kamu yönetimi reformlarının değerlendirmesini yapması açısından özgün olma iddiasındadır.

Bu açıdan Çalışma ele aldığı konulardaki çok zengin kaynak külliyatının özlü bir sentezini de sunmakta, okuyucuya Türk kamu yönetimindeki reformlar üstten bir bakış imkanı vermektedir.

Şüphesiz Çalışma'da yazarından başka pek çok kişinin de emeği ve katkısı vardır. Burada katkı verenlerinin tümüne teşekkür etmekle birlikte özellikle tez konusunun belirlenmesinden Çalışmanın tamamlanmasına kadar her aşamada pay sahibi olan tez danışmanım Prof.Dr. Burhan AYKAÇ'a, getirdikleri yapıcı eleştirilerle beni cesaretlendiren Prof.Dr. Eyüp G. İSBİR'e ve Prof.Dr. Kemal GÖRMEZ'e ve yine sabırla tezi okuyup katkıda bulunan Doç.Dr. M.Akif ÖZER'e ve Yrd.Doç.Dr. Hüseyin YAYMAN'a ayrıca teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Her şeyden öte kendilerinden çaldığım zamanı Çalışmama ayırmama anlayış gösteren eşime ve oğlumuza da ayrıca teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ……. İ

SİMGELER VE KISALTMALAR…….İX

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

1.1. KAMU YÖNETİMİ VE REFORM..... 10
1.1.1. Tanım..... 10
1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Nedenleri 12
1.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Tarafları 13
1.1.4. Kamu Yönetimi Reformunun Süreci..... 14
1.1.5. Kamu Yönetimi Reformunun Yöntemi 15
1.2. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ 16
1.2.1. Yönetim Bilimi Alanındaki Gelişmeler 16
1.2.2. Weberyen Bürokrasi Kuramı..... 19
1.2.3. Günümüzde Bürokrasinin Anlamı ve Olumsuzlukları..... 22
1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI 26
1.3.1. Tanımı 27
1.3.2. YKY'nin Doğuşu 32
1.3.2.1. İdeolojik Nedenler..... 35
1.3.2.2. Ekonomik Nedenler 38
1.3.2.2.1. Küreselleşme..... 39
1.3.2.2.2. Yaşanan Krizler 40
1.3.2.2.3. Ekonomi Teorisyenlerinin Görüşleri 41
1.3.2.2.4. Özel Sektörde Yaşanan Gelişmeler 42
1.3.2.2.5. Bütçe Açıkları..... 43
1.3.2.2.6. Uluslar arası Etki 44
1.3.2.3. Sosyal Nedenler 46
1.3.2.3.1. Bireylerin Beklentilerinde Değişim..... 47
1.3.2.3.2. Performans ve Güven Açığı..... 49
1.3.2.3.3. Yönetimin Niteliğinde Değişim..... 50
1.3.3. YKY'nin Temelleri 51
1.3.4. YKY'nin Stratejileri..... 56
1.3.5. YKY'nin Yarattığı Değişim 58
1.3.5.1. Kamu Yöntemlerinde Daralma 60
1.3.5.2. Ayrışmaya Vurgu Yapmak 61
1.3.5.3. Yerinden Yönetim..... 62
1.3.5.4. Performansa Dayalı Yönetim..... 63
1.3.5.5. Denetimi Gevşetme ve Çıktılara Odaklanma..... 63
1.3.5.6. Siyasi İktidarla İlişkiler..... 65
1.3.5.7. Yöneticilerin Rollerinde Değişim 66
1.3.5.8. Kamu Görevlilerinin Geleneksel Statülerinde Aşınma..... 68
1.3.5.9. Vatandaşın Rollerinde Değişim 69
1.3.5.10. Kamu ve Özel Sektör Yönetim Tekniklerinde Yakınlaşma..... 70

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

2.1. TÜRKİYE'DE REFORM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ 73
2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem 73
2.1.2. Tanzimat Dönemi 75
2.1.2.1. Cumhuriyet'e Kadarki Reformların YKY Işığında Değerlendirilmesi 78
2.1.3. Cumhuriyet Dönemi 80
2.1.3.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları 84
2.1.3.1.1. İlk Çalışmalar 84
2.1.3.1.2. Neumark Raporu 85
2.1.3.1.3. Barker Raporu 85
2.1.3.1.4. Martin ve Cush Raporu 86
2.1.3.1.5. Thornburg Raporu 87
2.1.3.1.6. Leimgruber Raporu 87
2.1.3.1.7. Gıyas Akdeniz Raporu 87
2.1.3.1.8. Chailloux-Dantel Raporu 88
2.1.3.1.9. Baade Raporu 88
2.1.3.1.10. Mook Raporları 89
2.1.3.1.11. Fisher Raporları 89
2.1.3.1.12. Podol Raporu 89
2.1.3.1.13. Planlı Dönem Öncesi Reformların YKY Işığında Değerlendirilmesi 90
2.1.3.2. Planlı Dönemdeki Başlıca Reform Çalışmaları 93
2.1.3.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) 95
2.1.3.2.2. İdari Reform Danışma Kurulu 98
2.1.3.2.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 102
2.1.3.2.4. Planlı Dönemde Hazırlanan Başlıca Araştırma Raporlarındaki Reform Önerilerinin YKY Işığında Değerlendirilmesi 109
2.1.3.3. Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Reformu 111
2.1.3.3.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) 112
2.1.3.3.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) 114
2.1.3.3.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) 115
2.1.3.3.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) 116
2.1.3.3.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) 118
2.1.3.3.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) 119
2.1.3.3.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 120
2.1.3.3.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 122
2.1.3.3.9. 2006 Yılı Programı 123
2.1.3.3.10. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) 124
2.1.3.3.11. Kalkınma Planlarındaki Reform Önerilerinin YKY Işığında Değerlendirilmesi 127
2.2. GÜNÜMÜZE KADAR GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORM ÇALIŞMALARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI 132
2.2.1. Merkeziyetçilik 133
2.2.2. Örgütsel Büyüme 136
2.2.3. Yerel Birimlerin Güçsüzlüğü 138

2.2.4. Kırtasiyecilik 141
2.2.5. Yönetime Katılma 142
2.2.6. Gizlilik ve Kapalılık 144
2.2.7. Tutuculuk 146
2.2.8. Kuralcılık 147
2.2.9. Mevzuat Sorunu 149
2.2.10. Geleceğe Yönelik Bakış Eksikliği 151
2.2.11. Koordinasyon Yetersizliği 151
2.2.12. Denetim Sorunları 152
2.2.13. Yozlaşma ve Çürüme 156
2.2.13.1. Yönetimin Siyasallaşması ve Kayırmacılık 157
2.2.13.2. Yolsuzluk ve Rüşvet 158
2.2.13.3. Aracılar Yolu ile İş Takibi 158
2.2.14. Türk Kamu Yönetimindeki Sorunların ve Getirilen Çözüm Önerilerinin Değerlendirilmesi 160
2.3. GÜNÜMÜZE KADAR GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORMLARLA GETİRİLEN ÖNERİLERİN UYGULANAMAMA NEDENLERİ 161
2.3.1. Reform Çalışmalarında Bir Bütünlük Olmayışı 162
2.3.2. Yabancı Uzman Raporlarıyla veya Yabancı Ülkelerdeki Uygulamaların Taklit Edilmesiyle Başarı Sağlanabileceğine İnanılması 163
2.3.3. Siyasi Kararlılık ve Arzu Eksikliği 164
2.3.4. Reform Stratejisinin Olmayışı 165
2.3.5. Model Eksikliği 166
2.3.6. Uygulama ve İzleme Eksikliği 167
2.3.7. Reformlarda Zorlayıcı Yöntemin Benimsenmiş Olması 168
2.3.8. Lider Eksikliği 169
2.3.9. Yapısal Atalet 170

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN ÇERÇEVESİNDE YÜRÜTÜLEN REFORM ÇALIŞMALARI

3.1. GENEL HATLARI İLE KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN 172
3.1.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının Hazırlık Çalışmaları 172
3.1.2. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında Yapılan Değişiklikler 173
3.1.3. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Amacı, Hedefleri ve Kamu Yönetimi Reformuna Yaklaşımı 174
3.1.4. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla Öngörülen Reform Süreci 179
3.2. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUNLA GETİRİLEN YENİLİKLER 182
3.2.1. Sınırlı Ancak Etkin Devlet 184
3.2.1.1. Devletin Düzenleyicilik Rolü Üstlenmesi 184

3.2.1.2. Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Piyasa ve Rekabete Vurgu 190
3.2.1.3. Kamusal İşlevlerin Özelleştirme Yoluyla Gördürülmesi 191
3.2.1.4. Kamusal İşlevlerde Müşteri-Vatandaş Odaklılık 192
3.2.1.5. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Sınırlı Devlet 192
3.2.1.5.1. Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı 192
3.2.1.5.2. Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı 193
3.2.1.5.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı 194
3.2.2. Yerelleşme 196
3.2.2.1. Merkezi Yönetimin Görev Alanının Sınırlanması 198
3.2.2.2. Merkezi Yönetim ve Taşra Örgütünün Küçültülmesi 199
3.2.2.3. Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Personel Görevlendirmesi 201
3.2.2.4. Hizmetlerin Kullanıcılara En Yakın Biriminden Görülmesi 202
3.2.2.5. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi 202
3.2.2.6. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Yerelleşme . 205
3.2.2.6.1. Belediye Kanunu 206
3.2.2.6.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu 207
3.2.2.6.3. İl Özel İdaresi Kanunu 209
3.2.2.6.4. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 211
3.2.2.6.5. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 212
3.2.2.6.6. Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 213
3.2.2.6.7. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 213
3.2.3. Yönetime Katılma 217
3.2.3.1. Kamu Hizmetlerinden Yararlananların Taleplerinin Dikkate Alınması 217
3.2.3.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi Kurumunun Oluşturulması 219
3.2.3.3. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Yönetime Katılma 220
3.2.3.3.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 220
3.2.3.3.2. Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı 221
3.2.3.3.3. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun 222
3.2.3.3.4. Belediye Kanunu 225
3.2.3.3.5. Kent Konseyi Yönetmeliği 228
3.2.3.3.6. İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği 230
3.2.4. Denetim 231
3.2.4.1. Denetim Sistemine Yeni Kavram ve Yöntemlerin Getirilmesi 233
3.2.4.2. Denetim Sistemine Yeni Aktörlerin Katılması 234
3.2.4.3. Denetim Birimlerinin Örgütlenmesinin Değiştirilmesi 235
3.2.4.4. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Denetim 236
3.2.4.4.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 236
3.2.4.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 240

3.2.4.4.3. Belediye Kanunu 240
3.2.5. Performansın Değerlendirilmesi 242
3.2.5.1. Kamuda Stratejik Planlamaya Geçiş 243
3.2.5.2. Kamu Personel Sisteminin Performans Yönetimi İlkelerine Göre Yapılandırılması 243
3.2.5.3. Personel Yönetimi Yerine İnsan Kaynakları Yönetimi 245
3.2.5.4. Çerçeve Kanunun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Performansın Değerlendirilmesi 246
3.2.5.4.1. "Eşit İşe Eşit Ücret" Uygulamasına Geçilmesi 246
3.2.5.4.2. Kamu Personeli Kanunu Tasarısı 246
3.2.6. Çalışanların İnisiyatif Almasını Sağlama 248
3.2.6.1. Yetki Devrinin Yaygınlaştırılması 249
3.2.6.2. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Çalışanların İnisiyatif Alması 249
3.2.6.2.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 250
3.2.7. Hesap Verebilirlik 251
3.2.7.1. Kamu Görevlilerine Yeni Sorumluluklar Getirilmesi 252
3.2.7.2. Ödeneklerin Tahsis ve Kullanılma Esaslarının Değiştirilmesi 254
3.2.7.3. Faaliyet Raporlarının Hazırlanması 254
3.2.7.4. Usulsüz Harcamalarda Şahsi Sorumluk İlkesinin Getirilmesi 255
3.2.7.5. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Kanunlarda Hesap Verebilirlik 255
3.2.7.5.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 256
3.2.8. Siyasetçi Bürokrat 256
3.2.8.1. Kamu Hizmetlerinin Hükümet Politikalarıyla Uyumlu Olarak Yürütülmesi 257
3.2.8.2. Bazı Bürokratların Görev Sürelerinin Hükümetin Görev Süresiyle Sınırlandırılması 257
3.2.8.3. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Siyasetçi Bürokrat 258
3.2.8.3.1. Kamu Personel Kanunu Tasarısı 258
3.2.8.3.2. İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik 260
3.3. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUNLA BAŞLATILAN REFORMLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER VE BUNLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ 261
3.3.1. Çerçeve Kanun Eksenli Reformların Geneline Yöneltilen Eleştiriler 263
3.3.1.1. Reform Girişiminin Mimarı Olan İktidar Partisinin İdeolojik Yapısı Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler 263
3.3.1.1.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 264
3.3.1.2. Reformların Yeterli Katılım Olmadan Hazırlandığı Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler 264
3.3.1.2.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 265

3.3.1.3. Çerçeve Kanun Eksenli Reformların Dayandığı YKY Paradigması Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler 266
3.3.1.3.1. Eleştirinin Değerlendirilmesi 266
3.3.1.4. Gerçekleştirilen Reformun Yerli Olmadığı Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler 267
3.3.1.4.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 268
3.3.1.5. Çerçeve Kanun Eksenli Reformların Daha Önce Başlatılmış Olan Reformların Devamı Olduğu Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler 275
3.3.1.5.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 276
3.3.2. Sınırlı Ancak Etkin Devlet Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 279
3.3.2.1. Devletin Düzenleyicilik Rolü Üstlenmesi Konusunda Yöneltilen Eleştiriler 279
3.3.2.2. Kamusal İşlevlerin Özelleştirme Yoluyla Gördürülmesi Konusunda Yöneltilen Eleştiriler 280
3.3.2.3. Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısına Yöneltilen Eleştiriler 281
3.3.2.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısına Yöneltilen Eleştiriler 282
3.3.2.5. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 283
3.3.3. Yerelleşme Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 283
3.3.3.1. Federalizme Geçilmekte Olduğu Biçimindeki Eleştiriler 284
3.3.3.2. Anayasa'daki İdarenin Bütünlüğü İlkesinin İhlal Edildiği Biçimindeki Eleştiriler 285
3.3.3.3. Yerel Yönetimlere Devredilen Hizmetlerin Tamamının Yerel Nitelikte Olmadığı Biçimindeki Eleştiriler 286
3.3.3.4. Yerel Yönetimlerin Gelirlerinde Yeterli Artış Sağlanmadığı Biçimindeki Eleştiriler 290
3.3.3.5. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 290
3.3.4. Yönetime Katılma Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 292
3.3.4.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 295
3.3.5. Denetim Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 298
3.3.5.1. Performansın Denetlenmesi Uygulamasıyla İlgili Eleştiriler 298
3.3.5.2. İç Denetçilerin Atanma Usulleri İle İlgili Eleştiriler 299
3.3.5.3. Yerel Yönetimlerde Denetim Eksikliğinin Oluşacağı Biçimindeki Eleştiriler 301
3.3.5.4. Mahalli İdareler Halk Denetçisi Kurumunun Anayasaya Aykırı Olduğu ve Uygulamada Sorun Yaratacağı Biçimindeki Eleştiriler 301
3.3.5.5. Sayıştay'ın Tek Başına Etkin Bir Denetim Yapamayacağı Biçimindeki Eleştiriler 302
3.3.5.6. Maliye Bakanlığının Diğer Bakanlıklardan Üstün Bir Konuma Taşındığı Biçimindeki Eleştiriler 303
3.3.5.7. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 303

3.3.6. Performansın Değerlendirilmesi Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 304
3.3.6.1. Kamu Personel Sisteminin Performans Yönetimi İlkelerine Göre Yapılandırılması Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler 304
3.3.6.2. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 305
3.3.7. Çalışanların İnisiyatif Almasını Sağlama Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 306
3.3.7.1. Çalışanların Yönetime Katılmasını Sağlayıcı Mekanizmaların Oluşturulmadığı Biçimindeki Eleştiriler 306
3.3.7.2. Genelde Weberyen Modele Dayanan Yapının Korunduğu Biçimindeki Eleştiriler 307
3.3.7.3. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 308
3.3.8. Hesap Verebilirlik Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 308
3.3.8.1. Hesap Verme Sorumluluğunun Yeterince Açık Olmadığı Biçimindeki Eleştiriler 309
3.3.8.2. Hesap Verme Sorumluluğunun Yanlış Yapılandırıldığı Biçimindeki Eleştiriler 309
3.3.8.3. Faaliyet Raporlarının Hazırlanması 310
3.3.8.4. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 310
3.3.9. Siyasetçi Bürokrat Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler 311
3.3.9.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi 312

SONUÇ 313

KAYNAKÇA…….. 333

ÖZET 371

ABSTRACT 373

SİMGELER ve KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AEP: Acil Eylem Planının

ABYKP: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı

AİD: Amme İdaresi Dergisi

BBYKP: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

BeBYKP: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

BKA: Bölgesel Kalkınma Ajansları

DKP: Dokuzuncu Kalkınma Planı

DMK: Devlet Memurları Kanunu

DPB: Devlet Personel Başkanlığı

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DBYKP: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

IMF: International Monetary Fund

İBYKP: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KİK: Kamu İktisadi Kuruluşu

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

KMYKK: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

KYTK: Kamu Yönetimi Temel Kanunu

MBK: Milli Birlik Komitesi

md.: madde

MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması

OECD: The Organisation for Economic Co-operation and Development

SBF: Siyasal Bilgiler Fakültesi

SBYKP: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

s.k.: sayılı kanun

SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

ÜBYKP: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

YBYKP: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

YKY: Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

GİRİŞ

Tarihin hiçbir döneminde insanoğlu daha iyiyi aramaktan geri durmamış, bu süreç durmaksızın devam etmiştir. Kamuya ait işlerin vatandaşın beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine yönelik faaliyetler ile bu faaliyetleri yerine getiren örgüt ve bireylerin tümü biçiminde tanımlanabilecek olan kamu yönetimi de, rol ve işlevlerinin sorgulanması suretiyle aksaklık ve hataların giderilmesi, üstlendiği görevlere uygun bir örgütlenme ve işleyiş biçimine kavuşturulması amacıyla bu daha iyiyi arama faaliyetinin önemli bir konusunu teşkil edegelmiştir.

Daha iyiyi arama faaliyeti kapsamındaki kamu yönetimi reformu çalışmaları temelde, halkın kamu yönetiminden ve politikalarından elde ettikleri ile beklentileri arasında fark olmasından kaynaklanmış olmakla birlikte yerleşik değerleri alt üst eden teknolojik gelişmeler, doğal afet, savaş ve kriz gibi olağanüstü olaylar da kamu yönetimi reformunun nedenleri arasında yer alabilmiştir.

Bu bağlamda 21. yüzyıl dünyada önceden tahmin dahi edilemeyen hızda ve kapsamda bir değişimin yaşandığı yüzyıl olmuştur. Bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmeler birey ve toplum hayatında da kapsamlı değişimlere yol açmış, dünyada ve ülkemizde bir yönetim krizinden bahsedilmeye başlanmıştır.

Yaşadığımız yüzyılın en temel niteliği olan “değişim” karşısında geleneksel yapısını korumakta direnen kamu yönetimleri ortaya çıkan yeni sorunlar karşısında çaresiz kalmış, bu çaresizlikten ise, kamu yönetimlerinin hem yapısal hem de işlevsel olarak bireyin yaşamının her alanını etkilemesi ve insanlarla bire bir ilişki içinde olması nedeniyle, doğrudan doğruya kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar etkilenmiştir. Bundan dolayı da günümüz kamu yönetimlerinin kendi vatandaşlarını memnun etmede başarısız oldukları sıkça ifade edilmeye başlanmıştır.

Geçen zaman içinde kamu yönetiminin görevleri arasında sayılan hizmetlere ek olarak yepyeni pek çok hizmet de kamu yönetiminin görevleri arasına girmiş, sunulması gereken hizmetler gerek nicelik gerekse nitelik

bakımından çeşitlenerek artmıştır. Hizmetlerdeki bu çeşitlilik artışına bağlı olarak yeni örgütlenmelere gidilmesi, kullanılan kaynak miktarının arttırılmasını zorunlu hale getirmiş, bu da sonuçta kamu yönetiminin büyümesine ve bürokratik ve merkeziyetçi bir yapıya bürünmesine neden olmuştur.

Kamu yönetimi disiplinindeki yeni arayışlar ve bu bağlamdaki kimlik bunalımı tartışmaları 1930'lara kadar gitmektedir. Özellikle 1970'lerde hızlanan değişim süreci nedeniyle örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskılar artmış, kamu yönetimlerinin toplumsal taleplere cevap verebilmesi için çevresel şartlara daha duyarlı hale gelmesi zorunlu olmuştur. Buna bağlı olarak kamu yönetiminin örgütlenmesine yönelik olarak yeni bir model üretilmesi ve bürokratik yapının yerine başka yapılar konulması konusunda farklı görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu gelişmelerle birlikte kamu sektöründe ve özel sektörde örgüt yapısı, hizmet verme düşüncesi ve insan kaynakları anlayışı sorgulanmaya başlanmış, örgütlerin amaç yapı, teknoloji ve insan unsurunun sürekli gözden geçirilmesi zorunlu hale gelmiştir.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletten küreselleşmiş devlete geçilirken, devletlerin yeni örgütlenmelere yöneldiği bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde istihdam garantili sistemden sözleşmeli sisteme geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliğinin ön plana çıkması, demokratikleşme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Bu kapsamda kamu yönetimlerinin örgütlenmesine ilişkin olarak devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, kamu örgütlerinde kamu işletmeciliği anlayışının benimsenmesi, ekonomik serbestleşmenin sağlanması, kamu harcamalarının kısılarak kamudaki israfa son verilmesi, müşteri odaklı olma tezleri ileri sürülmüştür.

1980'li yıllar bu bakımdan kamu yönetiminde reformların olgu haline gelmesiyle hükümetlerin kamu sektöründe buna uygun yeni bir örgüt kültürü yaratmaya yönelmeleri ve kamu örgütlerinin de bu yönde bir değişim sürecine girmeleri bakımından bir dönüşüm sürecinin yaşandığı yıllar olmuş, örgüt kültürü bürokratik yapılanmadan, vatandaşa daha kaliteli hizmet sunmayı hedefleyen özel işletme uygulamalarına dönüşmeye başlamıştır.

Gelişmeler sonucunda, 20.yüzyılın Weberyen bürokrasi modeline göre biçimlenmiş kamu yönetimleri bu yüzyılın sonlarına doğru tartışılmaya ve alternatif yönetim usulleri aranmaya başlanmıştır. 80'li yılların başlarından beri bütün dünyada kamu sektörünün köklü bir biçimde dönüşümü ve yenilenmesi çabaları yoğunlaşmış, somut reform baskıları birçok ülkede işletme kurallarından esinlenilerek oluşturulan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (YKY)'nda yoğunlaşmıştır.

YKY kamu yönetimindeki bu değişimin sağlanmasında en büyük paya sahip olmuş, kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmeye başlamıştır.

Yönetimdeki bu yeni paradigma; merkeziyetçi, örgütsel olarak gittikçe büyüyen, hantal, gizlilik ve dışa kapalılığın egemen olduğu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçışa olanak tanıyan, kayırmacılığı berberinde getiren, bütçe açıklarına neden olan, vergi yükünü katlanılmaz boyutlara getiren, vatandaştan kopuk, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaşı müşteri olarak gören, maliyetleri azaltan ve etkinlik baskısı altında çalışan, hizmetin yararlananlarca finansmanını öngören, yerelleşmeye ağırlık veren, esnek örgüt yapısına sahip bir yönetim anlayışına doğru bir değişimi amaçlamıştır.

Kamu yönetimi reformu tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de geçmişi oldukça eskilere giden bir konudur. Ülkemizde gerçekleştirilen pek çok çalışmaya rağmen reform konusu gündemden düşmemiş çünkü toplum gibi kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunlar da sürekli değişmiş ve çeşitlenmiştir. Buna karşılık Türk yönetim tarihinde ciddi anlamda reform olarak nitelenebilecek çalışmalar son 200 yıllık dönemde yoğunlaşmış ve özellikle Tanzimat'tan beri yönetimin ıslahı sık sık tekrarlanan bir slogan haline gelmiştir.

1980'li yıllarda meydana gelen hızlı değişmeler ve küreselleşme yönündeki gelişmeler Türkiye'de de siyasal ve yönetsel sistemin yenilenmesi ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Bu süreçte Türk kamu yönetimi merkeziyetçi yapısı nedeniyle masraflı, hantal, dışa kapalı, bürokratik işlemlere boğulmuş, karar alamayan, rasyonel ve verimli çalışmayan bir aygıt görünümü vermiş, buna bağlı olarak kamu yönetiminde reformun gerçekleştirilmesi, yerel birimlerin güçlendirilmesi, şeffaflığın sağlanması, merkezdeki yetkilerin taşraya aktarılması, yönetsel formalitelerin azaltılması yönünde çalışmalara başlanmıştır.

Kamu yönetimi reformunun sürekli ülke gündeminde olmasına ve bu amaçla yerli ve yabancı uzmanlara veya kurullara çalışmalar yaptırılmasına rağmen bu çalışmalardan gereği gibi yararlanılamamış ve sonuçta ülkemizde kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyetsizlik en üst seviyeye çıkmıştır.

Bu Çalışmada, kamu yönetimi alanında yaşanan bu dönüşüm sürecinin Türk kamu yönetimine ne kadar yansıdığının, gerçekleştirilen reformların bu dönüşüm sürecini ne kadar içselleştirdiğinin ve Türk kamu yönetiminin bu bakımdan hangi noktaya ulaştığının değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır.

Daha açık bir ifadeyle; doğuşu çok daha önceki uygulamalara gitmekle birlikte asıl olarak 1980'li yıllarda kamu yönetiminde yaşanan bu değişim ve dönüşüm, Çalışmada tercih edilecek adlandırmayla, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı doğrultusunda bir evrilmeyi ifade etmektedir. Bu açıdan Çalışmayla, Türk kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm sürecinin aşamaları niteliğinde olan reformların YKY anlayışı ile uyumlu olup olmadığının, reformlarda YKY'den ne ölçüde yararlanıldığının, reformlarda YKY'ye geçiş amacı olmasa bile, yapılan düzenlemelerin günümüzde Türk kamu yönetiminde YKY'nin uygulanmasını zorlaştırıcı ya da kolaylaştırıcı etkilerinin olup olmadığının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Bu amaçla hazırlanan Çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

"Kamu Yönetiminde Değişim" başlıklı ilk bölümde kamu yönetimi reformunun kavramsal ve kuramsal çerçevesi ortaya konulmakta, bu kapsamda kamu yönetimi reformunun anlamı, nedenleri, tarafları, süreci ve

yöntemi açıklandıktan sonra kamu yönetimi düşüncesinin gelişimine bakılmakta takiben YKY konusu ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

YKY'nin doğuşuna yol açan nedenler, temelleri, stratejileri ve yarattığı değişim bu başlık altında incelenen diğer konulardır. Bu şekilde hem geleneksel kamu yönetimi ve geleneksel kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri olan Weberyen bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetiminin durumunun ortaya konulması hem de YKY'nin neye tepki olarak ortaya çıktığının ve kamu yönetiminin hangi sorunlarını çözmeye talip olduğunun görülmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

"Türk Kamu Yönetiminde Reform" başlıklı ikinci bölümde öncelikle Türk kamu yönetiminde reform düşüncesinin gelişimine YKY penceresinden bakılmaktadır. Burada ilk olarak Tanzimat'a kadar ki dönemde Türk yönetim kültürünün oluşumunu etkileyen faktörlere ve Türk yönetim tarihinde reform konusunun gelişimine bakılmış, ardından Tanzimat ile Cumhuriyet dönemleri arasındaki zaman diliminde reform konusundaki gelişmeler incelenmiştir. Cumhuriyet dönemindeki reform çalışmaları ise planlı kalkınma öncesi ve sonrası dönemler olmak üzere iki alt başlıkta ele alınmaktadır.

Planlı kalkınma öncesinde reform çalışmaları daha çok yerli ve yabancı uzmanlara ve kurullara hazırlattırılan raporlar doğrultusunda yürütüldüğünden, bu raporlardaki reform önerileri irdelenerek YKY ile tutarlılıkları tartışılmıştır. Planlı kalkınmaya geçildikten sonraki reformlar ise kalkınma planları ekseninde yürütüldüğünden kalkınma planlarında kamu yönetimi konusunda getirilen önerilerin neler olduğu ve bu planlarda YKY'ye dayalı bir kamu yönetimi modeline doğru gidişin olup olmadığı değerlendirilmiştir. Bununla birlikte planlı kalkınma döneminde yürütülen başlıca reform çalışmalarının ve bu çalışmalarda dile getirilen önerilerin aynı bakış açısıyla değerlendirilmesi de ihmal edilmemiştir.

İkinci bölümde ele alınan diğer konular; günümüze kadar gerçekleştirilen reform çalışmalarında Türk kamu yönetimine ilişkin hangi sorunların tespit edildiği ve reformlarla getirilen önerilerin neden uygulanamadığı veya gerçekleştirilen onca reforma rağmen sorunların neden hala çözülemediğidir. Bunun tespiti Türk kamu yönetiminin sorunlarının

çözümünde YKY önerilerinin etkili olup olamayacağının ve geçmişte yapılan hataların neler olduğunun anlaşılması açısından önemlidir.

"Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Çerçevesinde Yürütülen Reform Çalışmaları" başlıklı üçüncü ve son bölümde 2003 yılı ortalarında Kamu Yönetimi Temel Kanunu adıyla kamuoyunun gündeme giren ve kapsamında bir dizi düzenlemeyi barındıran reform çalışması YKY ilkeleri göz önünde bulundurularak irdelenmektedir.

Bu bölümde öncelikle genel olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile başlatılan çalışmaların neler olduğu, neleri içerdiği ve neleri amaçladığı ortaya konulmaktadır. Ardından Kanun ve kapsamındaki diğer düzenlemelerle gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmek istenen değişim, YKY ilkeleri çerçevesinde oluşturulmuş alt başlıklara göre gruplandırılarak ayrıntılı olarak incelenmekte, getirilen önerilerin Türk kamu yönetiminin sorunlarına çözüm olup olamayacağının değerlendirilmesi açısından bu düzenlemelere yöneltilen lehte ve aleyhte eleştirilere bakılmaktadır.

Son dönem kamu yönetimi reformları kapsamında getirilen yenilikler sınırlı ancak etkin devlet, yerelleşme, yönetime katılma, denetim, performansa göre değerlendirme, çalışanların inisiyatif almasını sağlama, hesap verebilirlik ve siyasetçi bürokrat alt başlıkları altında toplanarak hem getirilen yeniliklerin daha anlaşılabilir bir biçimde görülmesi sağlanmakta hem de düzenlemelerin YKY'nin hedeflerini oluşturan alt başlıklara uygunluğu tartışılarak reformların gerçekte YKY ilkelerini ne ölçüde hayata geçirebileceği değerlendirilmektedir.

Çalışmaya başlarken şu varsayımlardan hareket edilmiştir:

1. Türk kamu yönetiminin bugün karşı karşıya olduğu sorunların kaynağında tarihsel, kültürel ve toplumsal deneyimin etkileri bulunmakla birlikte bu sorunları dünyadaki diğer ülke kamu yönetimlerinin karşı karşıya olduğu sorunlardan ayırmak mümkün değildir, sorunlar asıl olarak Weberyen modelin kendisinden kaynaklanmaktadır.

2. Türk kamu yönetimindeki sorunların çözümüne yönelik olarak yürütülen reformlar sorunun köküne inemeyen, birbirinden kopuk ve alışılagelmiş öneriler getirmeleri bakımından birbirlerini tekrarlar nitelikte çalışmalar olmaktan öteye gidememişlerdir.
3. Türk kamu yönetimindeki ilk dönem reformları günümüzde kamu yönetiminin YKY ilkeleri doğrultusunda yapılandırılmasını güçleştirici bir altyapı oluşturmuştur. 1950 ile 1980 arası dönemde gerçekleştirilen reformlarda YKY izleri görülmeye başlansa da, YKY'ye doğru bir gidişten söz edilmesi için erkendir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile başlatılan son dönem kamu yönetimi reformlarıyla ise YKY ilkelerinin hayata geçirilmesi amaçlanmıştır ve bu bakımdan önceki dönem reformlarından büyük farklılık bulunmaktadır.
4. Türkiye'deki yerleşik değerler, Türk kamu yönetiminin yapısı ve bürokrasinin refleksleri nedeniyle Türk kamu yönetiminin YKY ilkeleri doğrultusunda yapılandırılması yakın bir gelecekte mümkün gözükmemektedir.

Çalışmanın hiç şüphesiz bazı sınırlıkları bulunmaktadır.

Her şeyden önce kamu yönetimi reformu konusunda Türk yönetim tarihinin oldukça zengin bir birikime sahip olması Çalışmayı hem zorlaştırıcı hem kolaylaştırıcı bir faktör olmuştur. Birikim zenginliğinin olması Çalışma sırasında neredeyse hiç kaynak sıkıntısı çekilmemesini sağlayarak kolaylaştırıcı rol oynamışken bu kaynakların toplanıp, gözden geçirilip daha sonra rafine bir halde Çalışmaya aktarılması oldukça fazla zaman ve emek gerektiren bir faaliyet olmuştur.

Buna karşılık aynı kaynak zenginliği ile son dönem kamu yönetimi reformlarının, özellikle de Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılanması Hakkında Kanun eksenli reform çalışmalarının değerlendirilmesi sırasında karşılaşılmamıştır. Son dönem kamu yönetimi reformlarının değerlendirilmesine yönelik akademik çalışmalar genellikle reform

çalışmalarının toptan reddi veya reformlara benzer eleştirilerin yapılması biçiminde ortaya çıkmış, çalışmaları objektif olarak değerlendirerek yapıcı eleştiriler getiren çalışma sayısı çok sınırlı kalmıştır.

Özelikle son dönem kamu yönetimi reformlarının analiz edildiği üçüncü bölümün hazırlanması sırasında reform çalışmalarının baş döndürücü bir hızla ilerlemesi ve mevzuat değişikliklerinin bir biri ardına gerçekleştirilmesi bunların izlenmesini, toplanmasını ve gereği gibi değerlendirilmesini zorlaştırmıştır.

Çalışmanın hazırlanması sırasında karşılaşılan bir diğer zorluk da YKY'nin genel çerçevesinin çizilmesi ve çalışmada kullanılacak ilkelerinin belirlenmesi aşamasında ortaya çıkmıştır. Her ne kadar ülkemizde YKY konusundaki yayınlar hatırı sayılır bir miktara ulaşmışsa da bu, yabancı kaynaklara da başvurulması ihtiyacını ortadan kaldırmamış aksine yerli ve yabancı kaynaklardan elde edilen bilgilerin uyumlaştırılması ayrı bir çaba gerektirmiştir.

Çalışmanın özellikle kamu yönetiminin yapı ve işleyişine yönelik reformların değerlendirilmesiyle sınırlanmasının bir sonucu olarak personel sorunları ihmal edilmiştir. Ancak personel sorunlarının çoğunlukla yapısal ve işlevsel sorunlarla iç içe bulunması bu ayrımın yapılmasını güçleştirmiştir.

Tüm bunların dışında akademik çalışmalarda Türk kamu yönetimi reformları oldukça kapsamlı bir biçimde çalışılmışsa da hem son dönem kamu yönetimi reformlarını konu alan hem de daha önceki reformlara bu Çalışmada yapılan biçimde yaklaşarak ele alan bir çalışmaya tesadüf edilmemesi ayrı bir zorluk oluşturmuştur.

Çalışma esas olarak kaynak taraması yöntemiyle yürütülmüş, alan araştırması yapılmamıştır. Çalışmada alan araştırması yapılmamış olmasının asıl nedeni, Çalışmada ele alındığı biçimiyle konun, henüz meydana çıkmaya ve anlaşılmaya başlamış olması ve bu nedenle alan araştırmasından çıkacak sonuçların anlamlı olacağına dair kuşkudur.

Kaynak taraması yapılırken yerli ve yabancı çok sayıda kitap ve makalenin yanı sıra Çalışmaya katkı sağlayabileceği düşünülen Yüksek Lisans ve Doktora tezleri etraflıca okunup bunlarda dile getirilen görüşler

değerlendirilmiştir. Ayrıca internet üzerinden de kapsamlı bir araştırma yürütülmüş ve bu araştırma sonucunda da çok sayıda yararlı elektronik belgeye ulaşılmıştır. Tüm bunlar yapılırken mevzuatın yakından takibi de ihmal edilmemiş, mevzuat değişiklikleri günü gününe not alınarak içerikleri Çalışmada benimsenen bakış açısıyla değerlendirilmiştir.

Son olarak, özellikle Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile başlatılan son dönem kamu yönetimi reformlarının sonuçları henüz tamamen alınmış değildir. Her ne kadar Çalışmada, tamamlanan veya taslak halinde bulunan düzenlemelerin olası sonuçları ve bunların YKY ilkeleri doğrultusundaki etkileri değerlendirilmişse de, eğer reform kapsamındaki düzenlemelerin tümüyle hayata geçirilmesi mümkün olursa, sonuçlarının merkezi ve yerel yönetimler bakımından ayrı ayrı değerlendirilmesine yönelik bir çalışmanın yapılması yararlı olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

1.1. KAMU YÖNETİMİ ve REFORM

"Kamu yönetimi" ile ilgili çeşitli kaynaklarda farklı tanımlamalara yer verilmiş ancak bugüne kadar üzerinde uzlaşmaya varılmış bir tanımlama ortaya çıkmamıştır. Benzer şekilde "kamu yönetimi reformu" da çok farklı kavramlarla ifade edilmekte ve bu kavramlar sıklıkla birbirinin yerine kullanılmaktadır. Bu kapsamda bu başlık altında daha çok kamu yönetimi reformuyla ilgili temel kavramlar açıklanmaya çalışılarak reformun nedenleri, tarafları, süreci ve yöntemi gibi hususlara değinilecektir.

1.1.1. Tanım

Üstlendiği çok farklı etkinlikler nedeniyle herkesçe kabul görecek bir tanımı yapılamamış olmakla birlikte kamu yönetimini; kamuya ait işlerin vatandaşın beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine yönelik faaliyetler ile bu faaliyetleri yerine getiren örgüt ve bireylerin tümü biçiminde tanımlamak mümkündür[1].

Bu tanıma göre kamu yönetiminin biri işlevsel diğeri örgütsel olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Kamu yönetiminin işlevsel yönü yasaların ve kamu politikasının uygulanma süreçlerini ifade ederken yapısal yönü bu yasa ve politikaları uygulamak üzere kurulmuş örgütleri ifade eder (Polatoğlu, 2003:6). İşlevsel bir terim olarak kamu yönetimi, genel hukuksal kuralları ve

[1] Kamu Yönetiminin farklı tanımları için bkz. Polatoğlu, 2003:54; Yayla, 1998:265; Eryılmaz, 2003:10; Dursun, 1998:21; Deliveli, 2002:68.

kamu politikası kararlarını uygulama sürecini açıklamaktadır (Günaydın, 2003:127).

Kamu yönetimde reform düşüncesinin geçmişi çok eski tarihlere dayandırılabilmekle birlikte temel olarak yönetilenlerin tebaa'dan vatandaş durumuna gelmesi ve kamunun sunduğu hizmet miktarının artmasıyla önem kazandığı söylenebilir (Aykaç, 1991:86).

Reform sözcüğü genellikle aksaklık ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme ve yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır. Bazen reforma, mevcudu bir kenara bırakarak tümüyle yeni biçimlere yönelme anlamı da yüklenmektedir (Sürgit, 1972:7).

Aykaç, reformla yönetimin üstlendiği görevlere uygun bir örgütlenme biçiminin araştırıldığını, reformun belli bir zaman ve alanla sınırlı olmayıp değişen şartlara göre daha kaliteli hizmetin üretilerek kitlelerin kullanımına sunulması amacına yönelik sürekli bir süreç olduğunu belirtmekte ve bir faaliyetin reform kapsamında değerlendirilebilmesi için yapılan değişikliğin sunulan hizmetin kalitesini arttırıcı etki yapmasını zorunlu saymaktadır. O'na göre günümüzde reform çalışmalarından hizmet kalitesini arttırıcı etkinin yanı sıra maliyetleri azaltma, yönetime katılımı, şeffaflık ve hesap verilebilirliği arttırma gibi etkiler yapması da beklenmektedir (Aykaç, 1991:88).

Kamu yönetimi reformu her şeyden önce kamunun rol ve işlevlerinin yeniden sorgulanması anlamını taşır. Çünkü devletin etkinlik alanının küçültülmesi ya da aksine yeni hizmetler yüklenerek genişlemesi veya hizmetlerin sunuluş biçiminde değişiklik yapılması kamu yönetimini doğrudan etkiler. Belli bir amaçla girişilen planlı ve bilinçli değişim çabalarının birleşimi olan reform kamunun siyasi sistemle ilişkilerinde, istihdam ve ücret politikasında, kaynakların bölünüşünde, çalışanların statülerinde, çalışma yöntemlerinde, davranış ve alışkanlıklarında ve sistemi işleten diğer faktörlerde kapsamlı değişikler yapılmasını amaçlar (Tutum, 1995:134)[2].

[2] Kamu Yönetimi Reformunun farklı tanımları için bkz. Yalçındağ, 1971:2; Şaylan, 1973:3; Alkan, 1998:117; Karaer, 1991:44; Tutum, 1995:134; Yayla, 1998:265; Ersoy, 1995:50; Savcı, 2003:397; Deliveli, 2002:184.

Görüldüğü gibi gerek kamu yönetimi gerekse reform kavramları çok geniş anlamları içerisinde barındırmakta, bununla birlikte farklı kullanımlar arasında genel esaslar bakımından bir bütünlük olduğu göze çarpmaktadır.

1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Nedenleri

Reform temel olarak halkın yönetimden ve kamu politikalarından elde ettikleri ile beklentileri arasındaki farklılıktan ve bunun yarattığı baskıdan kaynaklanır. Kamu yönetiminde reform, yönetimin sunduğu mal ve hizmetlerin kalitesiyle ilgili bir sorunun varlığının da göstergesidir. Teknik anlamda kalite; ürünün belirlenen niteliklere sahip olup olmaması ve üretilme amacına uygunluğu ile ilgilidir. Bu çerçevede kamu yönetiminin başarı ya da başarısızlığı hem kamu hizmetlerinin niteliği hem de hizmetin sunulduğu amaca uygun olup olmadığına göre ölçülecektir (Sezer, 1992:5,54). Bu çerçevede ekonomik ve sosyal gelişmelere bağlı olarak ihtiyaçların da değişip çeşitlenmesi veya yeni sorunların ortaya çıkması mevcut kurumların ve sistemin yeni sorun ve ihtiyaçlara cevap verebilme kapasitesini arttırmayı amaçlayan kamu yönetimi reformunu gündeme getirecektir (Ersoy, 1995:50). Dolayısıyla reform, büyük kısmı itibariyle sistemin tıkanmış olduğu noktasında genel bir mutabakatın oluştuğu durumda ve sistemin yeniden ve daha verimli çalışmasını mümkün kılmak amacıyla yapılır (Selman, 2004).

Bunun gibi teknolojik gelişmeler sonucunda devletlerin kontrol etmekte zorlandıkları ve sınır tanımayan bir bilgi akışı ile karşı karşıya kalmaları ve bu teknolojik devrimin yerleşik değerleri alt üst etmesi (Tutum, 1995:137), doğal afet, savaş vb. kriz dönemleri sonrasında ortaya çıkan yeni duruma uyum sağlanamaması (Sürgit, 1972:25, 27) gibi nedenlerle de kamu yönetiminde reform yapılması zorunlu hale gelebilir.

Ancak günümüzde kamu yönetiminde reformu zorlayan nedenler geçmişe nazaran bir değişime uğramış; yönetimdeki anlayış değişikliği, sürekli büyüyen bütçe açıkları, geleneksel hesap verme yükümlülüğü

süreçlerinin beklentileri karşılayamaması, kamu yönetiminde şeffaflık taleplerinin artması, değişen yaşam kalıpları, statükoyu sürdürmek için konulan aşırı kontrol ve baskı mekanizmaları, bilişim teknolojisinde kaydedilen ilerlemeler, değişikliklere ayak uydurma güçlükleri, uluslar arası rekabetin kızışması, aşırı enflasyonist baskılar, daha çok ve daha kaliteli hizmeti daha ucuza sağlama isteğinin toplumda giderek artması, küreselleşmenin doğurduğu tehlike ve fırsatlar, özel sektörde geliştirilen başarılı yönetim biçimlerinin etkisi, kamu yönetimlerinin içinde bulunduğu çıkmazdan kurtulabilme umudu, eğitim seviyesinin yükselmesi, yeni ekonomik şartlar ve halkın ekonomik sisteme olan güvenini yitirmesi gibi nedenler kamu yönetiminde reformu gerektiren nedenler arasında gösterilmeye başlanmıştır (Yıldırım, 2004:79).

Bu bakımdan kamu yönetiminde reformu gerektiren nedenler toplumların içinde bulunduğu dönemde karşı karşıya olduğu sorunlara bağlı olarak değişebilmekte, bir dönem reformun temel nedeni olan bir sorun başka bir dönemde aynı toplumda veya başka bir toplum tarafından çok önemli görülmeyebilmektedir.

1.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Tarafları

Bir kamu yönetimi reformunun birbirinden çok farklı tarafları bulunmaktadır. Kamu yönetimi reformunun başlıca tarafları şunlardır: siyasi irade, kamuoyu, meclis, bürokratlar, akademisyenler ve uluslar arası kuruluşlar. Kamu yönetimi reformunda etkili olan bu unsurlara biraz daha yakından bakılması yararlı olacaktır.

- Siyasi irade: Başarılı bir reform için en temel unsur reforma inanan, güçlü ve kararlı bir siyasi iradedir.

- Kamuoyu: Kamuoyunun reformu arzulaması ve desteklemesi hem siyasi iradenin işini kolaylaştıracak hem de reforma direnen kesimlerin direnme gücünü azaltacaktır. Reformların toplumsal desteğinin genellikle kriz

sonrası dönemlerde yüksek olduğu, bu nedenle köklü reform çalışmalarının büyük bunalım sonrası dönemlerde başladığı görülmektedir.

- Meclis: Reformların başarısı için yasaların kolaylıkla çıkarılabileceği, reforma inanmış bir meclisin varlığı hem reform sürecini hızlandıracak hem de reformu başlatan siyasi iradenin gücünü arttıracaktır. Bu bakımdan siyasi iradenin meclis desteğine sahip olması önemlidir.

- Bürokratlar: Üst düzey bürokratlar hazırlayacakları öneriler ve yapacakları değerlendirmelerle reformun yönü ve uygulamasında önemli rol oynarlar. Bu nedenle üst düzey yöneticilerin reforma inanmaları ya da reforma inanan kişilerden seçilmesi reformun başarı şansını arttırır.

- Akademisyenler: Akademisyenler yeni gelişmeler konusundaki bilimsel çalışmalarıyla, başka ülke uygulamalarını inceleyerek ve bu uygulamaları kendi ülke ihtiyaçları doğrultusunda yorumlayarak reformun altyapısını hazırlayabilir veya gerektiğinde reformu bizzat yöneterek reforma katkıda bulunabilirler.

- Uluslar arası kuruluşlar: Günümüzde uluslar arası kuruluşlar kamu yönetimiyle ilgili pek çok araştırma projesini ya doğrudan yaptırmakta ya da yürütülen projelere çeşitli şekillerde destek olmaktadırlar. Bazen de özellikle gelişmekte olan ülkelere yaptıkları yardımlarda belli alanlara yönelik reform yapılmasını şart koşabilmektedirler (Yılmaz, 2001:28).

Bu taraflar bazen birlikte bazen de birbirine karşı faaliyette bulunarak kamu yönetimi reformu sürecini olumlu ya da olumsuz yönde etkileyebilmektedirler.

1.1.4. Kamu Yönetimi Reformunun Süreci

Reform; yönetimin yapısında ve işleyişinde reform olmak üzere başlıca iki konuyu kapsar. Reform çalışmaları yapılırken yönetimin yapısından ve işleyişinden kaynaklanan sorunların neler olduğu geçmişe ve mevcut duruma ait bilgi ve belgelerden yararlanılarak ortaya konulur (Tortop vd, 1999:192).

Reforma başlanmadan önce; görevlerin merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bölünüşü, hizmetlerin ne kadarının kamu tarafından sunulacağı, denetim ve bütçelemenin şekli, kamu yönetiminin değişik alanlarında karşılaşılan sorunların neler olduğu, alınacak önlemlerin uygulanmasına muhtemel direnmenin nerelerden gelebileceği ve bu direncin nasıl kırılacağı (Aykaç, 1991:88) konularında hareket tarzı iyice planlanmalı ve gerekli destekler sağlanmalı, reformu tersine çevirmek isteyen güçlere karşı yeni düzen sürekli koruma ve kontrol altında tutulmalıdır (Titiz, 1999:10).

Reform sürecinin bu hususlar göz önünde bulundurularak yürütülmesi ve yönetilmesi reformun başarısını kuşkusuz arttıracaktır.

1.1.5. Kamu Yönetimi Reformunun Yöntemi

Kamu yönetimi reformunda izlenebilecek başlıca üç yöntemden söz edilebilir. Bunlar kurumsal yöntem, zorlayıcı yöntem ve deneysel yöntem'dir.

- Kurumsal yöntem: Reformdan sorumlu bir birimin bulunmasını öngörür. Sorumlu birim kurum içerisinden olabileceği gibi kurumlar arası veya kurumlar üstü bir nitelikte de oluşturulabilir. Gelişmelerin sürekli izlenmesini mümkün kılması ve sorumlu bir birimin bulunması gibi üstünlüklerine rağmen diğer birimlerden bilgi alınamaması, diğer birimlerin reformdan sorumlu birimi kabullenememesi yöntemin dezavantajlarıdır. (Sürgit, 1972:47,61).

- Zorlayıcı yöntem: Reform zora değil inandırmaya ve benimsetmeye dayanmalıdır. Ancak bu her zaman mümkün olmayabilir. Genellikle yeni işbaşına gelen hükümetler ya da üst düzey yöneticiler veya çeşitli uluslar arası kuruluşlar tarafından başvurulan bir yöntemdir (Tortop vd, 1999:194).

- Deneysel yöntem: Reformun, yönetimin belli bir alanında ve belli kurumlarla sınırlı olarak uygulanıp alınan sonuçlara göre yaygınlaştırılması esasına dayanır (Aykaç, 1991:117). Reforma konu olacak kişilerin çalışmalara hazırlamasına zaman tanıması, aksayan konularda gerekli düzeltmelerin yapılmasına ve masa başında hazırlanmış projeler yerine alan

araştırmasına dayanılarak oluşturulmuş projelerin uygulanmasına imkan vermesi gibi önemli avantajlarına rağmen (Tortop vd, 1999:195) reformu yapanların kararlılıkları ve reformun başarısına dair tereddütler yaratması, reform çalışmalarının kapsamlı ve bir bütün olarak göz önünde bulundurulmasına imkan vermemesi gibi hususlar yöntemin sınırlılıklarıdır (Aykaç, 1991:117).

Reform yapılırken uygulanabilecek birbirinden farklı yöntemlerin bulunması, bu yöntemlerin içerdikleri unsurlar bakımından birbirlerinden ayrılması esasında reform yönteminin her zaman ve her yerde başarıyla uygulanabilecek bir türünün olmadığını göstermektedir. Bu nedenle reform yöntemi ülkelerin özel şartlarına, uygulanan dönemin özelliklerine ve çevresel koşullara bağlı olarak değişeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

1.2. KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak incelenmeye başlanması çok eski tarihlere gitmemekle birlikte çok çeşitli gelişmeler kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde etkili olmuştur. Bu başlık altında kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde etkili olan gelişmeler ele alınacak olmakla birlikte hem bu gelişmeler içinde belkide en önemlisi olması hem de Çalışma konusunun daha iyi anlaşılması bakımından Weberyen Bürokrasi modeli daha ayrıntılı biçimde incelenecektir.

1.2.1. Yönetim Bilimi Alanındaki Gelişmeler

18. yüzyılda Prusya'da ortaya çıkan "Kameral Bilimler" kürsüleri kamu yönetimini ilk defa ayrı bir alan olarak incelemiş, kamu yönetiminin örgüt, personel ve yönetim sorunlarıyla ilgili çalışmalar yapmışlardır.

Kamu yönetimini devlet yönetiminde uygulanan kurallar ve yöntemler anlamında 1812 yılında yazdığı “Kamu Yönetiminin İlkeleri (Principles d’ Administration Publique)” adlı kitabında ilk kullanan Fransız Jean Bonin’dir.

20. yüzyılın ilk çeyreğinde ABD’deki çalışmalar kamu yönetimini siyaset biliminden ayırmaya yoğunlaşmış ve yönetim konusunda bazı ilkeler belirmeye başlamıştır. Gulick ve Urwick 1937’de beraber kaleme aldıkları “Yönetim Bilimi Üzerine Notlar (Papers on the Science of Administration)” adlı eserde yönetimin “planlama”, “örgütleme”, “personel alma”, “yönetme”, “koordinasyon”, “raporlama” ve “bütçeleme” olmak üzere yedi ilkesini geliştirmişlerdir (Eryılmaz, 2003:11,13).

19. yüzyılda Amerikan Makine Mühendisleri Derneği’nin resmi yayın organı Transaction adlı dergide 1895 yılında yayımlanan Fredric W.Taylor’un “Parça Başı Sistemi” adlı makalesi oldukça ilgi çekmiş, varlıklı ve eğitimli bir ailenin çocuğu olmasına rağmen fabrika işçiliğini tercih edip daha sonra yöneticiliğe kadar yükselmiş olan Taylor 1911 yılında yazdığı “Bilimsel Yönetim İlkeleri (The Principles of the Scientific Management)” adlı kitabında özel kesim yönetimini ve özellikle de alt kademe çalışmalarını inceleyerek zaman ve hareket etüdlerini geliştirmiş, işletmelerde bir işin ne kadar zamanda sonuçlandırılacağını hesaplayarak standart ücret miktarını tespite çalışmıştır.

Geliştirdiği Bilimsel Yönetim Yaklaşımı ile Taylor, yönetim konusunu bir bilim olarak inceleyen ilk kişi ünvanını almış, o yıllarda geliştirdiği fikirler birçok meslektaşına esin kaynağı olduğu gibi görüşlerinin birçoğu bugün hala kamu ve özel sektör alanında geniş kabul görmeye devam etmiştir (Aykaç ve Yüksel, 1994:349).

Bir Fransız maden mühendisi olan Henri Fayol da 1916 yılında yazdığı “Genel ve Endüstriyel Yönetim (Administration Industrielle et Generale)” adlı kitabında yönetsel faaliyetleri “planlama”, “örgütleme”, “yönetme”, “eşgüdümleme” ve “denetim” olmak üzere beş başlık altında toplamıştır.

Amerika ve Avrupa’da bu döneme kadarki çalışmalarda yönetimin beşeri yönü ihmal edilerek örgütsel yönüne yoğunlaşılması Yönetimde İnsancıl Yaklaşım akımını ortaya çıkarmış, 1930’da Elton Mayo öncülüğünde

Western Elektrik Şirketi'nde "Hawthorne Araştırmaları" adıyla da bilinen deneyler sonucunda yönetimin beşeri yönünün de en az örgütsel yönü kadar önemli olduğu ortaya konulmuş ve yönetim alanına davranış bilimleri de dahil olmuştur (Eryılmaz, 2003:15).

Geleneksel yönetim anlayışı esasında siyasal iradenin önderliği ve kontrolü altında hiyerarşik bir bürokrasi modeline dayanmaktadır (Özer, 2005:70). Bunun içindir ki gerek kamu yönetimi alanındaki akademik yazında gerekse bu çalışmada Geleneksel Kamu Yönetimi ile Weberyen Bürokrasi modeli ya da kısaca Bürokrasi modeli kavramları sık sık birbirlerinin yerine kullanılmışlardır. Çünkü geleneksel yönetim kuramlarından biri olarak kabul edilen bürokratik yönetim yaklaşımı, yönetsel yaklaşım ve bilimsel yaklaşımın benimsediği üretimin ve verimliliğin arttırılması temeline dayanan bir özellik göstermektedir ve bürokrasi modelinin dayandığı varsayımlar diğer iki teorinin varsayımlarına uymaktadır (Baransel, 1993:161).

Geleneksel yönetim anlayışını temsil eden bu üç yaklaşımın aynı dönemde ortaya çıkmış ve birbirinden farklı alanlarda ve birbirinden bağımsız bilim adamlarınca geliştirilmiş olmalarına rağmen özellikleri ve ilkeleri bakımından büyük benzerlik göstermesi, bu farklı yaklaşımların tek bir kuram gibi değerlendirilmesine yol açmıştır (Aykaç, 1997:37).

Bu nedenle 'Geleneksel Kamu Yönetiminin ve dünyadaki kamu yönetimlerinin esası Weberyen modele göre örgütlenmiş katı, hiyerarşik ve kurallara bağlı bürokrasidir' biçimindeki ifade sanırız abartılı olmayacaktır[3]. Bu bağlamda Weberyen Bürokrasi kuramına biraz daha ayrıntılı olarak bakılması gerek ülkemiz gerekse dünyanın diğer ülkelerindeki kamu yönetimlerinin anlaşılması ve aksayan yönlerinin daha doğru teşhis edilebilmesi bakımından yararlı olacaktır.

[3] Örneğin Hood, bazı alanlarda çok çarpıcı YKY reformlarının gerçekleştirilmiş olduğu pek çok ülkede bile bugün hala çoğu yönetsel etkinliğin, geleneksel model esaslarına göre işleyen bürokratik örgütler tarafından görülmesine devam edildiğini belirtmektedir (Hood, 1991).

1.2.2. Weberyen Bürokrasi Kuramı

Bürokrasi kelimesinin ilk defa 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de GOURNAY tarafından kullanıldığı konusunda görüş birliği vardır. Bu kelime Latince “burrus” kökünden gelen “Bureau” “daire”, “memurlar” anlamına gelen kelime ile “Cratie” “güç”, “iktidar” anlamına gelen ekin birleşmesinden meydana gelmiştir ve büroların egemenliğini ya da bürolarda çalışanların iktidara sahip oldukları veya en azından önemli yetkiler kullandıkları bir yönetim sistemini ifade etmektedir.

Bürokrasinin bir yönetim biçimi olarak ele alınması Weber’le birlikte başlamıştır (Aykaç, 1997:15,35). 1864-1920 yılları arasında yaşayan Alman Sosyolog Weber eski örgütlerin sanayileşen ve modernleşen batı dünyasında yetersiz kalmaya başladığını ve onların yerini gerek kamuda gerekse özel kesimde bürokrasi denen büyük çaplı örgütlerin aldığını iddia etmiştir (Can, 1997:38).

Weber bürokrasiyi geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi süreci olarak tanımlamış (Aykaç, 1997:38) ve iki tip bürokrasiden söz etmiştir. Birincisi “Patrimonyal” diğeri “Yasal-ussal” bürokrasidir.

Yasal-ussal bürokraside ilişkiler gayri şahsidir ve yapı önceden belirlenmiş kurallara göre düzenlenmiştir. Aynı zamanda ideal tip bürokrasi olarak da adlandırılan bu tip bürokraside memuriyet bir meslek olup memurun sadakati örgütün amacını ve faaliyetlerini düzenleyen kurallaradır.

Weber’in yasal-ussal bürokrasisinde; örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesi için yapılacak çalışmalar resmi görevler biçiminde önceden belirlenmiş olup görevler hiyerarşik bir düzen içerisinde yürütülür ve alt birimler üstlerinin denetimi altında çalışır. İşlemler yazılıdır, ispat için saklanır ve ayrıca bu belgeleri yazmak üzere çok sayıda görevli istihdam edilir. Çalışanlar işbölümüne göre yaptıkları işlerde uzmanlaşmışlardır, çalışanların sorumlulukları, birbirleriyle ilişkileri ve yetkileri yazılı kurallarla düzenlenmiştir. İşler objektif kurallara göre yürütülür, çalışanların kişisel düşünceleri resmi

işlemlerin sonucunu etkilemez. Bürokrasiyi işleten memurlar yeterliğe ve kıdeme dayalı terfi sistemi içinde memuriyet mesleğini icra eden kimselerdir (Eryılmaz, 2003:178, 199-201).

Weberyen bürokratik model, bir yönetim için akılcı güçlü, amaçlara ulaştıracak sağlam bir örgüt yapısının kurulması, bu yapıda sadece belirli görevleri yerine getirmekten sorumlu olan kimselerin kendi aralarında uzmanlaşmaları, kişisel arzu, hırs ve ihtiyaçlardan arınmış, objektif ve akılcı bir yönetim kurmaları, göreve getirilecek yöneticilerin bilgilerine, yetenek ve tecrübelerine göre seçimle demokratik olarak görevlendirilmeleri gibi bir takım yararlı kurallar içermektedir. Bu özellikleri ile model bilimsel ve ideal bir niteliğe sahiptir (Özer, 2005:72).

Bunların yanı sıra süreklilik, kesinlik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık ussallık, uzmanlık, hızlılık ve disiplin gibi unsurları içermesi, yönetimde görevlerin uzmanlık eğitimi görmüş ve sürekli uygulamalarla yetişmiş görevlilere verilmiş olması, işlerin nesnel esaslara göre yürütülmesi, kişilere göre farklılık göstermemesi, hesaplanabilir kurallara dayalı olması, akılcı ve yasal bir sistemi temel alması Weberyen modelin diğer üstünlükleri arasında sayılmaktadır (Aykaç, 1997:36).

Weber'e göre bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetimi ussallığa dayanması ve iyi düzenlenmiş olması nedeniyle hiçbir grup tarafından hatta siyasal iktidar tarafından dahi kontrol edilemez çünkü siyasetçiler uzmanlaşmış memurlar karşısında genellikle amatör kalırlar.

Öte yandan çalışanlar bürokrasi mekanizmasının basit birer dişlisi gibidirler ve sadece mekanizmanın işlemesini sağlamaya çalışırlar. Bilgilerin ve niyetlerin gizliliği bir diğer üstünlüktür ve öyle ki resmi sır kavramı bürokrasiye özgü bir buluştur. Vazgeçilmez bir örgüt biçimi olan bürokrasinin gerek kamu gerekse özel sektörde ortadan kaldırılması mümkün değildir (Eryılmaz, 2003:202).

Weber'in bürokrasi teorisinde siyasi ve idari konular birbirinden ayrılmıştır. Siyasiler politika ve stratejileri belirler bürokrasi ise bunları uygular (Bilgiç, 2003:28). Bürokrasi modeline dayalı kamu yönetiminde en önemli güç kaynağı uzmanlıktır. Siyasilerin gereksinim duyduğu teknik uzmanlık bilgisine

bürokratlar sahiptirler. Seçimle gelenler belirli süre sonunda değişirken bürokraside çalışanlar sürekli görevde kalırlar ayrıca çoğu durumda oylama vb. yöntemlere ihtiyaç duymadıklarından daha hızlı karar alabilir dolayısıyla seçilmişlerden daha çok otorite ve yetki kullanabilir, üzerlerinde seçmen baskısı olmadığından daha rahat hareket edebilirler (Eryılmaz, 2003:211-213).

Weber, bütün modern örgütlerin zorunlu olarak bir bürokratik yapıyı benimseyeceklerini ve örgütlerin bu özellikleri taşıdığı oranda bürokratik olabileceğini varsayarak, modern bürokrasinin özelliklerini de sıralar. O'na göre bürokrasinin genel kuralları bulunur ve yazılı belgelere dayanır. Bu genel kurallar yasa ve yönetmeliklerle belirlenmiş olup, belirli ve resmi yetki alanı içerisinde geçerlidir. Bu kurallar örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için resmi görevler şeklinde çeşitli birimlere verilmiş ve görevlerin yerine getirilmesi için emir verme yetkisi dengeli olarak dağıtılmıştır.

Öte yandan bu görevlerin düzenli olarak yürütülebilmesi, yetkilerin kullanılması için belli niteliklere sahip personel de istihdam edilmiştir. Bu bakımdan Weberyen bürokratik örgütlenmenin en önemli unsurlarından birisi memurdur.

Memuriyet emekli oluncaya kadar devam eden bir meslektir. Bunun için eğitim görmek ve bir sınavdan geçmek gerekir. Bürokratik örgütlerde görev yapanlar çok esaslı bir uzmanlık eğitimi görmüşlerdir. Bu eğitimi almış çalışanlar tüm kapasitelerini örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesi için harcarlar. Memur olan bir kişi emekli oluncaya kadar fiili, emekli olduktan sonra da başka haklardan yararlanır ve bu güvence onu gelecek kaygısından korur.

Memura görevinin karşılığı olarak ödenen maaş yaptığı işe değil bulunduğu statüye ve hizmet süresine göre belirlenir. Bürokrasiler geliştikçe resmi faaliyetlerle özel yaşam birbirinden ayrılır. Görev hiyerarşisi yoluyla üst düzey yöneticilerin alt kademede bulunan yöneticileri ve personeli denetleyebilmelerini sağlayan katı ast-üst ilişkileri mevcuttur.

Memur kariyer amacıyla göreve başlar ve sürekli yükselmek ister, liyakate ve üstlerinin değerlendirmesine göre terfi eder (Aykaç, 1997:75-77).

Ehliyete göre işe alınan ve iş güvencesine sahip olan memur yasalarla belirlenmiş görevleri yerine getirir. Disiplinli ve denetlenen bir sistem içerisinde çalışır ve yönetilenlere kıyasla daha üstün bir sosyal statü kazanmak ister ve çoğunlukla buna sahip olur (Eryılmaz, 2003:205).

Görüldüğü gibi Weber kamu yönetimini oldukça iyi analiz etmiş ve kendi dönemi içinde değerlendirildiğinde çok sağlam, bütüncül ve iyi işleyen bir sistem kurmuştur. Ancak aradan geçen zaman içinde Weber'in bürokratik yönetim modelinin meziyeti olarak ifade ettiği ya da temeli saydığı unsurlar modelin işleyişinde bozulmalara yol açmış ve modelde öngörülenlerin aksine sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bu olumsuzlukların ve bozulmaların neler olduğuna biraz daha ayrıntılı olarak bakılması yararlı olacaktır.

1.2.3. Günümüzde Bürokrasinin Anlamı ve Olumsuzlukları

Günümüzde her şeyden önce devletlerin fonksiyonları büyük bir değişime uğramış ve artmış, bu değişimin uzantısı olarak kamu hizmetlerinin yapısı ve hacmi de değişmiş (Yıldırım, 2005:38), bürokrasi kavramı Weber'i de aşan bir anlam ve içerik kazanmıştır.

Bugün bürokratik yönetim; kuralcı, şekilci, katı hiyerarşiye ve merkeziyetçiliğe dayanan bir yönetim biçimini ifade etmektedir (Bilgiç, 2003:27). Dar anlamda bürokrasi kar amacı gütmeyen kamu kurumlarını ifade eder. Geniş anlamda bürokrasi ise iş bölümü ve otorite hiyerarşisine dayalı bir yapı ile, belli ilke ve kurallara göre çalışan profesyonel görevlilerin oluşturduğu bir örgüt biçimidir (İZTO, 1993:8).

Örgüt, örgütteki işbölümü ve hiyerarşik sistemi ifade eden 'yapısal yön' ile iş görme ve karar verme süreçlerini ifade eden 'işlemsel yön' olmak üzere iki yönü bulunan bürokraside halkın yakındığı hususlar daha çok onun işlemsel yönüyle ilgilidir (Oktay, 1998:244). Tortop vd. (1999:205) bürokrasinin birinci anlamının tüm devlet örgüt ve personelini ifade ettiğini, ikinci anlamının belli bir örgütlenme biçimini ve üçüncü anlamının da daha

çok kırtasiyeciliği anlatmak için kullanıldığını belirtmektedirler. Mises (2000:5) de bürokrasi kelimesinin genelde tezyif edici bir anlamda kullanıldığını ve hemen herkes tarafından kötü bir şey olduğuna ve ortadan kaldırılması gerektiğine inanıldığını ifade eder. Bu çerçevede bürokrasiye olumlu veya olumsuz çok çeşitli anlamlar yüklenmektedir.

- Kırtasiyeci yapı: Bürokrasinin bir yönetim biçimi olarak iyi işlememesi sonucu ortaya çıkan aksaklıklar genellikle kırtasiyecilik olarak adlandırılır. Bu anlamda bürokrasi halk tarafından daha çok yönetimdeki gereksiz şekil ve formaliteleri, kamu kurumlarında işlerin boş yere gecikmesini, basit bir evrakın pek çok kişi tarafından boş yere imzalanmasını ve bir yazının defalarca aynı daireler arasında gidip gelmesini, sorumluluk yüklenilmemesini ya da sorumluluğun başkalarına yüklenmesini ifade etmek için kullanılır. Kırtasiyecilik aynı zamanda kuralların arkasına sığınarak işe ilgisiz kalmak, işleri uzatarak dolambaçlı yollara sokmak, yönetsel usul ve kurallara olması gerekenden fazla bağlı kalmak, yenilik yapmayı ve inisiyatif almayı reddetmek anlamlarında da kullanılmaktadır (Tortop vd., 1999:214).

- Örgütlenme biçimi: Weber'e göre bürokrasi işbölümünün, hiyerarşinin, yazılı kuralların, gayri şahsiliğin egemen olduğu bir örgüt biçimidir. Bürokraside her büronun görev ve yetkileri yazılı olarak düzenlenmiştir ve bu bürolar düzenli ve istikrarlı bir işleyişe sahiptir. Weber'e göre bu örgütlenme biçimi yalnızca devlet kurumlarına özgü olmayıp belli büyüklüğe ulaşmış özel sektöre ait işletmelerde de vardır.

- Kamu yönetimi: Bu anlamda bürokrasi devlet yönetiminde çeşitli kamusal görevleri yürütmek üzere oluşturulmuş örgütlenmenin bütününe verilen addır.

- Yönetsel süreçler: Kamu yönetiminde işlerin görülmesi sırasında izlenmesi zorunlu süreçlerin tümünü ifade etmek üzere kullanılır (Eryılmaz, 2003:195,197).

Bürokrasi olgusunu bir örgüt sorunu olarak ele alan Weber için önemli olan toplumsal işlevlerin rasyonel olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yerine getirilmesiydi (Öztürk, 1992:125). Ancak bugün gelinen nokta itibariyle

bürokratik yönetimin ideal yönetim biçimi olmadığı bürokrasi kuramının Weber'in iddiasının aksine büyük olumsuzlukları barındırdığı anlaşılmıştır.

Her şeyden önce çalışanların kurallara sıkı sıkıya bağlı kalmaları, sitemin işleyişine müdahale edememeleri onların değişen şartlara göre hareket etme yeteneklerini sınırlandırmakta, sorumluluk almaktan kaçınmalarına sürekli bir kural bulmaya çalışmalarına neden olmakta ve onları üstlerine aşırı bağımlı hale getirmektedir (Eryılmaz, 1999: 84). Bu açıdan, bürokratik örgütlenmelerde çeşitli biçimlerde ortaya çıkan işlevsizlikle mücadele edilmek zorunluluğu vardır.

Bürokratik örgütlerde çalışanların "sorumluluktan kaçma", "sorumluluğu yayma", "otoriteyi kendisinde toplama", "kararları geciktirme" ya da "bürokratik sabotaj" davranışlarından birini benimsemeleri bu açıdan işlevsizliğe yol açan en önemli sorunlardır.

Yöneticiler ve diğer çalışanlar, ya mevzuatın arkasına sığınarak yapılması gereken görevi yapmamak için gerekçe bulup görevi yerine getirmenin sorumluluğundan kaçmakta ya; ileride kendisine sorumluluk getireceğini düşündüğü işlerde tek başına karar verme yetkisine sahip olsa bile üst makamlardan onay alma, konuyla ilgili bir komisyon kurma, başkalarının da karara katılmalarını sağlama yollarından biriyle sorumluluğu yaymakta ya; kendini olduğundan daha yetenekli göstererek bulunulan görevde daha uzun süre kalmak veya daha yüksek bir göreve atanmak için en rutin ve basit işlemde bile kendisinden onay alınmasını şart koşup tüm otoriteyi kendinde toplamakta; ya karar almayı geciktirerek zaman kazanmaya ve uygun ortam yaratmaya çalışmakta ya da; "astın üste bilgi vermemesi", "astın üste gereğinden fazla bilgi vermesi", "emirlerin tamı tamına yerine getirilmesi" biçimlerinde ortaya çıkan bürokratik sabotaj yöntemine başvurarak sorumluk almaktan kaçınmayı tercih etmektedirler ki bunlar da kırtasiyeciliğe yol açarak bürokratik örgütlerin işleyişinde etkinliği bozmaktadır (Aykaç, 1997:31-34).

Bu nedenlerle Mises de memur olgusuna şiddetle karşı çıkarak bir memurun ufkunun hiyerarşi kademelerinden, kanun ve nizamlardan öteye geçmeyeceğini, bürokratik sistemin iyi yetişmiş ve yetenekli insanları

körelttiğini, ehliyetsiz kişileri layık olmadıkları yere taşıdığını öne sürmektedir (Mises, 2000: 44).

Bürokrasi modeline göre biçimlenmiş kamu yönetiminde keyfi olarak konulmuş kurallar da bulunabilmekte, üstler astlarına karşı keyfi davranabilmekte, ehliyetsiz yöneticiler kısa sürede üst basamaklara çıkabilmektedir. Bürokratik örgütlerde resmi formel yapının yanı sıra informel bir yapı da gelişebilmekte bazen bu yapı formel yapının önüne geçebilmektedir.

Bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetiminin, idari denetim, yargı denetimi ve kamuoyu denetimine rağmen, dışa kapalı olması ve denetimin sadece kurallara uygunluk açısından yapılması performans ve maliyet unsurlarının ihmal edilmesine yol açmaktadır (Eryılmaz, 1999: 84-85).

Hiyerarşiye dayalı bürokratik örgütlenmede koordinasyonun kendiliğinden sağlanacağı, ast ile üst arasında koordinasyon bakımından bir sorun olmayacağı düşünülmüştür. Ancak bürokratik örgütlerde etkili bir koordinasyon için hiyerarşik ilişkiler çoğunlukla yetersiz kalmış bu yüzden koordinasyonun sağlanmasında başka yollara başvurulmuş, hatta münhasıran koordinasyondan sorumlu birimler oluşturulmak zorunda kalınmıştır.

Öte yandan bireylerin davranışlarının kişisel olmayan kurallarla önceden belirlendiği katı bir hiyerarşik denetime yer veren bürokratik örgütlenmede, bireye zorla kabul ettirilen bu mekanist şemaya bireyin direnmesinden doğabilecek örgüt içi gerginlik nedenlerine hiç yer verilmemiştir.

Weber, bürokraside çalışanları siyasi tercihleri olmayan, olayları nesnel bir biçimde değerlendiren, taraf tutmayan, uzmanlığı ile ilgili bilgileri siyasi iktidara sunan ve siyasi iktidarın verdiği her emri yasal egemenliğin bir gereği kabul edip uygulayan kişiler olarak nitelendirmiştir. Weber'in bu yaklaşımının gerçeklerle ne ölçüde örtüştüğü tartışmalıdır. Bunun nedeni ise memurların şu ya da bu şekilde bir siyasi eğilimlerinin olmasıdır (Aykaç, 1997: 80-81). Hatta günümüzde siyasal iktidarla idare arasındaki görev ayrımı varsayımı, kamuda uzmanlaşmanın artmasıyla ortadan kalkmış,

bürokratlar sadece kararları uygulamanın ötesinde iktidarın ortağı haline gelmiş, geleneksel bağımlılık rolünden uzaklaşarak bağımsızlaşma eğilimine girmişlerdir (Dursun, 1998:21). Meseleye bu açıdan bakıldığında ortaya çıkan durum halkın kendi kaderini belirleyememesinin, güncel bir ifade ile "demokrasi açığı"nın, nedenini oluşturur. Bunun da ötesinde bürokrasi, yerleşik bürokratik değerlerden farklı uygulamalara karşı da siyasi iktidarla gerginlik hatta çatışma çıkararak, kararların uygulanmasını engellemeye, saptırmaya veya yozlaştırmaya çalışarak iktidara ortak olmuştur (Arslan ve Yılmaz, 2001:295).

Bürokrasinin, sürekli bir büyüme eğilimi içinde olması nedeniyle, her alanda aşırı büyüyen ve yayılan bir kamu sektörüne yol açmış olması da onun bir başka olumsuz yanıdır (Can, 1997:42).

Bürokrasi kuramının bu olumsuzlukları kamu yönetimi alanında yeni arayışları sürekli gündemde tutmuş, bürokratik örgütlenme modeline yöneltilen eleştiriler alternatif yaklaşımları biçimlendirmiştir.

1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetiminin olumsuzluklarına ve yetersizliklerine karşı geliştirilen yönetim modellerinden biri ve günümüzde en yaygın kabul göreni YKY'dir. Hatta YKY'nin bugün için, Weberyen modele meydan okuyan yegane yönetim modeli olduğu dahi ifade edilmektedir.

Bu başlık altında YKY ile ilgili bilgiler verilecek olup, bu kapsamda YKY'nin neyi ifade ettiği, doğuşu, temelleri, stratejileri ve yarattığı değişimin ne olduğu gibi konulara değinilecektir.

1.3.1. Tanımı

Özellikle 1980'li yıllarda Weberyen teoriye dayalı yönetim anlayışının yetersizliklerine bir tepki olarak doğan yaklaşım "İşletmecilik (Managerializm)", "Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management)", "Piyasa Temelli Kamu Yönetimi (Market-Based Public Administration)", "Girişimci Yönetim (Entrepreneurial Government)" ya da "Bürokratik Örgütlenme Sonrası (Post Bureaucratic)" gibi adlarla da anılmaktadır (Lynn, 1998:109). Ancak bu çalışmada, yaygın olarak kullanılması nedeniyle Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı (YKY) tanımlaması tercih edilmiştir.

Bu noktada şu açıklamanın yapılması yararlı olacaktır. Geleneksel kamu yönetimi 1970'li yıllarda özellikle siyasi konulardaki yetersiz tasarımı, evrensel anlamda teknik verimliliği sağlayamadığı, demokratik olmayan ve sosyal sorunlara yol açan yönleri olduğu gerekçesiyle eleştirilmeye başlanması Yeni Kamu Yönetimi'ni (New Public Administration) gündeme getirmiştir. Waldo ile birlikte başka bazı yönetim bilimcilerin verimlilik ilkesinin demokrasi ilkesine karşı işleyişine ve adalet, özgürlük, eşitlik gibi kavramların verimlilik karşısında ezilmelerine işaret etmeleri akımın ortaya çıkışına önemli katkıda bulunmuştur (Özer, 2005:52).

Her ne kadar geleneksel kamu yönetiminin eleştirisi üzerine temellenmişlerse de Yeni Kamu Yönetimi (New Public Administration) ile "New Public Management" (Yeni Kamu İşletmeciliği) yaklaşımı çerçevesinde getirilen öneriler birbirinden tamamen farklı olmuş ve çok farklı sonuçlar ortaya çıkmıştır. Zaten Ömürgönülşen (2003:1-2) de Latince köken itibariyle "Administration" teriminin minor ve ministrare sözüklerinden türetilmiş olup kabaca "hizmet etmek" anlamına geldiğini, "Management" teriminin ise manus sözcüğünden türetilmiş olup "kontrol etme, amaçlara ulaşma ve çekip çevirme" anlamında kullanıldığını belirterek 1970'lerin "New Public Administration" (Yeni Kamu Yönetimi) ile 1990'ların "New Public Management" (Yeni Kamu İşletmeciliği) yaklaşımının birbirine karıştırılmaması gerektiğine işaret etmiştir.

Bu çerçevede çalışmamızda Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ile özel sektör tekniklerinin kamuda da uygulanması üzerine temellenen “New Public Management” kastedilmektedir.

Esasen çok tartışmalı bir kavram olan YKY daha çok, kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılabilmesini mümkün kılacak reformların yapılmasının özetle anlatımını amaçlayan pratik bir ifade olarak kullanılmaktadır (Dunleavy ve Hood, 1994:9).

Yönetim alanında büyük tartışma yaratmış olması nedeniyle yaklaşım hakkında siyasal partiler, akademisyenler ya da bürokratlar gibi toplumun çeşitli kesimlerinin çok farklı görüşleri mevcuttur (Lane, 2000:304).

Bazılarına göre YKY ülkelerin sosyal, kültürel ve politik yapılarına bağlı olmaksızın uygulanabilecek evrensel bir yönetim modeli (Sözen ve Shaw, 2002:476), çağdaş kamu yönetimi alanında ortaya çıkmış yeni küresel bir paradigma (Nunberg, 1992) veya karşı konulamaz bir güçle bir ülkeden öbürüne yayılan (Ridley, 1996) dünya çapında yeni bir olgu (Lam, 1996) ya da daha az merkezileşmiş ve performansa dayalı kültürü geliştirmeyi amaçlayan yeni bir paradigmadır (Mathiasen, 1999:92). Örneğin Hood (1991:13) YKY’nin dünyanın dört bir yanında artan sayıdaki ülkedeki yükselişini ‘kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı uluslar arası trend’ olarak tanımlarken bazıları YKY’yi ‘tarihi bir gerçeklik’ (Barzelay, 2000:209) ya da ‘tarihin uluslar arası yürüyüşü’ olarak nitelemektedirler (Dunleavy ve Hood, 1994:10). Ömürgönülşen (1997:517-518)’e göre de YKY yönetim tarzında ortaya çıkan basit bir farklılaşma değil uzun zamandan beri birçok ülkede egemen geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuyan yeni bir paradigmadır.

Buna karşılık YKY hakkında oldukça şüpheci düşüncelere sahip olanlar da vardır. Onlar YKY’yi yenisi çıkınca ortadan kaybolacak kısa dönemli ve geçici yönetsel bir moda’ (Abrahamson, 1991), ‘yüzyılın birikimi ile oluşmuş kamu yönetimi kültürünün ve etiğinin tahribi’ (Hood, 1991:4) veya ‘geleneksel yönetim anlayışının bütünleyici bir parçası’ (Page, 2005:723) yahut ‘kazandıracakları fazlaca abartılmış veya gerçekçi olmayan bir yaklaşım’ (Ferris ve Graddy, 1998:237) olarak görürler. Farnham ve Horton

(1992:45) YKY'nin, belli bir yönetim teorisini veya programını ifade etmediğini ve bu nedenle herkesçe kabul görmüş bir tanımı olmadığını söylerken Ferlie vd. (1996:10) YKY'yi herkesin istediği gibi boyayabileceği boş bir tuvalete benzeterek onun ne olduğu, ileride ne olacağı veya olması gerektiği konusunda büyük bir tartışmanın olduğunu ifade ederler.

YKY ile ilgili farklı yaklaşımların ortaya çıkmasının temel nedeni, Yaklaşımın uygulamalardan hareketle değerlendirilmesi, henüz devam eden bir reform hareketi olması ve bu nedenle çok parçalılık özelliği sergilemesidir. Bu bakımdan YKY belirli bir kurucusu olan, evrimini tamamlamış bir teoriden hareket edilerek üretilmekten çok tek tek örneklerden hareketle içi doldurulan ve teorik gelişimi hala devam eden bir süreçtir (Al, 2002:110)

YKY asıl olarak iktidarın 'işlerini nasıl gördüreceği' ya da 'hizmetlerin nasıl organize edilmiş ve vatandaşa sunulmuş olmasının sağlanacağı' ile ilgilidir. Bu bakımdan YKY siyasetle değil siyasi iktidar tarafından amaçlar belirlendikten sonra ne yapılacağına yoğunlaşır (Lane, 2000:304-305).

YKY'nin temel olarak iki iddiası vardır. Birincisi; bürokrasi kamu sektörünü yönetmenin en etkin yöntemi değildir. İkincisi ise; bürokratik örgütlenmenin yerini sözleşmecilik (contruactualism) almalıdır.

Bu bakımdan YKY, özel sektör ile kamu sektörünün birbirinden farklı olduğu fikrini kabul etmez, kamu hizmetlerinin sunumunun sözleşme esasına dayalı olarak gerçekleştirilmesini savunur (Lane, 2000:317). Diğer bir deyişle YKY, devlet toplum ilişkisinde temel bir değişikliği, bürokrasinin doğrudan hizmet sağlamak yerine bunda dolaylı bir rol üstlenmesini, Weberyen bürokrasi modeline dayalı kamu yönetimi yerine özel sektördeki ilke ve kuralların kamuda uygulanmasını öngörmekte (Bilgiç, 2003:25), bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimci bir yönetim anlayışını benimsemektedir (Al, 2002:113).

Bu yönüyle YKY geleneksel kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasında çok özel bir yerde durmakta ve değerleri, normları, teknikleri ve kamu sektörüne yönelik yönetim pratiklerini içermektedir (Ömürgönülşen, 1997:520). Hatta YKY kapsamında getirilen tüm önerilerin özel sektörden alınıyor olması, YKY'ye şüpheyle bakılmasına neden olmuştur.

Yerellik ve yeniden yapılanma, müşteri odaklılık, ürün-pazar stratejisinde yeniden yapılanmaya gitmek, müşteriye ve ürüne katkı sağlamayan her unsurdan uzaklaşmak, mevcut karmaşık sorunlarla uğraşmak yerine sorunları temelinden çözmek, örgütsel hiyerarşideki sorunlarla uğraşmak yerine karmaşık süreçleri çözmeye çalışmak, zaman kayıplarını en aza indirmek, maliyetlerde tasarruf sağlamak için teknolojinin avantajlarından yararlanmak, yeni yapıları, örgüt kültürünü ve stratejisini birleştirerek oluşturmak, örgütsel uyarlanmayı sağlamak gibi pek çok uygulama özel sektörde çok daha önceden üzerine yoğunlaşılan konular arasındaydı (Özer, 2005:235)

YKY, Danimarka'dan Yeni Zellanda'ya, eğitimden sağlığa, merkezi yönetimden yerel yönetimlere, zengin Kuzey'den yoksul Güney'e kadar farklı ülkelerde, alanlarda, yönetim düzeylerinde ve örgütlerde yönetim hastalıklarının ilacı olarak sunulmuş ve içerisine farklı değerler etkili bir şekilde yerleştirilebilmiştir (Hood, 1991:8).

YKY'nin kilit özelliği, bu denli farklı ülkelerde uygulanmasına rağmen, neredeyse tüm ülkeler tarafından üzerinde uzlaşılmış bir yönü olması ve içeriğinin benzerliğidir. Harcamaların azaltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, kamu bütçesinin küçültülmesi ve bütçeleme sisteminin değiştirilmesi, kamuda işletmeci anlayışın geliştirilmesi, rekabeti arttırıcı düzenlemeler ya da personel sistemindeki değişiklikler gibi başlıca konular çeşitli ülkelerde YKY kapsamında yürütülen reformların ortak konularıdır.

Ülkeler arasındaki bu benzerliğin asıl nedeni kamu yönetimindeki yapısal iyileştirmelerle ülkelerin rekabet güçlerinin arttırılmasına duyulan ortak ihtiyaçtır. YKY kapsamındaki bu reformlar evrensel nitelikte görülmekte ve hiç kimse örneğin devletin veya bürokrasinin büyültülmesini tartışmamaktadır. En temel değişim konusu ise gerek kurumların gerekse bireylerin sonuçları başarmasının istenmesi ve bu sonuçlardan sorumlu tutulmalarıdır (Hughes, 1994:3,19-20,66).

Son yıllarda bu teorilerin etkilediği ülkelerin, özellikle OECD ülkelerinin, kamu sektörlerinde radikal bir şekilde dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Bu süreçte söz konusu ülkeler rekabet, yenilikçilik, parasal değer, müşteri sorumluluğu, sağduyu, sözleşmecilik, yerelleşmiş süreçler, kamu hizmeti birimlerinin yeniden düzenlenmesi, insan kaynakları yönetimi, yerelleştirme ve yeniden düzenleme, yeni yönetim bilgi ve performans ölçüm sistemleri gibi oldukça yeni sayılabilecek kavramlarla ve anlayışlarla tanışmışlardır. Bu dönüşüm piyasa-devlet, yönetim-bürokrasi, yönetim-vatandaş, bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde önemli değişimlere yol açmış, kamu sektörünün yönetiminin yeniden düşünülmesini sağlamıştır.

YKY'nin bu şekilde yükselişinde, devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerinden geri çekilmesinin ve topluma daha fazla tercih ve özgürlük tanıyarak toplum hayatına daha az karışmasının da çok önemli etkisi olmuş, YKY'nin özünde; "kürek çekmek değil dümen tutmak, süreç değil sonuç, politika değil üretim, güç değil güçlendirme, çatışma değil işbirliği"nin bulunduğuna dair genel bir kanı oluşmuştur.

Bu açıdan değerlendirildiğinde YKY, kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak, piyasayı kamu yönetimi için bir model olarak görmek, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak, bürokrasiyle mücadele etmek, aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek, hizmet sunumunu hizmet sunulanlara en yakın yerden ve söz konusu kişilerle irtibat halinde gerçekleştirmek, esnek bir yapı sunmak, kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını ve yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlamak, özel sektörce uygulanan yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak, sonuçlara ve performansın artırılmasına daha fazla vurgu yapmak, etkinliğe ve verimliliğe önem vermek, kaynak kullanımında disiplin ve ekonomiklik için uğraşmak, kaliteye vurgu yapmak ve güçlendirilmiş hesap verme yükümlülüğü ve müşteri odaklılık üzerinde yoğunlaşmak gibi pek çok konuda etkinlik gösterdiği görülmektedir (Özer, 2005:241-243).

Bu süreçte gündeme gelen YKY, geleneksel kamu yönetiminden köklü biçimde ayrılarak kamu tercihi ekonomisine dayanan yeni bir gündem oluşturmuş ve iyi organize olarak, hızla değişen ve çok karmaşık ekonomik ve sosyal çevrede, ortak bir yönetim sistemi oluşturabilmiştir. Bu noktada YKY, geleneksel kamu yönetimindeki geniş ölçekli, hiyerarşiye dayalı bürokrasi anlayışını reddederek ademi merkeziyetçilik, yetki devri, rekabet, tercih imkanı, müşteri merkezcilik ve esneklik gibi değerleri gündeme getirmiştir (Bayraktar, 1999:58).

Dolayısıyla YKY'nin amacı; devleti küçültmek veya büyütmekten ziyade onu asli fonksiyonlarına çekerek etkinliğini arttırmak, vatandaşın yönetime katılma yollarını geliştirerek onu devlet karşısında güçlendirmek (Eryılmaz, 2003:22), maliyetleri azaltmak, daha az ile daha fazla yapmak, daha kaliteli yönetmek olarak özetlenebilir (Hood, 1991:15). Bu çerçevede ekonomiklik, etkilik, verimlilik, esneklik, hizmet sunumunda dinamizm gibi kavramlar daha çok YKY ile ilişkilendirilmektedir (Gow ve Dufour, 2000:579).

Görüldüğü gibi YKY'nin her yerde geçerli tek bir tanımı bulunmamaktadır. Bunda, YKY'nin ülkelerdeki uygulamalardan hareket edilerek içeriği oluşturulan bir teori olmasının payı büyüktür.

1.3.2. YKY'nin Doğuşu

Her ne kadar bürokrasinin yasallığı konusu 1950'li yıllarda tartışma konusu olmaya başlamışsa da o dönemlerde yeni bir yönetim anlayışına doğru bir yönelimden ve değişimden bahsetmek pek mümkün değildir (Hughes, 1994:64).

Weber'in bürokratik örgütlenme modeline dayalı yönetim anlayışı 1980'lere kadar geniş bir uygulama alanı bulmasına karşın (Bilgiç, 2003:27). YKY'nin ortaya çıkışı kamu harcamalarının mevcut durumuna meydan okuyan ve bu süreçte örgütlerin kamusal ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmelerini sağlamak için yeniden yapılanma mekanizmalarını

gündeme getiren 1950'lerdeki Plan-Program-Bütçe Sistemi'ne kadar götürülebilmektedir (Özer, 2005:227).

Ancak esas olarak petrol krizleri nedeniyle refah devleti anlayışının kamu bütçesi üzerinde yarattığı baskı sonucunda Keynesyen teorinin gerçekleşemeyeceğinin görülmesi ve kriz dönemi boyunca çok başarılı bir sınav verememiş olan devletin, neo-liberal kadroların 1950'li yıllardan itibaren işbaşına gelmeye başlamasıyla çok sert eleştirilere muhatap olmaya ve sınırlarını geri çekmeye başlaması YKY'yi ortaya çıkaran gelişmelerin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Kutlu, 2003:103-104).

Yaşanan gelişmeler sonrasında devletin rolü, toplumla ilişkileri, kamu yönetiminin temel kavramları sorgulanmaya ve yeniden tanımlanmaya başlanmış (Eryılmaz, 2003:22), 80'lerin başından itibaren devleti daha etkin kılmak amacıyla küçültmek, yöneten-yönetilen ilişkisini yeni bir çerçeveye oturtmak fikri ön plana çıkmıştır (Bilgiç, 2003:27).

20. yüzyıl öncesine kadar siyasal iktidarlar hep sorunların çözüm yeri olarak düşünülmüş, geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları da bu süreçte geçerliklerini sürdürmüş ancak 70'lerden itibaren hükümetlerin karşı karşıya kaldığı ciddi krizler nedeniyle devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması düşünceleri gündeme gelmiştir (Ömürgönülşen, 1997:518).

Bu gelişmelerden sonra tüm dünyada, kamu yönetimlerine, halkın ve seçilmiş temsilcilerinin kontrolü dışında bir iktidar yapısına dönüştükleri, vatandaşın günlük yaşamının her alanında karşısına çıkacak kadar yayıldıkları, verimsiz, hantal ve adil olmayan bir görünüm sergiledikleri, kendilerinden beklenen görevleri yerine getiremedikleri ve ortaya çıkan yeni sorunların çözümünde etkisiz kaldıkları eleştirileri yöneltilmiş ve kamu yönetimleri sorgulanmaya ve reform talepleri yükselmeye başlamıştır (Sezer, 1992:5).

Weberyen Bürokrasi kuramındaki; kamu sektörünün özel sektörden tamamıyla farklı olduğu, kamunun, kendine özgü yasa ve kurallarla yönetileceği, bu amaçla kamuda çok sayıda kişinin istihdam edilmesi ve

harcamaların yine kamu bütçe sistemi içinde yapılması öngörülerinin kamu sektörünün her alanda aşırı büyümesi ve yayılmasıyla sonuçlanmıştır (Lane, 2000:304). Bunun ardından liberal iktisatçıların daha az devlet daha çok piyasa anlayışının toplam refaha daha çok katkısı olacağı iddiası vatandaşlarda daha kaliteli hizmet yönünde artan talepler ve küreselleşmeyle birlikte büyük şirketlerin yönetim yapılarını esnetmeleri, müşteriye, yeniliğe ve kaliteye odaklanmaları gibi gelişmelerle YKY, ilk defa İngiltere'de Thatcher ve ABD'de Reagan tarafından benimsenen uygulamalarla başlamıştır (Bilgiç, 2003:29).

1968 yılındaki Fulton Raporu akımın İngiltere'deki başlangıç noktası olarak gösterilebilir. Bu raporda kamu hizmetlerindeki yönetim kapasitesiyle ilgili endişeler dile getirilmiş ve sistemin daha açık hale getirilmesi, katı hiyerarşik yapının kaldırılmasının gerekliliği ifade edilmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri'nde de en azından Carter dönemini izleyen yıllarda kamu sektöründe daha iyi bir yönetim yönünde talepler yükselmeye başlamıştır. 1978 yılındaki Sivil Hizmetler Reformu Yasası (Civil Service Reform Act) ile yöneticilere sonuçlardan dolayı daha fazla sorumluluk yüklenmesi amaçlanmıştır.

1982 yılında Avustralya Başbakanı yaptığı bir açıklamada; mevcut yapılanmasıyla kamu yönetiminin esnekliğe ve eleştirileri cevaplama kapasitesine sahip olup olmadığı sorununun varlığına inandığını, kurumların sadece bugünün taleplerini karşılamak değil geleceğin taleplerini de tahmin etmek durumunda olduğunu ifade etmiş, benzer yorumlar o dönemde başka liderler tarafından da yapılmıştır.

Bu dönemde Weberyen bürokrasi anlayışının tüm ilkelerine meydan okunmuş, kamu hizmetlerinin ve mallarının bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetimleri tarafından sunulmasının yegane yol olmadığı, kamu yönetiminin doğrudan hizmet sağlayıcı olmak yerine dolaylı olarak da bu hizmetleri yürütebileceği, özel sektördeki esnek yönetim sisteminin kamuda da uygulanabileceği düşüncesi yaygınlaşmaya ve bu yönde değişiklikler yaşanmaya başlamıştır (Hughes, 1994:10,64-65).

YKY'nin ortaya çıkışı kamu yönetimi alanındaki uluslar arası trendlerin en önemlilerinden biridir. Her ne kadar bu konudaki araştırmalar çoğunlukla İngiltere deneyimine yoğunlaşsa da YKY İngiltere'ye özgü değildir (Hood, 1991:3).

YKY ilk olarak İngiltere'de başlamış olmakla birlikte, Yeni Zelanda ve Avustralya'da önemli deneyimler elde edilmiş, ABD'de ise YKY isim olarak kullanılmamış olmakla birlikte teknikleri ve yöntemleri 'Devletin Yeniden Keşfi' adıyla uygulamaya konulmuş, bu ülkelerde elde edilen başarılar YKY'yi pek çok OECD ülkesinin ve diğer ülkelerin gündemine taşımış ve YKY bundan sonra tüm dünyaya yayılmıştır (Lane, 2000:304; Gruening, 2001:2).

YKY'nin neden bu kadar hızlı yayıldığı konusunda farklı bir noktaya dikkat çeken Kutlu ise, Dünya Bankası, IMF ve benzeri uluslar arası kuruluşların gelişmekte olan ülkelere verdikleri krediler için kamu yönetiminin YKY ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını şart koşmalarının etkisinin de göz önünde bulundurulmasının gerekliliğine işaret etmektedir (Kutlu, 2003:107).

Tüm bunlara ilave olarak Gülmez (1975:48)'in aktardığı "Weber'in kendisinin de, bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetiminin sonunun geldiğini, bu nedenle bürokrasinin ötesine bakılması gerektiğini ileri sürdüğü" bilgisini de aktardıktan sonra YKY'nin ortaya çıkış nedenlerinin ayrıntılı olarak incelenmesi yararlı olacaktır.

Akademik yazında YKY'yi ortaya çıkaran gelişmeler ideolojik, ekonomik ve sosyal nedenler olmak üzere başlıca üç başlık altında incelemektedir.

1.3.2.1. İdeolojik Nedenler

YKY temel olarak bürokrasi modeline göre biçimleniş kamu yönetiminin eleştirisi üzerine kurulmuştur. Bürokrasinin, karmaşık hiyerarşik kurallar sistemi üzerine kurulu esnek olmayan yapısı ve yukarıdan aşağı karar yapma süreci ile giderek artan bir şekilde halkın beklentilerinden

uzaklaşmakta olduğu ifade edilmeye, özel sektörün ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne ve kamudaki yönetim tekniklerine üstün olduğu çünkü kamunun katı, bürokratik, pahalı ve etkinlikten uzak iken özel sektörde, çetin uluslar arası rekabet ortamı nedeniyle radikal değişiklikler yaşandığı dile getirilmeye başlanmıştır (Yamamoto, 2003:3).

1980'ler ile 1990'ların başı kamu sektörünün ölçeğine ve kapasitesine yoğun saldırıların yapıldığı yıllardır. Bu yıllarda hem sağ hem de sol politikacılarda bürokrasi modeline göre örgütlenmiş kamu yönetimine duyulan güveni azalmış (Walsh, 1995: 65) ve devlet karşıtı partiler Amerika'da, İngiltere'de ve dünyanın başka ülkelerinde işbaşına gelmiştir (Hughes, 1994:10).

Bu yeni hükümetler özel sektör yönetim tekniklerini ve rekabetin de aralarında bulunduğu özel sektör değerlerini benimseme, kamu tercihi mekanizması aracı olarak piyasa mekanizmasını tercih etme ve girişimci ruha saygı duyma konusunda harekete geçmişlerdir (Yamamoto, 2003:3).

Bu siyasi kadrolar kamu personelini açıkça düşman ilan etmiş, onlara karşı her türlü suçlamayı yapmış, kamu personelini verimsiz, sayıca şişkin, yaratıcılıktan yoksun ve gereğinden fazla güçlü olmakla itham etmişlerdir (Gözel, 2003:199).

1979'da İngiltere'de, 1980'de ABD'de iktidara gelen Thatcher ve Reagan bu şekilde düşünen siyasi liderlerin başında gelmektedir.

Reagan da Thatcher da kamu görevlilerine karşı düşmanca tavır içerisine girmişler ve ücretleri düşürmek, emeklilik sistemini değiştirmek gibi uygulamalarla sistematik olarak kamu bürokrasinin imtiyazlarını ortadan kaldırmaya çalışmışlar (Walsh, 1995: 65) ve kamu yönetiminde sınırlı değişiklikleri amaçlayan basit reformlardan çok kamunun toplumdaki rolünü, yapısını, faaliyetlerini ve yöntemlerini sorgulamayı ve yeniden tanımlamayı amaçlayan reformları başlatmışlardır (Bilgiç, 2003:25).

Türkiye'de de 1983'te iktidara gelen ANAP Hükümeti, ilk iş olarak "bürokrasi ile mücadele" konusunu programının temel hedefleri arasında uygulamaya koymuş ve bürokrasi kavramını daha çok devletin ekonomiye

müdahalesi olarak yorumlayarak icraatlarını buna göre yürütmüştür (Aktan, 1996:16).

İngiltere'de 1979 öncesi gerçekleştirilen reformlar daha çok aşağıdan yukarıya biçiminde gerçekleşmiş olup temelde şu karakteristik özelliklere sahipti:

- Ekonomide çok geniş kapsamlı bir özelleştirme programı uygulanmış, pek çok kamu iktisadi teşebbüsü işçilere ve hissedarlara satılmıştır.
- Sosyal politika işlevleri devlette kalmakla birlikte işletme yönetimi anlayışına geçilmiş, merkezi yönetimde yarı bağımsız örgütler oluşturulmuş, hizmetleri daha önce doğrudan yöneten kamu kurumları hizmeti satın almaya veya sözleşme ile ürettirmeye başlamış, bu tür hizmetlerde sorumluluk yine kamuda olmakla birlikte hizmetler özel firmalarca sunulmaya başlanmıştır.
- Daha az'la daha fazla üzerine vurgu artmış, bunu başarmanın araçları olan karşılaştırmalı performans göstergeleri, bilgi ve denetim sistemleri daha fazla kullanılmış, karşılaştırmalı performans değerlendirmeleri açık bir şekilde ve merkezin sıkı gözetimi altında yapılmaya başlanmıştır (Ferlie vd., 1996:3-6).

Amerika'da ise Reagan ve Bush yönetimleri önceki dönem kamu yönetimlerinden çok farklı bir kamu yönetiminin oluşumuna hız vermişler, serbestleştirme, özelleştirme, merkezi ve yerel yönetimlerin işlevlerini yeniden gözden geçirme ve kamu tercihi gibi uygulamaları öne çıkarmışlardır. Onların temel düşüncesi kamu yönetimini olabildiğince piyasa mekanizmasına dayandırmaktı. Onlara göre kamu, etkinlik ve değişime duyarlık gibi iki tarihi amacını ancak rekabetçi piyasa şartlarına benzer uygulamalarla gerçekleştirebilirdi (Zhiyong ve Rosenbloom, 1992:535).

Bu siyasi kadrolarca gerçekleştirilen reformlarla klasik kamu yönetimi anlayışındaki ömür boyu iş güvencesi, kıdeme dayalı terfi, geleneksel sorumluluk ve hesap verme anlayışı gibi bir zamanlar kamu yönetiminin

olmazsa olmaz unsurları iyi performans gösterememenin nedeni oldukları gerekçesiyle eleştirilmeye başlanmıştır (Gözel, 2003:199).

Kamu yönetimine saldırılmasının birinci nedeni kamu sektörünün hacimce çok büyük olduğu ve çok fazla kaynak tükettiğine olan inançtır. Eleştiriler nedeniyle Refah Devleti Anlayışının zirvede olduğu 1960 ve 1970'lerden sonra kamunun hacmi sürekli küçültülmüş, neredeyse dünya çapında tüm ülkelerde kamu harcamalarını azaltma çabasına girişilmiştir.

Eleştirilerin ikinci noktası; kamu sektörü tarafından sunulan hizmetlerin çeşit bakımından fazlalığıdır. Bu eleştirinin etkisiyle önceden kamunun sunduğu pek çok faaliyet özel sektöre devredilmiş, bu çerçevedeki özelleştirme İngiltere'de 1980'ler boyunca devam etmiş ve benzer şekilde kamu hizmetlerinin sözleşme yoluyla özel sektöre gördürülmesi uygulaması dünyanın dört bir yanındaki ülkelerde uygulamaya konulmuştur.

Eleştirilerin üçüncü noktası ise; kamunun iş görme yöntemleridir. İşlerin bürokrasi tarafından görülmesi etkinsizliğin kaynağı olarak kabul edilmiş, eğer işlerin kamu tarafından görülmesine devam edilecekse bu işlerin görülmesi için bürokrasiden başka bir örgüt yapısının bulunması gerektiği ifade edilmiştir (Hughes, 1994:10).

Bu eleştirilerin sonucu olarak hizmetlerin doğrudan kamu tarafından sunulması fikri gözden düşmüş bunun yerine, kamuda daha esnek yönetim usulleri benimsenmeye başlanmıştır.

1.3.2.2. Ekonomik Nedenler

YKY'nin ortaya çıkışında etkili olan nedenlerden bir kısmı da ekonomik nedenler başlığı altında toplanmaktadır. Bu ekonomik nedenleri; küreselleşme, ekonomik krizler, ekonomi teorisyenlerinin görüşleri, özel sektörde meydana gelen gelişmeler, bütçe açıkları ve uluslar arası etki biçiminde sıralamak mümkündür.

1.3.2.2.1. Küreselleşme

Küreselleşme, içinde değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem ayrıştığı hem farklılaştığı, hem öznelleştiği hem de standartlaştığı bir dünyayı çağrıştıran oldukça geniş ve tartışmalı bir kavramdır (Hasanoğlu, 2002:172).

Küreselleşmeyle kamu yönetiminde fikirlerin yayılması ve teknolojik gelişmenin baskısı çok hızlanmış ve öyle ki ülkeler arası sınırlar hızla ortadan kalkmaya, anlamsızlaşmaya başlamıştır (Bilgiç, 2003:25). Küreselleşmenin en önemli itici güçlerinden biri olan iletişim alanındaki gelişmeler insanların diğer ülkelerde olup bitenler hakkında daha fazla bilgi edinmelerini mümkün kılmış, bu bilgilenme vatandaşların kendi ulusal kamu yönetimlerinin performanslarını sorgulamaları ve yönetimden daha kaliteli hizmetler talep etmeleri sürecini de beraberinde getirmiştir (Kutlu, 2003b:175).

Küreselleşmenin bir sonucu olarak gelişmiş ya da azgelişmiş bütün ülkeler küresel baskılara açık hale gelmiş, ulusal politika yapıcıların kendi gündemlerini belirleme olanakları azalmış, kamu politikası ulusal politik sistemin yanı sıra dünya politik arenasında da belirlenmeye başlamıştır (Dolowitz ve Marsh, 2000:6).

Bu durum dünyadaki ekonomik rekabette kamu yönetimlerinin rolünü ve önemini daha da arttırmış, küresel ekonomik dünyada devlet politikaları birçok açıdan ülkelerin rekabet gücünü belirleyici temel unsur haline gelmiştir. Çünkü ekonominin rekabet gücü; o ülkedeki iş gücünün sağlığı, eğitimi ve deneyimi, vergi idaresinin etkinliği veya küçük işletmelerin gelişiminin özendirilmesi ile çok yakından ilişkilidir ve bu hizmetler çoğu ülkede kamu tarafından yerine getirilen hizmetlerdir (Hughes, 1994:18).

1980 sonrasında ortaya çıkan küresel finansal yapıyla uluslar arası ve kıtalar arası yatırım engellerinin ortadan kalkmaya, ulusal düzenlemelerin yerini küresel düzenlemelerin almaya ve ulus devletin karar alma tekelinin büyük ölçüde kırılmaya başlaması çok uluslu şirketlerin hem sayı hem de ölçek bakımından büyümesine ve yabancı-yerli, kamu-özel kimliklerinin birbirine karışmasına yol açmıştır. Bu tür devletsiz firmaların vergilendirilmesi, denetimi ve uymaları gereken kuralların düzenlenmesi gibi konular ulus

devletleri zora sokmuş, klasik devlet egemenliği sorgulanmaya başlanmış ve yeni arayışlar zorunluluk haline gelmiştir (Tutum, 1995:135, 137).

Bu nedenle küreselleşme, kamu yönetiminde yapısal reformların gerçekleştirilmesi konusuna bir kat daha önem kazandırmıştır denilebilir.

1.3.2.2.2. Yaşanan Krizler

Kamu örgütlerinin karşı karşıya bulunduğu ekonomik belirsizlikler kamuda uzun vadeli plan yapılmasını, kaynakların etkin dağıtımını ve yönetimini zorlaştırmıştır. Geleneksel yönetim anlayışıyla bu tür belirsizlik dönemlerinde sorunla başa çıkmada başarısız olunmuş, ortaya çıkan krizlerin sorumlusu olarak görülen ve vatandaş taleplerine cevap veremediği, sorumluluk ve hesap verme kanallarının çalışmadığı eleştirileri yapılan kamu yönetimi bürokratik yapıdan daha esnek yapılara doğru değiştirilme sürecine girmiştir.

Batı Demokrasilerindeki savaş sonrası dönemin Refah Devleti Anlayışı özellikle 1970'lerdeki petrol krizinin ardından bir yandan kamu gelirlerinin azalması diğer yandan hizmetlerin eskiden olduğu gibi sunulması yönündeki talepler nedeniyle çıkmaza girmiş, yapılan araştırmalar kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin verimsizliğini ortaya koymuş, yönetimin iş görme tekniklerini gözden geçirmesi gerektiği ifade edilmiş, üretkenliğin arttırılması ve kamu harcamalarının azaltılması, çıkmazı aşmanın tek yolu olarak görülmüştür (Hughes, 1994:19,67).

Yaşanan ekonomik krizler kamunun kullandığı kaynakların kıt olduğunu ve bu kıt kaynaklarla toplumun taleplerine cevap verilmesi gerektiğini ortaya koymuş, bu da, kamu yönetiminde yeni arayışları gündeme getirmiştir.

1.3.2.2.3. Ekonomi Teorisyenlerinin Görüşleri

Gerek Refah devleti olarak bilinen Keynesyen yaklaşımın uygulamada aksaklıklara yol açması (Gözel, 2003:198) gerekse devletin büyümesinin özgürlükleri sınırlandıran bir unsur olarak algılanması nedeniyle 70'li yıllarda ekonomi teorisyenlerince daha az devletin daha fazla refah ve daha fazla ekonomik etkinlik getireceği, devletin bürokrasi aracılığıyla insanları bir şeyler yapmaya zorlamak yerine piyasa mekanizmasını her alanda kendine ilke edinmesi gerektiği (Hughes, 1994:11), devletin küçültülmesi ile bir yandan bürokratik ve ekonomik etkinliğin artarken diğer yandan faaliyetlerde tasarruf sağlanacağı ve sonuçta toplam refahın artacağı sıkça ifade edilmiştir.

Bu değişim sürecinde bir yandan kamusal faaliyetler çeşitli özelleştirme uygulamaları ile özel sektöre devredilirken diğer yandan kamu sektöründe bürokratik yapılanma modelinden uzaklaşılmaya başlanmıştır (Gözel, 2003:198,200).

Ancak bu süreçte görülen tartışmalar geçmiş dönemin tartışmalarından biraz daha farklılaşmış, kamu sektörü küçültülse dahi hangi hallerde kamu sektörünün daha iyi yönetilebileceğine cevap aranmış, böylece küçülmüş kamu sektöründen kaynaklanan verimli yönetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu üzerinde yoğunlaşılmıştır.

Diğer taraftan kaynakların en azından, geçmişteki kadar etkin ve verimli bir şekilde kullanılarak, kamu hizmetlerinin gereken ölçüde sağlanması ihtiyacı da varlığını sürdürmüştür. Çünkü kamu sektörüne sağlanan kaynaklar geçmişe göre daha sınırlı duruma gelmiştir. Bu gerçek, yönetimleri, küçülen kamu sektörü olgusuna daha uygun yeni pratikler, yapılar, teknikler ve fikirler sistemini araştırmaya zorlamış, kamu sektörünün değerleri, yapıları ve şartları tüm dünyada yaşanan gelişmelerden derinden etkilenmiştir.

Bu dönemde fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak görülmeye başlanmıştır. Kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun yapılarla ve becerikli

yöneticilerce sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda yeni bir tema olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2005:220).

Ekonomi teorisyenlerinin geliştirdiği fikirler bir yandan geleneksel kamu yönetiminin bilimsel açıdan eleştirilmesini sağlarken diğer yandan da YKY'nin düşünsel temellerini atmıştır.

1.3.2.2.4. Özel Sektörde Yaşanan Gelişmeler

20. yüzyılın büyük bir kısmında kamu ve özel sektör yönetim yapılarında ve biçimlerinde esas itibariyle büyük bir farklılık yoktu. Büyük şirketler bile en az bir kamu kurumu kadar hiyerarşik ve Weberyen teoriye göre örgütlenmişti.

1950 ve 1960'lardan sonra bürokratik katılık özel sektörde bir problem haline gelmiş, ulusal ve uluslar arası alanda artan rekabet tüm özel sektör firmalarında yönetim tekniklerini ve insan kaynakları yönetimini değiştirmiş, inisiyatif alacak ve sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olacak yönetici anlayışına doğru dönüşüm başlamıştır.

Bu hızlı değişim sürecinde özel sektörde yatırımların çeşitlendirilmesi düşüncesi de değişmiş bu kapsamda şirketler faaliyetlerini asıl işe yoğunlaşacak şekilde daraltılmış, ilgisiz veya marjinal işler terk edilmiş, şirketler sadece büyümek yerine etkinliğin artırılmasına da yoğunlaşmışlardır. Özellikle elektronik ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler şirketler arasındaki karşılıklı ilişkileri kolaylaştırmış ve işletmeler arasında bilgi paylaşımını arttırmıştır.

Kamu sektörünün, özel sektörde yaşanan bu değişimin gerisinde kalması kamu yönetiminin imajını zedeleyeceğinden kamuda da özel sektördekiyle paralel değişiklikler gerçekleştirme sürecine girilmiş, çağımız, kamuda ve özel sektörde benzer değişimlerin yaşandığı bir çağ olmuştur (Hughes, 1994:16-17,63).

Kamu sektöründe de, özel sektördeki gelişmelere paralel olarak, bir yandan özelleştirme, sözleşmeyle kamu hizmeti gördürülmesi ve kamunun

temel görevi olmayan işlerin terk edilmesi gibi uygulamalarla kamunun küçültülmesine, kamu harcamalarının azaltmasına çalışılırken diğer yandan da performansın arttırılmasına, teknolojik gelişmelerin kamu sektöründe de yaygınlaştırılmasına çalışılmıştır.

Kamuda Bilgi Teknolojilerinin kullanılması ile her türlü verinin bir araya toplanabilmesi, çok düşük maliyetle bir yerden bir yere aktarılabilmesi, performans verilerine dönüştürülebilmesi ve böylelikle yönetimin desantralizasyonu mümkün kılınmıştır. Geleneksel yönetim modelinde kullanılan ilkel teknolojiler düşünüldüğünde, bu bile başlı başına, yönetimde kapsamlı bir değişime yol açacak bir gelişmedir.

Bu çerçevede 1980'li yıllardaki kamu yönetiminde reform çalışmaları daha çok kamu sektörünün piyasa mekanizmasına uyumlu hale getirilmesine ve özel sektörde yaşanan gelişmelere ayak uydurulmaya çalışılmasına yönelik olmuştur.

1.3.2.2.5. Bütçe Açıkları

İkinci Dünya Savaşı sonrasında hakim olan sosyal devlet anlayışının sonucu tüm ülkelerde devletin her alandaki rolü artmış ve kamu kesimi sürekli genişlemiştir.

1960'lı yıllarda Refah Devleti Anlayışı ile devletten beklentiler daha da artmış, beklentilerin karşılanması için kamunun çok çeşitli faaliyetlerde bulunması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Zamanla bu faaliyetlerin bütçe olanakları ile karşılanması imkansız hale gelmiş ve Refah Devleti Anlayışı tartışılmaya açılmıştır (Yılmaz, 2001:3).

1980 sonrası makro ekonomik politikalarda Keynescilik'ten Monotarizm ve Neo-liberalizm'e, güdümlü ekonomiden pazar ekonomisine dönüşüm yaşanmış ve süreç içerisinde güçlenen küresel endüstri ve finans çevrelerinin de zorlamasıyla bürokrasiye karşı ön yargılı bir ideolojik bakış açısı yaygınlaşmaya, devletin rolü sorgulanmaya başlamıştır (Tutum, 1995:135).

1970'lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşama farklı ideolojik bakışı, Keynesyen ekonomi yönetimi ve refah devleti düşüncesiyle ilgili üzerinde uzlaşılmış görüşlerin savaş sonrasında yıkılması, sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapıların terk edilerek etkinlik ve verimliliği arttıracak modellerin geliştirilmesi bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir (Özer, 2005:220).

Sonuçta kamunun sahip olduğu kaynakla varolan düzeni sürdürmesinin mümkün olmadığı inancı yerleşmiş, bu da kamu yönetiminde yeni arayışları hızlandırmıştır.

1.3.2.2.6. Uluslar arası Etki

Uluslar arasındaki iletişimin artmasıyla önceleri ulusal düzeyle sınırlı kalan kamusal politikalar uluslar arası gelişmelerden daha fazla etkilenir hale gelmiş, bu gelişmeler kamu yönetiminin ulusal ve uluslar arası alanda ortaya çıkan değişmelere uyum kapasitesinin ve yeteneğinin arttırılmasını zorunlu kılmış, pek çok uluslar arası örgütün reformu teşvik etmesi kamuda reformu zorlayan nedenler olmuştur (Yılmaz, 2001:5).

Yeni dönemde uluslar arası örgütlerin etkinliklerini ve rollerini gözle görülür bir biçimde arttırmış olmaları (Geri, 20001:446), uluslar arasılaştırılmış piyasalarda dışarıdan politika transfer edilmesinin önündeki kültürel ve kurumsal engelleri ortadan kaldırmış (Robertson, 1991:75), Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslar arası kuruluşlar ve AB gibi ulus üstü bazı birlikler birçok ülkede kamu yönetiminin reforma tabi tutulmasında çok önemli rol oynamışlardır (Emre, 2003:169).

Uluslar arası örgütlerin bu bakımdan etkileri dış yardıma aşırı bağımlı gelişmekte olan, geçiş sürecindeki ve iç savaştan yeni çıkmış ülkelerde daha fazla olmuş (Evans, 2004:34), günümüzde uluslar arası örgütlerin ülkelerin iç

politika ve programlarında belirleyici olduğu büyük ölçüde kabul edilmeye başlanmıştır (Jones ve Newburn, 2001:1).

Uluslar arası örgütler çok ucuz ve uygun olan kredilerine ekledikleri koşullarla (Dolowitz ve Marsh, 1998:43), sundukları bu imkanlardan yararlanabilmek için ulusal hükümetlerden amaçlarını kendilerinkiyle uyumlu hale getirmesini istemeleriyle ve bir ölçüde ulusal politikaların belirlenme yetkisini devralmalarıyla daha da güçlü hale gelmişlerdir (Gilbert, 2001:1).

"Reform yoksa para da yok" politikasıyla (Peters, 1997:72) 1980 ve 1990'larda IMF, çoğu komünizmden yeni çıkmış ülkeyi enflasyonun düşürülmesi, bütçe açıklarının azaltılması, gelir ve kurumlar vergisinin indirilmesi, kamu teşebbüslerine verilen desteğin kaldırılması ve sosyal refah uygulamalarının kapsamının daraltılması gibi unsurları içeren liberal ekonomik ve sosyal politikaları benimsemelerini kredi verilmesinin koşulu olarak zorunlu tutmuştur (Dolowitz ve Marsh, 1998:43). Yine Dünya Bankası, Latin Amerika, Afrika, ve Asya'daki pek çok ülkeye Yapısal Uyum Kredisi, Sektörel Uyum Kredisi, Proje Kredisi adı altında koşullu kredileri sağlamıştır (Kutlu, 2001:41).

Öte yandan bir politika üzerinde uluslar arası toplumun uzlaşmaya varması ülkelerin kendi içinde reform başlatmaları için itici bir güç olmuştur. Bir problemin çözümüne yönelik olarak bir dizi ülkede uluslar arası örgütlerin baskısıyla uygulamaya konulan ortak çözümü benimsemeyen ülkeler, benzer program ya da politikaları benimseyerek uluslar arası topluluğa katılma yönünde büyük baskı altında kalmışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1996:349).

Pek çok ülke özellikle OECD raporlarında veya diğer uluslar arası değerlendirme kuruluşları raporlarında düşük performanslı olarak görünerek uluslar arası arenada tembel (laggard) bilinmemek için reform sürecine girme yönünde kendilerini baskı altında hissetmişler (Dolowitz 2003:103) ve ulus olarak utanılacak bir duruma düşmemek için kendi kamu yönetimlerinde reform yapmaya başlamışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1998:42).

Common'a göre de (1998:72) YKY'nin koşulları hiç uygun olmayan ülkelerde bile hiç itirazsız kabul edildiğini anlamak için politika yapıcılara vaad edilen teşviklerin ve uluslar arası örgütler tarafından önerilen veya empoze

edilen çözümlerin hesaba katılması gerekir. Rose da (1991:19) YKY'nin ortaya çıkmasında ve yayılmasında IMF, Dünya Bankası, AB, OECD gibi uluslar arası örgütlerin etkilerinin olduğundan şüphe duymayanlardandır.

Özellikle Dünya Bankası'nın baskısıyla şartların YKY'nin uygulamasına elverişli olmadığı üçüncü dünya ülkelerinde bile kamu yönetimlerinin işletmecilik, etkinlik, rekabet ve karlılık gibi özel sektör ilkelerine doğru bir dönüşümü söz konusudur (Haque, 1996:191).

Uluslar arası örgütler kredi koşulları aracılığıyla doğrudan (Dolowitz ve Marsh, 2000:11-12), yazılı ve görsel iletişim araçları, raporlar, konferanslar, paneller, ziyaretler, deneyimli uzmanlar arasında bir iletişim ağı oluşturma gibi pek çok başka yöntemle de dolaylı olarak YKY'nin ortaya çıkışını ve yayılmasını hızlandırmış veya kolaylaştırmışlardır (Evans, 2004:44; Stone, 2004:553-554). OECD Kamu Yönetimi Programı (PUMA) aracılığıyla fikirleri yaymakta ve ülkeler arasında politika transferinde önemli rol oynamaktadır. PUMA aracılığıyla OECD, üye ülkelerde uygulamaya konulan reformlar hakkında raporlar yayımlamış ve bu raporlarda üye ülkelerdeki değişim ve en iyi uygulama örnekleri ile ilgili bilgilere yer vermiştir (Peters, 1997:72).

Uluslar arası örgütlerin bu etkisinin bilinmesi hem YKY'nin ortaya çıkışını hem de neden dünya çapında bir olgu olarak görüldüğünü, küresel bir etki ve karşı konulamaz bir güçle bir ülkeden diğerine hızla yayıldığını da açıklamaktadır.

1.3.2.3. Sosyal Nedenler

YKY'nin ortaya çıkışında etkili olan nedenlerin üçüncü grubunu sosyal nedenler oluşturmaktadır. Toplumları oluşturan bireylerin beklentilerinde meydana gelen değişim, bu beklentileri karşılamakta yetersiz kalan kamuya duyulan güvende azalma ve bunların sonucunda yönetimin temel niteliklerinde ortaya çıkan değişim YKY'yi ortaya çıkaran sosyal nedenler arasında sayılabilir.

1.3.2.3.1. Bireylerin Beklentilerinde Değişim

Günümüz insanı eskiye kıyasla daha eğitimli, hakkını arayan, daha az itaatkar, sadece daha çok değil aynı zamanda daha kaliteli hizmet bekleyen bireyler hale gelmiş (Bilgiç, 2003:31), kamu hizmetinden yararlanan ve vergi ödeyerek bu hizmetleri finanse eden vatandaşlar daha kaliteli mal ve hizmet talep etmeye, ödenen verginin karşılığını almayı arzulamaya başlamışlardır.

Kamudan beklentilerin artmasında özel sektördeki mal ve hizmet sunumunda müşteri tatminini merkeze alan uygulamalar, vatandaşların diğer ülkelerdeki uygulamalardan haberdar olması ve olayları sorgulayıcı bakış açısı kazanmaları da etkili olmuştur (Yılmaz, 2001:5).

Devlet mekanizmasının, kaynakların dağıtılmasında piyasa mekanizmasından daha etkili olmadığı, vatandaşın kamu hizmetlerini talep eden saygın bir müşteri olduğu ve bu sıfatla devletten belli standartta hizmet talep etme hakkının bulunduğu aynı zamanda kamusal hizmetleri ödediği vergilerle finanse eden vatandaşın kamusal hizmet üretme maliyetlerinin düşürülmesini isteyebileceği inancı gelişmiş ve bu düşünceler iktidara gelen siyasal kadrolar tarafından somut politikalara dönüştürülmüştür (Tutum, 1995:135).

Zaten 1980'li yıllardan itibaren, özellikle devletlerin ve hükümetlerin uygulanmasından sorumlu olduğu HABİTAT-I Konferansı'ndan sonraki gelişmelerle bu yeni süreç hızlanmış ve kamu yönetimine yeni kavramlar ve aktörler girmeye başlamıştır.

HABİTAT-I kararlarının gereği gibi hayata geçirilmemiş olmasının da etkisiyle, sorunların çözümünde sivil toplum örgütlerinin desteği sağlanmadan başarılı sonuçlar alınamayacağı gerçeği genel kabul görmeye, bu anlamda sivil toplum örgütlerinin önemi artmaya başlamış ve HABİTAT-II Konferansı sivil toplum örgütlerinin söz sahibi olduğu ilk uluslar arası zirve olmuştur.

Sivil toplum örgütlerinin yanı sıra gerek 1992'de Rio'daki Dünya Zirvesi'nde, Gündem 21 kabul edilirken gerekse İstanbul'da HABİTAT-II toplantısının hazırlık aşamasında uygulayıcı ortak olarak katılımları olmadan toplantı kararlarının başarıyla gerçekleştirilemeyeceği ortaya çıkan ve o

zamana kadar hiçe sayılan yerel yönetimler de HABİTAT-II Zirvesi'nde taraf muamelesi görmüşler, bütün üye devletlerin, "demokratik yerel birimlerin adem-i merkezileştirilmesinin özendirilmesi" ve "bu birimlerin mali ve kurumsal yeteneklerinin güçlendirilmesi" sorumluluğunu getiren HABİTAT Gündemi'ni ve İstanbul Bildirgesi'ni kabul etmeleri yeni bir aktör olarak yerel yönetimlerin önemini bir kat daha arttırmıştır (Hoffschulte, 2003:245).

"Yapabilir kılma", "çok aktörlü yönetim" ve "aktif katılımcılık" gibi kavramlar kamu yönetimi alanında ilk kez telaffuz edilen başka bazı kavramlarla birlikte ilk defa HABİTAT-II'de ortaya atılmış ve o tarihten sonra günümüzün en yaygın kabul gören kavramları haline gelmişlerdir (Aykaç, 1996:17). Burada çok aktörlü yönetimle kastedilen ortaklar arasında devlet, vatandaşlar, sivil toplum örgütleri ve özel kesimin yanı sıra yerel ve bölgesel yönetimler de yer almaktadır (Mengi, 2007:1).

Bu gelişmelerin somut göstergeleri olarak HABİTAT-II Konferansı sırasında yapılan öneriler doğrultusunda, Birleşmiş Milletler, hükümet dışı örgütlerle birlikte Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlığı çalışmalarını başlatmış (Keleş ve Mengi, 2002:6) ve ekonomik gelişmenin sağlanması, sosyal dayanışma ve çevre koruma amaçlarının gerçekleştirilmesinde, toplumdaki tüm bireylerden ve gruplardan yeryüzündeki tüm küresel, bölgesel, yerel ve toplum düzeyindeki tüm aktörlere kadar herkesin sorumluluğu olduğu düşüncesi yerleşmeye başlamıştır (Mengi ve Algan, 2003:3-5).

Yapabilir kılma daha çok; yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, özyönetim gibi alt kavramlarla ilgili olup merkeziyetçiliğin ortadan kaldırılarak yerel yönetimlerin tam anlamıyla birer sivil toplum örgütü haline getirilmesi, yetki ve sorumluluklarının artırılarak mali ve yönetsel bakımdan etkili kılınmalarını ifade etmektedir. Bu şekilde yerel birimlerde yaşayanların kendi sorunlarına sahip çıkma ve sorunların çözümü için işbirliği yapma bilinçlerinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır.

Yönetime katılma ya da yönetişim ise; ülkelerin demokratikleşme düzeyi ve sivil toplum örgütlerinin gelişmişlikleriyle ilişkilidir. Kavram; geleneksel, bürokratik, hiyerarşik ve bugüne kadar iyi sonuçlar vermemiş

yönetim anlayışının yerine sivil toplum örgütlerini benimseyerek katılımcılığa teşvik eden, şeffaflık, yetki devri ve yerinden yönetimi esas alan, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yolları üretebilen yeni bir yönetim anlayışını ifade etmektedir (Aykaç, 1996:18). Temelde kamu, özel ve sivil toplum işbirliğinde yönetime katılma anlamında kullanılan yönetişimin mekansal farklılıklara göre küresel yönetişim, devlette yönetişim ve yerelde yönetişim şeklinde türleri ortaya çıkmıştır (Karaman, 2000:42).

Bu bakımdan HABİTAT-II Konferansı bir Kent Zirvesi olmaktan çok 2000'li yıllarda benimsenmesi gereken yönetim biçimlerinin neler olması gerektiğini ortaya koyan bir "Gelecekteki Kamu Yönetimi Zirvesi" niteliğinde olmuş (Aykaç, 1996:18), bireylerin beklentilerindeki değişim bu dönemden sonra kamu yönetiminin yeniden biçimlendirilmesinin itici gücü haline gelmiştir.

1.3.2.3.2. Performans ve Güven Açığı

Kamu hizmetlerinin getirdiği mali yük, sunulan hizmetlerin kalitesi konusundaki kaygılar, bütçe açıkları ve kamu kesiminin büyüklüğü gibi olumsuzluklar kamuoyunda kamusal faaliyetlerin pahalı ve verimsiz olduğu şeklinde yaygın bir kanaatin oluşmasına neden olmuştur. Bunların dışında kamudaki kayırmacılık ve yaşanan skandallar nedeniyle yönetime karşı güven sarsılmış, bürokrasinin toplumsal yarardan çok kendi çıkarlarını maksimize etme gayretinde olduğu inancını yaygınlaştırmıştır.

Bu gelişmeler kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışını sorgulamayı gerekli kılmış, bir zamanlar, pek çok hizmet alanında devletin sahip olduğu monopollerin kamu yönetimlerinin sunduğu hizmetleri rekabetten uzak tutması nedeniyle, kamu kesiminin sunduğu hizmetler ile bu hizmetlerin kalitesi özel kesimin sunduğu hizmetlerle karşılaştırılamaz sanılırken, sonraları, sunulan hizmetlerde başarı ve kalite yönünden özel sektörle karşılaştırmalar yapılmaya başlanmıştır.

Kamudaki performans açığının kamu kesimindeki yapılanma ve işleyişten kaynaklandığı, kamudaki bu durumun kaçınılmaz bir sonuç olduğu ve bu nedenle kamu kesiminin küçültülmesi veya reformlarla kamunun performansının arttırılması gerektiği savunulmuştur (Yılmaz, 2001:4; Mengi, 1997:505).

Bu şekilde bir yandan kamunun küçültülmesi öbür yandan performansının arttırılması yeni arayışların temel amacı haline gelmiştir.

1.3.2.3.3. Yönetimin Niteliğinde Değişim

Kamusal faaliyetlerin idari olmaktan çok işletmeci özellikler taşıdığının anlaşılması geleneksel kamu yönetiminin YKY ile yer değiştirmesinin nedenlerinden biridir (Hughes, 1994:60). İdare ile işletme yönetimi anlam bakımından birbirinden farklıdır. İdare; süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işlerin yürütülmesini ifade ederken işletmeci yönetim; hedefler ve öncelikler belirlendikten sonra bunların başarılması için stratejik planlar yapma, kaynakları etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerin sorumluluğunu yüklenme üzerine yoğunlaşır (Bilgiç, 2003:32).

Öte yandan Hood, YKY alanında klasikleşen makalesinde, YKY'nin ortaya çıkışının II.Dünya Savaşı sonrası gelişmiş ülkelerdeki özel sosyal şartlara bir tepki niteliğinde olduğunu ve temelde dört önemli yönetsel eğilimin sonucunda ortaya çıktığını belirterek bunları:

- Kamu harcamaları ve personel bakımından devletin büyümesini yavaşlatma veya tersine çevirme girişimleri,
- Kamu kurumlarının hizmet sunmasından özelleştirmeye ve yarı özelleştirmeye dönüşüm,
- Bilgi teknolojilerinde, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında otomasyonun yaygınlaşması,
- Kamuda politika yapımı, karar şekilleri ve kurum içi ilişkilere daha fazla yoğunlaşılması olarak sıralar (Hood, 1991:3,7).

Hughes (1994:66) ise, Hood'un, her nedense çok daha basit açıklamaları ihmal ettiğini ve geleneksel modelin gözden düşmesinin nedeninin basitçe 'daha fazla işlememesi ve işlemediği konusunda yaygın bir kabul' olduğunu ifade etmektedir. Hughes (1994:67)'e göre siyasi iktidarlar öncelikle bunun farkına varmış daha sonra da geleneksel modelin bazı temel varsayımlarına meydan okumaya başlamışlardır.

Laking de YKY'nin ortaya çıkışını Hughes gibi geleneksel anlayış çevresinde örgütlenmiş olan kamu yönetimlerinin tüm dünyada bir devletten beklenebilecek temel beklentileri dahi karşılamakta yetersiz kalmasına bağlamaktadır (Laking, 2000:217).

Bu açıdan bakıldığında özel sektörün yükselen bir performans çizgisi sergilerken kamu yönetimlerinin performansının, beklentilerin altında kalması bir yana, her geçen gün daha da düşmesi YKY'nin ortaya çıkmasının önemli nedenlerinden biri olmuştur.

1.3.3. YKY'nin Temelleri

Nasıl ki geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı Wilson'un "idarenin ve siyasetin ayrılması" Taylor'un "bilimsel yönetimi" ve Weber'in "hiyerarşik kontrolü" üçgeninde kendisini kabul ettiren ve siyaset ile yönetimin birbirinden farklılığını, siyasetin fonksiyonunun politika üretmek, yönetimin fonksiyonunun ise bu politikaları uygulamak olduğunu vurgulayan (Leblebici, 2001:15) bir yaklaşım idiyse YKY de kurumsal ekonomi ve özel yönetim teorilerinden doğrudan etkilenmiş olan bir yaklaşımdır.

YKY'nin ortaya çıkışında etkili olan bu iki süreçten biri olan Kurumsal Ekonomi Teorisinde rekabete ve kullanıcı tercihlerine, açıklığa, şeffaflığa ve motivasyona vurgu yapılır. İkinci Dünya Savaşı sonrası geliştirilen kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorileri bu düşünceyi oluşturmuştur.

İkinci süreç ise, kamu sektöründe özel sektör temelli ekonomik yönetim modelinin uygulanmasını kabul etmekte, profesyonel yönetime, teknik

uzmanlığa, başarılı sonuç elde etmek için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri geliştirme aracılığı ile daha iyi örgütsel performans sağlanacağına ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarlanması gereğine vurgu yapmaktadır. Bu haliyle söz konusu bakış açısı, performans ölçümü ve başarı için özgür bırakma felsefesi üzerinde durmaktadır. Bundan dolayı YKY'nin tek orijinli olduğunu söylemek mümkün değildir. Teori iki farklı görüşün (ekonomi ve yönetim teorilerinin) evliliği olarak görülmekte hatta bu konuda yaygın bir fikir birliği bulunmaktadır (Özer, 2005:226,228).

Her ne şekilde isimlendirilirse isimlendirilsin ve ortaya çıkmış olursa olsun yeni yaklaşım verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin nedeni haline gelmiş Weberyen bürokrasi modeline dayalı kamu yönetimine karşıdır, esnek örgüt yapısı, basık hiyerarşi ve adem-i merkeziyet öngörür (Eryılmaz, 2003:26). Bu yönüyle yaklaşım, bürokratik kamu yönetimi anlayışından belirgin bir şekilde uzaklaşılarak sonuçların başarılmasına ve yöneticilerin kişisel sorumluluklarına daha fazla önem verildiği, örgütlerin, personel sisteminin ve çalışma koşullarının daha esnek hale getirildiği bir modele dönüşümü ifade eder.

YKY'de, üst yöneticilerin, politik olarak yansız ve nötr olmak yerine mevcut iktidarın programını başarmaya çalışmaları gerektiği kabul edilir (Hughes, 1994:59). Kamu yöneticilerinin sadece siyasi iktidara değil halka da hesap vermeleri öngörülür ve yöneticiler sadece kurallara uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmaz aynı zamanda yaptıkları işlerin sonucundan da sorumlu tutulurlar (Eryılmaz, 2003:27).

Hood 1991 yılında yayınladığı makalesinde YKY'nin dayandığı ilkeleri şu şekilde özetlemiştir:

i. Kamuda profesyonel yönetim: Faaliyetlerde sorumlulukların açıkça belirlenmesini ya da yöneticilerin yönetmesine izin verilmesi olarak özetlenebilir (Hood, 1991:4). Yöneticinin sorumluluk alması, gerektiğinde yalnız başına kararları uygulaması, pragmatik olması gerektiği düşüncesine dayanır ve bu şekilde kaynakların daha rasyonel kullanılacağı, değişen

durumlara daha çabuk adapte olunarak verimliliğin arttırılacağı ileri sürülür (Kutlu, 2003a:106). Değişen koşullara hızlı bir şekilde uyum, hızlı çözüm bulma ve anında cevap verebilme örgütlerin ayakta kalabilmesi için olmazsa olmaz koşullar haline geldiğinden kamu örgütlerinde de katı değil esnekliğe ve manevra yeteneğine sahip olunması yöneticilerin yönetebilmesi açısından önemli sayılır (Kızılcık, 2003:186).

ii. Performansın ölçülmesi: Kamuda kurallara uygun iş yapılması anlayışının terk edilerek sonuçların önemli olduğu anlayışının yerleştirilmesi önerilir ve bir anlamda Weberyen bürokrasi teorisi reddedilir. Burada önemli olan bir şeyin nasıl yapıldığı değil, ne kadar yapıldığıdır (Kutlu, 2003a:106). Hedeflerin açıkça ortaya konulması, başarı göstergelerinin mümkünse ölçülebilir olarak ifade edilmesi temel amaçtır (Hood, 1991:4). Girdi-çıktı analizi yapılarak kamu çalışanlarının başarılarının değerlendirilmesi ve performanslarının ortaya konulması istenir (Kutlu, 2003a:107).

iii. Çıktılara daha fazla önem verilmesi: Yönetimde süreçlerden çok sonuca önem verilmesi, performansla bağlantılı ödüllendirme sisteminin kurulması, merkezileştirilmiş bürokrasiden uzaklaşması, katılımcı bir personel yönetiminin yerleştirilmesi hedeflenir (Hood, 1991:4).

iv. Büyük örgütlerin optimum büyüklükte daha küçük örgütlere bölünmesi: Hantal yapılı bürokratik örgütlerin yerine daha verimli, hızlı kararlar alınabilen, koordinasyonun daha kolay sağlanabildiği örgütlerin geçirilmesini amaçlanır (Kutlu, 2003a:107). Daha önce yekpare olan birimlerin ürüne dayalı olarak parçalanması ile yönetebilir birimler yaratılacağı, sözleşme yaparak ya da isim hakkı vererek etkinlik avantajının yakalanacağı ileri sürülür (Hood, 1991:5).

v. Kamuda rekabete dönüşüm: Daha az maliyet ve daha iyi standartlarda ürün için kamunun kendi içinde ve özel sektörle yarışma halinde olması gerektiği belirtilir (Hood, 1991:5).

vi. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı: Kamuda, tek tip hizmet etiği anlayışının terk edilmesi, eleman istihdamında ve ödüllendirmede esnekliğin sağlanması, özel sektörde geçerliği kanıtlanmış yönetim araçlarının (Hood, 1991:5) ve hızlı karar alma tekniklerinin kullanılması gerektiği ifade edilir (Kutlu, 2003a:106).

vii Kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluk: Daha az'la daha fazla yapmak için girdi miktarının kontrolü, maliyetlerin kısılması, işgücü disiplininin yükseltmesi ve sendikaların taleplerine direnilmesi gerektiği belirtilir (Hood, 1991:5)

YKY bir yandan kamu örgütlerinin üretim performansını yükseltmeyi diğer yandan da kamuyu hacimce daraltmak suretiyle asli fonksiyonlarına döndürmeyi amaçlamaktadır.

Kamu örgütlerinin üretim performansının yükseltilmesi; nitelikli elemanları işe alma ve performansa göre değerlendirmenin de içinde bulunduğu insan kaynakları yönetimini geliştirme, çalışanları daha fazla yönetime ve karar alma mekanizmalarına katma, yönetsel denetimi gevşetirken açık ve net performans hedeflerini empoze etme, bilgi teknolojilerini kullanma, hizmeti kullananlardan geribildirim alma ve hizmet kalitesine önem verme gibi uygulamalarla nasıl bir kamu yönetimi sorusuna yoğunlaşarak gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Kamunun hacimce daraltmak suretiyle asli fonksiyonlarına döndürülmesi ise; güvenilir, etkin, rekabetçi ve şeffaf kamu tedarik sistemi kurma, kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerin sözleşme ile özel sektöre ürettirilmesi gibi uygulamalarla kamu neyi yönetmelidir sorusuna yoğunlaşılarak hayata geçirilmeye gayret edilmektedir (Hughes, 1994:67-68).

Verimliliği sağlamak, siyasal ve yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, daha çok açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler yapmak YKY'nin diğer önemli hedefleri arasındadır.

Bu amaçla günümüzde personel ve kamu harcamaları açısından yönetimin büyümesini yavaşlatmak veya tersine çevirmek, hizmet bölüşümünde halka en yakın birimleri öne çıkararak merkezi yönetim kuruluşlarından mümkün olduğunca uzaklaşmak, özelleştirmeyi ve yarı özelleştirmeyi kullanmak, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojileri aracılığıyla otomasyonu geliştirmek gibi süreçlerden yaralanılarak, YKY'nin genel sorunlara yaklaşımını, politika düzenlemelerini, karar biçimlerini ve uluslar arası işbirliklerini içeren uluslar arası bir gündemin geliştirilmesi temel hedeflerdir.

Bu açıdan YKY'nin oldukça karışık bir değişim yapısına sahip olduğu belirtilmektedir. Çünkü YKY'de değişim süreklidir ve YKY süreç orijinli olan ve değişebilen örgütsel yapıları içermektedir.

Burada etkinlik ve verimlilik kriterlerine önem verilmekte, teknolojiden örgütsel sorunların çözümünde en üst seviye yararlanılmaktadır. Bu kapsamda;

- kürek çekmekten çok dümen tutmak, hizmet etmekten çok yetki vermek,
- bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek,
- bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak,
- harcamaktan çok kazanmak,
- tedaviden çok önlem almak,
- katılım ve takım çalışmasına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak

gibi stratejiler, YKY'nin öngördüğü değişimin ana unsurlarıdır (Özer, 2005:231).

Bu çerçevede YKY'nin temelinde işlem-maliyet teorilerinin ve özel sektör işletmecilik deneyimlerinin yattığı ve kamu sektöründe mükemmelliğin yakalanabilmesi için özel sektörün üstün yanları olarak kabul edilen düşük maliyet, yüksek kalite ve rasyonel yönetim gibi unsurların kamu yönetimine aktarılmasının hedeflendiği söylenebilir.

1.3.4. YKY'nin Stratejileri

YKY reformlarının ilk başlatıldığı ülkelerde uygulanan strateji ve tekniklerin değişik kültür, yapı ve değerlere sahip ülkelerde de uygulanabileceği, bu tekniklerin bir anlamda yansız ve her duruma uyabilecek ölçüde esnek olduğu iddiası, YKY'nin şartları birbirinden farklı olan pek çok ülkeye hızla yayılmasında önemli bir faktör olmuştur (Ateş, 2001:53). YKY hedeflerinin başarılabilmesi için geliştirilen bu stratejiler temelde dört başlık altında incelenmektedir.

- *Piyasa stratejisi:* Strateji özel kesim ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmelerin kamu kesimine aktarılması üzerine yoğunlaşmakta, özünde, hizmetten yararlananlara seçme fırsatı tanıyan rekabetçi bir yapılanmada, hizmet sunucuların daha etkili ve daha verimli olacakları düşüncesini barındırmaktadır.

Vatandaşa yönelik hizmetlerde vatandaşa seçme hakkı tanımanın maliyetinin ne olacağı, vatandaşların sağlıklı seçim yapacak bilgilere nasıl sahip olacakları, zenginler ve yoksullar arasındaki eşitliğin nasıl sağlanacağı gibi sorulara cevap bulmak güçleştiğinden bu Strateji kapsamında özel sektör yönetim teknikleri benimsenmekte, özellikle verimlilik, küçülme, ademi merkeziyetçilik, mükemmellik ve kamu hizmetlerinde uyum ilkelerinden yararlanılmakta ve tüm bunlar birleştirilerek, verimlilik ve sorumluluk bağlantısı kurulmaya çalışılmaktadır.

- *Yönetsel strateji:* Yönetsel strateji, çalışanların sunulan hizmetin kalitesini ve yeterliğini bir yana bırakıp kurallara uymakla meşgul olduklarını, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığını, sorumluluk alanlarının ve sorumluların kaybolduğunu ve bunun da kamu yönetimini hantal ve verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu bu nedenle kamu kaynaklarını etkili biçimde kullanma gayretinde olan yöneticilerin kötü bürokratik sistem içinde sıkışıp kaldıkları için başarılı olamadıklarını ileri sürmektedir.

Bundan dolayı Strateji, yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen baskılardan ve kurallarla getirilen sınırlamalardan mümkün olduğunca arındırılmalarını ve kurumun mali ve insan kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılışı ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği üzerinde durmaktadır.

YKY bu süreçte bürokrasi ve temsili demokrasi üzerinde yoğunlaşmakta ve aşırı merkeziyetçilikten dolayı siyasal liderlerin bürokrasi karşısında zorlandıklarını bunun önüne geçilebilmesi için koordinasyon ve kontrolün vurgulanmasını ve sözleşmecilik uygulamalarının yaygınlaştırılmasını önermektedir.

Bir yandan yöneticilere yetki devri aracılığıyla esneklik imkanı verilirken, diğer yandan hesap verme sorumluluğu arttırılarak kimden ve neye göre hesap sorulacağının önceden belirlenmesi Strateji'de üzerinde durulan diğer konulardır.

Bu Stratejinin başarılabilmesinde ademi merkeziyetçilik ve yetki devri önemlidir. Bu çerçevede yöneticilerden ne beklendiğinin açıkça ortaya konulması ve yöneticilerin bu sonuçtan sorumlu tutulmaları, yöneticilerin kendilerine verilen görevleri gerçekleştirebilmeleri için yönetsel yöntemlerin ve kaynakların kullanılışında esnekliğin tanınması ve yetkilerin merkezi birimlerden doğrudan hizmet sunulan birimlere aktarılması istenmektedir.

Ayrıca girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılması, yöneticilerin kaynakların kullanımı sonucu ulaşılan sonuçlara göre değerlendirilmeleri, hizmetten yararlananlara tercih hakkının tanınması ve politika oluşturma görevleriyle doğrudan hizmet sunumu görevlerinin birbirlerinden ayrılması gereğine işaret edilmektedir.

- *Program stratejisi:* Stratejiye göre kamu yönetiminde en acil çözüm bekleyen sorun, kamu kaynaklarının kamu sektörünün temel amaç ve önceliklerine göre ve en etkili oldukları alanlara yöneltmesidir. Ancak burada kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının hangi ölçütlere göre değerlendirileceği gündeme gelmekte, etkinlik, etkililik, girdi-çıktı ve sonuç kıstaslarından hangisinin esas alınacağı tartışılmaktadır.

YKY, bu sorunun aşılması için performans standartlarının ve rekabetin geliştirilmesini önermekte, çıktılar üzerine vurgu yapmakta, sözleşmeciliği ve yetki devrini öngörmektedir.

Bu çerçevede Yaklaşım, devletin rolünü sorgulayarak kaynakların yeniden dağıtımında sabit bir bütçe sınırı içinde kalınmasına, özel sektör ve gönüllü kuruluşların rollerine önem verilmesine özellikle vurgu yapmaktadır.

- *Yavaş ve aşamalı değişim stratejisi:* Strateji, diğer stratejilere göre daha temkinli bir tutum izleyerek küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulmasını amaçlamaktadır. Bu açıdan, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru olanın yapılmasına imkan vermesi bakımından diğer stratejilere kıyasla daha avantajlı görülmektedir (Özer, 2005:254-256).

Her ne kadar YKY ekonomik değerler ve normlar üzerine vurgu yapsa da, birbirinden çok farklı unsurları içinde barındırması nedeniyle değişim sürecinde tüm bu farklı stratejilerin bir arada etkili olduğunu söylemek mümkündür.

1.3.5. YKY'nin Yarattığı Değişim

YKY gerek kamu sektörünün girdilerinde gerekse kamuya yüklenen görevlerde önemli bir dizi değişime neden olmuştur. Sıkı para limitleri ve planlaması, ekonomikliği ve etkinliği öne çıkaran performans sisteminin uygulamaya konulması, personel istihdamında esneklik ve indirim, yöneticilere bütçe ile ilgili daha fazla sorumluluk verilmesi, planlama sisteminin somut ve kısa vadeli hedeflerin başarılmasına yönelik olarak değiştirilmesi, vatandaş taleplerinin daha fazla dikkate alınması gibi gelişmeler kamu sektöründe meydana gelen değişmelerin başlıcalarıdır (Hughes, 1994:71).

YKY ile birlikte devletin kamusal mal ve hizmetlerin doğrudan üreticisi olma rolünden sıyrılıp, gerektiğinde piyasayı düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenmesi düşüncesi yaygınlaşmıştır. Bu süreçte vatandaş ve tüketici kavramlarının klasik tanımları anlamını yitirmiş, sadece özel sektörün değil aynı zamanda devletin ürettiği mal ve hizmetlerin tüketicisi olma anlamında da yeniden şekillenmiştir.

Yeni Yaklaşım doğrultusunda 1980'lerde etkinlik arayışı ön planda iken 1990'larda buna kalite arayışı da eklenmiş, pek çok gelişmiş ülkede kamu hizmetlerinde kalitenin arttırılmasına yönelik taahhütler resmi politikalar haline gelmiştir (Leblebici ve Ömürgönülşen, 1999:64,67).

Amerika'da Osborne ve Geabler'in ortaya koyduğu ilkeler esas alınarak Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından "Devletin Yeniden Keşfi" adı altında çalışmalar yürütülmüş, gerek federal ve gerekse yerel yönetimlerde israfın önlenmesi ve kıt kaynakların daha etkin kullanılması amaçlarıyla kamu yönetiminde önemli değişimler sağlanmıştır (Yaşamış, 1997:9).

Osborne ve Geabler "kürek çeken devletten dümen tutan devlet"e geçişi amaçlayan YKY ile kamunun yüklenmesi gereken yeni rolleri şu şekilde özetlemişlerdir:

- Devlet, bizzat mal ve hizmet üretmek yerine bunları üretenlere altyapı hazırlamalı ve onlar arasında rekabetin geliştirilmesi için gerekli tedbirleri almalıdır.

- Vatandaşların yönetime ve karar alma süreçlerine katılımı sağlanmalı, bürokrasi vatandaş denetimine açılmalıdır.

- Kamusal faaliyetlerde girdilerden çok çıktılara önem verilmeli, performans göz önünde bulundurulmalıdır.

- Kamunun işleyişinde, kurallara uymaktan çok hedeflerin ve misyonun gerçekleştirilmesi esas kılınmalı, kamu yöneticileri kaynak tüketen değil üreten ve girişimci ruhlu kişiler haline getirilmelidir.

- Kurumların vatandaşı müşteri olarak görmesi sağlanmalı, onlara farklı seçenekler sunulmalı, sadece para harcamaya değil para kazanmaya da yönelmeleri temin edilmelidir.

-Bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizması benimsenmelidir.

- Kamu, hizmet sunumunda tekel değil özel ve gönüllü kuruluşların da bu hizmetlerin sunumuna katılmalarını sağlamak için katalizör görevi yapmalıdır.

- Yönetimde, sorun çıktıktan sonra çözmeye çalışmak yerine sorun ortaya çıkmadan çözme esas olmalıdır (Hood, 1981:4-5; Eryılmaz, 2003:27; Osborne ve Geabler, 1992:1-50).

Bu çerçevede YKY'nin kamu yönetiminde meydana getirdiği değişimi biraz daha ayrıntılı olarak incelemek yararlı olacaktır.

1.3.5.1. Kamu Yöntemlerinde Daralma

Günümüzde devlet geçmişteki klasik işlevlerinin çok ötesinde yeni bir takım işlevler üstlenmek zorunda kalmıştır. Bu yeni işlevlerin bir kısmı devletin düzenleyici olarak ekonomiye müdahalesini gerektirirken (üretimi teşvik, işsizliğin azaltılması, fiyat istikrarının sağlanması, enflasyonla mücadele, çevrenin korunması, bölgesel gelişmenin dengelenmesi gibi) bir kısmı da toplumdaki dezavantajlı gruplar (yaşlılar, kadınlar, öğrenciler, özürlüler, yoksullar gibi) lehine sosyal yapıya müdahalede bulunması sonucunu doğurmuştur (Eryılmaz, 2003:50).

21. yüzyılda devletin rolü değişmekte, bürokratik ve hantal yapılı, her şeye karışan devlet yerini gerektiğinde özel sektörü yönlendiren, yönetilenlerin görüşlerini, etkinliği ön planda tutan devlete bırakmaktadır (Çelik, 2003:149).

Yeni dünya düzenine uyum amacıyla gerçekleştirilmesi gereken piyasa reformları çerçevesinde kamunun ekonomik yaşamdaki rolünü azaltma çabaları hız kazanmış ancak bu süreç kamunun önemini azaltmamış aksine kamuda reform gereksinimini ön plana çıkarmış, kamu kuruluşlarının işleyişlerini değiştirerek daha verimli, etkin ve tutumlu çalışması, daha kaliteli hizmet sunması talebi yükselmiştir (DPT-ÖİK, 2000:11).

“Devletin küçültülmesi” veya “kürek çeken değil dümen tutan devlet” sloganı kapsamındaki kamunun büyüklüğünün, kapsamının ve kullandığı kaynakların daraltılması çalışmalarında;

- memur sayısını azaltma,
- özelleştirme,
- kamusal monopolleri kaldırma,
- kamu hizmetlerinin yürütümünün yönetsel özerkliği olan düzenleyici kuruluşlara veya üçüncü sektör kuruluşlarına devri ya da sorumluluk kamuda kalmakla birlikte özel sektöre sözleşmeyle ürettirilmesi,
- mevzuatın ayıklanması

gibi uygulamalar gerçekleştirilerek kamu yönetiminin daha rekabetçi kılınması hedeflenmiştir (Tutum, 1995:137).

Bu doğrultuda kamu yönetimleri hem hacim hem kullandıkları kaynaklar hem de fonksiyonlar bakımından daraltılmaya başlanmıştır.

1.3.5.2. Ayrışmaya Vurgu Yapmak

Son dönemde kamu yönetiminde büyük birimlerin küçük bölümlere ayrılması süreci yaygınlaşmaya başlamıştır. Hizmetler küçük birimlerde daha etkin sunulmaktadır. Bu yöntem Thatcher döneminde İngiltere'de oldukça etkin bir şekilde uygulanmış, İskandinav ülkelerinde ise uzun yıllardan beridir uygulanmaktadır.

Burada temel amaç, doğrudan hizmet gören birimler dışındaki bakanlık ve yönetim birimlerinde personel sayısını mümkün olduğunca azaltarak, daha yönetilebilir birimler oluşturmak, bazı hizmetleri dışarıya gördürmektir. YKY'nin bu şekilde yönetimi bölerek, kürek çekme-dümen tutma, müşteri-sözleşmeci, satın alan-tedarikçi gibi vurguları güçlendirmesi ve bu alanlara doğru genişlemeyi öngörmesi, hizmetlerde etkinliğin artmasını sağlamaktadır (Özer, 2005: 245).

Kamu yönetimindeki birimlerin daha yönetilebilir hale getirilmesiyle kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin, kalitenin ve ekonomikliğin başarılması hedeflenmektedir.

1.3.5.3. Yerinden Yönetim

YKY kapsamında gerçekleştirilen reformlarda kamu politikalarının uygulanmasındaki yetki ve sorumlulukların kaynakla birlikte merkezi yönetimden yerel yönetimlere, özerk kurumlara, özel sektöre, taşraya ya da örgüt içinde daha alt kademelere aktarılması uygulaması tüm dünyada en sık rastlanan uygulamalardır (Özer, 2005:247). Yerinden yönetim ya da sübzidiyarite olarak da bilinen bu yaklaşımda yetki ve sorumluluğun görülecek kamusal ihtiyaca en yakın yönetime verilmesi, alt düzeyin yetkisinin üst düzeye ancak ve mutlaka gerekli olduğunda ve sadece hizmetin daha iyi görülmesi amacıyla devredilmesi esastır. Hizmete en yakın yönetim halka en yakın yönetimdir. Dolayısıyla yerinden yönetim ilkesinin temelinde halkın yönetime daha etkin katılımının sağlanarak kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi yatmaktadır (Üskül, 1995:23-24).

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

Bu çerçevede yönetici kavramı da değişime uğramış, her soruna çözüm bulan yönetici tipinden tüm sorunları tanımlayan, bilen ve çözüm aşamasında diğer çalışanların ve tarafların da katkısını alarak sorunu çözen yönetici anlayışına geçilmiştir (Öztürk ve Coşkun, 2003:76).

Bu şekilde bürokratik süreçler kısaltılarak örgütsel etkinlik arttırılmış, personelin kendini yetkili hissetmesi sağlanarak iş verimlilikleri yükseltilmiş, yerel siyasetçi ve yöneticilerin halka daha yakın olmaları sayesinde yönetime katılma ve hesap sorma daha kolaylıkla gerçekleştirilmiştir

1.3.5.4. Performansa Dayalı Yönetim

Geleneksel yönetim daha çok birimlerin organize edilmesi, personelin işe alınması, eğitimi, terfisi gibi personel yönetimi boyutlarını içeren iç unsurların yönetimine yoğunlaşmışken YKY sonrasında bunların yanı sıra kurumun ve bireyin performansının ölçülmesine de önem verilmeye başlanmıştır.

Yönetimde programlar girdiden çok çıktılar üzerinde yoğunlaşmakta, bireylerin ve kurumların performansına vurgu yapılmaktadır. Kurumlar kendilerini geliştirmek ve bunu ölçmek için performans göstergelerini belirlemekte, performans amaç ve hedeflerini açıkça ortaya koymaktadırlar. Bu süreçte verimlilik arayışları, hedeflere çok dikkatli bakmayı gerektirmektedir (Hughes, 1998:61,63). Performans değerlendirme sistemi bireysel olarak performansı ölçmenin yanı sıra örgüt amaçlarına yönelik ödüllendirme veya cezalandırma amaçlarına da katkı sağlamaktadır (Özer, 2005: 244).

Performans sisteminin uygulamaya konulmasıyla ekonomikliğin ve etkinliğin ön plana çıkarılması amaçlanır. Çalışanlar performanslarına göre bireysel bazda değerlendirilir ve değerlendirmeyle bağlantılı ve liyakate dayalı ödüllendirme sistemi uygulanırken diğer yandan da hem personel istihdamında esneklik sağlanmaya hem de istihdam edilen personel miktarı azaltılmaya çalışılır, böylece çalışanların karar alma mekanizmalarına katılımı (Hughes, 1994:68,71) ve insan kaynakları yönetimi verilerinden daha fazla yararlanmayı esas alan daha akılcı bir yöntemin uygulanması sağlanır (Aykaç, 2002:4).

Performansın ölçülmesi YKY kapsamında getirilen en önemli ve kamu yönetimi sorunlarının çözümünde kilit öneme sahip yeniliklerden biridir.

1.3.5.5. Denetimi Gevşetme ve Çıktılara Odaklanma

YKY, geleneksel yaklaşımda çalışanların hizmet üretmekten çok kurallara harfiyen uymakla uğraştıklarını, çok sayıda bürokratik işlemin

maliyetleri arttırdığını, sorumlunun ve sorumluluk alanlarının kaybolduğunu bunların da yönetimi hantallaştırdığını, iyi yöneticilerin kötü sistemde sıkışıp kaldıklarını ve başarısız olduklarını, bu sorunların çözümünün yöneticilere yönetme imkanı vermekte ve onları kaynakların kullanımı konusunda rahat hareket edecekleri yetkilerle donatmakta olduğunu ileri sürmektedir.

Buradan hareketle YKY, yöneticilerin profesyonel yeteneklerine dayanır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar. Model bu bakımdan kamu hizmetlerinin sunumu sırasında bürokratik kurallara bağlı kalmak yerine yöneticilere daha fazla serbesti verilmesini ya da özetle "yöneticilerin yönetmesine izin verilmesini" amaçlar.

Bundan kasıt yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için önceden belirlenmiş kuralların, yöneticiler üzerindeki baskı ve sınırlamaların mümkün olduğunca azaltılması, kurum kaynaklarının kullanımı, kararlarının alınması ve uygulanması konusunda yöneticilerin tam yetkili olmasının sağlanmasıdır.

Yöneticilere ulaşmaları istenen hedefler ve kaynak verilir ve sonuçtan sorumlu tutulurlar. Sistemin tamamlayıcı unsuru yetki devri ile birlikte hesap verme sorumluluğu, başarının ölçümü için önceden belirlenmiş performans kriterleri ve bu kriterlerin başarılma derecesini değerlendiren bir denetim sistemidir (Yılmaz, 2001:31-32).

Bu şekilde kaynakların belirlenmiş performans kriterlerine göre dağıtılması sağlanmakta, kurumun yaptıkları üzerine yoğunlaşılmakta ve örgütlere uzun dönemli planlama ve stratejik yönetim için daha elverişli bir ortam sunulmaktadır (Özer, 2005: 244).

Kamu kurumları bir şeyler yaparlar, siyasi iktidarlarsa günümüzde kamu kurumlarının ne yaptığını, yaptıkları şeyi ne kadar iyi yaptıklarını, yapılan işin sorumlusunu, sonuçlardan kimin sorumlu tutulacağını bilmek isterler. Yeni slogan amaçların başarılmasıdır ve bunun için beş aşama geliştirilmiştir.

Birinci aşamada; kurumlar, genel stratejilerini ve bu strateji içerisinde belirlenmiş amaçlarını ortaya koyduktan sonra bunlara uygun olarak faaliyette bulunur ve kurumsal amaçların gerçekleştirilmesine çalışırlar.

İkinci aşamada; her bir amacın adım adım başarılma sürecini gösteren programlar hazırlanır.

Üçüncü aşamada kurumsal faaliyetler olabildiğince alt düzeyde özel programlara ayrılır ve tüm faaliyetler ve kurumsal yapılanma bu aşamaya kadar ki planlamaya cevap verecek şekilde düzenlenir.

Dördüncü aşamada; programın etkin bir şekilde icra edilip edilmediğini belirlemek için amaçların başarılmasındaki performansın ölçümü yapılır, işlerini iyi yapanlar ödüllendirilir yapmayanlarsa cezalandırılır.

Beşinci aşamada ise amaçların başarılma derecesi, amaçlar hükümet programlarında yer aldığından, hükümet programlarında yer alan amaçlara ne ölçüde ulaşıldığına ve kaynakların ne derecede etkin ve etkili olarak kullanıldığına göre değerlendirilir.

Geleneksel yönetimde değerlendirme ya hiç ya da yeterince yapılmaz, programlar amaçlarını başarıp başarmadıklarına bakılmaksızın her yıl birbirinin aynı olarak tekrar edilir (Hughes, 1994:70). Ancak YKY'de girdilerden çok çıktılara önem verilir, çıktılar dolayısıyla hesap verme sorumluluğu öne çıkarılır, denetim ise mevzuata uygunluk yerine önceden belirlenen performans kriterlerinin başarılıp başarılmadığına göre yapılır (Öztürk ve Coşkun, 2003:76).

YKY ile denetim anlayışına yeni bir içerik kazandırılmış, yöneticinin bir yandan daha ön plana çıkması sağlanırken bir yandan da sorumluluğu artmış, stratejik planlama önem kazanmıştır.

1.3.5.6. Siyasi İktidarla İlişkiler

Geleneksel model siyasi kadrolarla bürokrasi arasındaki yetersiz ilişki çerçevesi nedeniyle eleştirilmekteydi. Çünkü geleneksel modelde emir verenlerle bu emri yerine getirenlerin birbirinden ayrı olması gerektiğine inanılır ve temelde politik olan bir olay politikadan arındırmaya çalışılırdı.

YKY sonrasında ise sonuçlardan sorumlu olan kamu yöneticisi ile siyasi kadrolar ve vatandaşlar arasındaki ilişki değişmiş, politikacılar ile

yöneticiler arasındaki ilişki sadece yönetimin teknik boyutuyla sınırlı olmaktan çıkıp daha akıcı ve yakın hale gelmiş, kamu yöneticileri politika belirleme ve siyaset konularıyla iç içe girmişlerdir.

Çünkü kamu hizmeti siyasi bir olgudur ve kamu görevlileri politik bir çevrede çalışmak durumundadırlar. YKY devletin temel politik karakterini kabullenir ve politika yapımının yönetimden ayrılması hayalciliğini terk eder.

YKY'ye göre günümüz kamu yöneticilerinin ihtiyaç duyduğu temel beceri, hem kendileri hem de kurumlarının başarısı için, nasıl 'bürokrat politikacı' olunacağı diğer bir deyişle politikacılarla ve örgütün çevresindekilerle nasıl başarılı ilişki kurulacağıdır.

İyi bir yönetici aynı zamanda iyi bir politik oyuncu olmalıdır. Politikacılar son sözü söylerler ancak politik yönetici, kamu politikasındaki değişiklikleri kabul ettirmek için uygun fırsatı kollar, siyasi gündemi şekillendirmek için analiz ve ikna becerilerini kullanır, belirsizlik, dikkatsizlik ya da istikrarsızlık nedeniyle ortaya çıkacak güç boşluğunu doldurur, oynanmakta olan politik oyunun niteliğine uygun hareket tarzını seçer (Hughes 1994:72).

Sonuçta; özel kesim örnek alınarak ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda karar verme ile uygulamanın birbirinden ayrılmasıyla, bir yandan kamu yöneticileri kurumun ya da bir hizmetin teknik yöneticisi durumuna gelirken diğer yandan da siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisi artmakta ve önceden yetenek, yeterlik, yansızlık gibi kriterlere göre belirlenen kariyer mevkileri "siyasi mevkiler" kapsamına alınmaktadır (Tutum, 1995:137).

Bu açıdan YKY, yönetim-siyaset ilişkilerini değiştirmiş, buna paralel olarak iyi bir yöneticide bulunması gereken niteliklerde dönüşüm yaşanmıştır.

1.3.5.7. Yöneticilerin Rollerinde Değişim

YKY'de yönetici; rutin işleri yapan klasik bir yönetici olmayıp özel sektör mantığıyla düşünmeyi benimsemiş, görevine yoğunlaşmış aynı

zamanda önceden harekete geçen ve hizmeti kullananların taleplerini dikkate alan (Kızılcık, 2003:187) adeta bir girişimci gibi mal ve hizmet sunumunda yenilikçi yöntemler geliştiren bir kişidir. Geleneksel modeldeki gibi sadece siyasi iktidarlar tarafından kendilerine verilen stratejilerin ve talimatların gereğini yerine getirmez aynı zamanda kurumsal hedef ve öncelikleri belirler, bunların başarılması için plan yapar ve dış çevreyle ilişkilere yoğunlaşır (Hughes, 1994:63,86).

Kamu sektörüne profesyonel yönetimi yerleştirmek, yöneticilerin yönetebilmelerine izin vermek, her faaliyet için görevlerin net bir şekilde belirlenmesini sağlamak YKY'nin öncelikli hedefleri arasındadır. Yöneticilerin yönetmelerini sağlamak üst düzey yöneticilerin sonuçlardan sorumlu olmaları anlamına gelmekte, yönetici olmak artık sadece belirli kişilerin emirlerini yerine getirmekle bitmemektedir.

Profesyonel yönetim anlayışıyla birlikte yönetim artık kendi başına uzmanlık gerektiren bir alan olarak algılanmaya başlanmıştır. Çünkü YKY, profesyonel yönetimi öne çıkarırken, yönetim sorunlarının daha çok siyasetten kaynaklandığı tezinden hareket etmiş ve siyasal ve yönetsel sorumluluğun birbirinden ayrılması hayalciliğini terk etmiştir. YKY'de kuruluşların hiyerarşik denetimi yerine, her birimin çok yakından yönetilmesi, siyasal yöneticilerin yönetimin önünü açması ve stratejik kararlar üzerinde yoğunlaşması fikri ön plana çıkmıştır (Özer, 2005: 243-244).

YKY'de yöneticilerin hesap vermesi de benimsenmiştir. Yanlış giden bir şeyler varsa yöneticiler bunun bedelini işlerini kaybetme ile öderler. Günümüzde bir zamanlar idareci, amir, müdür olarak anılan makamlar bugün yönetici olarak anılmakta, bu isim değişikliği aslında yönetim makamlarında bulunanlardan beklentilerdeki değişimi de ifade etmektedir.

YKY'de geleneksel modeldeki kamu hizmetinin anonimliği ve tarafsızlığı anlayışı nedeniyle örgütün dış çevresinin yönetilmesi işlevinin, kamu yöneticilerince değil siyasi iktidar tarafından yerine getirileceği varsayımı terk edilerek dış çevreye daha fazla yoğunlaşılır. Yöneticilerin basınla, baskı gruplarıyla, kamuoyuyla ve diğer örgütlerle ilişki kurmasına önem verilir, kamu görevlilerinin kamuoyu önünde konuşması, çeşitli

organizasyonlarda uzmanlık bilgileri nedeniyle konuşup gazetelerde makaleler yazması kısacası kamuoyunda daha çok tanınır hale gelmeleri sağlanır (Hughes, 1994:10,63,72-73).

YKY sonrasında, dünyada artık gerek özel sektör yönetiminde gerekse ülke yönetiminde yaşanan başarısızlıkların faturası hiç tereddütsüz yöneticilere kesilmekte, özellikle siyasi kadrolar açısından yaşanan bir başarısızlıktan sonra siyasi sorumlularla birlikte yöneticilerin de değiştirilmesi demokrasinin ön koşulu haline gelmektedir (Aykaç, 1991:82).

Bu açıdan değerlendirildiğinde YKY'nin, geleneksel kamu yönetiminin sorunlarına daha gerçekçi bir şekilde yaklaşarak daha akılcı çözümler ürettiği söylenebilir.

1.3.5.8. Kamu Görevlilerinin Geleneksel Statülerinde Aşınma

YKY ile memurluğun klasik unsurları olan süreklilik, tarafsızlık, güvence, tam zamanlılık, eşit işe eşit ücret gibi ilkelerde aşınma yaşanmış (Tutum, 1995:137), kamuda garantili istihdam şeklinden sözleşmeli istihdam modeline geçilmiştir (Öztürk ve Coşkun, 2003:73).

Bazı ülkelerde geçici süreli memur istihdamı yaygınlık kazanırken, klasik memur güvencesi önemli ölçüde değişmiş, belli başarı standardının altında kalan görevlinin hizmetle ilişkisinin kesilmesi daha kolay hale getirilmiştir. Birçok ülke (İngiltere, İsveç, İspanya, Portekiz, Yunanistan, Danimarka, Hollanda) iş başarısına dayalı ücret sistemine geçmiş, toplu ücret pazarlığı sistemi uygulanmakla birlikte kapsam dışı uygulamalar sıklaşmıştır (Tutum, 1995:137).

Bununla birlikte yeni yaklaşımda geleneksel modeldeki personel yönetiminden farklı olarak çalışan, bir maliyet unsuru değil kurumun en değerli varlığı olarak görülmeye başlanmış ve bunun sonucunda geleneksel yaklaşımdaki gibi personelin imtiyaz derecesinde korunması yerine personelin eğitimine daha fazla yatırım yapılıp verimsiz personelin işte

tutulmaması, uzun süreli istihdam yerine uzmanlığa dayalı ve sözleşmeli statüde istihdam uygulaması yaygınlaşmıştır (Öztürk ve Coşkun, 2003:77).

Bu çerçevede YKY, örgüte değer katan çalışanı güçlendirip ödüllendirirken bunu başaramayanların örgütten uzaklaştırılmasını kolaylaştırmaktadır.

1.3.5.9. Vatandaşın Rollerinde Değişim

YKY, yönetimin bütün alanlarında etkili olmuş, devlet ile sivil toplum arasındaki hatta kamu yönetiminin kendi içindeki güç dengesini değiştirmiştir.

YKY'de vatandaş bir tüketici olarak görülür ve vergi ödeyen vatandaşa saygı gösterilir (Kızılcık, 2003:185,187). Yönetim daha katılımcıdır ve yönetilenler yönetimin her aşamasında daha çok söz sahibidirler. Eskinin paranoya şeklindeki gizlilik anlayışı terk edilerek yönetimin daha açık hale getirilmesi, karar sürecinde gruplara, bireylere ve hatta çalışanlara danışılması amaçlanır (Hughes, 1994:260). Kamunun yönetmesi anlayışından, yönetilenlerin karar alma süreçlerine aktif olarak katılması ve devletle eşit konumda bir aktör olarak kendi çıkarlarını koruması bunun yanı sıra devletle birlikte, ortaklaşa ve işbirliği içerisinde kendi kendini yönetmesi arzulanır (Nohutçu ve Balcı, 2003:17).

1980'lerin başından beri yaşanmakta olan bu çok yönlü değişim sonucunda sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletlerden küreselleşmiş dünyaya, modernizmden post-modernizme geçilirken devlet birey ilişkisi de değişmiş, yönetim kavramı yerine yönetişim kavramı kullanılmaya başlanmıştır (DPT-ÖİK, 2000:11).

Kamu kurumlarının hizmet sunarken insan haklarının temel normlarına uymaları, yapı ve işleyişlerini bu normlara uydurmaları gereği bu alandaki değişimin bir diğer önemli boyutudur (Sezer, 1992:5). Bu kapsamda bir yandan vatandaşın bilgi edinme hakkını kullanarak resmi belgelere erişimi sağlanır ve şikayet kurumu güçlendirilirken diğer yandan yönetsel yöntemler

basitleştirilmekte, işlem ve imza sayısı azaltılmaya çalışılmaktadır. (Tutum, 1995:138).

Yönetime katılmanın sağlanması amacıyla açık, katılımcı ve demokratik yönetim süreçleri benimsenmekte bunlara dayalı bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesine çalışılmaktadır (Öztürk ve Coşkun, 2003:73,77).

Günümüzde vatandaşlar artık sadece kamu hizmeti talep etmemekte aynı zamanda hizmetlerin daha kaliteli sunulmasını da beklemektedirler. Dolayısıyla kamu hizmetlerinden yararlananlar alıcıdan çok bir müşteri gibi hareket etmeye başlamışlardır. Bu süreçte kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş beklentilerinin karşılanması öncelikli hedef olmuştur.

Esasında müşteriye dönük hizmet üretmek daha maliyetli olmasına rağmen, hizmet sunanları hizmetten yararlananların taleplerini dikkate almaya zorlaması, hizmetten yararlananların hizmeti sunanlar ve çeşitli hizmetler arasından seçim yapabilmesine imkan tanıması, yenilikçiliğe uygun ortam yaratması ve arz-talep dengesini sağlayarak kaynakların etkin kullanımını ve fırsat eşitliğini öngörmesi gibi yararları nedeniyle benimsenmektedir (Eren, 2001:104,116).

Geleneksel modelin en önemli yetersizliği bireylerin kamudan beklentilerine duyarsızlığı olmasına karşılık YKY kamu hizmetini kullananların taleplerini göz önünde bulundurur ve hatta bireylerin beklentilerini ifade edebilecekleri kanalları oluşturmayı amaçlar.

1.3.5.10. Kamu ve Özel Sektör Yönetim Tekniklerinde Yakınlaşma

1980'li yılların başından itibaren başta Batı Avrupa olmak üzere artan bütçe açıkları nedeniyle devletin rolü ve işlevi üzerindeki tartışmalar yoğunlaşmış, bu açıklar liberal düşünürlerce devletin etkin işleyemediği ve kaynak israfına neden olduğu şeklinde yorumlanmış ve devletin bu sorunun üstesinden gelebilmek için tıpkı bir işletme gibi yönetilmesi gerektiği fikri ortaya çıkmıştır (Öztürk ve Coşkun, 2003:72).

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

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

Geleneksel kamu yönetiminden teoride ve pratikte ayrılmak, sonuç odaklı yönetim sistemine geçmek ve yöneticileri kişisel olarak sorumlu kılmak, klasik bürokrasinin örgütlenme ve personel istihdamı anlayışına esneklik kazandırmak, örgütsel ve kişisel amaçları açıkça ortaya koymak, başarıyı değerlendirmek ve performans göstergelerini gündeme getirmek, tüm uygulamalarda ekonomikliğe, etkinliğe, verimliliğe vurgu yapmak YKY'nin özel sektörden aldığı yöntemler olarak dikkat çekmektedir.

Özellikle insan kaynakları yönetiminde personelle ilgili düzenlemelerin daha akılcı yapılması, personelin performansının değerlendirilmesi ve buna göre ödüllendirilmesi özel sektör örgütlerine büyük avantaj kazandırmıştır.

YKY'de de, kamunun özel sektör gibi yönetilmesi, yönetim hizmetlerinde rekabetin sağlanması ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesi öngörülmekte bu şekilde yönetimin giderlerinin azaltılması hedeflenmektedir.

Daha düşük maliyetle daha yüksek standartlarda kamu mal ve hizmetinin üretilmesinin amaçlanması, kamu kuruluşlarını vatandaşa karşı sorumluluk ilkesine ve verimli çalışmaya daha fazla özen göstermeye zorlamıştır. Yeni anlayışta, bürokrasiyi ve yönetimi küçültmek, özel sektör ile rekabet edebilir hale getirmek, oldukça önemli görülmüş, kamu kuruluşları yapılan reformlarla kısa sürede daha fazla tasarruf yapar ve rekabet edebilir hale gelmişler, etkinliklerini artırmışlardır. Özelleştirme ve sözleşmecilik gibi

tekniklerle kamu yönetimlerinin yükü hafifletilmiş, rekabet edebilirlik dereceleri yükselmiştir (Özer, 2005: 246-247).

Bu yakınlaşma süreci, esasında, her iki kesimde varolan benzerliklerin de bir sonucudur. Çünkü her iki kesim de; benzer bilgi, yöntem ve teknikleri kullanmakta ve her iki kesimde de kurallar sistemi, örgüt, personel, kaynak ve hizmet binaları gibi ortak öğeler bulunmaktadır.

Bununla birlikte bu benzerliklere rağmen iki kesim arasındaki yakınlaşma süreci özel yönetim anlayışının kamuya egemen kılınması biçiminde gelişmiştir (Eryılmaz, 2003:33). Bunun en somut örneği olarak birçok ülkede kamu kesimindeki eğitim programlarının özel sektör tarafından düzenlenmesi uygulamasına geçilmesi ve özel sektör yöneticilerinin kamuya transferinin sıklaşması gösterilmektedir (Tutum, 1995:137).

Bu çerçevede YKY ile kamu ve özel sektör arasında farklılık olduğu anlayışı terk edilerek kamu kurumlarının özel sektördeki işletmeler gibi yönetilmesi anlayışı yerleşmeye başlamıştır.

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

2.1. TÜRKİYE'DE REFORM DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'de kamu yönetimi ve reform düşüncesinin gelişiminin irdeleneceği bu bölümde öncelikle Türklerin tarih sahnesine çıktığı dönemden Tanzimat dönemine kadarki durum ele alınacak, ardından reform çalışmalarının yoğunlaştığı ve modern anlamda devlet örgütlenmesinin oluşmaya başladığı Tanzimat dönemi değerlendirilecektir.

Cumhuriyet dönemi kamu yönetiminin değerlendirildiği kısım planlı kalkınma öncesi ve sonrasındaki çalışmalar biçiminde iki alt başlıkta ele alınırken bir bakıma ülkemizin kamu yönetimi reformu konusunda geçirmiş olduğu serüven ortaya konulacaktır.

Son olarak gerçekleştirilen reform çalışmalarında öne çıkan sorunlar sıralandıktan ve değerlendirildikten sonra reform çalışmalarıyla getirilen önerilerin neden başarılı bir şekilde uygulanamadığına bakılacaktır.

2.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Tarihinde 16 İmparatorluk, 41 Devlet, 33 Beylik, 4 Atabeylik, 17 Hanlık ve 11 Cumhuriyet kurmuş olan Türkler'in (Aykaç, 2003:55) güçlü yönetim geleneği 5000 yıllık tarih süzgecinden süzülerek gelmektedir.

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

1070'li yıllarda Yusuf Has Hacib tarafından yazılan "Kutadgu Bilig (Mutluluk Veren Bilgi)" ile 1078'de Nizam-ül Mülk tarafından yazılan "Siyasetname' adlı eserler Türklerin yönetimle ilgili ilk eserlerindedir. Kutadgu Bilig'de toplumun hükümdarın üzerindeki "paranın ayarının korunması", "adil yasalarla yönetilme" ve "ticaret yollarının güvenli ve işler halde tutulması" biçiminde sıralanan üç temel hakkından ve hükümdarın maiyetindeki görevlilere işe yaradıkları oranda bağışta bulunması, hizmetleri oranında onlara hakkını vermesi ya da güncel kavramlarla ifade etmek gerekirse görevlilere performanslarına göre ödeme yapması gerektiğinden bahsedilirken (Söğütlü, 2006:64, 91) Siyasetname'de padişahın devlet işlerini bilginlere danışarak yürütmesinin, haftada iki gün halkın şikayetlerini doğrudan dinlenmesinin ve yönetimde adaletli olmasının öğütlenmesi (Eryılmaz, 2003:16,18) konumuz açısından oldukça ilgi çekicidir.

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

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

Osmanlı devlet yönetimindeki aksaklıklarla ilgili ilk eser Katip Çelebi'nin 1627 tarihinde yazdığı "Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar" adlı kitapçıktır. Eserde, yönetimdeki bozulmanın kaynağı olarak halkın ekonomik bakımdan güçsüzlüğü, bütçe açıkları ve askerin çokluğunun gösterilmiş ve çözüm olarak halktan alınan vergilerin ve devlet harcamalarının azaltılmasının, maliyede ehil, dürüst ve dindar kişilerin görevlendirilmesinin önerilmiş olması dikkat çekicidir.

Osmanlı'da kamu yönetiminin sorunlarını geniş bir çerçevede inceleyen ve alınması gerekli önlemleri sıralayan diğer bir önemli rapor Koçi

Bey tarafından hazırlanarak 1631 tarihinde Sultan IV.Murat'a sunulan risaledir.

18. yüzyılda Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından kaleme alınan "Nesayih-ül Vüzera vel Ümera (Devlet Adamlarına Öğütler) adlı eserde de Osmanlı yönetimindeki aksaklıklara ve bunların çözüm önerilerine yer verilmiştir (Eryılmaz, 2003:19, 21).

Bu dönem genel olarak değerlendirildiğinde Türklerin bulundukları coğrafyanın ve yaşam biçiminin merkeziyetçi, hiyerarşik ve disiplinli bir yapılanmayı zorunlu kıldığı, ilk dönem Türk tarihinde yönetim konularının daha çok yöneticilere sunulan kitapçıklarda, din ve ahlakla ilgili eserlerde yönetimin örgütsel unsurlarından çok yöneticilerin halka görevlerini hatırlatan öğütler biçiminde yer aldığı söylenebilir.

2.1.2. Tanzimat Dönemi

16. yüzyıldaki duraklama döneminden çıkış çabaları içerisinde II.Mahmut'la başlayan merkezi yönetimi güçlendirme çabaları sonucunda Tanzimat'la birlikte Osmanlı bürokrasisinde de köklü değişikliklere yol açmış, merkeziyetçilik artmış ancak merkezileşmeden doğan güç padişaha değil reformları gerçekleştirmede öncü olan bürokratlara geçmiştir. Eski kurumların yerine yabancı kaynaklı yenilerinin kurulmasıyla, bürokrasideki mesleki bilgi ve dayanışmanın artması sarayın egemenliğini azaltmış, iktidarın Bab-ı Ali'deki paşalara ve memurlara geçmesine neden olmuştur.

II.Mahmut döneminde gerçekleştirilen düzenlemelerle önceden memurlar arasında işe dayalı bir ayrım yokken memurlar nazırlıklara göre bölünmüş ve uzmanlaşma başlamıştır. Bu dönemdeki yönetici elit ordudan ve ulemadan değil Avrupa dillerini ve kurumlarını iyi bilen Tercüme Odası'ndan ve Hariciye Nezareti'nden yetişmeye başlamıştır (Arslan ve Yılmaz, 2001:291, 293, 294).

19. yüzyıldaki ıslahat hareketleriyle padişahın iktidarının sınırlanması süreci devam etmiş, bu süreçte güçlenen ve siyasi aktör gibi davranan bürokrasi reformları daha iyi hizmet üreterek halkın taleplerine cevap vermek için değil, devleti kurtarmak ve bir ölçüde de dönemin güçlü devletlerinin isteklerini karşılamak amacıyla yapmıştır (Dursun, 1998:25).

O döneme kadar padişah iradesine kayıtsız şartsız bağlı olan yöneticiler aynı zamanda bu iradeyi uygulama konusunda da kayıtsız şartsız yetki sahibiydiler.

Padişaha bağlı olarak ve onun adına yöneten bu kişiler sonraki gelişmeler neticesinde profesyonel yöneticiler haline gelmişler ve uzmanlık bilgilerini kullanarak padişahtan bağımsız kararlar almaya dahası aldıkları kararları onun onayına dahi sunmaya gerek görmez olmuşlardır.

Bu dönemdeki bürokratlar padişahın sistem içerisinde üstün konumda kalması fikrini desteklerken siyaset oluşturmada inisiyatifin bürokratlarda olması gerektiğine inanmaktaydılar. Prensipte siyaset yapımında padişah yetki sahibi idiyse de yasama işleri, üyeleri sivil bürokratlardan oluşan Meclis-i Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali, Meclis-i Vala-ı Ahkam-ı Adliye gibi bakanlıklar üstü çeşitli kurullar tarafından yerine getirilmekteydi (Durgun, 2004:5-6).

Aykaç'ın yerinde tespitiyle; "bu dönemde sivil bürokrasi emredileni yapma durumundan politika oluşturma ve alternatif çözümler üretme" durumuna gelmiştir (Aykaç, 1997:150).

18. yüzyıldan itibaren gerçekleştirilen reformlar bürokrasiyi güçlendirmeye yönelik olduğundan bürokratlar hep reformların öncüsü olmuşlar, II.Abdülhamit Bab-ı Ali'yi bir çeşit iş takipçisi haline getirmeye ve liyakate dayalı memuriyet yerine kişisel sadakate dayalı bir bürokrasi oluşturmaya çalışmış ve bunda büyük ölçüde başarılı olmuşsa da, önceki dönemde oluşmuş bürokratik gelenek değişmemiş, bürokratlar Abdülhamit'e karşı muhalefetin ve genelde reformların öncüsü olma rolünü sürdürmüşlerdir (Durgun, 2004:6-7).

Tanzimat döneminde önemli bir başka dönüm noktası niteliğindeki Gülhane Hattı geleneksel devlet yapısına saygı göstermekle birlikte devlet anlayışında ve yönetim ilkelerinde modern kavramlar getirmekte, pratik

amaçlar doğrultusunda idareyi baştan sona yeniden inşa etmeyi hedeflemekteydi (Arslan ve Yılmaz, 2001:290).

Tanzimat'ın gerek asker gerekse sivil bürokratları sorunları çözmenin ancak topluma hakim olmakla mümkün olabileceğine inanıyor ve bu nedenle bürokrasiyi modernize etmeye ve güçlendirmeye çalışıyorlardı. Bu anlayış Cumhuriyet bürokrasisinin de temelini oluşturmuş, Cumhuriyet rejimi daha homojen ve modern bir toplum yaratmak amacına dayanan iddialı bir programla ortaya çıkmıştır (Durgun, 2004:7). Bu nedenle bugün Türkiye'de toplumun her katında, her hücresinde hissedilir ve dile getirilir hale gelen devletin topluma yabancılaşmasının nedeni ancak bu dönemi de içerisine alan bir analizle anlaşılabilir (Görmez, 1998:3586).

Yeni yönetici elit ülkenin kurtuluşunun batılılaşmada olduğuna inanan Mustafa Reşit Paşa'yı izlemiş, batılılaşma çabalarını yürütmede çok cesur ve acımasız davranmış, kendini batılılaşmanın, diğer bir deyişle kültür değişiminin temel aracı olarak seçmiştir. Dolayısıyla, toplumun bürokrasiye karşı duyduğu soğukluğun nedenini onun günümüze değin süregelen zorunlu kültür değişimlerinin temel aracı olmasında aramak gerekir (Arslan ve Yılmaz, 2001:292).

Bu yeni yönetici elit cesaretliydi, kendini padişahtan bağımsız görmekteydi ve devleti kurtarabilecek yegane insanlar olduklarına inanmaktaydı (Durgun, 2004:5). Mustafa Reşit Paşa'nın yeni aydın ve yönetici tipini ifade ettiği bu dönemde, bu yeni yönetici tipi; topluma söz hakkı vermeden ve ona eğilmeden, onun adına ve ona rağmen reformları gerçekleştirmeyi bürokrasinin asli görevi haline getirmiştir (Eryılmaz, 1992:125; Arslan ve Yılmaz, 2001:291).

Kamu görevlileri, Osmanlı'nın son dönemlerinde bile halkın dışında ve ondan kopuk yaşama geleneğinden vazgeçmemişler (Durgun, 2004:5), reformları gerçekleştiren bu yöneticilerin reformları halka anlatma gibi bir endişeleri olmadığından çabaları hep sınırlı kalmış, aynı zamanda etkileri günümüze dek ulaşan toplumun tepeden düzenlenmesi ve biçimlendirilmesi geleneğinin de öncüsü olmuşlardır (Arslan ve Yılmaz, 2001:296). "Halk için,

halka rağmenlik" Cumhuriyet Türkiye'sine aktarıldığı gibi bu dönemde de egemen yegane düstur durumundadır (Görmez, 1998:3587).

Yönetimdeki artan bu merkezileşme hizmetlerde aksamalara da yol açmış, hizmetler gecikmeye, işlerin çabuk görülmesini sağlamak için verilen rüşvet artmaya, adam kayırma ve yolsuzluk Tanzimat sonrası bürokrasinin önlemez hastalıkları haline gelmeye başlamıştır. Tanzimat dönemi yöneticilerinden Ziya Paşa taşrada yıkılan bir köprü ya da su bendinin onarımının merkezle yapılan yazışmalar nedeniyle yıllar sürdüğünü ve işlerin bürokrasi nedeniyle sürüncemede kaldığından yakındığı, yine bahşişin bu dönemde rüşvetin bir çeşidi olarak yaygınlaştığı ve yönetim literatürüne girdiği bilinmektedir (Eryılmaz, 2003:228).

2.1.2.1. Cumhuriyet'e Kadarki Reformların YKY Işığında Değerlendirilmesi

Elbette bu başlık altında yapılacak olan Türk tarihinde ve Osmanlı dönemindeki reformlarda YKY'nin etkisinin olup olmadığını değerlendirmek değildir. Burada yapılacak olan şey, bu dönemdeki reform hareketlerinin genel karakteristiğini ortaya koymak ve bu altyapının en azından bugün için Türk kamu yönetiminde YKY kabulleri doğrultusunda bir reformun gerçekleştirilmesini ne kadar mümkün ya da imkansız kıldığına ilişkin ipuçları elde etmektir.

Türk tarihinde yönetim ve yönetimdeki aksaklıkların düzeltilmesi konuları yönetimin örgütsel unsurlarından çok yöneticilerin halka karşı görevlerini hatırlatan öğütler biçimindeki eserlerde ve o günün sorunlarına çözüm olacak öneriler şeklinde yer almıştır.

Burada önemli olan husus; gerek Cumhuriyet Türkiye'sinin yönetim yapısının temel belirleyicisi olan Osmanlı İmparatorluğu'nda gerekse onun da öncesinde, tarihsel süreç içerisinde yönetimin sürekli yenilenmiş ve yönetimde her döneme göre farklı yapılanmalara gidilmiş olması, yöneticilerin

bu anlamdaki eleştirileri dikkate alması veya bu tür çalışmaların yapılması isteğinin bizzat kendilerinden gelmiş olmasıdır.

Erken dönemlerdeki yozlaşmalara karşı örgütler yenilenmiş, yeni fermanlar, layihalar, adaletnameler yayınlanmış, idarede sürekli yeniden düzenlemeler yapılmış ve hemen hemen bütün dönemlerde Türk toplumunu reformdan geçirme isteği Türk yönetim anlayışında büyük yer tutmuştur.

Cumhuriyet'e kadarki dönemde yapılan reformlarda öne çıkan ikinci önemli husus reformların idareyi baştan sona yeniden inşa etmeyi hedeflemekten ziyade sorunlara pratik çözümler üretmek amacıyla hazırlanmış olmalarıdır. Bu reform hareketleri analiz edildiğinde birçoğunun sosyo-poltik ortama inmeden yapılan basit idari sosyal ıslahatlar olmaktan öteye geçmediği ve belli felsefi içerikten yoksun olduğu göze çarpmaktadır.

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

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

Dördüncü olarak, ehil ve dürüst kişilerin yönetimde görev almalarının sağlaması önerisi en sık dile getirilen hususların başında gelmesine karşılık iktidarda olanların kendilerini güvenceye alabilmek için liyakate dayalı memuriyet yerine kişisel sadakate dayalı bir bürokrasi oluşturmaya çalışmaları bir gelenek halini almıştır.

İncelenen dönemdeki reformların bir başka özelliği de sorunların çözümünün ancak topluma hakim olmakla mümkün olacağına inanılması nedeniyle reformları halkın kabulüyle gerçekleştirme hassasiyetinin hiçbir zaman olmaması, reformların topluma söz hakkı vermeden ve ona eğilmeden, onun adına ve ona rağmen gerçekleştirilmesi, sonuçta toplumun tepeden düzenlenmesi ve biçimlendirilmesi geleneğinin yerleşmesidir.

Son olarak, tarihsel deneyim içinde oluşan kültürün zorlamasının bir sonucu olarak yönetimde artan ölçüde merkezileşmeye gidilmiş ve bu nedenle de hizmetlerde aksama, gecikme, rüşvet, adam kayırma ve yolsuzluk Türk kamu bürokrasinin önlemez hastalıkları olmuştur.

Genel olarak bu dönemde yapılan reformlara bakıldığında hiyerarşik ve disipline dayalı merkeziyetçi yönetim kültürünün toplumun neredeyse genlerine işlediği ve gelişmelerin günümüzde YKY ilkelerine dayalı bir kamu yönetimi oluşturulmasını zorlaştırıcı bir miras oluşturduğu söylenebilir.

2.1.3. Cumhuriyet Dönemi

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

Türkiye Cumhuriyeti'nin yoktan var edilmediği bugün artık herkesçe bilinmektedir. Yeni Cumhuriyet, Osmanlı Devleti'nin katı, halka uzak, merkeziyetçi ve bürokratik geleneğini miras olarak almıştır (Görmez, 1998:3586). 1923'te kurulan ve 1930'lu yıllarda yeniden biçimlendirilmiş olan Cumhuriyet dönemi yönetim yapısı 19. yüzyıl Osmanlı yönetim yapısının bir devamı, benzeri, 1839'da Tanzimat Fermanıyla çizilen yolun bir aşamasıdır. Bu tarih bir bütün olarak kavranmadığı takdirde Cumhuriyetin yeni olarak

sunduğu pek çok şeyin gerçekten yeni olduğu zannedilebilir (Durgun, 2004:4).

Buna karşılık Cumhuriyet yönetimi batılılaşma reformlarını hızlandırma ve yerleştirme, ekonomik kalkınmayı devlet eliyle gerçekleştirme noktalarında Tanzimat dönemi Osmanlı yönetim sisteminden farklılık arz eder (Eryılmaz, 2003:228).

Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı bürokrasisinin kazandığı özelliklerin Cumhuriyet'e aynen aktarılmasıyla, 1935'lerden sonraki parti-idare bütünleşmesi sonucu bürokrasi siyasal bir nitelik kazanmış ve bürokrasinin bu dönemdeki yeni bir toplum inşa etme misyonu merkeziyetçi bir idare kurulmasını hem gerekli kılmış hem de kolaylaştırmıştır (Dursun, 1998:25).

Cumhuriyet'ten sonra kurulan yeni yönetim düzeni, İmparatorluk'tan devralınan düzende rasyonel olmaktan çok dönemin gereksinimlerine cevap vermeyi amaçlayan ve o günün koşullarında zorunlu görülen değişikliklerle ortaya çıkarılmış, aradan geçen zaman içerisindeki sayısız ekleme ve düzeltmelerle tutarlılığını ve etkinliğini önemli ölçüde yitirmiş, bu durumun düzeltilmesi için yapılan çalışmaların rasgele, dağınık ve etkisiz oluşu sorunu daha da derinleştirmiştir (Sürgit, 1972:1).

Türkiye'de Weber'in kuramında belirttiği bürokratik modernleşme süreci Tanzimat'la başlamış ve bu süreçte patrimonyal bürokrasi yerini giderek yasal bürokrasiye bırakmıştır. Bu nedenle Türkiye'de bürokratikleşmenin daha Cumhuriyet'e gelmeden önce büyük ölçüde tamamlanmış olduğu söylenebilmekle birlikte bürokratik modernleşme sürecinin Türkiye'de bir tür 'bürokratik diktatörlük'e de yol açmış olduğu göz ardı edilmemelidir (Erdoğan, 1991:32).

1923-1946 dönemini kapsayan Tek Parti Dönemi'nde batılılaşma programının uygulanması bürokrasi ile beraber Cumhuriyet Halk Partisi tarafından yürütülmüş, reformların uygulanmasında büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden yararlanılmış, devlet-parti bütünleşmesinin sonucu olarak İçişleri Bakanı partinin genel sekreteri, valiler de il başkanları olmuşlar, ilçelerde ise kaymakamlar bu noktada önemli görevler üstlenmiş, mülki

yöneticiler idari görevlerinin yanı sıra politikayla da uğraşmaya başlamışlardır.

1931 yılındaki Cumhuriyet Halk Partisinin üçüncü kurultayında devletçilik ilkesinin de kabul edilmesiyle bürokratlar ekonomik kalkınma sürecinde de aktif rol üstlenmişler ve Cumhuriyet'in ilk yılları toplumsal konum ve yetki bakımından bürokrasinin altın yılları olmuştur.

Bu dönemde bürokrasi fazla büyümemiş, içişleri, dışişleri, maliye, adalet ve savunma gibi klasik devlet görevlerini yerine getiren bakanlıklar varken ekonomik gelişme içerisinde yeni bakanlıklar kurulmuş ve memur sayısı çok büyük miktarlarda olmamakla birlikte artmıştır.

1950-1960 döneminde siyasal sistemin halk katılımına açılmasıyla bürokrasi ikinci plana itilirken siyasal kurumlar güç kazanmış, devletin ekonomideki rolü azalmamakla birlikte özel sektör de güçlenmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2003:228-229, 232). Buna rağmen çok partili hayata geçildikten sonra karar ve kuralları uygulayan bir konuma indirgenmeye çalışılan bürokrasi eski alışkanlıklarında direnmeye, ulusal çıkar, kamu yararı gibi kavramları tanımlamaya, toplumu inşa misyonunu sürdürmeye, siyasal bir aktör gibi davranmaya devam etmiştir.

Bürokrasi 27 Mayıs askeri müdahalesini eski günlere dönme arzusuyla desteklemiştir. 1950-1960 arasındaki güçlü iktidar pratiğinin tekrar yaşanmasının önlenmesi amacıyla, müdahale sonrasında hazırlanan yeni anayasada siyasal iktidarın bürokrasi ve toplumun yeni sınıfları karşısında güçsüzleştirilmesine yönelik olarak siyasi kurumlar iktidarı kullanan tek yetkili organ olmaktan çıkarılmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi, üniversiteler gibi bürokratik kurumların iktidarın kullanımına ortak yapılması gibi yeni uygulamalarla dahi bürokrasinin eski günlere dönme yönündeki beklentisi gerçekleşmemiştir. Bu nedenle bir önceki döneme göre biraz daha güçlenmiş olan bürokrasi siyasi kurumlar üzerindeki gücünü uzmanlık bilgisini de kullanarak Devlet Planlama Teşkilatı aracılığıyla arttırmayı tercih etmiştir.

Diğer yandan bu dönemden çok güçlenerek çıkmış olan asker bürokrasi Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla siyasi iktidarın önemli ortağı haline gelmiş ancak asker ve sivil bürokrasinin birbirinden ayrılması idarenin

bütünlüğünü bozmuş, birbirinden bağımsız iki farklı bürokratik düzen ortaya çıkmıştır.

1971 müdahalesinden sonra yürütme güçlendirilmekle birlikte temel yapı korunmuş (Dursun, 1998:25-26), siyasi iktidarların bürokrasiyi kontrol altına almak amacıyla kendi yandaşlarını bürokrasi kademelerine yerleştirmeleriyle bürokrasinin siyasallaşması süreci ve bürokrasideki büyüme eğilimi bu dönemde de devam etmiştir (Eryılmaz, 2003:232-233).

1982 Anayasası'nda tüm bu tecrübeler ışığında yürütmenin güçlendirilmesi hükümetin değil Cumhurbaşkanı'nın güçlendirilmesi şeklinde olmuş ve asker bürokrasinin vesayet rolü daha da ileri götürülmüştür (Dursun, 1998:26). Öyle ki, ülkemizde sivil ve asker bürokrasinin (özellikle bu ikincisinin) etkisi bugün olağanın üzerinde bir düzeye ulaşmıştır. O kadar ki, halkın demokratik iradesini temsil eden parlamentoya ve onun güvenine sahip hükümetlere rağmen, devlet faaliyetinin ana istikametini fiilen bürokratik mekanizmanın belirlediği söylenebilir. Bu sadece yürütme işlemlerinin oluşturulması bakımından değil, yasama faaliyetinin ana malzemesinin hazırlanması bakımından da böyledir. Bunda, Türkiye'nin son derece güçlü bir yönetim geleneğine sahip olmasının yanı sıra siyasal istikrarsızlığa bağlı olarak ortaya çıkan yürütmedeki istikrarsızlığın önemli bir payı vardır (Erdoğan, 2000:87).

Bu dönemde ilk defa bir siyasi parti devletin küçültülmesiyle birlikte bürokrasi ile mücadeleyi de hedefleri arasına almış, bürokrasinin kırtasiyecilik olarak yorumlandığı bu dönemde özelleştirme uygulamalarıyla devletin küçültülmesine çalışılmış ancak bürokrasinin temel sorununun zihniyet değişikliği olduğu unutulmuş, bürokrasinin teknolojik altyapı bakımından gelişmekle birlikte büyümesinin önüne geçilememiştir (Eryılmaz, 2003:233).

Cumhuriyet döneminde sosyo-ekonomik yapıda meydana gelen değişiklikler kamu yönetiminin de yapısını derinden etkilemiş özellikle planlı kalkınma dönemine girilmesiyle reform çalışmaları farklı bir anlam ve kapsam kazanmıştır. Bu nedenle Cumhuriyet döneminde yapılan reform çalışmalarının Planlı Kalkınma Dönemi öncesi ve sonrası olmak üzere iki ayrı başlık altında incelenmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

2.1.3.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları

Cumhuriyet döneminde planlı kalkınma modeline geçilmeden önceki reform çalışmaları yerli ve yabancı uzmanlara ve kurullara raporlar hazırlattırılması ve reformların bu raporlar doğrultusunda gerçekleştirilmesi şeklinde olmuştur.

Bir kısmı (Podol, Mook ve Fisher Raporları) planlı kalkınmaya geçildikten sonraki dönemde hazırlanmış olmasına rağmen diğer raporlarla aynı bakış açısını yansıtmaları ve aralarında fazla zaman farkı bulunmaması nedeniyle bu bölümde bir araya toplanmış olan bu raporlara biraz daha ayrıntılı olarak bakılması yararlı olacaktır.

2.1.3.1.1. İlk Çalışmalar

1947-1948 yılları arasında, II. Dünya Savaşı sonrası ABD'de ve daha sonra Avrupa'da yaygınlık kazanan yeniden düzenleme çalışmalarının da etkisiyle Başbakanlığın isteği üzerine kamu yönetiminde rasyonelliği sağlayacak önerileri belirlemek üzere birçok bakanlıkta komisyonlar kurulmuş, yine bakanlıklar arası bir kurula ve Teftiş Kurullarına araştırmalar yaptırılmıştır.

Literatürde bugüne değin isminden bahsedilen ancak bir türlü ortaya çıkmayan bu raporların sonuçları hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır ve bu çalışmalara ilişkin raporlara bugüne kadar erişilememiştir (Sürgit, 1972:66; Emre, 1991:219; Tortop vd., 1999:198).

2.1.3.1.2. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden Fritz Neumark 1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” adıyla bir rapor hazırlamıştır.

Türk idaresini en iyi tanıyan yabancı bilim adamı olan Neumark tarafından hazırlanan bu rapor diğer yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlara kıyasla en ayrıntılı ve özenle hazırlanmış olanıdır (Azrak, 2004:224). Yedi bölümden oluşan raporun dört bölümü tamamen memur sorunu ve bunların çözümüne ilişkin öneriler hakkındadır.

Rapor’da yönetimde reformu gerektiren nedenler üzerinde durularak çalışanların niteliklerindeki ve dağılımındaki yetersizlikler, örgütlenme sorunları, mevzuat ve denetim sistemindeki yanlışlıklar bu nedenler arasında sayılmıştır.

Çalışanların sayısı, işe alınması, eğitimi, emeklilikleri, ücret politikası, terfi sistemi ve sayılarının azaltılmasıyla ilgili önerilere yer verilmiş; bazı birimlerde az bazılarında çok olmakla birlikte genelde memur sayısının fazla olduğu, nitelikli olanlar dışındakilerin tasfiye edilmesi böylece geride kalan nitelikli personele daha iyi ücret ödemesi yapılması tavsiye edilmiştir.

Denetim sistemi ve mevzuatın yeniden düzenlenmesi, yönetsel işlem ve yöntemlerin basitleştirilmesi, mali yapıda şeffaflık ve açıklığın sağlanması ve reform çalışmalarının halka anlatılmasının önemi nedeniyle Başbakanlığa bağlı bir enformasyon biriminin kurulması gereksinimi raporda yapılan diğer tespitlerdir (Sürgit, 1972:70; Şaylan, 2000:109; Başbakanlık; 1994:29).

2.1.3.1.3. Barker Raporu

Finansmanı Dünya Bankası ile Türkiye tarafından sağlanan ve 13 üyeli bir kurul tarafından 8 Haziran-15 Eylül 1950 tarihleri arasında ülkemizde

yapılan araştırmalara dayanılarak hazırlanan rapor kurul başkanı James M.Barker'in adıyla anılmaktadır.

Kurul, kamu örgütlenmesiyle ilgili olarak; yönetimin aşırı merkeziyetçi zihniyetle çalışması sonucunda yetkilerin üst kademelerde toplandığı ve personel yönetimi ile ilgili eksikleri eleştirmiştir.

Hazırlanan raporda yönetim süreçlerinin gözden geçirilmesi, yetki genişliğinin yaygınlaştırılması, ihtiyaçlar göz önünde bulundurulmadan alınan personel sayısının azaltılması, hizmetlerin sınıflandırılması, yükselmelerin kıdeme değil yeterliğe göre yapılması, memurların satınalma gücündeki sürekli düşüşün önlenmesi, bu çerçevede merkezi bir personel idaresinin kurulması ve personel rejiminin yeniden ele alınması yönünde öneriler yapılmıştır (Sürgit, 1972:70; Şaylan, 2000:112; Başbakanlık, 1994:32).

2.1.3.1.4. Martin ve Cush Raporu

1951 yılında esas itibariyle Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma ve personel sorunlarının değerlendirilmesi amacıyla hazırlanmış olan raporun çeşitli bölümlerinde Türkiye'nin genel nitelikteki sorunlarına da değinilmekte ve önerilerde bulunulmaktadır.

Yöneticilerin rutin işlerden kurtarılarak planlanmaya yoğunlaşmaları, çalışma yöntemlerinin geliştirilmesi, çalışanların işe alınma, sınıflandırılma, eğitim, emeklilik işlemlerinin yeniden düzenlenmesi ve merkezi bir sınav sistemiyle yapılması, personel kayıt sisteminin oluşturulması, kamuda adil bir ücret sisteminin oluşturulması, bu amaçla bir devlet personel dairesinin kurulması önerileri bunlardan bazılarıdır (Sürgit, 1972:70; Şaylan, 2000:112; Başbakanlık, 1994:33).

2.1.3.1.5. Thornburg Raporu

Bir Amerikan Şirket yöneticisi olan Max Veston Thornburg tarafından ülkenin ekonomik durumuyla ilgili olarak 1949 ve 1950 yıllarında hazırlanan raporlardan birincisi “Türkiye Nasıl Yükselir?”, ikincisi ise “Türkiye’nin Ekonomik Durumunun Tenkidi” adını taşımaktadır.

Raporlarda kötü yönetimin ekonomideki zayıflığın nedeni olduğu, bunların aşılabilmesi için nitelikli ve uzman eleman ihtiyacı dile getirilmiş, ücret ve iyi işleyen bir liyakat sisteminin önemi vurgulanmıştır (Şaylan, 2000:109).

2.1.3.1.6. Leimgruber Raporu

1951 yılında İsviçreli Profesör Leimgruber, hükümetin isteği üzerine örgüt ve personel konularında inceleme yapmış ve raporunu 25 Aralık 1952’de hükümete sunmuştur.

Raporda merkezi ve yerel yönetimler personelinin hukuksal statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlik, personelin sınıflandırılması konularına değinilmiş ve merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir (Kantarcıoğlu, 1977:24).

2.1.3.1.7. Gıyas Akdeniz Raporu

Devlet Memurlarının Ücret Rejiminin Islahı adını taşıyan ve 1952 yılında hazırlanan Rapor’da temel olarak ücret reformu üzerinde durulmuştur.

Yapılacak reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini esas alan, kamu ve özel sektördeki ücretler arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin farklılığını da dikkate alan esnek bir ücret

sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi öngörülmektedir (Şaylan, 2000:110-111).

2.1.3.1.8. Chailloux-Dantel Raporu

"Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" adını taşıyan rapor 1958 yılında TODAİE tarafından yayınlanmış, kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılmasına yoğunlaşmıştır.

Rapor'da personel sisteminin sorunları arasında hizmet içi eğitimin yetersiz olması, memuriyet mesleğinin teminatının giderek zayıflaması, terfi sisteminin işin iyi yapılmasından ziyade kişiye bağlı olması, maaş ve ücretlerin fiyat değişmelerine hızla uyarlanamaması sayılmıştır (Şaylan, 2000:111).

2.1.3.1.9. Baade Raporu

1959 yılında BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) uzmanlarınca tarım ve sulama konularında hazırlanmış olan Rapor'da dolaylı biçimde personel sorunlarına değinilmiştir.

Teknik konularda yetişmiş personel eksikliği, yurtdışında yetiştirilmeleri, mühendis açığı, müşavir firmalardan faydalanılması ve eğitim tamamlayıcı deneyim gibi konular üzerinde durulmuştur (İGB, 1994:35).

2.1.3.1.10. Mook Raporları

OECD Uzmanı Mook'un 1962 yılında hazırladığı raporlardan birincisi "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", ikincisi ise "Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri" adını taşımaktadır.

Hizmet içi eğitimin ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olması, yükselmede kıdem yerine liyakate önem verilmesi, yurtdışında öğrenim göreceklerin bir merkezden yönlendirilmesi, yönetici sınıfın yetiştirilmesi amacıyla yüksek yönetim akademisi kurulması raporlarla getirilen öneriler arasındadır (Şaylan, 2000:112).

2.1.3.1.11. Fisher Raporları

John F. Fisher 1962 yılında "Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program", "Devlet Personel Dairesinde Sınavı Yapılacak Olan Teşkilata Dair Görüşler" ve "Türk Personel Sistemi-Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor" adlarını taşıyan üç rapor hazırlamıştır.

Liyakat ilkesi, liyakat standartlarının geliştirilmesi, personel ihtiyacının belirlenmesi, sınıflandırma ve maaş sisteminin düzeltilmesi raporla getirilen öneriler arasındadır (Şaylan, 2000:113).

2.1.3.1.12. Podol Raporu

1963 tarihinde "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi" başlığıyla hazırladığı raporda Richard PODOL personel sisteminin sadece yönetici sınıfını ele almış ve Türk yöneticilerinin aşırı

merkeziyetçi olduğu, rütbe ve mevkiye önem verdiği, yöneticilik eğitimi almış olanların sayısının az olduğu tespitlerine yer vermiştir (Şaylan, 2000:113).

2.1.3.1.13. Planlı Dönem Öncesi Reformların YKY Işığında Değerlendirilmesi

Cumhuriyetle birlikte idarede reform fikri ağırlığını kaybetmeden yine ön planda bulunmaya devam etmiş, bu çerçevede önemli çabalara girişilmiştir.

Hemen hemen istisnasız bütün Cumhuriyet hükümetleri kamu yönetimi reformuyla ilgilenmişler, çok çeşitli yerli ve yabancı uzmanlara raporlar hazırlatmışlar fakat bütün bu çalışmalara rağmen kamu yönetiminde reform ihtiyacının ne yönde çözümleneceği belli olmamıştır.

Planlı Kalkınma öncesi dönemde reformların kapsamı, niteliği ve süreci üzerinde fazla kafa yorulmadan çoğunlukla başka ülkelerdeki uygulamalara ya da bir uzman tarafından hazırlanan raporlara göre hareket edilmesi gibi nedenlerle başarısız oldukları söylenebilir. Başarısızlık, raporlarda bir birini tekrarlayan önerilerin dile getirilmiş olmasından da anlaşılmaktadır.

Birincisi, bu dönemde yürütülen reform çalışmalarında kamunun üstlendiği fonksiyonların gereği gibi yerine getirilememesinin en önemli nedeni olarak çalışanların görüldüğü anlaşılmaktadır.

Bu bakış açısında kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş sorunları ikincil önemde sorunlar olarak algılanıp personel sorunlarının çözümüne yoğunlaşılmıştır. Öyle ki bazı çalışmalar münhasıran personel sorununa odaklanırken (Chailloux-Dantel, Gıyas Akdeniz, Mook, Fisher, Podol Raporları gibi) diğerlerinin de önemli bir bölümü (örneğin yedi bölümden oluşan Neumark Raporunun dört bölümü tamamen memur sorunu ve bunların çözümüne ilişkin öneriler hakkındadır) personel sorunlarına ayrılmıştır.

Personel sorunlarının çözümü için getirilen öneriler de genelde birbirini tekrarlar niteliktedir.

Raporlardaki Memurlarla İlgili Önerilere İlişkin Karşılaştırma Tablosu

Rapor Adı / Öneriler	Neumark	Barker	Martin Cush	Thornburg	Leimgruber	G.Akdeniz	Chailloux Dantel	Baade	Mook	Fisher	Podol
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						

Getirilen önerilerin nasıl gerçekleştirileceğine raporların hiçbirinde değinilmemiş olması raporların bir diğer ortak özelliğidir.

Örneğin terfi sisteminin hatalı olduğu ve kıdem yerine liyakatin esas alınması gerektiği hemen tüm raporlarda ifade edilmiş olmasına rağmen liyakatli personelin neye göre belirleneceği açıklanmamıştır. Burada YKY ilkelerine doğru bir gelişme söz konusuysa da bunun performansa dayalı değerlendirme sisteminin oldukça uzağında kaldığı açıktır.

Barker Raporu'ndaki, yönetimin aşırı merkeziyetçi zihniyetle çalışması sonucunda yetkilerin üst kademelerde toplandığı bu nedenle yetki genişliğine önem verilmesi önerisi ya da Neumark Raporu'ndaki örgütlenme sorunlarıyla ilgili önerilerin de YKY açısından olumlu değerlendirmeler olarak kabulü mümkündür.

Martin ve Cush Raporu'nda da mali yapıda şeffaflık ve açıklığın sağlanması, yöneticilerin rutin işlerden kurtarılarak planlanmaya yoğunlaşmaları ya da Mook Raporu'nda yönetici sınıfın yetiştirilmesi amacıyla yüksek yönetim akademisinin kurulması önerilerinin getirilmiş olması da Türk kamu yönetiminde YKY'deki kamuda profesyonel yönetimin gerçekleştirilmesine altyapı olacak yaklaşımlar olarak değerlendirilebilir.

Benzer şekilde raporların bir kısmında mevzuat ve denetim sistemindeki yanlışlıklar dile getirilmiştir. Reform çalışmalarının halka anlatılabilmesi için Başbakanlığa bağlı bir enformasyon biriminin kurulması gibi öneri ve tespitlerin yapılması bile mevcut yapıyı sorgulayıcı bir yaklaşım içermeleri ve yönetime katılımın ilk nüvelerini oluşturmaları bakımından başlı başına Türk kamu yönetiminde YKY yönünde bir değişim için olumlu adımlar olarak sayılmalıdır.

Bu sınırlı sayıdaki olumlu örneğe rağmen raporlarda yer alan pek çok öneri YKY ilkeleri ile taban tabana zıttır ve bunun da ötesinde günümüz Türk kamu yönetiminde YKY doğrultusunda değişikliklerin yapılmasını olumsuz etkileyecek bir miras oluşturmuştur.

Örneğin, yetersiz ücret nedeniyle kamuya nitelikli işgücünün çekilemediği, çalışanlarsa düşük ücret nedeniyle düşük performansla çalıştıkları dolayısıyla kamuda ücret rejiminin düzeltilmesi önerisi YKY'deki performansa dayalı ücret rejimi ilkesine ters bir uygulamadır.

Yine Chailloux-Dantel Raporu'nda dile getirilen "memuriyet mesleğinin teminatının giderek zayıfladığı ve bunun için önlem alınması" önerisini de YKY ilkelerinin aksi bir uygulama olduğu açıktır.

Aynı şekilde Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ortaya çıkan parti-idare bütünleşmesi sonucu bürokrasinin siyasal bir nitelik kazanması ve siyasi iktidarların bürokrasiyi kontrol altına almak amacıyla kendi yandaşlarını bürokrasi kademelerine yerleştirmeleriyle yönetim-siyaset ilişkilerinin yoğunlaşmış olması da YKY'nin öngördüğü ve arzu ettiği nitelikte bir yönetim-siyaset işbirliği değildir.

Sonuç olarak bu dönemde yapılan reform çalışmaları önceki dönemin devamı niteliğinde öneriler getirmekten öteye geçemeyen ve ıslahat niteliği ağır basan çalışmalardır. Kamunun neyi ne için yaptığı sorgulanmadan, mevcut düzen ideal kabul edilerek, bu düzenin işleyişini engelleyen unsurların düzeltilmesine yönelik tedbirler alınması (genelde personel sorunlarına yoğunlaşılmasında olduğu gibi) şeklinde gerçekleşmiştir.

Zaten Güler (1996:33) de 1945 sonrası kamu yönetimi reformları kapsamında hazırlanan proje ve raporların, yolu açan keşif raporları ya da misyoner araçları olarak tanımlanması gerektiğini, bu açıdan araştırmaların başarısının öngördükleri değişikliklerin yaşama geçip geçmediğinden çok, bu nitelik ve işlev bakımından sorgulanmalarının doğru olacağını ifade etmektedir.

2.1.3.2. Planlı Dönemdeki Başlıca Reform Çalışmaları

Osmanlı'da bir zamanlar Enderun'un gördüğü işlevleri yerine getirmek üzere 1839 yılında "Mülkiye Mektebi" adıyla İstanbul'da açılan ve daha sonraki isim değişiklikleriyle günümüze kadar gelen Siyasal Bilgiler Fakültesi (SBF), 1953 yılında kamu yönetimi alanında araştırmalar yapmak ve kamu yöneticilerini eğitmek üzere kurulmuş olan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve 1960'ta kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile daha sonra ismi Devlet Personel Başkanlığı (DPB)'na dönüştürülen

Devlet Personel Dairesi planlı dönemde kamu yönetimi alanındaki çalışmalarda önemli rol oynamışlardır (Eryılmaz, 2003: 21).

Planlı dönem öncesinde neredeyse tüm araştırma raporlarında yer alan merkezi bir personel dairesinin kurulması önerisi Milli Birlik Komitesi (MBK) tarafından Maliye Bakanlığına hazırlattırılan "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısının" 160 sayılı Yasa olarak 13 Aralık 1960'da yasalaşmasıyla gerçekleştirilmiştir.

O tarihe kadar hazırlanan araştırma raporlarının tümünde ifade edilmiş olan personelin sınıflandırılması, ünvanlarının standartlaştırılması, hizmete alınma, yükseltilme, yetiştirilme ve çalışma ilkelerinin saptanması, kayıtlarının tutulması, aylık rejiminin düzenlenmesi konularındaki çalışmaların yanı sıra kamu personeli ile ilgili konularda mevzuat hazırlanması hususu da kuruluş kanununda görev olarak DPB'ye verilmiştir (Şaylan, 2000:119).

DPT'nin kurulmasıyla başlayan planlı dönem reform çalışmalarının yoğunlaştığı bir dönemin de başlangıcını simgelemektedir. Devletin idari reforma yaklaşımı beş yıllık kalkınma planlarında ortaya konulmuş, bu dönemdeki reform çalışmaları kalkınma planlarının toplumsal ve yönetsel öngörüleri doğrultusunda yapılmıştır (Karaer, 1998:52).

Planlı dönemdeki ilk yönetsel reform girişimi 27 Mayıs'ı izleyen günlerde MBK tarafından SBF öğretim üyelerine yönetim mekanizmasının bilimsel yöntemlerle incelenmesi ve tavsiye raporu hazırlanması teklifi olmuş ancak zamanın azlığı ve deneyimli eleman eksikliği gibi nedenlerle teklif reddedilmiştir.

Bu dönemdeki bir diğer girişim DPT ile TODAİE arasındaki temaslarla başlamış ve daha sonra Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırması (MEHTAP) Yönetim Kurulunca yürütülen çalışmalar sırasında da yararlanılmış olan (Sürgit, 1972: 83; Şaylan, 2000:115), Türkiye'de girişilecek bir yönetim reformunun hangi aşamalardan oluşacağı ve nasıl bir mekanizma kurularak başarılabileceğine ilişkin olarak hazırlanan 1961 tarihli "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" adlı çalışmadır.

Girişilecek bir reformun kapsamı, amacı ve mekanizmasını belirleyen bu Rapor tamamlandıktan sonra MBK'ne sunulmuş ancak Rapor'a

dayanılarak hazırlanan düzenlemelerin yasalaşmamış olması nedeniyle girişim sonuçsuz kalmıştır (Karaer, 1998:49).

Bu çerçevede yapılan çalışmalara biraz daha yakından bakılması yararlı olacaktır.

2.1.3.2.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

"İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" adlı rapordaki önerilerin yasalaşmamış olması nedeniyle sonuçsuz kalmasını takiben DPT ile TODAİE arasındaki görüşmelerde yönetimin bütününü kapsayacak ve yönetsel reformun gelişme yönleri ile ilkelerini tespite dayanak teşkil edecek MEHTAP Projesinin yapılması kararlaştırılmıştır (Sürgit, 1972:85; Azrak, 2004:224).

MEHTAP Projesi; hazırlanan proje önerisinin Bakanlar Kurulunda değerlendirilmesinin ardından genel yönetimin merkez örgütünün Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Güvenlik Birimleri, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri hariç olmak üzere incelenmesine, aksayan yönler ile ilgili öneriler getirilmesine karar verilmiştir. Araştırma, üyeleri Başbakanca seçilecek Proje İdare Kurulu tarafından yürütülecek ayrıca Devlet Personel Dairesi'ne de en kısa sürede devlet personel rejimi hakkında bir rapor hazırlattırılacaktır.

Projenin uygulanmasına 1962 Nisan ayında başlanmıştır (Sürgit, 1972:85).

24 Nisan 1963 tarihinde proje raporunun Başbakanlığa sunulması ile tamamlanan MEHTAP Projesinin temel amaçlarından birincisi; merkezi hükümetin örgütlenme yapısını ortaya koymak, ikincisi ise; bu yapının hizmetlerin etkin olarak yürütülmesine imkan verip vermediğini incelemekti (Şaylan, 2000:115).

Araştırma, yukarıda sayılan kurumları kapsam dışı bırakmanın yanı sıra kapsam dahilindekilerin de iç yapılarına girmemiş, kurumlar arası görev dağılımı ve ikilemleri ile eksik görülen hizmetler üzerine yoğunlaşmıştır.

Yedi bölümden oluşan Raporun Görevlerdeki Eksiklikler ve Eksikliğin Nedenleri başlıklı bölümünde; merkezi yönetimce yürütülmesi gereken bazı görevlerin hiç yapılmadığı, bazılarında ise yeterli örgütlenmeye gidilmediğinden eksiklikler bulunduğu, görevleri yürütmek üzere kurulan örgütlerin bazısının işlevlerini yitirdikleri, sunulan hizmetlerin niteliğinin bölgelere göre değiştiği biçiminde tespitler yapılmıştır.

Tespit edilen bu olumsuzlukların nedenleri olarak da mali kaynak ve personel yetersizliği, örgütlenme bozuklukları, yön gösterme ve denetim eksikliği, kırtasiyecilik ve yanlış yapılandırılmış merkeziyetçilik gösterilmiş, yönetimi geliştirme faaliyetlerinin aslında her kurumun kendi sorumluluğu olduğu belirtilerek her kurumda “Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi”nin gözetiminde “Yönetimi Geliştirme Komiteleri”nin kurulması önerilmiştir (Sürgit, 1972:89; Akın, 1998:96).

Raporun Yapılacak Diğer Araştırmalar başlıklı bölümünde ise MEHTAP Projesinde sadece merkez örgütünün kuruluş ve görevlerinin incelendiği oysa Türk kamu yönetiminin başlıca sorunlarının “personel rejimi”, “örgütlenme” ve “yönetsel işlem ve süreçlerin düzenlenmesi” olduğu ifade edilmiştir.

Bu çerçevede her bir sorun alanıyla ilgili ayrıntıya da inilmiş ve:

Personel rejiminden kaynaklanan sorunların; hizmetlerin sınıflandırılması, derecelendirilmesi, organizasyonu, ücret ve diğer hususların düzenlenmesi, her kurum için personel gereksiniminin belirlenmesi konularını kapsadığı,

Örgütlenme sorunlarının; yönetimin merkez örgütünün ve iktisadi devlet teşekküllerinin, yerel yönetimlerin ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerinin, kurumların iç örgütlenmelerinin, işlem ve süreçlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi konularını kapsadığı,

Yönetsel işlem ve süreçlerden kaynaklanan sorunlarınsa; yönetsel işlem ve süreçlerin bütününü kapsadığı,

ifade edilerek her üç alanın da sistematik bir şekilde incelenmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir (Sürgit, 1972:89).

Rapor, kamu yönetimi reformunun başarısını her türlü toplumsal ve siyasal bağlantıdan arınmış ve ayrıca yönetimi iyileştirmenin bilincinde olduğunu varsaydığı üst yöneticilere bağlamış ancak gerçekte üst yöneticilerin çoğunun bunu sağlayacak ciddi bir eğitime sahip olmadıkları gerçeği ilerleyen yıllarda böyle bir varsayımdan hareket edilemeyeceğini göstermiştir (Şaylan, 2000:115).

MEHTAP Raporunda öngörülen merkezi bir idareyi geliştirme birimi kurulması yerine idarede yeniden düzenleme işlerini izlemekle DPT görevlendirilmiş ve 1964 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile DPT bünyesinde "İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuştur. Komisyon MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmalar yapmak, teşkilatlanma, idari usuller ve personel konularında yapılması gerekli düzenlemeleri belirlemekle görevlendirilmiştir.

Komisyon öncelikle bu konudaki temel ilkeleri tespit etmeye çalışmış ardından gerçekleştirdiği çalışmalar sonucunda hazırladığı

1) "İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler",

2) "Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Genel İlkeler" ve

3) "Bakanlar Kuruluna Ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi" başlıklarını taşıyan raporları ve merkezi idare ile ilgili bazı tasarıları inceleme sonuçları ile birlikte 08 Kasım 1966 tarihinde (Aktan, 1989:160); Komisyonca ODTÜ öğretim üyesi Arif Payaslıoğlu'na hazırlattırılan "Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme" adlı raporu ise 1965 yılında Başbakanlığa sunduktan sonra dağılmış ancak bu raporlar da uygulanma şansı bulamamıştır (Tortop vd., 1999:199).

Komisyon Raporunda, üst düzeyde çalışan Başbakan ve Bakanlar başta olmak üzere diğer yetkililerin rutin işlere boğulmamaları için alt kademelere aktarılabilecek yetkilerle ilgili önerilerin kapsama alınmış olmasının yanı sıra (Karaer, 1987:30) kamu hizmetlerinin bakanlıklar ve kamu kurumları arasında yeniden dağıtılışı ile bunların iç örgütlenmeleri, yine

kamu hizmetlerinin devlet il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında dağılışı, genel idarenin ülke düzeyinde örgütlenmesi konularında da öneriler getirilmiştir.

Raporda, getirilen önerilerin sadece dar kapsamda bir takım mevzuat düzenlemeleri ile sınırlı olmayıp olabildiğince kamu yönetimi, ekonomi ve sosyal bilimler alanlarındaki yeni gelişmeleri de göz önünde bulunduran realist öneriler olmasına dikkat edildiği belirtilmiştir (Sürgit, 1972:103). Bu, ne kadar yapılabilmiş olduğu ile ilgili tartışma bir yana, dünyada kamu yönetimi alanında meydana gelen gelişmelerin farkında olunduğuna ve bunlardan olabildiğince yararlanmaya gayret edildiğine işaret etmesi bakımından önemlidir.

2.1.3.2.2. İdari Reform Danışma Kurulu

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP)'nda reform çalışmalarında koordinasyonu sağlamak üzere kurulacağı belirtilen "İdari Reform Danışma Kurulu" ancak 18 Haziran 1971 tarihinde Erim Hükümeti döneminde kurularak çalışmalara başlayabilmiştir. Alınan bir Bakanlar Kurulu kararıyla "kamunun yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptama" konusunda çalışmalar yapmak üzere İdari Reform Danışma Kurulu oluşturulmuştur.

Danışma Kurulu yeni bir araştırma yapmamış (Tortop vd., 1999:200), daha önceden hazırlanmış olan raporların bir değerlendirmesini yaparak ve büyük ölçüde MEHTAP'ın önerileri yineleyerek (Şaylan, 2000:116), vardığı sonuçları hükümete sunmuş, ancak bu Rapor'daki öneriler de uygulamaya konulamamış ve öncekilerle aynı kaderi paylaşarak unutulmuştur (Emre, 1991: 243).

İdari Reform Danışma Kurulu'nun kamu yönetimi reformunda izlenecek yönteme ilişkin tespitlerinden bazıları şunlardır:

- Yönetsel reformun amacı; kuruluşların amaçlarında, görevlerinde, iş ve görevlerin bölüşümünde, örgütsel yapısında, personel sisteminde, kaynaklarının kullanılış biçimlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemi gibi konulardaki aksaklıkların, bozuklukların ve eksikliklerin giderilmesi için gerekli değişiklikleri yapmak, kamu kuruluşlarını hızlı, kaliteli ve tasarruf sağlayıcı biçimde çalışacak bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde çalıştırmaktır.
- Kamu yönetiminde reform önemli bir merkezi hükümet görevidir.
- Her kuruluşun kendi kendini geliştirmeyi temel görevlerinden biri olarak benimsenmesi sağlanmalıdır.
- Kuruluşlarca yürütülecek reform çalışmalarında bütünlüğün sağlanması için merkezi düzeyde bir planlama ve yol gösterme sağlanmalıdır.
- Reform çalışmalarında saptanan hususların hızla uygulamaya geçirilmesi sağlanmalıdır.
- Reform çalışmalarının başarısı yöneticilerin ve onlarla birlikte çalışacak uzmanların kalitesine bağlıdır. Bu nedenle belirli görevlere atanmada eğitim yanında yöneticilik eğitiminde de başarılı olma şartını arayan bir sistemin kurulması için mevzuatta gerekli değişiklikler yapılmalıdır (Sürgit, 1972:152).

12 Eylül 1980'de ordunun yönetime el koymasından sonra Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği bünyesinde oluşturulan komisyon tarafından "Kamu Personeli Problemleri Yöneylem Araştırması" gerçekleştirilmiş ve araştırma sonunda

1) "Genel İstihdam"
2) "Personel Rejimi" ve
3) "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi"

başlıklı üç ayrı rapor hazırlanmıştır. Sonuncu rapor aslında yukarıda bahsedilen 1971 yılında oluşturulmuş İdari Reform Danışma Kurulu'nun daha

önce yapılmış araştırma raporlarını inceleyerek hazırladığı raporunun aynısıdır.

Başlangıç kısmında Türk kamu yönetiminde "önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmeye çalışmak yerine, kurulu düzenin sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle sürdürmek eğiliminde olunduğu" ileri sürülen Rapor'da reform çalışmasını gerektiren sorunlar özetle şu şekilde sıralanmıştır (Emre, 1991: 244-245):

- Türk Kamu yönetiminin en çok aksayan yönü kaynakları etkin kullanmak suretiyle, hizmetleri hızlı, ekonomik ve kaliteli sunmak yerine, çoğu zaman değişen koşullara cevap vermekten uzak hale gelmiş mevzuatın, amaç ve ruhunu göz önünde tutmaksızın, uygulamaya ve bu yolla kurulu düzenin sürdürülmeye çalışılmasıdır.

Bugünün ihtiyaç ve koşullarına uymayan, eskimiş ve daha çok gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın katı ve gereksiz ayrıntılara inen kuralları, kamu yönetiminin gelişmelere uymasını güçleştirmekte, hareket serbestisini sınırlamakta, hizmetin yürütülmesine yardımcı olmak yerine engel olmaktadır.

Bu düzende, yetersiz hale gelmiş kurallara uyma, çoğu zaman iş görmeye üstün tutulmakta ve yeterli görülmektedir. Biçimsel yöntemlere uyulmaması durumunda ağır yaptırımlar söz konusu iken iş yapmama, hizmeti gereği gibi yerine getirmeme müeyyidesiz kalmaktadır.

Bunların sonucu olarak, yöneticilerde ve personelde, iş görme yerine biçimsel yöntemlere uymak suretiyle içinde bulunulan düzeni sürdürme; inisiyatif kullanarak girişimlerde bulunmak yerine pasif kalma yaygın düşünce ve davranış haline gelmiştir.

- Kamu görevlilerinin kuruluşlar arasında rasyonel biçimde dağıtılmaması, kuruluşların örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri amaçlara uygun olmaması ve değişen koşullara uyacak esnekliğe sahip bulunmaması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık bir biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması Türk Kamu yönetiminde görevlerin gereği gibi yerine getirilmesini engelleyen nedenlerin başında gelmektedir.

Öte yandan iyi düzenlenmemiş merkezden yönetim anlayışı, birçok hizmetin merkezde yapılmasını ve birçok temel kararın üst düzeylerde alınmasını gerektirmekte, bu durum zaman kaybına, tıkanıklara, yerel koşulların dikkate alınmamasına, kontrolün güçleşmesine, kırtasiyeciliğe ve hizmetlerde gecikme ve aksamalara neden olmaktadır.

- İdari usullerin iyi düzenlenmemiş olması, değiştirilmesi güç kalıplar içinde dondurulmak suretiyle esneklikten yoksun bırakılması, bu usullerin düzenlenmesinde hizmetten yararlananların taleplerinin yeterince dikkate alınmaması, hizmetin süratli ve etkin biçimde yerine getirilmesini önemli ölçüde engelleyen yoğun bir kırtasiyeciliğin doğmasına neden olmuştur. Bu durum, vatandaş-devlet ilişkilerini olumsuz biçimde etkilemektedir.

- Halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz oluşu, Türk kamu yönetimini aslında çok güçlü bir yönetimi geliştirme aracından yoksun bırakmış bulunmaktadır.

- Türk kamu yönetiminde, yönetimin geliştirilmesi ve desteklenmesi yönünden yöneticilerin en önemli yardımcılarını bütçe, istatistik, organizasyon ve metot, personel ve eğitim birimleri gibi danışma hizmetlerine gereken önemin verilmemiş olması, kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin izlenmesini, öğretilmesini ve uygulanmasını güçleştirmekte, modern bir yönetim düzeni kurulmasını engellemektedir.

- Bir yandan yukarıda bir kısmına değinilen faktörlerin sonucu olarak, Türk kamu yönetimi modern bir yapıya ve etkin bir işleyiş düzenine kavuşturulamamış, öte yandan siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, bir ölçüde yönetime güveni sarsan birtakım manevi ve ahlaki zaafların da yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur.

Partizanlık, adam kayırma, rüşvet, çalışma disiplinin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiili ayrıcalıklar gibi hususlar yönetime gölge düşürmektedir.

Sıralanan sorunlara bakıldığında Rapor'da sanki Türk kamu yönetiminin 1970'li yıllardaki değil de bugünkü sorunlarından bahsediliyormuş izlenimi edinilmektedir.

2.1.3.2.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

1988 yılında DPT tarafından, o güne kadar yapılmış reform çalışmalarının uygulamaya ne kadar yansıdığının değerlendirilmesine ilişkin bir araştırmanın yapılmasının TODAİE'den istenmesi üzerine 1988-1992 yılları arasında KAYA Projesi hazırlanmıştır. Proje kapsamında daha önceki çalışmalarda yapılanlar incelenmiş ve mevcut durumda ortaya çıkan sorunlar yeniden tespit edilerek öneriler getirilmiştir (Tortop vd., 1999: 204; Şaylan, 2000:117; Azrak, 2004:225).

KAYA Raporu'nda projenin amacı özetle şu şekilde sıralanmıştır (KAYA, 1991:3):

- Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak,
- Kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak,
- Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek.

Bu çerçevede yapısal bir yaklaşımla bir yandan kurumlar ele alınırken (Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Devlet Bakanlıkları, Bakanlıklar gibi) diğer yandan işlevsel yaklaşımla kurumların planlama, denetim, koordinasyon gibi işlevler incelenmiştir (Tan, 1993:37).

Proje kapsamında;

- Merkezi Yönetim,
- Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları,
- Mali Ekonomik Kuruluşlar,
- Avrupa Topluluklarına Yönetsel Uyum,
-Yerel Yönetimler,
- Personel Rejimi ve,
- Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi

adlarında 7 araştırma grubu oluşturulmuştur.

Araştırma sırasında uyulacak ilkeler de belirlenmiş ve bunlar özetle şu şekilde sıralanmıştır (KAYA, 1991:6-7):

- Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.

- Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetimlere aktarılmalıdır.

- Merkezi yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli, eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.

- Kamu yönetiminde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemesini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.

- Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir geliştirme yaklaşımı temel olmalıdır.

- Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır.

Araştırmada örgütsel yapı, mali yapı, personel sistemi, yerel yönetimler, haberleşme ve halkla ilişkiler konularında kapsamlı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda kamu yönetimi sisteminin aksayan yönleri arasında şunlar gösterilmiştir (Yayman, 2008:275, 276):

- Hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara duyarlı olmaması,
- Kamu yönetimi sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işleyiş düzenlerindeki süreç boyutunda beliren iç değişmeler,
- Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılamaması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar,
- Yönetim-halk ilişkilerindeki değişmeler,
- Yönetim ile sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen arasındaki uyumsuzluklar,
- Devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişmeler.

KAYA Raporunda yapılan tespitler önceki çalışmalardakinden farklı olmamıştır. Bu bir yönüyle KAYA'nın sorunları doğru teşhis ettiğini ortaya koyarken diğer yönüyle daha önce tespit edilmiş sorunların çözülemediğini ve çok fazla değişmeden varlığını devam ettirdiğini göstermektedir (Aykaç vd., 2003:168).

Raporda Bakanlar Kurulu ve Başbakanlıkla ilgili de tespitler yapılmıştır. Bu tespitler şu şekilde özetlenebilir:

- Bakanlar Kurulunun alt düzeyde alınabilecek kararları almak zorunda bırakılmasının iş yükünü arttırdığı,
- Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği kurularak Hükümetin ortak sorumluluğunu gerektiren ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin işler dışındakilerin daha alt düzeylerde sonuçlandırılmasının gerektiği,
- Başbakanlığın büyük bir hizmet bakanlığına dönüştüğü, bunun çözümü için Başbakanlığın Anayasa ve yasalarla Başbakana

verilen görevlerin ifasıyla sınırlı bir boyuta indirgenmesinin sağlanması ve,

- Devlet bakanlarının görevlerinin Hükümet-TBMM ilişkilerinde Başbakana yardım, hükümet içi eşgüdüm ve Bakanlar Kurulu üyelerine yardımla sınırlandırılması.

Araştırma, planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler ve enformasyon gibi kamu yönetiminin bütününe yönelik işlevlerin değerlendirildiği Ortak Görevler başlığı altında ise:

- Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu yerine bakanlar düzeyinde Bilimsel Araştırma Yüksek Kurulu ile ilgili tüm kamu ve özel kurum temsilcileri ve bilim adamlarından oluşacak Bilimsel Araştırma Danışma Kurulunun kurulması, bu çerçevede TÜBİTAK'ın sosyal bilimler ve sağlık bilimleri enstitülerini de içerecek şekilde yeniden yapılandırılması,
- Planlamanın mekansal boyutuna önem verilmemesi ve planlama sürecinin yukarıdan aşağıya tek yanlı olması nedenleriyle kurumlardaki Araştırma Planlama Koordinasyon birimlerinin işlevsel olamadıkları, bu nedenle DPT'nin bu sorunların aşılmasını sağlayacak biçimde yeniden yapılandırılması
- Kamuda eşgüdüm için katılımcı karar verme ve yönetim anlayışı sağlayacak düzenlemelerin yapılması,
- Kurumsal eşgüdümü güçleştiren nedenlerin belirlenerek uygun çözümler getirilmesi ve eşgüdüm için sürekli bir birim kurulmasından kaçınılması,
- Denetleme işlevinin amaç ve planlar ile uygulama karşılaştırılarak aksaklıkların ortaya çıkarılması biçiminde olması gerektiği, bu çerçevede denetim sırasında rehberliğe ağırlık verilmesi,
- Denetimde uzmanlaşmanın sağlanması,
- Yerel yönetimlerin hesap denetimini yapmak üzere Sayıştay benzeri bir kuruluşun kurulması,

- Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev alanı sınırlanırken Devlet Denetleme Kurulunun “kamu denetçisi (ombudsman)” olarak çalışacak şekilde yapılandırılması,
- İnsanı merkez alan bir yönetim anlayışının, örgütsel açıklığın, bilgi edinme hakkının ve yönetimde yansızlığın gereği vurgulanarak merkezi düzeyde bir Enformasyon Daire Başkanlığı ile bakanlık ve kurum sözcülüğü sisteminin kurulması,
- Enformasyon hizmetlerinde hizmet standartlarının belirlenmesi önerileri getirilmiştir.

Raporda merkezi yönetimin ilgi alanına giren ana hizmet grupları başlığı altında merkezi yönetim tarafından yürütülmesi gereken hizmet alanları da sıralanmış ve bu hizmet grupları ekonomi ve maliye, sanayi, enerji ve madencilik, tarım eğitim, kültür, sağlık, çevre ve doğa koruma, turizm, bayındırlık ve iskan, ulaştırma, çalışma yaşamı, sosyal güvenlik, din işleri ve vakıf işleriyle sınırlandırılmıştır.

Kamu yönetiminde ekonomik kararların alınması konusunda Başbakanlığın, anayasal konum ve işleviyle bağdaşmayacak derecede önem kazandığı ve ekonomik konularda kararların alınmasında çok sayıda kurumun yetkili olması nedeniyle dağınık bir yapının oluştuğu ve bu durumun giderilmesi için önlemler alınması gerektiği belirtilmiş, bu kapsamda bazı bakanlıkların bölünmesi ve bazı yeni bakanlıkların kurulması önerilmiştir.

Raporun Avrupa Topluluklarına Yönetsel Uyum başlığı altında çalışmaların merkezi düzeyde eşgüdüm içinde yürütülebilmesi için bu işle sorumlu bir birim kurulması gündeme getirilmiştir.

Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları başlığı altında:

- Varolan taşra örgütlenmesinin korunması ancak bucakların kaldırılması,
- Bölge örgütlenmesine zorunlu olmadıkça gidilmemesi, bölge kuruluşlarının olabildiğince aynı illeri kapsamasına ve aynı merkezde kurulmalarına dikkat edilmesi,

- Planlama ve eşgüdüm işlevlerinin bölge ölçeğinde yürütülmesi için “eşgüdümcü valilik” sisteminin ve eşgüdümcü valinin başkanlığında bir Planlama ve Eşgüdüm Kurulu kurulması
- Yurtdışı kuruluşların büyükelçilere bağlı olarak çalışması ve buralarda görevlendirilecek personelde özel niteliklerin aranması gerektiği ifade edilmiştir.

Yerel yönetimler konusunda ise yerel demokrasinin güçlendirilmesinin önemi vurgulanmış ve yerel yönetimlerin;

- Yerel toplulukça denetlenen,
- Katılımın sağlandığı,
- Saydam,
- Kaynaklar bakımından kendine yeten,
- Kararlarını organlarında belirleyip kendi birimleri aracılığı ile uygulayan,
- Merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan,
- Genel yönetim ile yönetimin bütünlüğü ve planlama disiplini ilkesi içerisinde bütünleşmiş olma

özelliklere sahip olması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu çerçevede yerel yönetimlerin personel ve kaynak bakımından güçlendirilmesi, merkezi yönetimce görülen bazı hizmetlerin yerel yönetimlere aktarılması, ilçe özel idarelerinin kurulması önerileri getirilmiştir.

Personel Sorunları başlığı altında sorunların daha ilk işe almayla başladığı, bu sorunların nitelikli personelin hizmete alınmasını ve hizmette tutulmasını güçleştirdiği belirtilerek bunlara ilişkin çeşitli çözüm önerileri sıralanmıştır.

Son olarak Yönetsel Yöntem ve İşlemler başlığı altında gerçekleştirilen reform çalışmalarından istenen sonucun alınamadığı, KAYA’nın bu konuda örgütlerin amaçları, yapısı, personeli, uygulanan yöntemler, işlemler, donanım ve yerleşme bakımlarından bütüncül bir yaklaşımı benimsediği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda yönetimi geliştirme birimlerinin kurulması önerilmiş, kamu kurumlarının ortak sorunlarına yönelik olarak da personelin görev, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesi, yetki aktarımına önem verilmesi, halkla ilişkilerin geliştirilmesi, beyanın esas olması, hizmet binalarının yeterli olması, yerleşme etüdlerinin yapılması ve formların basitleştirilip standartlaştırılması tavsiye edilmiştir.

Türk kamu yönetim sistemini geliştirmek üzere yapılmış çalışmaları ve uygulama durumlarını dikkate alarak yapılması gerekli düzenlemeleri belirlemeyi amaçladığı, çalışmalarında bütüncül bir yaklaşımın benimsendiği belirtilen (Ergun, 1991:17-22) KAYA Raporu'na çeşitli eleştiriler de yöneltilmiştir.

İlk olarak Rapor'da reforma neden ihtiyaç duyulduğunun sorgulanmadığı bu nedenle amacın muğlak kaldığı ifade edilmiştir.

İkincisi, 1980'li yıllar, 1945-1980 arası döneminde dünyada varolan işbölümü düzeninin kapandığı ve bu alanda köklü bir değişimin yaşandığı yıllar olmasına rağmen Araştırma'da uluslar arası sistemin ve uluslar arası işbölümünün yapısının sorgulanmadığı, yeni dünya düzeninde Türkiye'nin değişen konumunun analiz edilmediği, konu hakkında Proje Yönetimi'nin görüşünün ortaya konulmadığı belirtilmiştir.

Bu eleştiriye göre ortaya çıkan yeni dünya düzeni ülkelerin yalnızca uluslar arası konumlarını etkilememiş küreselleşme süreci ile birlikte devletin anlamı, yapısı ve işlevleri üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. Dolayısıyla 1980'lerin sonunda gerçekleştirilen böyle bir projenin yeni dünya düzeninin gerekleri ve bunlar karşısında benimsenecek devlet anlayışı üzerine bir değerlendirme yapmadan reformcu olma şansının olamayacağı dile getirilmiştir.

Üçüncü eleştiri, Proje'nin, kendinden öncekiler gibi, devletin değişen işlevlerini sorgu dışı bıraktığı, devletin ekonomik ve toplumsal yapı içindeki yeri nedir ve ne olmalıdır sorunu ile ilgilenmediğidir. Siyaset düzlemine ait sayılan bu soruna karşı takınılan bu tavrın önceki projeler açısından bir dereceye kadar hoş görülebilecek iken, KAYA Projesi açısından vahim bir durum olduğu zira bu ilgisizliğin dünyada ve ülkemizde devletin küçültülmesi,

özelleştirme, ulus devletin sona ermesi, kalkınmada ulus-aşırı stratejiler gibi konuların tartışıldığı bir dönemde sergilendiği ifade edilmiştir.

Dördüncüsü, KAYA Projesi, hazırlandığı 1980'li yılların, geleneksel bürokratik örgütlenme modelinin tarihe mal olma yolunda hızla ilerlediği bir dönem olmasına rağmen, daha önce yürütülen reform projelerinde olduğu gibi hızlı, etkili, verimli çalışacak bir idari yapıyı meydana getirmek üzere geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandığı belirtilmiştir. Bu şekilde KAYA Projesi'nin, bu yöndeki değişimi görmezden gelerek kamu yönetiminin alternatif örgütlenme biçimlerine yöneltilmesi misyonunu yüklenmekten kaçınmış olduğu da dile getirilmiştir (Güler, 1996:40).

2.1.3.2.4. Planlı Dönemde Hazırlanan Başlıca Araştırma Raporlarındaki Reform Önerilerinin YKY Işığında Değerlendirilmesi

Planlı kalkınma döneminde hazırlanan araştırma raporlarında kamuda reform yapılmasının nedenleri olarak şunlar sıralanmıştır:

- Kamu yönetimi kapsamındaki bir kısım görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirilmektedir.
- Temel nitelikli bazı görevlerin yürütülmesinde hizmette birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir.
- Bazı görevler merkezi yönetim kapsamında bulunmakla birlikte, görevi gerçekleştirecek fonksiyonel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden, mevcut yapı günümüzün ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır.
- Merkezi yönetim görevlerinin büyük bir kısmında gereksiz ve amacı aşan bir büyüklüğe ulaşmıştır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarında; görev, yetki, sorumluluk dengesi iyi kurulamadığından, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlanamamaktadır.
- Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenler göz ardı edilmesi, pek çok kurumda işlevsiz alt hizmet birimlerinin doğmasına neden olmuştur. Bu karmaşa pek çok işin ve görevin ortada kalmasına ve görevlerin etkili, hızlı biçimde yapılmasının engellenmesine neden olmaktadır.
- Merkez-taşra ve yerel yönetimler arasında görevlerin rasyonel dağılımı gerçekleştirilememiştir.
- Genel itibarıyla kamu yönetiminde yoğun ve sürekli olarak bir kaynak problemi yaşanırken ivedilik taşımayan kimi konularda kaynak savurganlığı gözlenmekte; sınırlı kaynaklardan, daha etkili olarak yararlanma yoluna gidilememektedir.

Özetlemek gerekirse her üç raporda da genel başlıklar itibarıyla yapısal/örgütsel sorunlar, personel sorunları, uygulama ve süreç sorunları ve bürokratik kültür kaynaklı sorunlar üzerinde durulmaktadır (Yayman, 2008:278-279).

Bu araştırma raporlarında YKY açısından önemli olan gelişme, önceki çalışmalarda olduğu gibi kamunun iyi işlemeyişinin nedeninin sadece kamu yönetimini oluşturan unsurlardan yalnızca birine bağlanmayıp örgütlenme biçiminin değiştirilmesi, hatta kamunun amaçlarının sorgulanması gerektiği düşüncesinin belirmesidir.

Nitekim MEHTAP'ta merkezi hükümet örgütünce yapılması gereken bazı görevlerin hiç yapılmaması ancak söz konusu görev sınırlarının saptanmasının değişen siyasi-felsefi inançlar nedeniyle çok güç olduğunun belirtilmesi bu açıdan önemlidir. Yoksa raporlarda kamu yönetiminin başlıca sorunları olarak sıralanan tespitler esasında YKY açısından bir neden değil sonuçtur.

İkinci olarak bu raporlarda örgütlenme sorunları olarak nitelendirilen yönetimin merkez örgütünün ve iktisadi devlet teşekküllerinin, yerel

yönetimlerin ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkilerinin, kurumların iç örgütlenmelerinin, işlem ve süreçlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi ya da üst düzeyde kamu görevlilerinin rutin işlere boğulmamaları için alt kademelere aktarılabilecek yetkilerle ilgili önerilerin getirilmesini yerinden yönetime yapılan vurgunun güçlenmiş olması bakımından YKY ilkeleri yönünde bir iyileşme saymak mümkündür.

Üçüncü olarak Türk Kamu yönetiminin en çok aksayan yönü olarak kaynakların etkin kullanılamaması, hizmetlerin hızlı, ekonomik ve kaliteli sunumunun gerçekleştirilememesi, bunların yerine değişen koşullara cevap vermekten uzak hale gelmiş mevzuatın, amaç ve ruhunu göz önünde tutmaksızın, uygulamaya ve bu yolla kurulu düzenin sürdürülmeye çalışılması tespitinin yapılmış olması da YKY'nin kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ve kurallara uymaktan çok sonucun önemli olduğu kabulleri yönünde olumlu gelişmelerdir.

Raporlarda yer alan ve YKY açısından önemli sayılabilecek bir başka önemli nokta da halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz oluşuna ilişkin tespitlerin yapılmış olmasıdır ki bunlar da YKY'nin hizmetten yararlananların taleplerinin dikkate alınması ve yönetime katılma ilkeleri bakımından olumludur.

2.1.3.3. Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

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

Bu başlık altında, Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar açısından önemi nedeniyle, kalkınma planlarının kamu yönetimi reformuna yaklaşımları ile bu çerçevede getirilen öneriler ve yapılanlar değerlendirilecektir.

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

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP)'nın 21 Kasım 1962'de onaylanmasından sonra kamu yönetimi reformu çalışmaları açısından da yeni bir dönem başlamıştır.

Plan, kamu yönetimini, plan hedeflerinin başarılmasındaki en önemli araç olarak nitelendirdikten sonra kamu yönetiminin merkez ve taşra örgütüyle birlikte bu görevi gerçekleştirecek duruma getirilmesinin zorunluluğunu belirtmiş ve idari reformu tüm yönleriyle ele alan, gerekliliğini, niteliğini, amaçlarını, ilkelerini ve nasıl gerçekleştirileceğini etraflı biçimde ortaya koyan ilk temel belge olmuştur.

Plan hedeflerin başarılması açısından kamu yönetimi o kadar önemli görülmüştür ki, 1967 yılı programında, planın toplumsal ve ekonomik hedeflerinin başarılamamış olmasının tek nedeni olarak kamu yönetiminde gerekli reformların yapılamamış olması gösterilebilmiştir (Karaer, 1998:53-54).

Planda kamu yönetimi reformunun belli bir zamanda bitecek bir faaliyet olarak düşünülemeyeceği, bu nedenle yönetimin bütününü kapsayan bir reform hareketinden sonra devamlı ve sistematik bir izleme uygulanacağı ifade edilmiştir. Sonraki çalışmalarda uyulacak temel ilkeler de tespit edilerek kurumların örgütlenmesi, amaç ve hedeflerinin, yetki ve sorumlulukların, personel sisteminin mali yapı ve denetim sisteminin düzenlenmesi gereğine dikkat çekilmiştir.

Birinci Plan döneminde, MEHTAP Projesiyle eş zamanlı olarak Devlet Personel Dairesi tarafından personel rejiminin düzenlenmesi konusunda

çalışmalar yürütülerek 1965 yılında 657 sayılı yasa çıkarılmış ancak uygulanamamıştır (Sürgit, 1972: 91,93).

Buna karşılık Bakanlıklar arası Kurul tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Düzenlenmesi Hakkında Raporlar 1964 ve 1966 yıllarında birbiri ardına tamamlanmış ve Raporlar doğrultusunda bir dizi değişiklik gerçekleştirilebilmiştir (Tortop vd., 1999:199).

Planla sorunların çözümüne yönelik olarak getirilen önerileri ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kurumlarda amaç ve hedeflerin, yetki ve sorumlulukların net olarak tespitinin, hedeflerle uyumlu bir örgüt yapısının kurulmasının ve faaliyetlerin planlı ve koordineli biçimde yürütülmesinin sağlanması,
- Görevlerin, birimleri ve birimler arası ilişkilerin belli esaslara bağlanması,
- İşe alınma, yetiştirme ve değerlendirme konularını kapsayan bir personel politikasının belirlenmesi,
- Kurumların bütçe ve mali denetim sistemlerinin yeni gelişmelere uydurulması,
- Etkili ve yapıcı bir denetim sisteminin kurulması, işlerin kuruluş şemasına ve hedeflere uygun olarak yürütüldüğünün denetlenmesi (İGB, 1994:62).

BBYKP döneminde, biraz da planlı kalkınmanın ilk dönemi olması dolayısıyla, kamu yönetimi reformu konusunda bir ilerleme kaydedilememiş, bununla birlikte kamu yönetimi reformu sırasında uyulacak ilkelerin belirlenmesi, reformda sürekli izlemenin esas olduğu anlayışının yerleşmesi ve kamu yönetimi örgütlenmesinde bir takım iyileştirmelerin başarılabilmiş olması açılarından olumlu gelişmeler de yaşanmıştır.

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

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP)'nda reform mekanizması belirlenmiş, reform çalışmalarının önceki plandaki ilkeler doğrultusunda kurumlarca yürütüleceği, bu faaliyetlerin konunun uzmanları ve hükümet içinden belirlenecek bir Bakandan oluşan komisyon tarafından koordine edileceği ifade edilmiş ancak bu komisyon 1971 yılına kadar oluşturulmamıştır.

Planla sorunların çözümüne yönelik olarak getirilen önerileri ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Reform çalışmalarında önceki dönemde yaşanan aksaklıkların giderilmesi,
- Kamu kurumlarının aşırı büyümesini önlenmek amacıyla fonksiyonel esasa göre örgütlenmeyi, yetki ve sorumlulukların kademeler arasında dengeli dağıtımını mümkün kılacak yasal düzenlemelerin yapılması,
- Mali ve yönetsel denetimin etkinliğinin arttırılması, kaynak israfının önlenmesi ve uygun bir istihdam politikasının belirlenmesi amacıyla değişik hukuki statüde kamu kuruluşu örgütlenmesine gidilmesinin engellenmesi,
- Objektif ve bilimsel esaslara göre belirlenmedikçe bölgesel örgütlenmeye gidilmemesi,
- Yerel yönetimlerin, kalkınma çabalarına ve hizmet sunumuna katkı yapacak şekilde güçlü bir finansal ve örgütsel yapıya kavuşturulması, idari vesayetin kısıtlayıcı ve yerel girişimleri önleyici değil yol gösterici ve ulusal hedeflerle uyumlu olarak kullanılmasının sağlanması.

İBYKP'nda insangücü politikasının uygulanmasında uyulacak ilkeler de belirlenmiştir. Bu ilkeler de özetle şu şekilde sıralanmıştır:

- Kamuda iyi işleyen bir insangücü sisteminin kurulmasını sağlamak için kurumların örgütlenmesini görev, yetki ve fonksiyon esasına göre düzenlemek, bu düzenlemelerde modern işletme araçlarından yararlanmak.
- İnsangücü kalitesinin yükseltilmesi için hizmet içi eğitime önem vermek, üst kademe yöneticiliklere atanacaklarda işi yapabilecek yeteneğe sahip olmasının aranmasını sağlamak, hizmet içi eğitimin yararları konusunda üst kademe yöneticileri bilgilendirmek, kamu yöneticilerini modern yöneticilik tekniklerine göre eğitmek.
- Kamu kuruluşlarının, faaliyetleri hakkında kendilerine geribildirim sağlayacak organizasyon ve metot birimlerini kurmalarını sağlamak.

1963-1971 yılları arasındaki reform çalışmaları daha öncesinde de olduğu gibi merkezi düzeyde bir denetim ve koordinasyondan yoksun olarak çeşitli kurumların birbirinden bağımsız çalışmaları biçiminde yürütülmüştür (Sürgit, 1972: 95-97,113). İBYKP reform konusunda MEHTAP Raporu verilerinden bile yeterince yararlanmamış, bu bakımdan Birinci Planın dahi gerisinde kalmıştır (Aykaç, 1991:94). Ancak reform ve insagücü politikasına ilişkin ilkelerin belirlenmiş olması ve, sonraki yıllarda değişmiş de olsa, bir reform mekanizmasının öngörülmüş olması önemlidir.

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

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP)'nda, reformun bütüncül bir yaklaşımla yapısı, işleyişi, donatımı ve personeli ile tüm kamu kesimini kapsayacağı ifade edilmiş olmasına rağmen reform çabalarına kapsamlı olarak yer verildiği söylenemez.

Bu dönemdeki kalkınma planı ve yıllık programlar ile planın kapsadığı dönemde kurulan hükümetlerin programları arasında da bir paralellik yoktur.

Bunun nedeni kalkınma planını hazırlayan hükümet ile planı uygulayan hükümetlerin birbirinden farklı olmasıdır (Aykaç, 1991:95).

Planla sorunların çözümüne yönelik olarak getirilen önerileri ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kamu yönetiminin görevlerini hızlı, nitelikli, verimli ve tutumlu bir şekilde yapabilmesinin sağlanması.
- Kamu yönetiminin değişen ve gelişen şartlara göre kendini yenileyebilen ve geliştirebilen dinamik bir yapıya kavuşturulması.
- Kamu yönetiminin sanayileşerek kalkınma sürecinde bir yük olmaktan çıkarılıp, kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı durumuna getirilmesi.
- Nitelikli yönetici ve personelin yetiştirilmesi (Aktan, 1989:161).

Bu plan döneminde reformun yapılma amaçları daha rafine hale getirilmiş, reformun amaçları arasında ilk kez kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli ve ekonomik biçimde sunulmasının sağlanması ile nitelikli yönetici yetiştirilmesi de sayılmıştır.

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

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

Planda yönetsel yapının yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi geniş bir biçimde ele alınmış, ilk olarak bir önceki dönemin değerlendirmesi yapılmış ve; "İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan İdarenin

Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler" adlı rapordaki yasal ve yönetsel düzenleme önerilerinden benimsenenlerin ÜBYKP'na ve yıllık programlara yansıtıldığı ifade edilmiştir.

Bu çerçevede planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasının taşıdığı büyük öneme önceki üç planda da değinilmiş olmasına rağmen geçen süre içerisinde yapılan çalışmaların istenilen seviyeye ulaşmadığı, merkezi yönetimin, görevlerin çoğunu kendi bünyesinde topladığından, genişlediği ve etkinliğinin azaldığı dile getirilmiştir.

Yine Planda ülkenin o dönemde içinde bulunduğu ağır ekonomik sorunların ve siyasal yaşamı da etkileyen bunalımların iç ve dış nedenleri olduğu belirtilmiştir. İç nedenler arasında kamu yönetimindeki kopukluk ve aksaklıklar ile kamu yönetiminin ekonomik gereklere ve gelişme gereksinimlerine uygun olarak yapılandırılmamış olmasının gösterilmesi önemlidir (Karaer, 1987:39).

Bunun yanı sıra Plan döneminde yürütülecek reform çalışmalarının amacı; kamu yönetiminin fonksiyonlarının yeniden ele alıp tanımlanması ve bu fonksiyonların idari birimler ve bunların çeşitli kademeleri arasında uyumlu bir biçimde dağıtılmasının sağlanması (Aktan, 1989:162) biçiminde tanımlanmıştır.

Planla kamu yönetimi sorunlarının çözümüne yönelik olarak getirilen önerileri şu şekilde özetlemek mümkündür (Acar ve Sevinç, 2005:29):

- Bakanlar Kurulu çalışmalarının kolaylaştırılması amacıyla bir 'İç Tüzük' hazırlanması ve bu çerçevede bir Bakanlar Kurulu Sekreterliği'nin oluşturulması,
- Nüfus, tapu, gümrük gibi doğrudan halka sunulan hizmetlerde gereksiz yazışmaların kaldırılması,
- Kamu kurumlarının hızlı, verimli ve etkin çalışan birimler durumuna getirilmesi,
- Personel rejiminin yeniden gözden geçirilerek gerekli düzenlemelerin yapılması,

- Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim tekniklerini bilen ve bu bilgileri kullanabilen bir niteliğe kavuşturulmaları için TODAİE'nin bu görevleri yerine getirebilecek biçimde yeniden düzenlenmesi ve merkezi düzeyde gerekli diğer önlemlerin alınması.

Konulan hedefler içerisinde Plan döneminde öncelikle tüm kamu örgütlerinin kendi yasalarına göre çalışır duruma getirilmesi, merkez örgütünün az sayıda ve kritik önemde işleve yoğunlaştırılmasının sağlanması hedefleri konumuz açısından önemlidir (Akalın, 1984:39).

Önerilerin Bakanlar Kurulu'nun çalışmalarının iyileştirilmesi amacıyla yapılacak düzenlemeler gibi somut fakat çok dar bir kapsama indirgenmiş olması kamu yönetiminde kapsamlı bir reform yapılması hedefinden uzaklaşıldığının işaret olarak yorumlanabilir. Bununla birlikte doğrudan halka hizmet sunan birimler olarak nüfus, tapu ve gümrük idareleriyle ilgili düzenlemelerin yapılacağının belirtilmiş olması da somut olmasına rağmen, bunların vatandaşla yoğun ilişkili birimler olmaları nedeniyle, etkileri geniş olacak önerilerdir.

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

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BeBYKP)'nda kamu yönetimi reformu konusunda 10 madde halinde sıralanarak yapılacağı belirtilen çalışmaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kamu örgütleri arasında görevlerin dengeli dağıtılması ve bu kapsamda merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin ele alınarak yerel yönetimlerin fonksiyonlarının arttırılması,

- Personel sisteminin düzenlenmesi,

- Kamu yönetiminin yeniden örgütlendirilerek kamusal ürün ve hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir biçimde sunulmasının sağlanması,

- APK birimlerinin kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmasının sağlanması ve İl Koordinasyon Kurullarının kaynakları rasyonel

kullanmalarını sağlayıcı tedbirlerin alınması (Aykaç, 1991:76; Acar ve Sevinç, 2005:29-30; BeBYKP, 173).

Esasında getirilen öneriler bakımından önceki planlara kıyasla hacimli olmasına rağmen BeBYKP'de kamu yönetimi reformu açısından yeni bir şey getirilmemiş, önceki planlarda yer alan ifadeler hemen hemen tekrar edilmiştir. Bunun da ötesinde APK birimleri ve İl Koordinasyon kurullarıyla ilgili hedefler dışındaki diğer hedefler çok soyut kalmıştır.

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

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (ABYKP)'nda da önceki dönemde yapılan çalışmalar değerlendirilmiş ve bu kapsamda kamu kurumlarının yurtdışı örgütü hakkında yapılan düzenleme ile yurtdışı örgütünün kurulmasına, görevlerine, yetkilerine, yönetimine ve merkezle olan ilişkilerine ilişkin esasların belirlendiği, halka doğrudan sunulan hizmetlerin bazılarında usul ve işlemlerin sadeleştirildiği, işlemlerde beyana dayanan bir sistem geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapıldığı ifade edilmiştir (Acar ve Sevinç, 2005:31).

Planda kamu yönetiminin düzenlenmesi konusunda getirilen önerileri şu şekilde özetlemek mümkündür.

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

Personel politikasına bu planda da genel ifadelerle değinilmiş ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikasının uygulanacağı, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirileceği dile getirilmiştir.

Bu planda getirilmiş yeni bir öneri ise kamu kurumlarının merkez-taşra örgütleri arasında daha etkin bir iletişim kurulacağına, plan ve program uygulamaları açısından kamu kurumlarının birbirleriyle coğrafi açıdan uyumlu duruma getirileceğine ilişkin hedeftir (Acar ve Sevinç, 2005:31).

Reform konusuna bir önceki plandan daha az yer verilmiş olmakla birlikte yapılacağı belirtilen çalışmalar arasında yönetsel süreçlerde beyan sistemin esas alınmasıyla işlemlerin sadeleştirileceğinin de ifade edilmiş olması önemli bir yeniliktir (Aykaç, 1991:96) ancak diğer öneriler önceki planlarda yer alan genel ifadelerdir.

2.1.3.3.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (YBYKP)'nda kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması amacıyla devletin rolünün değişen şartlara göre yeniden tanımlanması ve değerlendirilmesi yapılmakta, kamu yönetiminin örgütsel yapısı, işleyişi ve personel rejimiyle ilgili sorunlar ele alınmakta, örgüt yapısının küçültülerek daha işlevsel hale getirilmesi, vatandaş odaklı yönetim anlayışının yerleştirilmesi, devletin üreten değil düzenleyici ve piyasa mekanizmasının uygulanmasını gözetici bir görev üstlenmesinin gereği vurgulanmaktadır (Özer, 1995:46).

Planda önceki dönemde yapılan çalışmalara ve mevcut duruma ilişkin değerlendirmeler yapılmış, bu çerçevede özetle:

- Kamu yönetiminin değişen koşullara göre örgütlenme ve yenilenmesi,
- Kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilerek örgütsel yapısının küçültülmesi,
- Kamu personel rejiminin düzenlenmesi,
- Halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi,

- Yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi ve vatandaşa doğrudan hizmet sunan birimlerde beyana dayalı uygulamaların geliştirilmesi

yönünde düzenlemelerin yapılması gereksiniminin artarak sürdüğü ifade edildikten sonra Plan dönemi içerisinde kamu yönetimi sorunlarının çözümüne yönelik olarak getirilen öneriler şu şekilde sıralanmıştır:

- Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetlerde ise gözetici, destekleyici, yol gösterici ya da sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi,
- Hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı için ücret adaletinin sağlanması,
- Katılımcılık ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi,
- Devletin rolünün küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak kamu kurumlarının üstlendikleri görevler ile uyumlu örgütsel yapılara kavuşturulması,
- 'Kamu Denetçisi (Ombudsman) Sistemi'nin kurulmasının sağlanması,
- Kamu personel kaynaklarının verimli ve yerinde kullanımını sağlamak üzere insan gücü planlamasının yapılması, norm kadroların hazırlanması ve kamu kesimi insan gücü envanterinin çıkarılması,
- Kamu yönetiminde yönetim teknolojilerinden bilinçli bir biçimde yararlanılmasını sağlayıcı tedbirlere önem verilmesi (Acar ve Sevinç, 2005:31-32).

YBYKP'de, gerek önceki planlarda yapılan çalışmaların değerlendirilmesinde gerekse Plan hedeflerinin sıralanmasında YKY'nin etkilerinin daha da somutlaştığı göz çarpmaktadır. Özellikle devletin işlevlerinin; kural koyucu, düzenleyici ve piyasa mekanizmalarını gözetmek biçiminde tanımlanması; asli görevinin de doğrudan üretim ve dağıtım gibi ekonomik etkinliklerde bulunmak yerine, ekonomik etkinliklerin piyasa

mekanizması kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadığını gözetmek biçiminde tanımlanması bu bakımdan önemlidir.

Yine dünya ekonomisinde yaşanan değişim nedeniyle kaynak tahsisi mekanizmasının artan bir oranda piyasa mekanizmasına bırakılmasının bir sonucu olarak ekonomi yönetiminin yeniden yapılandırılması gereksiniminin gündeme getirilmiş olması YKY alanında dünyada meydana gelen değişimin dikkate alındığını ve izlendiğini göstermektedir.

Bu açıdan bakıldığında Planda, kamu yönetiminin sorunları olarak belirlenen konularda pek bir farklılık olmadığı görülmektedir. Ancak sorunların neden kaynaklandığına ilişkin bakış ve getirilen çözümlerdeki yaklaşım bakımından Plan önceki planlardan farklılaşmaktadır.

2.1.3.3.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (SBYKP)'nda da kamu yönetiminde reform ihtiyacının devam ettiği belirtilerek işe başlanmıştır.

Ardından mevcut durum değerlendirilmiş ve özetle şu tespitlere yer verilmiştir:

- Kamu yönetimindeki örgütlenme, işleyiş ve personel konularına ilişkin aksaklıkların giderilmesi öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır (SBYKP, 190-191).
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenememesi, halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilememesi, görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamaması nedenleriyle kamu kurumlarının örgütsel etkinliğinde zayıflık sürmektedir (Acar ve Sevinç, 2005:32).

Bu değerlendirmelerden sonra Plan döneminde yapılacaklar sayılmış ve bunlar da önceki planlarda olduğu gibi:

- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler ve taşra örgütleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi,

- Yerel yönetimlerin sağlam gelir kaynaklarına kavuşturulması
- Katılımcı ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi,
- Kamu personel rejimindeki aksaklıkların giderilerek kariyer ve liyakat ilkelerinin esas alınması,
- Kamu yönetici ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi,
- Kamuda esnek ve hızlı işleyen bir sistemin oluşturulması,
- İşçi ve diğer kamu görevlisi kavramlarının yeniden tanımlanması,
- APK birimlerinin, bölge teşkilatlarının ve yurtdışı teşkilatlarının yeniden düzenlenmesi,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir biçimde yararlanılmasının sağlanması

hususlarında çalışmalar yapılacağı üzerinde durulmuştur (SBYKP, 190-191).

Bununla birlikte konulan bazı hedefler YKY'nin Türk kamu yönetiminde uygulanabilmesini mümkün kılması bakımından önemlidir. Bunlar; "performansa dayalı denetim, hesap verme ve şeffaflığın güçlendirilmesi" ve "işçi ve diğer kamu görevlisi kavramlarının yeniden tanımlanması" hedefleridir. Her ne kadar bu hedefler bugüne kadar başarılamamışsa da bunun bir gereklilik olarak ortaya konulmuş olması önemlidir.

Plan'da "hizmet sunumu sırasında kamu kuruluşlarının kendi vakıflarına bağış almalarının önlenmesi" gibi kamu yönetimi reformu niteliğinde olmaktan ziyade güncel bir takım sorunları çözmeyi amaçlayan bazı hedeflerin konulmuş ise kamu yönetimi reformuna çok dar anlamda yaklaşıldığına işaret etmektedir.

2.1.3.3.9. 2006 Yılı Programı

SBYKP 2005 yılı sonunda tamamlanmış olmakla birlikte AB'nin yeni mali programlama dönemiyle uyum sağlanması amacıyla Dokuzuncu Plan'ın başlangıç yılı 2007'ye alınmış ve bu nedenle kalkınma planıyla kapsanmayan

bir geçiş yılı niteliğindeki 2006 yılı için, SBYKP sürecinde hazırlanan Uzun Vadeli Strateji ve Orta Vadeli Program esas alınarak yeni bir Program hazırlanmıştır.

Kalkınma Planlarından farklı olarak bu Programda kamu yönetimi reformu konusu "Gelişme Eksenleri" ana başlığı altında "Kamuda İyi Yönetişim" adıyla ele alınmış, mevcut durumun analizine yönelik değerlendirmede; kamuda vatandaş odaklı, etkili, kaliteli ve hızlı hizmet sunumunda aksamalar yaşandığı diğer bir deyişle kamuda reform ihtiyacının hala devam ettiği ifade edildikten sonra genel olarak SBYKP'deki değerlendirmeler özetlenmiş ayrıca, e-devlet kapsamında e-Dönüşüm Türkiye Projesiyle gerçekleştirilecek çalışmalara yer verilmiştir (2006 Yılı Programı, 125).

2.1.3.3.10. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı (DKP)'nda kamu yönetimi ile ilgili değerlendirmeler "Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması" başlığı altında yer almış, değerlendirmeler altı alt başlıkta (bu alt başlıklardan dört tanesindeki bilgiler Çalışmamızla ilgilidir) toplanmıştır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 49-52).

Her bir alt başlık altında önce mevcut durum değerlendirmesi yapılmış ardından SBYKP döneminde gerçekleştirilen reformlar sıralanmıştır. Bu değerlendirmelere toplu olarak bakıldığında mevcut durum tespiti kapsamında yapılan değerlendirmeler şu şekilde özetlenebilir:

- Kaliteli, etkili, hızlı hizmet sunabilen, vatandaş odaklı, esnek, saydam, katılımcı, hesap verebilir ve öngörülebilir bir kamu yönetimi için kamu yönetimini çağdaş bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması gereklilik halini almıştır.
- Kamu kurumları arasında yetki-görev karmaşası ve koordinasyonsuzluk halen sürmektedir. Bunda, son yıllarda yeni

kurumlar kurulurken, bu kurumların yapacakları görevleri daha önce yerine getiren bakanlıkların görevlerinin yeniden düzenlenmemesinin de katkısı olmuştur.

- Yerel yönetimlerle ilgili sorunlar devam etmektedir. Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerde standartlar belirlenmediği gibi bu standartlara uyumun denetimi ihtiyacı da sürmektedir.
- Kamu personel sorunları sürmekte, kamuda etkili bir insan kaynakları planlaması yapılmamaktadır. Ayrıca kamu personelinin kurumlar arasında dengesiz dağılımı hala bir sorun olup norm kadro uygulamasına tam olarak geçilememiştir.

DKP'de mevcut durum değerlendirmesi kapsamında tespit edilen sorunlara bakıldığında önceki planlarda yapılan tespitler bakımından çok büyük değişikliğin olmadığı, sadece eski sorunların üstüne yeni sorunların eklendiği, yine önceki planlarda hedef olarak konulan hususların gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır.

DKP'de, SBYKP döneminde gerçekleştirilen reformlarla ilgili değerlendirmeleri ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kamu yönetiminin yeni gelişmelere göre düzenlenmesine yönelik olarak çeşitli yasalar çıkarılmış ve çeşitli örgütlenmelere gidilmiştir.
- Başbakanlığın asli görevine döndürülmesi ve küçültülmesi amacıyla Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların sayısı azaltılmıştır.
- Kurumlar arasında görev çakışmasının önlenmesi amacıyla bazı kurumlar kapatılmış bazı alanlarda tek bir kurumun yetkili kılınmıştır.
- Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamasına geçilmiş, bununla ilgili çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Yine bu kapsamda strateji geliştirme birimleri kurulmuş ve ikincil mevzuat düzenlemelerinin bir kısmı tamamlanmıştır.

- Personel sorunlarına çözüm olmak üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun yerini alacak yeni bir kanun çıkarılması yönündeki çalışmalar sürdürülmüştür.
- Kamu kurumları tarafından münferit olarak yürütülen e-devlet çalışmalar e-Dönüşüm Türkiye Projesi ile tek çatı altında toplanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda vatandaşa tek noktadan bütünleşik hizmet sunumuna yönelik e-devlet kapısı çalışmalarına devam edilmiş, MERNİS Projesi hayata geçirilmiş, vergi, gümrük, sosyal sigorta işlemleri ile yargıdaki bazı işlemlerin elektronik ortamda sunumu sağlanmıştır.

Yukarıda özetlenen bu çalışmalara genel olarak bakıldığında birkaç husus ön plana çıkmaktadır.

Birincisi; YBYKP'de sadece hedefler konulmasıyla başlamış YKY doğrultusundaki dönüşüm süreci DKP'ye kadarki dönemde bir takım düzenlemelerle somutlaşmıştır. Bu bakımdan stratejik planlamaya geçilmiş olması, kamunun küçültülmesini, personel sisteminin değiştirilmesini öngören çalışmaların başlatılmış olması bu somut düzenlemelerden bazılarıdır.

İkinci; olarak her ne kadar DKP'de kamu yönetiminin düzenlenmesi konusunda yapılan çok sayıda çalışmaya ayrıntılı olarak değinilmişse de bunların sadece yasal düzenleme düzeyinde kalan uygulamaya ne ölçüde yansıdığı önemsenmemiş çalışmalar olduğu izlenimi edinilmiştir. Dahası Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin onaylanmasına bile faaliyet olarak yer verilmesi ya da MERNİS gibi çok daha önceden başlatılmış ancak yeni bitirilebilmiş çalışmaların sanki bu plan döneminde başlayıp bitirilmiş bir çalışma gibi sunulmuş olması Plan'ın hazırlanması sırasında görüntünün biraz fazlaca önemsenmiş olduğu kanaatini uyandırmıştır.

Son olarak; DKP'de, önceki planların aksine hiç hedef konulmadığı gibi kamu yönetimi reformuyla ilgili genel bir çerçeve de çizilmemiştir. Bu durumu açıklayıcı birkaç olasılık akla gelmektedir. Birincisi, başlıklar arasına serpiştirilmiş sorunların çözümü için ne gerekiyorsa yapılacaktır biçiminde

dolaylı bir anlatım kullanılmış olabilir. Veya stratejik planlamaya geçildiği için kamu yönetimi reformu konusunda yapılacaklar her kurumun kendi sorumluluğu olduğu değerlendirildiğinden hedef konulmamıştır. Ya da bugüne kadarki kalkınma planlarında kamu yönetimi reformu konusunda konulan hedeflerin ve çizilen genel çerçevenin yeterli olduğu düşünülmüştür. Yine de Planda bu bilgilere yer verilmemiş olması önemli bir eksikliktir.

2.1.3.3.11. Kalkınma Planlarındaki Reform Önerilerinin YKY Işığında Değerlendirilmesi

Dünyadaki değişim sürecine paralel olarak idari reform konusu Türkiye'de 1950 ve 1960'lı yıllar boyunca ulusal tartışma gündeminden hiç düşmemiş, 1970'lerin ilk birkaç yılında da yerini korumuş, ancak 1970'li yıllar boyunca unutulmuş gözükmektedir. 1980'li yıllardan itibaren eski parlak günlerine dönmüş ve tekrar gündeme gelmiştir (Güler, 1996:9).

Ülkemizdeki reform çalışmalarının II.Dünya Savaşından sonra yoğunlaşmış olması bir rastlantı değildir. Çünkü devlet fonksiyonları toplumsal yapıdaki temel objektif ilişkilere bağlı olarak biçim ve öz almaktadır. II.Dünya Savaşı ise Türkiye'de yeni bir toplumsal yapı ve ilişki biçiminin giderek hakim hale gelmesinin başlangıcını simgelemektedir.

Değişen yapıda yeni sosyal ve siyasal ilişki kalıplarına göre devletin yükümlendiği fonksiyonlarda da değişmeler olmuş; başka bir deyişle toplumsal yapıda değişen sınıfsal ilişkilere göre kamu yönetimi sisteminde değişikliklerin yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu dönemde kamu hizmetlerinin alanı ve içeriğinin çok genişlemesi sonucu devlet yönetiminde sürekli yenileşme ve rasyonelleştirme zorunluluk halini almıştır (Şaylan, 2003:417, 420).

Türk kamu yönetiminin gelişim sürecindeki reform çabaları üzerine bir değerlendirme yapmak gerekirse reform çabalarının ve bürokrasinin rolündeki değişimlerin biraz gecikmeli de olsa özellikle 1950'li yıllardan sonra

kamu yönetiminin dünyadaki gelişimine ve paradigma değişikliklerine paralel bir çizgi izlediği söylenebilir. Ancak gelişmiş ülkelerin yönetsel yapılarında paradigma değişimlerinin yaşanmasıyla gündeme gelen reform denebilecek yeni anlayışların uygulanmasında belirli bir başarı çizgisi yakalanmasına karşın Türk kamu yönetiminde aynı başarı çizgisinin yakalandığını söyleyebilmek oldukça güçtür (Aktan, 2003:351)

Kalkınma planlarında kamu yönetiminin etkin ve verimli bir şekilde işleyebilmesi için insan kaynakları, örgüt ve materyal sistemlerinde işlemlerin basitleştirilmesi konularında ilkeler ve öneriler getirilmiştir. Ancak bu ilke ve öneriler çeşitli nedenlerle hayata geçirilememiştir. Reform çalışmalarında bir sistem oturtulamamış, çalışmalar iktidara gelenlerin anlayışına bırakılmış; bu durum kalkınma planlarında ortaya konan hedeflere istenilen düzeyde ulaşılamamasına yol açmıştır (Acar ve Sevinç, 2005:33).

Kalkınma planlarında kamu yönetimi reformu konusunda öngörülen tedbirlerin gerçekleşmediği, planlarda önceki döneme ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerden ve durum tespitlerinden anlaşılmaktadır. Bazı planlarda ise hedeflenen tedbirlerin önceki planlarda gerçekleşmediği, bu nedenle bunların yeni dönemde yapılacak çalışmalarda dikkate alınacağı vurgulanmıştır (İGB, 1994:71). Ancak 1960'lı yıllardan bu yana bütün kalkınma planlarında ve hükümet programlarında yer almasına rağmen reform konusunda ilerleme kaydedilmemiş olması reform konusundaki çalışmalara olan güven ve desteği büyük ölçüde azaltmıştır (Aykaç, 1999:6).

Kalkınma planlarındaki kamu yönetimi reformu anlayışı çok tutarlı olmamış, uygulamada varolan sisteme irili ufaklı eklemelerden öteye gitmemiş, bu eklemeler ise çok zaman sistemin kurulu dengesini bozup bir takım yeni sorunlara yol açmıştır (Karaer, 1991:64).

Bütün çalışmalara rağmen kamu yönetiminde reform ihtiyacının ne yönde çözümleneceği belli olmamıştır. Örneğin reform BBYKP'nda ciddiyetle ele alınmış, plan uygulamasında tatmin edici sonuçlar alınmadığı için İBYKP'nda da aynı ciddiyetle reform üzerinde durulmuştur. Başka bir deyişle 1960 yılından sonra girişilen kalkınma ve gelişme çabalarının en önemli belgeleri olan kalkınma planlarında reform üzerinde önemle durulan fakat

yine de bir çözüme ulaşılamayan ya da sorunların çözümünde ilerleme sağlanamayan konuların başında gelmektedir (Şaylan, 2003:417).

Öte yandan planların kamu yönetimindeki sorunları gerçekçi olarak saptayabildiği, çözüm önerilerini de toplumsal gerçeklerle uyumlu olarak ortaya koyabildiği söylenemez. Her şeyden önce kalkınma planlarında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda bir bütünlük ve süreklilik sağlanamamıştır. Her planda, önceki planla belirtilen amaçlara ulaşılamadığı belirtilmiş ve bunun yeni planda göz önünde bulundurulacağı belirtilmiş olmasına rağmen uygulama her zaman farklı olmuştur.

Kalkınma planları kapsamında yürütülen reformlardan istenen sonuçların alınamamış olmasının belki de en önemli nedeni kalkınma planlarından kamu yönetimi reformu konusunda abartılı çözümler beklenmiş olması ve kalkınma planlarının neredeyse tüm toplumsal sorunların çözümü olarak görülmesidir (Karaer, 1998:63-64). Bu nedenle kalkınma planlarındaki reform çalışmaları, hizmetler sunulurken karşılaşılan sorunları çözme çabalarından ibaret kalmış, bu çabalar ise rastgele ve sistemsiz çalışmalar olmuştur (Acar ve Sevinç, 2005:34).

Kalkınma planlarının reformlara yaklaşımına Güler (1996:71)'in 1980 öncesi reformlarla ilgili bir yorumundan yola çıkarak "bütüncül" ve "uzun soluklu" bir yaklaşımın egemen olduğunu ifade etmek de pek mümkün gözükmemektedir. Aksine, ne 1980'e kadar ne de 1980'den sonra hazırlanan kalkınma planlarının reform konusunda böyle bir yaklaşıma sahip olması reform çalışmalarında başarısızlığın önemli bir nedenidir.

Aykaç (1991:95) da planlarda böyle bir yaklaşımın olmadığını ve bunun kalkınma planlarının hedeflerine ulaşamamasının önemli nedenlerinden olduğunu düşünenlerdendir. O, bu durumu çok daha temel bir soruna, Türk kamu yönetiminde kurumsallaşma düzeyinin düşüklüğüne işaret ederek açıklamakta, iddiasını, Üçüncü Plan döneminde kalkınma planı ve yıllık programlar ile planın kapsadığı dönemde kurulan hükümetlerin programları arasında bir paralellik olmadığı tespitiyle delillendirmekte ve bunun nedeni olarak kalkınma planını hazırlayan hükümet ile planı uygulayan hükümetlerin birbirinden farklı olmasını göstermektedir.

Bu çerçevede, öncelikle, gerek kalkınma planlarındaki ve gerekse daha önceki reform çalışmalarını bürokrasinin konumunu ve rolünü değiştirilebilir, yeniden tanımlanabilir bir esnekliğe kavuşturmuş olmaları, bürokrasinin rolünün baştan aşağı sorgulanmasını gündeme getirerek bürokrasideki kapalılık ve katılığın biraz daha aşınmasını sağlamaları dolayısıyla Güler (1996:71)'in ifadesiyle "analiz edilmeye değer başarı öyküleri" olarak değerlendirmek ve Türk kamu yönetiminde YKY'nin uygulanmasına elverişli ortamın yaratılmasına olumlu katkılar biçiminde nitelemek mümkündür.

Esasında kalkınma planlarındaki reform anlayışı da doğrusal bir seyir izlememiş ve dünyadaki gelişmelere göre değişiklikler göstermiştir. Kalkınma planları Türk kamu yönetimindeki bu dönüşüm seyrinin gözlemlenmesine imkan sunması açısından da önemli belgelerdir.

Şöyle ki; 1980 öncesi reformlarında amaç kamu yönetimini Weberyen anlayışla yasal-ussal bir yapı ve işleyişe kavuşturmak olmuş, devletin konumu ve işlevi sorgulanmadan çabalar varolan sistemin iyileştirilmesine yönlendirilmiş, genellikle yatay olarak kurumlar arasında ve dikey olarak merkezi ve yerel parçalar arasındaki görev paylaşımı sorgulanmıştır (Güler, 1996:41-71). Dolayısıyla 1980 öncesi reformlar geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde yönetimin idari yeteneğini geliştirmeyi teknik bir faaliyet olarak değerlendirmiştir (Özer, 2005:529).

1980 sonrası ise devletin rolünün yeniden tanımlanması çalışmalarına 1989 yılındaki KAYA Raporu ile teorik bir çerçeve çizilmeye çalışılmış, YBYKP'de bu konuda somut ifadelere yer verilmiştir (Yayman, 2000:149). KAYA Raporu'nda reformun öncelikli hedefinin; devletin küçültülmesi, etkinleştirilmesi ve piyasa mekanizması kurallarına göre hareket etmesi olduğunun belirtilmiş olması kamuda işletme yönetiminin amaçlarının benimsenmiş olduğu şeklinde yorumlanabilir (Yayman, 2000:151).

Yani 1980 sonrasında gerçekleştirilen reformlar kamu yönetimini büyütmek, genişletmek ve ona öncülük misyonu yüklemek değil, kamu yönetimini küçültmek, daraltmak ve onu ardçı bir konuma yerleştirmek amacındadır (Güler, 1996:71). Bu süreç olduğu gibi kalkınma planlarına da

yansımış ve 1980 dönemine kadar ki kalkınma planları ile 1980 sonrasında hazırlanan kalkınma planları bu açılardan bir birilerinden farklı olmuşlardır.

Bu açıdan bakıldığında kalkınma planlarının kamu yönetimi reformuna yaklaşımlarını gerek planlı dönem öncesi gerekse planlı dönem sonrası yapılan çalışmalardaki yaklaşımlardan farklı görmek mümkün değildir. Kalkınma planları bir bakıma bu reform çalışmaların derli toplu bir özeti, uygulamaların değerlendirildiği belgeler niteliğindedir.

Bu nedenle daha önce planlı dönem öncesi çalışmaların YKY ışığında değerlendirilmesi başlığı altında söylenenler kalkınma planları için de tekrarlanabilir.

İlk dönemlerde hazırlanan kalkınma planlarında YKY yönünde bir gelişmeden söz etmek mümkün değildir. Örneğin İkinci Planda insangücü politikasının uygulanmasında uyulacak ilkeler ayrıntılı biçimde sayılmış olmasına rağmen personelin performansa göre değerlendirilmesinden hiç bahsedilmemiştir.

Yine ilk üç planda “kamunun görevlerini daha etkin bir biçimde yerine getirmesinin sağlanacağına” ilişkin hedefler varken Dördüncü Plan’dan itibaren “kamu yönetiminin fonksiyonlarının yeniden ele alınıp tanımlanması”ndan bahsedilmeye, “merkezin az sayıda ve kritik önemde işleve yoğunlaşması” gereğine dikkat çekilmeye başlanmıştır.

Beşinci Plan’da bir adım daha ileri gidilerek “kamusal ürün ve hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı biçimde sunulmasını sağlayıcı önlemler alınması” hedefler arasına alınmıştır.

Altıncı Plan’da ise kamu yönetiminde verimliliği arttırıcı tedbirlerin alınacağı, hizmetlerin daha ekonomik ve kaliteli sunulabilmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kamu yönetiminin gelişen toplumsal ihtiyaçlara cevap vermesi gibi konulara vurgu yapılmıştır.

Yedinci Plan’da kamu hizmetlerinde etkinliğin arttırılması için devletin rolünün yeniden tanımlanması, örgüt yapısının küçültülerek etkinleştirilmesi ve vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi konusundaki devam eden bu yaklaşım daha da ayrıntılı ifadelerle sürdürülmüştür.

2000'li yılları planlayan Sekizinci ve özellikle Dokuzuncu Plan'da YKY eksenli uygulamaların başlatılmış olduğu göz çarpmakta ve önceki planlarda yer alamayan hedeflerin nasıl gerçekleştirileceği ile ilgili bilgilere de yer verilmektedir. Zaten Dokuzuncu Planın kamu yönetimi reformuna yaklaşımı, bu Çalışmanın üçüncü bölümünde incelenecek olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kapsamında sergilenen yaklaşımın yansıması biçimindedir. Bu açıdan Plan'ın bu Kanun ekseninde yapılması düşünülen çalışmaların toplu biçimde sunulduğu bir metin niteliğinde olduğu dahi söylenebilir.

Bir geçiş yılı programı niteliğindeki 2006 yılı programında, kalkınma planlarından farklı olarak kamu yönetimi reformu konusunun Gelişme Eksenleri ana başlığı altında ve "Kamuda İyi Yönetişim" adıyla ele alınmış olması da YKY açısından önemli bir gelişmedir.

Sonuç olarak kalkınma planlarının reform konusundaki yaklaşımı, hazırlandığı dönemdeki ulusal ve uluslar arası gelişmelere göre biçimlenen ve bunlara ilişkin çalışmaların yansıtıldığı belgeler olmaları dolayısıyla, YKY'ye doğru bir evrilme içerisinde olmuştur. İlk planlardakiyle son planlardaki yaklaşım arasında bu bakımdan çok büyük fark vardır. Reform stratejisinin belirlenmesi ve izlenecek yöntemlerin ortaya konulması açılarından önemli belgeler olan kalkınma planlarında bu anlamdaki strateji ve yöntem değişikliği çok açık biçimde görülebilmektedir.

2.2. GÜNÜMÜZE KADAR GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORM ÇALIŞMALARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmalarının tümü esasında birbirinden çok fazla farklılaşmayan sorunları çözmeye yoğunlaşmıştır. Aradan geçen bunca zamana rağmen sorunların çözümünde çok fazla mesafe kat edilemediği bu sorunların bugün dahi büyük ölçüde güncelliğini korumasından anlaşılmaktadır.

Bu çerçevede Türk kamu yönetiminin sorunları, bugüne kadar yapılmış olan reform çalışmalarından yararlanılarak; merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yerel birimlerin güçsüzlüğü, kırtasiyecilik, yönetime katılma, gizlilik ve kapalılık, tutuculuk, kuralcılık, mevzuat sorunu, geleceğe yönelik bakış eksikliği, koordinasyon yetersizliği, denetim sorunları, yozlaşma ve çürüme olarak belirlenmiştir.

Dolayısıyla bu başlık altında bu sorunların neler olduğu, nedenleri ve ne tür aksaklıklara yol açtıkları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

2.2.1. Merkeziyetçilik

Kaynakların ve yetkinin merkezde toplanmasını ifade eden merkeziyetçilik yöneticilere her zaman çekici gelmiştir (Emre, 1991:213).

Yeni kurulan Cumhuriyet bir yandan toplumu dönüştürüp modernleştirmek ve ekonomik kalkınmaya öncülük etmeye çabalarken diğer yandan Osmanlı'dan miras kalan parçalanma sorununu aşmak için yine Tanzimat'la benimsenen katı merkeziyetçi anlayışı da devam ettirmiştir (Eryılmaz, 2003:235).

Bu çerçevede, devletin bekasını ve üniter yapısını koruma endişesiyle, Türk kamu yönetimi, hizmetlerin merkeziyetçi bir yapı içerisinde yürütülmesi esasına göre örgütlenmiş, ancak tüm ekonomik ve sosyal faaliyetlerin bir noktadan kontrol edilmesini ifade eden bu anlayış Türk kamu yönetimini zamanla etkisiz, verimsiz, ağır işleyen ve hacimce çok büyük bir mekanizmaya dönüştürmüştür (Saran, 2004:125).

Ülkenin siyasi ve idari rejiminin 'toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak' amacına göre biçimlenmiş olması, bunun da yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye açık olmaması ülkemizdeki merkeziyetçiliğin temel nedenleri arasındadır (Eryılmaz, 2003b:186).

Türk kamu yönetiminde Tanzimat'la başlamış olan merkeziyetçilik (Eken, 1995:266) o zamandan beri ülkenin en önemli sorunudur. Türk kamu

yönetimindeki merkeziyetçilik sorunu merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere kararların alınması ve uygulanması konusunda çok az yetki verilmesi biçimde ortaya çıkan coğrafi merkeziyetçilik ve kurum içinde karar alma ve uygulama yetkisinin en üst yönetimde toplanması biçiminde ortaya çıkan örgütsel merkeziyetçilik olmak üzere iki biçimde kendini göstermiştir (Eryılmaz, 2003b:185).

Ülkemizde kamu hizmetlerinin yürütümünde merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi birlikte uygulanmakla birlikte merkeziyetçiliğin etkisi planlamadan karar vermeye, personel yönetiminden kaynak dağılımına kadar uzanmaktadır (TOBB, 2000:44). Anayasal olarak bakıldığında bugün Türkiye'de yürütmenin güçlü olmadığını söylemek mümkün değildir. Fiili olarak yürütme hem yargıdan hem de parlamentodan güçlüdür ancak işleri sonuç alıcı ve tutarlı biçimde yürütmek anlamında etkinlikten uzaktır (Erdoğan, 2000:85).

Merkezden yönetimin tüm hizmet alanlarını ve tüm ülkeyi kapsaması çok ayrıntılı ve sürekli biçimde merkezle yazışmayı gerektirmekte, hizmet götürülen yer sayısının her geçen gün artması haberleşmeyi ve merkezle taşranın birbirini anlamasını güçleştirmekte, taşra ile merkez arasında düşünce alışverişi zorlaşmaktadır.

Bugün merkez bürokrasisinde yerine getirilen en önemli görevler personel atama ve yer değiştirmeleri, bunların özlük haklarıyla ilgili işlemler, ödenek ve kaynak dağıtma, birçok uygulama için izin ve onay verme ile ilgili işlerdir (TOBB, 2000:44-45).

Türk kamu yönetimine egemen bu merkeziyetçi anlayış pek çok olumsuzluğa neden olmuştur.

Öncelikle bu anlayış yönetimde hantallaşmaya, halkın yerel hizmetlere ilgisinin azalmasına, demokrasinin gelişiminin engellenmesine yol açmıştır. Merkez, uzun vadeli planlama yapmak bir yana günlük sorunlarla bile başa çıkamayan, kaynak israf eden, nitelikli personel yokluğu nedeniyle kaliteli hizmet üretemeyen, yönetime katılımı sağlayamadığı için toplumun zihni enerjisinden ve beşeri potansiyelinden yararlanamayan, dış dünyadaki

gelişmeleri izleyemeyen, içe dönük bir yapıya bürünmüştür (Dinçer, 1998:293; Banger, 1998:22).

İkinci olarak; kararların üst düzeyde alınması nedeniyle alt kademedekiler her konuyu üstlerine danışma ve onlardan gelen cevaba göre hareket etme eğilimi içinde olmuş, basit bir işlemin tamamlanması için dahi çok sayıda yazışma yapılması gerekmiştir. Tüm bunlar en isabetli kararın oluşturulması amacıyla yapılmakla birlikte kararı verenle bilgiyi elinde bulunduran arasındaki düzey sayısının artması nedeniyle esasında kararların isabet derecesi azalırken işlemlerin tamamlanma süresi uzamıştır.

Merkeziyetçilik alt düzey görevlilerin yaratıcılık ruhunu, inisiyatif alma ve kendilerini geliştirme hissini öldürerek onları giderek kişiliksiz, beceriksiz ve verimsiz bir duruma getirmiş, bu da sonuçta hizmet kalitesinde düşüşe neden olmuştur (Emre, 1991:213-214).

Kurum içinde de üstlerin kendilerine rakip çıkmasını önlemek, astlara güvensizlik gibi nedenlerle yetki devrinden kaçınmaları yöneticilerin zamanlarını kurumsal hizmetlerin geliştirilmesinden çok rutin işlerle geçirmelerine yol açmıştır (Eryılmaz, 2003:235).

İşler, bir yandan astlarına güvenmediği veya kendisine rakip çıkmasını istemediği için her şeyi kendi yapmak isteyen yöneticiler nedeniyle merkezde toplanırken diğer yandan alt düzey görevlilerin üstün otoritesinden kurtulmanın bir yolu olarak onunla yüzyüze iletişim kurmaktan kaçınmaları ve bunun yerine yazışmayı tercih etmeleri nedeniyle daha da artmış, bu da sonuçta gereksiz yazışma yapılmasına neden olmuştur (Emre, 1991:214).

Taşradan merkeze doğru güçlenen yönetsel basamaklar nedeniyle merkezi yönetim memurları sürekli evrak üretirken hizmetlerde bir iyileşme meydana gelmemiştir (Karatepe, 1995:165).

Merkeziyetçilik, idari vesayet nedeniyle yerel yönetimleri de merkezi yönetime aşırı bağımlı hale getirmiş (Eryılmaz, 2003:235), bu denetimin çok geniş kapsamlı olması yerel yönetimleri merkezi yönetimin adeta taşradaki şubeleri konumuna indirgemiştir.

Merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler fazla etkili olmadıkları için yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara

ve diğer kamu kurumlarına aktarılmış, yerel yöneticilerin ve halkın sorunların çözümü için sürekli başkente taşınması zorunluluğunu ortaya çıkmıştır. Taşra birimleri halkla merkezi yönetim arasındaki yazışmaları yürüten ve ilişkileri sağlayan aracı kurumlar olarak çalışan birimler haline gelirken (Eryılmaz, 2003b:185-186) merkezle yapılan yazışmaların uzun zaman alması sorunların çözümünü geciktirmiştir (Eryılmaz, 2003:235).

Yukarıda sıralanan nedenlerle ortaya çıkan güçlü merkeziyetçi yapı yerel yönetimlerin ve taşra örgütünün gelişmesini de engellemiş, bu durum bir yandan taşraya ve yerel yönetimlere kısıtlı kaynak aktarılmasının diğer yandan da merkezi yönetimin daha da büyütülmesinin gerekçesini oluşturmuştur.

2.2.2. Örgütsel Büyüme

Kamu örgütleri amaçlarından bağımsız olarak sürekli büyüme eğilimi içindedir (Emre, 1991:217). Bir kurumun bütçe, personel sayısı, hizmet için kullandığı bina, araç-gereç vb. bakımlardan genişlemesini ifade eden bu kavram tüm kamu örgütlerinin genel bir sorunudur.

Büyüme eğiliminin görünürdeki nedeni hizmet kalitesini arttırmak olsa da asıl neden karar mekanizmalarına hakim olan yöneticilerin kullandıkları rantı arttırma arzuları (Karatepe, 1995:166), sahip oldukları güç, yetki ve prestiji kaybetmek istememeleridir (Aykaç, 1997:11).

Bu bakımdan kamu örgütlerindeki büyüme çeşitli nedenlerden kaynaklanabilir.

Kamu örgütlerinin büyümesi nüfus artışı, sanayileşme ve kentleşmenin hızlanması, savunma, enerji, haberleşme ve ulaşım ihtiyacındaki artış gibi teknik nedenlerden kaynaklanabilir.

Siyasi aktörlerin özel çıkarlar için popülist uygulamalara gitmeleri nedeniyle kamu harcamalarının artması sonucu da kamu örgütlerinin büyümesine neden olunabilir (Aktan, 1994:23).

Kamu kurumlarında işleri geciken vatandaş da, vatandaşı memnun edemeyen kamu görevlileri de yetersiz personel, bina, makine teçhizattan yakınırlar. Her iki taraftaki bu yaklaşım kamu örgütlerinin büyümesi için uygun ortam yaratan bir diğer nedendir.

Ülkemizde devletin temel fonksiyonları arasına girmeyen pek çok hizmetin kamu görevi olarak değerlendirilmesi nedeniyle kamu, bu hizmetleri yerine getirebilmek için giderek büyüyen ve karmaşıklaşan hantal bir mekanizmaya dönüşmüştür (Saran, 2004:136). Kamu kurumlarının bütçe, personel, araç-gereç, hizmet üniteleri ve sunulan hizmet çeşidi bakımından sayısal olarak büyümesi genel bir eğilim olmakla birlikte ülkemizde özellikle 1930'larda kabul edilen devletçilik prensibi sonrasında Türk kamu yönetiminin büyümesi hızlanmış, devleti küçültme parolasıyla iktidara gelen partiler döneminde bile bu eğilim devam etmiştir (Eryılmaz, 2003:236).

Örgütsel büyüme sonucunda kamu örgütlerinin ülke çapındaki coğrafi dağılımı da artmıştır. Türkiye gibi coğrafi açıdan büyük bir ülkede merkezden yürütülen hizmetler konusunda bir il ya da bölge için uygun görülen amaç ve politikaların, tüm il ya da bölgeler de için uygun olacağı anlayışına dayanan hizmetlerin tek elden yürütülmesi anlayışı uygulamada örgütsel büyümeyi arttırıcı rol oynamıştır (TOBB, 2000:45).

Büyüme sadece merkezi yönetimde değil yerel yönetimlerde de yaşanmış, yerel yönetimler hem sayı bakımından hem de kontrol ettikleri kamu kaynağı bakımından büyümüşlerdir. Yerel yönetimlerin kurduğu birlik ve şirket sayısında büyük artış olmuş (Eryılmaz, 2003:236), 1980'li yıllardan sonra başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyelerde kurulan iktisadi işletmeler Türk kamu yönetimindeki büyümeyi daha da arttırmıştır (Karatepe, 1995:167).

Yaşanan bu büyüme, kamunun daha büyük miktarda kaynağı kontrol etmesine ve tüketmesine, kamu kurumlarının çeşitli binalara dağılmasına, koordinasyon güçlüklerine, işlemlerin gecikmesine ve gereksiz zaman kayıplarına yol açmıştır (İZTO,1993:28).

Örgütsel büyüme kamu yönetimlerinin genel bir hastalığı olmakla birlikte ülkemizde bu durum çeşitli siyasal, sosyal ve kültürel nedenlerle daha

da vahim bir hal almış, sunulan hizmetlerin kalitesi kamu örgütlerinin büyümesi ile orantılı olarak artmamıştır.

2.2.3. Yerel Birimlerin Güçsüzlüğü

Yerel yönetimler gerek mali kaynakları gerekse iç örgütlenmeleri açısından büyük ölçüde merkeze bağımlıdırlar. Yerel meclislerin yetkileri çok kısıtlıdır ve kararların önemli bir bölümü merkezi yönetimin onayın bağlıdır.

Bunun yanı sıra yerel yönetimler, küçük ölçekli olmaları nedeniyle, sorumlu oldukları hizmetlerin üstesinden gelme potansiyeline sahip değillerdir. Bu haliyle bu yönetimlere parasal destek sağlansa bile hizmetlerin gereği olan örgütlenmeyi ve yönetim araçlarını sağlamak, nüfus ve alan küçüklüğü nedeniyle ekonomik olmamaktadır. Küçük yerel birimlerdeki bu sorunlar nedeniyle kırsal alanda tam bir yönetim boşluğu vardır ve hizmetlerin önemli bir bölümü ya hiç yürütülememekte ya da çok yetersiz olarak yürütülmeye çalışılmaktadır (TOBB, 2000:46-47).

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin bu bakımdan yerel kamusal hizmetleri etkili ve kaliteli biçimde sunabilme ve yeterli düzeyde katılım olanakları yaratabilme kapasiteleri çok kısıtlıdır. Bunda yerel yönetimlerin kuruluşunda uygun ölçek ve model konusunun göz ardı edilerek gelişigüzel bir politika izlenmiş olmasının payı büyüktür. Yerel yönetimlerin bu güçsüzlüğü ve gerileme süreci, onlara yeni yetki ve kaynak aktarımı tartışmalarında aleyhe kullanılmış ve bu yönetimlerin kendilerine verilen görevleri dahi yapamadıkları ileri sürülerek merkeziyetçi uygulama ve politikalar sürdürülmüştür (Canpolat, 2002:1).

Yetki genişliğine dayanan il sistemi de çok ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. İl İdaresi Kanunu zayıf mülki idare amirleri, Bakanlıkların kuruluş kanunları ise çok güçlü bakanlıklar yaratarak il ve ilçelerde iki başlı bir yönetime dolayısıyla kaosa neden olmuştur.

Bu çift başlı yönetim içerisinde personelin atanması, kamusal ihtiyaçların bütçelenmesi, bunlarla ilgili ödeneklerin ayrılması ve gönderilmesi ve her türlü izin ve onay verme yetkisi bakanlıklara aittir. Mülki idare amirleri ise ayrı ayrı bakanlıkların belirleyip plan ve programa bağladıkları, yine ayrı ayrı bakanlıkların gönderdikleri ödeneklerle, onların emirleri doğrultusunda ve bakanlıklarca atanan personelle yürütülen kamu hizmetleri arasında eşgüdümü sağlamak ve genel olarak hizmeti yürütmekle yükümlüdürler.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yapılacak bir görev ayrımında yerel yönetimlere, halkın günlük yaşamını çok yakından ilgilendiren ve o yerde yaşayanların yaşamlarının kolaylaştırılmasını sağlayan;

- eğitim,
- kültür,
- sağlık,
- eğlenme ihtiyaçlarının karşılanması gibi görevlerle o yerde
- bayındırlık,
- imar,
- ekonomik ve toplumsal kalkınmanın sağlanması ve,
- denetim

ile ilgili görevlerin verilmesi, merkezi yönetimin ise;

- ili aşan ya da tüm ülkeyi ilgilendiren boyuttaki hizmetler,
- yerel yönetimlere bırakılan hizmetler üzerinde düzenlenmesi,
- bu hizmetlere ilişkin standartların belirlenmesi ve bunların uygulanışının izlenmesi,
- yürütülen hizmetlerin hukuka uygunluğunun sağlanması,
- adalet,
- güvenlik,
- savunma,
- dış politika,
- gümrük ve dış ticaret,
- nüfus,
- tapu ve kadastro,

- maliye,
- sosyal güvenlik,
- sivil savunma,
- din hizmetleri ve
- kalkınma planlarıyla diğer ulusal ve bölgesel planların hazırlanması ve uygulanmasının sağlanması

gibi konulara odaklanması bugüne kadar reform çalışmalarında dile getirilen öneriler olmuştur.

Yine bakanlıkların yerel nitelikli görevleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki "hizmetin vatandaşa en yakın makamlarca sunulması ilkesi doğrultusunda personel, araç ve gereçleriyle birlikte yerel yönetimlere aktarmaları, bunların dışında yerel yönetimlerin yasalarla yasaklanmamış her konuda, kendi karar organlarının uygun bulacakları hizmetleri yürütmekle yetkili olmaları" dile getirilen diğer önerilerdir (TOBB, 2000: 49-51,54-55).

Ancak, her ne kadar üçüncü bölümde ayrıntılı olarak incelenecekse de, burada şu husus belirtilmelidir ki, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun gündeme geldikten sonra yapılan tartışmalar merkezle yerel yönetimler arasındaki görev ayrımına ilişkin bu şekildeki önerilerin çok yüzeysel kaldığını ve tartışmaya açık olduğunu açıkça ortaya çıkarmıştır.

Çünkü bu öneriler birlikte değerlendirildiğinde, aslında söylenenin anayasadaki merkezi yönetimin genel, yerel yönetimlerin özel görevli olma ilkesinin tersine çevrilmesinden başka bir şey olmadığı görülmektedir.

Dolayısıyla bir reforma girişilmeden önce yapılması gereken iş hangi hizmetlerin yerel hangilerinin merkezi nitelikli hizmetler olduğuna, belki hizmetleri isim isim sayarak, karar vermektir.

2.2.4. Kırtasiyecilik

Kırtasiyecilik; daha çok gereksiz şekil formalitelerini, kamu kurumlarında işlerin gereksiz yere gecikmesini, dolambaçlı yollara sokularak uzatılmasını ve aynı büroya gidip gelmesini, işlerin formalitelere boğulmasını, yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınarak işe ilgisiz kalınmasını ifade etmek için kullanılır (Emre, 1991:211). Yazışmalarda kullanılan kopya adedi, bunları inceleyen, havale eden, paraflayan görevlilerin sayısı gerekli ve makul sayıdan fazla ise ya da yetki devri yapılmaması nedeniyle bir yazının imzalanması gereksiz yere üst yöneticiye gidiyorsa, bazı makam sahiplerinin yerinde bulunmaması nedeniyle işler aksıyorsa burada kırtasiyecilik var denir (Ar, 1993:185).

Kırtasiyecilik hizmet sunumunda hızı ve kaliteyi düşürüp kaynak israfına neden olurken aynı zamanda halkın yönetimden duyduğu memnuniyeti de azaltır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında bürokrasiyi tamamen ortadan kaldırmak mümkün olmamakla birlikte asıl mücadele edilmesi gereken vatandaşı rahatsız eden ve düşünülmeden konulmuş uygulamalardır.

Türk kamu yönetimi açısından;

- kamu görevlerinin kuruluşlar arasında rasyonel bir biçimde dağıtılmamış olması,
- kuruluşların örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri amaçlara uygun olmaması ve değişen ihtiyaç ve koşullara uyacak esnekliğe sahip bulunmaması,
- görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık bir biçimde belirlenmemiş olması,
- yetki devrinden kaçınılması

gibi uygulamaları kırtasiyeciliğin nedenleri arasında sayılması mümkündür.

Bu çerçevede ülkemizdeki kırtasiyeciliğin nedeni temelde merkeziyetçiliktir demek yanlış bir yargı olmaz. İyi düzenlenmemiş bir merkezden yönetim, birçok hizmetin merkezde yapılmasını ve birçok temel

kararın üst düzeylerde alınmasını gerektirmiş, bu da zaman kaybına, tıkanıklara, yerel koşulların dikkate alınmamasına, kontrolün güçleşmesine ve sonuçta kırtasiyeciliğe neden olmuştur (Emre, 1991:210,245).

Bunun gibi, planlama, bütçeleme ve karar alma gibi yönetsel işlevlerin merkezde toplanmış olması ve uygulayıcı birimlere yeteri kadar yetki devri yapılmamış olması kırtasiyeciliği arttırmıştır (Saran, 2004:137).

Türkiye'de bürokrasinin genişlemesinin ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşmasının çalışanların prestij düşkünlüğü ve bireysel çıkarlarını koruyacak bir biçimde nüfuz ve otoritelerini artırmaya çalışmaları ile yakından ilgili olduğunu söyleyenler (Erbay, 1997:406) de yok değildir.

Türk kamu yönetiminde kırtasiyecilikle mücadele konusunda çok sayıda çalışma yapılmış olmasına rağmen, bu sorunun bir neden değil sonuç olduğu göz ardı edildiğinden başarı sağlanamamış, özellikle ilk defa ABYKP'de kırtasiyeciliğin azaltılması amacıyla resmi işlemlerde vatandaşın beyanının esas alınacağının belirtilmiş olması da bugüne kadar bu sorunun üstesinden gelinmesine yetmemiştir.

2.2.5. Yönetime Katılma

Yakın bir zamana kadar devlet organlarının oluşumuna ve işleyişine katılmayı ifade eden siyasal katılmanın yegane "yolu seçme ve seçilme hakkı" idi (Batum,1995:17). 19. ve 20. yüzyılın önemli bir bölümünde vatandaşların sınırlı da olsa bir takım haklarının olduğu kabul edilmekle birlikte kamu hizmetleri esas olarak devletin vatandaşlarına bahşettiği bir lütuf olarak görülmekteydi. Ancak 20. yüzyıl hem demokratikleşme eğilimine paralel olarak vatandaş haklarında hem de kamu yönetimlerinin sunduğu hizmetlerde genişlemeye neden olmuştur.

Önceleri vatandaşın kamu yönetiminden kamusal hizmetler konusundaki beklentisi hizmetlerin adalet, eşitlik, verimlilik, etkililik ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde sunulması iken günümüzde bu beklentilere

yenileri eklenmiş ve bunları karşılamak için önerilen mekanizma olarak yönetişim kavramı ortaya çıkmıştır.

Yönetişim kavramı ile devlet vatandaş ilişkileri yeni bir boyut kazanmış, bir zihniyet devrimi meydana gelmiştir. Bu yeni zihniyet çerçevesinde vatandaş sunulan hizmetlerden pasif bir biçimde yararlanan kişi olmaktan çıkarılmakta, kamusal hizmetlerin her aşamasında söz söyleyebilen, kamu yönetimini her düzeyde etkileyebilen "aktif yurttaş" konumuna getirilmektedir. Bu "aktif yurttaş" hizmeti sunan kurumlar tarafından bir müşteri olarak görülmeye başlanmış, hizmeti sunan kurumla hizmeti alan vatandaş arasındaki ilişki bu bakımdan bir değişime uğramıştır (TOBB, 2000:107-108).

Öte yandan günümüzde siyasal katılma yöntemlerinin gelişip çeşitlenmesiyle yönetime katılım yoğunlaşmış, gelişmiş demokrasilerde vatandaşların siyasal yaşamın tüm işleyişine katılmalarını sağlayıcı araç ve kurumlara yer verilmeye başlanmıştır. Öyle ki bugün artık "temsilcilerin iradesi" ve "milletin doğrudan açıkladığı irade" olmak üzere iki çeşit iradeden bahsedilmekte eskiden olduğu gibi "milletin temsilcileri aracılığıyla belirlediği irade" her zaman yeterli olmamaktadır (Batum,1995:17).

Gelişmiş demokratik ülkelerde bireyler kamu yönetimi ve kamu hizmetleri ile ilgili konularda karar sürecine katılabilmekte ve sistem de buna imkan sağlamaktadır (Yıldırım, 2005:23). Ülkemizde ise vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin gizliliği ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemiş olması vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engeller teşkil etmekte (Aykaç vd., 2003:159), kamu politikalarının belirlenmesi süreci vatandaşın ya da çalışanların etkin katılımını sağlamaktan uzak bulunmaktadır (Saran, 2004:131).

Vatandaş çoğunlukla kamuda alınan kararların nasıl ve niçin alındığı, nasıl uygulandığı konusunda bilgi sahibi değildir veya buna müdahalede bulunamaz (Savaş, 1994:17). Karar vericilerle vatandaş arasındaki ilişkinin kopuk, mesafenin fazla olması nedeniyle vatandaşların yönetimin eylem ve işlemleri konusundaki yakınmalarını iletebildikleri hiyerarşinin alt

basamaklarındaki personel de doyurucu açıklamalar yapacak niteliğe sahip değildir.

Hak arama güvencesi ve tüm vatandaşlara eşit davranma ilkelerinin uygulanması amacıyla kamu yönetiminin sıkı kurallar ve talimatlarla hareket serbestisinin kısıtlanmış olması yönetime katılımı zorlaştıran diğer unsurlardır (Mengi, 1997:505).

Ülkemizde kamu görevlileri sürekli halktan uzaklaşma eğilimi içerisindedirler; lojmanlar, kamplar, makam araçları, halka kapalı kantinler vb. bu uzaklaşmanın unsurlarıdır (Eken, 1995:269). Hatta kamu kuruluşları sadece vatandaşlara değil siyasal organlara karşı da kapalıdırlar. Bu bakımdan "kamu yararı" kavramının toplumun yararından çok devletin ve bürokrasinin yararını korumak için kullanılmış olması, kamu hizmetlerindeki tüm bozukluklara rağmen "kutsal, ulaşılmaz, yüce" devlet görüntüsünün devam etmiş olması, bu görüntünün bir yandan devletle vatandaş arasındaki mesafenin sürmesine neden olmuş diğer yandan iki taraf arasındaki güvensizliği arttırmıştır (TOBB, 2000:110).

Yönetime halk katılımının azlığı, kamudaki verimsizlik, israf, kamu bürokrasinin halktan kopukluğu ve kamu hizmetlerinin kalitesinin vatandaşın beklentilerinin altında olması halkın kamu yönetimine duyduğu güveni her geçen gün azaltmıştır.

Bu durum devletle vatandaş arasındaki bu güvensizliği bugün tam bir güven bunalımına dönüştürmüş ve yönetim vatandaş ilişkisi kısır bir döngünün içerisine girmiştir. Öte yandan halkın yönetime gereği gibi katılamaması, Türk kamu yönetiminin aslında çok etkili bir yönetimi geliştirme aracından yararlanamamasına da neden olmuştur.

2.2.6. Gizlilik ve Kapalılık

Gizlilik bürokrasinin işleyişi sırasında ortaya çıkan bilgi ve belgelerin açıklanmamasını, kapalılık ise kamu kuruluşlarının her türlü dış etkiye ve

hizmet verdiği halka karşı duyarsız kalmasını, alınan kararların ve uygulamaların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder.

Gizlilik ve kapalılık halka ve diğer çevresel unsurlara karşı olabileceği gibi diğer kamu kuruluşlarına ya da aynı kuruluş içindeki birimlere karşı da olabilir (Eken,1995:270-271; Aykaç, 1997:12).

Bürokraside gizliğin en önemli nedeni kamuoyunun eleştirilerinden korunmaktır (Eken, 1995: 271). Oysa hukukun egemen olduğu demokratik yönetimlerde asıl olan açıklıktır. Gizlilik sadece özel hayat, ulusal güvenlik, adli kavuşturma gibi sınırlı sayıdaki konuda geçerlidir.

Ülkemizde kamu yönetimi “gizlilik” ve “resmi sır” esasına göre örgütlendirilmiş, resmiyet’e gizliliğe benzer bir anlam yüklenmiştir. Bürokrasi, halka karşı hatta kendi içinde kurumlar arasında bile gizlilik ve kapalılık esasına göre yapılanmış, halktan gelebilecek tehlikelere karşı kendini rejimin bekçisi addeden bürokrasi devlet sırrı kavramını çok genişletmiştir (Dinçer, 1998:294).

Yakın tarihlere kadar yönetimin bilgi verme yükümlülüğü yasal olarak düzenlenmemiş iken toplumun kamu hizmetleri hakkında ne ölçüde bilgilendirileceği, neyin gizli neyin açık olduğu yöneticilerin inisiyatifiyle belirlenmiştir. Bu durum bir yandan devletin vatandaş karşısında üstün olduğu inancını güçlendirir ve kamu görevlilerini vatandaşın eleştirilerinden korurken diğer yandan kamuda yolsuzluğun yaygınlaşmasını kolaylaştırmıştır (Eryılmaz, 2003:237). Çünkü gizlilik esasına göre çalışan bir sistemin denetlenmesi neredeyse imkansızdır. Öyle ki hükümet üyeleri dahi bürokratların kendilerine yeterince bilgi vermediğinden yakınmakta, bazen mahkemeler yargılamayla ilgili belgelere erişememektedirler (Eken, 1995: 271).

Gerek Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu gibi bu konuyla doğrudan ilgili gerekse dolaylı olarak bu konuya değinen düzenlemelere rağmen Türk kamu yönetimindeki gizlilik ve kapalılığın tümden üstesinde gelinememiş olması bu sorunun daha çok yönetim kültürüyle ilgili olduğunu göstermektedir.

2.2.7. Tutuculuk

Tutuculuk, kamu görevlilerinin eskiden beri yapageldikleri uygulamaları yeni şartlara uydurmaktan kaçınmaları, eski uygulamaları sürdürme konusunda ısrar etmeleridir (İZTO,1993:31). Türk kamu bürokrasisi de değişime ve yeniliğe kapalıdır. Memurlar eskiden beri yapageldikleri alışkanlıklarını değiştirmemek için türlü yöntemlere başvurmakta (Eryılmaz, 2003:238), eskiden kalma, modası geçmiş alışkanlıklarını devam ettirmeye çalışmaktadırlar (Emre, 1991:215). Bu açıdan Türk kamu bürokrasisindeki genel hareket tarzı bir olay karşısında önceki uygulamalara bakmak eğer örnek yoksa hareketsiz kalarak konuyu üstüne havale etmektir (İZTO,1993:31).

Türk kamu bürokrasisi kendi içinde değişmeye karşı dirençli bir yapı olduğu gibi dışarıdan gelen değişim girişimlerini de etkisiz kılmaya çalışır. Bu nedenle siyasi iktidarlar kendi programlarını uygularken karşılaştıkları bürokratik direncini üst düzey yöneticileri değiştirerek ve kendilerine yakın kişileri yönetime getirerek kırmaya çalışırlar.

Bu bakımdan Türk kamu yönetiminde yapılmak istenen her reform çalışması tepki ile karşılaşmış ve esasında reform çalışmalarının başarısız olmasının önemli bir nedeni üst düzey yöneticilerin ilgisizliğinin yanı sıra yönetimdeki bu tutuculuktan kaynaklanan direnç olmuştur (Eryılmaz, 2003:238).

Türk kamu yönetiminde tutuculuğun yaygın olmasında, uzun yıllar içinde oluşmuş gelenekler gibi tarihsel nedenlerin yanı sıra personel yönetimindeki terfilerin başarıdan çok kıdem esasına dayalı olması ve bunun sonucunda üst düzeylere gelecek personelin daha yaşlı kişilerden oluşması gibi sistemden kaynaklanan yapısal sorunların da payı büyüktür.

2.2.8. Kuralcılık

Her kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için kurallar koyup usuller belirler ve işlemlerini bu usul ve kurallara göre gerçekleştirir. Ancak bazen katlanılması çok daha güç başka olumsuzlukların giderilmesi için konulmuş olan bu usul ve kurallar vatandaşları rahatsız edici, kaynak ve emek israfına yol açıcı hale gelebilirler (Yılmaz, 2002:17).

Kuralcılık, yasalardaki ayrıntılı düzenlemeler nedeniyle memurların inisiyatif kullanamamasını da ifade eder. Bu yönüyle kuralcılık bir yandan siyasi iktidarın bürokrasiyi kontrol altında tutmasına hizmet ederken diğer yandan üst yöneticilerin de astlarını denetim altında tutmalarını sağlar.

Kuralcılık çoğu kez bürokratlar tarafından denetim riskinden kaçmanın aracı olarak da kullanılır çünkü hizmetler verimli olarak değil de kurallara uygun olarak yürütüldüğünde sorumluluk doğmaz (Eryılmaz, 2003:239; İZTO, 1993:32).

Esasında vatandaşlara anlamsız gelen pek çok kural aslında bir gereksinmeden kaynaklanmıştır ve onlardan tümden kurtulmak da mümkün değildir. Bu nedenle kuralların tümüyle mücadele etmek yerine vatandaşı rahatsız eden ve geçerliğini yitirdiği için pratikte hiçbir yarar sağlamayan, para, kaynak ve zaman israfına yol açan kurallar ve uygulamalarla mücadele edilmeli, yönetim bu bakımdan sürekli gözden geçirilmelidir (Emre, 1991: 210).

Kamu görevlilerinin kurallara uyma konusundaki titizliklerinin bir yönüyle haklı görülmesi de mümkündür. Çünkü, yönetimin, üst düzeydeki görevlilerin denetimden çıkarak alt düzeydeki görevliler elinde kokuşmasını önlemek için uygulamanın birbirine bağlı olması zorunludur. Ayrıca kurallar vatandaşları keyfi uygulamalardan koruyan en önemli güvencedir (Mises, 2000:102).

Ülkemizde ise kurallar vatandaşın devleti aldatacağı anlayışıyla konulmakta, hem vatandaşın devleti aldatmasını önlemek hem de kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmalarını engellemek amacıyla

konulmuş kurallar kamuda hizmet üretmek yerine sorumluluktan kaçmanın bir aracı olarak işlev görmektedir (Dinçer 1998:295).

Bazen “kraldan çok kralcı” bir tavır takınan kamu görevlileri kamu yararı, devletin çıkarı gibi kavramların arkasına sığınarak akla hayale gelmeyecek yeni usuller üretmekte (Emre, 1991:215), öncelikle evraklar içinde eksik aranmakta, mühür ve imzanın silik olup olmadığına bakılmakta, sözlü beyan yeterli görülmemektedir (Eken, 1995:269). Hatta kurallar çok katı bir şekilde uygulandığı için o kadar kaçınılmaz olduğuna inanılmaktadır ki işlemlerin basitleştirilmesi amacıyla yapılan değişikliğe direnç gösterilip, eski uygulama türlü yöntemlere başvurularak sürdürülmeye çalışılmaktadır (Karatepe,168).

Kamu görevlileri kurallara uygun davranmaya çalışmakta, iyi memur vatandaşın sorununu çözüp verimli hizmet üreten değil kuralları en iyi şekilde uygulayan olmaktadır (Dinçer 1998:295). Yasalardaki ayrıntılı düzenlemeler nedeniyle sık sık mevzuat değişikliği gündeme gelmekte, iş yapmak istemeyen çalışanlar bunu bir araç olarak kullanmakta ve “kanunlar böyle, yapacak bir şey yok” diyerek kendilerini haklı çıkarma gayretine girmektedirler (Eryılmaz, 2003:239).

Bu düzende, yetersiz hale gelmiş kurallara uyma, çoğu zaman iş görmeye üstün tutulmakta ve yeterli görülmektedir. Biçimsel yöntemlere uymamanın ağır müeyyideleri olmasına karşılık iş yapmama, hizmeti gereği gibi yerine getirmeme müeyyidesiz kalmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak, birçok yönetici ve personelde iş görme yerine biçimsel yöntemlere uymak suretiyle içinde bulunulan düzeni sürdürme, inisiyatif kullanmak yerine pasif kalma yaygın düşünce ve davranış biçimi haline gelmiş bulunmaktadır (Emre, 1991:245).

Mevcut denetim sistemi de adeta bu anlayışı destekler nitelikte “ihmali” değil “icrai” sorumluluk üzerine yapılandığından hizmet üretmek kastıyla zaman zaman sınırlayıcı olan mevzuat hükümleri dışına çıkan çalışan cezalandırılmakta ya da çalışanlar mevzuat engelini aşmak için türlü yöntemlere başvurarak deyim yerindeyse “yasal hükmün etrafını dolaşmaya” zorlanmaktadırlar (Dinçer 1998:295). Mevzuata ve kurallara uyulduğu sürece

sorun yoktur, hatta işin görülüp görülmemiş olması da önemli değildir (Sürgit, 1997:6). İyi memur vatandaşın işini hızlı bir şekilde yapan değil kurallara en fazla uyandır (Karatepe, 1995:168).

Kuralcılık, Türk kamu yönetiminde personeli çalışmaya teşvik edecek unsurların da olmayışı nedeniyle, iş görmemenin en önemli nedenlerinden birisi olmuştur.

2.2.9. Mevzuat Sorunu

Günümüzdeki artan gelişme ve değişim baskısı yönetimin davranışlarının yanı sıra kuralların da değişmesini, kuralların bu anlamda kağıt üzerinde değişmeden kalan değil esnekliğe ve dinamizme sahip, ilerlemenin önünü açıcı ve biri birini tamamlayan metinler olmasını zorunlu kılmaktadır (Hill, 1997:33,35). Buna karşılık Türk kamu yönetiminin işleyişinde Anayasa'dan başlayarak yasalarda ve hatta en alt düzeydeki yönetsel düzenlemeye kadar tüm hukuki düzenlemelerde, şekilciliğe önem verilmesi ve gereksiz ayrıntılara inilmesi (Saran, 2004:132) nedeniyle yasal düzenlemelerin karmaşık bir kurallar topluluğu oluşturması önemli bir sorundur.

Anlaşılması zor, birbiriyle çelişen, günümüzün ihtiyaç ve şartlarına cevap vermeyen, eskimiş ve daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan yasa hükümleri ve yasa yapma kurallarındaki belirsizlikler yönetimde karışıklığa ve kırtasiyeciliğe yol açmakta (Emre, 1991:217), kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte ve kamu yönetiminde çağdaş gelişmelere ayak uydurulmasını engellemektedir (Aykaç vd., 2003:159). Dolayısıyla bu nitelikteki mevzuat, hizmetin yürütülmesine yardımcı olmak yerine hareket serbestisini sınırlayarak kamu yönetiminin işleyişini yavaşlatmaktadır (Emre, 1991:245).

Osmanlı İmparatorluğu döneminde çıkarılmış olup gerek dil gerekse içerdiği hükümler bakımından günümüz şartlarına uymadığı halde hala

yürürlükte olan pek çok yasal düzenlemenin varlığı, yasaların numaralandırma sistemindeki sorunlar, özellikle 1980 sonrasında, tepki çekebilecek düzenlemelerin, kamuoyundan gizlenme çabasıyla ve yasa yapma tekniğine aykırı biçimde topluca yapılmış olması, çoğunlukla hangi mevzuatın yürürlükte olduğu konusunda bile bir açıklığın bulunmaması bu sorunun diğer boyutudur (TOBB, 2000:128).

Yöneticilere takdir yetkisi verilmemesi ve her sorunun mevzuat çerçevesinde çözülmeye çalışılması bürokrasiyi sürekli mevzuat üretmeye sevk etmiştir (Yürüşen, 1988:259). Hukuk sistemimiz bu bakımdan Türk milletinin değerleri ile bağını koparmış bir kanunlar külliyatıdır. Kanun çokluğu Türk kamu yönetimine hukukun egemen olduğunu göstermekten ziyade "yok kanun, yap kanun" zihniyetinin varlığına işaret etmektedir (Aydoğdu, 1995:96). Özellikle 1950'li yıllardan sonra sisteme sürekli yeni kurallar eklenmiş ve bir kural kirliliği yaratılmıştır. Bu kural kirliliğinin ortadan kaldırılması, kurallar arasında uyum sağlanması ve geçerliğini kaybetmiş kuralların elenmesi önemli bir sorun olarak hala güncelliğini korumaktadır (Titiz, 1999:2).

Aşırı mevzuatçılık işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel içerik kazanmasına önem verilmesine neden olmuştur (Aykaç vd., 2003:159). Kaynakları en iyi biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri süratli, etkin, ekonomik ve kaliteli yapmak yerine, değişen koşullara cevap veremez hale gelmiş mevzuatı, amaç ve ruhunu göz önünde tutmaksızın uygulamak kurulu düzenin sürdürülmesinden başka bir amaca hizmet etmemektedir (Emre, 1991:245).

Mevzuat, sorumluluktan kaçıp görevini yapmak istemeyen personelin arkasına sığınacağı bir gerekçe de olmaktadır. Hizmetin yerine getirilmemesi için mevzuatta bir gerekçe bulmaya çalışma, bu mümkün değilse gerekçe belirtilmeden "bu işin beklemesi gerekiyor" veya "üzerinde düşüneceğiz", "gerekeni yapacağız" biçiminde ifadeler kullanılarak, hizmet yerine getirilmemekte, bundan dolayı bir sorumluluk doğmuş olması da önlenmiş olmaktadır (Aykaç, 1997:31).

Türk kamu yönetiminde mevzuatın karmaşıklığı ve mevzuatın uygulamanın önünde giderek yönlendirici olmak yerine çoğunlukla fiili durumu yasallaştırmaya hizmet etmesi mevzuat sorunuyla ilgili olarak hem yönetenlerin hem de yönetilenlerin yakındığı temel hususlardır.

2.2.10. Geleceğe Yönelik Bakış Eksikliği

Türk kamu yönetiminde olaylara bakış gelecek yönelimli olmaktan çok geçmiş yönelimlidir. İçinde bulunulan noktadan ileride, geleceğe yönelik neler yapılacağı, belli süre sonunda hangi hedeflere ulaşılacağı konusunda öngörüler bulunmamaktadır. Yönetsel faaliyetlerle ilgili değerlendirmeler geçmişe yönelik ve bu nedenle tepkisel niteliktedir ve uygulamanın kurallara biçimsel olarak ne kadar uygun yapıldığı esas alınır (Saran, 2004:137).

Bunda kamu bürokrasinin gündelik sorunlarla uğraşmaktan başını kaldırıp ileriye dönük planlamaya zaman ayıramamasının ve kültürel özellikler nedeniyle planlamanın önemsenmeyişinin de payı büyüktür.

2.2.11. Koordinasyon Yetersizliği

Türk kamu yönetiminde varolan merkeziyetçilik ve kamu örgütlerinin dağınıklığı nedeniyle kamu kurumları ve kurum içerisindeki birimler arasında yeterli ve etkili koordinasyon sağlanamamaktadır. Bu kopukluk merkezi birimlerin hem birbirleriyle ve hem de taşra birimleriyle iletişimlerinde yaşanmakta (Saran, 2004:138), merkezle taşra arasındaki koordinasyon yetersizliği, taşra birimlerinin kendi arasındaki koordinasyonu da doğrudan doğruya olumsuz yönde etkilemektedir (Payaslıoğlu, 1966:120)

Kurumların birbirinden uzak binalarda yerleşmiş olmaları ve bina yapılarının uygun olmaması da koordinasyonu güçleştirmektedir (Emre, 1991:217).

Öte yandan Türk kamu yönetimindeki birlikte çalışma, karar oluşturma, işbirliği yapma ve uzlaşma kültür ve anlayışının gelişmemiş olması yaşanan koordinasyon eksikliğinin bir diğer önemli nedenidir (İGB, 1994:268).

Koordinasyon yetersizliği nedeniyle gerek aynı kurum içerisinde gerekse kurumlar arasında görev çakışması sıkça yaşanmakta, bazen de işler tamamen sahipsiz kalabilmektedir.

1960'lı yıllara kadar 5442 sayılı Kanun çerçevesinde sağlanmaya çalışılan koordinasyon, bu yıllarda başlayan planlı kalkınma süreciyle yeni bir boyut kazanmıştır. Merkez tarafından hazırlanan ve kamu için bağlayıcılığı olan planlarla ekonomik ve sosyal kalkınma işlevinin genel koordinasyonunun sağlanması istenmiş, bu işlevin taşrada gerçekleştirilebilmesi için de merkezi yönetim ve taşra teşkilatı bünyesinde günümüzde adı strateji Geliştirme Başkanlığı olarak değiştirilen Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri gibi yapılanmalara gidilerek koordinasyon ve planlama konusunda gerekli uzman desteğinin sağlanmasına çalışılmış (Emre, 2002:254) ancak bu da Türk kamu yönetimindeki koordinasyon sorunun çözülmesinde yetersiz kalmıştır.

2.2.12. Denetim Sorunları

Denetimin amacı bir yandan personelin çalışmalarını siyasal iktidarın belirlediği hedeflere uygun bir şekilde yapmasını diğer yandan kamu hizmetlerinin yönetilenlere etkin bir şekilde sunumunu sağlamaktır (Tortop vd., 1999:158). Bu nedenle çağımızda devletler artan oranda üretim, ticaret ve doğrudan hizmet sunumu alanlarından çekilmekte, daha çok, politika ve strateji belirlemeye, denetim görevini üstlenmeye yoğunlaşmaktadırlar (Yılmaz, 2001:12).

Buna karşılık merkeziyetçi bürokratik yapılarda denetime gereğinden fazla önem atfedilir ve öyle ki en çok önem verilen işlevin denetim işlevi

olduğu söylenebilir. Hatta denetime bazen o kadar önem verilir ki araç olmaktan çıkarak yönetimin bir amacı haline gelebilir (Aykaç, 1997:26-27).

Hizmetlerin görülmesinde hız ve etkinliği teşvik eden bakış yerine yönetimde hata ve suistimallerin önlenmesi amacıyla sisteme yerleştirilen denetim mekanizmaları sistemi işlemez hale getirebilir. Bazen de mevzuatın katı bir şekilde uygulanması ve çevresel koşullardaki değişimin eş zamanlı olarak yasal altyapıya yansıtılamaması yönetsel sistemin etkinliğini azaltır (Sürgit, 1972:25).

Kamu yönetiminde sağlıklı bir denetim sisteminin olması, yolsuzluklardan arınmış, etkili ve verimli bir çalışma düzeni içinde iyi işleyen bir yönetime kavuşmanın temel koşullardandır. Ülkemizde yıllardır denetim karmaşasından, hangi denetim kuruluşunun hangi kuruluşu, hangi açılardan denetleyeceğinin belli olmamasından yakınıldığı halde bu konuda hiçbir olumlu adım atılamamıştır. Denetimde etkinliğin sağlanması için Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) kurulması akademik yazında yoğun olarak tartışılmış ve önerilmiş, buna karşılık etkin bir denetimin en önemli unsurlarından olan adli ve idari yargıda reform yapılması konusu hep ihmal edilmiştir.

Türk kamu yönetiminde denetimden kaynaklanan sorunlar oldukça çeşitlidir.

Öncelikle, denetim daha çok kurallara uygunluk açısından yapılmakta amacı ve sonuçları bakımından türlü suistimallere hizmet etmiş, ancak kurallara uygun olarak yapılmış işlemler bu denetim anlayışı içerisinde aklanabilmektedir (TOBB, 2000:132-133). Hiyerarşik düzen içerisinde yürütülen ve bu şekilde alt birimlerin üstlerinin denetim ve gözetimi altında çalışmalarını sağlayan bu denetim sisteminde herkes kendi yönetimi altındakilerin çalışmalarından dolayı üstlerine karşı sorumludur (Eryılmaz, 2003b:178). Ancak merkezi yöntemle ve hiyerarşik basamaklar aracılığı ile yapılan bu denetimler kurumların amaçlarına ulaşıp ulaşmadıklarına, performanslarına ve maliyetlerine bakmayıp yasal ve mali ilkelere uyulup uyulmadığı araştırır. Üretilen hizmetlerin niteliği değil niceliği önem taşır

(Eryılmaz, 2003:23), performans ve maliyet unsurları ihmal edilir (Bilgiç, 2003:28).

Öte yandan yaygın bir biçimde uygulanan hiyerarşik denetim kusur bulma, cezalandırma ve korkutma amacına yönelik olarak yapıldığından astları olumsuz etkilemektedir. Özellikle denetim zamanlarının önceden bilinmesi veya tahmin edilmesi halinde personel bütün işlerini bırakarak denetime hazırlanmaya yönelmekte, bu zaman zarfında hizmet üretilmesinde aksamalar meydana gelmektedir. Denetimin amacı yanlışları düzeltme, hizmet standardını yükseltme olmadığından denetimin olumsuz etkisi denetimden sonraki aşamada da etkili olmaktadır. Personel takdir, ödüllendirme ve daha üst görevlere yükselme beklerken, eksiklerinin ortaya konulması, bazı hallerde cezalandırılması, hakkında soruşturma açılması hizmet standardını yükselteceği yerde azaltıcı, bürokratik örgütü işlevsizleştirici sonuçlar doğurmaktadır (Aykaç, 1997:26-27).

Türk kamu yönetiminde denetimden kaynaklanan bir diğer sorun mevcut denetim sisteminin yetersizliği ve çağın gerisinde kalmışlığıdır. İdareyi geliştirmeyi amaçlamayan (İGB, 1994:268), işlerin mevzuata uygun yapılıp yapılmadığına bakan şekilci bir denetim vardır (Saran, 2004:139). Bu nedenle örneğin hizmetin geç görülmesinden dolayı sorumlu tutulma pek olağan bir uygulama değildir. Dolayısıyla yönetsel işlem ve faaliyetler yalnızca “hukuki rasyonellik” çerçevesinde denetlenmekte “işletmeci rasyonellik” bakımından herhangi bir değerlendirme yapılmamaktadır.

Denetim sistemindeki bir başka sorun da devletteki güvensizlik duygusuyla “bütün vatandaşların ve kamu görevlilerinin yolsuzluk yapma, suç işleme, devleti baltalama eğilimi içinde görme anlayışıdır. “Açık kapı bırakmamak” gerekçesiyle aşırı ayrıntılı, içinden çıkılması güç düzenlemeler yapılmakta; bu anlayışın bir uzantısı olarak her işte vatandaşın ve kamu görevlisinin dürüstlüğünü belgelenmesinin istenmesi nedeniyle işlemler kırtasiyeciliğe boğulmaktadır.

Vatandaşın ve kamu görevlilerinin işlemleri, aşırı ayrıntılı düzenlenmeler doğrultusunda yürütüp yürütmediğini denetlemek için aynı konularda denetim yapan denetim organları kurulmakta, ancak ayrıntılı

düzenlemelerin ve bu düzenlemelere uygunluk denetiminin gereği gibi yapılmasının mümkün olmaması nedeniyle ortaya çıkan karmaşa sonucunda yönetimde denetimsizlik ve keyfiliğin yanı sıra uygulama farklılıkları oluşmaktadır. Bu bakımdan, mevzuat karmaşası ve mevzuattaki ayrıntılı ve çelişkili düzenlemeler etkin denetimin önündeki en büyük engellerdir (TOBB, 2000:111).

Ülkemizde kamu örgütlerinden çok kamu personelinin değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmakta, bu da personelin o yıl içerisindeki davranış, tutum ve ilişkileri ve işiyle ilgili konuların bağlı olduğu üstü tarafından yıllık sicil belgesi doldurulması biçiminde olmaktadır. Ancak sicil belgesi doldurularak personelin değerlendirilmesi uygulaması günümüzde işlevini yitirmiş, yıllık olarak yapılması zorunlu rutin bir işlem halini almıştır.

Bu anlamda kamuda her bir birimle ilgili verimli ve etkili çalışmanın ne olduğuna ilişkin standartların yokluğu ve örgütsel performansa ilişkin bir ölçme ve değerlendirmenin olmayışı önemli bir sorundur. Ülkemizde kamu örgütlerinin performansları genelde kendileri tarafından değerlendirilip çoğu zaman kamuoyuna açıklanma gereği dahi duyulmadığı gibi bu değerlendirmeler ne yaptıkları konusunda çoğunlukla kendilerini övücü ve sloganist açıklamalar olmaktan öteye gitmemektedir (Çevik, 2001: 163,167-168).

Türk kamu yönetiminde her kurum bünyesinde birbirinden bağımsız olarak örgütlenmiş denetim birimleri aracılığıyla denetimlerin yapılması, bu denetim birimleri birbirinden kopuk çalıştıklarından, bazen aynı yerde ard arda denetim yapılmasına bazen de uzun süre denetlenmeyen yerlerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu açıdan denetim birimleri ve denetim faaliyetleri arasındaki koordinasyon yetersizliği de denetimle ilgili önemli bir sorundur.

2.2.13. Yozlaşma ve Çürüme

Kamudaki hizmet arzının yetersizliği, aşırı kuralcılık ve merkeziyetçilik yozlaşma ve çürümeyi arttırmıştır. Vatandaşın devlet karşısında kendini güçsüz hissetmesi onu, işlerinin çözümü için başka yollara başvurmaya mecbur bırakmakta (Dinçer 1998:295), bunun gündelik hayatın bir parçası haline gelmiş olması kamu yönetimine duyulan güveni sarsmaktadır (Saran, 2004:139).

Yönetim sistemimizde kural vatandaşın yanlış yapacağı, suç işleyeceği ya da idareyi yanıltacağı inancıyla konulmakta, konulan ayrıntılı kurallarla vatandaş olabildiğince fazla denetimden geçirilmekte, olası bir eksiklik ya da yanlışlığın bu kademelerden birinde ortaya çıkacağı düşünülmektedir.

Bu anlayışa dayalı olarak işleyen yönetim mekanizması sonunda tıkanmış ve iş göremez hale gelmiştir. Bu durumda vatandaş işini gördürebilmek için rüşvet vermek veya bir aracı bulmak zorunda kalmakta, işini takip etme kudretinden yoksun ve tanıdığı olmayan vatandaşlar için ise bürokrasi çarkı son derece ağır işlemektedir (Yürüşen, 1988:259).

Türk kamu yönetiminin modern bir yapıya ve etkin bir işleyiş düzenine kavuşturulamamış olması, siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime güveni sarsan birtakım manevi ve ahlaki zaafların da yaygınlaşması ve yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur.

Partizanlık, adam kayırma, rüşvet, çalışma disiplinin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiili ayrıcalıklar gibi hususlar yönetime gölge düşürmektedir (Emre, 1991: 245).

Kamu hizmetlerinin bu bakımdan kalitesi, yalnız akademik çevrelerde tartışılmamakta aynı zamanda yasama organı, kalkınma plan ve araştırma raporlarının da önemle ve sürekli bir biçimde üzerinde durduğu bir konu haline gelmiş bulunmaktadır (Yıldırım, 2005:36).

Türk kamu yönetimindeki yozlaşma ve çürüme birkaç biçimde kendini göstermektedir. Bunlara biraz daha yakından bakılması yararlı olacaktır.

2.2.13.1. Yönetimin Siyasallaşması ve Kayırmacılık

Yönetimde siyasallaşma kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi etkenlerin rol oynamasıdır (Eryılmaz, 2003:234).

Ülkemizde de siyasi iktidarların bürokrasiyi kendi kontrolüne almak istemeleri bürokrasinin siyasallaşmasını gündeme getirmektedir (Eken, 1995:267).

Her siyasi iktidar değişikliğinde sadece üst yöneticilerin değil orta ve alt kademeye kadar uzanan pek çok yöneticinin de değişmesi bunun göstergesidir (Eryılmaz, 2003:234). Partizanlık kurumsallaşmıştır. Aynı iktidara mensup bakan değişikliği durumunda dahi pek çok yönetici değişmektedir (Tutum, 1995: 140,143). Öyle ki seçim dönemleri sadece siyasi kadroların değil bürokrasinin de seçimine dönüşmüştür (Savaş, 1994:18).

Siyasal nitelikli atamalar nedeniyle bürokratlar yükselebilmek için uzmanlık bilgi ve becerilerini arttırmaktan ziyade iktidara yakın olmaya önem verir hale gelmişlerdir (Eryılmaz, 2003:240). Kamuda karar mevkisinde bulunan kişiler kendilerini belli çevrelerin oraya getirdiğini ve ancak onların desteği ile o görevde kalabileceğini düşündüğünden buna göre hareket etme ihtiyacı hissetmektedirler.

Kayırmacılık göreve ilk girişte de yaşanmaktadır (Eryılmaz, 2003:241; İZTO, 1993:34). Kayırmacılıkla veya adama göre iş düşüncesiyle işe alınan kişi kendisini oraya getirenlere hizmet etme amacını taşımakta, bu da bürokrasinin tarafsızlığı ilkesine zarar vermektedir (Akbulut, 1995:256).

Kamu yönetiminin evrensel ilkeleri hizmet sunulan kişiler arasında ayrım yapılmamasını gerektirmesine rağmen (Yılmaz, 1997:452) ülkemizde hizmetlerin dağıtılışında ihtiyaçtan çok akrabalık, aynı okulda okuma, hemşehrilik, aynı siyasal görüşe mensubiyet gibi yakınlık ilişkileri etkili

olabilmektedir (Oktay, 1997:209). Bunun vatandaş tarafından algılanış biçimi ise hemşehricilik yapılmadığı, belli bir inanç içinde yer almadığı, etnik ve dinsel farklılığını kullanmadığı zaman devletin elindeki imkanlardan hakkı olan şeyi dahi isteyemeyeceği veya alamayacağı şeklindedir (Akbulut, 1995:256).

2.2.13.2. Yolsuzluk ve Rüşvet

Yolsuzluk kamu hizmeti gören kişi ve kurumların özel maddi çıkarlar veya statü kazancı elde etmek için normal görev davranışlarını bu özel amaçlar için saptırmalarıdır. Bu bakımdan yolsuzluk ve rüşvet, yönetimin yasal yolların dışına taşıyan her türlü eylem ve işlemi olarak tanımlanabilir ve daha çok bürokrasinin tekel halinde bulunduğu, gizliliğin egemen olduğu yerlerde yaygın bir durum arz eder (Ergun, 1997:390).

Ülkemizde de bürokrasi sürekli büyüyen, gizliliğin esas olduğu ve tekelci bir yapı sergilediğinden devletin ekonomik ve sosyal hayatı düzenleme amacıyla müdahalesi arttıkça yolsuzluk ve rüşvet olayları da artmış (Yılbaş, 1997:384), yasalara rağmen rüşvetin yaygın olduğu kanaati yerleşmiştir (Eryılmaz, 2003:241; İZTO, 1993:40). Bu nedenle çok sık bir biçimde rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele, kamudaki yozlaşma ve çürümeyle mücadelenin kendisi olarak algılanmıştır.

2.2.13.3. Aracılar Yolu ile İş Takibi

Kamu hizmetlerinin paylaşımı sorununun çözümü için yöneticiyi veya kurumu etkileme gücüne sahip “iş bitirici” nitelikte aracılara başvurulması ülkemizde çok yaygın bir uygulamadır (Kaçak, 2001:68-70). Vatandaşlar, bürokraside karşılaştıkları sorunlar nedeniyle bu mekanizmayı açacak yöntemlere başvurma ihtiyacı hissetmekte, aracılık kurumu özellikle üst

düzey yöneticilere yönelik olarak oldukça yoğun bir şekilde kullanılmaktadır (Eken, 1995:270).

Aracılar bazen bir kurum bazen de kişi olabilmektedir. Genellikle milletvekilleri, eşraf, parti yöneticileri ya da eski bürokratlar işlemlerin yürütülmesinde aracı olarak kullanılan kişilerdir. Bürokratik mekanizmayı etkileme gücüne sahip bu aracılar herkes tarafından kolaylıkla bulunamayacağı için, böyle bir aracının hizmetinden yararlanabilen vatandaşların oldukça imtiyazlı kişiler olduğu söylenebilir (Eryılmaz, 2001:241-242).

Ülkemizde vatandaşların kamu kurumlarındaki işlerinin takibi için bir aracıdan yardım isteme ihtiyacı hissetmeleri bir yönü ile;

- vatandaşın kamunun işleyişi konusundaki bilgisizliği,
- işlemlerin karmaşık oluşu,
- vatandaşa açıklayıcı bilgi verilmemesi,
- vatandaşa yardımcı olacak görevlilerin bulunmayışı (İZTO, 1993:40),
- işlemlerin yürütümüne ilişkin kılavuz ya da yönlendirme levhalarının bulunmaması

gibi teknik eksikliklerden kaynaklanmaktadır.

Ancak aracıların müdahil olmaları, bürokratların konumlarını korumalarına ya da yükselmelerine imkan sağlaması nedeniyle, bürokrasi kademlerince arzulanabilmektedir de. Çünkü aracılar genellikle siyasi iktidar mensuplarından seçildiğinden, onlardan gelen taleplerin yerine getirilmesi bürokrat ile siyasi iktidar mensupları arasındaki bağları güçlendirmektedir (Eryılmaz, 2003:241-243).

Yönetimin halktan kopuk olması nedeniyle vatandaş aracı olmadan bir kamu kurumuna gittiğinde işlerinin görülmeyeceği, gecikeceği veya kendisine kötü muamelede bulunulacağını düşünmekte, bir aracı veya tanıdık ile kuruma gidildiğinde çoğu kez görülen muamelenin niteliği ister istemez değişmektedir (Yılmaz, 1997:432).

Aracı bulma ihtiyacı duyulmasının bir başka nedeni de vatandaşın kamu yönetimiyle ilişkisinde güvensizlik ve bir ölçüde de korku ve mesafe

duygusu içinde olmasıdır. Kültürel faktörlerin de etkisiyle vatandaşın yönetimle her ilişkisinde “bir tanıdık” araması, bu “tanıdık”ın gücü ölçüsünde işlemlerin sonuçlandırılması ya da sonuçlandırılmaması, küçük-büyük yolsuzluklara kapı aralamanın ötesinde hukuk devletinin temel gereklerinden biri olan “yasa önünde eşitlik” ilkesinin uygulanmasını da imkansız hale getirmektedir. Bu durum güvensizliği yeniden üretirken, öbür yandan “cemaatleşme”yi, yönetim içinde “kabilecilik”i pekiştirmektedir.

2.2.14. Türk Kamu Yönetimindeki Sorunların ve Getirilen Çözüm Önerilerinin Değerlendirilmesi

Türk kamu yönetiminde varolan ve bugüne kadar yapılan reform çalışmalarıyla çözülmeye çalışılan sorunlara bakıldığında sorunların esasında hep birbirleriyle bağlantılı olduğu görülmektedir.

Yani merkeziyetçilik olduğu için örgütsel büyüme ortaya çıkmakta, büyüyen örgütlerin denetimi ve koordinasyonu için yeni mevzuat hazırlanmakta ve kurallara uymaya büyük önem atfedilmekte, bu nedenle çalışanlar sorumluluk almaktan kaçınmakta, yaratıcılık duygusu zayıflamakta sonuçta daha fazla kaynak tüketen kamu, daha kalitesiz hizmet üretmeye, günübirlik sorunlarla boğuşmaya, yozlaşmaya ve çürümeye başlamaktadır.

Ancak burada genellikle gözden kaçırılan husus Türk kamu yönetimindeki bu yönetim hastalıklarının bize özgü olmadığı Weberyen Kamu Yönetimi anlayışının kaçınılmaz bir sonucu olduğudur. Bu nedenle sorunların çözümüne yönelik olarak ortaya konulan öneriler, bu sorunlar sadece Türk kamu yönetimine özgüymüş ön kabulüyle hazırlanmış, sorunun temeline inilmemiştir.

Bu durumu bir örnekle açıklamak gerekirse; ilk dönem reform çalışmalarında, bir taşıt, bu taşıtın izleyeceği güzergah ve ulaşacağı bir hedef olduğu varsayımıyla hedefe ulaşılamamasının tek sorumlusu taşıtın kendisi olarak görülmüş ve üretilen çözümler taşıtın dökülen boyasının ve yıpranan

motor aksamının yenilenmesi, taşıt sürücüsünün değiştirilmesi ve ona bu konuda daha fazla eğitim verilmesi gibi “ıslahat” kabilinden tedbirler olmuştur.

Planlı kalkınma döneminden sonra sorgulama dönemi başlamış ve bu çerçevede taşıttan ve şoförden başka güzergahın iyileştirilmesi gibi “yeniden yapılandırma” kategorisinde değerlendirilebilecek öneriler getirilmiştir.

Ancak 1980’li yıllardan sonraki çalışmalarladır ki ulaşılması gereken hedef de sorgulama kapsamına alınmış ve bu hedefin doğru saptanıp saptanmadığı, böyle bir hedefe varmanın gerekli olup olmadığı gibi çok daha köklü ve kapsamlı değerlendirmeler yapılmaya başlanmış ve “değiştirme” olarak adlandırılabilecek bir döneme girilmiştir.

Elbette ki buraya kadar incelenen reform çalışmalarının başarısız olmasında ülkemize özgü nedenlerin payı da yok değildir. Bu özel nedenlerin de incelenmesi hem Türk kamu yönetiminde reform çalışmalarında istenen başarının yakalanamayışının nedenlerinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacak hem de bundan sonra yapılacak reform çalışmalarının, özellikle de Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çerçevesinde yapılan çalışmaların, sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesine yardımcı olacaktır.

2.3. GÜNÜMÜZE KADAR GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORMLARLA GETİRİLEN ÖNERİLERİN UYGULANAMAMA NEDENLERİ

Kamu yönetimi konusunda oldukça zengin bir zihni arka plana sahip Türkiye’de onca reform çalışmasına rağmen istenen başarı bir türlü yakalanamamıştır. Kuşkusuz bunun çok çeşitli nedenleri olmakla birlikte bu nedenleri “Reform Çalışmalarında Bir Bütünlük Olmayışı”, “Yabancı Uzman Raporlarıyla veya Yabancı Ülkelerdeki Uygulamaların Taklit Edilmesiyle Başarı Sağlanabileceğine İnanılması”, “Siyasi Kararlılık ve Arzu Eksikliği”, “Reform Stratejisinin Olmayışı”, “Model Eksikliği”, “Uygulama ve İzleme

Eksikliği", "Reformlarda Zorlayıcı Yöntemin Benimsenmiş Olması", "Lider Eksikliği" ve "Yapısal Atalet" başlıkları altında toplamak mümkündür.

Bu başlık altında, daha sonra yapılacak reform çalışmalarında yol gösterici olması açısından, bu nedenler ayrıntılı olarak ele alınarak değerlendirilecektir.

2.3.1. Reform Çalışmalarında Bir Bütünlük Olmayışı

Ülkemizde her şeyden önce reform konusunda bir kavram ve kapsam belirsizliği bulunmaktadır. Bazen aynı terimle değişik kavramlar ifade edilmekte, bazen aynı kavram için değişik terimler kullanılmaktadır. Bu çalışmaların Tanzimat, Islahat, İnkılap, Organizasyon-Metod, Reform, İdari Reform, İdarenin Rasyonalizasyonu, İdarenin Reorganizasyonu, İdarenin Modernizasyonu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, Kırtasiyeciliğin Önlenmesi, Bürokrasinin Azaltılması, Yönetimin İyileştirilmesi, Kamu Yönetimi Reformu, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması gibi çok farklı kavramlarla adlandırılması bile yürütülen çalışmalarda bir bütünlüğün olmadığının ve konuya çok farklı şekillerde yaklaşıldığının göstergesidir (Aykaç, 1991:82).

Cumhuriyet döneminde en sık kullanılan terim "idari reform" olmuş ancak kavram oldukça dar anlamda algılanmış; yasama, yürütme ve yargı erkleri içerisinde sadece yürütmeye hatta onun da TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı, KİT'ler, Üniversiteler ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumu gibi kurumlar hariç tutarak sınırlı bir bölümüne yoğunlaşılmıştır.

Bazen de bazı kamusal hizmetler ayrı bir reform konusu olarak ele alınmış ve eğitim reformu, sağlık reformu, vergi reformu, tarım reformu, mahalli idareler reformu, KİT reformu, üniversite reformu gibi değişik adlar altında çalışmalar yürütülmüştür (Tutum, 1995:133)

Dolayısıyla gerek kavramsal açıdan gerek kamu örgütünün belli bir bölümünü kapsaması bakımından gerekse kamusal fonksiyonların belli bir kısmına yoğunlaşması bakımından bütünlük arz etmeyen reform çalışmalarından istenen sonuçlar alınamamıştır.

2.3.2. Yabancı Uzman Raporlarıyla veya Yabancı Ülkelerdeki Uygulamaların Taklit Edilmesiyle Başarı Sağlanabileceğine İnanılması

Bu durum esasında bir azgelişmişlik sendromu olarak da nitelendirilebilir. Ülkemizde yabancı ülkelerdeki uygulamaların aynen alınmasıyla sorunların çözüleceğine inanılmıştır (Aykaç, 1991:122). Yabancı uzmanlara hazırlattırılan raporlara çok büyük önem atfedilmiş ve bu raporların hazırlanmış olmasıyla pek çok şeyin değişeceği varsayılmıştır.

Oysa çoğu zaman yanılgıya düşülen şey ülkelerin ortak problemleri paylaştığı ve bunlara çözüm olabilecek bir dizi önerinin bulunduğu tezidir. Hatta bazı gelişmekte olan ülkelerdeki reform çalışmaları OECD üyesi ülkelerdeki reform hızından daha fazladır çünkü bu ülkelere kredi ya da borç verilirken reform yapılması şart koşulmaktadır. Bazen, en iyi uygulama (best-practice) gibi, yeterli altyapı hazırlanmadan örnek alınan uygulamalar dramatik sonuçlar doğurabilmektedir (OECD, 2003:6).

Ülkemizde yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda da konunun bir eğitim olayı olduğu, yabancı ülkelerden ithal edilecek uygulamaların kültürel sorunlara yol açabileceği, bunun da ancak eğitim sisteminde yapılacak düzenlemelerin süreci desteklemesiyle (Aykaç, 1991:85) mümkün olacağı pek çok kez ifade edilmiştir.

2.3.3. Siyasi Kararlılık ve Arzu Eksikliği

Türk kamu yönetiminde reform konusundaki siyasi sorumluluk uzun süre belirlenememiş, siyasi sorumluluğun belirlenmesi konusu hep sorun olmuştur.

Bir Bakanın reform konusunda görevlendirilmesiyle çözümlenmek istenen bu sorun için ilk girişim BBYKP'de 1967 Yılı Programı ile yapılmış, çalışmaların hükümetçe belirlenecek bir bakanın koordinasyonunda yürütüleceği belirtilmiş ve uygulama daha sonra rutin bir hal almıştır.

Daha sonra İBYKP'de de benimsenmiş olan bu yaklaşımdan ancak 1972 Yılı Programında vazgeçilmiş ve çalışmaların DPT Müsteşarı başkanlığında kurulacak bir komisyon tarafından yürütüleceği ifade edilmiştir. Komisyona, önerileri uygulamaya koyma yetkisi de verilmiştir. Fakat bu uygulama da bir formalitenin yerine getirilmesinden öteye gidememiş, Komisyon, reform konusunda hükümetin izleyeceği politikanın belirlenmesine yardımcı olmak, çalışmaların başarısı için gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak konularında etkili olamamıştır (Sürgit, 1972:111,181).

Öte yandan siyasi iktidarlar da reformları ya yeteri kadar desteklememiş veya destekleme konusunda seçici davranmıştır (Betil, 1999:24). Genelde siyasi iktidarlar için, gerçekte hiçbir şey değişmese de reformcu görünmek çekicidir. İktidarlar için reform kararı almak siyasi olarak avantajlı iken reformu icra etmek dezavantajlıdır. Çünkü değişim rahatsız eder, endişe yaratır ve bu nedenle değişime karşı doğal bir direnç vardır (OECD, 2003:5).

Reform çalışmalarının geniş bir zaman dilimine yayılmış olması da ülkemizde reformların sürdürülmesindeki siyasi kararlılık yetersizliğinin bir başka nedenidir. Reformların geniş zaman dilimine yayılması, yaşanan siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle sık sık değişen iktidarların önceki dönemde yapılmış ya da başlatılmış çalışmalara sahip çıkmamasına neden olmuş ve reformu yürütecek siyasi iradenin olmayışı sonuçta reformların bir kısım

insanlarla özdeşleştirilmesine, kişiselleştirilmesine ve o kişilerin iktidardan ayrılmasıyla reformların ortada kalmasına yol açmıştır (Aykaç vd., 2003:169).

Türk kamu yönetimindeki reformlarda istenen başarının elde edilemeyişinde siyasi kararlılık ve arzu eksikliği büyük paya sahiptir. Bu biraz da ülkenin çok uzun süre siyasi istikrarsızlık içerisinde kalmasından ve bu dönemlerde iktidarda koalisyon hükümetlerinin bulunmasından dolayı yeterli siyasi iradenin sergilenememiş olmasından kaynaklanmıştır.

2.3.4. Reform Stratejisinin Olmayışı

Reform önceden planlanmış bilinçli bir çabayı gerektirir. Başarılı reformlar baştan iyi hazırlık yapılmış olanlardır. Reform çabalarından istenen sonucun alınamamış olmasında yönetimde reformun belli bir anda ve alanda şekli bazı değişikliklerin yapılmasından ibaret çalışmalar biçiminde algılanmış olmasının payı büyüktür. Oysa reform; toplumsal, kültürel ve örgütsel unsurları bulunan ve süreklilik arz eden dinamik bir süreçtir ve ülkemizde bu gerçek çok iyi anlaşılamamıştır.

Ülkemizin bu kadar yıllık reform deneyimine rağmen sadece yasal düzenlemelerle veya aksaklıkla ilgili bir bakanlığın kurulmasıyla sorunun giderilebileceğine inanıldığı Devlet Memurları Kanununda çok sayıda değişiklik yapılmasından, çevre kirliliğinin arttığı dönemlerde çevreden, kadın sorunları gündeme geldiğinde kadından sorumlu bakanlıkların kurulmasının gündeme getirilmesinden de açıkça görülmektedir.

Buna karşılık 1913-1953 döneminde derin ekonomik ve sosyal bunalımlar yaşamasına rağmen ABD'de hükümetteki bakanlık sayısının hiç değişmeden kalmış olduğu gerçeği sorunların yasalar ya da örgütler değil yöneticiler tarafından çözüleceğini net bir şekilde ortaya koymaktadır. Az gelişmiş ülkelerde gelişmiş ülkelerdekilerle kıyaslanmayacak kadar çok sayıda bakanlık bulunması da bu yanlış yaklaşımın açık bir göstergesidir (Aykaç, 1991:83).

Ülkemizde bugüne kadar gerçekleştirilen reform çalışmalarında reformun niteliği ve kapsamı ortaya konulmamış, kişisel görüş ve önerilere uyularak hareket edilmiştir (Aykaç vd., 2003:168). Bu nedenle yapılan çalışmalar sistemli bir yönetimi geliştirme çabasından ziyade yöneticilerin ortaya çıkan sorunları giderme amacına yönelik faaliyetleri biçimindedir. Bu sorunun aşılması amacıyla kamu kurumları bünyesinde organizasyon şubesi, etüd ve organizasyon bürosu, etüd ve planlama müdürlüğü gibi adlarla oluşturulan birimler de personel yetersizliği, ilgisizlik ve en başta da bu sistemsizlik nedenleriyle işlevsel olamamışlardır (Sürgit, 1972:75).

Ülkemizde gerçekleştirilen reformlarla günübirlik sorunlara çözüm bulunmaya çalışılmış olması, uzun vadeli bir bakış açısıyla sorunların kaynağına inilmemesi reform çalışmalarındaki başarısızlığın en önemli nedenleri arasındadır.

2.3.5. Model Eksikliği

Bugüne kadarki reform çalışmalarında örgüt yapısına ve mevzuata ağırlık verilmiş, insan unsuru yeterince dikkate alınmamıştır. Dolayısıyla reformun aslında bir zihniyet değişimini gerektirdiği hep ihmal edilmiş (Aykaç, 1991:122), reformları gerçekleştirecek personelin niteliği ve yetersizliği üzerinde hiç durulmamıştır (Aykaç vd., 2003:169).

Reform çalışmalarında içerik olarak hep “örgütlenme”, “görev” ve “usuller” üzerinde durulmuş, çoğu zaman personel rejimi bile kapsam dışı tutulmuş, yönetimin sosyal ve davranış yönü göz ardı edilmiştir (Tutum, 1995:133). Reformun amacı da genellikle, reform çalışmalarının doğal bir sunucu olan kırtasiyeciliğin önlenmesi veya bürokrasinin azaltılmasına indirgenmiştir (Aykaç, 1991:122).

Türk kamu yönetiminde bugüne kadar gerçekleştirilen reformlarda sorunların yönetim boyutuna indirgenerek irdelenmiş olması farklı yönlerin görülmesini engellemiş, konun bir sistem sorunu olduğu ihmal edilmiştir

(Aykaç vd, 2003:174). Bu çerçevede Türkiye'nin devleti siyasi ve yönetsel boyutlarıyla ele alan, zihniyet, kültür, işleyiş ilkeleri, yapı, personel niteliği, bilgi üretim ve sunumu, kamu siyasası denetimi ve düzenlenmesini uluslararası normlara, gerçeklere ve antlaşma yükümlülüklerine göre bir bütünlük içinde gözden geçiren bir devlet reformuna ihtiyacı olduğu, tüm devlet mekanizmasını kapsamayan bir reformun başarısız olacağı sıkça ifade edilmiştir (Kalaycıoğlu, 2000; Görmez, 2003).

Ülkemizde reforma her zaman farklı anlamlar yüklenmiş ve çok büyük beklentiler içine girilmiştir. Bu beklentilerin kısa zamanda gerçekleşmemesi ise hayal kırıklığına ve reform çalışmalarına desteğin azalmasına neden olmuştur.

Örneğin olağanüstü dönemler sonrasında ülkenin içinde bulunduğu durumdan bazı kurumların sorumlu olduğu düşüncesinden hareketle daha sonra o kurum ve sorunlarla ilgili olarak reformlara girişilmesi nedeniyle bir yandan yönetim sistemindeki süreklilik bozulup yönetimin reaksiyoner bir yapıya bürünmesine neden olunurken diğer yandan yapılan çalışmaların sonucu alınmadan yeni çalışmalara başlanması nedeniyle reformun yönü kaybedilmiş ve bu nedenle sonuç başarısızlık olmuştur (Aykaç vd., 2003:169).

2.3.6. Uygulama ve İzleme Eksikliği

Osmanlı'dan günümüze kadar gerçekleştirilen tüm reformların ortak noktası ortaya çıkan sorunlara ve aksaklıklara çözüm aramak ve bu amaçla da birilerini izlemek şeklinde olmuştur. Bu düşünceyle gerçekleştirilen reformlardan bir süreliğine olumlu sonuçlar alınmış olsa da o andaki tehlike geçince tekrar yanlış uygulamalar başlamış ve kötü gidişe göz yumulmuştur (Titiz, 1999:2).

Reform geleneği uzun bir geçmişe sahip Türk kamu yönetiminde yapılan çalışmalar sonrakileri bir şekilde etkileyip yönlendirmiş olmasına rağmen çalışmalarda bir süreklilik sağlanamamıştır (Aykaç vd., 2003:168).

Örneğin Osmanlı döneminde yapılan çalışmalardan KAYA ve MEHTAP projelerine kadar yapılan değerlendirmeler ve tespitler arasında büyük farklılıklar yoktur. Bu bir yönüyle o zamandan beri sorunların öz itibariyle çok değişmediğini gösterirken diğer yandan da örneğin MEHTAP projesinde yapılan tespitlerin doğru olmasına rağmen aradan geçen uzun zamana karşın uygulanmadıklarını da ortaya koymaktadır (Tan, 1993:37).

1954 yılında İsveçli teşkilat mühendislerinin TEKEL İdaresinde yaptıkları araştırma sonunda hazırladıkları raporda yer verdikleri “Biz kendimiz tesadüf eseri olarak ve uzun zaman geçtikten sonra, görevimiz alanında ve bizim için çok önemli olan önceki çalışmalar hakkında birçok vesikalar bulduk. Bundan birçok çalışmaların ve incelemelerin kısmen veya tamamen tekrarlandığı anlaşılıyor” biçimindeki ifadeler de yine ülkemizdeki reform çalışmalarının birbirinden kopuk ve önceki çalışmalar değerlendirilmeden yürütüldüğünün göstergesidir (Tortop vd., 1999:199).

Reform çalışmalarındaki izleme eksikliği nedeniyle çalışmaların sonuçlarına göre gerekli düzeltmeler yapılamamış, bu durum aynı konun bir süre sonra önceki çalışmadan kopuk olarak yeniden ele alınmasına yol açmış dolayısıyla yapılan çalışmaların başarı ya da başarısızlığı da esasında gereği gibi değerlendirilememiştir.

2.3.7. Reformlarda Zorlayıcı Yöntemin Benimsenmiş Olması

Reform tarihimizin ortak özelliği, reformun, reforma konu olacak kesimlerin önüne onlar adına iyiyi ve doğruyu belirleyenlerce konulmuş olmasıdır. Reformların tepeden inmeci ve toplum mühendisliği çerçevesinde yürütülmüş ve halk katılımının sağlanmamış olması aynı zamanda reformların kalıcı olmayışının da nedenidir.

Reformun başarıya ulaşması için kamuoyunun reforma inandırılması konusu hep ihmal edilmiş, reform çalışmaları hep olağanüstü dönemlerde (27 Mayıs, 12 Mart, 12 Eylül gibi) başlatılmış, bu dönemler köklü kararlar alınmasının kolaylığı ve reforma karşı oluşabilecek direncin üstesinden daha rahat gelinebilmesine imkan tanıması nedeniyle reformların yoğunlaştığı dönemler olmuştur (Aykaç vd., 2003:168). Ancak ilk anda baskıya direnemeyen reformdan etkilenecek kesimler daha sonra artan bir dirençle reformları frenlemiş, hatta durumu geriye döndürmüşlerdir (Titiz, 1999:5).

Her şey birkaç yasa hükmü ile değişip düzelir gibi düşünülmüş (Yayla, 1998:265), yasa çıkarmakla toplumların değiştirilmeyeceği anlaşılamamış, toplumsal değerlerin ve geleneklerin öne çıkarılması benimsenmemiştir (Dinçer 1998:304)

Zorlayıcı yöntem sadece reformların uygulanması sırasında değil başlatılmaları aşamasında da söz konusu olmuştur. Gerek Tanzimat döneminde gerekse sonraki reformlarda dış baskılar önemli rol oynamış ve reformlara bu nedenle kısa zamanda sonuç alma gayreti hakim olmuştur (Aykaç, 1991:89).

Reformlarda zorlayıcı yöntemin benimsenmiş olmasını, daha önceki bölümlerde de irdelendiği üzere, Türk kamu yönetiminde egemen kültürün bir yansıması olarak da görmek mümkündür.

2.3.8. Lider Eksikliği

Ülkemizde reform çalışmalarının başarısının önündeki en önemli engel çalışmaların yöneticilerin bireysel takdirine bırakılmış olmasıdır.

MEHTAP'ın uygulamasını değerlendirmek amacıyla hazırlanan bir raporda reform projelerinin uygulanmasında karşılaşılan en önemli sorun "merkezi bir liderliğin olmaması" olarak gösterilmiştir.

Merkezi bir liderliğin ya da yönlendirici bir merkezi otoritenin yokluğu nedeniyle reformların uygulanması ilgili örgütün yöneticisine bırakılmakta; bu

yöneticinin ileri görüşlülüğü, otoriteyi kullanmadaki ustalığı, çıkar gruplarıyla mücadele edebilme yeteneği reform çalışmalarının başarısını etkilemektedir (Polatoğlu, 2003:164).

Reform çalışmalarında yeterli örgütlenmeye gidilmemesi de kurumsallaşmayı engellemekte, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmaktadır. Bu da reformların başarısında liderliğin rolünü olması gerekenden daha önemli hale getirmektedir (Aykaç vd., 2003:160).

Reform çalışmalarının etkili bir liderliğin yokluğu nedeniyle başarısız olması bu çalışmaların yürütülmesi sırasında kurumsallaşmaya önem verilmemiş olduğunu da göstermektedir. Kurumsal nitelik kazanmamış çalışmalarda kişiler değişince her şey değişmekte, kişisel etkiler fazlaca belirleyici olmaktadır.

2.3.9. Yapısal Atalet

Türk kamu yönetimindeki reform çalışmalarının başarısızlığını akademik yazınımızda fazlaca incelenmemiş olan nüfus ekolojisi kuramı ve yapısal atalet kavramı çerçevesinde açıklamaya çalışan Leblebici (2005) bu açıdan yararlı çıkarımlara ulaşmıştır.

Yapısal atalet kavramı, örgüt içinde değişime karşı, örgütün yapısından gelen bir eylemsizlik ya da atalet halinin varlığını ifade etmek için kullanılmaktadır.

Örgütlerin çevredeki değişikliklere uyum sağlamasını engelleyen baskılar değişim sürecindeki kaynak transferinin getireceği katlanılması güç maliyetler, karar alıcıların değişim konusundaki bilgi ve deneyim yetersizliği, örgüt içindeki hassas siyasi dengeler, örgütün tarihi geçmişi gibi içsel olabileceği gibi yasal ve mali engeller, dış çevre hakkında bilgi eksikliği, örgütün meşruiyetinin tartışılır kılınması, örgüt için iyi olanın çevredeki örgütlere uymaması gibi dışsal da olabilir.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde Türk bürokrasisinin yapısal uyum konusunda çok başarılı olmadığı ve değişime karşı duruşunun “değişmeme” yönünde olduğu bu çalışmamızda da açıkça ortaya konulmuştur. Bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki reformların başarısızlığı yukarıda da sıralandığı üzere temelde reforma gösterilen dirence, özellikle de bürokratik dirence bağlanagelmiştir. Ancak Leblebici çalışmasında Türk bürokrasisindeki bu “değişmeme” duruşunun bir dirençten mi yoksa bir eylemsizlik halinin varlığından mı kaynaklandığı sorusunu ortaya atmakta ve yine bizim çalışmamızda da ortaya konulduğu üzere özellikle bürokrasinin Tanzimat’tan beri reformların öncüsü olmasından yola çıkarak Türk bürokrasinin değişim karşısındaki duruşunun sadece direnç ile açıklanamayacağını ifade etmektedir (Leblebici, 2005:10).

Bu açıklamalar ışığında Türk kamu yönetiminde reformların başarısız olmasının bir nedeninin de değişimin arzulanmasına rağmen onun getireceği maliyetlerin göze alınamaması ve Türk bürokrasisinin bu açıdan bir paradoksun içinde bulunması olduğunu söylemek sanırız yanlış olmayacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN ÇERÇEVESİNDE YÜRÜTÜLEN REFORM ÇALIŞMALARI

3.1. GENEL HATLARI İLE KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN

3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra iktidara gelen parti tarafından kamu yönetimi reformunun genel çerçevesini ortaya koymak amacıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) adıyla bir kanun tasarısı gündeme getirilmiş ve bu tasarı uzun süre gündemi meşgul etmiştir.

Bu başlık altında adı geçen tasarı ekseninde Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmaları ve bu çalışmalarda YKY'nin etkileri irdelenmeye çalışılarak Tez Çalışmamızla ilgili sonuçlar elde edilmeye gayret edilecektir.

Bu çerçevede KYTK Tasarısının ne olduğu, gündeme geldikten sonra ne tür değişiklikler geçirdiği, ne tür amaç ve hedeflere sahip olduğu ve nasıl bir reform süreci öngördüğü gibi genel bilgiler verilecek, diğer bir deyişle kanunun genel çerçevesi ortaya konulacaktır.

3.1.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısının Hazırlık Çalışmaları

3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra bir partinin TBMM'de çoğunluğunu elde ederek tek başına iktidar olması geçmişten beri tartışılan ve çözüm beklenen konularda somut adımlar atılması imkanını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede 58. Hükümetin göreve başlamasıyla birlikte; ülkemizde yaşanan ekonomik ve sosyal sorunların aşılması ve sürdürülebilir

bir büyüme ortamının oluşturulması amacıyla, Hükümet Programıyla da uyumlu olan Acil Eylem Planının (AEP) uygulamaya konulması Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır.

Acil Eylem Planı kapsamında toplam 205 faaliyet belirlenmiş ve bunlar "Kamu Yönetimi Reformu", "Ekonomik Dönüşüm Programı", "Demokratikleşme ve Hukuk Reformu" ve "Sosyal Politikalar" olmak üzere dört ana politika başlığı altında toplanmıştır. Kamu Yönetimi Reformu Kapsamındaki toplam 45 faaliyetten 28'i Merkezi İdare Reformu, 9'u Yerel Yönetimler Reformu, 1'i Devlet Personel Rejimi Reformu, 7'si de Yolsuzlukla Mücadele başlıkları altında tanımlanmıştır (Acil Eylem Planı, 2003:v-2).

Acil Eylem Planında, Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılması planlanan faaliyetlerden en önemlisi ve başlangıcı kamu yönetiminin düzenlenmesine ilişkin bir çerçeve kanunun çıkartılması olarak belirlenmiştir.

Bu amaçla Başbakanlığın koordinatörlüğünde bir Çalışma Grubu oluşturulmuş ve bu grubun çalışmaları sonucunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hazırlanmış, Bakanlar Kurulunda da görüşülerek imzaya açılmış ve 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır (Arslan, 2004).

Gerçekleştirilen reformların anayasası niteliğinde bir çerçeve kanun hazırlanması Türk kamu yönetiminde daha önce gerçekleştirilen reformlarda başvurulan bir uygulama olmamakla birlikte reformu hazırlayanların niyetlerinin açıkça ortaya konulması, şeffaflığı sağlaması ve hazırlıkların daha koordineli yürütülmesi bakımından olumlu bir gelişmedir.

3.1.2. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısında Yapılan Değişiklikler

Kamuoyunun görüş alanına girdikten sonra Tasarı'ya karşı, şiddetli bir toplumsal direnç süreci işlemeye başlamış, giderek yaygınlaşan direnç karşısında Hükümet tasarıyı neredeyse ayda bir değişikliğe uğratarak

korumaya çabalamış, yaz döneminden önce Meclise sunulacağı söylenen Taslak ancak 29 Aralık 2003 günü TBMM Başkanlığına sunulabilmiştir.

Yürütülmekte olan reformların sert çekirdeğini oluşturan ve bu nedenle hazırlanacak diğer yasaların bu Kanuna uygunluğu zorunlu tutulan metnin adı bu özelliği göstermek üzere ilk önce “temel kanun” olarak konmuştur (Güler, 2005:78,81).

Süreç içerisinde önce ismindeki “temel” ifadesi “genel” olarak değiştirilen, ardından Meclisteki görüşmelerde ismi “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” halini alan Tasarı 15.07.2004 tarihinde 5227 sayılı yasa olarak kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanınca bazı maddelerinin yeniden görüşülmek üzere iade edilmesi üzerine çatı niteliğindeki bu Kanun tamamen bir kenara bırakılarak kapsamdaki reform faaliyetleriyle ilgili yasal düzenlemeler parça parça çıkarılmaya başlanmıştır (Demir, 2004).

Bu çalışmada bahse konu Kanun anılırken, hem Kanunun isminin süreç içerisinde kısmen ve nihayetinde tamamıyla değiştirilmiş olmasının yaratacağı isim karışıklığının önlenmesi amacıyla hem de her ne kadar Cumhurbaşkanınca onaylanmadığı için yürürlüğe girmemiş olsa da metnin halen bir Kanun niteliğinde olmasının getirdiği zorunluluk nedeniyle Kanunun isminin en son halinin veya kısaca “Çerçeve Kanun” ifadesinin kullanılmasına özen gösterilecektir.

3.1.3. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Amacı, Hedefleri ve Kamu Yönetimi Reformuna Yaklaşımı

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çerçevesinde kapsamlı bir dönüşümü amaçlayan bu girişim önceki reform çalışmalarından esaslı bir biçimde ayrılarak; “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu

yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi yönetim örgütünün yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi" amacındadır (5227 s.k., Madde-1).

Yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanan Çerçeve Kanunla; kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngörülmekte, kapsamlı bir çerçevede ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde "iyi yönetişim" ilkelerinin hayata geçirilmesi hedeflenmektedir (5227 s.k. Genel Gerekçe).

Çerçeve Kanun eksenli reformlarla başlatılan değişimin önceki reformlardan farklı olarak kısmi iyileştirmelerden öteye küresel değişimin ortaya çıkardığı kaçınılmaz değişim ihtiyacını karşılama ve köklü yapısal dönüşümleri gerçekleştirme amacı şu cümlelerle ortaya konulmuştur: "Dünyadaki değişim, genel olarak küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilir. Ancak geçmiş kalıplarımız ve mevcut yapımız ile bu yeni ortama uygun çözümler üretmek yönetim kapasitemizi aşmaktadır. Bu çerçevede sadece yönetim yapımızı değil yönetim paradigmamızı da değiştirmek kaçınılmaz hale gelmiştir" (Dinçer ve Yılmaz, 2003:11).

Bu yönüyle reform girişimi, Çerçeve Kanunun çizdiği temel perspektiften hareketle, kamu yönetiminin gerek örgütsel olarak gerek işleyiş açısından günün gerekleri doğrultusunda yapılandırılmasına yönelik yönetsel, mali, hukuki ve teknik alanlarda bir dizi düzenlemeyi kapsamaktadır.

Bu nedenle Çerçeve Kanun ile gerçekleştirilmesi amaçlanan reform çalışmaları değerlendirilirken, süreç içerisinde yapılması planlanan diğer düzenlemeler de göz önünde bulundurulmalı, Kanun, resmin tümünü ortaya koyan diğer yasa tasarıları ile birlikte ele alınmalıdır (TESEV, 2004a:2).

Bu çerçevede reform çalışmasının ileri aşamalarında yeni düzenleme yapılması öngörülen;

- İdari Usul Kanunu,
- Kamu Mali Yönetimi,
- Saydamlık ve Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı,
- e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve e-Devlet,
- Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi,
- Vatandaş Memnuniyetinin Ölçülmesi,
- Performans Sistemine ve Ödüllendirmeye Geçiş,
- Kamuda Etik Kuralların Gözden Geçirilmesi

gibi alanlar esnek, demokratik, şeffaf, kaliteli ve etkili kamu hizmetinin sağlanması için dayanılan başlıca konuları oluşturmaktadır (Acil Eylem Planı, 1-2).

Çerçeve Kanunda reformun temel ilkelerine de yer verilmiş ve bunlar özetle;

- ihtiyaçlara uygunluk,
- katılımcılık ve yönetişim,
- halk odaklılık,
- stratejik yönetime geçiş,
- performansa dayalı oluş,
- denetimde etkililik,
- etik kurallar ve insana güven,
- hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik

olarak sıralanmıştır (Saran, 2004:218-219).

Çerçeve Kanun eksenli reformlar kapsamında yapılacak bu düzenlemelerle devletin piyasada, toplum ve birey hayatında üstlendiği tüm görev ve sorumluluklarla, bunların yerine getiriliş biçimleri liberal tezlere dayalı olarak değiştirilmektedir (Gül ve Gül, 2004:96).

Örneğin Kanunun Genel Gerekçesinin giriş kısmında öncelikle ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabalarının uzun bir geçmişe sahip olduğunun, 1930'lu yıllarda başlayan bu yöndeki çalışmaların 1950'li yıllarda devam ettiğinin, 1960 sonrası MEHTAP başta olmak üzere bu çabaların sürdürüldüğünün, 1988 yılında DBYKP hazırlıkları kapsamında ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren KAYA Projesi

ile belli bir olgunluğa ulaştığının, çeşitli plan ve programlarda yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacının dile getirildiğinin ifade edilmiş olması önceki çalışmalardan yararlanılmış olduğunu göstermesi bakımından önemlidir (5227 s.k. Genel Gerekçe).

Kanunun reforma temel bakış açısı çerçevesinde, Türk kamu yönetiminde; geçmişten bu yana yürütülen reformların 1980'lere kadar, gündelik sorunların çözümünü sağlamak üzere örgütlenme yapılarını ve süreçlerini iyileştirmeye yönelik düzenlemeler biçiminde olduğu, 1980'den sonraki çalışmalarda devletin rolünün özel sektör yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden tanımlanmasının ve işlevlerinin sınırlandırılmasının esas alındığı vurgulanmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren yürütülen çalışmaların ise öncekilerden farklı olarak kamuya kendi içinden bakmak yerine kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımını getirdiği, özel sektörün yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının değişim sürecindeki rolü üzerinde durulduğu, kısaca dönüşümün yönetişim temeli üzerinde oluşturulması düşüncesinin ön plana çıktığına işaret edilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:32).

Buradan hareketle Türkiye'deki mevcut kamu yönetimi anlayışı;

- liyakate ve katılımcılığa dayanmayan,
- vatandaşların temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan,
- saydamlık ve hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi iyi yönetimin temel ilkelerinden uzak,
- gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli,
- amaç yönelimli değil gündelik sorunları çözme yönelimli,
- sorunların asıl nedenlerini teşhis etme yönelimli değil hazır çözüm yönelimli,
- ödüllendirme yönelimli değil cezalandırma yönelimli

olarak nitelenmiştir.

Bunun yanı sıra Türk kamu yönetiminde reformu zorunlu kılan nedenlere de değinilmiş ve bu nedenler özetle şu şekilde sıralanmıştır:

- kamu yönetiminde aşırı büyüme ve merkezileşme,
- mali sürdürülebilirliğin kriz ve borç yönetimine dayalı olması,

- kamu personel rejiminin ihtiyaçlara cevap vermemesi,
- kamu denetim sisteminin etkisizleşmesi ve israf ve yolsuzlukların sistematik bir nitelik kazanması (Saran, 2004:217).

Sıralanan bu nedenler, geçmişten günümüze Türk kamu yönetiminde sorun olarak sıralanan ve bu Çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan konularda pek bir değişiklik olmadığını ortaya koyması bakımından ilgi çekicidir.

Bu çerçevede, reformun dayanacağı temel yaklaşım ve varsayımlar şu şekilde sıralanmıştır:

- "Reform, esas itibariyle yönetim düşüncesinde radikal bir değişimi gerektirmektedir",
- "Değişimin ana stratejilerinin kamu yönetimi sisteminin bir bütün olduğu ilkesinden yola çıkılarak belirlenmesi gerekmektedir" ve
- "Reformun uzun soluklu bir değişim süreci olarak ele alınması zorunludur."

Çerçeve Kanun eksenli reformların katılımcı bir anlayışa sahip olduğu, pro-aktif ve gelecek yönelimli bir bakışı esas aldığı, girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya yöneldiği ve kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya geçişi hedeflediği ifade edilmektedir.

Kanunda kamuda yeni bir yönetim anlayışının gerekliliği özenle vurgulanmakta, bu çerçevede piyasaya saygılı ve piyasa araçlarını olabildiğince kullanan, sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliğini destekleyen, yerel ve yerinden yönetim yapılarını ön plana çıkaran, stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşan, performans ve kaliteyi esas alan, yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini ön plana çıkaran, daha fazla katılımcılığı öngören ve insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye yönelik çalışmalara önem atfeden bir kamu yönetimi modelinden bahsedilmektedir (Akgeyik, 2004:67).

Kanunla her şeyden önce kamu yönetimi sisteminde köklü bir değişim öngörülmekte, yalnızca yönetsel yapı değil, aynı zamanda demokratik bir yaklaşımla kamu bürokrasisindeki yerleşik değerlerin de dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Mevcut kamu yönetiminde etkinliğin artırılması bürokratik

emir komuta ilişkilerine ve dolayısıyla merkeziyetçi mekanizmalara bağlı olarak sağlama temeline oturtulmuştur. Kanunla bunun tam tersi bir anlayışla, kamu yönetiminin etkinliği demokratik anlayışa ve mekanizmalara emanet edilmektedir (TESEV, 2008:4).

Bu hususlar Çerçeve Kanun eksenli reform çalışmalarında geçmişten ders alındığının, zorlayıcı yöntemin olumsuz yanlarının göz önünde bulundurulduğunun işaretleri olarak değerlendirilebilir. Diğer yandan Çerçeve Kanun ilk bakışta ülkemizde daha önce yapılan reform çalışmalarının değerlendirildiği ve o çalışmalarla istenen başarının yakalanamayışındaki nedenlerin göz önünde bulundurulduğu izlenimini de vermektedir.

3.1.4. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla Öngörülen Reform Süreci

Çerçeve Kanunun genel gerekçesinde, Kanunla başlatılan reform sürecinin mekanik olarak sadece yasaların ve kurumsal yapıların değiştirilmesi anlamına gelmediği "yönetim zihniyetinde değişim", "stratejik tasarım" ve "örgütsel tasarım" gibi birbirleriyle etkileşim içinde ve eş zamanlı olarak düşünülebilecek üç ana aşamada gerçekleştirileceği (5227 s.k. Genel Gerekçe) vurgulanmaktadır.

Bu doğrultuda kamu yönetiminde kalıcı ve köklü bir değişimin kamu yönetiminin tepeden inmeci bir yaklaşımla yeniden yapılandırılmasından çok, sistemi oluşturan kamu örgütlerinin içinde bulundukları şartlar ve değişim gerekleri doğrultusunda kendi kendilerini yapılandırmalarıyla başarılacağı ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:14-16).

Bu açıdan planlanan reform süreci Tasarının yasalaşması ile sona ermeyecek, bunun ardından ayrı ayrı her Bakanlığın sorumluluk üstlenerek kendi içinde oluşturacağı ekipler ile Başbakanlık bünyesinde oluşturulacak bir koordinasyon komitesinin rehberliğinde, Kanunda belirtilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleriyle ilgili diğer

kanunlarını gözden geçirecek ve kendisiyle ilgili çalışmaları yürütecekti (Saran, 2004: 219-220).

Bu çerçevede daha tasarı yasalaşmadan önce bakanlıklar ve kamu kurumları bünyesinde en üst yöneticilerin başkanlığında "yeniden yapılanma takımları"nın, Başbakanlık bünyesinde ise "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Koordinasyon Kurulu" ile "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Danışma Kurulu" nun oluşturulması Başbakanlığın bir Genelgesi[4]yle istenmiş ve bu takımlar KYTK'da çizilen genel çerçevede ve ilkeler doğrultusunda kendi kurumlarıyla ilgili yapısal değişimi gerçekleştirmek üzere çalışmalara başlamışlardı (Başbakanlığın 2004/2 sayılı Genelgesi).

Çerçeve Kanunda öncelikli reform alanları da belirlenmiş, bunlar özetle şu şekilde sıralanmıştır;

- devletin rolü,
- kamu kurumlarının görev yetki ve sorumlulukları,
- kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar,
- idari bölümlenmenin temel ilkeleri,
- personel rejimi,
- kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynakların yönetimi,
- iş süreçleri ve yöntemleri,
- denetim anlayışı

Gerçekleştirilecek reformlarla kamu yönetiminin daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir yapıya kavuşturulacağı, kamu hizmetlerinin adil, etkili, verimli, süratli ve kaliteli biçimde sunulmasının sağlanacağı ifade edilmiştir (Saran, 2004:218-219).

Bu doğrultuda Başbakanlık müsteşarının başkanlığında orijinal adıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve kapsamdaki reform çalışmaları uygulamaya konulmadan önce akademik düzeyde ele alınmış, çeşitli toplantılarda tartışılmış ve çalışmalar reform komisyonu tarafından dizi halinde dört kitap olarak yayınlanmıştır.

---

[4] 07.01.2004 tarihli Resmi Gazete.

Fakat Kanunla gerçekleştirileceği ifade edilen bu değişikliklerin önemli bir bölümü ya ilke düzeyinde ya da çok kısa olarak açıklanmıştır ve bu yöndeki değişimi sağlayacak kurumsal yapılara ve teknik araçlara yeterince yer verilmemiştir. Bu kapsamda Çerçeve Kanuna, belirlenen hedefler doğrultusunda kurulması öngörülen yapı ve süreçlerin hangi stratejik planlama esasları ve takvimi dahilinde oluşturulacağı, reform sürecini yönetecek üst düzey yönetim biriminin hangi esaslara göre örgütleneceği, çekirdek kadrosunun kimlerden oluşacağı, bu birim ile bakanlıklarda kurulacak birimler arasında yönetim, denetim ve koordinasyonun nasıl sağlanacağı konularında açıklık bulunmadığı eleştirileri yöneltilmiştir.

Çıkarılan bir Başbakanlık Genelgesi ile Bakanlıkların reform faaliyetlerini kendi bünyelerinde kuracakları “yeniden yapılanma takımları”yla yürütmeleri istenmekte ancak kurumların genel mahiyetteki bu mesajdan ne anlamaları gerektiği ve süreci nasıl yönetecekleri noktasındaki tereddütler giderilmemekte ve uygulamada farklı yaklaşımlara, belirsizliklere ve karışıklara yol açılmaktaydı (Saran, 2004: 229-230, 236).

Reform çalışmaları Hükümet gündemine 2003 yılı başında gelmiş olmasına rağmen, Kanun tasarısının içeriği uzun süre açıklanmamış, tartışmalar daha çok duyumlar üzerinden sürdürülmüştür. Reform özellikle bürokrasi kanadında yeterince tartışılmamıştır (TESEV, 2004b:4).

Her ne kadar yönetime katılımı güçlendirmeyi temel hedefleri arasında kabul etse de, Çerçeve Kanun eksenli reformun kendisinin kamu yönetiminin işleyişine hakim kılmak istediği model açısından güzel bir örnek oluşturduğunu ve Kanunun hazırlık sürecinden başlayarak katılımı iyi düzenlediğini söylemek güçtür.

Öte yandan bu Çalışma kapsamında incelenen reform çalışmalarının tamamına yakınında reform sürecinin nasıl yönetileceğinin kanun tasarıları hazırlamaktan daha önemli olduğu değerlendirmeleri yapılmış olmasına rağmen önceki reform çalışmalarında görülen eksiklik burada da mevcuttur ve reformun nasıl yönetileceği, anlatılan ilkelerin kamu yönetiminin çeşitli alanlarında nasıl hayata geçirileceği belirsizdir.

3.2. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUNLA GETİRİLEN YENİLİKLER

Ülkemizde kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik reform önerileri genellikle kamu harcamalarının azaltılması, kamu personel sayısının düşürülmesi, denetimin yoğunlaştırılması ve yaygınlaştırılması gibi daha çok Weberyen Bürokrasi modeline dayalı yönetim yapımıza uygun öneriler biçiminde olmuştur. Bu reformlarda 1990'lardan itibaren YKY ile birlikte ortaya çıkan kamu hizmetlerinde verimliliğin, etkinliğin arttırılması, hizmeti kullananların yani vatandaşların taleplerine öncelik verilmesi, kamuda rekabetin hayata geçirilmesi, kamunun hacimce küçültülmesi, hizmet sunumunda özel sektöre daha çok yer verilmesi gibi gelişmeler göz ardı edilmiştir (Saran, 2004:206).

Çerçeve Kanun kapsamında gerçekleştirilecek reformlarla birçok konuda önemli yenilikler ve değişiklikler getirilmektedir. Örneğin katılımcılık, hesap verebilirlik, insan hak ve özgürlüklerinin sağlanması gibi kavramlar ilk defa gündeme getirilmekte; katı hiyerarşik örgütlenmeden esnek ve yatay örgütlenmeye geçiş, performans yönetim ve denetim sisteminin oluşturulması, stratejik planlama ve stratejik yönetimin gerçekleştirilmesi, klasik personel yönetimi anlayışı yerine insan kaynakları yönetimi yaklaşımının ikame edilmesi, sonuç ve hedef odaklı yönetimin sağlanması hedeflenmektedir (Saran, 2004: 229-230).

Çerçeve Kanun eksenli reform çalışması Batı ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanan YKY anlayışına dayanmaktadır ve gerek dil gerekse içerik bakımından geleneksel yöntemlerden oldukça farklıdır. Örneğin birçok madde gerekçesinde (md. 1, 7, 11, 14, 16, 22, 36, 42, 43) 'Yeni Kamu Yönetimi' kavramı kullanılmaktadır.

YKY'deki 'idare' kavramı yerine 'yönetim' kavramının kullanılmasına benzer biçimde reform çalışmaları içinde ortaya çıkan metinlerde ilk kez 'kamu yönetimi' kavramı kullanılmıştır. Akademik literatürde ve günlük dilde kamu yönetimi kavramı yaygın bir şekilde kullanılsa da, yasal

düzenlemelerde daha çok idare kavramı tercih edilmekteydi. Kanunda ‘idare’ yerine ‘kamu yönetimi’ kavramının kullanılması, aynı zamanda Kıta-Avrupası geleneğinden bir kopuşu da ifade etmektedir. Kanunun adından başlayarak, madde başlıkları ve maddeler dahil yaklaşık on yerde ‘kamu yönetimi’ kavramı geçmektedir. İdare kavramı ise ‘merkezi idare’, ‘mahalli idare’ ve ‘idarenin bütünlüğü’ şeklinde yer almıştır (Al, 2004).

Bunlara ilave olarak YKY’nın kaliteye vurgusu da Çerçeve Kanuna yansımış kalite kavramı, hizmet kalitesi (md.1), halkın hayat kalitesi (md.4), hizmet kalite standartları (md.12), kalite ölçütleri (m.30), kalite standartları (md. 38 ve 43) şeklinde metinde birçok defa kullanılmıştır. Kanun 5. maddesiyle kamu hizmetlerinin usul ve standartlarının belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesinin sağlanacağı ve kamu yöneticilerinin, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumlu olacağı da ayrıca ifade edilmiştir.

Yine 5. maddede “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, … hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır” denilerek, YKY’deki yöneticilerin kurallara uygun davranmış olmakla sorumluluktan kurtulamayacakları aynı zamanda işlerin sonucundan da sorumlu olacakları anlayışı doğrultusunda Türk kamu yönetimi sistemi için oldukça yeni bir yaklaşım getirilmek istenmiştir (Eryılmaz, 1999:88). Çerçeve Kanun denetimin hukuka uygunluk denetimi değil performans denetimi olmasından yanadır ki bu da YKY’deki sonuç odaklı yönetim anlayışına uygundur (Güler, 2005:114).

Çerçeve Kanun eksenli reformlarla şeffaf, hesap veren, varlığını hizmet ettiği halktan aldığının farkında olan, denetlenebilir ve güven veren bir yönetim modeli öngörülmüş, Türk kamu yönetiminin modern toplum uygulamalarının, modern yönetim anlayışının kendi içinde geçirdiği evrime uyum sağlamasına çalışılmıştır (Dinçer, 2004:39).

Bu başlık altında Çerçeve Kanun ile getirilen yenilikler ele alınacak, bu kapsamda Çerçeve Kanun ve kapsamdaki diğer düzenlemeler YKY ile uyumlu alt başlıklar altında gruplanarak ayrıntılı bir biçimde irdelenecektir.

3.2.1. Sınırlı Ancak Etkin Devlet

Dünyada uygulama alanı bulan yeni reform hareketlerinde, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda piyasa mekanizmalarının daha fazla kullanması gerektiği dile getirilmektedir. Bugün artık bir hizmetin kamu veya özel sektör tarafından yürütülmesinden daha çok, onun tekel ortamında değil, rekabet ortamında yürütülmesi önemli hale gelmiştir.

Günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir yapı tarafından yürütülmektedir. Yeni dönemde sosyal devlet veya refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesi ile birlikte, kamu tarafından boşaltılan alan, yalnızca özel sektör tarafından değil üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır (Demir, 2004).

Bu kapsamda Çerçeve Kanunla sınırlı devlet ilkesinin hayata geçirilmesi amacıyla önemli yenilikler getirilmiş ayrıca, daha sonra hazırlanan düzenlemelerle devletin bu yeni anlayış doğrultusunda dönüşümü çalışmaları daha ileri boyuta taşınmıştır. Bu düzenlemelerle getirilen yeniliklerin alt başlıklar halinde incelenmesi mümkündür.

3.2.1.1. Devletin Düzenleyicilik Rolü Üstlenmesi

Sosyal devlet; vatandaşların hastalık, sakatlık, ölüm, analık, işsizlik ve yaşlılık gibi risklere karşı, bireyler arasında fark gözetmeksizin standart hizmet sunmak ve minimum bir gelir garantisi sağlamakla yükümlü kılınan devlettir.

Ekonomik ve sosyal risklere karşı kişiyi koruma amacı yanında, ekonomideki aşırı dalgalanmaların, yoksulluk ve işsizliğin artması gibi etkenlerin sosyal açıdan yaratacağı olumsuz sonuçların azaltılması, adil gelir paylaşımının sağlanması gibi görevler sosyal devletin sorumlulukları arasında kabul edilmektedir. Bu çerçevede sosyal devletin fırsat eşitliğini gerçekleştirerek piyasada yarışmayı daha adil kılmak, özgürlükleri ve refahı

arttırmak ve asgari bir yaşam seviyesi sağlamak amacıyla piyasaya müdahalesi meşru görülmektedir (Gül ve Gül, 2004:98).

Düzenleyici devlet ise; piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır. Düzenleyici devletin görevi, tüm toplumsal işleri özel sektöre devrederek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmaları kurmaktır (Güler, 2003a:15).

Bununla birlikte 2008 yılında başlayan ve 2009 yılında etkileri belirginleşen ABD finans sektöründe yaşanan problemin tüm dünyaya yayılmasıyla ortaya çıkan son küresel kriz sosyal devletin gerekliliği tartışmalarını yeniden alevlendirmiştir. Dünyada yaşanan bu krizin temel nedenini, kamu harcamalarını azaltan, tüm kamu hizmetlerini paralı hale getiren ve kamuyu üretim alanından çekip her şeyin özelleştirilmesini savunan ekonomik ve siyasi politikaların daha özet bir ifade ile sosyal devlet politikalarından uzaklaşılmasının bir sonucu olarak gören değerlendirmeler yaygınlaşmış, sosyal devletin yeniden ve daha güçlü olarak uygulanması gündeme getirilmeye başlanmıştır (Kumlu, 2008; Yorgun, 2008).

Ortaya çıkan tepkiler ve gelişmeler düzenleyici devlet yönündeki gidişi etkileyecek boyutlara varmamış, deyim yerinde ise düzenleyici devlet anlayışının tartışılmazlığı bir sarsıntı geçirmiş ancak ayakta kalmayı başarmıştır.

Düzenleyici devlet yaratmanın ilk şartı, KİT'ler, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları, okullar, hastaneler gibi sosyal devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kamu kurum ve mekanizmalarını tasfiye etmek; devletin bu tür kurumlaşmaya gitmesini yasaklamaktır. Bu tercihin somut uygulamalarından biri, devlet örgütlenmesinde "bakanlık" sisteminden "üst kurullar" sistemine geçilmesidir (Güler, 2003c:37).

Üst kurullar siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında güvenli otoriteler olarak temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişinin müdahale, baskı ve etkilere maruz kalmadan sağlanabilmesi ve güvence altına alınabilmesi düşüncesiyle önce ABD'de daha sonra İngiltere'de görülmeye başlanmıştır.

1970'lerden itibaren Avrupa'da ve 1980'li yılların sonunda itibaren de eski sosyalist ülkelerde yaygınlaşmaya başlayan üst kurulların toplumsal alandan, iktisadi alana kadar birçok konuda örnekleri artmaya başlamıştır (Madencilik Bülteni Yönetim Kurulu, 2003:15).

Üst kurulların ana hedefi tüketicileri firmaların piyasa güçlerini kötüye kullanmalarından korumak ve yeterli yatırım ve rekabeti sağlayacak düzenlemeleri yapmaktır. Bu hedefe ulaşabilmek için üst kurullar; kural koyma, koyulan kuralların işleyişini izleme ve denetleme, soruşturma yapma, karar verme ve kararları icra etme ve piyasa oyuncularını eğitme gibi faaliyetler yürütürler (Deveci, 2002).

Bu çerçevede üst kurulların yaygınlaştırılmasının günümüzde birkaç amaca hizmet ettiği ifade edilmektedir.

Bu amaçlardan ilki ulus devletin dağınık müdahale araçlarının ve kamu karar birimlerinin tek bir üst kurul bünyesinde operasyonel bir etkinliğe kavuşturulmasıdır. Böylece, bakanlıklar ile çeşitli kuruluşlar arasında paylaşılmış yetkiler tek bir elde toplanarak müdahale sürecinin kısaltılmasına çalışılmaktadır.

İkincisi, ulus devletin ve ulusal politikacıların ulusal ekonomi üzerindeki söz ve karar hakkını sınırlandırarak (Oyan, 2009) serbest piyasa ekonomisinin tam olarak uygulanmasını sağlamaktır (Leblebici, 2005:9).

Üçüncüsü, bu kurulların, kamu ve özel sektörden gelen temsilcileri buluşturan tahkim kurulları gibi çalışacak yapıda oluşturulmaları ve ulus aşırı şirketlerin çıkarları ile çatışmayacak kararlar alınmasını sağlamaktır (Oyan, 2009).

Üst kurulların kuruluşundaki bir diğer amaçsa ağır ve verimsiz işleyen, liyakata ve işin tekniğine fazla önem vermeyen mevcut yönetsel yapılara alternatif olarak düşünülmeleridir. Bürokratik örgütlenme içerisindeki kurumların dinamik olamamaları, buna karşılık bazı alanlarda daha hızlı hareket edilmesi, kapsamlı düzenlemelerin yapılması ve özel denetleme yöntemlerinin devreye sokulması ihtiyacı üst kurulların kurulmasını gündeme getirmiştir (Dursun, 2006).

Leblebici (2005:11,12) ise Türkiye'de üst kurulların kuruluşunu ülkemize özgü çok daha farklı bir nedene dayandırmaktadır. O'na göre; Osmanlı tarihi de dahil olmak üzere Türkiye tarihinde temelde iki çeşit bürokratik reform çabası olmuştur. Bunlardan birincisi, var olan bürokratik kurumların performansını iyileştirmeye dönük yeniden yapılanma türü çabalar, ikincisi ise var olan kurumların performansını iyileştirmenin çözüm olmadığı hallerde yeni yapılar oluşturmak. Osmanlının son dönemlerinde Batı tarzı kurumların oluşturulması yönündeki çabalar bir kenara bırakılacak olursa, Cumhuriyet tarihinde yeni ve alternatif kurumların yaratılması çabaları 1980 sonrasında gündeme gelmiştir ve bunlar da üst kurulların kurulmasıdır. Bu nedenle mevcut bürokratik yapılarla üst kurullar arasında sık sık görev ve yetki çakışmaları yaşanmaktadır.

Kamusal yaşamın hassas teknik alanlarında, hem siyasi otoriteden hem de piyasanın öteki aktörlerinden bağımsız biçimde, uzmanlığa dayanan düzenlemeler (regülasyon) yapmak için kurulan üst kurullar günümüzde pek çok ülkede, özellikle de Avrupa Birliği ülkelerinde mali piyasalar, enerji, telekomünikasyon ve rekabet hukuku gibi alanlarda görev yapmaktadırlar.

Başlangıçta, 'politik etkilerden arınmış kararlar alabilmek' gibi basit bir amaç için düşünülmüş, ama piyasa ekonomisinin gelişmesiyle müdahalecilikten uzaklaşan ve 'hakemlik' rolüne oturmaya başlayan devletin bu yeni örgütlenmesinde vazgeçilmez olmuşlardır (Deveci, 2002).

Ülkemizde de devletin, hem düzenleyici ve denetleyici, hem de uygulayıcı olmaktan çıkıp, düzenleme ve denetleme rolleri üzerinde odaklanmaya başlaması bir yandan kamu yatırımlarının kısılmasını ve özelleştirmeyi diğer yandan üst kurulların kuruluşunu beraberinde getirmiştir (Argüden, 2002).

Üst kurulların idari ve mali özerkliği, her ülkede tartışmaların asıl gündemini oluşturmuştur. Dünya uygulamalarında özerklik rejimi, ülkelerin kendi gerçeklerine göre şekillenmektedir. Bizdeki biçimiyle idari ve mali özerkliğe sahip örnekler çoğunluktadır.

Esasında, işlevleri mutlaka mevcut bir kamu birimi tarafından gerçekleştirilmekte olan üst kurullar bu açıdan kamu gücü kullandıkları

alanları bir bakıma devletten çalmışlardır (Deveci, 2002). Piyasanın genelinde yürüttükleri kural koyma, denetleme ve yaptırım uygulama faaliyetleri, klasik öğretide birer devlet faaliyetidir. Bu bakımdan üst kurullar yürütme işlerinin yanı sıra kısmen de olsa yasama ve yargı fonksiyonlarına benzer görevler de yüklenmişlerdir.

Ülkemizde üst kurulların kurulmasına karşı olanlar çok çeşitli açılardan eleştirilerde bulunmuşlardır.

İlk olarak üst kurulların bir yandan bir ülkenin karar mekanizmalarını parçalamaya katkıda bulunurken diğer yandan da ulus devletlerin bakanlar kuruluna ve bakanlıklar gibi karar yapıcı aktörlerine rakip yeni bir yapıyı oluşturdukları ve kurulların bir ülkenin bakanlar kurulunu diğer kurullar yanında sıradan bir kurul mertebesine indirgeyecek sürecin ilk aşaması olduğu ifade edilmiştir (Oyan, 2009).

Bu çerçevede olağanüstü yetkilerle donatılmış üst kurullarla devlet içerisinde devlet yaratıldığı ve devlet otoritesinden bağımsız bu kurullarla devlet otoritesinin yok edilmekte olduğu dile getirilmekte, halk iradesiyle seçilenlerin asıl sorumluluk sahibi olmalarına rağmen yetkilerin üst kurullara devriyle seçilmişlerin müdahale yetkisinin ve imkanının ortadan kaldırıldığı, bu durumun vahametinin zaten bir başbakanın “denetleyemiyoruz”, “ipin ucunu kaçırdık” şeklindeki sözlerinden yeterince açık olduğu vurgulanmaktadır (Özer, 2009).

Üst kurul sistemine karşı çıkanların bir diğer eleştirisi ekonomik ve sosyal politikaların yönetiminde egemenlik hakkını ve sorumluluğunu taşıyan TBMM ve onun içinden oluşan hükümet yerine düzenleme ve denetleme yetkilerinin kimseye hesap vermeyecek, birbirinden bağımsız, sorumsuz, kendi başına buyruk kurullarca devralınmakta olduğudur.

Onlara göre bu kurullar, Anayasal düzen ve Türkiye'nin idari yapısı açısından çeşitli sorunları içinde barındırmaktadır. Türk yönetim sisteminde kurulların tanımlanmamış olması ve Anayasal dayanağının bulunmaması dolayısıyla kurul yapılanmalarının Anayasa’da yer alan “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş

ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” hükümleriyle çelişmektedir.

Öte yandan kurulların düzenleme, denetleme ve kısmen yargı yetkisine sahip olmasının "kuvvetler ayrılığı" ilkesi açısından da bir tartışma konusu olduğu dile getirilmiştir. Parlamenter sistemin özünde, yürütmenin yasama önünde hesap vermesi olmasına karşılık kurulların yasamanın alanına giren bazı konularda düzenleme yapma yetki sahibi oldukları, bu düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleyebildikleri ve denetim sonucunda yargı alanına girerek önemli cezai yaptırımlar uyguladıklarına işaret edilmiştir.

Son olarak kurulların hepsinin işlevlerini yerine getiren ilgili kurumların zaten olduğu bu nedenle kurulların yeni bir şey getirmeyecekleri gibi daha fazla karmaşa ve kaos yaratacakları öne sürülmüştür (Madencilik Bülteni Yönetim Kurulu, 2003:14, 16-17).

Leblebici (2005:12) de benzer bir endişeyi dile getirmiş ve mevcut bürokratik yapılarla aynı kaynakları kullanan ve aynı ortamda yer alan bu iki farklı yapının uzun süre aynı ortamda bir arada var olmasının mümkün gözükmediği ancak, nihai sonucun ne olacağını kestirmenin güç olacağını ifade etmiştir.

Bu eleştirilere karşı çıkanlara göreyse üst kurulların piyasa aktörlerine karşı güçlü olmaları yeterli olmayıp, onların, işlevin asıl sahibi devlete karşı da güçlü olmaları gerekmektedir. Bu gücün onları devletten üstün bir konuma taşıyacağından korkulmamalıdır zira kurulların uyguladıkları politikalar yine devlet tarafından belirlemekte ve verdikleri kararlar da yargı tarafından denetlenmektedir.

Kurulların gerekliliğine inananlar ise 90’lı yıllarda Türk kamu yönetimine giren üst kurullara ilişkin pek çok konuda tartışma ve belirsizliğin olduğuna katılmakla birlikte Türkiye’de üst kurullarla ilgili asıl sorunu özerkliğin özüne dokunmayacak bir biçimde harcama prensiplerinin oluşturulmamış ve denetim sisteminin kurulmamış olmasında görmektedirler.

Onlara göre üst kurulların idari ve mali özerkliği en iyi nasıl kullanacağı yerine onların ortadan kaldırılmasına kafa yoranlar, Türkiye'nin uluslararası

yükümlülüklerini ve Avrupa Birliği hedefine doğru ilerlediğini unutmamaktadırlar. Çünkü Türkiye, Gümrük Birliği'ne ilişkin protokollerde, Avrupa Birliği İçin Ulusal Program'ında ve daha başka belgelerde, ekonomik yaşamıyla ilgili olarak düzenleyici kurumlara yer vermiş, bunların etkili biçimde çalışabilecekleri yasal ve yönetsel ortamı hazırlayacağını taahhüt etmiştir (Deveci, 2002).

Kurulları savunanlar mevcut aksaklıkların giderilmesi için çeşitli öneriler de getirmişlerdir.

Herşeyden önce ülkemizdeki uygulamada genel eğilimin üst kurulların üyelerinin hükümetler tarafından atanması olduğu sadece Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyelerinin TBMM tarafından seçilerek belirlendiği bu çerçevede hiç olmazsa kurul üyelerinin yarısının Meclis tarafından seçimle belirlenmesinin sağlanması önerilmiştir (Dursun, 2006).

İkinci olarak kurulların bağımsızlık ilkesinin başına buyrukluk olarak algılanmaması, kurullaın hükümet politikalarına duyarlı ve devletin bir bütün olarak daha etkin çalışmasını sağlayıcı düzenlemelerin yapılması önerisi dile getirilmiştir. Bu çerçevede politikacıların kurulların günlük işlerine karışması ancak kuruların da görevlerini etkin yapma konusunda seçilmişlere karşı sorumlu olması gerektiği vurgulanmıştır.

Son olarak, kurullar için performans kriterlerinin belirlenmesi de getirilen öneriler arasındadır (Argüden, 2002).

Bu kapsamda Çerçeve Kanun eksenli reformlar tercihini sosyal devlet yerine düzenleyici devlet ilkesinden yana yapmış ve bu amaçla kamunun yerine getireceği işlevler yeniden tanımlanmıştır.

3.2.1.2. Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Piyasa ve Rekabete Vurgu

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kapsamında başlatılan reform çalışmalarında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması için üzerine vurgu yapılan kavramlar ‘piyasa’ ve ‘rekabet’tir ve Kanun bu temelde kamu,

özel ve üçüncü sektör arasındaki dengeyi korumaktadır. 11. maddede de, buna uygun olarak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde alternatif yöntemlerin kullanılacağı öngörülmektedir.

Kanunda, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi ve yerel yönetimlerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilecekleri ancak bu durumda da idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümlerin saklı olduğu biçimindeki ifadeyle bu husus göz önünde bulundurmuştur (Demir, 2004).

Bu şekilde kamunun bir yandan doğrudan mal ve hizmet üretiminden çekilmesi diğer yandan özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının daha aktif hale getirilmesi amaçlanmıştır.

3.2.1.3. Kamusal İşlevlerin Özelleştirme Yoluyla Gördürülmesi

Kanunun bu bakımdan getirdiği bir diğer yenilik de kamu hizmetleri arasında ayrım yapmaksızın bütün kamu hizmetlerinin özel kişiler eliyle gördürülebilmesine imkan vermesidir. Kanunun tasarı metninin ilk versiyonlarında kamu hizmetlerinin gördürülmesinde genel özelleştirme yetkisi öngörülmüş iken daha sonra Anayasa'ya aykırılık iddialarının ardından 11. madde yeniden düzenlenmiş ve yeni şekliyle madde "kanunlarla öngörülen" kamu hizmetlerinin özelleştirilebilmesi haline getirilmiştir (Demir, 2004).

YKY'nin en temel prensiplerinden birisi olan bu uygulama Çerçeve Kanun tarafından da tümüyle benimsenmiş ve bugüne kadar özelleştirme uygulamasının önünde bulunan engellerin tümüyle kaldırılması amaçlanmıştır.

3.2.1.4. Kamusal İşlevlerde Müşteri-Vatandaş Odaklılık

Çerçeve Kanunun 5.maddesinde "Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, … öngörülebilirlik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır" hükmüyle 'müşteri/vatandaş odaklılık' ilk kez Türk kamu yönetimi sistemine taşınmakta (Al, 2004) ve kamu hizmetinden yararlananların müşteri kimliği öne çıkarılmaktadır (http://www.turksolu.org, 26.09.2007).

YKY ile uyumlu olan bu yaklaşım çerçevesinde vatandaşların kamu hizmetleriyle ilgili taleplerine daha fazla önem ve değer verilirken kamunun hizmetin kullanıcılarını özel sektördeki gibi, sunduğu hizmetleri alan bir müşteri olarak görmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

3.2.1.5. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Sınırlı Devlet

Çerçeve Kanun kapsamında gerçekleştirilen diğer düzenlemelerde kamuya verilen düzenleyicilik rolünü daha da ileri götüren hükümlere yer verilmiştir. Bu kapsamda değerlendirilebilecek olan çalışmalar Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı, Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı'dır.

3.2.1.5.1. Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı

Sosyal Güvenlik Yasa Tasarısı kamunun sınırlanması doğrultusunda hedefler koyarak sosyal güvenlik ve sağlık hizmetlerinin birbirinden ayrılmasını, sağlık kuruluşlarının kar amaçlı sağlık işletmelerine dönüştürülmesini, SSK hastanelerinin özel kesime devredilmesine olanak sağlanmasını, SSK taşınmazlarının satılmasını, bu taşınmazlar üzerinde özel

sağlık işletmesi kurulabilmesinin yolunun açılmasını, emeklilik koşullarının mevcut duruma kıyasla ağırlaştırılmasını, özel sigortacılığa çeşitli teşvikler sağlayarak özel emekliliğin cazip hale getirilmesini amaçlamıştır (Üçer ve Oğan, 2000:1)

Bu kapsamda somut gelişmeler de sağlanmış ve sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında önemli mesafe katedilmiştir.

3.2.1.5.2. Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı

Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı KİT'leri, özelleştirmenin bir ön basamağı olarak, özel hukuk hükümlerine tabi, ekonomik alanda ticari esaslara göre faaliyet gösteren kamu sermayeli şirketlere dönüştürmektedir (Günaydın, 2003:92). Tasarının yasalaşması halinde KİT'ler bundan böyle kamu kuruluşu olma niteliğini kaybedecek, tam anonim şirket statüsüne geçecek ve özelleştirme kararını doğrudan kendileri alabilecekleridir (Güler, 2005:83).

Zaten Tasarıda Kanunun amacı;

- kapsamda yer alan kuruluşların özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyette bulunmalarını,
- uluslar arası kabul görmüş yönetim ilkelerine uygun yönetilmelerini ve performans hedeflerine ulaşabilmeleri için denetlenmelerini,
- gerektiğinde özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırmalarını,
- uygun şartlarda özelleştirme programına alınmalarını veya
- tasfiye edilmelerini

sağlayacak kuralları belirlemek biçiminde düzenlenmiştir (5227 s.k md.1).

Tasarının 9.maddesinde Şirketlerin, Kanunla saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi birer anonim şirket olduğu, istisnalar dışında Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadıkları yine

12. maddesinde de Şirketlerin ürettikleri mal ve hizmet fiyatlarını tespitte serbest oldukları, 14. maddesinde şirket personelinin özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edileceği ve 13. maddesinde de Şirketlerin, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun mali, idari ve teknik yönden sürekli denetimine tabi olduğu ancak Hazine Müsteşarlığının da belirlenecek performans kriterlerine göre denetim yapabileceği veya bu denetimi bağımsız denetim kuruluşlarına yaptırabileceğinin hükme bağlanmış olması KİT'ler için öngörülmekte olan yeni rol bakımından öneli ipuçları vermektedir.

Kanun Tasarısının Genel Gerekçesinde sınırlı devlet anlayışının hayata geçirilmesi hedefi açık biçimde ortaya konmuş; globalleşen dünyada devletlerin performansının belirlenmesinde kamu sermayeli şirketlerin rekabet gücü ve başarısının önem arz ettiği belirtilmiştir.

Türkiye'deki KİT'lerin modern ekonomik düzene, rekabetçi ortama ayak uydurabilmeleri için "iyi yönetişim" ve "kurumsallaşma" ilkelerini benimsemeleri ve uygulamalarının kaçınılmaz bir gereksinim olduğu, bu doğrultuda hazırlanan Tasarıyla özelleştirme programında bulunanlar ile mevcut KİT'lerin yeniden değerlendirilerek kısa sürede özelleştirilmeleri mümkün olanların özelleştirilmesi, diğerlerinin ise yeniden yapılandırılarak özel sektör gibi çalışmalarının öngörüldüğü ifade edilmiştir (http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/KSS.doc, 20.10.08).

Bu bakımdan kamu sermeyeli şirketlerle ilgili olarak yapılması planlanan bu düzenlemelerle uzun zamandan beri ülkemizde kamunun en önemli müdahale araçlarından birinden vazgeçilmekte ve devletin YKY ilkeleri doğrultusunda sınırlanması çalışmalarında önemli bir adım atılması hedeflenmektedir.

3.2.1.5.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı

Sınırlı devlet anlayışının hayata geçirilmesinin önemli unsurlarından biri de Üst Kurullar'dır. Ülkemizde, piyasanın merkezi idare dışındaki bir

kamusal güç tarafından düzenlenip denetlenmesi düşüncesi, özel kesimin ekonomideki ağırlığının artması, ekonomik serbestliğin yaygınlaşması ve yabancı sermaye girişinin önem kazanmasına paralel olarak gündeme gelen yeni bir olgudur. Esasında üst kurulların tamamına yakını, Çerçeve Kanundan çok önce, 1994-2002 yılları arasında kurulmuşlardır.

Ancak farklı kanunlarla kurulan ve üye sayıları, üyelerin atanma usulleri, görev süreleri gibi pek çok konuda farklı uygulamaları bulunan bu kurumların kendi görev ve yetki alanları dışındaki konularda farklı uygulamalara gitmelerini önleyecek düzenlemelerin yokluğu çeşitli sorunlara yol açmıştır (Yücel, 2005:124-126). Yerli yersiz yurtdışı seyahatleri, lüks ofisler, lojman olanakları ve göreli fazla maaş ödenmesi konularında kamuoyunda yoğun bir şekilde eleştirilmekte olan üst kurulların söz konusu Tasarı ile ortak bir yapıya ve belli bir standarda kavuşturulması hedeflenmektedir. Ayrıca Tasarı ile, Sayıştay denetimine ve Kamu İhale Kanununa tabi olmayan üst kurulların denetimi de belli kriterlere bağlanmakta, Meclis tarafından üst kurullara atanacaklarda aranacak kriterler ile üst kurulların Meclis`e düzenli bilgi vermelerini (Demirkol, 2003) sağlayacak bir mekanizmanın hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede hazırlanmış olan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısının 1.maddesinde de amacın: “düzenleyici ve denetleyici kurumların oluşumu, teşkilatı, yetki ve görevleri, denetlenmeleri ve kurul üyeleri ile çalışanlarının statüsüne ilişkin ortak usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

Tasarının 2.maddesiyle kapsama Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu dahil edilmiştir. Yine Tasarıyla üst kurulların üye sayısı 7 ile sınırlanmış ve maaşların başbakanlık müsteşarının maaşını geçemeyeceği kuralı getirilmiştir (www.basbakanlik.gov.tr, 20.10.2008).

Esasında kapsama alınan üst kurulların kendi kuruluş kanunları bulunmasına ve bugüne kadar üst kurullaşma sürecinde epey mesafe kat edilmiş olmasına rağmen yapılan düzenlemenin özünde üst kurullar arasındaki farklı uygulamalara son vermek ve üst kurulların tasfiye etmek değil, onları devlet içinde devlet niteliğinden çıkarıp, devletin ekonomik programıyla çelişmeyecek şekilde faaliyet göstermelerini sağlamak amacını taşıdığı anlaşılmaktadır.

Taslakla, üst kurulların denetimi konusundaki karmaşaya son verilmesi de amaçlanmış ve kurulların yıllık hesaplarının Başbakanlık tarafından belirlenen Başbakanlık müfettişi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetçisi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından denetleneceği hükmü yer almış, bu şekilde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun mali denetim konusunda Sayıştay yetkili kılan düzenlemesi desteklenmiştir.

Bu nedenle, ilk bakışta, düzenlemenin sınırlı devlet ilkesinin hayata geçirilmesiyle çok uyumlu olmadığı izlenimini edinilse de, üst kurulların kamu yönetimi içindeki yerinin netleştirilmesini ve sağlamlaştırılmasını sağlaması bakımından üst kurullaşama sürecine gidişte olumlu bir katkı olarak değerlendirmek doğru olacaktır.

3.2.2. Yerelleşme

Bazı karşı görüşlere rağmen, tarihi süreçte, demokrasinin gelişmesinde ve yerleşmesinde yerel yönetimlerin önemli işlevler gördüğü, bu çerçevede demokrasi ile yerel yönetimler arasında çok yakın bir ilişki olduğu söylenegelmiştir (Görmez, 2000:81).

En basit anlamda “merkezi yönetime ait olan yetkilerin dağıtılması” biçiminde tanımlanabilecek yerinden yönetim kavramının içerisine karar ve yürütme organları halk tarafından seçilerek oluşturulan yerel yönetimler de girmektedir.

Yerinden yönetimin bir süreç olarak dört basamaktan oluştuğu kabul edilmektedir. İlk basamakta yerinden yönetim yalnızca “yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” anlamına gelir. Yerinden yönetimin ikinci basamağı “bölgeselleştirme”, üçüncü basamağı “federalizm” ve dördüncü basamağı da “ayrılıkçılık”tır.

Ülkelerin yerinden yönetimi hangi basamakta gerçekleştireceklerinde kendi iç dinamikleri kadar dış etmenler de önemli rol oynamaktadır. Örneğin bağımsızlığını kazanmış pek çok Afrika ve Asya ülkesinde, yerel birimlerin karar yetkilerine sahip olmaları, sömürgeciliğin olumsuz sonucu ya da etnik ve dini azınlıkların güçlenmesi olarak görülmekte ve ulusal birliği tehdit ettiği düşünülmektedir.

Özellikle 1970’li yıllarda dünyada yaşanan ekonomik kriz, pek çok az gelişmiş ülkede ağır ekonomik ve siyasal bunalıma neden olurken, yerinden yönetim söylemleri bu krizi atlatmak için adeta çözüm olarak görülmeye başlanmıştır. 1980’den sonra, özellikle Dünya Bankası’nın da bir anlamda yönlendirmesiyle, büyüme ve gelişme ile ilgili sorunların, merkezi yönetim biçimiyle aşılamayacağı görüşü ağırlık kazanmış böylece, devletin işlevlerinin azaltılması, yetkilerin ve hizmetlerin yerel birimlere devredilmesi gündeme gelmiştir. Bu bağlamda devletin küçültülmesi, devletin görev ve yetkilerinin esas olarak savunma ve dış politika ile sınırlandırılmasını, bunların dışındaki kamusal tüm görev ve yetkilerin özel kesime ya da yerinden yönetim birimlerine devredilmesini ifade etmektedir (Mengi, 2007:2-4).

Ülkemizde de yerelleşme ve ülkenin bütünlüğünü koruma Cumhuriyet’in ilk yıllarından beri temel bir çelişki olmuş, endişe ve ihtiyacın çelişkisi günümüzde daha da karmaşık hale gelmiştir. Bu noktada merkezi işle yerel iş arasında ayrım yapmanın teknik zorluğu her zaman var olmuştur (Yayla, 2003:462).

Bugüne kadar Türkiye'de yerel yönetimlerde reform çalışmaları yerel yönetimlerin mali ve örgütsel yapıları, personel politikası, yönetim-vatandaş ilişkisi ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisi gibi temel alanlarda yoğunlaşmış, yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta değişiklikler yapılarak yerel yönetimlerin daha özerk duruma getirilmesine gayret edilmiştir. Ancak yerel

hizmetlerin nasıl daha etkin sunulacağı ve kalitesi üzerinde çok fazla durulmamıştır. Oysa günümüzde yerel yönetimlerce sunulan hizmetler giderek daha fazla etkililik, etkinlik, kalite, tasarrufa yönelik olma, saydamlık, katılım ve halka yakınlık ölçütleri ile değerlendirilmektedir (Mengi, 1997:505,514).

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun da amacı kamu örgütlerini hacim olarak küçültülmek, esnek ve yatay örgütlenme modeline göre yeniden yapılandırmaktır. Bu kapsamda yerelleşme konusu Kanunda üzerinde en çok durulan ve Kanunda yer alan pek çok yeniliğin önemli uygulama araçlarından birisidir. Bu kapsamda getirilen yeniliklerin alt başlıklar halinde incelenmesi mümkündür.

3.2.2.1. Merkezi Yönetimin Görev Alanının Sınırlanması

Çerçeve Kanunun 6. maddesiyle merkezi yönetim ulusal düzeyde genel ilkeleri, politikaları, amaç ve hedefler ile standartları belirlemekle ve kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemekle yetkilendirilmiştir (TESEV, 2004a:3). Buradan çıkan sonuç yerel yönetimlerin kendilerine emanet edilen yetkileri kullanırken merkezi yönetimin belirlediği politika ve stratejileri uymakla yükümlü olduklarıdır.

Kanunla merkezi yönetime verilmiş olan görevler:

- Adalet,
- Savunma,
- Güvenlik,
- İstihbarat,
- Dış ilişkiler ve dış politika,
- Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenlemeler yapılması,
- Ulusal ve bölgesel düzeyde her tür plan hazırlanması, program ve projeler geliştirilmesi,

- Milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğinin sağlanması, müfredatın belirlenmesi ve geliştirilmesi,
- Diyanet,
- Sosyal güvenlik,
- Tapu ve kadastro,
- Nüfus ve vatandaşlık,
- Ulusal düzeyde yapılması gereken acil durum yönetimi ve sivil savunma,
- Vakıflara yönelik görev ve hizmetler,
- Yerel yönetimlere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama,
- Kanunlarla münhasıran merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi öngörülen diğer ulusal ve bölgesel nitelikli görev ve hizmetler

biçiminde sayılmış, buna karşılık mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluk ile hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.

3.2.2.2. Merkezi Yönetim ve Taşra Örgütünün Küçültülmesi

Çerçeve Kanunla hizmet bakanlıklarının sayısı 15, Devlet bakanlıklarının sayısı 8 ile sınırlandırılmakta, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmakta, Dışişleri Bakanlığı ve TİKA dışında kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatı kurmaları yasaklanmaktadır.

Çerçeve Kanun ile hizmet bakanlıkları, taşra teşkilatı bulunanlar (Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları) ve bulunmayanlar (Dışişleri, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları olarak iki gruba ayrılmış, bazı bakanlıkların taşra teşkilatları kaldırılmıştır (Ulusoy, 2004:135).

Çerçeve Kanun yürürlüğe girdiğinde, Bakanlar Kurulunca belirlenecek usul ve esaslara göre; Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile taşradaki taşınır ve taşınmaz mallarının, alacak ve borçlarının, bütçe ödeneklerinin, kadro ve personelinin il özel idarelerine, belediyelere ve kısmen de üniversitelere devredilmesi öngörülmüştü.

Milli Eğitim Bakanlığı dışındaki diğer bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının elinde bulunan meslek okullarının 2003/2004 eğitim öğretim yılı sonuna kadar Milli Eğitim Bakanlığına devredilmesi, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarını ilgilendirenler dışındaki devir işlemlerinin en geç bir yıl içerisinde gerçekleştirilmesi, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları için ise kadrolar dışındaki unsurların en geç bir yıl, kadrolar ve bunlara ilişkin görev ve yetkilerin ise beş yıl içinde kademeli olarak devredilmesi öngörülmekteydi.

Bakanlık merkez teşkilatlarının ise; ana hizmet birimleri, danışma birimleri (Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nden oluşacaktır) ve yardımcı hizmet birimleri (Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'ndan oluşacaktır) biçiminde örgütleneceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan müsteşar yardımcılığı, genel müdür yardımcılığı ve başkan yardımcılığı uygulamasına da sınırlama getirilmiş, birim ve personel sayısı dikkate alınarak bakanlıklardan sadece merkez teşkilatı bulunanlar ile müsteşarlık şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç, diğer bakanlıklarda en çok beş müsteşar yardımcılığı; başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç başkan yardımcılığı ve genel müdür yardımcılığı kadrosunun ihdas edilebileceği öngörülmüştür (Arslan, 2004)

Çerçeve Kanun yürürlüğe girseydi, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin her zaman baskın bir merkezi yönetim örgütlenmesinden bahsedilmesi son bulacak hatta Türkiye Cumhuriyeti Devlet yönetiminin yerinden yönetim

ilkesini esas alan bir teşkilat olduğunun söylenmesi daha doğru bir saptama olacaktı. Zira tasarının 6. ve 7. maddelerinde merkezi yönetimin yerine getireceği görevler sınırlayıcı bir şekilde sayılarak bu görevler dışında kalan mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev ve hizmetin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği ilkesi benimsenmiş olmasının kaçınılmaz sonucu merkezi idarenin taşra teşkilatının büyük bir bölümünün yerel yönetimlere devridir.

3.2.2.3. Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Personel Görevlendirmesi

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla merkezi yönetim personelinin yerel yönetimlerde görevlendirilmesi imkanı genişletilmiştir.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanunda, kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin bakanlıklarda görevlendirilmesi başlığı altında, bakanlıkların kendisine bağlı ve ilgili kuruluşlarda çalışan personelin uzmanlık gerektiren belli konularda geçici süreyle ve çalışma konusu belirtilmek şartıyla Bakanın onayına istinaden bakanlık merkez teşkilatında altı ayı geçmemek üzere görevlendirmesine ilişkin düzenleme yer almaktaydı.

Çerçeve Kanun bu düzenlemeyi, Bakanlıklarda bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde belediye başkanının talebi, ilgilinin ve kurumunun uygun görüşü alınmak kaydıyla merkezi idare personelinden memur statüsünde olanların yerel yönetimlerin yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilecekleri, bu personelin kendi kurumundan izinli sayılacağı ve asıl kadrosuyla ilgisinin devam edeceği biçiminde daha da genişleterek yerel yönetimlerin personel bakımından desteklenmesini amaçlamıştır (Arslan, 2004).

Bu uygulama yerel yönetimlerin en azından nitelikli personel yönünden desteklenmesinin sağlanması ve merkezi yönetim örgütünde edinilen

deneyimin yerel yönetimlere aktarılabilmesine imkan tanıması açısından önemlidir.

3.2.2.4. Hizmetlerin Kullanıcılara En Yakın Biriminden Görülmesi

Çerçeve Kanunun 5. maddesinde “Kamu hizmetlerinin görülmesinde görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği”, “kamu kurum ve kuruluşlarının, insangücü ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanacakları” hükümleri göz önünde bulundurularak Kanuna "subsidiarite" ilkesinin egemen olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Güler, 2003a:11).

Kanunun genel gerekçesinde ise reformla yerleştirilmesi amaçlanan yönetim anlayışının örgütlerde “yatay organizasyon yapısını ve yetki devrini gerektirdiği”, hantal merkezi birimlerin “daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülecekleri, örgütsel tasarımın yerinden yönetime ve esnek ve yatay organizasyon mantığına göre oluşturulacağı belirtilmektedir.

28. maddenin gerekçesinde de dikey örgütlenme modelinin ve hiyerarşik kademelerdeki fazlalığın doğurduğu sakıncalara dikkat çekilerek, hiyerarşik kademelerin en aza indirilmesi ve işlemlerin yapılma sürelerinin kısaltılması için yatay ve esnek yapıların oluşturulması gereğine işaret edilmektedir (Saran, 2004:231).

Hizmetlerin kullanıcılara en yakın birimden sunulmasının doğal bir sonucu olarak yerel halkın hizmetlerin sunumuna katılımına ve yerel yönetimlerdeki kamuoyu denetiminin daha etkin bir biçimde gerçekleştirilmesine imkan tanınmış olacaktır.

3.2.2.5. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi

Yerel yönetimlerin güçsüzlüğü bugüne kadar akademisyenlerce de sık sık dile getirilmiş, MEHTAP ve KAYA gibi araştırmaların yanı sıra diğer

araştırmalarda da yerel yönetimlerin yeterince güçlü olmadıklarına ilişkin durum saptamaları yapılmıştır. Dile getirilen önerilerin başında ise, yerel yönetimlere yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve o yerin imarı ve bayındırlığı, tarımsal ve ekonomik kalkınmasına ilişkin görevler verilmesi yer almıştır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumlulukların paylaşımı konusunda radikal değişiklikler getirilmiştir (Bilgin, 2004:12-13).

Çerçeve Kanunun genel gerekçesinde, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev dağılımının değerlendirildiği bölümde;

- Toplam kamu harcamaları içinde göreli olarak düşük paya sahip olma,
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı,
- Yetersiz mali kaynaklar,
- Örgütlenme ve personel sorunları,
- Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları,
- Şeffaflık ve katılım yetersizliği ve,
- Merkezi yönetime aşırı bağımlılık

yerel yönetimlerin temel sorunları olarak sayılmış, bu çerçevede Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi kanunlarının yenilenmesinin reform çalışmalarının önemli unsurlarını oluşturduğu belirtilmiştir. Ayrıca reform sürecinin bütününde kamu yönetiminde bütünlük ilkesinin korunmasına, merkezi yapılar ile yerel yönetimler arasında tamamlayıcı bir anlayış, işbirliği ve koordinasyona azami önem verildiği de ifade edilmiştir (5227 s.k. Genel Gerekçe).

Çerçeve Kanun ile Türk Kamu Yönetimindeki mevcut durum tersine çevrilerek, yönetsel faaliyetlerin yerel yönetimlerce yürütülmesi genel kural olmakta, bunların merkezi yönetim tarafından yürütülmesi ise istisnai hale gelmektedir (Ulusoy, 2004:135).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumlulukları sayılırken, geleneksel anlayışın tam tersine, merkezi yönetimin yetkileri sayılarak sınırlandırılmış, yerel yönetimler ise yerel nitelikli hizmetlerle ilgili olarak geniş yetkilerle donatılmıştır (Al, 2004).

Kanun bu yönüyle Türk yönetim yapısına yabancı bir yönetsel tekniği kullanmış, 6 ve 7. maddelerinde merkezi yönetimin yetkili olduğu alan ve konuları sınırlayıcı bir şekilde sayarken bu yetkiler dışında kalan diğer konu ve alanlarda yerel yönetimleri görevli kılmış (Demir, 2004) yine 8. maddesinde, yerel nitelikli her türlü görev, yetki ve sorumluluğun yerel yönetimler tarafından yerine getirileceğini belirtmiştir (Al, 2004).

Bu şekilde merkezi yönetim, deyim yerindeyse elini ayağını taşradan çekerek Ankara'da odaklanmakta ve taşradaki temsilcileri ile de Anadolu'daki gidişten haberdar olmaktadır (TESEV, 2004b:18). Bu bağlamda sağlık hizmetleri dahil, merkezi yönetimin mevcut yetkilerinden önemli bir kısmı yerel yönetimlere devredilmekte böylece yerel yönetimler ve özellikle de il özel idareleri önemli ölçüde güçlendirilmiş olmaktadır (Ulusoy, 2004:135)

Kanunla belediye ve köylerle ilgili çok fazla değişik yapılmamış ancak il özel idareleri adeta küllerinden yeniden doğmuştur çünkü taşra teşkilatı kaldırılan bakanlıkların yürüttüğü kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü il özel idarelerine aktarılmaktadır (Al, 2004).

Merkezi yönetim kendisine verilen işlevleri yürütürken de özel sektör ve sivil toplumla işbirliği içinde olacaktır.

Bu şekilde merkezi yönetim güvenlik ve savunma gibi hizmetler dışında icracı olmaktan çıkmaktadır.

Mevcut sistemde merkezi yönetim hizmetlerinde icranın başı olan Valilik başka bir konum kazanmaktadır. Yeni durumda Vali, ilde merkezi yönetim tarafından saptanan politikaların uygulanıp uygulanmadığını izleyecek, izlemede yanlış görürse ilgilileri uyaracak, hatta bazı durumlarda ilgili yerel yönetimin yerine geçerek aksayan hizmetin yürütülmesini sağlayacaktır.

Valinin bir başka önemli görevi de eşgüdüm sağlamaktır. Yerel yönetimler tarafından yerine getirilen hizmetlerin Anayasaya, Kamu

Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile öteki ilgili mevzuata, Kalkınma Planı ilkelerine uygun olup olmadığını denetleyecektir.

Kanunla, yerel yönetimlere bırakılan geniş hizmet yelpazesinin güvence altına alınması için, ileride merkezi yönetimin müdahalesini önleyebilecek ek güvenceler de getirilmektedir (TESEV, 2004b:20).

Örneğin Kanunun 8. ve 9. maddelerine göre "Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla yetkili ve görevli kılınmadıkları alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemezler.

Yine merkezi yönetim, yerel yönetimlerin görev, yetki, sorumluluk alanlarına giren konularda çıkaracağı tüzük ve yönetmeliklerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler koymaktan men edilmiştir.

Bunların dışında merkezi yönetim birimleri, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren konularda örgütlenemeyecek, doğrudan ihale ve harcama yapamayacaktır. Merkezi yönetim yatırımları, ilgili bakanlık uygun görürse, yerel yönetimler eliyle yapılabilecektir. Bu durumda yatırımın ödeneği ilgili yerel yönetime aktarılacak, kaynak yerel yönetim birimince kullanılacaktır (Güler, 2003a:15). Bunun dışında yerel yönetimler yatırımlarını başka yerel yönetimlere veya merkezi yönetim kuruluşlarına yaptırabilecektir (5227 s.k. md.9).

Bu düzenlemeyle yerel yönetimlere geçmişten beri merkezi yönetimin görevleri arasında sayılan çok çeşitli görevler verilmiş, kamu yönetiminin örgütlenmesinde kapsamlı bir değişiklik hedeflenmiştir.

3.2.2.6. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Yerelleşme

Çerçeve Kanun kapsamında hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda da yerelleşme ilgili ayrıntılı düzenlemeler getirilmiş ve bu yönetimlerin görevleri Çerçeve Kanun doğrultusunda ayrıntılı olarak sıralanmıştır. Yeni kanunlarda, hem yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler arttırılıp çeşitlendirilmiş hem de onların daha önceden merkezi yönetimin görev alanında sayılan pek çok konuda faaliyet gösterebilmelerine izin verilmiştir.

3.2.2.6.1. Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14. maddesiyle 1580 sayılı eski Kanundan farklı olarak Belediyelere verilen görevler zorunlu ve ihtiyari görevler olarak iki grupta incelenebilir. Bu çerçevede mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması,
- Acil yardım, kurtarma ve ambulans hizmetleri,
- Şehir içi trafiğin düzenlenmesi ,
- Konut üretilmesi,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım hizmetleri,
- Gençlik ve spor;
- Sosyal hizmet ve yardım,
- Nüfusu 50.000'i geçen belediyeler için kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açılması,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi belediyelerin zorunlu görevleri arasında sayılmıştır. Kanuna göre belediyeler bu görevleri yapar ya da yaptırır.

Belediyelerin isteğe bağlı görevleri ise şu şekilde sayılmıştır:

- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesisin açılması,

- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunması,

- Öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme ve diğer tür destek sağlanması,

- Her türlü amatör spor karşılaşmalarının düzenlenmesi, başarılı sporculara ödül verilmesi,

- Gıda bankacılığı yapılması (5393 s.k. m.14).

Belediyeler bu görev ve sorunluluklarını münhasıran belediye sınırları içinde yapacaktır ancak meclis kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilecektir (Can, 2009:27).

Belediye Kanununun 15.maddesinde ise bazı yetki ve görevler imtiyaz olarak sayılmıştır. Maddede sayılan hizmetler arasında;

- İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlanması,

- Atıksu ve yağmur suyunun uzaklaştırılması, bunlar için gerekli tesislerin kurulması, kurdurulması, işletilmesi, işlettirilmesi

- Toplu taşıma amacıyla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel ve raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerinin kurulması, kurdurulması, işletilmesi, işlettirilmesi

- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin yapılması ve yaptırılması yer almaktadır.

Maddeyle, temel kamu hizmetlerinin finanse edilmesine imkan tanınması amacıyla, bu hizmetlerin Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilmesine de izin verilmiştir (Can, 2009:27).

3.2.2.6.2. Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 7. maddesinde Büyükşehir Belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri sayılmıştır. Buna

göre 3030 sayılı eski Kanundan farklı olarak Büyükşehir Belediyelerine ve büyükşehir ilçe belediyelerine verilen başlıca görevler özetle şunlardır:

- Büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

- Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde nazım imar planlarını yapmak, büyükşehir içindeki belediyelerin imarla ilgili planlarını, onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek. Birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve bunlarla ilgili diğer işlemleri yürütmek

- Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.

- Büyükşehir sınırlarında toplu taşıma, trafik, yolcu ve yük terminalleri, otoparklar, her çeşit toptancı hali ve mezbahalarla ilgili hizmetleri yürütmek.

- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki yollarla ilgili hizmetleri yürütmek

- Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

- Çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunması; ağaçlandırma; halk sağlığına ve çevreye etkisi olan işyerleri; çevreye zararlı atıkların toplanma yerlerinin belirlenmesi ile ilgili işlemleri yürütmek.

- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

- Doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak. Afet riski taşıyan veya tehlike arz eden binalarla ilgili işlemleri yürütmek.

- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, eğlence ve dinlence yerleri yapmak, sporun geliştirilmesi ve amatör sporcu yetiştirilmesi konusunda faaliyette bulunmak

- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri alanında çeşitli faaliyetlerde bulunmak. Yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek

- Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak

- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, mezarlık alanlarıyla ilgili işlemleri yürütmek. Merkezî ısıtma sistemleriyle ilgili konularda faaliyet göstermek

- İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

- Sıhhî işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, şehir içi trafik, spor, eğlence ve dinlence yerleri yapmak, sporun geliştirilmesi ve amatör sporcu yetiştirilmesi konusunda faaliyette bulunmak; yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik çeşitli sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; kültürel ve tarihi varlıkların korunması ile ilgili işlemleri yürütmek.

- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

3.2.2.6.3. İl Özel İdaresi Kanunu

Yerelleşme konusunda önemli hükümler içeren bir diğer Kanun da 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu Kanunun 6. maddesiyle, 13 Mart 1329 tarihli eski Kanundan farklı olarak İl Özel İdarelerine verilen başlıca yeni görevlerde bütün il sınırları dahilinde ve sadece belediye sınırları dışında

yapılacak görevler biçiminde ikili bir ayrım benimsenmiştir. Buna göre il özel idareleri mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- Gençlik ve spor,
- Sağlık,
- Tarım, sanayi ve ticaret,
- Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı,
- Bayındırlık ve iskan,
- Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi,
- Kültür, sanat, turizm,
- Sosyal hizmet ve yardımlar,
- Yoksullara mikro kredi verilmesi,
- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları,
- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanması hizmetlerini il sınırları içinde

buna karşılık;

- İmar,
- Yol, su, kanalizasyon,
- Katı atık,
- Çevre,
- Acil yardım ve kurtarma,
- Orman köylerinin desteklenmesi,
- Ağaçlandırma,
- Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla yetkili ve görevli sayılmışlardır.

Bunların dışında bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel

idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceklerdir. Ayrıca bu fıkraya göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilecektir (5302 s.k. m.6).

Bu bağlamda il özel idarelerine bazı yeni görevler de verilmiş olup örneğin emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımlarıyla ilgili harcamalar il özel idaresi bütçesinden yapılabilecektir. Bunun gibi il çevre düzen planının yapılması, belediye sınırları dışında imar planlarının hazırlanması, belediye sınırları dışındaki bütün işyerlerinin ruhsatlandırılması gibi görevler de, daha önceki il özel idare mevzuatında bulunmayan düzenlemelerdir.

Bu düzenlemelerin temel hareket noktası, il özel idarelerinin merkezi yönetim adına görev yapmasını ve belediyelerce kent alanlarında sunulan hizmetleri kırsal alanda sunacak yönetim birimlerinin oluşturulmasını temin etmektir (Can, 2009:26).

3.2.2.6.4. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Mahalli İdare Birliklerine yeni kanunla, yukarıda sayılan kanunlarda, ilgili yerel yönetimlere verilen görevlerle aynı doğrultuda görevler verilmiş ayrıca Kanunun 18. maddesinde Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları ile il özel idarelerinin köye yönelik hizmetlerine ilişkin;

- yapım, bakım ve onarım işleri,
- bölünmüş yol,
- elektrifikasyon,
- köy yolu,
- içme suyu, sulama suyu ve kanalizasyon

yatırımlarını kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri aktarmak suretiyle gerçekleştirebileceklerine ilişkin hüküm köylere hizmet götürme birlikleri için de öngörülmüştür.

Yerel yönetimlerle ilgili yukarıda değinilen Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu genel olarak değerlendirildiğinde; yeni kanunlarda yerel yönetimlerin görevlerine ilişkin hükümlerde, eskisinden farklı olarak, görevlerin tek tek sayılması ve sayılanlar dışındaki alanlarda hizmet verilmesinin yasaklanması yerine bir yandan merkezi yönetimin görevleri sayma yoluyla belirlenirken diğer yandan yerel yönetimlerin görevleriyle ilgili olarak sadece konu başlıklarının verilmesi ile yetinilmiş ve hizmet görme konusundaki inisiyatiflerinin genişletilmiş olduğu görülmektedir.

3.2.2.6.5. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Yerel yönetimleri özellikle de Belediye ve İl Özel İdarelerini güçlendirme yaklaşımı ile uyumlu olarak gerçekleştirilen bir diğer düzenleme 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur.

Kanunla, bu Genel Müdürlüğün taşra teşkilatının kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, tapuda bu Genel Müdürlük adına kayıtlı taşınmazlar ile hizmet binaları; İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerine devredilmesine ilişkin düzenleme yapılmış ve 5393, 5216, 5302, 5355 sayılı Kanunlar ve Çerçeve Kanunla yapılması amaçlanan görev ve yetki aktarımlarının hayata geçirilmesine olanak sağlanmıştır.

3.2.2.6.6. Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Bu kapsamda değerlendirilmesi gereken bir başka kanun da 5447 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur.

Bu kanunla dünyadaki genel eğilim de dikkate alınarak daha büyük ölçekli, daha yönetilebilir, mali ve hizmet sunum kapasitesi bakımından daha güçlü yerel yönetimlerin oluşturulması amaçlanmış ve bu kapsamda büyükşehir dahilinde 43 yeni ilçe kurulmuş, bir ilçenin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Aynı kanunla büyükşehir belediyeleri dahilindeki ilk kademe belediyelerinin de tüzel kişiliği kaldırılarak bir kısmı müstakil olarak ya da birleştirme suretiyle ilçe belediyesine dönüştürülmüş, bir kısmı diğer ilçe belediyelerine bağlanarak mahalleye dönüşmüş, bir kısmı tüzel kişiliğini koruyarak bir tanesi de köye dönüştürülerek büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkarılmıştır (Can, 2009:30).

Bu şekilde bir yandan vatandaşların sadece valiliklerden değil kurulan ilçe teşkilatlarından da merkezi yönetimin sunduğu hizmetleri alabilmesine imkan tanınmış diğer yandan çok güçsüz ve küçük belediyeler kapatılmak ya da birleştirilmek suretiyle örgütsel ve mali bakımdan daha güçlü yerel yönetim birimleri oluşturulmuştur.

3.2.2.6.7. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la yerel yönetimlerin gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır.

Kanunun 2. maddesinde "genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'inin büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde

2,50'sinin büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'inin il özel idarelerine ayrılacağı, buna ek olarak büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unun büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı hükme bağlanmıştır.

Mülga 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine ve Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'daki "belediyelere %6, il özel idarelerine %1.12 nispetinde pay verileceği" hükmü ile kıyaslandığında yeni düzenlemede genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay oranları bakımından bir artma olmadığı aksine azalma olduğu zannedilebilir.

Şöyle ki; büyükşehirlere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından yüzde 3 pay verileceği (aynı maddede yer alan "bu oran Bakanlar Kurulu kararıyla %6'ya kadar arttırılabilir" hüküm dayanılarak uzun süre ortalama %5 olarak uygulanmıştır) mülga 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 18.maddesinde zaten yer almaktaydı. Bu nedenle 5779 sayılı kanunla getirilen büyükşehirlere %5 pay ayrılması düzenlemesi çok fazla bir gelir artışı sağlamamıştır. Bu çerçevede mülga düzenlemelerde yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılması öngörülen toplam oran %12.12 (%6+%1.12+%5) iken 5779 sayılı kanunla toplam oran, denkleştirme ödeneği dışarıda bırakıldığında, %11.50 (%2.85+%2.50+%1.15+%5) olmuş yani azalmış görünmektedir.

Buna karşılık 5779 sayılı Kanunun yerel yönetimlerin gelirlerinde artış sağlayıp sağlamadığı yerel yönetimlere aktarılan toplam parasal değer üzerinden yapıldığında %30'u aşkın bir kaynak artışının olduğu ortaya çıkmaktadır. Şu kadar ki Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine göre (http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/payfon.php, 15.05.09) Temmuz 2008'de yerel yönetimlere aktarılan toplam pay 1.070.364.000 TL iken 5779 sayılı Kanunun uygulamasının başladığı Ağustos 2008'de bu miktar 1.391.034.000 TL'ye yükselmiştir. Toplam orandaki azalışa rağmen

aktarılan toplam parasal miktardaki artışın nedeni yerel yönetimlere aktarılacak payın hesaplandığı genel bütçe vergi gelirleri matrahına Özel Tüketim Vergisi, petrol ürünleri, alkollü ve gazlı içecekler ile motorlu taşıtlar üzerinde alınan vergiler gibi bazı vergilerin dahil edilmiş olmasıdır.

Ancak bunlardan daha önemli bir değişiklik 5779 sayılı Kanunla getirilmiş olan payların tahsis usulündeki değişikliktir. 5779 sayılı Kanunun 4.maddesinde il özel idare payının;

- Yüzde 50'lik kısmının illerin nüfusuna,
- Yüzde 10'luk kısmının illerin yüzölçümüne,
- Yüzde 10'luk kısmının illerin köy sayısına,
- Yüzde 15'lik kısmının illerin kırsal alan nüfusuna,
- Yüzde 15'lik kısmının illerin gelişmişlik endeksine göre,

5.maddesinde belediye paylarının ise yüzde 80'lik kısmının belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmının da gelişmişlik endeksine göre dağıtılacağı hükme bağlanarak pay dağıtımında bugüne kadar sadece nüfusun esas alınması hatasından dönülmüştür.

Büyükşehir sınırları içinde toplanan vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılacak payın da %70 doğrudan o büyükşehir belediyesine aktarılırken %30'u bir havuzda toplanarak bütün büyükşehir belediyelerine nüfusları oranında dağıtılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılan paylarda ise sadece nüfus kriterinin esas alınmasına devam edilmiştir.

5779 sayılı Kanunla başlatılan bir başka yeni uygulama da Denkleştirme Ödeneği'dir. Kanunun 6. maddesine göre "kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri belediyeler denkleştirme ödeneği olarak ayrılacaktır. Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde ve ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001-9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılacak denkleştirme ödeneği ile ilgili hükümler önceki mevzuatta olmayan bir uygulamadır. Bu hesaplama çerçevesinde iller bankasınca nüfusu 5.000'in altında olan belediyelere 15.000 TL, 5.001-9.999 olan belediyelere ise 60.000 TL civarında maktu para gönderilmekte, nüfus

kriteri sadece belediyenin nüfusunun 5.000'nin altında mı, ya da 5.001-9.999 aralığında mı olup olmadığını tespit için kullanılmakta bunun dışında bir kademelendirme yapılmamaktadır.

Bunların yanı sıra 5779 sayılı Kanunla yerel yönetimlerin gelirlerinin güvenceye alınması bakımından çeşitli güvenceler ve muafiyetler (Madde 7 ve Geçici maddeler 1 ve 2) de getirilmiş, örneğin mülga 2380 sayılı Kanunda herhangi bir güvence öngörülmemiş iken 5779 sayılı Kanunda yerel yönetimlere bu kanuna göre aktarılan payların vergi hükmünde olduğu, yine mülga 2380 sayılı Kanuna göre ayrılan payın tamamı borca mahsuben kesilebilmekte iken 5779'la bu paylardan yerel yönetimlerin sosyal güvenlik kurumlarına, devlete olan borçları gibi çeşitli nedenlerle yapılacak kesintilerin %40'ı aşamayacağı belirtilmiştir.

5779 sayılı Kanunla sağlanan gelir artışına ilave olarak kırsal kesimdeki yol, içmesuyu ve kanalizasyon gibi temel altyapı hizmetlerinin tamamlanması amacıyla 2005 yılında KÖYDES ve 2007 yılında BELDES adı altında Projeler uygulamaya konulmuştur.

KÖYDES Projesi kapsamında 2005 yılında 200 milyon TL, 2006 yılında 2 milyar TL, 2007 yılında 2 milyar TL ve 2008 yılında 500 milyon TL olmak üzere toplam 4.7 milyar TL il ve ilçe köylere hizmet birliklerine aktarılmış ve bu kaynakların tamamı köylerin altyapı yatırımlarına harcanmıştır. KÖYDES Projesi kapsamında 2009 yılı için tahsis edilen ödenek miktarı ise 500 milyon TL'dir (www.icisleri.gov.tr, 11.03.2009).

BELDES kapsamında ise 2007 yılında nüfusu 10.000'in altında olan 2507 belediyeye 300 milyon TL ödenek gönderilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2008:46).

Rakamların da açıkça gösterdiği üzere yerel yönetimlere aktarılan kaynak miktarı gerçekten de hatırı sayılır bir biçimde arttırılmıştır. Ancak merkezi yönetimden aktarılan kaynak miktarının arttırılmasının her şeye rağmen yerel özerkliği arttırıcı bir uygulama olup olmadığı ise ayrı bir tartışma konusudur.

3.2.3. Yönetime Katılma

Kamu görevlileri, kamu gücünü kullanma ve kamu yararını yorumlama ayrıcalığı nedeniyle, kendini toplumun üzerinde görür ve bu nedenle toplumdan uzak kapalı bir politika izler. Kapalılık ve gizlilik kamu yönetimini yönetilenlerin denetiminden mahrum bırakır. Oysa kamu yönetiminde başarılı olunabilmesi ve toplumsal etkinliğinin arttırılması için iki yönlü haberleşme ve bilgi alışverişini gerektiren bir iletişimin şart olduğu fikri genel kabul görmektedir.

Kamu yönetiminde açıklık ve saydamlık vatandaşların kamuya ait işlerle ilgili gerekli bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal güvence altına alınmasını ifade etmekte ve günümüzde kamuda çalışan personele ve kurum dışındaki insanlara veya kurumlara karşı gösterilen duyarlılığın ve saygının bir ifadesi olarak değerlendirilmektedir (Yıldırım, 2004:79).

Konuya bu açıdan yaklaşıldığında Çerçeve Kanun ve kapsamdaki düzenlemelerle önemli yeniliklerin getirildiği ve katılımcı bir yönetim anlayışının kamu yönetiminin her kademesinde yerleştirilmesinin hedeflendiği görülmektedir.

3.2.3.1. Kamu Hizmetlerinden Yararlananların Taleplerinin Dikkate Alınması

Çerçeve Kanunla önceki reform girişimlerinden farklı olarak yönetimin iç işleyişini iyileştirmenin ve daha verimli kılmanın yanı sıra kamu hizmetinin kullanıcıları da göz önünde bulundurulmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003:14-16).

Yeni dönemde oturup hizmet bekleyen dar çerçeveli kullanıcı kavramının ötesine geçilip vatandaş önemli bir öğe olarak kamu yönetimiyle bütünleştirilmeye çalışılmıştır. Bu gelişme demokrasinin kalitesinin

arttırılması, hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, saydamlık sağlanması, vatandaşın hem politika oluşturmada hem de uygulamada doğrudan doğruya devreye alınması, devlete duyulan güvenin tazelenmesi ve hizmet kalitesinin iyileştirilmesi gibi girişimleri ön plana çıkarmıştır (Alpöge, 2006).

Çerçeve Kanunun 1.maddesi gerekçesinde kamu hizmetlerinin sunumunda esas alınacak kavramlardan bazıları açıklanmıştır. Bu kavramlardan "katılım" kavramının; kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmalarını, "adil" kavramının ise; kamu hizmetlerinin onlardan yararlanan sosyal kesimlerin ihtiyaçları ve durumları dikkate alınarak, (…) sunulmasını ifade ettiği belirtilmiştir.

Bu açıdan bakıldığında Çerçeve Kanunla kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetten yararlananların taleplerinin esas alınmasının temel bir hedef olarak konulduğu görülmektedir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda yönetime katılma konusu esas olarak Kanunun amacının düzenlendiği 1.maddede ve daha ayrıntılı biçimde de temel ilkelerin düzenlendiği 5.maddede ile merkezi yönetimin genel yetkilerinin sayıldığı 6.maddede geçmektedir.

Amaç başlıklı 1.maddede katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinin amaçlandığı ifadesi yer almıştır.

Temel ilkelerin düzenlendiği 5.maddenin b fıkrasında; "kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılığın esas alınacağı", e fıkrasında "görev, yetki ve sorumlulukların, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği" ve, g fıkrasında "kamu

kurum ve kuruluşlarınca halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirlerin alınacağı” hükme bağlanmıştır.

Merkezi yönetimin genel yetkilerinin sayıldığı 6. maddede ise; “kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmaların oluşturulması, hizmet ve işlev kapasitelerinin geliştirilmesi'' merkezi yönetimin kamu hizmetleri ile ilgili sorumlulukları arasında sayılmaktadır.

Esasında Çerçeve Kanunla yönetime katılma konusu o kadar fazla vurgulanmıştır ki, Kanunla yerleştirilmek istenen yerelleşmenin başarısı dahi merkezi yönetimin gözetim ve denetiminden çok demokratik mekanizmalara dayandırılmış, katılım, açıklık ve hesap sorma olanaklarının yaratılmasıyla gerçekleşecek demokratik denetimin yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri yetkin ve etkin biçimde sağlamalarına yeteceği varsayılmıştır (TESEV, 2004b:19, 22).

Bu hükümlerle amaçlananın bireylerin yönetim sürecine sadece siyasal temsilcileri aracılığıyla, dolaylı bir şekilde değil, doğrudan doğruya katılabilmelerini sağlamak olduğu anlaşılmaktadır.

3.2.3.2. Mahalli İdareler Halk Denetçisi Kurumunun Oluşturulması

Çerçeve Kanunun Mahalli idareler halk denetçisi başlıklı 42.maddesinde her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisinin seçileceği hükmü yer almıştır. Maddede ayrıca halk denetçisi seçilebilmek için gerekli nitelikler, seçim usulü ve süresi, halk denetçisinin özlük hakları, denetçiye başvuru ve denetçinin karar alma süreci gibi konulara da açıklık getirilmiştir.

Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, bu kuruluşlarla halk arasındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere mahalli idareler halk denetçiliği kurumunun oluşturulması kamu hizmetleriyle ilgili halk inisiyatifinin harekete geçirilmesi, yerel denetim mekanizmasına işlerlik kazandırılması ve kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi bakımından önemlidir.

3.2.3.3. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Yönetime Katılma

Yönetime katılma konusuna Çerçeve Kanunla aynı doğrultuda yaklaşım sergileyen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Belediye Kanunu, Kent Konseyi Yönetmeliği ve İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği bu başlık altında ele alınacak düzenlemelerdir.

3.2.3.3.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Demokratik ve şeffaf yönetim doğrultusunda eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlenmesi amacıyla (4982 s.k. md.1) hazırlanan 9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5. maddesiyle kurum ve kuruluşları, Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılmaktadır.

Bilgi edinme ile ilgi düzenleme daha önce yasalaşmış olmasına rağmen, Çerçeve Kanunda da (md. 1 ve md. 41) bu konuya yeniden değinilmiş olması konuya verilen önemi göstermesi açısından dikkat çekicidir.

3.2.3.3.2. Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı

Vatandaş odaklı bir hizmet anlayışından söz eden Çerçeve Kanunla vatandaşın bilgi edinme hakkı, hizmetlerde vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi gibi müşteri odaklı kamu yönetimi olgusuna atıf yapılmakta, bu da bürokratik, tepeden inmeci ve devleti kutsallaştıran geleneksel devlet tanımında ciddi bir kırılmayı ifade etmektedir (Akgeyik, 2004:70).

Devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler ile diğer gizli bilgi ve belgelerin belirlenmesi, korunması, açıklanması ve bu hususlara ilişkin yükümlülüklerin düzenlenmesi amacıyla hazırlanmış olan Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı (Tasarı md.1) da vatandaşın yönetime katılmasının sağlanması ve bilgi edinme olanaklarının geliştirilmesi bakımından önemli yenilikler getirmektedir.

Bu çerçevede Tasarıyla devlet sırrının ne olduğu net bir şekilde tanımlanış, bilgi ve belgelere devlet sırrı niteliği vermeye yetkili üst kurul kurulmuş ve kurulun çalışma sistemiyle ilgili ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir (md. 6 ve devamı).

Zaten Tasarının genel gerekçesinde günümüzde şeffaflığın önem kazanmasının kamu alanındaki sır kavramının yeni ve çağdaş bir anlayışla ele alınmasını zorunlu kıldığı, bilgi edinme özgürlüğünün temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez haklardan biri olduğu gibi değerlendirmelerin yapılmış olması bu anlamda kamu yönetimi anlayışında önemli bir zihniyet değişiminin gerçekleşmekte olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

Dolayısıyla bu kanunlardaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde yeni dönemde vatandaşın kamusal faaliyetlerle ilgili bilgi edinmesinin önündeki

yasal engellerin tümüyle ortadan kaldırılmış olacağı söylenebilir.

3.2.3.3.3. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

Günümüzde ekonomik kalkınma için merkeziyetçi, bölgenin hazine kaynaklı sübvansiyonlarla desteklenmesine, kamu hizmetlerinin doğrudan bölgeye götürülmesine ve merkezi uygulamalarla istihdam yaratılmasına dayanan anlayış terk edilmekte bunun yerine yerel iş imkanlarını geliştirerek istihdam yaratmak, yöre halkını üretime yöneltmek, yerel bazda kişi başına düşen milli geliri artırmak gibi yerellik niteliği uygulamalar öne çıkmaktadır.

Bölgelerin ekonomik kalkınmasının önündeki engelleri ve bu engelleri kaldırmak için gereken stratejileri en iyi o bölgede yaşayanların bileceği düşüncesine dayanan bu yeni anlayış kalkınma politikası amaç ve araçlarını da değiştirmiş, bölge kalkınma ajansları (BKA) kalkınma politikalarının en önemli unsurları haline gelmiştir (Tutar ve Demiral, 2007: 67-68, 79).

Yeni şekillenen bu kalkınma anlayışı, bir bölgedeki doğal, ekonomik, kültürel ve teknolojik kaynakların kullanılması yoluyla, yerel fırsatlardan en üst düzeyde yarar sağlamayı amaçlamakta ve yerel yönetimler, işletmeler, sivil toplum kuruluşları, yerel istihdam büroları, sosyal taraflar, eğitim ve öğretim kurumları, yerel politikacılar ve finans çevreleri gibi yerelde söz sahibi aktörlerin bir arada çalışması suretyle (DPT, 2004: 20) o bölgenin ekonomik kalkınmasını öngörmektedir (Koçberber, 2006: 37).

BKA'ların esas varlık nedenleri; bölgesel stratejilerin uygulanması, yerel ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesi, alt yapı hizmetlerinin sunulmasına katkı, özel sektör için yerel-bölgesel çözümlerin araştırılması ve bölgesel taleplerin karşılanmasına yönelik yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler verilmesi biçiminde özetlenmektedir.

Bu kapsamda BKA'lar bölgeye yatırım yapmayı düşünen girişimciye bilgi vermek, bölgeye ya da bölgeden dışarıya teknoloji transferi ile

uğraşmak, bölgeye yerleşmiş firmalara tüm alanlarda danışmanlık hizmeti sunmak, yol, su, kanalizasyon, çöp toplanması gibi alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde aktif rol almak gibi görevleri yerine getirmektedirler (Demirci, 2003:1).

Bu çerçevede Türkiye'de de, beşer yıllık periyotları kapsayan planlı dönemle birlikte uygulamaya konulan bölgesel kalkınma ve bölgelerarası dengesizlikleri gidermeye yönelik politikalar, AB, IMF, Dünya Bankası gibi kurumların da kalkınma stratejilerinde 'yerellik' ilkesine önem vermeye başlamalarıyla, gözden geçirilmeye ve bölgesel kalkınmada yerel aktörlere yönelemeye başlanmıştır (Tutar ve Demiral, 2007:68, 79).

Yeni anlayış içerisinde kalkınma hedeflerinin hayata geçirilmesini sağlamak üzere merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik imkanlarını geliştirmek amacıyla dünyada 1930'lu yıllardan itibaren kurulmaya başlanan BKA'lar (Avaner, 2005:243) ülkemizde asıl olarak AB'ye uyumun bir parçası olarak gündeme gelmiş ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun bu anlamda önemli bir milat olmuştur.

Bununla birlikte bu Kanundan önce, bir Bakanlar Kurulu kararıyla bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB bölgesel istatistik sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri oluşturulmuştur. Bu sınıflandırmada Düzey-3 kapsamındaki istatistiki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Düzey 2 istatistiki bölge birimi Düzey-3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Düzey-1 istatistiki bölge birimi ise Düzey-2 istatistiki bölge birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir (2002/4720 nolu Bakanlar Kurulu kararı md.3). İşte BKA'lar bu sınıflandırmada merkezleri de belirtilmiş olan Düzey-2 kademesinde 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir (Demirci, 2003:2).

Ajanslar ilk kez 2006/10550 sayılı “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar”la5 Adana ve İzmir olmak üzere iki ilde ve daha sonra 2008/14306 sayılı “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar”la6 da İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin merkez olmak üzere sekiz ilde kurulmuştur.

Kalkınma ajanslarının kuruluşuna dayanak teşkil eden 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 1.maddesine göre Kalkınma Ajansları; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulmuştur.

Kalkınma Ajansları Hakkında Kanundaki yönetime katılmayı güçlendiren hükümler bu ajansların görevleri ve örgütlenme biçimleri noktasında kendini göstermektedir.

Ajanslara verilen görevler arasında; bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve önemli görülen diğer projelerin izlenmesi, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi de sayılmıştır (5449 s.k. md.5).

Üst kurullar gibi kamu karar gücünü kamu organlarından alıp özel sektör ve STK’lardan oluşan tüzel kişilere paylaştıran yönetişimci kuruluşlar (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006: 85) olarak düşünülen BKA’ların Ajansların teşkilatlanması da geleneksel bürokratik yapılanmadan farklıdır.

Kanunun 7.maddesinde Ajansların; Kalkınma ve Yönetim Kurulları, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşacağı belirtilmiş olmakla birlikte burada dikkat çekici olan husus Kalkınma ve Yönetim Kurullarının yapısıdır.

---

[5] 6.7.2006 tarihli Resmi Gazete.
[6] 22.10.2008 tarihli Resmi Gazete.

Kanunun 8.maddesinde bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulacağı, kurula temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususların kuruluş kararnamesi ile belirleneceği belirtilerek bir ölçüde serbestlik sağlanmıştır.

Öte yandan Kanunun 10.maddesinde ajansın karar organı olan Yönetim Kurulunun özetle; vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşacağı belirtilmiştir.

Bu hüküm ile bugüne kadar hep icracı organlar olmaktan çok danışma organı şeklinde yapılandırılan kamu, özel ve sivil toplum temsilcilerinin birlikte bulunduğu oluşumlar, bu şekilde ilk kez bir kamu örgütünün icra gücü bulunan kademelerinde yer almıştır.

3.2.3.3.4. Belediye Kanunu

Belediye Kanununda da yönetime katılmayla ilgili çok sayıda ayrıntılı düzenlemeye yer verilmiştir. Bu şekilde Çerçeve Kanunun yönetime katılma konusundaki yaklaşımı sürdürülmüş hatta bir yerde daha somuta indirgenmiştir. Belediye Kanununda yer alan bu düzenlemelere biraz daha yakından bakmakta yarar vardır.

3.2.3.3.4.1. Hemşehri Hukuku

Belediye Kanununun “Hemşehri hukuku” başlıklı 13. maddesinde “herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu, hemşehrilerin, belediye

karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının bulunduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda belediyeler, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkileri geliştirmek, kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmak ve bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayıcı önlemleri almakla yükümlü tutulmuştur.

Buna karşılık vatandaşlara verilen bu hak tamamen karşılıksız bırakılmamış onlara da “belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür” denilerek bazı sorumluluklar verilmiştir.

Ayrıca Belediye Kanunun 9.maddesiyle de belediyelerin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı, kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulunduracağı ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışacağı belirtilerek yönetime katılma konusunda mahallenin ve mahallelini rolüne ve önemine vurgu yapılmıştır.

3.2.3.3.4.2. Kent Konseyi

Belediyelerde yönetime katılma ilgili bir başka düzenleme de Belediye Kanunun “Kent konseyi” başlıklı 76. maddesindeki hükümdür.

Bu maddeye göre kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Kanundaki hüküm belediyeleri kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla yükümlü tutmuştur.

Ayrıca kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirileceği hükme bağlanarak Belediye Kanununun 15. maddesinde düzenlenen yönetime katılma prensibi daha da ileri götürülmeye çalışılmıştır.

3.2.3.3.4.3. Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım

Belediye Kanunuyla yönetime katılım konusunda getirilen düzenlemeler arasında incelenmesi gereken bir başka madde de “Belediye hizmetlerine gönüllü katılım” başlıklı 77. maddesidir.

Buna göre belediye;

- sağlık,
- eğitim,
- spor,
- çevre,
- sosyal hizmet ve yardım,
- kütüphane,
- park,
- trafik
- kültür hizmetleri ile
- yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin

yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.

Hizmetlere gönüllü katılım konusu 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 65. maddesinde de düzenlenmiş ve Belediye Kanunundakiyle benzer ifadeler kullanılmıştır.

3.2.3.3.4.4. Yerel Yönetimlerin Kamuoyu Yoklaması ve Araştırması Yaptırılabilmesi

Yönetenlerin halkın görüş ve düşüncelerini göz önünde bulundurmalarını sağlamayı amaçlayan bir başka yeni uygulama da hem Belediye Kanunun 15. hem de İl Özel İdaresi Kanunun 7. maddesinde düzenlenen hizmetlerle ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yaptırılabileceğine ilişkin hükümlerdir.

Gerçi daha önce de bazı belediyeler bu uygulamaya başvurmakta idilerse de bunun yeni Kanunlarda açıkça anılması hem geçmiş dönemlerde varolan yasal sıkıntıyı ortadan kaldırmış hem de bir bakıma kamuoyu yoklaması ve araştırması yapılması teşvik edilmiştir.

3.2.3.3.5. Kent Konseyi Yönetmeliği

Kent Konseyi Yönetmeliği'nde ise Konsey'le ilgili daha ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Yönetmeliğin 4.maddesinde Kent konseyi; "merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde buluştuğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak aklın ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetişim mekanizmaları" biçiminde tanımlanmıştır.

Kent konseyleri “kentine sahip çıkma”, “aktif katılım” ve “çözümde ortaklık” ilkeleri bütünlüğünde kentleri sürdürülebilir geleceğe taşıyan bir “ortaklık” yapısı olarak şekillenmiştir. Belediyelerin öncülüğünde yerel paydaşların bir araya getirerek tüm kenti kucaklayan bir “ortak akıl” oluşturulmasını sağlayan bu ortaklık modeli, aynı zamanda Kadın ve Gençlik Meclisleri, engelliler, çocuklar ve yaşlılar için platformlar, mahalle ölçeğinde katılım ve çalışma grupları olmak üzere diğer katılımcı yapılar için çok elverişli bir şemsiye işlevi de görmektedir (Emrealp, 2009:31).

Yönetmelikte kent konseyine üye olacakların sayıldığı 8.maddesindeki bölge milletvekillerinin, belediye meclisi ile il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği temsilcilerinin ve Büyükşehir kent konseyine siyasi partilerden TBMM’de üyesi bulunanlar ile bazı sivil toplum örgütleri için üst kuruluşlarından birer temsilcisinin kent konseyine üye olarak katılacağına ilişkin hükümlerinin Danıştay Sekizinci Dairesinin 22/5/2008 tarihli ve 2007/1280 E, 2008/3744 K sayılı Kararı ile iptal edildiğinden hali hazırda kent konseylerinin kimlerin katılımı ile oluşturulacağı hususunda bir açıklık bulunmamaktadır.

Ancak bu boşluğu doldurmak üzere hazırlanan Yönetmelik değişikliği taslağında kent konseyinin şu şekilde oluşturulması öngörülmüştür:

- Mahallin en büyük mülki idare amiri veya temsilcisi,
- Belediye başkanı veya temsilcisi,
- Sayısı onu geçmemek üzere illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri,
- Mahalle sayısı yirmiye kadar olan belediyelerde bütün mahalle muhtarları, diğer belediyelerde belediye başkanının çağrısı üzerine toplanan mahalle muhtarlarının toplam muhtar sayısının yüzde 30’unu geçmemek ve yirmiden az olmamak üzere kendi aralarından seçecekleri temsilcileri,
- Beldede teşkilatını kurmuş olan siyasi partilerin temsilcileri,
- Üniversitelerden ikiden fazla olmamak üzere en az bir temsilci, üniversitenin birden fazla olması durumunda her bir üniversiteden birer temsilci,

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri,
- Kent konseyince kurulan meclis ve çalışma guruplarının birer temsilcisi.

Yine aynı Yönetmeliğin 6.maddesinde kent konseyinin görevlerinin özetle:

- Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetişim anlayışının benimsenmesini sağlamak,
- Tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturulmasına katkıda bulunmak,
- Katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek,
- Sivil toplumun gelişmesine ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmak,
-Kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ilkelerinin uygulanmasına katkıda bulunmak,

biçiminde sayılmış olması kamu yönetiminde yönetime katılma konusundaki yaklaşım değişimini göstermesi bakımından önemlidir.

3.2.3.3.6. İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği

Yukarıda sayılan Kanunların ilgili maddeleriyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanacağı hükme bağlandığından, İçişleri Bakanlığınca il özel idaresi ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilerin gönüllü katılımına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi amacıyla hazırlanan ve 09.10.2005 tarih ve 25961 sayılı R.G.'de yayımlanan İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği yerel hizmetlere gönüllü katılımla ilgili ayrıntılı düzenlemeler içermektedir.

Yönetmeliğin 2. maddesinde gönüllü katılım sağlanabilecek hizmetler Belediye Kanuna paralel biçimde sınırlayıcı bir şekilde sayılmış ve 5. maddesinde il özel idaresi veya belediyenin yetki alanlarında;

- Özürlülere, çocuklara, kadınlara, gençlere, yaşlılara, yoksullara, kimsesizlere ve düşkünlere yönelik eğitim, kültür, sağlık ve sosyal hizmetleri,
- Kütüphane, tiyatro, sinema gibi kültür hizmetleri,
- Bilişim, meslek edindirme kursları, kreş gibi eğitim hizmetleri,
- Park, bahçe, kent estetiği, çevre düzenlemeleri ile katı atık gibi çevre kirlenmesinin önlenmesine yönelik hizmetleri,
- Başıboş ve sahipsiz hayvanlara yönelik hizmetleri,
- Trafik, itfaiye, arama-kurtarma gibi denetim ve acil yardım hizmetleri,
- Tüm yaş gruplarını içine alan her türlü spor hizmetleri, ve
- Tarihi, kültürel mirasın ve tabiat varlıklarının yaşatılarak korunması hizmetlerinde görev yapmak üzere

gönüllü çalıştırabilecekleri ancak bu uygulamanın il özel idareleri ve belediyelerin sorumluluklarını ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiştir.,

Yine Yönetmeliğin 8. maddesiyle il özel idaresi veya belediyelerin, kendi özel kanunlarına uygun olarak aralarında yapacakları protokol çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, meslek odaları ve diğer yerel yönetim birimleri ile ortak çalışma ve işbirliği yapabilecekleri ayrıca hükme bağlanmıştır.

3.2.4. Denetim

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanundaki denetimle ilgili düzenlemeler daha önce yürürlüğe giren 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

(KMYKK)'nun denetim konusunda getirdiği düzenlemelere tamamen uygun düşmektedir.

Çerçeve Kanunun 38. maddesine göre denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.

Bugüne kadar mevzuatımızın hiçbir yerinde, denetim sistemi böyle genel ve kapsayıcı bir şekilde tanımlanmamıştır (Demir, 2004).

Kanunun genel gerekçesinde denetim konusunun değerlendirildiği bölümde ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sisteminin oluşturulamamış olduğu ifade edildikten sonra, mevcut denetim sisteminin sayıca fazla ancak etkisiz, kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük, hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun, hata arayışına endeksli ve yetersiz kamuoyu denetimine dayanan bir yapı sergilediğine değinilmiştir.

Bu tür denetim anlayışına göre oluşturulmuş teftiş kurullarının da giderek kronikleşen israf ve yolsuzlukların önlenmesinde herhangi bir sonuç getirmediği ve kamunun denetim gücünü tamamen etkisizleştirdiği (5227 s.k. Genel Gerekçe) biçimindeki tespitler mevcut denetim sisteminin aksayan yönlerinin çok iyi analiz edildiğini göstermektedir.

Denetimle ilgili olarak getirilen yenilikleri başlıklar altında toplamak mümkündür.

3.2.4.1. Denetim Sistemine Yeni Kavram ve Yöntemlerin Getirilmesi

Kanunda denetim yöntemleri bakımından alışılmış ve kısmen Anayasa'da da yer alan yöntemler yanında yeni kavram ve denetim yöntemleri öngörülmüştür.

Her şeyden önce temel olarak denetim çok yönlü ve çok taraflı hale getirilmiş, Kanunun 38. ve 39. maddeleriyle yepyeni bir denetim anlayışına geçilerek denetimin "mevzuata uygunluk" denetiminin ötesinde "mali denetim" ve "performans denetimi" esasına göre yapılması benimsenmiştir.

Diğer taraftan, bilgi edinme ve saydamlıkla ilgili düzenlemelerle, kamu yönetiminin denetimine dolaylı da olsa yeni aktörler katılmıştır (Al, 2004).

Kanunun 39. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarında denetim iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

Bu çerçevede iç denetim; hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetim; dış denetim ise; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla yapılan denetim biçiminde tanımlanmıştır (Yayla, 2004:128).

Bunun yanı sıra iç ve dış denetimin:

- Hukuka uygunluk,
- Mali denetim ve
- Performans denetimi

olmak üzere üç başlık altında yapılması öngörülmüştür.

Kanunda bu başlıklar altında toplanan denetimlerin kapsamı da tanımlanmıştır. Buna göre:

- Hukuka uygunluk denetimi ile; idarenin eylem ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik başta olmak üzere mevzuata uygunluğunun,

- Mali denetim ile esas olarak gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun ve,
- Performans denetimi ile de yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin

denetlenmesinin amaçlandığı belirtilmiştir (Dikmen, 2004:18).

Burada önemli olan husus kamunun denetlenmesi sürecinin performans değerlendirmesi, etkililik ve verimlilik amaçlarına bağlanması ve kamu yönetiminde başarı ölçütü olarak işletme yönetimiyle aynı ölçütlerin benimsenmiş olmasıdır.

3.2.4.2. Denetim Sistemine Yeni Aktörlerin Katılması

Kanuna göre iç denetim kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yaptırılacaktır.

Merkezi yönetim kapsamındaki kurumlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve yerel yönetim birliklerinin dış denetimi ise kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacak veya yaptırılacaktır (5227 s.k. md. 40). “Yaptırılır” hükmüyle belirlenecek esaslara göre özel denetim için de açık kapı bırakılmıştır.

Nitekim yeni Sayıştay Kanun Tasarı Taslağında (www.sayistay.gov.tr, 17.05.09) da bu hususa yer verilmiş ve Taslağın Bağımsız dış denetçilerden yararlanma başlıklı 45.maddesinde, Taslakta ilgili maddesinde belirtilen kamu idarelerinin Sayıştay’ın talebi üzerine hesap ve işlemlerini bağımsız dış denetçilere denetleteceği, Sayıştay’ca yapılacak denetimlerin bağımsız dış denetçilerin hazırladığı raporlar da dikkate alınarak gerçekleştirileceği ifade edilmiştir. Taslakta bağımsız dış denetçilerle kimlerin kastedildiği konusu da açıklığa kavuşturulmuş ve bunların Sayıştay’ca verilecek eğitim sonunda yapılacak sınavda başarılı olan yeminli mali müşavirler ile 28.7.1981 tarihli

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre kurulan bağımsız denetleme kuruluşları olduğu belirtilmiştir.

Kanunla denetim konusunda Türk kamu yönetimine getirilen en önemli yenilik “Ombudsmanlık” olarak tanımlanabilecek “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”ne ilişkin düzenlemedir (Arslan, 2004).

Kanunun ilk şeklinde halk denetçisine ilgili idare tarafından yapılan işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu değerlendirmek yetkisi de verilmişti. Fakat kamuoyunda dile getirilen anayasaya aykırılık iddiaları sebebiyle 42.madde değiştirilerek halk denetçisinin bu yetkisi kaldırılmış ve kendisine sadece uyuşmazlıkların çözümüne yardımcı olmakla sınırlı bir yetki tanınmıştır (Demir, 2004).

Kanun ayrıca halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmayan idarenin bu görüşünü gerekçelendirmesini zorunlu tutarak bir tür müeyyide de öngörmüştür.

3.2.4.3. Denetim Birimlerinin Örgütlenmesinin Değiştirilmesi

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında halen mevcut olan Teftiş Kurulları, Kontrolörler Kurulları ve buralarda görev yapan müfettiş ve kontrolörlerle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemekte, kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurulları ortadan kaldırılmaktadır.

3046 sayılı Kanunda Bakanlık merkez teşkilatları; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı hizmet birimleri olarak tasnife tabi tutulmuşken, Çerçeve Kanunda “danışma ve denetim birimleri” ifadesindeki “denetim” kelimesi çıkarılmış ve sadece “danışma birimi” olarak yer almış yani denetim birimleri teşkilat yapıları içinde sayılmamıştır.

Ancak, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarının ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturabilecekleri öngörülmüş, hakim ve savcıların denetimi ile ilgili hükümler de saklı tutulmuştur (5227 s.k. md. 18).

Buna ilave olarak Başbakanlık bünyesindeki Yüksek Denetleme Kurulu da kaldırılarak personeli, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesiyle birlikte Sayıştay'a devredilmektedir (5227 s.k. geçici 3.md ve 49.md).

Bu şekilde bir yandan denetim sisteminde değişikliğe gidilirken bir yandan da denetimleri yapacak örgüt yapılarıyla ilgili düzenlemeler yapılması amaçlanmıştır.

3.2.4.4. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Denetim

Denetim konusunda Çerçeve Kanunla aynı doğrultuda yaklaşım sergileyen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve Belediye Kanunu bu başlık altında değerlendirilecek düzenlemelerdir.

3.2.4.4.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Esasında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda denetim konusunda fazla ayrıntıya inilmemiş, "Kamu kurum ve kuruluşlarının denetimleri konusunda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda yer alan hükümler saklıdır" biçiminde bir ifadeyle denetim konusundaki ayrıntılı düzenlemeler için bu kanuna atıfta bulunulmuştur. Dolayısıyla Çerçeve Kanunla denetim konusunda getirilen düzenlemelerin doğru değerlendirilebilmesi için KMYKK'nın da incelenmesi zorunludur.

KMYKK; 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 mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu

bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemek amacıyla hazırlanmıştır (5018 s.k. md. 1).

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimlerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsayan Kanun (5018 s.k. md. 2) denetim konusunda Çerçeve Kanuna göre çok daha ayrıntılı düzenlemeler içermektedir (5018 s.k. md.55 vd.).

KMYKK kamu yönetiminde başlatılan dönüşümün önemli ayaklarından birisini oluşturmaktadır. Kanun, kamu mali yönetimi ve denetimi olgusunu yeni baştan düzenlemekte, ilkelerini yeniden belirlemekte, bütçede kurumların gruplanma sistemini değiştirmekte, denetleme ilkelerini ve denetçileri yeni ilkeler etrafında yeniden örgütlemektedir. Bu bağlamda köklü, hatta cüretkar düzenlemeler önerdiği yorumları yapılmaktadır.

KMYKK performans denetimi anlayışı ve bu anlayışın getirdiği ekonomiklik, etkililik, verimlilik ilkeleri doğrultusunda doğrudan kamu giderlerinin azaltılmasına yönelik bir yasa olarak kurgulanmış görünmektedir.

Kanun gelişkin bir muhasebe, bütçeleme ve analiz tekniği önermektedir. Bu bağlamda analitik bütçe tekniği gibi bazı tekniklerin daha önceki sistemde gözlenen eksiklikleri ve yanlışları ortadan kaldıracağı ve uluslararası standartlara bağlı bir örgütlenmenin hayata geçirilmesini sağlayacağı ifade edilmektedir (Dikmen, 2003:1,5).

KMYKK'nda da iç ve dış denetimin tanımı, amaçları ve denetim sisteminde yer alan diğer unsurlar Çerçeve Kanundakiyle paralel ancak daha kapsamlı olarak yer almıştır.

Örneğin KMYKK'nda iç denetim; "kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti" biçiminde tanımlanmış ve iç denetimin, iç denetçiler tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır (md. 63).

Kanunda ayrıca iç denetçinin görevleri de sayılmış (5018 s.k. md. 64) ve bunların:

- Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.
- Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek,

olduğu ifade edilmiştir.

İç denetçiler Kanunda belirtilen şartları taşıyanlar arasından İç Denetim Koordinasyon Kurulu koordinatörlüğünde, Maliye Bakanlığınca iç denetim eğitimine tabi tutulmuş kişiler arasından, bakanlıklar ve bağlı idarelerde üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından atanıp ve aynı usulle görevden alınacaktır (md. 65).

Buna karşılık dış denetimin Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılacağı ve bunun amacının da; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması olduğu ifade edilmiştir (md. 68).

Kanunla bir de Maliye Bakanlığı bünyesinde ve büyük ölçüde Maliye Bakanının kontrolünde bir İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

Kurul'a kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini izlemek, bağımsız ve tarafsız bir organ olarak hizmet vermek üzere iç denetim faaliyetlerinin koordine edilmesi bakımından çok çeşitli görevler verilmiştir (md. 67).

KMYKK ile getirilen bir başka yeni uygulama 69.maddedeki "Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay'ın denetlenmesi" başlığı altında yer alan denetim biçimidir. Buna göre TBMM ve Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl TBMM adına TBMM Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılacaktır. Buna paralel hükümler Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağının 85.maddesinde de yer almıştır (www.sayistay.gov.tr, 17.05.09).

Kanunla oldukça etkili bir konuma getirilmekte olan Maliye Bakanlığı ve Bakanına da pek çok yeni yetki tanınmıştır.

Bunlardan bir tanesi ve kamu yönetimi sistemimiz açısından ilk olanı da 75. maddedeki "Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettireceği, bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneğinin İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneğinin de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderileceği" biçimindeki hükümdür.

Buna benzer bir denetim mekanizması 77. maddede yerel yönetimler için de öngörülmüştür. Buna göre "mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili yerel yönetimlerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirecek, bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir

örneğinin İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneğinin de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilecektir.

3.2.4.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Denetim sistemine getirilmesi düşünülen yeni yapılanmanın önemli bir unsuru da 28.9.2006 tarih ve 5548 sayılı yasayla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu ya da bilinen adıyla Ombudsman'lık kurumudur.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununa göre Kurum, TBMM Başkanlığına bağlı ve kamu tüzel kişiliğini haiz (5548 s.k. md.4) olup özetle; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlendirilmiştir (5548 s.k. md.9)**.**

Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin önce 01.11.2006 tarihli ve 26333 sayılı R.G.'de yayımlanan 27.10.2006 tarih ve E. 2006/140, K. 2006/33 sayılı kararıyla söz konusu Kurumun kuruluşunu düzenleyen geçici 1. maddesinin yürürlüğünü durdurması (Uzak ve Altuntaş, 2007:19) ardından 25.12.2008 tarihinde oybirliği ile aldığı kararla kanunun tümünü oy birliğiyle iptal etmesi (www.nethaber.com, 23.01.09) nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulması mümkün olamamıştır.

3.2.4.4.3. Belediye Kanunu

Belediye Kanunda denetimle ilgili çok sayıda yeni düzenleme yer almıştır. Bunların başlıklar altında toplanarak değerlendirilmesi konunun anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

3.2.4.4.3.1. Denetim Komisyonu

5393 sayılı Belediye Kanunun 25.maddesinde il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturacağı hükme bağlanmıştır.

3.2.4.4.3.2. Denetim Sonuçlarının Duyurulması

Belediye Kanunun 54. maddesinde denetimin tanımı yapılmış ve Belediyelerin denetiminin; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak olduğu ifade edilmiştir.

Denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı hükmü denetim açısından yeni bir uygulama olarak düzenlenmiştir.

3.2.4.4.3.3. İçişleri Bakanlığı Tarafından Yapılacak Dış Denetim

Yine Belediye Kanununun 55. maddesinde; belediyelerde KMYKK hükümlerine göre iç ve dış denetim yapılacağı ve denetim faaliyetinin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacağı, ayrıca, belediyenin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemlerinin,

hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği ifade edilerek yerel yönetimler için ilave bir denetim uygulaması öngörülmüştür.

3.2.4.4.3.4. Hizmetlerde Aksama Durumu

Yerel yönetimlerde denetim açısından getirilen bir başka yeni düzenleme de Belediye Kanunun Hizmetlerde Aksama başlıklı 57. maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre; belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, İçişleri Bakanlığı söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

Buna benzer düzenlemeler 5302 sayılı Kanunun 37, 38 ve 40. maddelerinde İl Özel İdareleri için de getirilmiştir.

3.2.5. Performansın Değerlendirilmesi

Gerek Çerçeve Kanun da gerekse Çerçeve Kanun kapsamındaki diğer düzenlemelerde performansın değerlendirilmesi konusu üzerinde önemle

durulan konulardan birisi olmuştur. Bu çerçevede getirilen yenilikler çeşitli başlıklar altında toplanarak değerlendirilebilir.

3.2.5.1. Kamuda Stratejik Planlamaya Geçiş

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla, kamu yönetimi hukukumuza yeni bir kurum daha getirilmiştir. Kanunun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin c bendine göre tüm kamu kurum ve kuruluşları orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren Stratejik Plan adı altında bir plan hazırlayacaklardır (Demir, 2004).

Kanun stratejik plan hazırlamayı zorunlu tutmanın da ötesinde Yöneticilerin Sorumlulukları başlıklı 43. maddesiyle Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticilerini, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekle yükümlü kılarak (5227 s.k. md.43) performansa dayalı ücret sistemi konusunda evrensel gelişmelere paralel bir yaklaşımı benimsemiştir (TESEV, 2004b:11). Öte yandan kamu görevlilerinin sözleşmeli ve yerel olarak istihdam edilmesi ve ödemelerin performans kriterlerine bağlanması uygulaması başlatılarak hukuki altyapı oluşturulması amaçlamıştır.

3.2.5.2. Kamu Personel Sisteminin Performans Yönetimi İlkelerine Göre Yapılandırılması

Çerçeve Kanunun genel gerekçesinin kamu personel sorunlarının değerlendirildiği bölümünde yönetimde yaşanan sorunların ana kaynakları arasında mevcut kamu personel rejimi önemli bir unsur olarak sayılmaktadır.

Bu çerçevede;

- performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi,
- liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işletilemeyişi,
- verimliliğe dayalı olmayan ve haksız ücret farklılıkları,
- aşırı ve dengesiz personel yapısı,
- hizmet içi eğitime gereken önemin verilmeyişi ve
- personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri

mevcut yapıdaki aksaklıkların temel unsurları olarak gösterilmiştir (5227 s.k. Genel Gerekçe).

Sıralanan sorunlara bakıldığında bunların önceki reform çalışmalarında dile getirilen sorunlarla hemen hemen aynıları olduğu görülmektedir.

Bilindiği gibi Anayasanın 128. maddesinde; “kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği” hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede 657 sayılı Kanununun 4. maddesinde de; “Kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği” ve yine 5. maddesinde de; “Bu Kanuna tabi kurumların 4. maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramayacakları” hükümlerine yer verilmektedir (Arslan, 2004).

Buna karşılık Çerçeve Kanun 46. maddesinde performansa dayalı kamu personel rejiminin kurulmasına yönelik olarak:

- bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilmesi,
- göreve alma ve yükselmede objektif kriterlerin getirilmesi,
- memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, performans ölçütlerine göre değerlendirilip ödüllendirilmesi,
- statülerin azaltılması ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderilmesi, ,
- maaş ve ücret sisteminin sadeleştirilmesi,
- esnek çalışma usullerinin getirilmesi,
- Devlette asli ve sürekli görevler yürütenlerin dışındakilerin sözleşmeli personel esasına göre çalıştırılası,

- asli ve sürekli görevlerde çalışanların tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçememesi,
- diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütlerinin yer alması,
- personel fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere aktarma yapılması,
- müsteşar ve bazı üst düzey yöneticilerin görev süresinin hükümetin görev süresi ile sınırlandırılması gibi hedefler konulmuştur.

Bu bağlamda Çerçeve Kanunun öne çıkardığı konular, kamu çalışanlarının sayısının azaltılması, sözleşmeliliğin yaygınlaştırılması ve esnek çalışma ilişkileri ile performansa dayalı ücret olarak gözükmektedir.

3.2.5.3. Personel Yönetimi Yerine İnsan Kaynakları Yönetimi

Çerçeve Kanun ile mevzuatta çok kullanılan personel işleri veya personel yönetimi kavramları da terk edilmekte bunların yerine 46. maddeyle "İnsan Kaynakları Yönetimi" kavramı benimsenmekte (Demir, 2004), Personel Genel Müdürlüğü veya Başkanlığı ile Eğitim Daire Başkanlıkları birleştirilerek İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı olarak isimlendirilmektedir (Arslan, 2004).

Bu noktada, geleneksel olarak özel sektöre ait bir kavram olan insan kaynakları yönetimi ifadesinin Kanunda kullanılmış olması kamusal yönetim algısını giderek piyasalaştırma eğiliminin bir işareti olarak yorumlandığını belirtmek gerekir (Akgeyik, 2004:70).

Kanunun bu yaklaşımı YKY'deki, çalışanı kuruma değer katan bir unsur olarak görüp ona yatırım yapılmasını teşvik etme anlayışıyla da uyumludur.

3.2.5.4. Çerçeve Kanunun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Performansın Değerlendirilmesi

Çerçeve Kanun kapsamında gerçekleştirilen diğer düzenlemelerde de performans konusu ele alınmıştır. Bunlardan 5793 sayılı kanunla düzenlenen eşit işe eşit ücret uygulaması ve Kamu Personel Kanunu Tasarısı burada değerlendirilecek olan düzenlemelerdir.

3.2.5.4.1. "Eşit İşe Eşit Ücret" Uygulamasına Geçilmesi

Çerçeve Kanunun kapsamında gerçekleştirilmesi istenen düzenlemelerden biri de kamuda aynı işi yapan kişilere farklı kurumlarda da olsa aynı ücretin ödenmesi esas alan "eşit işe eşit ücret" uygulamasına geçilmesidir (Bila, 2004).

Nitekim 06.08.2008 tarih ve 26959 sayılı R.G.de yayımlanan 5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 46. maddesiyle bu konuya temel teşkil edecek yasal düzenleme yapılmış olmakla birlikte henüz Maliye Bakanlığınca hazırlanması gereken Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe konulmadığından Kanunun uygulamasına başlanamamıştır.

3.2.5.4.2. Kamu Personeli Kanunu Tasarısı

Çerçeve Kanunla yapılan düzenlemelerin önümüzdeki dönemde Meclise getirilmesi düşünülen Devlet Personel Rejimi Kanunundaki hükümlerle birlikte değerlendirilmesi daha doğru olacaktır. Kurumların görüşüne açılan 14.10.2005 tarihli “Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı” bu konularda çok kapsamlı hükümler içermektedir.

Taslağın 3. maddesinde istihdam türlerinin tanımı yapılmış ve;

- “memur; kuruluş biçimine bakılmaksızın, bu Kanun kapsamındaki kurumların genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri kamu gücünü kullanarak yerine getirenler veya bu kurumlarda genel politika ve strateji tespiti ile planlama işlerinde görevli ve yetkili olanları”,
- “sözleşmeli personel; bu Kanun kapsamındaki kurumlarda, memurlarca yerine getirilmesi gerekmeyen hizmetlerin ifası amacıyla, bu Kanunda belirtilen esaslar çerçevesinde sözleşme ile tam zamanlı veya günün belirli saatlerinde veya haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak çalıştırılan ve işçi sayılmayan personeli” ve,
- “geçici personel; geçici ve süreli hizmetlerde Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca müştereken belirlenen süre, yaptırılacak iş, ücret ve sayılar ile diğer usul ve esaslar çerçevesinde sözleşme ile çalıştırılan, ücret üst sınırı merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen ve işçi sayılmayan personel”

biçiminde tanımlanmıştır.

Yine istihdam şekillerinin sayıldığı 5. maddesine göre, Taslak kapsamındaki kurumlarda kamu hizmetleri, memurlar, diğer kamu görevlileri, tam zamanlı veya kısmi zamanlı sözleşmeli personel ile geçici personel ve işçiler eliyle yürütülecek, bu istihdam şekillerinin dışında personel çalıştıramayacaktır. Sözleşmeli personel istihdamını gerektiren hizmetlerden mevcut personel eliyle yürütülmesi mümkün olmayan, belirli bir sürede sona ermesi öngörülen ve personel istihdamına ilişkin koşul ve kurallar çerçevesinde temin edilemeyen nitelikli ve özel hizmetler, hizmet satın alınması yoluyla da gördürülebilecektir.

Taslağın Güvence başlıklı 17. maddesinde Kanunlarda yazılı haller dışında memurun memurluğuna son verilemeyeceği, sözleşmeli personelle ilgili olarak da “bulunduğu kurumda veya diğer kurumlarda aralıksız 15 yıl süreyle sözleşmeli personel olarak istihdam edilenlerin, Kanunda ve

sözleşmelerinde gösterilen görev, yetki ve sorumlulukları ihlal etmedikleri sürece sözleşmeleri yenileneceği" hükmüyle ilk defa sözleşmeli personel için bir güvence sistemi getirilmektedir.

Taslak metinde yer alan ve burada değinilmesi gereken son bir yeni düzenleme de performans konusundaki düzenlemedir. Bir yandan Taslağın 3. maddesiyle 657 sayılı DMK'da geçerli yükselme sistemi terk edilerek yeni bir basamak sistemi sitemi getirilirken bir yandan da 111. maddesiyle personelin yıllık performans değerlendirme sonuçlarına göre performans ödemesinin yapılabileceği hükmüne yer verilmekte ve Çerçeve Kanunla getirilmek istenen düzenlemenin daha ayrıntılı biçimde tanımlanarak hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır.

3.2.6. Çalışanların İnisiyatif Almasını Sağlama

Günümüz çağdaş yönetim anlayışında çalışanların inisiyatif almasının sağlanması, onların yeni fikirler sunmasının ve bu şekilde getirecekleri öneriler sayesinde işleyişin iyileştirilmesi, insan kaynakları sistemine bu amaçla teşvik edici mekanizmalar yerleştirilmesi iyi bir yönetimin en temel unsurları arasında sayılmaktadır. Bütün dünyada, kamu yönetiminde de benzer bir uygulamanın hayata geçirilmesi için çaba sarf edilmekte ve yönetimde iyileştirme sağlayacak bir fikri ortaya koyan çalışanlara büyük ödüller verilmektedir.

Bugüne kadar ülkemizde çalışanların inisiyatif almadığı, mevzuatta ne yazıyorsa o, ya da ben bilmem amirim bilir anlayışı ile hareket ettiği hep eleştiri konusu olmuştur. Sonuçlardan çok usullere odaklanan mevcut yönetim anlayışında çalışanların verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmiş sayıldıkları ve yapılan işlerin sonuçlarından sorumlu tutulmadıkları her zaman dile getirilmiştir. Bu çerçevede Türkiye'de daha çok günlük sorunlarla uğraşan, geçmişi denetleyen bir yönetim

anlayışının bulunduğunu, bunun yerine geleceğe bakan ve önceden tahmin eden bir yönetim yaklaşımına ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir (Dinçer, 2005).

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 5. maddesinin b fıkrasında “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, … hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır” denilerek, Türk kamu yönetimi sistemi için oldukça yeni bir yaklaşım getirilmek istenmiştir.

Bu kapsamda getirilen yenilikleri başlıklar altında toplamak mümkündür.

3.2.6.1. Yetki Devrinin Yaygınlaştırılması

Çerçeve Kanunun yetki devri ile ilgili olarak getirdiği birkaç yenilik daha bu kapsamda sayılabilir.

Kanunun Yetki Devri başlıklı 45. maddesinde “Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların üst düzey yöneticileri, valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceği, yetki devrinin, uygun araçlarla ilgililere duyurulacağı hükme bağlanmıştır. Buna karşılık 3046 sayılı Kanundaki “yetki devrinin, yetkisini devreden amirin sorumluluğunu kaldırmayacağı” hükmüne yer verilmemiştir.

Öte yandan yine 3046 sayılı Kanunda yöneticilerin sorumluluğu tanımlanırken, ilgililerin “bir üst kademeye” karşı sorumlu olacakları belirtilmişken, Çerçeve Kanunda “üst kademelere” karşı sorumluluk esası getirilmiştir (Arslan, 2004).

3.2.6.2. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Çalışanların İnisiyatif Alması

Bu kapsamda hükümler içeren en temel Kanunun 5018 sayılı KMYKK'dur. Bu nedenle burada bu Kanunun değerlendirmesiyle yetinilecektir.

3.2.6.2.1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Çalışanların inisiyatif almasını içeren en önemli değişiklik denetimle ilgili düzenlemelerde yapılmıştır.

Denetimin, iç ve dış denetim olmak üzere iki ana başlık altında düzenlendiğine, iç denetimin de harcama öncesi iç kontrol ve iç denetim biçiminde gerçekleştirileceğine ve harcama öncesi kontrol görevinin de mali kontrol yetkilisi tarafından yürütüleceğine denetim konusunun ele alındığı bölümde değinilmişti.

Esas itibariyle iç kontrol sistemi oluşturulmakla kamu idarelerine bütçe hazırlama ve uygulamaya ilişkin görevlerine ek görevler verildiği ve bu şekilde kamu idarelerinin bütçe uygulama sürecindeki inisiyatiflerinin artırılmasının hedeflendiği ifade edilmektedir.

Bu çerçevede Mali kontrol yetkilisi, alınacak mali kararların kullanılabilir ödenek tutarı, bütçe tertibi, ayrıntılı harcama programı ile harcamanın bütçe ve gider mevzuatına uygunluğunu kontrol etmekle görevlidir. İlke olarak mali kontrol yetkilisince vize edilen veya uygun görüş verilen mali işlemler gerçekleştirilmekle birlikte kontrol yetkilisince uygun görülmeyen veya vize edilmeyen işlemlerin gerekçesi harcama yetkilisine yazılı olarak bildirilir. Ancak burada önemli olan husus; harcama yetkilisinin ısrarı halinde mali işlemlerin gerçekleştirileceği fakat bu durumda harcama yetkilisinin kişisel sorumluluk üstlenmiş sayılacağına ilişkin hükümdür (Saraç, 2005:125,146-147).

Bunun gibi, hangi karar ve işlemlerin vize veya uygun görüşe tabi tutulacağı maliye bakanlığınca belirlenecek olmakla birlikte, harcama kararlarını önceden kontrole tabi tutarak vize eden veya uygun görüş veren

mali kontrol yetkilileri yaptıkları vize ve verdikleri uygun görüşlerden sorumlu olacaklardır (Saran, 2004:224).

Kurumun üst düzey yöneticisi veya yetki devrettiği kişi olan harcama yetkilisi, harcama yetkilisinin talimatı ile işlemi yapan gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilisi arasında gerçekleşen mali işlemler mali kontrol yetkilisinin harcama öncesi kontrol ve vizesine tabi olmaktadır. Bu mali işlemlerin tümünün denetimi ise yine kurumun üst düzey yöneticisi tarafından atanan iç denetçiler tarafından harcama sonrasında yapılmaktadır (TESEV, 2004b:26).

Bu çerçevede kurumun en yüksek memuru olarak tanımlanan üst yöneticiye iç kontrol sürecinin gerektirdiği sorumluluğunu harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi, mali kontrol yetkilisi ve iç denetçiler ile muhasebe yetkilisi aracılığıyla gerçekleştirmesi ve ayrıca mali kontrol yetkilisinin atanmasından ve görevden alınmasından sorumlu olmasıyla önemli bir inisiyatif verilmiş olmaktadır.

3.2.7. Hesap Verebilirlik

Son10 yıllık dönemde OECD ülkelerinde kamu kaynaklarının etkin kullanımının sağlanması amacıyla bütçeleme süreçlerinde yapılan değişikliklerde üç eğilimin ağırlık kazandığı görülmektedir. Bunlar; bütçe sorumluluğunun merkezi yönetimden alınarak harcama birimlerine devredilmesi, birimlerin performansının ölçülmesi amacıyla bütçeleme sürecinde sonuç odaklı bütçeleme tekniklerinin kullanılması ve yıllı bütçe sistemine geçilmesi (Çetin ve Ekinci, 2004:52). Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile de genel sorumluluk (responsibility) yerine, ekonomik boyutun daha önde olduğu hesap verme sorumluluğu (accountability) ilkesi benimsemiş ve geleneksel anlayışın dışında yeni bir ‘kamusal sorumluluk’ anlayışı getirilmiştir (Al, 2004).

Kanunun 1. maddesinin gerekçesinde bazı kavramların Türk kamu yönetimi açısından yeni olduğu ve bu nedenle de açıklanmalarında yarar bulunduğundan bahisle “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarının tanımları yapılmış ve bu kavramlardan ilki “kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olması; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesi; faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanması” biçiminde ikincisi ise; “yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkililik ilkelerine uygun kullanılması; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluğu” biçiminde tanımlanmıştır (5227 s.k. 1.md gerekçesi).

Çerçeve Kanunda bu açıdan getirilen düzenlemelerin anlamlandırılabilmesi için KMYKK’da yer alan düzenlemelerle birlikte değerlendirilmesi daha sağlıklı bir yargıya varılabilmesi açısından yararlı olacaktır.

3.2.7.1. Kamu Görevlilerine Yeni Sorumluluklar Getirilmesi

KMYKK’nda hesap verme sorumluluğu, stratejik plan, performans ölçümü, saydamlık, iç ve dış denetim gibi kamu yönetimi ilke ve araçları üzerine inşa edilmiştir (Oyan, 2003:1).

Kanununun 8. maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu kılınmış ve yetkili mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir. Yine aynı Kanunun 7. maddesinde, mali saydamlık başlığı altında her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği, bu amaçla;

- Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,

- Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması ve,
- Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunlu tutulmuştur.

Ayrıca kamu idarelerinin mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından da sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır.

Bunun sağlanabilmesi için gelişkin bir muhasebe, bütçeleme ve analiz tekniği önerilmekte ve kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlü tutulmaktadırlar (5018 s.k. md.9).

Bunların yanı sıra Bakanların ve Üst Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu başlıklı 10.maddede Bakanların; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirecekleri 11. maddesinde üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesinden ve izlenmesinden sorumlu oldukları hükme bağlanmıştır.

3.2.7.2. Ödeneklerin Tahsis ve Kullanılma Esaslarının Değiştirilmesi

Yeni sistemde ödenek tahsisleri de birim bazında yapılmaya başlanmış ve bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi kılınmış bu şekilde 1050 sayılı yasadaki ita amirliği uygulaması genişletilerek harcama sorumluluğu daha alt kademelere yayılmıştır (5018 s.k. md. 31).

Bu çerçevede merkez teşkilatlarında ve taşrada birimlerin ve kurumların başında bulunan yöneticilerin harcamaların yapılması konusundaki yetkileri ve buna bağlı olarak sorumlulukları arttırılmıştır.

3.2.7.3. Faaliyet Raporlarının Hazırlanması

Yine Kanunun 41. maddesiyle; üst yöneticilerin ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlayacakları, üst yöneticinin de, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyip kamuoyuna açıklayacağı, raporun birer örneğinin de genel faaliyet raporunun hazırlanması için Maliye Bakanlığına ve Sayıştay'a gönderileceği hükme bağlanmıştır.

Bu genel faaliyet raporunda merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarının gösterileceği ve Maliye Bakanlığınca kamuoyuna açıklanacağı ve ayrıca bir örneğinin Sayıştay'a gönderileceği, Sayıştay'ın da idare faaliyet raporlarını ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunacağı, Meclis'in de bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşeceği ifade edilmiştir.

41. maddede idare faaliyet raporunun nasıl hazırlanacağıyla ilgili olarak ayrıntıya da girilmiş ve raporların: ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içereceği belirtilmiştir.

3.2.7.4. Usulsüz Harcamalarda Şahsi Sorumluk İlkesinin Getirilmesi

KMYKK'nun 70. maddesindeki "kamu zararı oluşturmasa bile mevzuata aykırı harcama talimatı veren harcama yetkililerine" ya da 71. maddesindeki "hukuka aykırı çeşitli eylemlerle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlara" her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verileceği hükmü, şahsi sorumluluk ilkesinin hayata geçirilmesi yönünde olumlu örneklerdir.

3.2.7.5. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Kanunlarda Hesap Verebilirlik

Çerçeve Kanun kapsamında hazırlanan düzenlemelerden hesap verebilirlik konusuna ayrıntılı olarak değinen ve Türk kamu yönetimine bu konuda oldukça yeni uygulamalar getiren Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun da burada değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

3.2.7.5.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

5176 sayılı Kanunla, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini, hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili bir Kurul oluşturulmuştur (5176 s.k. md.3).

Kanunun 4. maddesiyle Kurul'a etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvurulabilecek, diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarda bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilecektir.

Kurul'un, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlığın, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyuracağı (md.5) hükme bağlanmış ve bu şekilde bugüne kadar hiç alışık olunmayan bir müeyyide öngörülmüştür.

3.2.8. Siyasetçi Bürokrat

YKY'de politika belirleme ve bu politikaları uygulama süreçlerinin birbirinden çok ayrı iki işlev olarak görülmesi anlayışından vazgeçilerek bürokratların siyaset kurumuyla daha yakın ilişki içinde çalışarak politikaların

belirlenmesi aşamasında da söz sahibi olmaları gerektiğinin kabul edildiğine daha önceki bölümlerde değinilmişti.

Çerçeve Kanunda da YKY'deki bu yaklaşımı benimsenerek bürokrasinin siyaset kurumu ile daha yakın ilişki içinde çalışmasını sağlayıcı mekanizmalar geliştirilmiştir.

3.2.8.1. Kamu Hizmetlerinin Hükümet Politikalarıyla Uyumlu Olarak Yürütülmesi

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla kamu yönetimine politika belirleme ve kamu hizmetlerinin belirlenen politikalara uygunluğunu sağlama görevi verilmekte ve ayrıca kamu hizmetlerinin belirlenen politikalara uygun işlemesi öngörülmektedir (md.6). Burada kastedilen hükümetin politikalarına uyumdur ki bu durumda kamu yöneticilerinin siyasetle daha yakın bir ilişki içinde olacakları sonucu çıkmaktadır.

Aynı yönde bir eğilim kendisini çok açık bir biçimde Kanunun 14/a maddesinde de göstermektedir. Buna göre bakanlar, bakanlıklarını "hükümet programına" ve hükümetçe belirlenen "politikalara" uygun olarak yöneteceklerdir.

3.2.8.2. Bazı Bürokratların Görev Sürelerinin Hükümetin Görev Süresiyle Sınırlandırılması

Çerçeve Kanunda genel müdür ve üstü bürokratların hükümetle gelip hükümetle gitmesi kuralı getirilmektedir.

Milli Savunma Bakanlığı hariç bakanlık müsteşarları ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda -kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler hariç- başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona erecek, ancak bu görevlere yeni bir atama ya da

görevlendirme yapılıncaya kadar bu kişiler görevlerine devam edeceklerdir. Görevi bu şekilde sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanacaklardır (5227 s.k. md.46).

Bu düzenlemede hükümet değişikliği durumunda bahsi geçen görevlilerin mutlaka değiştirileceği sonucu da ortaya çıkmamakta, yeni gelen hükümetin başarılı bulduğu görevlilerle çalışmalarına devam etmesine de bir engel bulunmamaktadır (Arslan, 2004).

Yapılmaya çalışılan şey göreve gelen hükümete belli görevliler konusunda takdir yetkisi tanınmasından ibarettir.

3.2.8.3. Çerçeve Kanun Kapsamındaki Diğer Düzenlemelerde Siyasetçi Bürokrat

Çerçeve Kanun kapsamındaki siyasetçi bürokrat anlayışıyla ilgili ayrıntılı hükümlere Kamu Personel Kanunu Tasarısında yer verilmiştir. Bu nedenle adı geçen Tasarının bu bakımdan değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

3.2.8.3.1. Kamu Personel Kanunu Tasarısı

Kamu Personeli Kanunu Tasarısı Taslağı istisnai memuriyet kapsamındaki kadrolar yeniden belirlenmiş ve bu çerçevede bir kısım kadrolar istisnai memuriyet kadrosuna alınırken bir kısmı da kapsam dışına çıkarılmıştır. Buna göre mevcut 657 sayılı Kanununda istisnai memuriyet kadrosunda sayılan kadro ünvanlarına,

- Müsteşar,
- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı,
- Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanı,

- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı,
- Türk Patent Enstitüsü Başkanı,
- Türk Standartları Enstitüsü Başkanı.
- Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı
- Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürü,
- Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürü,
- Devlet Su İşleri Genel Müdürü,
- Devlet Tiyatroları Genel Müdürü,
- Gençlik ve Spor Genel Müdürü,
- Karayolları Genel Müdürü,
- Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürü,
- Vakıflar Genel Müdürü ile
- Büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşlarının genel müdürleri

ilave edilirken

- Savunma Sanayii Müsteşarlığına ait Başkan, Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman),
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığına ait Başkan Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Uzman, Uzman Yardımcısı, Müşavir Avukat ve Şube Müdürleri (Uzman),
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığında Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- Türkiye İstatistik Kurumu Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- Gelir İdaresi Başkanlığında Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği,
- Bakanlar Kurulu Sekreterliği,
- Dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıkları,
- Devlet Konservatuvarında görevlendirilecek uluslararası ün yapmış üstün yeteneklere sahip Devlet sanatçıları,

kapsam dışına çıkarılmıştır.

Taslakta istisnai memuriyet kadrosu kapsamında sayılan kadrolarının bu kadar geniş tutulmuş olması ve özellikle pek çok genel müdürlüğün yanı sıra müsteşarlığın da bu kapsama alınması Çerçeve Kanundaki bazı üst düzey yöneticilerin görev sürelerinin hükümetin görev süresiyle sınırlı olması yaklaşımıyla uyumludur.

Bu düzenlemelerle ile siyasi iktidarın bir yandan Türk kamu yönetimi içerisinde etkili ve önemli sayılan çok sayıda göreve mevzuatta öngörülen yükselme kriterlerine uyulmaksızın atama yapabilmesine imkan tanınmak istenirken diğer yandan istisnai kadrolar içerisinde sayılmayan görevlerde bulunan üst düzey görevlilerin görev süreleri hükümetinkine bağlanarak bürokrat atamasının her aşamasında daha etkili bir konuma taşınmasının amaçlandığı açıktır.

3.2.8.3.2. İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik

İl özel idareleri ve belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması amacıyla hazırlanan ve 10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı R.G.'de yayımlanan İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı R.G.'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelikte konumuzla ilgili olan düzenleme istisnai memuriyet kadrolarından bir kısmına bu idarelerin norm kadro standartlarında yer verilmiş olmasıdır. Örneğin daha önce sadece büyükşehir belediyelerinde bulunan özel kalem müdürlüğü kadro ünvanına bu Yönetmeliklerde il özel idarelerinin tamamında ve nüfusu

150 bini aşan belediyeler ile az nüfuslu olmasına rağmen belli kriterlere sahip olduğu için sınıf atlayan belediyelerde yer verilmiştir.

Bu örnekten de anlaşılacağı üzere istisnai memuriyet kadroları bir yandan çeşitlendirilmekte bir yandan da sayıca arttırılmaktadır.

3.3. KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUNLA BAŞLATILAN REFORMLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER VE BUNLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bir önceki başlık altında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve bu Kanun kapsamında gerçekleştirilen reformlar ayrıntılı olarak incelenerek getirilen yenilikler kapsamlı bir şekilde değerlendirilmiştir. Bu inceleme ve değerlendirme, Çerçeve Kanun eksenli reformların YKY'nin amaçları doğrultusunda sınıflandırılarak yapılmış ve bu şekilde yapılanların YKY ile uyumu gösterilmek istenmiştir.

Yapılan bu değerlendirmeden yola çıkılarak Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun ve bu kapsamda gerçekleştirilen reformların YKY ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirildiği ve Türk kamu yönetiminin YKY ilkelerine göre dönüştürülmesinin amaçlandığı kesin bir şekilde söylenebilir. Ancak bunun derecesi ve ne ölçüde başarılı olduğunun tartışmaya açık olduğu da hemen ilave edilmelidir.

Çerçeve Kanun eksenli reform çalışmalarıyla Türk kamu yönetimi geleneğinde sağlanan en önemli değişim konusu bilinen kadarıyla Çerçeve Kanunun amacının belirtildiği ilk maddesindeki kavram ve ilkelerin birçoğunun Türk kamu yönetimi literatüründe ilk defa telaffuz ediliyor olması ve bunların Türk mevzuatına yansıtılma amacını taşımasıdır. Burada kullanılan kavramlar, reformun nelere vurgu yaptığını ve önceliğinin ne olduğunu göstermesi bakımından da önemlidir (Demir, 2004).

Biraz da bundan olsa gerek, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmek istenen reformlara ciddi bir direnç oluşmuştur. Esasında Türkiye'de değişime karşı bir tedirginliğin söz konusu olduğu, varolan yapının tümden değiştirilmesi ihtimalinin sistemden beslenen ve onu sürdürmekte direnenler için sürekli bir korku halini aldığı sürekli dile getirilen bir gerçektir (Alacadağlı ve Yavuzyiğit, 1999:107). Devlette reform tartışmalarının uzunca bir zamandan beri gündemi oluşturmasına rağmen her defasında "milli kaygılar"dan ötürü önünün tıkanması biraz da bundan kaynaklanmaktadır (Görmez, 1998:3586).

Reformların özellikle anayasaya ve yürürlükteki diğer mevzuata aykırılığının ileri sürülmesi yasal direnç, bürokrasinin özellikle kendi yapısı dışında hazırlanan bir çalışma taslağının kendisine empoze edilmesine direnmesi kurumsal direnç ve yıllardır alışılagelen kuralların değiştirilmesine gösterilen direnç ise toplumsal direnç olarak tanımlandığında (Bilgin, 2003:14) Çerçeve Kanun eksenli reformlara gösterilen dirençte bu üç tür direncin varlığı da söz konusudur.

Bu direnç Kanun Tasarısının gündeme geldiği tarihte başlamış, Meclis'te görüşülmesi sırasında daha da artmış, kanunlaşmasından sonra da azalmamıştır. Örneğin, Kanun Tasarısının sevk edildiği tali komisyonlardan İçişleri Komisyonundaki görüşmeler oldukça tartışmalı geçmiş, Komisyon toplantısının birinci oturumunda, çeşitli engellemeler nedeniyle, toplantı düzeni sağlanamamış ve toplantıya ara verilmiştir. İkinci oturumdan sonra da düzen sağlanamayınca TBMM İdare Amirlerinin müdahalesini sağlamak amacıyla toplantı aynı gün 14.30'a ertelenmiş, bu oturumda da İdare Amirlerinin müdahalesine rağmen toplantı düzeni sağlanamayınca, komisyon üyeleri tarafından kapalı oturum yapılmasını öngören bir önerge verilmiş ve Tasarı ancak bu kapalı oturumda sonuçlandırılabilmiştir (TBMM İçişleri Komisyonu Tutanakları).

Burada öncelikle Çerçeve Kanun eksenli reformlarla getirilen yeni uygulamalara yöneltilen eleştiriler bir önceki başlık altındaki gruplandırmaya

paralel biçimde ele alınacak ardından bu eleştirilerin değerlendirmesi yapılacaktır.

3.3.1. Çerçeve Kanun Eksenli Reformların Geneline Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanun eksenli reformların geneline yöneltilen aşağıda değinilecek eleştiriler daha çok bu reformların toptan reddi biçiminde kendini göstermiştir.

Bu kapsamdaki eleştiriler çeşitli nedenlerle Çerçeve Kanun eksenli reformların tartışılmaya dahi değer bulmadan tamamen bir kenara bırakılmasını ifade etmektedir.

3.3.1.1. Reform Girişiminin Mimarı Olan İktidar Partisinin İdeolojik Yapısı Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanun eksenli reformların toptan red edilmesinin nedenlerinin başında reformları gerçekleştiren iktidar partisinin ideolojik yapısı, laiklik karşıtlığı ve gizli gündemli olduğu iddiaları gelmektedir.

Özellikle Tasarının hazırlanmasında önemli rolü olduğu bilinen Başbakanlık Müsteşarına yönelik “laik devlet yapısına karşı görüşlere sahip” iddiaları (Törüner, 2004) da bu bakımdan yapılan eleştirilerin dozunun yükselmesine katkıda bulunmuştur.

Reformlara bu açıdan bakanlara göre Çerçeve Kanun Türkiye Cumhuriyeti devlet örgütlenmesini köklü biçimde değiştirecek geniş bir operasyonun sert çekirdeğini oluşturmaktadır (Güler, 2003c:6).

Reformları hazırlayanlarının gizli niyetlerinin olduğu Çerçeve Kanunun tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanınca TBMM’ye geri gönderilme gerekçesinde de tartışılmış ve Çerçeve Kanunun 4.maddesinde, anayasal sınırlara yer verilmeden kişi hak ve özgürlüklerinin önündeki engellerin

kaldırılmasının kamu yönetiminin temel amaç ve görevi olarak gösterilmesinin bu hak ve özgürlüklerin sınırsız olduğu, kamu yönetiminin bu hak ve özgürlükleri sınırlayamayacağı ve aykırı davrananlar için yaptırım koyup uygulayamayacağı gibi bir sonuç doğurduğu yine Kanunun 5.maddesindeki "Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayrımcılık ve bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamayacağı düzenlemesinin hak ve özgürlüklerin önündeki engelleri kaldırmaya yönelik olumlu bir düzenleme gibi görünmekle birlikte 'uygulamada bu kuralın başka bir amaçla kullanılabileceği bu çerçevede özellikle öğrencilerin, hedef kitle olarak belirlendiği ve türban yasağının kaldırılmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır ifadesine yer verilmiştir (5227 sayılı Kanunun geri gönderilme gerekçesi).

Dolayısıyla bu kadar köklü değişikler getirecek reformların niyetleri konusunda şüphe bulunan bir iktidar tarafından gerçekleştirilmemesi gerekir.

3.3.1.1.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Bu eleştirinin dayandığı gerekçenin objektif verilere dayanılarak cevaplanması ve giderilmesi çok kolay değildir. Ancak bu suçlamalara muhatap Parti de endişelerin giderilmesi için deyim yerindeyse çok fazla gayret sarf etmemiştir.

3.3.1.2. Reformların Yeterli Katılım Olmadan Hazırlandığı Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler

2003 başlarında gündeme gelmesine rağmen Kanun tasarısının içeriğinin uzun süre açıklanmaması katılımı engelleyen bir faktör olmuştur.

TBMM İçişleri Komisyonu toplantı tutanağında, Kanun Tasarısının hazırlık aşamasında birçok vali ve belediye başkanı ile Muhtarlar Federasyonu, Üniversiteler, TÜSİAD, Odalar Birliği, Ziraat Odası vb. kuruluşlar ve diğer sivil toplum örgütlerinden görüşler alındığı, yine Tasarının özellikle TBMM'de grubu bulunan muhalefet partilerine uzun süre önce verilerek katkı istendiği, ayrıca Danıştay'ın görüşüne sunulduğu göz önünde bulundurularak Kanun Tasarısının katılımcı bir anlayışla hazırlandığı kanaatine varıldığı ifade edilmiştir (TBMM İçişleri Komisyonu Tutanakları).

Buna karşılık çalışmaların sanki önceden tüm hazırlıklar yapılmış, zamanında herkesin görüşüne sunulmuş ve iktidar partisinin vaatlerine uygun şekilde herkesin eleştirisine açılmış gibi yürütülmüş olduğu, oysa Tasarının Başbakanlık Müsteşarı ile altı bakanlıktan çeşitli temsilcilerin hazırladığı dolayısıyla hükümet düzeyinde bile eksik bir katılımın olduğu (Ekşi, 2004), konunun TESEV dışında kimse ile görüşülmeden hazırlandığı, basındaki yoğun eleştirilerin yok sayıldığı ve muhalefet partisinin de net bir görüş oluşturamaması nedeniyle konunun gereği gibi tartışılmadığı (Törüner, 2004), dünyadaki uygulamaların aksine reformların hazırlığının 6-7 kişiyle yürütüldüğü (Tamer, 2004) gibi eleştiriler çeşitli çevrelerce sık sık dile getirilmiş ve reform konusunda kamuoyunun yaygın şekilde bilgilendirilmesinin, ikna edilmesinin ve değişik toplum kesimlerinin tartışmalara katılımının sağlamasının ihmal edildiği tespitleri yapılmıştır (http://www.tesev.org.tr/basin/basin_tesev.php, 2004).

3.3.1.2.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Çerçeve Kanun eksenli reformlar Türk kamu yönetiminde daha önce gerçekleştirilen reform hareketleri ile kıyaslandığında reformların gerek hazırlık gerekse uygulama sürecinde daha katılımcı bir anlayışla hareket edildiği söylenebilir. Ancak buna rağmen katılım konusunda önemli sorunların bulunduğu ve yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır.

Çerçeve Kanun eksenli reformlarda katılımın arttırılması için gösterilen gayretlere rağmen hala katılım yetersizliğinden bahsedilmesinde bir yandan reformların askeri darbe, ekonomik kriz vb. dönemlerde değil ilk defa olağan bir dönemde gerçekleştiriliyor olmasının diğer yandan insanların beklentilerindeki değişimin payı büyüktür.

3.3.1.3. Çerçeve Kanun Eksenli Reformların Dayandığı YKY Paradigması Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanun kapsamında yürütülen reform çalışmalarına yöneltilen eleştirilerin büyük bölümü esas olarak, reformun temelinde yatan değişim dinamiklerinin ve bu dinamiklerin beslendiği YKY paradigmasının toptan reddi şeklinde kendini göstermiştir.

Bu sadece çıkar zedelenmesinden ya da geleneksel bir tepki olmaktan çok dünya görüşü farklılığından doğan ideolojik kaygılardan da kaynaklanmıştır (Saran, 2004:220,225).

3.3.1.3.1. Eleştirinin Değerlendirilmesi

Biz, Çalışmamız sırasında bu tartışmanın dışında kalarak YKY'nin günümüzün Weberyen bürokratik örgütlenme modeline meydan okuyan yegane model olduğundan hareketle onun Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlardaki etkisinin değerlendirilmesine yoğunlaştık.

Ancak Çerçeve Kanun eksenli reformlara direnç gösterilmesi muhtemel noktalar ortaya konulurken bu hususun da hesaba katılıp ona göre önlemlerin alınması gerekirdi.

3.3.1.4. Gerçekleştirilen Reformun Yerli Olmadığı Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler

Başta Çerçeve Kanun olmak üzere, süreç içinde hazırlanan tasarıların yerli tasarılar olmadığı, bunların tasarımı ve hatta uygulamaya konulmasının dahi yabancı kaynaklı olduğu, bu yabancı aktörler arasında IMF, Dünya Bankası ve AB gibi kürsel güçlerin bulunduğu (Güler, 2003b:40), Kanunun ruhunu küreselleşme çerçevesinde esen liberalleşme rüzgarlarının belirlediği (Balcı, 2004:121) gibi değerlendirmeler bu direncin önemli kaynaklarındandır.

1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında gündeme gelen reform çalışmalarında, Cumhuriyet dönemi boyunca zaman zaman başlatılan reformlardan farklı olarak küreselleşme sürecinin ve bilgi çağının ortaya çıkardığı değişim ihtiyacını karşılama amacı kendini belirgin biçimde hissettirmiştir. Buradan hareketle reform girişiminin dış baskılar ve dinamikler sonucu başlatıldığı ileri sürülmekte ve bu gerekçeyle Çerçeve Kanun eksenli reformlara karşı çıkılmaktadır.

Bu bakış açısını benimseyenlere göre sosyal devletin sonunun ve sermayenin küresel hakimiyetinin sağlanabilmesi için devletin piyasalaştırılmasını ifade eden Çerçeve Kanun eksenli reform girişimi Türkiye'nin ulusal iktidarlarının kendi iradesiyle ve hükümet etme çabalarının bir sonucu olarak değil doğrudan doğruya Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve IMF gibi uluslar arası güç odaklarının dayatmalarıyla uygulamaya konulmuştur (http://dergi.emo.org.tr, 26.09.2007; www.inonu.edu.tr, 26.09.2007) ve küresel bir projenin parçasıdır (Uçum, 2004:62). Bu güç odaklarına AB ve ABD gibi dünyanın iki önemli aktörü ile OECD'yi de eklemek mümkündür.

Onlara göre yürütülen çalışmaların teknik içeriği Dünya Bankası tarafından belirlenmekte, buna kısmen OECD katkıda bulunmakta; IMF hazırlanan planın kritik uygulama noktalarını tarihli mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır. AB ise; üyelik sürecindeki İlerleme Raporları ile Katılım Ortaklığı belgelerinde hedefleri belirlemekte, kamu reformlarını madde madde saymakta ve diğer uluslar arası örgütlerin

amaçlarının gerçekleştirilmesini üyelik için şart koşmaktadır (Güler, 2005:165,168).

3.3.1.4.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Elbette Türk kamu yönetiminde değişim sürecini başlatan, yeni yönetim tekniklerinin benimsenmesini gerektiren ya da bu tekniklerin gündeme gelmesine yol açan nedenlerle dünyanın diğer ülkelerindeki kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim sürecine girmelerine yol açan nedenler arasında büyük benzerlik vardır (Gül, 1999:69). Sonuçta Türk kamu yönetiminin yaşanan değişim, iç dinamiklerin zorlamasıyla olduğu kadar küreselleşmenin tüm dünya ülkeleri üzerindeki çok yönlü ve kapsamlı etkileriyle de şekillenmektedir (Saran, 2004:183).

Bununla birlikte küreselleşen dünyada yaygınlaşan yeni yönetsel gelişmelerin, kamu bürokrasisi tarafından gereği gibi izlenemediği, değişim ve uyum yönünde siyasal erkten beklenen öncülüğün gerçekleşmediği unutulmamalıdır (Çelik, 1999:53). Bu durum, mevcut konjonktürde kamu yönetimi reformlarının itici gücünün IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarla yürütülen programlar aracılığıyla sağlanmasına neden olmaktadır. Bu gerçeğin varlığı değişime hoş yaklaşmayan kamuoyunda, “reformun dış dinamiklerce dayatıldığı” kanaatinin oluşmasını engelleyememekte ve reformların meşruiyeti zedelenmekte, bu da sonuçta değişime karşı bir gönülsüzlük meydana getirmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:210).

Bu etkilenme Çerçeve Kanun eksenli son dönem kamu yönetimi reformları için de geçerlidir. Örneğin her ne kadar Çerçeve Kanun hazırlanırken, hiç bir ülkenin taklit edilmediği ve onun Türkiye'nin ortaya koyduğu en orijinal kanunlardan biri olduğu ya da “Türkiye'nin kendi kendine pişirdiği bir çorba” olduğu söylense de (www.memurlar.net, 10.01.05) Kanundaki düzenlemelerin YKY ile bire bir örtüştüğü bunun da ötesinde YKY’nin uygulandığı pek çok ülkedeki pratik uygulamaları dahi örnek aldığı

açıkça görülmektedir. Zaten DİNÇER devamla Kanun hazırlanırken, birçok ülkenin incelendiğini belirterek aslında bir yönüyle de bu gerçeği teyit etmektedir.

O kadar ki bugün siyasilerin bürokrasiye bakışı ile YKY uygulamalarının ilk ortaya çıktığı dönemdeki siyasilerin bakışı bile neredeyse birebir örtüşmektedir. Örneğin Başbakan, Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Projesi ödül töreninde yaptığı bir konuşmada şunları ifade etmiştir; "Kamunun sürekli büyümesi, faaliyet alanının büyümesi, verimsizliği de beraberinde getirdi. Devletin hareket kabiliyeti azalmış, gereksiz formaliteler hizmetleri aksatmaya başlamış, kaynaklar kontrolsüzce kullanılmış ve israf giderek artmıştır. Biz siyasetçiyiz. Bürokraside öyle bir anlayış yerleşmiş ki, 'siz siyasiler bugün varsınız yarın gidiyorsunuz ama biz burada kalıcıyız mantığı'. Bu yaklaşım doğru bir yaklaşım değil. Bürokraside, kamuda çalışan arkadaşlarım, vatandaşlarım şunu da bilmek durumundadır; tarih de onlardan hesap sorar. Vatandaş belki o hesabı sorma fırsatını bulamıyor ama tarih o hesabı sorar. Siyasetçi her an o hesapla karşı karşıyadır. Bürokrat o hesapla karşı karşıya değil, ama tarih hesabını sorar." (www.memurlar.net, 21.09.06). Bürokrasi hakkındaki bu ifadeler 1980'li yıllarda Reagan, Thatcher ya da diğer Avrupalı liderlerin kamu yönetimi hakkındaki ifadeleri ne kadar da büyük paralellik arz etmektedir.

Kaldı ki gelişmekte olan ülkelerin IMF, Dünya Bankası, AB ya da diğer uluslar arası ve bölgesel örgütlerden etkilenmeleri ve onların istediği doğrultuda politikaları uygulamaya koymalarının yegane nedeni bu örgütlerin koşullu kredi vermeleri veya bu ülkeler üzerinde güç sahibi olma isteği değildir.

Çerçeve Kanun eksenli reformlara sadece bu gerekçeyle karşı çıkılması çok farklı gelişmelerin günümüzde uluslar arası örgütlerin etkinliklerini arttırdığı ve ülkelerin çok başka nedenlerle de bu örgütlerden öğrendikleri veya reform transfer ettikleri gerçeğinin göz ardı edilmesi anlamına gelecektir. Çünkü milletler var olduğundan beri her topumdaki karar yapıcılar bilinçli ya da bilinçsiz olarak kendi ulusal politikalarını geliştirmek ve problemlerini çözmek için diğer toplumların politikalarını ve yapılarını ödünç

almanın ve kendi toplumlarına adapte etmenin yollarını aramışlardır (Bennett, 1991:220). Bu bazen gönüllü bazen de zorlayıcı yöntemle gerçekleşmiştir (Dolowitz ve Marsh, 1996:344-345).

Gönüllü yöntemde; ne aradığını bilen aktörler kendi problemlerini çözmek için önce bir değişimi arzu eder, ardından aktif olarak yeni politika anlayışına girerler. Mevcut sistem çözüm üretemez hale geldiğinde yeni politika arayışına girilmesi zorunluluk haline gelir (Dolowitz ve Marsh, 1998:40). Seçimler, yıllık olağan beyanatlar gibi periyodik politik olaylar kendilerini seleflerinden farklılaştırmak ve politik tartışmalarda avantaj elde etmek veya tarihe özgün bir not düşmek gibi arzular liderleri yeni politika arayışına zorlar. Başka ülkelerin deneyimleri daha önceden alınmış kararların haklılığına dayanak olması için de kullanılabilir (Dolowitz ve Marsh, 1996:347).

Zorlayıcı yöntemde ise karar yapıcıların transfer sürecine girmeleri dış aktörlerin baskısıyla olur (Dolowitz ve Marsh, 1998:40). Literatürde zorlayıcı reform transferi doğrudan zorlayıcı ve dolaylı zorlayıcı olmak üzere iki alt başlıkta incelenmektedir. Doğrudan zorlayıcı yöntem bir devletin iradesine muhalif olarak bir başka aktör tarafından anayasal, sosyal veya siyasal değişiklikler gerçekleştirmeye zorlanması durumudur ve bu yöntem sömürge döneminde oldukça yaygındı (Evans, 2004:12). Amerikan işgali ile Japonya, Almanya ve Irak'a demokrasinin egemen kılınması bu tip politika transferine son yıllarda tanık olunan diğer güzel örneklerdendir (Stone, 2001:5). Fakat bugün bu tip politika transferi nadirdir (Dolowitz ve Marsh, 1996:348).

Dolaylı zorlayıcı ya da müzakereye dayalı reform transferi ise bir ülke ya da organizasyon bir başka ülkenin belli bir dizi politikayı benimsemesi için yeterince güçlü özendiriciler yaratmasıyla mümkün olur (Page, 2000:5). Çoğu zaman uluslar arası örgütlerin içinde bulunduğu reform transferi türü dolaylı zorlayıcı yöntem kategorisinde değerlendirilebilir. Çünkü her ne kadar reformu transfer edecek ülkeler uluslar arası örgütler tarafından belli bir politikayı benimsemeye zorlansalar da bu süreç sonuçta müzakereye dayalıdır ve bu ülkelerin bir yere kadar transfer sürecine girip girmeme özgürlüğü hala vardır (Jones ve Newburn, 2001:12).

Uluslar arası örgütler kredi verirken, bunun zorlayıcı reform transferine yol açması kuvvetle muhtemeldir. Ancak aynı örgütler belli bir politikanın tanıtılması için konferanslar düzenlediğinde veya raporlar yayınladığında bu daha çok gönüllü reform transferi kapsamında değerlendirilir (Dolowitz ve Marsh, 2000:15-16). Konuya bu açıdan bakıldığında ülkelerin uluslar arası ya da bölgesel örgütlerden reform transfer etmelerinin diğer nedenlerinin de olduğu görülecektir.

Koşulluluk uluslar arası örgütlerin etkinliklerini arttıran önemli bir unsurdur. Uluslar arası örgütlerin kredilerinin çok ucuz ve uygun olması nedeniyle, bu kredilerine ekledikleri koşullarla güçlerini arttırırlar (Dolowitz ve Marsh, 1998:43). Kredinin onaylanmasının bir koşulu olarak, çoğunlukla borç alan ülkenin belli ekonomik politikaları uygulamaya koyması istenir (Dolowitz, 2000:1). Ancak kapsamdaki etkinliğin bir kısmı gönüllülük bir kısmı ise zorlamadan gelir. Çünkü uluslar arası örgütler kredi verirler, diğer kurumların verecekleri kredileri hızlandırırlar veya kredi verilmesini durdururlar ve bir şeyler empoze ederek koşullara uyulup uyulmadığını denetlerler. Bu onlara tartışmasız bir pazarlık gücü verir (Woods, 2006:4).

Ulusal hükümetler uluslar arası örgütler tarafından kredi, bağış ya da diğer tür yatırımları garantiye alabilmeleri için yeni politikaları uygulamaya koymaya zorlanırlar (Evans, 2004:11). Uluslar arası örgütler tarafından sunulan bu imkanlardan yararlanmaya hak kazanabilmek için ulusal hükümetin amaçlarını uluslar arası örgütlerinkiyle uyumlu hale getirmesi gerekir (Gilbert, 2001:1) ve belli ölçüde kendi politikaları üzerindeki kontrolü bu örgütlere teslim etmesi beklenir (Dolowitz ve Marsh, 1998:43). Bu yargı üçüncü dünya ülkeleri için özellikle geçerlidir (Evans, 2004:41) ve esasında bu ülkelerdeki transfer çoğu kez “reform yoksa para da yok” politikası sonucunda gerçekleşir (Peters, 1997:72).

Bir üçüncü dünya ülkesi liderinin Dünya Bankası veya IMF tarafından empoze edilen politikaları kabul etmekten başka bir alternatifi yoktur çünkü reddetmenin sonucu borçları arttırmak veya ekonomik krizi derinleştirmek ya da muhtemelen bir siyasi krizdir (Dolowitz ve Marsh, 1996:355-356).

Ekonomik krizler ülkelerin uluslar arası örgütler tarafından empoze edilen koşulları kabullenmelerinin önemli bir nedenidir. Bu tür krizler pek çok ülkeyi uluslar arası mali kurumlara başvurmak zorunda bırakmaktadır. Dünya Bankası'nın bir raporunda vurgulandığı gibi; Yapısal Uyum Programları genellikle ekonomik kriz dönemlerinde uygulamaya konulmaktadır. Çünkü bu zamanlarda ülkeler IMF ya da Dünya Bankası'nın empoze ettiği politikayı izlemekten başka seçeneğe sahip bulunmamaktadır (Kutlu, 2001:41). Crespo (2004:36) da IMF ve Dünya Bankası'nın üçüncü dünya ülkelerini disipline etmek için küresel mali krizleri kullandığını iddia etmektedir.

Uluslar arası örgütlerin sağladığı teknik destek ve pozitif teşvikler de bu kapsamda değerlendirilebilir. Her ne kadar politika transferi genelde uluslar arası örgütlerin verdikleri yardım ya da krediler karşılığında empoze edilen koşullar biçiminde gerçekleşse de, gelişmekte olan ülkeler bu örgütlerin teknik tecrübesine ve diğer kaynaklarına bağımlı hale gelebilirler (Evans, 2004:41). Ancak burada göz ardı edilmemesi gereken bir husus ulus devletlerin, istemedikleri sürece, böyle bir sürece girme zorunluluklarının bulunmadığı yani bir ölçüde gönüllüğün de olduğudur.

Dolayısıyla Çerçeve Kanun eksenli reformlar için de "IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası örgütlerin zorlamasıyla reformlara başlandı" yargısının tümüyle doğru olduğunu söylemek zordur.

Uluslar arası örgütlerin etkin olmalarını sağlayan hatta ulus devletlerin bu etkiden uzak kalabilmelerini imkansız kılan başka nedenler de vardır. Bunlardan birincisi küreselleşmedir.

Küreselleşme uluslar arası örgütlerin etkinliklerini ve rollerini gözle görülür bir biçimde arttırmıştır. Uluslar arasılaştırılmış piyasalar ve küresel köy kavramı dışarıdan reform transfer edilmesinin önündeki kültürel ve kurumsal engelleri ortadan kaldırmıştır (Robertson, 1991:75). Günümüzde uluslar arası örgütlerin ve ekonomik güçlerin etkilerinin ulusal devlet sınırlarını aştığı ve ülkelerin iç politika ve programlarında belirleyici olduğu büyük ölçüde kabul edilmektedir (Jones ve Newburn, 2001:1).

Küreselleşen dünyada klasik devlet kavramı zayıflamakta, uluslar arası kuruluşlar ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda devletlerin egemenlik

haklarını kemirmekte, bugüne kadar üniter devletlerce kullanılan yetkiler hızla merkez dışına kaymaktadır (Keleş, 1995:66). Bu çerçevede küreselleşme çağında, ulusal politika yapıcıların kendi gündemlerini belirleme olanakları azalmış, kamu politikası ulusal politik sistemin yanı sıra dünya politik arenasında belirlenmeye başlanmış bu da uluslar arası örgütlerin önemini arttırmıştır (Geri, 20001:446).

Uluslar arası örgütlerin etkinliğini arttıran bir diğer neden gruba katılma ya da gruptan ihraç edilmeyi ifade eden uluslar arası anlaşmalardır. Uluslar arası örgütler uluslar arası rejimin ya da yapının bir üyesi olmalarının bir sonucu olarak ülkeleri iradelerine muhalif olarak belli bir program ya da politikayı benimsemeye zorlayabilirler (Dolowitz ve Marsh, 2000:14-5).

Uluslar arası topluluğun baskısı ülkelerin uluslar arası örgütlerden reform transfer etmelerinin bir diğer nedenidir. Uluslar arası toplum tarafından bir problemin çözümü için ortak bir çözüm uygulamaya konulmuşsa, bundan sonra bu çözümleri benimsememiş olan ülkeler uluslar arası topluluğa, benzer program ya da politikaları benimseyerek katılma yönünde baskı altında kalırlar (Dolowitz ve Marsh, 1996:349). Belli biçimde davranmayan ülkeler özellikle OECD raporlarında veya diğer uluslar arası değerlendirme kuruluşları raporlarında düşük performanslı olarak görünerek uluslar arası arenada tembel (laggard) bilinmemek için politika transferi sürecine girme yönünde kendilerini baskı altında hissederler (Dolowitz ve Marsh, 2003:103).

Uluslar arası örgütlerin hazır çözümler ve kabullenilmiş bilgi sunmaları nedeniyle yönetsel reform ihtiyacı ve baskısı altında olan yönetsel elit bu uygulama örneklerini transfer etmeye istekli olabilir (Common, 1998:63-64). Uluslar arası örgütler bu bakımdan uluslar arası düzeyde ortak politika geliştirilmesine de yardımcı olurlar. BM'nin AIDS'le ortak mücadele amacıyla başlattığı UNAIDS girişimi bunlardan biridir (Stone, 2004:552-553). Bazı durumlarda hastalıkla etkin mücadele için hızlı reaksiyon önemlidir. Örneğin, Deli Dana, Kuş Gribi ve Domuz Gribi gibi hastalıklarla mücadelede hızlı reaksiyon çok büyük yarar sağlamıştır. Bu tür olaylarda uluslar arası örgütlerden politika transferi politika yapıcıların daha hızlı hareket etmelerine

ve krize uygun tepkiler verebilmelerine imkan sağlamaktadır (Nedley, 2007:7).

Ulusal aktörlerin deneyimsizliği onları daha önce bir yerde etkinliği kanıtlanmış uygulamaları almaya sevk eder. Bu bağlamda uluslar arası örgütler düzenli olarak tüm dünyadaki ülkelerin sorunlarıyla ilgilenirler ve bu deneyimi kendi tavsiyelerini haklı göstermek için kullanırlar (Rose, 1991:5-13). Bu açıdan bakıldığında, IMF ve Dünya Bankası yetkililerinin de ifade ettiği gibi, bu örgütler herhangi bir şey empoze etmezler, ülkelerin kendisi bu örgütlere koşar ve sorunlarının çözümüne müdahil olmalarını isterler.

Son olarak ulusal politik elit kendi reform çabalarını haklı göstermek için uluslar arası örgütlerin baskısını gerekçe göstererek kendi reform çalışmalarının haklılığını kanıtlamak için kullanabilir (Common, 1998:62,69). Uluslar arası örgütlerden gelecek baskı ülke içi muhalefetin marjinalleştirebilmesi için ilave pazarlık gücü verir ve bu durumda dış baskı ulusal yönetici elitin iç politikadaki durumunu güçlendirdiğinden, esasen arzulanabilir de (Ikenberry, 1990:100).

Dolayısıyla özelde Çerçeve Kanun eksenli reformların genelde ise YKY kabulleri doğrultusundaki reformların sadece dış baskılar nedeniyle başlatıldığını iddia etmek ya da sırf bu gerekçeyle reformlara karşı durmak YKY'nin yayılma sürecindeki diğer dinamiklerin, Türk kamuoyundan yükselen memnuniyetsizliklerin ve taleplerin ve Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin görmezden gelinmesini ifade edeceği açıktır.

Türk kamu yönetiminin YKY ilkeleri doğrultusundaki evrimi sadece uluslar arası örgütlerin zorlaması ile değil içeriden gelen talebe de bağlı olarak gelişmiştir. Ayrıca bir uygulamanın uluslar arası örgütlerden ya da başka ülke deneyimlerinden yararlanılarak hazırlanmış olması nedeniyle o uygulamaya karşı çıkmanın ya da yanlışlığını savunmanın ne kadar doğru bir yaklaşım olduğu da kuşkuludur.

3.3.1.5. Çerçeve Kanun Eksenli Reformların Daha Önce Başlatılmış Olan Reformların Devamı Olduğu Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler

Pek çoklarına göre Çerçeve Kanun eksenli reform çalışmaları kapsamında yapılanları 1980 sonrası gerçekleştirilen çalışmalardan ayırmaya imkan yoktur ve son dönem kamu yönetimi reformları ile yapılanlar 1980 sonrası başlatılmış olan reformların tamamlayıcı parçalarıdır.

Onlara göre AB ile bütünleşme ve IMF desteği ile krizden kurtulma çabalarının yoğunlaştığı 1980'li yıllar Türk kamu yönetiminde değişim açısından yeni bir dönem olmuştur. Özellikle 1980'lerde başlayan uygulamalar kamunun küçültülerek etkinleştirilmesi ve düzenleyici rolünün ön plana çıkarılmasına yönelik yeniden yapılandırma girişimlerinin bütün dünyada yaygınlaşması Türk kamu yönetimi üzerinde gecikmiş etkilerini bu dönemde göstermiştir. Yeni yönelimli bu değişim sürecinde ülkenin iç dinamiklerinden daha çok AB, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların getirdiği yükümlülüklerin etkisi daha çok olmuştur (Saran, 2004:211).

Bu çerçevede Türkiye'de reform girişimlerinin özellikle 2000 yılındaki IMF programı ile hükümetlerin önceliği haline geldiği (Akgeyik, 2004:64) ancak çalışmaların 1979 Standby Anlaşmasının ardından, Dünya Bankası ile imzalanan beş Yapısal Uyarlama Kredisi ile başlatıldığı, Bankanın 1980'li yıllara kadar genel olarak reel sektördeki somut işler kredilendirirken bu tarihten sonra doğrudan devlet örgütlenmesi üzerine yoğunlaştığı dile getirilmektedir.

Eleştiri sahiplerine göre Türkiye'ye de doğrudan devlet reformunu yönetmeye yönelmiş ilki 2001 ve ikincisi 2002 tarihli Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredilerinin açıldığı, bu kredilerin o zamana dek açılan krediler içinde en yüksek miktardaki krediler olduğu ve kredilerin %50'lik bölümlerinin "merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetişimi" konularında yapılacak reformlara ayrıldığı ifade edilmiştir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanuna ve bu Kanun kapsamında başlatılan düzenlemelere bu

açıdan yaklaşanlar Çerçeve Kanun eksenli reformları, 1980 yılından bu yana ilerleyen yapısal reformların ikinci dalgası olarak da görmektedirler.

Eleştirilere göre ilk dalga 1980'de başlayan iktisadi ve mali liberalizasyon dalgası olmuştur. Bu çerçevede mali ve ticari serbestleşme, yabancı yatırımların desteklenmesi, özelleştirme, devletin tekelci yetkilerinin kaldırılması, kamu yatırımlarının sınırlandırılması politikaları yürürlüğe konulmuştur.

Hem dinamikleri hem de politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform politikasının ikinci dalgası, 1990'lardan başlayarak ama kapsamlı biçimde 2000'li yıllarda belirmiş bir dizi düzenlemeyle birlikte Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla içselleştirilmektedir.

Dolayısıyla Çerçeve Kanunla bir yandan, küresel reform politikasının hem ilkeleri hem de kavram-kurum ağı tartışılmaksızın olduğu gibi kabul edilirken diğer yandan Türkiye'de farklı bir yönetim sistemi inşa edilmekte ve öngörülen yönetim yapısı üzerinden Türkiye'nin uluslar arası sistemdeki yeri de tanımlanmaktadır. Bu nedenle Çerçeve Kanun yalnızca bir "iç sorun" değil, küreselleşme olarak adlandırılan süreçte inşa edilmeye çalışılan yeni dünya düzeninin Türkiye topraklarında gerçekleştirilen kurucu parçalarından biridir (Güler, 2005:16,33,77).

3.3.1.5.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Bu tespitlerin kısmen doğruluğunu teyit bakımından bugün ülkemizde kamu yönetimi reformu projesinin 3 Kasım 1839'da ilan edilen Tanzimat Fermanı kadar güncelliğini ve sıcaklığını koruduğu, Tanzimat Fermanı metni ile AB uyum yasaları çerçevesindeki Kopenhag Kriterleri metinlerinin öz itibariyle ve temel başlıklar anlamında pek farklı metinler olmadığı söylemek mümkündür. Bu da sayısız değişikliğe ve yeniliğe rağmen yapılan değişiklerin, meselenin ruhuna inmekten ziyade daha çok yüzeysel bir

değişimin ve dönüşümün yaşandığı, devlet vatandaş ilişkisi bağlamında yaşanan sorunların birikerek devam ettiği, sorunlar karşısında alınan tavır ve tutumların ruhu itibariyle değişmediği anlamına gelir (Aykaç vd., 2003:157).

Türkiye'nin 1930'lardan, 1980'lerdeki reformlara kadar ekonomi politikasının çerçevesi, başka ülkeler tarafından da kullanılmış bulunan bir kalkınma modeli olan, ithal ikamesine dayalı sanayileşme modeliydi. Bu, devletçilik olarak tanımlanan ve ülkenin ekonomik kalkınmasında kamu kesimine lider rolü veren ideolojik bir vizyona dayanmakta ve KİT'leri, kalkınma stratejisinin önemli unsurları haline getirmekteydi (TÜSİAD, 2003:17). Esasında, ekonomi politikasının ana eksenleri Şubat 1923'teki İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenmiş ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında özel sektör aracılığıyla olabildiğince sanayileşme amacı güdülmüş olmasına rağmen 1929'da Lozan Antlaşması'ndaki taahhütler sona ermesi ve özellikle dünyadaki ekonomik krizin de etkileriyle, Türk sanayisinin korunması amacıyla alınan bir dizi tedbirle devletçi programın ilk adımları atılmıştır (Yazıcı, 2002:234-235).

Devleti ekonomik kalkınmanın merkezine yerleştiren ithal ikamesine dayalı bu sanayileşme modeli, Türkiye'nin geçmişinden güç alan popülist bir politika kültürünü teşvik etmiş, nüfusun geniş bir yelpazesinin yaşamını garanti altına alan bir kurumsal kavram olarak "Devlet Baba" fikrini Türkiye'nin geleneksel politika kültüründe merkezi bir unsur haline getirmiştir.

1980 öncesine kadar, devlet-kontrolünde ve içe dönük bir ekonomik kalkınma modeli izlenmiş, fakat bu modelin Türkiye'nin ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelmesi üzerine ekonomiyi dışa açmak amacıyla reformlar başlatılmıştır. 1980'lerde başlatılan bu süreçle birlikte makro-ekonomik istikrarı tesis etmek amacıyla ekonomi rekabete açılmış, sübvansiyonlar ve fiyat kontrolleri azaltılmış, döviz rejimi liberalleştirilmiş, faiz oranları serbest bırakılmış, özel sektörün gelişmesini ve ihracatın artırılmasını teşvik amacıyla ticaret serbestleştirmiştir (TÜSİAD, 2003:17,30-35).

Dolayısıyla eleştiriler kapsamında dile getirilen görüşler tarafımızdan da paylaşılmakla birlikte Çerçeve Kanun eksenli reformların öneminin daha iyi anlaşılması ve bu gerekçeyle kökten red edilmesinin yanlışlığının

gösterilmesi bakımından bazı hususların ifade edilmesinde zorunluluk bulunmaktadır.

Her ne kadar Türk kamu yönetiminde YKY doğrultusundaki reform çalışmaları esas olarak 1980'li yıllarda Özal'la birlikte başlamışsa da sonrasında yaşanan krizler ve diğer olumsuz gelişmeler bu süreci kesintiye uğratmıştır (Saran, 2004:212).

1980'lerin reformları piyasa ekonomisi için bütün zemini hazırlamaya yetmemiş, Türkiye açık bir ekonomi haline gelmekle birlikte kamu ekonomik hayatın ana konularında hakim rol oynamaya devam etmiş, ayrıca o tarihlerde yapılan reformlarda, iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin, iyi işleyen kurumlara, etkili ve hesap verebilen bir kamu yönetimine ihtiyaç duyduğu gerçeği de dikkate alınmamıştır (TÜSİAD, 2003:34). Bu nedenle Türk kamu yönetiminde 1990'ların ortalarına kadar dünyadaki YKY eksenli değişime duyarsız kalınmış ve iç ve dış baskılara rağmen geleneksel yapının korunmasına gayret edilmiştir.

2003 yılı başlarında uygulamaya konulan Çerçeve Kanun eksenli reformlar 2000'li yıllardan sonra kaçınılmaz hale gelen değişim baskısı nedeniyle, Türk kamu yönetiminde dünya ölçeğinde yaşanan gelişmelere ayak uydurulabilmesi ve bu doğrultuda toplumun değişen taleplerinin zamanında karşılanabilmesi amacıyla sürdürülen çabalara yeni bir ivme kazandırmıştır (Saran, 2004:212).

Başlatılan bu reform çalışması bir bütün olarak değerlendirildiğinde Türk kamu yönetiminde Batıda 80'lerde başlayan değişimin hayata geçirilmesinin daha kararlı bir biçimde amaçladığı ve mevcut 30'ların 40'ların kamu yönetimi paradigması yerine 80'lerin ve 90'ların kavramlarının ülke gündemine taşındığı açıkça görülmektedir (Altınok, 2004).

Bu açıdan değerlendirildiğinde Çerçeve Kanun eksenli reformlarla, geçmiş politikalardan köklü bir biçimde uzaklaşılmakta, şimdiye kadar kimsenin yapmaya teşebbüs ve cesaret edemediği yapısal, kurumsal ve düzenleyici nitelikte güçlü atılımlar hayata geçirilmektedir.

3.3.2. Sınırlı Ancak Etkin Devlet Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanun eksenli reformlara bu açıdan çok çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir. Burada hem Çerçeve Kanun hem de kapsamdaki diğer düzenlemelerle getirilen yeniliklere yöneltilen eleştiriler ele alınacak ardından eleştirilerin toplu bir değerlendirmesi yapılacaktır.

3.3.2.1. Devletin Düzenleyicilik Rolü Üstlenmesi Konusunda Yöneltilen Eleştiriler

1980 sonrasında devletin ekonomiden ve üretim sektöründen tamamen çekilmesini ifade eden düzenleme dışı bırakma (deregülasyon) ve özelleştirme uygulamaları, sağ politikaların küresel ölçekte hakimiyetini sağlayan birinci reform dalgasını oluşturmaktadır. 1990'lardan sonra devreye giren regülasyon dönemi ise toplumsal fonksiyonlarından arındırılan ve kamu hayatından uzaklaştırılan devletin üstleneceği yeni rolün ve yürüteceği görevlerin belirlenmesini ifade eden ikinci dalga reformlarını ortaya koymaktadır. Çerçeve Kanun eksenli reformlar bu iki dalganın da izlerini taşımaktadır.

Hatta Çerçeve Kanun ve kapsamındaki düzenlemelerle KİT'lerin halkın çeşitlenen ve artan taleplerini karşılamak için özelleştirilmediği, kamu ihale yasasının yanı başındaki ahlak ve idari usul yasalarının vatandaşların günlük işlerini kolaylaştırmak için değil küresel sermayenin rahat ve güvenli hareketini sağlamak için gündeme getirildiği de (Güler, 2003a:14, 17) düşünülmektedir.

Bundan başka Çerçeve Kanunla temel olarak 1994 yılında imzalanan ve 2000 yılında yeniden yapılandırılması için müzakereleri başlayan Hizmet Ticareti Genel Anlaşmasına (GATS) uyum amacıyla hizmet alanlarının

serbest piyasa ekonomisine dahil edilmesinden başka bir şey olmadığı (Yılmaz, 2004:205, 207) da dile getirilmiştir.

Bunun gibi kamu hastanelerinin özerkleştirilmesi, genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması, Sağlık Bakanlığı'nın temel sağlık hizmetleri dışında ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ise tümüyle sağlık hizmeti üretmekten ve sunmaktan çekilmesi, aile hekimliği modeline geçiş gibi uygulamalar sağlık hizmetlerinin ticarileştirilmesi biçiminde yorumlanmakta (Kaan, 2003:138-139) ve bu açılardan, anayasa'daki ''sosyal devlet'' kavramının ihlal edildiği, yoksulları ve çaresizleri sahipsiz bırakan bir devletin yaratılacağı, devletin kamu hizmeti ve sosyal adaleti sağlama gibi görevlerinden arındırıldığı (Övgün, 2003:74) eleştirileri getirilmektedir.

Son olarak bu düzenlemeyi eleştirenlere göre sosyal devlet ilkesinin tasfiye edilmesi ve düzenleyici devlet anlayışına geçilmesiyle kamu hizmet alanı daraltılmakta, buna karşılık toplumsal taleplerin karşılanması piyasa mekanizmasının insafına terk edilmektedir (http://www.inonu.edu.tr, 2007).

Bu açıdan bakıldığında eleştirilerde daha çok kamunun sosyal görevlerinden kendini soyutlamasının öne çıkarıldığı ve bunun toplumda varolan eşitsizlikleri arttıracağının vurgulandığı görülmektedir.

3.3.2.2. Kamusal İşlevlerin Özelleştirme Yoluyla Gördürülmesi Konusunda Yöneltilen Eleştiriler

Kanunla esas olarak devlet, merkezi ve yerel düzeylerde piyasa lehine, merkez de yerel yönetimler lehine yasaklandıktan sonra, tüm kamu sistemine, hizmetleri görme bakımından bir özgürlük getirilmektedir. Merkezi ve yerel yönetimlerin, yürütmekle yükümlü oldukları hizmetleri özel sektöre devretme bakımından tam yetkili sayılmalarıyla hem merkezi hem yerel kamu hizmetleri, ihaleden imtiyaza uzanan çeşitli yöntemlerle özelleştirmeye açılmaktadır ki bunlar, kamu kesimini özel kesim adına yasaklama ve kamu hizmetlerini piyasaya devretme hükümleridir (Güler, 2003a:16).

Hizmetlerin özelleştirilmesine odaklanmış olan Çerçeve Kanunla, merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilen yetkilerin de en kısa zamanda özel sektöre aktarılması hedeflenmektedir (Kaan, 2003:138).

Özelleştirme konusu sadece ülkemizde değil tüm dünyada hala üzerinde yoğun tartışmaların yaşandığı konuların başında gelmektedir. Buna karşılık Çerçeve Kanunda özelleştirme konusunda bugüne kadar ki uygulamaları daha ileri götüren hükümlere yer verilmiş olması eleştirilerin artmasına neden olmuştur.

3.3.2.3. Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısına Yöneltilen Eleştiriler

Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısına çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir. Eleştirilere göre hazırlanan Tasarı 1930'lardan beri ülke ekonomisinde önemli bir yer teşkil etmiş ve büyük ölçüde başarılı olmuş KİT'ler için Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararlarından sonra benimsenen iktisat politikaları anlayışı doğrultusunda son nokta konulmakta ve bu kuruluşların tamamen tasfiye edilmektedir. Zaten Tasarının 1. maddesinde bu kuruluşların özelleştirmeye daha iyi bir şekilde hazırlanmalarını sağlamanın amaçlandığının belirtilmiş olmasıyla bu yeterince açık biçimde ortaya konulmuş olduğu ifade edilmektedir.

Yine, Tasarıyı eleştirenlere göre, KİT'lerin devre dışı bırakılarak iktisadi alanın tamamen özel sektöre teslim edilmek istenmektedir. Bu Kanun Tasarısını hazırlayanlar Maliye Bakanının bir röportajında söylemiş olduğu "Devlet, ekonomiye bir özel sektör kuruluşu gibi bakmaktadır. Bu anlayış temelinde özelleştirilmeyecek tek bir kuruluş bile kalmayacaktır. Ayrıca, devletin sanayicilik yapma gibi bir görevi de bulunmamaktadır" şeklindeki beyanında beliren zihniyetle hareket etmektedirler ve bu nedenledir ki kamu hizmeti niteliği ağır basan ve esas amacı temel mal ve hizmetleri üretmek olan KİK'ler dahi ayrıma tabi tutulmadan bu Kanun Tasarısı kapsamına alınmaktadır (Övgün, 2003:73-74).

Esasında KİT'lerle ilgili çalışmalar uzun zamandan beri kamuoyunda tartışılmakta olmasına rağmen Çerçeve Kanun eksenli reformlarla bu çalışmaların gerçekleştirilmesi imkanı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede dile getirilen eleştirilerin geçmişi çok eskiye dayanmakta ve devletin ekonomik alandan çekilmesine karşı çıkılmaktadır.

3.3.2.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısına Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanun kapsamındaki düzenlemeler ve bu bağlamda üst kurullarla ilgili çalışma da bu doğrultuda çok çeşitli eleştiriye muhatap olmuştur.

Bu kurulların Meclis karar ve denetim yetkisi dışında çalışacak yeni karar mekanizmalarının yaratılması anlamına geldiği, devlet yönetiminin asli kurumları olarak işgören bakanlıkların en temel yetkilerini çekip aldıkları, bakanlıkları içi boş bürokratik birimlere dönüştürdükleri, küresel sermayeye daha çok söz hakkı tanımak amacıyla kamu karar ve yürütme noktalarında bir "yer" ve "aktör" değişikliğine yol açtıkları ve siyasal ve yönetsel iktidarın doğrudan piyasa aktörü şirketlere devrinin aracı oldukları iddia edilmiştir (Güler, 2003c:42).

Bunun dışında üst kurullara, uluslar arası örgütlerin özellikle gelişmekte ülkelerde güven duymadıkları politikacıların alanını daraltmak için kullandıkları bu nedenle kurulmasını bazen teşvik edip bazen zorladıkları bir araç ve yöntem oldukları (Tan, 2003:497-498) eleştirileri de yapılmıştır.

Öte yandan Tasarıyı Hükümetle üst kurullar arasında karşılıklı güven bunalımının ve hükümetin üst kurulları kendi iktidarlarını sınırlandıran birer güç odağı olarak görmesinin bir sonucu olduğu da dile getirilmiştir.

Hükümetin, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların direnci nedeniyle üst kurullara istediği tırpanı vuramadığı ancak zaman içersinde dengeleri kendi lehine çevirdiği ve bu çerçevede hazırlanan Tasarıyla bütün özerk kurulların tek tip elbise altına almaya çalışıldığı ve

Tasarının özerk kurullarca adeta Demokles`in kılıcı gibi algılandığına (Küçükkaya, 2005) işaret edilmiştir.

3.3.2.5. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

KİT'lerin bir dönem için üzerlerine yüklenen sorumlulukları yerine getirme açısından başarılı oldukları bir gerçek olmakla birlikte uzun zamandan beri ekonomi üzerinde bir yük haline geldikleri ve bunun çözümü için çareler arandığı bilinmektedir. Bu bakımdan Çerçeve Kanun eksenli reformlarla getirilen çözüm eleştirilmekle birlikte bir öneri de sunulmamaktadır.

Öte yandan kamu hizmetlerinin sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi, kamuya düzenleyicilik rolü verilmesi ve bu rolün üst kurullar aracılığı ile yerine getirilmesi YKY yaklaşımı ile uyumludur. Bu çerçevede dile getirilen eleştirilerin daha çok reformların dayandığı YKY paradigması nedeniyle yöneltildiği anlaşılmaktadır.

3.3.3. Yerelleşme Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Yerelleşme, getirdiği düzenlemeler nedeniyle, Çerçeve Kanuna en yoğun eleştirilerin yapıldığı konudur. Çerçeve Kanunla getirilen düzenlemeler nedeniyle federalizme geçilmekte olduğu, bu düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olduğu, yerel yönetimlere yerel nitelikte olmayan hizmetlerin de devredildiği ve yerel yönetimlerin gelirlerinin arttırılmadığı gibi konular bu eleştirilerin başında gelmektedir.

3.3.3.1. Federalizme Geçilmekte Olduğu Biçimindeki Eleştiriler

Eleştiriyi yapanlara göre Türkiye Cumhuriyeti, üniter devlet yapılanmasına bağlı olarak merkeziyetçilik ilkesini benimsemiş ülkelerdendir ve bu ilke hiyerarşi, illerin yönetiminde yetki genişliği ve yerel yönetimlerin yönetiminde idari vesayet kurumlarıyla hayata geçirilmektedir. Ancak Çerçeve Kanun merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, herhangi bir federal siyasal yapılanmada görülebilen federal devlet ve eyaletler arasındaki ilişkilere paralel olarak kurmakta (Güler, 2003c:21), üniter devlet yapısını ortadan kaldırmakta (Azrak, 2004) hatta federallik ötesi bir dağılma tehdidini'' içinde barındırmaktadır (www.inonu.edu.tr, 26.09.2007).

Bu husus Çerçeve Kanunun Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilme gerekçesinde de yer almış ve "düzenlemelerin ülke ve ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır" denilerek hem anayasaya aykırılık hem de olası tehlike vurgulanmıştır (5227 sayılı Kanunun geri gönderilme gerekçesi).

Benzer hususlara İl Özel İdaresi ile Belediye Kanunlarının Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilme gerekçelerinde de değinilerek yerel meclislere, özellikle de il genel meclislerine tanınan yetkilerle özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturulduğu, tek devlet modelinden yerel ağırlıklı devlet modeline geçişe olanak sağlandığı, güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetimlere yer verildiği ve bu suretle anayasada öngörülmeyen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olunduğu ifade edilmiştir (5215 ve 5179 sayılı Kanunların geri gönderilme gerekçeleri).

Eleştirilerin geneline bakıldığında, Türkiye'nin üniter yapısının korunması ve yerel yönetimlere yetki devrinin ülke bütünlüğünü tehlikeye düşüreceğinin belirtilmesi konularına yoğunlaşıldığı anlaşılmaktadır.

3.3.3.2. Anayasa'daki İdarenin Bütünlüğü İlkesinin İhlal Edildiği Biçimindeki Eleştiriler

Çerçeve Kanunun yerelleşme konusundaki düzenlemeleri Anayasa'daki idarenin bütünlüğü ilkesini ihlal ettiği gerekçesiyle de eleştirilmiştir.

İdarenin bütünlüğü ilkesinde "genel yetki" merkezi yönetimindir. Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri sayılıp sınırlandırmayla belirlenir. Buna karşın subsidiarite ilkesinde "genel yetki" yerel yönetimlere ait olup görevleri sayılıp sınırlandırılan taraf merkezi yönetimdir.

Çerçeve Kanunu bu açıdan eleştirenlere göre merkezi yönetim görevlerinin bu şekilde düzenlenmesi federal devlet anayasalarında geçerli bir özelliktir ve Anayasanın 123. maddesinden başlayıp devam eden idarenin örgütlenmesine ilişkin bütün maddelerine aykırıdır. İdarenin bütünlüğü ilkesi yerine subsidiarite ilkesinin geçerli kılınmasıyla anayasa ihlaline yol açan köklü bir tercih değişikliğine gidilmektedir.

Anayasaya göre merkezi yönetim genel görevlidir, bu nedenledir ki merkezi yönetimin görevleri sayma biçiminde sınırlandırılamaz. Oysa Çerçeve Kanun yetki genişliği ilkesine son verilmiştir demeden yani pozitif bir düzenleme yapmadan pozitif bir düzenleme gerçekleştirmekte, yetki genişliği ilkesini fiilen işlemez hale getirerek köklü bir değişim getirmektedir (Güler, 2003c:24, 29).

Bu bakımdan Çerçeve Kanun, tüm yönetim sistemi için geçerli olan hiyerarşi ilkesini yetki devrini ön plana çıkararak esnetmekte, yerel yönetimlerin "idarenin bütünlüğü" ilkesine bağlanmasını sağlayan "'idari vesayet" kurumunu kaldırarak yerine "yerellik" kurumunu getirmekte, illerin anayasal yönetim ilkesi olan "yetki genişliği" ilkesini etkisiz kılmaktadır (Güler, 2003a:11).

Ayrıca görevler ayrılığı yalnızca yetkinin devredilmesi değil mali kaynaklar, taşınır ve taşınmaz mallar ve personel üzerinde kullanılmak üzere devlet görevlerinden bir bölümünün yerel seçilmiş organlara devri anlamına geldiğinden böyle bir değişiklik mevcut uluslar arası ortamda ve Türkiye'nin

toplumsal ve siyasal koşullarında ulusal birlik üzerinde çözücü bir etki de yapacaktır (Güler, 2003c:22,24).

Yukarıda belirtilen hususlar hem Çerçeve Kanunun hem de İl Özel İdaresi ile Belediye Kanunlarının Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye gönderilme gerekçeleri arasında da yer almış, yapılan düzenlemelerle anayasaya aykırı biçimde yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki dengenin birinciler lehine bozulduğu, "merkezi yönetimin kanunlarla münhasıran kendisine verilmiş olanlar dışında görev yapamayacağı" hükmüyle bu dengesizliğin ileri boyuta taşındığı ve yerel yönetimlerin görevlerinin tek tek sayılması gerekirken bunun yapılmayıp genel görevlendirme yönteminin tercih edildiği ifade edilmiştir.

Gerekçelerde devamla idarenin bütünlüğü ilkesinin, merkezin denetimi ve gözetimi ile yaşama geçirildiği bunun da en önemli araçlarının genel yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki "hiyerarşik denetim" ve yerinden yönetimler üzerindeki "vesayet denetimi" olduğu ancak düzenlemelerde bu hususun göz ardı edildiği de vurgulanmıştır (5227, 5197, 5215 sayılı Kanunların geri gönderilme gerekçeleri).

Dolayısıyla Anayasadaki "illerin idaresi yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkesine dayanır" ilkesini değiştirmeden böyle bir değişikliğin yapılamayacağı, Kanunda amaçlandığı şekliyle yetki genişliği sisteminin "görevler ayrılığı" sistemiyle değiştirilmesinin mümkün olmayacağı (Güler, 2005:112) eleştirileri dile getirilmiştir.

Çerçeve Kanunun anayasadaki hükümlere ayıkırı olduğu eleştirileri sadece teknik bir eksikliğe dikkat çekmekten ziyade anayasada belirmiş olan tercihin değiştirilmesine bir karşı çıkış niteliğinde görünmektedir.

3.3.3.3. Yerel Yönetimlere Devredilen Hizmetlerin Tamamının Yerel Nitelikte Olmadığı Biçimindeki Eleştiriler

Yerel yönetimler özel görevli birimler olduğu için onlara mahalli müşterek ihtiyaçların görülmesi dışında bir görev de verilemeyeceği yani

Anayasadaki durumun tersine çevrilemeyeceği eleştirisi de yapılmıştır (Karahanoğulları, 2003:14).

Bu eleştiriye göre mevcut durumda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımı bizzat Anayasa tarafından açıkça yapılmıştır. Bu bağlamda mahalli bir müşterek ihtiyaç merkezi yönetim tarafından yerine getirilemeyecek ve getirildiği takdirde merkezi yönetim yerel yönetimlerin anayasal görev alanına müdahale etmiş olacaktır. Yerel yönetimlere ise mahalli müşterek ihtiyaç kapsamına girmeyen, örneğin ulusal nitelikteki kamu hizmeti yürütülmesi görevi verilemeyecek ve bu türden görevler veren kanunlar Anayasaya aykırı olacaktır.

Bu bağlamda taşra teşkilatları kaldırılarak görevleri il özel idarelerine aktarılan Bakanlıkların gördükleri hizmetlerin tamamen yerel nitelikte olmaması hatta bu hizmetlerin önemli bir bölümünün, ‘genel’ ve ‘ülke bütünlüğü’ içinde yürütülmesi gereken hizmetler olduğu eleştirileri yapılmaktadır.

Çerçeve Kanunun bu açıdan değerlendirildiğinde çok sayıda bakanlığın taşra teşkilatının tasfiye edilmesi, buna karşılık il özel idarelerinin merkezi idarenin tamamlayıcısı değil aksine alternatifi durumuna getirilmek istendiği (Oyan, 2003:2), örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığının taşra teşkilatının kaldırılıp, bunların görevlerinin yerel yönetimlere (il özel idareleri ve belediyeler) devredilmesinde Anayasaya aykırılıktan söz edilebileceği çünkü kültürel hizmetlerin ülkemizde öteden beri yerel nitelikte değil ulusal düzeyde bir kamu hizmeti olarak algılanageldiği, aynı şekilde temel eğitim ve sağlık hizmetleri için de benzer durumun söz konusu olduğu ifade edilmektedir (Ulusoy, 2004:140).

Bu hususlara Çerçeve Kanun, İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunlarının Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilme gerekçelerinde de değinilmiş ve ayrıca İl Özel İdaresi ve Belediye Kanunlarında “il halkı” ve “belediye halkı” kavramlarının yanı sıra “il” ve “belediye” kavramlarına da yer verildiği, bu şekilde bu yönetimler için ilin ve beldenin ihtiyaçlarının görülmesi biçiminde genel ve soyut nitelikte bir

görevlendirme yapıldığı ifade edilmiştir (5197 sayılı Kanunun geri gönderilme gerekçesi).

Yerel yönetimlere devredilmesi düşünülen eğitimle ilgili görevler de gerek İl Özel İdaresi Kanununun gerekse Belediye Kanununun Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilme gerekçelerinde şiddetle eleştirilen konular arasında yer almıştır (5197 ve 5215 sayılı Kanunların geri gönderilme gerekçeleri).

Bu eleştiriler nedeniyle yerel yönetimlere devredilmesi düşünülen görevlerin bir kısmı yasalaşma sürecinde kapsam dışına çıkarılmış örneğin Çerçeve Kanunun taslak metinlerinde (8.maddede) mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluk ile hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi ilkesi doğrultusunda "eğitim ve öğretim birliği sağlama", müfredatı belirleme ve geliştirme" görevi dışındaki eğitim hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği hükme bağlanmışken yasalaşma sürecinde bu yaklaşımdan vazgeçilerek eğitimle ilgili tüm hizmetlerin planlanmasından yürütülmesine kadar her aşamasının merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi öngörülmüş bulunmaktadır (Saran, 2004:233-234).

Esasında Çerçeve Kanunun taslak metinlerinde öngörülen şekillerde devir işlemleri gerçekleşmiş olsaydı 1.250.000 merkezi yönetim personeli yerel yönetim personeli olacak ve bugün devlet bütçesinin yaklaşık %15'lik bir kısmını yöneten yerel yönetimler neredeyse 2/3'ünü yönetir hale geleceklerdi (Güler, 2003c:26).

Getirilen bu düzenleme ile Anayasa Mahkemesi'nin anladığı anlamda mahalli müşterek ihtiyaçlar ölçüsünü aşan bir çok yetki yerel yönetimlerin yetki alanına dahil edilmiş olmaktadır (Demir, 2004). "Küçük devlet" anlayışı içinde merkezi yönetimin gücü sınırlanarak geleneksel olarak merkezi yönetimin görev alanı içinde kalan pek çok hizmet yerel yönetimlere bırakılmıştır (TESEV, 2004b:18).

Benzer şekilde İl Özel İdaresi ile Belediye Kanunlarının Cumhurbaşkanınca tekrar görüşülmek üzere TBMM geri gönderme gerekçelerinde de yer almıştır. Gerekçelerde özetle anayasada yerel

yönetimlere yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması görevi verilmiş olmasına rağmen düzenlemelerle yerel yönetimlerin genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak biçimde genel yönetim birimiymiş gibi tanımlandığı belirtilmiştir.

Bu çerçevede merkezi yönetimin kanunlarla münhasıran kendisine verilen görevleri yapabileceği buna karşılık yerel yönetimlerin kanunlarla münhasıran merkezi yönetimin görevlendirilmiş olması durumunda o alandaki görevinin sona erdiği, merkezi yönetimin kanunlarla münhasıran görevlendirilmediği durumlarda da yerel yönetimlerin aynı alandaki görevinin sona ermediği, bir görevin merkezi yönetim biriminin görev alanı dışına çıkarılmasıyla yerel yönetimlerin kendiliğinden o alanda görevli hale geldiği sonucunun yaratıldığı ifade edilmiştir (5215 ve 5179 sayılı Kanunların geri gönderilme gerekçeleri).

Yapılan eleştiriler yerel nitelikli ve merkezi nitelikli hizmetin ne olduğu konusundaki tercih ve anlayış farklılığını yansıtmaktadır. Anayasaya aykırılık yönündeki eleştirilerde haklılık payı olmakla birlikte henüz yerel hizmetlerin ne olduğu konusunda bile bir uzlaşmanın olmadığı görülmektedir. Esasında Görmez bu konuya Çerçeve Kanun eksenli reformlardan yaklaşık üç yıl önce dikkatleri çekerek merkezi yönetimde bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak düzenlemelerin çok anlamlı olmayacağını, yerel yönetimlere ilişkin bir düzenlemede yapılacak ilk şeyin sağlıklı bir görev paylaşımı olduğu ve bu çerçevede sağlıklı bir görev paylaşımının yapılmasının gerekli olduğunu ifade etmiştir. Görmez'e göre önce merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında daha sonra da yerel yönetimlerin kendi arasında bir görev bölüşümü yapılmalı, bu bölüşümde yerel mahiyette olan ve özel sektör tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri esas olmalıdır. Görmez bu kapsamda sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi yönetimin görevleri arasında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce sunulması gerektiğinin (Görmez, 2000:87) de altını çizmiştir.

3.3.3.4. Yerel Yönetimlerin Gelirlerinde Yeterli Artış Sağlanmadığı Biçimindeki Eleştiriler

Çerçeve Kanuna yerelleşme konusunda yöneltilen bir başka eleştiri ise Kanunun 10.maddesinde yer alan mali kaynak dağılımı konusudur.

Bu eleştiriye göre söz konusu madde en kısa maddelerden birisidir ve geleneksel dil ve üslup aynen korunmuştur. Yerel yönetimlerin mali konularını düzenleyen maddenin çok kısa olarak geçiştirilmesi, bu konudaki hassasiyetin azlığını yansıtmaktadır. Bu açıdan bakanlara göre halen yürürlükte olan ve yerel yönetimlerin mali sorunlarını çözemeyen sistem korunmuş ve oldukça genel kavramlar kullanılmıştır (Al, 2004).

Ancak yine de 10.maddede yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynağı sağlanacağı, onlara genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılacağı ve payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceğine ilişkin hükümlerin bulunması nedeniyle Kanunun öteden beri kaynak sıkıntısı çeken yerel yönetimler için büyük bir rahatlama getireceğini düşünenler de yok değildir (Bilgin, 2003:15).

Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği geçmişten beri ifade edilen konuların başında gelmekle birlikte kamu yönetiminde köklü bir değişiklik yapma iddiasında olan Çerçeve Kanunda bu konunun beklentileri karşılayacak biçimde ele alınmamış olması hayal kırıklığı yaratmıştır.

3.3.3.5. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

İsmi Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olmasına rağmen merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve görevlerin yeniden dağılımı konusundaki bu yaklaşımı nedeniyle bir yerelleştirme kanunuymuş gibi tartışılan Çerçeve Kanuna (Karahanoğulları, 2003:13) yönelik bu eleştirilerin ortadan kaldırılması “mahalli müşterek

ihtiyaç” kavramının nasıl tanımlanacağı ve içinin nasıl doldurulacağı noktasında kilitlenmektedir (Ulusoy, 2004:141).

Bu noktada ayrıca Çerçeve Kanun benimsenmeden, aynı temel ilkeler doğrultusunda ve birbirleriyle ilgili biçimde hazırlanan ve birbirleriyle uyumlu olması gereken belediye ve il özel idareleri hakkındaki kanunların çıkarılmasının doğru bir yaklaşım olmadığı, yerel yönetimlerin görevleri ve merkezi yönetimlerle ilişkileri konusunda çelişkili bir ortam yaratılmasına neden olunduğu itiraf edilmelidir (Çoker, 2005:1).

Eleştirilere karşı çıkanlara göre hizmetlerin yürütülmesi il özel idarelerine bırakılsa bile, merkezi yönetim bu hizmetlerin standartlarını belirleme ve belirlenen standartlara göre hizmetlerin yürütülüp yürütülmediğini denetleme yetkisine her zaman sahip olacağından bu durum bir sorun oluşturmayacaktır (Al, 2004).

Aslında eleştiriler Yeter (2000:70-71)’in bir makalesinde dile getirdiği “Güneydoğu Anadolu’da yaşanan ve hala çözülemeyen sorun devam ettikçe ve İslam’ın siyasallaştırılması meselesi çözüme kavuşturulmadıkça yerel yönetimlerde reform yapamayız” biçimindeki tezini haklı çıkarır gibidir.

İslamcı görüşün Çerçeve Kanun ile başlatılan reformu kendi Medine Sözleşmesi esprisi ve topluluk hukuku sistemi içerisinde, milletten ümmete bir açılım sağlama aracı olarak gördüğü, Kürt sorunu üzerinden Türkiye’ye bakan kesimlerin de eğitim, sağlık vb. hizmetlerin yerelleşmesi ile kendilerine bir özgürlük alanı açılacağını ve Kürt olarak bir yerel özerklik hakkı kullanmak istedikleri için destekledikleri (Güler, 2003b:49) biçimindeki değerlendirmeler de Yeter’in ileri sürdüğü görüşün geçerliğini güçlendiren diğer örneklerdir.

Zaten bu tür eleştiriler, parlamentoya güvensizlikle birlikte “ülkenin gerçekleri” veya “milletin özellikleri” gibi söylemler kullanılarak gerekçelendirilmeye çalışılmaktadır (Arslan, 2004:150)

Ancak, Çerçeve Kanun ile devletin üniter yapısının bozulduğu ve federal sisteme doğru gidişin ilk adımlarının atıldığı" yönündeki eleştirileri abartılı ve bilimsel dayanaktan yoksun görenler de vardır.

Onlar, yasama ve yargı erkine ilişkin yetkiler devredilmediği sürece, yürütme erkine dahil yetkilerden bir kısmının ve hatta önemli bir kısmının

yerel yönetimlere devredilmesinin federal sisteme geçildiği anlamına gelmeyeceği, bizde Çerçeve Kanun ve kapsamındaki diğer Kanunlar ile yapılmaya çalışılan yerel yönetimler reformunu, dünyanın en "üniter" devleti olan ve bizim de sistemini örnek aldığımız Fransa'nın yirmi yıl önce yapmış olduğu, hatta son yıllarda "yerelleşme"de daha da ileri giden adımlar attığı, merkezi yönetim için etkin ve düzgün bir denetim mekanizması kurulduğu sürece yerelleşmeden korkulmaması gerektiğine inanmaktadırlar (Ulusoy, 2008).

Türkiye'de yerel yönetimlerin geliştirilmesi sorunu Batum'un çok doğru bir şekilde belirttiği gibi "Türkiye'nin Ankara'dan yönetilip yönetilmemesi sorunu" (Batum,1995:18) olarak alındığında Çerçeve Kanundaki ve bu Kanundaki yaklaşımın tamamlayıcısı niteliğindeki Kanunlardaki düzenlemelere bu açıdan yöneltilen eleştirileri haklı görmek güçleşmektedir.

Bununla birlikte anayasaya aykırılık eleştirileri yerinde ve teknik anlamda yapılan yanlışlığa dikkat çekilmesi açısından doğrudur. Çünkü anayasada yer alan tercih ortada iken anayasal altyapı hazırlanmadan bu tür kapsamlı değişiklikler getiren daha alt düzeyde düzenlemelerin hayata geçirilmek istenmesi doğru olmamıştır.

Öte yandan Çerçeve Kanun kapsamında uygulamaya konulan gerek 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'la gerekse KÖYDES ve BELDES projeleriyle yerel yönetimlerin gelirlerinde önemli artışlar sağlandığı daha önce ortaya konulmuştu.

3.3.4. Yönetime Katılma Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanunun yönetime katılma konusunda önemli açılım getiren 5.maddesinin f bendinde "kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil

toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır" biçimindeki ifadeyle sanki kamu hizmetlerinin sadece örgütlü kesimleri ilgilendirdiği görüntüsü verildiği gerekçesiyle eleştirilmiştir (Al, 2004)

Öte yandan Çerçeve Kanun ve kapsamındaki diğer düzenlemelerle başlıca devlet görevlerinin yerel halka güven gösterisi olsun diye ve vatandaşların günlük işlerini kolaylaştırmak için yerelleştirilmediği, küresel sermayenin rahat ve güvenli hareketini sağlamak için gündeme getirildiği (Güler, 2003a:17) de ifade edilmiştir.

Çerçeve Kanun ve kapsamındaki diğer düzenlemelerle öne çıkarılan yönetişim ve yönetime katılma uygulamaları da bu doğrultuda eleştirilmiş ve yönetimi, devlet dışı aktörleri de kapsayacak şekilde, birlikte yönetme anlamında değiştirme iddiasını ileri süren bir kavram olarak çeşitli mekanizmalar aracılığıyla egemen sınıf dışındaki tüm emekçi sınıfları dışlamak suretiyle toplumların geleceğini sermaye sınıfının çıplak egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modeli olduğu (Bayramoğlu, 2005: 27, 419) değerlendirmeleri yapılmıştır.

Yönetime katılma konusu çerçeve kanunla yapılan düzenlemeler içerisinde en az eleştirilen konu olmakla birlikte bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasını mümkün kılan 5449 sayılı Kanun şiddetli eleştirilere muhatap olmaktan kurtulamamıştır.

Bu eleştirilerin en başta geleni ülkede ayrı bütçeye sahip devletçikler oluşturulduğu, bunun kaçınılmaz siyasi sonuçları olacağı dolayısıyla BKA'ların ülkeyi federalizme götüreceği ve ülkenin bölünebileceğidir. Bu eleştiriye göre Türkiye'nin BKA'ların kuruluşu Türkiye'nin eyaletleştirilmesi yönünde atılan ilk adımdır ve devletin tasfiye sürecini hızlandırmıştır (Fatih ERBOZ'un Haberi, 2008; Çalt, 2005:14).

İkinci olarak BKA'lar, Dünya Bankası, IMF ve AB gibi güçlerin baskısıyla gündeme geldikleri gerekçesiyle eleştirilmişlerdir (Sayın, 2005:279). Eleştiri sahiplerine göre bölge planlamanın yeni bir anlayışla ele alınması gerektiği ve bunun aracının da bölgesel kalkınma ajansları olduğu AB tarafından Türkiye'ye dayatılmaktadır. Demirci, 2003:2; Fatih ERBOZ'un Haberi, 2008). Çünkü bugün Avrupa'da benimsenen devlet yapısı klasik

federe devletten daha fazla özerkliğe sahip bölgeselleşmiş devlet yapısıdır ve Türkiye'de de ajanslar, kuruluş temelinde yatan subsidiarite ilkesi ile birlikte düşünüldüğünde, üniter yapıdan uzaklaşılmasının en önemli aracıdırlar (Sayın, 2005:279).

BKA'lara yöneltilen bir diğer eleştiri onların dünyada esen neo-liberal rüzgarın etkisiyle önem kazandığı ve (Sayın, 2005:279) ve sosyal devletten düzenleyici devlete geçiş çerçevesinde devletin "düzenleyici" fonksiyonunun güçlendirilmesinin önemli bir unsur olduğudur (Demirci, 2003:5). Eleştiri sahiplerine göre bu süreçte devlet özelleştirilmekte, kamu kaynaklarının özel kişi ve kuruluşlara peşkeş çekilmesine ortam hazırlanmaktadır Fatih ERBOZ'un Haberi, 2008).

BKA'lara yöneltilen bir başka eleştiri de onların Türkiye'deki bölgeler arasındaki dengesizliği ortadan kaldırmayacağı, tam tersine dengesizliği daha da derinleştireceğidir. Eleştiri sahiplerine göre ajansların temel amacı bölgeler arası dengesizliği, bölgeler arası rekabetle ortadan kaldırmaktır. Ancak bu yöntemin bölgecilik girişimini arttırarak ve bölgeleri kendi içerisine hapsederek bölgeler arası farklılıkları derinleştirme riski de vardır. BKA'ları bu açıdan eleştirenlere göre kalkınmanın merkezi bir kavramdır ve bölgeler arasındaki dengesizlik ancak merkezi planlamayla aşılabilir (Fatih ERBOZ'un Haberi, 2008; Sinan, 2006:13).

BKA'larla ilgili daha teknik eksiklere dikkat çekmeyi amaçlayan eleştiriler de vardır. Bu çerçevede yapılan eleştirilerden ilkine göre Türkiye'deki mevcut bürokratik örgütlenme bu tür yapılara izin vermeyecektir. Çünkü mevcut yapıda ulusal egemenliğin korunması için, sadece AB gibi uluslar-üstü bir otoriteye yetki devrinde değil; iç düşmanlardan gelen tehditlere karşı korunmak için ulus-altı düzeylere yetki devredilmesinde de isteksizlik vardır (Ertugal, 2005, 8-10).

Hasanoğlu ve Aliyev de, DPT'nin BKA'lar üzerindeki etkisine vurgu yaparak, "merkeziyetçi yapının dışında oluşturulmaya çalışılan bu ajansların, merkeziyetçi yapının en katı örneklerinden birisi ile bu denli ilişkilendirilmesini eleştirmekte ve bu durumu Türk bürokrasinin reformları kendi çıkarları

doğrultusunda kullanabilmelerinin bir sonucu saymaktadırlar (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006:97).

BKA'lara karşı takınılan tavır sadece eleştiri düzeyinde kalmamış eylem düzeyinde de oldukça aktif bir tutum sergilenmiştir. Örneğin, Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) ajansların kalkınma ve yönetim kurullarına katılmama kararı almış ayrıca, kalkınma ajanslarında kamunun yeterince söz sahibi olmadığını ileri sürerek İzmir ve Çukurova'da pilot uygulamayı içeren Bakanlar Kurulunun 2006/10550 sayılı kararı ile Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin iptali ve yürütmesinin durdurulması için Danıştay'a başvurmuştur. Danıştay da başvuru konusu düzenlemelerin yürütmesini durdurduğu gibi, Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına da karar vermiş ve kararında kalkınma ajanslarını anayasada yeri olmayan merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi dışında kalan "bölgesel yönetim" olarak değerlendirmiştir (Aslan, 2007:2).

3.3.4.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Gerek Çerçeve Kanunda gerekse kanun kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelerde yönetime katılma konusunda bir bütünlüğün olduğu ve ülkemizde halkın yönetime daha fazla katılımının sağlanması için ciddi gayret sarfedildiği görülmektedir. Bu bakımdan reformlarla gerçekleştirilen yönetime katılma ile ilgili düzenlemelerin ardında başka nedenlerin olduğu iddiası somut gerekçelere dayandığını söylemek güçtür.

Bununla birlikte bölge kalkınma ajanslarının kuruluşuna yönelik eleştirilerin değerlendirilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Ülkemizdeki kalkınma çabaları 1960′lardan bu yana beş yıllık kalkınma planları doğrultusunda DPT tarafından koordine edilmesine rağmen hazırlanan bu planların yerel düzeydeki uygulamasında önemli eksikler yaşanmıştır. Nitekim II.Dünya Savaşı sonrasında, ekonomik açıdan hemen hemen aynı düzeyde olduğumuz Güney Kore, Meksika, Yunanistan, İrlanda gibi ülkelerin bugünkü gelişmişlik düzeyleri de planların kalkınma konusunda

arzulanan katkıyı sağlamadığını açıkça ortaya koymaktadır (Demir, 2009). Bu açıdan değerlendirildiğinde kalkınma konusunda bir yöntem değişliğinin bir ihtiyaçtan çok zorunluluk halini aldığının yadsınmaz bir gerçek olduğunu düşünüyoruz.

Ülkemizde kurulan BKA'ların bu zorunluluk doğrultusunda, genel yönetim dışında daha bağımsız bir yapıda çalışacak, kurulduğu bölgeyi geliştirmek amacıyla yürüteceği faaliyetleri kısmen veya tamamen kamu kaynakları ile finanse edilecek yapılar olarak tasarlandığı anlaşılmaktadır (Taş, 2008). Bu çerçevede BKA'lar merkezi yönetimini geleneksel işlevlerinin bir uzantısı olmaktan çok, bölgelerindeki kalkınmanın hızlandırılmasına odaklanmış yerel örgütler biçiminde çalışacak ve bu yapı içinde bölgeye özgün politikaların geliştirilmesi ve bölgenin sorunlarına çözüm bulunması kolaylaşacaktır (Pınarcıoğlu ve Işık, 2004).

Çünkü ülkemizde bugüne kadarki katı, detaylı, bürokratik, durağan ve merkezden yürütülen planlaması anlayışı içerisinde yapılan çalışmalar yerelde yeterli sahiplenme oluşturmadığı gibi yerel ve bireysel farklılıkların hayata geçirilmesini çoklukla engellemiştir. Bu bakımdan BKA'ların, yerel toplulukların yönlendirdiği katılımcı bir kalkınma modelini hayata geçirmesinin ve gelişen yerel ve bölgesel kalkınma bilincinin araçlar olarak görülmesi daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu açıdan bakıldığında BKA'lar esasında, devletin üstlendiği kalkınma misyonunun toplumun farklı kesimleri tarafından paylaşılmasını da sağlayacak (Tutar ve Demiral, 2007: 73-74), bölgesel kalkınma konularında görevleri kurumları ile yerel idareler arasında koordinatörlük görevi görecekleridir (Pınarcıoğlu ve Işık, 2004).

Zaten BKA'lara yöneltilen eleştiriler de bakış açısına göre farklılaşmakta, kimileri onları kamu ağırlığı fazla (Demir, 2009) ve merkeziyetçi yapının temsilcisi DPT ile sıkıca ilişkilendirilmiş örgütler olarak görürken kimileri de kamunun yeterince temsil edilmediğini ileri sürerek karşı bir duruş sergilemiştir.

Diğer yandan kalkınma ajanslarını, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi dışında kalan "bölgesel yönetim" biçiminde tanımlayan Danıştay kararına da katılmak mümkün değildir. Çünkü bir birimin yerel yönetim

olabilmesi için sahip olması gereken nitelikler bellidir ve bu açıdan kalkınma ajansları bir yerel yönetim birimi olarak nitelenmeyi hak edecek tek bir özelliğe sahip değildir. Zaten Anayasa Mahkemesi gerekçesi de yayınlanan[7] kararında 5449 sayılı kanunun, kamu kurum ve kuruluşlarındaki görevlerine müşterek kararname ile atanmış kişilerin ajanslarda çalıştıktan sonra eski kurumlarına dönmek istemeleri halinde müşterek kararname yerine sadece ilgili Bakan onayı ile eski görevlerine atanmalarına ilişkin cümle ile ajanslara vergi muafiyeti tanıyan 26. maddesini iptal etmiştir. Kanunun diğer maddelerinin ise Anayasa'ya uygun olduğuna karar vermiştir. Bu kararla ajansların faaliyetlerini kısıtlayan yasal engeller ortadan kalkmış ve ikincil düzenlemelerin yapılması kaydıyla ajansların görev ve sorumluluklarını yerine getirmelerine mümkün kılınmıştır.

Kaldı ki sırf adında 'bölge' kelimesi geçtiği için bir şeye karşı çıkmanın ne sağlıklı bir yaklaşım olduğu tartışmalıdır. Bu yanlış ne yazık ki kamuda içinde kurul geçen her yapıyı (Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu, Din İşleri Yüksek Kurulu, Anıtlar Yüksek Kurulu, Başbakanlık İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, Karayolları Güvenliği Yüksek Kurulu, Devlet Denetleme Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu, Yüksek Seçim Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Talim ve Terbiye Kurulu, Para Politikası Kurulu gibi- Göktaş, 2004) üst kurul kabul etme örneğinde olduğu bölge kalkınma ajansları konusunda da tekrarlanmış hatta bölge istinaf mahkemelerinin kurulması bile (Fatih ERBOZ'un Haberi, 2008) bölge idare mahkemeleri, karayolları, devlet su işleri, tapu kadastro, yakın zamana kadar köy hizmetleri genel müdürlükleri, orman bakanlığı, çalışma bakanlığı, GAP İdaresi Başkanlığı gibi bölge esaslı örgütlenmiş kurumların varlığına rağmen üniter yapıyı zedeleyen örgütlenmeler olarak nitelenerek trajikomik bir duruma düşülmüştür.

Bununla birlikte BKA'lardan istenen yararın temin edilmesi için yeni bazı düzenlemelere daha ihtiyaç olduğu kuşkusuzdur. Her şeyden önce bölge esaslı planlama ve ulusal planlar ilke bölge esaslı planlar arasındaki bağlayıcılık konusu açıkça düzenlenmeli, BKA'larda kamu dışı kesimlerin

[7] 23.02.2008 tarihli Resmi Gazete.

işlevlerinin ne olacağı daha açık bir şekilde ortaya konulmalı ve BKA'ların ileride DPT'nin taşra teşkilatı haline gelmesini önleyecek tedbirler alınmalıdır.

Sonuç olarak Çerçeve Kanun kapsamında yönetime katılma konusunda yapılan düzenlemeler, dolayısıyla BKA'ların kurulmasıyla bölgesel yönetişime dayalı kalkınma anlayışının benimsenmesi de, YKY ile uyumludur.

3.3.5. Denetim Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanunun denetim konusunda getirdiği düzenlemeler de yoğun eleştiri almıştır. Performansın denetlenmesi, iç denetçi sisteminin işleyişi, yerel yönetimler için öngörülen denetim sistemi ve Maliye Bakanlığının denetim sistemindeki yeri bu eleştirilerin yöneltildiği başlıca konulardır.

3.3.5.1. Performansın Denetlenmesi Uygulamasıyla İlgili Eleştiriler

Her şeyden önce getirilmek istenen yeni denetim sisteminin, bilinen denetim yöntemlerini korumakla birlikte, özellikle performans kriterleri gibi belirlenmesi kolay olmayan ve üst yöneticiler için takdir payı fazla olan kavramlar getirdiği, takdiriliğin bu şekilde artmasının denetlenen kuruluşları sonuçları baştan belli olmayan işlerde duraksamalara düşürebileceği ve iktidara yakın olan kuruluşlarla olmayanlar arasında eşitsizlikler yaratabileceği dile getirilmiştir (Yayla, 2004:130).

Bu açıdan getirilen yenilikler, denetim tanımlarında performansın da denetleneceği sıkça ifade edilmiş olmasına rağmen kamuda performansın ölçümünün ve denetlenmesinin oldukça karmaşık olduğu, yeterli performans göstergeleri ve ölçütlerinin oluşturulmasında ciddi problemlerin bulunduğu

ayrıca Kanunlarda bunun nasıl yapılacağıyla ilgili bir ayrıntının da yer almadığı açılarından da eleştirilmiştir.

Kamuda performansın sağlıklı bir biçimde denetlenebilmesi için sonuçların, verimliliğin, hizmet kalitesinin, vatandaş memnuniyetinin ve aynı zamanda hukuka uygunluğun da denetlenmesinin gerekli olduğu ifade edilerek bunun için çeşitli ölçüm metotları olduğu, ancak bunlardan hangisinin daha başarılı ölçüm yapacağını belirlemenin güç olduğu, bu nedenle kamu kesiminde uygulanabilir performans yönetim sisteminin oluşturulmasının uzun dönemli bir projeyi gerektirdiği ifade edilmiştir.

Eleştiri sahiplerine göre bu kavramın bir ilkeden öteye geçirilebilmesi için kamu kurumları vatandaşla, hizmet standartlarının ve kalitesinin net olarak ortaya konulduğu hizmet sözleşmeleri hazırlamalı ve bu sözleşmeleri yayınlamalıdır. Bu hizmet şartı ile hizmetin ne kadar zamanda ve hangi koşullarda yapılacağı taahhüt edilmeli ve bu standartların sağlanamaması durumunda bireylerin nereye, ne şekilde ve hangi sürede şikayet edebileceği belirtilmelidir. Bu sözleşmelerle, kamu hizmetlerinde etkinlik, ulaşılabilirlik, basitlik, hızlılık, nesnellik, güvenirlik sağlanabilir ve kalite standardı yükseltilebilir (Al, 2004).

3.3.5.2. İç Denetçilerin Atanma Usulleri İle İlgili Eleştiriler

Reformun denetimle ilgili bu düzenlemelerine yöneltilen en önemli ve yaygın eleştiri kamudaki tüm teftiş kurulları kaldırılarak yerlerine iç denetim birimlerinin getirilmesi ve tüm müfettişler ve diğer denetim elemanlarının “iç denetçi”ye dönüştürülmesidir (Ulusoy, 2004:142).

Bu kapsamda Çerçeve Kanunla, bir yandan teftiş kurullarının objektif ve tarafsız olmadığı, yolsuzlukları önleyemediği, hatta yolsuzlukların kaynağı olduğu ileri sürülmekte bir yandan da denetimin güçlendirilmek bir yana, adeta tasfiye edildiği ifade edilmekte (Ergüven, 2003:54-55), teftiş kurullarının iç denetimin kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin

görevlendireceği elemanlar tarafından yapılmasının etkinlik ve tarafsızlığı nasıl sağlayacağı ciddi biçimde sorgulanmaktadır (Arslan, 2004).

Denetim görevinin yöneticiden bağımsız, kendi alanında uzmanlaşmış, kariyer sahibi ve nitelikli elemanlarca yerine getirilmesinin, çağdaş kamu yönetimleri için bir zorunluluk olduğu (Ergüven, 2003:54-55), teftiş kurullarının kaldırılarak kamu denetim sisteminin bir ayağının sadece "iç denetçiler" sistemi üzerine oturtulmasının;

- uzmanlık isteyen karmaşık nitelikteki suçlarla ve örgütlü suçlarla mücadele ve soruşturmaları sekteye uğratacağı,
- özellikle üst düzey yöneticiler de dahil olmak üzere memur soruşturmasının hemen hemen tümüyle ortadan kalkacağı,
- farklı bakanlık memurlarınca müştereken işlenen suçların soruşturulmasında belirsizlikler yaşanacağı,
- muhtelif bakanlıkların teftiş kurullarının kendi bakanlıklarının görev alanları dışında da yürütmekte oldukları programlı teftiş faaliyetlerinin sona ereceği

gibi sakıncalar doğuracağı belirtilmiştir (Saraç, 2005:149).

Eleştiriyi yapanlara göre kamuda denetimden beklenen sonuçların elde edilememesi, o denetimi yapanların başarısızlığı ya da taraflı davranmalarından kaynaklanmamaktadır. Onlara göre denetim sistemindeki sorunların kaynağında denetimin tarafsızlık ilkesine uygun ve yeterli biçimde yapılmasının iktidar yandaşlarının kollanması amacıyla denetim elemanları üzerinde partizanca baskılar kurularak engellenmesi ve denetim sonuçlarının hukuki gereklerinin yerine getirilmemesi yatmaktadır (Azrak, 2004:233).

Eleştirilere göre iç denetçilerin kendi birim amirleri tarafından atanıp aynı yöntemle görevden alınabilmesi uygulamasının denetim elemanlarının tarafsız ve objektif karar alma ve denetim yapmalarını mevcut durumdakinden daha fazla güçleştirecektir. Dolayısıyla kendilerini her an görevden alabilecek bir bakana veya amire karşı denetim elemanlarının tarafsız kalabilmelerinin pratikte son derece güç olacağı sıkça ifade edilmiştir (Ulusoy, 2004:142).

3.3.5.3. Yerel Yönetimlerde Denetim Eksikliğinin Oluşacağı Biçimindeki Eleştiriler

Bunların dışında kendilerine büyük yetki aktarımına rağmen yerel yönetimler için somut bir denetim mekanizmasının geliştirilememiş olması da tasarının en sorunlu yönlerinden biri olarak görülmektedir. Her ne kadar Çerçeve Kanunda yerel yönetimlerin "kamuoyu denetimi" yoluyla denetlenebilmesi için, "Bilgi edinme hakkı ve saydamlık" başlığı altındaki 41.maddesinde, kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun iletişim araçlarıyla, kamuoyunun incelemesine açık hale getirileceği; yerel yönetimlerde bu raporların ayrıca meclislerin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulacağı hükmü getirilmişse de bu uygulamanın yerleşmesinin yerel halkın bilinçlenmesine bağlı kalacağından zaman alacağı ifade edilmiştir (Bilgin, 2003:16).

3.3.5.4. Mahalli İdareler Halk Denetçisi Kurumunun Anayasaya Aykırı Olduğu ve Uygulamada Sorun Yaratacağı Biçimindeki Eleştiriler

İl genel meclisince seçilecek olan halk denetçisi ilgili düzenleme “halk denetçiliği” kurumunun yürürlükteki yasalarda ve Anayasa’da düzenlenmemiş olduğu, Anayasa'ya göre, idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluk denetiminin idari yargı yerlerince yapıldığı, bu sistemin önüne, yine hukuka uygunluk denetimi yapan bir birimin eklenmesinin anayasal sorun yaratacağı, kararlar arasındaki çelişkiye yol açacağı ve yargıya karşı güven bunalımına neden olacağı (5197 sayılı Kanunun geri gönderilme gerekçesi) gerekçeleriyle eleştirilmiştir.

3.3.5.5. Sayıştay'ın Tek Başına Etkin Bir Denetim Yapamayacağı Biçimindeki Eleştiriler

Çerçeve Kanunun denetimle ilgili düzenlemelerinin eleştirilen bir başka boyutu, Kanunla, Sayıştay'ın tüm merkezi yönetim kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin denetimlerini yapacak genel yetkili bir dış denetim kurumu olarak düzenlenmesi uygulamasınadır.

Bunun kamu denetim sisteminin karşı karşıya bulunduğu sorunları çözmeyeceği, hatta daha da karmaşık hale getireceği çünkü bu durumun zamanla Sayıştay'ı merkeziyetçi ve devasa ölçekli bir denetim organizasyonu haline getireceği ve işlevsel etkinliğini ve verimliliğini azaltacağı (Saran, 2004:236-237) ifade edilmiştir. Sayıştay'ın hali hazırda görev alanı içerisindeki kurum ve kuruluşların işlemlerinin ancak %13'ünün denetimini yapabildiği, denetim sürecinin sadece Sayıştay denetimi ile sınırlandırılmasının aslında fiilen devletin denetim yükümlülüğünden vazgeçilmesinden başka bir şey olarak yorumlanamayacağı dile getirilen diğer eleştirilerdir (Dikmen, 2003:5).

Bu hususlar Çerçeve Kanunun Meclis komisyonlarında görüşülmesi sırasında da gündeme gelmiştir.

Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki görüşmelerde denetimle ilgili düzenlemelerin Tasarının bütünüyle uyumlu olmadığı, getirilen iç ve dış denetim anlayışının hukuka uygunluk denetimi alanında eksiklikler taşıdığı, hesap verme sorumluluğuyla sınırlanan denetim anlayışının bazı sorunlara yol açacağı, dünya örnekleri göz önünde bulundurularak, yolsuzluk ve suiistimalleri ortadan kaldıracak bir denetim mekanizmasının kurulmasının uygun olacağı ifade edilmiştir.

Anayasa ile İçişleri Komisyonlarındaki görüşmelerde ise Kanunla merkezi yönetimin denetim gücünün sınırlandığı ancak Sayıştay'ın nereye kadar denetim yapacağının yeterince açık olmadığı, bu denetimin Anayasaya ne kadar uyacağının tartışmalı olduğu, Sayıştay'a tüm idare birimleri üzerinde denetim yetkisi vermenin TBMM adına görev yapan bir kuruluş aracılığıyla yasamanın yürütme üzerinde baskı kurmasına yol açabileceği, Anayasa ile

Sayıştay'a verilen görev, yetki ve sorumluluk alanları dikkate alındığında mevcut teşkilat, personel ve diğer özellikleri itibarıyla uygulamada ciddi eksikliklerin oluşabileceği ifade edilmiştir (www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr, 22.03.06).

Bu hususa Çerçeve Kanunun cumhurbaşkanınca TBMM'ye tekrar görüşülmek üzere geri gönderilme gerekçesinde de değinilmiş ve Sayıştayca yapılan denetimin özelliklerine dikkat çekildikten sonra yapılan işlerin nitelik itibariyle farklı olmasından dolayı Yüksek Denetleme Kurulu'nun Sayıştay'a devrinin mümkün olamayacağı, Sayıştay'ın yetkilerinin bir ölçüde sınırlanmış olduğu ve genel olarak kamudaki denetim sisteminin zayıflatıldığı (5227 sayılı Kanunun geri gönderilme gerekçesi) ifade edilmiştir.

3.3.5.6. Maliye Bakanlığının Diğer Bakanlıklardan Üstün Bir Konuma Taşındığı Biçimindeki Eleştiriler

Düzenlemeler kapsamında İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulmasıyla (KMYKK, m.66) kamu idarelerindeki tüm iç denetimin fiilen Maliye Bakanının kontrolüne geçtiği, böylece dolaylı olarak bu bakanlığın diğer bakanlıklardan daha üstün bir konuma yerleştirilmiş olduğu eleştirisi de yapılmıştır (Ulusoy, 2004:142).

3.3.5.7. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Eleştiriler genel olarak değerlendirildiğinde, eleştiri sahiplerince her ne kadar alternatif bir çözüm önerisi sunulmasa da, mevcut denetim sisteminin ihtiyaca cevap vermediğinin genel kabul gördüğü anlaşılmaktadır. Ancak, bunun çözümünün teftiş kurullarından vazgeçmek olmadığı, denetimin bir uzmanlık işi olması nedeniyle konunun sadece denetlemek olarak görülmeyip, araştırmak, soruşturmak ve yargıya intikal ettirmek boyutuyla da ele alınmasının gerekli olduğu ifade edilmektedir.

Çerçeve Kanun eksenli reformlarla oluşturulmaya çalışılan yeni denetim sisteminin, denetimin gevşetilerek başarının konulan hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığına göre belirlenmesini savunan YKY ile uyumlu olduğu aşikardır. Ancak eleştirilerde dile getirilen teknik eksikler nedeniyle yeni denetim sisteminin arzu edilen etkinlikte işlemeyeceği, bunun hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetim düzeyinde bir denetim boşluğuna neden olacağı muhtemeldir. Bu açıdan değerlendirildiğinde eleştirileri haksız görmek pek mümkün görünmemektedir.

3.3.6. Performansın Değerlendirilmesi Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Çalışanların performansının değerlendirilmesi konusu ülkemizde çok uzun yıllardan beri tartışılmakta olan konuların başında gelmesine karşın bu değerlendirmenin hangi yöntemle hangi kriterler kullanılarak ve kim tarafından yapılacağı gibi konularda görüş birliğine varılamadığı için bugüne kadar bir türlü uygulamaya geçirilememiştir.

Çerçeve Kanun eksenli reformlarla bu yolda önemli bir adım atılarak performansın değerlendirilmesinin önü açılmıştır. Ancak yapılan bu düzenlemeler çeşitli yönlerden eleştirilmiştir.

3.3.6.1. Kamu Personel Sisteminin Performans Yönetimi İlkelerine Göre Yapılandırılması Nedeniyle Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanun bu hedeflerinin değerlendirmesi sonucunda hem üst düzey yöneticiliklerin siyasi kadrolar haline getirildiği hem de kamu hizmetinde istihdamın ana gövdesinin sözleşmeli personel üzerine kurulmakta olduğu eleştirileri yapılmıştır (Güler, 2003c:44).

Eleştiriyi yapanlara göre sözleşmeli personel uygulaması memurlar için ana istihdam biçimi haline getirildikten sonra performansa dayalı ücret uygulamasına geçilmektedir (Erdoğdu, 2003:19). Bu çerçevede devlet memurluğu statüsü daraltırken, sözleşmeli personel uygulaması genişletilmekte 2 milyona yakın kamu personelinden 1.5 milyonu sözleşmeli statü içine alınarak, devlet memurluğu sadece daire başkanı ve daha üst düzey görevler için geçerli kılınmaktadır. Diğer bir deyişle devletin asli ve sürekli işlerini yürütecek memur sayısı azaltılırken "diğer kamu personeli" sözleşmeli statüye geçirilerek arttırılmaktadır (Arslan, 2004).

Eleştiri sahiplerine göre bu şekilde bir yandan çalışanların sosyal güvenceleri kısıtlanmakta diğer yandan da memuriyet olgusu ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Çalışanların başarılarının değerlendirilmesinde kullanılacak kriterlere ya da bu kriterlerin kurumlarca belirlenmesine esas olacak ilkelere yer verilmemiş olması da önemli bir eksikliktir.

Öte yandan bu kapsamda ayrıntılı hükümler içeren Kamu Personel Kanunu Tasarısının Güvence başlıklı 17. maddesindeki düzenlemelerin ne Çerçeve Kanundaki yaklaşımla ne de YKY ilkeleriyle birebir örtüştüğünü söylemek zordur. Çünkü Çerçeve Kanunda performansa dayalı değerlendirme kapsamında çalıştığı kuruma değer katmayan personelin kurumla ilişkisinin kesilmesi kolaylaştırılmaya çalışılırken bu maddeyle memuriyet güvencesi arttırılmaktadır.

3.3.6.2. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Sözleşmeliliğin ana istihdam şekli olması performansa dayalı değerlendirme sisteminin sağlıklı bir biçimde işleyebilmesinin önemli unsurlardandır. Bu açıdan bakıldığında memur güvencesine sahip istihdam şekli yerine sözleşmelilik esasına dayalı istihdam şeklinin geçirilmesi performansa dayalı değerlendirmeye geçişin ilk adımını teşkil etmektedir.

Çerçeve Kanunla bu konuda fazla ayrıntıya girilmemiş, konunun kapsamlı düzenlemeleri sonraki çalışmalara bırakılmış görünmektedir. Bu kapsamda hazırlanan Kamu Personel Kanunu Tasarısında aynı anlayış doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır.

Ancak yine de eleştirilerde ifade edildiği gibi değerlendirmede kullanılacak kriterler ve değerlendirme yöntemi yeterince açık bir şekilde belirlenmeden bu sisteme geçilmesinin uygulamada çeşitli aksamalara yol açacağı kuşkusuzdur.

3.3.7. Çalışanların İnisiyatif Almasını Sağlama Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanun eksenli reformlarla çalışanların yönetime katılmasını ve inisiyatif almasını sağlayıcı mekanizmaların kurulması hedeflenmiş, bunun Türk kamu yönetimindeki olumsuzlukların aşılmasında önemli bir araç olacağı ifade edilmiştir.

Buna karşın Çerçeve Kanun eksenli reformlarla bu konuda getirilen yeni uygulamalara da, kamu yönetiminin bu kapsamdaki sorunlarını çözmede yetersiz kalacağı nedeniyle çok çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir.

3.3.7.1. Çalışanların Yönetime Katılmasını Sağlayıcı Mekanizmaların Oluşturulmadığı Biçimindeki Eleştiriler

Çerçeve Kanunda memurlar ve diğer kamu görevlilerinin performans ölçütlerine göre değerlendirilip ödüllendirileceği ve kamu örgütlerinin yeniden yapılandırılmalarında esneklik, dinamiklik, verimlilik ve etkililik unsurlarının ön planda olduğu çağdaş gerekler doğrultusunda yapılacağı belirtilmiştir.

Buna karşılık Kanun bu açıdan genel olarak değerlendirildiğinde, Bakanlıkların örgüt yapılarında çalışanların bilgi ve uzmanlıklarını daha iyi

ortaya koyabilecekleri ve örgüt performansına daha yüksek katkı sağlayabilecekleri çalışma düzeninin nasıl oluşturulacağına dair bir düzenlemeye yer verilmediği görülmektedir (Saran, 2004:231).

Bu bakımdan değerlendirildiğinde gerçekten de Çerçeve Kanunla getirilen düzenlemelerin kağıt üzerinde kalan ve uygulamaya aktarılması mümkün olmayan bir sistem kuruduğu söylenebilir.

3.3.7.2. Genelde Weberyen Modele Dayanan Yapının Korunduğu Biçimindeki Eleştiriler

Kanunun, bakanlıkların merkez teşkilatlarını düzenleyen maddelerine bakıldığında öngörülen esnek ve yatay organizasyon yapısını oluşturacak kriterlerle performansın değerlendirmesinde kullanılacak kriterler gereği gibi açıklanmamıştır.

Hatta bu temel felsefi çıkış noktasından sapılarak, çelişkili bir biçimde klasik Weberyen bürokratik modele dayanan örgüt yapısının genelde korunmuş olduğu dahi dile getirilmiştir.

Hiyerarşik kademe ve ünvanların sayıldığı 28. maddeyle bazı yenilikler getirilmiş olmasına rağmen örgütsel işleyişe esneklik ve etkinlik kazandırmaya yönelik olarak sadece bazı kademelerin kaldırılması, bazılarınınsa birleştirilmesiyle yetinilmiştir.

Bakanlıkların merkez teşkilatlarında hiyerarşi basamaklarının en alt kademesindeki memurdan en üst merci olan Bakan'a kadar dokuz ayrı kademenin bulunduğu dikkate alındığında bunun anlamının; bir iki ara kademenin kaldırılarak örgütün dik hiyerarşik yapısının kısmen yatay hale getirilmesi, ancak esas olarak Weberyen bürokratik modele dayalı yapının korunduğu, hiyerarşik kademe sayısı azaltılırken görev yetki ve sorumluluğun dağılımında yetkinin tabanda oluşmasını sağlayacak örgüt yapısının kurulmadığı (Saran, 2004:231-233) bu konudaki düzenlemelere yöneltilen diğer eleştirilerdir.

3.3.7.3. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Çerçeve Kanunun genel gerekçesinde Türk kamu yönetiminin mevcut durumunun eleştirilmesine ve Kanunda bu konuda konulan iddialı hedeflere rağmen gerçekte çok fazla bir değişikliğin yapılmadığı gözlenmektedir. Bu bakımdan yapılan eleştiriler haklı ve yerindedir.

Ayrıca YKY doğrultusunda bir yandan yerinden yönetimin güçlendirileceği diğer yandan da yöneticilerin yönetmesine izin verileceği vaad edilirken bunun aksi bir yöntemle kurumlarda bulunacak yönetim kademeleri merkezci bir yaklaşımla belirlenmekte ve bunun tüm kurumlarda geçerli olacağı hükme bağlanmaktadır.

Dolayısıyla Çerçeve Kanun eksenli reformların geçmişte yapılan reform çalışmalarından çok farklı bir şey öngörmediği ve mevcut yönetim yapılanmasını çok fazla değiştiremediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

3.3.8. Hesap Verebilirlik Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Hesap verme sorumluluğunun yetersizliği, varolan yapıdaki sorumluluk anlayışının bürokraside hareketsiz kalmayı özendirdiği, hata bulmaya endeksli denetim anlayışı nedeniyle sorumluluk alarak çalışan kişilerin de bir şekilde cezalandırıldığı bugüne kadar Türk kamu yönetiminin bu bakımdan önemli sorunları arasında sayılmaktaydı.

Çerçeve Kanunda ve özellikle bu kanunla aynı anlayış doğrultusunda hazırlanan KMYKK'da hesap verme sorumluluğu ile ilgili yeni düzenlemeler getirilerek mevcut sorunların çözüme kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda getirilen düzenlemelere çok çeşitli eleştiriler yöneltilmiştir.

3.3.8.1. Hesap Verme Sorumluluğunun Yeterince Açık Olmadığı Biçimindeki Eleştiriler

KMYKK'na göre hesap verme sorumluluğu, kendisine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetkileri ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını raporlama ve sergileme sorumluluğu olarak tanımlandığında, kamu kaynaklarının iyi yani verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının belirlenebilmesi için performans ölçümünün yapılmasının zorunlu olduğu, ancak Kanunun bu mekanizmaları görmezden geldiği, Kanunun 8. maddesinde tanımlanan hesap verme sorumluluğu anlayışı ile dünyada uygulanan hesap verme sorumluluğu anlayışı arasında benzerliğin olmadığı eleştirileri yöneltilmiştir.

Öte yandan Kanun, 10. maddesindeki; bakanların kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasından dolayı parlamentoya karşı sorumlu olmalarının anlamlı bir yaklaşım olarak görülemeyeceği, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilebilmesi için gerekli mekanizmanın kurulmasının zorunlu olduğu, hesap verme sorumluluğunun bu tür soyut ifadeler çerçevesinde yerine getirilemeyeceği gerekçesiyle de eleştirilmiştir.

3.3.8.2. Hesap Verme Sorumluluğunun Yanlış Yapılandırıldığı Biçimindeki Eleştiriler

Eleştiri sahiplerine göre hesap verme sorumluluğu en iyi şekilde performansın ölçülmesiyle ve performans ölçümü sonucu ortaya çıkan performans bilgilerinin raporlanmasıyla yerine getirilebilir. Ancak Raporu yayınlayanın bakan değil, üst yönetici olduğu ve raporların parlamentoya değil Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına sunulduğu göz önünde bulundurulduğunda buradaki yanlış anlayışın sonucu olarak yöneticinin hesap verme sorumluluğunun bakanların hesap verme sorumluluğunun alternatifi durumuna getirildiği ifade edilmiştir.

Yine bu eleştiriye göre yöneticilerin sorumluluğu çıktılara (outputs), bakanlarınki ise sonuçlara (outcomes) ilişkindir. Örneğin, bulaşıcı bir hastalığın önlenmesi taahhüdü bakanı parlamentoya karşı bağlar; bakanlık üst yöneticisi ise bu sonuca götürecek çıktıları (aşı vb.) elde etmekle sorumludur. Bu bakımdan hesap verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediği ancak; üzerinde önceden mutabakata varılmış taahhütlerin, ölçülebilir hedeflerin, sonuçların ne ölçüde gerçekleştiğine göre değerlendirilebilecektir.

Son olarak KMYKK'nun Çerçeve Kanundaki düzenlemelerle birlikte düşünüldüğünde çok sayıda bakanlığın taşra teşkilatının tasfiyesi buna karşılık il özel idarelerinin merkezi idarenin alternatifi olarak ortaya çıkması nedeniyle, bakanlar ile yöneticiler (burada valiler) arasındaki hesap verme sorumluluğu ilişkisinin tamamen kopmuş olacağı (Oyan, 2003:1-2) eleştirisi de yapılmıştır.

3.3.8.3. Faaliyet Raporlarının Hazırlanması

Bu düzenleme 41. maddede yer alan faaliyet raporlarının hazırlanması süreci nedeniyle eleştirilmiş, doğru uygulamanın; her kurumun kendi hedeflerine ne ölçüde ulaştığını her yıl kendi hazırladığı performans raporuyla kamuoyuna açıklaması olduğu, Sayıştay'ın, her yıl her kurumun her işlemini performans denetimine tabi tutmasına gerek olmadığı zaten bunun mümkün de olmadığı ifade edilmiştir (Oyan, 2003:2).

3.3.8.4. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Çerçeve Kanun kapsamındaki düzenlemelere bu bakımdan yapılan eleştirilere bakıldığında eleştirilerin performansa dayalı değerlendirme sisteminin tam olarak kurulamayışıyla bağlantılı olduğu görülmektedir. Çünkü gerçekten de eleştirilerde dile getirilen hususlar göz önünde bulundurularak

gerekli değişiklikler yapılmadığı sürece, kurulmak istenen yeni sistemin etkin bir biçimde işlemesini beklemek mümkün değildir.

Dolayısıyla hesap verme sorumluluğunun, performansa dayalı değerlendirme sistemiyle bağlantılı olarak yeniden ele alınıp daha ayrıntılı biçimde tanımlanması gereklidir. Bu çerçevede üzerinde tüm tarafların anlaştığı alanlarda bakanlıkların stratejik planlar hazırlaması, performans göstergelerinin saptanması, saydamlık ve hesap verme mekanizmalarının nasıl olacağının detaylandırılması gibi hususların açıklığa kavuşturulması hesap verme sorumluluğuna dayalı bir sistem kurma iddiasındaki reform için büyük önem arz etmektedir.

3.3.9. Siyasetçi Bürokrat Konusunda Getirdiği Düzenlemeler Nedeniyle Çerçeve Kanuna Yöneltilen Eleştiriler

Çerçeve Kanuna bu kapsamda yöneltilen eleştiriler ilk olarak bazı üst düzey bürokratların hükümetle gelip hükümetle gitmesi kuralının getirilmesi nedeniyledir.

Eleştiriyi yapanlara göre bu durum bürokrasideki politizasyonu arttıracak, bu görevlere atanmada liyakat yerine politik yakınlığın esas alınmasına neden olacaktır.

Kamu hizmetlerinin hükümet politikalarına uygun olarak yürütülmesi de yoğun olarak eleştirilmiş ve bu uygulamanın iktidarda bulunan siyasi partinin anlayışına göre kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yaklaşımın değişmesi, hizmetlerin yürütülmesinde bunun bütüncül bir politika izlenmesini zorlaştırması gibi olumsuzlukları beraberinde getireceği ifade edilmiştir.

Bu hususlara Çerçeve Kanunun tekrar görüşülmek üzere Cumhurbaşkanınca TBMM'ye geri gönderilme gerekçesinde de değinilmiş ve kimi üst düzey kamu görevlilerinin görev sürelerinin hükümetin ömrüne bağlanmasının hiçbir bilimsel ölçüte dayanmadığı, hiçbir haklı neden olmadan, salt hükümetin değişmiş olmasına dayanılarak bazı kamu

görevlilerinin görevinin kendiliğinden sona erdirilmesinin kamu yönetiminin sürekliliği, kamu hizmetinin gerekleri ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmadığı ve bu şekilde 'Devlet memuru' kimliği yok edilerek, parti yandaşlığı yarışının önünün açıldığı (5227 sayılı Kanunun geri gönderilme gerekçesi) vugulanmıştır.

3.3.9.1. Eleştirilerin Değerlendirilmesi

Çerçeve Kanun eksenli reformlarla getirilen bu düzenlemeler YKY ile birebir örtüşmektedir. Esasında bu düzenlemelerle Türk kamu yönetiminde varolan fiili bir durumun belli ilkelere bağlanması ve en azından bir düzene sokulması amaçlanmıştır.

Belli üst düzey görevlileri atamada veya görevden almada siyasi iktidara takdir hakkı tanınması esasında uzun zamandan beri tartışılmakta olan bir konudur. Bu açıdan bakıldığında halka hesap verme konumunda olan siyasi iktidarların kendi politikalarının uygulanmasında kilit öneme sahip bürokratlarla çalışabilme isteğini makul karşılamak gerektiği değerlendirilmektedir.

Ayrıca bu uygulama ile “yargının bürokratı” biçimindeki bir durumun da önlenmesi mümkün olacaktı.

SONUÇ

Bürokrasinin kuralcı, şekilci, katı hiyerarşiye ve merkeziyetçiliğe dayanan olumsuz bir yönetim biçimini ifade eder hale gelmiş olması nedeniyle 1980'ler ile 1990'ların başında kamu sektörünün ölçeğine ve kapasitesine yoğun saldırılar yapılmaya başlanmıştır.

Yaşanan petrol krizleri dönemi boyunca çok başarılı bir sınav verilememiş olması nedeniyle devlete, çok sert eleştiriler yöneltilmeye ve sınırları geri çekilmeye başlanmış, devletin rolü, toplumla ilişkileri, kamu yönetiminin temel kavramları sorgulanmaya ve yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. 80'lerin başından itibaren devleti daha etkin kılmak amacıyla küçültmek, yöneten-yönetilen ilişkisini yeni bir çerçeveye oturtmak fikri ön plana çıkmıştır.

Bu çerçevede YKY, 1980'li yıllarda Weberyen teoriye dayalı yönetim anlayışının yetersizliklerine bir tepki olarak doğmuş ve çok büyük tartışma yaratmıştır.

YKY temel olarak kamuda özel sektör yönetim teknikleri kullanılarak daha etkin, etkili ve ekonomik bir kamu yönetiminin oluşturulmasını amaçlamaktadır. Harcamaların azaltılması, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, kamu bütçesinin küçültülmesi ve bütçeleme sisteminin değiştirilmesi, kamuda işletmeci anlayışın geliştirilmesi, rekabeti arttırıcı düzenlemeler ya da personel sistemindeki değişiklikler gibi başlıca konular çeşitli ülkelerde YKY kapsamında yürütülen reformların ortak konularıdır.

Bu kapsamda YKY kamu yönetiminde önemli değişimler meydana getirmiştir. Bu değişiklikleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Harcamaların azaltılması, özelleştirme, düzenleyicilik gibi uygulamalarla kamu sektörünün küçültülmesi,
- Kamudaki büyük birimlerin küçük birimlere ayrılarak daha yönetilebilir ve etkin kılınması,
- Özel sektördeki ilke ve kuralların kamuda da uygulanabilmesi,
- Kamu hizmetlerinin sözleşme esasıyla gördürülmesi,

- Kamu sektörünün, kendisiyle ve özel sektörle rekabet etmesi,
- Merkeziyetçiliğin azaltılarak yerinden yönetimin arttırılması,
- Hiyerarşik örgütlenme yerine yatay örgütlenme modeline geçilmesi,
- Performansa dayalı bir yönetimin kurulması,
- Girdilerden ve kurallara uymaktan çok çıktıya önem verilmesi,
- Denetimi gevşetirken çıktılara odaklanılması,
- Yöneticilere daha fazla yetki verirken onların aynı zamanda inisiyatif almaları, katılımı benimsemeleri ve sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmaları,
- Personel yönetiminde ömür boyu iş güvencesi, kıdeme dayalı terfi, yasal sorumluluk ve hesap verme anlayışı gibi uygulamalar yerine performansa dayalı değerlendirmenin, esnek istihdamın ve katılımın esas olması,
- Yönetim-siyaset arasında daha güçlü bir etkileşim kurulması,
- Hizmetten yararlananların taleplerinin göz önünde bulundurulması,
- Yönetimde bilgi teknolojilerinden yararlanılması.

Kamu yönetimi reformu konusunda oldukça zengin bir birikime sahip olan Türk kamu yönetimi de dünyada meydana gelen bu gelişmelerden biraz gecikmeli de olsa yakından etkilenmiştir.

Tanzimat ve Islahat fermanları, birinci ve ikinci Meşrutiyet dönemleri devlette reform gayretlerin yoğunlaştığı ve somutlaştığı dönemlerdir. Bu dönemde bürokrasi emredileni yapma durumundan politika oluşturma, alternatif çözümler üretme durumuna gelmiş, reformlar bürokrasiyi güçlendirmeye yönelik olduğundan bürokratlar hep reformların öncüsü olmuşlardır.

Bu dönemde edinilen deneyim Cumhuriyet'e de devredilmiş, Cumhuriyet dönemi yönetim yapısı Osmanlı yönetim yapısından biçimsel olarak farklı olmakla birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasal kültür bağlamında sahip olduğu pek çok özellik o dönemlerde oluşmuştur.

1950-1960 döneminde siyasal sistemin halk katılımına açılmasıyla bürokrasi ikinci plana itilirken siyasal kurumlar güç kazanmaya, özel sektör

gelişmeye başlamış ancak karar ve kuralları uygulayan bir konuma indirgenmeye çalışılan bürokrasi eski alışkanlıklarından vazgeçmemiş, toplumu inşa misyonunu sürdürerek siyasal bir aktör gibi davranmaya devam etmiştir.

27 Mayıs askeri müdahalesini eski günlere dönme arzusuyla destekleyen bürokrasinin bu beklentisi gerçekleşmemiş, bürokrasi siyasi kurumlar üzerindeki gücünü uzmanlık bilgisini de kullanarak Devlet Planlama Teşkilatı aracılığıyla sürdürmeye çalışmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında reform çalışmaları yerli ve yabancı uzmanlara raporlar hazırlattırılması biçiminde yürütülmüştür. Bu raporlarda kamu yönetimine yüklenen fonksiyonların gereği gibi yerine getirilememesinin en önemli nedeni olarak çalışanlar görülmüş, örgütlenme ve işleyiş sorunları ikincil önemde sorunlar olarak algılanıp personel sorunlarının çözümüne yoğunlaşılmıştır. Bunun yanı sıra çalışmalar sonucunda getirilen önerilerin YKY ilkeleri ile neredeyse taban tabana zıt olduğu ve bunun da ötesinde günümüz Türk kamu yönetiminde YKY doğrultusunda değişikliklerin yapılmasını güçleştirecek bir miras oluşturduğu söylenebilir.

DPT'nin kurulmasıyla başlayan planlı dönemde kamu yönetimi reformuna yaklaşım beş yıllık kalkınma planlarında ortaya konulmuş ve reform çalışmaları yoğunlaşmıştır. Bu dönemdeki önemli yönetsel reform girişimleri MEHTAP, İdari Reform Danışma Kurulu tarafından yürütülen çalışma ve KAYA'dır.

Her üç raporda da genel başlıklar itibarıyla yapısal/örgütsel sorunlar, personel sorunları, uygulama ve süreç sorunları ve bürokratik kültür kaynaklı sorunlar üzerinde durulmuştur. Ancak bu çalışmalarda YKY açısından önemli olan gelişme önceki dönemde olduğu gibi kamunun iyi işlemeyişinin nedeninin sadece kamu yönetimini oluşturan tek bir unsura bağlanmayıp örgütlenme biçiminin değiştirilmesi, hatta kamunun amaçlarının sorgulanması gerektiği düşüncesinin belirmesidir.

Raporlarda ayrıca yerinden yönetime yapılan vurgu güçlenmiş, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ve kurallara uymaktan çok sonucun önemli olduğu yönünde fikirler belirmeye başlamış, halkın hizmetlerle ilgili

kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz oluşunun eksikliği hissedilmeye başlanmıştır ki bunlar da YKY açısından olumlu sayılabilecek gelişmelerdir.

Kalkınma planlarında da kamu yönetiminin etkin ve verimli işleyebilmesi için insan kaynakları, örgüt ve materyal sistemlerinde işlemlerin basitleştirilmesi konularında ilke ve öneriler getirilmiş olmasına rağmen bunların uygulamaya aktarıldığını söyleyebilmek oldukça güçtür. Bununla birlikte kalkınma planları hazırlandıkları dönemdeki ulusal ve uluslar arası gelişmelere göre biçimlenen ve bu gelişmelerin yürütülecek çalışmalara yansıtılmasına imkan sağlayan belgelerdir. Dolayısıyla planların reform konusuna yaklaşımlarının YKY'ye doğru bir evrimle içerisinde olduğunu söylemek mümkündür.

Türk kamu yönetiminin sorunları dünyanın diğer ülkelerindeki bürokratik modele göre örgütlenmiş ülke kamu yönetimlerinin sorunlarıyla büyük benzerlikler göstermekle birlikte ülkemize özgü sosyal, kültürel ve tarihsel özellikler de kamu yönetiminin işleyişinde çeşitli sorunlara neden olmuştur. Ancak bugüne kadar yapılan çalışmalarda Türk kamu yönetiminin sorunları olarak genellikle benzer konular dile getirilmiştir.

Ülkemizde reform konusunda bugüne kadar yaşanan bu süreç ve edinilen deneyimden sonra 2002 seçimlerinin ardından kamu yönetimi reformu konusunda yeni bir döneme girileceği beklentisini beraberinde getirmiş ve 58.Hükümet Programıyla uyumlu olarak hazırlanan Acil Eylem Planı uygulamaya konulmuştur.

Acil Eylem Planı'nda, kamu yönetimi reformu kapsamında yapılması planlanan faaliyetlerden en önemlisi ve başlangıcı kamu yönetiminin düzenlenmesine ilişkin bir çerçeve kanunun çıkartılmasıdır.

Meclis'teki görüşmeler sırasında adı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak belirlenen bu Kanun Meclis'te kabul edilmiş ancak yürürlüğe girmemiştir. Bununla birlikte her ne kadar yürürlüğe girmemiş olsa da Çerçeve Kanun gerek hazırlanması, gerek felsefesi ve gerekse onu takip eden çalışmalar üzerindeki etkileri bakımından

ayrıntılı bir biçimde irdelenmeyi hak eden ve Türk kamu yönetiminde alışık olunmayan uygulama ve yaklaşımları gündeme taşıyan bir belgedir.

Kanunun, toplumda, daha önceki reform çalışmaları sırasında hiç yaşanmadığı kadar büyük bir tartışmaya ve gerginliğe neden olmasını da belki biraz burada aramak gerekir. Çünkü Çerçeve Kanunla başlayan reform süreci 1980 sonrası reformların ortak özelliği olarak nitelediğimiz "değiştirme" niteliğini fazlasıyla taşımakta hatta bize göre, bu bakımdan 80 sonrası gerçekleştirilen reformların zirvesi tanımlamasını hak etmektedir.

Gerçekten de gerek Çerçeve Kanunun kendisi gerekse ona dayanılarak çıkarılan Kanunlarla kamu yönetimindeki yapı ve işleyişin ne "ıslah" edilmesi ne de "yeniden yapılandırılması" amaçlanmış, sadece "değiştirilmesi hedeflemiştir. Bu çerçevede;

- Merkezi yönetimin genel görevli olması ilkesi, yerinden yönetimin genel görevli olmasıyla,

- Kamuda gizlilik ilkesi, şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlikle,

-Hizmetlerin memurlar eliyle görülmesi ve kamu çalışanlarına ömürboyu iş güvencesi ilkesi sözleşmeli personel istihdamı ve performansa dayalı değerlendirmeyle,

- Gerek kamunun gerekse çalışanların değerlendirmesinin kurallara ne kadar uyulmuş olduğuna göre yapılması ilkesi, performansa ve amaçların ne kadar başarıldığına göre değerlendirme yapılmasıyla,

- Denetimin, çalışanların ve vatandaşların aldatacağı ve bu nedenle idarenin her türlü işleminin kontrol altında tutulması biçiminde yapılması ilkesi, kamu çalışanlarına ve yöneticilerine sorumluk verilmesi ve denetimin önceden belirlenmiş performans kriterlerine göre, yönetimin kendi içinde yapılan sürekli bir faaliyet biçiminde olmasıyla,

- Bürokrasinin ve bürokratların politikadan arındırılması ilkesi, politikayla ve politikacılarla daha yakın çalışan bürokrasi ve bürokratla,

- Kamu hizmetlerinin sadece kamu örgütleri tarafından görülmesi ilkesi, kamu hizmetlerinin özel sektör ya da üçüncü sektör tarafından da görülebilmesiyle,

- Kamu hizmetlerini sunanların sadece kamu yararı, hizmetin gerekleri gibi kriterleri göz önünde bulundurmaları ilkesi hizmetten yararlananların taleplerinin esas olmasıyla,

- Kamuda hiyerarşiye dayalı örgütlenme ilkesi yatay örgütlenme modeli ve yetki devrinin esas olmasıyla, değiştirilmiştir.

Birinci bölümde başarılı bir reform için gerekli unsurların reforma inanmış güçlü bir siyasi irade, kamuoyu desteği, meclis ve uluslar arası kuruluşlar olduğuna değinilmişti. Çerçeve Kanun bu bakımdan önceki reform çalışmalarında olmayan büyük bir desteğe sahiptir.

Öncelikle reformun arkasında güçlü bir siyasi irade desteği söz konusudur. Uzun zamandan beridir bir parti hem de iki seçimde üst üste iktidar olma başarısını göstermiş, bu da reformların yapılmasında bir sürekliliğin sağlanabilmesine imkan tanımıştır.

İkinci olarak reforma Meclis desteği de büyüktür. Meclis'te hem iktidarda bulunan parti büyük bir milletvekili çoğunluğuna sahiptir hem de partideki güçlü liderlikten ötürü birlikte hareket edilebilmektedir.

Üçüncü olarak reformun kamuoyu desteği de büyüktür. Reforma kamuoyu desteğinin büyük olmasının çeşitli nedenleri vardır.

İlki kamu yönetiminden duyulan genel memnuniyetsizlik ve sistemin artık günlük sorunları dahi çözmede yetersiz kaldığı konusundaki yaygın kanıdır. Özellikle 2001 yılında yaşanan ekonomik krizde ve öncesinde 17 Ağustos ve 12 Ekim'de yaşanan Marmara ve Düzce depremlerinde, depremlerin yarattığı büyük yıkım nedeniyle oluşan sorunlarla başa çıkmada başarısız olunmuştur. Deprem ve krizin yol açtığı sorunlara arzu edilen kalite ve etkinlikte müdahalede bulunulamaması, kamuoyunun, Türk kamu yönetiminin yetersizliği ve sistemin artık dibe vurduğu yönündeki inancını daha da pekiştirmiştir ve ne pahasına olursa olsun devlette köklü bir reformun zamanının geldiği fikrini yaygınlaştırmıştır.

Dolayısıyla Türk kamuoyunun hem üst üste yaşanan ekonomik krizler ve doğal afetler hem de kamunun uzun zamandan beri karşı karşıya olduğu sorunlar nedeniyle böyle köklü bir reforma destek vermeye uzun zamandan beridir hazır olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Hatta öyle ki; bugün

yaklaşık %50'lik bir halk desteğine sahip olan iktidar partisinin kurulmasında, kurulduktan sonra halkın büyük teveccühünü kazanmasında ve ikinci kez yeniden iktidara gelmesinde yılların birikimiyle oluşmuş sorunların doğal afetler ve ekonomik krizler nedeniyle doruğuna çıkmasının çok büyük etkisi olduğu fikri genel kabul görmektedir.

Öte yandan reform kapsamındaki uygulamalar uluslar arası kuruluşların talepleri ile örtüştüğü için reforma onların da desteği büyüktür.

Dolayısıyla Çerçeve Kanun kapsamında başlatılan çalışmaların arifesinde ortam, büyük bir değişim getirecek köklü bir reform için ancak bu kadar elverişli olabilirdi.

Buna karşın reformun yapılması için bu elverişli ortamdan Çerçeve Kanun kapsamındaki reformları hazırlayan ve uygulamaya koyan siyasi iradenin ne ölçüde yararlandığı ya da reformun başarısı için bu durumu ne ölçüde avantaja dönüştürdüğü tartışmalıdır. Çünkü öncelikle çerçeve kanun eksenli reformlar devlet işlevlerinin ve yapısının bütününü içerecek bir devlet reformu biçiminde tasarlanmamıştır. Diğer yandan kamu yönetimi ile sınırlı olarak başlatılan reformlar için konulan hedefler ile değişim gerçekleştirilen alanlar kıyaslandığında reformların başarılı olduğunu söylemek zordur. Bununla birlikte reformlar kapsamında başarılanlar yine de azımsanmayacak niteliktedir.

Cumhuriyet dönemine kadar gerçekleştirilen reform çalışmaları "ıslahat", Çerçeve Kanuna kadar yapılanlar "yeniden yapılandırma" ve Çerçeve Kanun ile başlatılan reform da "değiştirme" olarak tasnif edildiğinde, biraz da Çerçeve Kanunun bu yaklaşımından olsa gerek, reform çalışmalarına çok çeşitli eleştiriler yöneltilmiş, bu eleştiriler ya toptan red biçiminde olmuş ya da reform kapsamındaki tekil uygulamaları hedef almıştır.

Çerçeve Kanun eksenli reformların toptan red edilmesinin nedenlerinin başında reformları gerçekleştiren iktidar partisinin ideolojik yapısı, laiklik karşıtlığı ve gizli gündemli olduğu iddiaları gelmektedir. Doğaldır ki bu gerekçenin objektif verilere dayanılarak cevaplanması ve giderilmesi pek mümkün görünmemektedir. Ancak bu suçlamalar, muhatap Parti'nin ve

reformu yönetenlerin süreci daha şeffaf ve katılımcı bir şekilde yürütmeleriyle en aza indirilebilirdi.

Esasında Çerçeve Kanun eksenli reformların hazırlık sürecinin önceki reform çalışmalarına kıyasla daha iyi ve katılımcı bir biçimde yönetildiği söylenebilir. Şöyle ki; konu öncelikle 58.Hükümetin Acil Eylem Planında ayrıntılı bir biçimde ele alınmış olmasıyla siyasi iradenin hazırlıklarını tam yaptığı ve bu konuda kararlı olduğu izlenimi verilmiştir. İkinci olarak Başbakanlık müsteşarı başkanlığında orijinal adıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve kapsamdaki reform çalışmaları uygulamaya konulmadan önce akademik düzeyde ele alınarak yapılan hazırlık çalışmaları kitaplaştırılmış, çeşitli toplantılarda tartışılmış ve çalışmalar reform komisyonu tarafından dizi halinde dört kitap olarak yayınlanmıştır.

Yine bu Çalışmanın birinci bölümünde değinilen ve reform sürecinin iyi yönetilmesi için gerekli sayılan görevlerin merkez ile yerel ve taşra arasında bölüşümü, denetim ve bütçeleme, hizmetlerin sunumunda uyulacak esaslar gibi konular Çerçeve Kanunla çok açık biçimde ortaya konulmuştur. Denebilir ki pek çok kanuni düzenlemeyi gerektiren reform çalışmasının anayasası niteliğindeki metnin Çerçeve Kanunla düzenlenmiş olması çok isabetli olmuştur, çünkü bu şekilde hem yukarıda sıralanan hususlar yeterince açık bir şekilde duyurulmuş hem de reformu uygulayacakların amacı net olarak anlaşılmıştır.

Ancak Çerçeve Kanun eksenli reform çalışmaları, hazırlık aşamasındaki tüm bu alışık olunmayan uygulamalara ve öncekilere kıyasla daha şeffaf ve katılımcı bir anlayışla hazırlanmış olmasına rağmen yine de “küçük bir ekip tarafından hazırlandı”, “yeterince tartışılmadı” gibi eleştirilerden kurtulamamıştır.

Bu eleştiriyi yapanlar esasında tümden haksız da sayılmazlar. Çünkü biricisi reformun uygulayıcıları yapılacak değişiklikler nedeniyle derinden etkilenecek kesimlerle yeterli diyaloğu kuramamış, kurduklarıyla sürdürememiş ve sonuçta bu kesimleri ikna edememiştir. Bunda başta belirttiğimiz şüpheler nedeniyle ikna olmamaya önceden kararlı kesimlerin

varlığının yanı sıra bu kesimlerin eleştirilerine ciddiyetle yaklaşılmamış olmasının da etkisi büyüktür.

Gerçekten de Çerçeve Kanun Taslağının hararetle tartışıldığı ve gündemin en üst sırasını işgal ettiği dönemde ortada birbirinden farklı ve neredeyse ayda bir değişen taslakların dolaşması, Taslağa yapılan eleştirilerin derli toplu cevaplandığı bir çalışma yapılmaması, eleştiriler doğrultusunda değişikliklerin parça parça yapılması reforma iyi hazırlık yapıldığı imajını zedelemiştir.

İkinci olarak reform sürecinin başarılı bir şekilde yönetilmesi için gerekli unsurlar arasındaki reforma direncin nerelerden geleceği ve nasıl kırılacağı konusunda da yeterli hazırlık yapılmadığı ya da direncin nerelerden geleceği hesap edilmişse bile nasıl kırılacağı konusu üzerinde fazla durulmadığı anlaşılmaktadır. Bu konuda önceki reformlarda uygulanan yöntem benimsenmiş ve direncin bir emirle ya da kanuni düzenlemeyle kırılacağı düşünülmüş gözükmektedir.

Özellikle Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının reformun her aşamasında etkin rol üstlenmiş olması ve çalışmaların bizzat Türk kamu bürokrasisinin tepe noktası ve temsil konumu olarak kabul edilen Başbakanlık müsteşarının doğrudan yönlendirmesi ve denetiminde yürütülmüş olması reformlarda kurumsal yöntemin benimsenmiş olduğunun önemli göstergesidir. Buna rağmen reformlarda zorlayıcı yönün de bulunduğu, inandırıp benimsetemediği noktaları zorlamayla aşmaya çalıştığı anlaşılmaktadır.

Bunların hepsi bir yana Türk kamu yönetim sisteminin felsefesi dahil her şeyini değiştirme amacında olan bir reformun böylesi büyük çaplı değişikliklere gitmeden önce pilot uygulamalarla ve faaliyetleri zamana yayarak alınan sonuçlara göre yeniden değerlendirme yapılması biçiminde yürütülmesi de düşünülebilirdi. Bu hem reforma gösterilen şiddetli direncin kırılması hem de bazı düzenlemelerin açıkça anayasaya aykırı olduğunun farkına varılması bakımından yararlı olabilirdi.

Ancak nedense reformlarda deneysel yönteme küçük çaplı veya kısmi reform uygulamaları hariç (Milli Eğitim Bakanlığınca okullarda yeni sisteme

geçilmeden önce veya Sağlık Bakanlığının aile hekimliği uygulaması gibi sınırlı sayıda konuda pilot uygulama yapılmıştır) Türk kamu yönetiminde pek itibar edilmemektedir. Böyle yapılmayınca da kamu yönetimi bir yap boz tahtasına dönmekte, son dönem reformları kapsamında Çevre ve Orman Bakanlıkları ile Kültür ve Turizm Bakanlıklarının birleştirilmesi örneğinde olduğu gibi birleşme için harcanan emek, para ve zahmetin bu defa da bugün aynı bakanlıkların ayrılması için harcanması gibi gariplikler yaşanmaktadır. Ya da anayasadaki hükümler yerinde dururken reformlar kapsamında gerçekleştirilmek istenen bazı düzenlemelerin nasıl hayata geçirilebileceği sorulduğunda, reformu uygulayanlarca verilecek cevap bulunamamaktadır

Dolayısıyla başta Çerçeve Kanun olmak üzere kapsamdaki diğer tüm düzenlemelerde öne çıkarılan yönetime katılımın arttırılması hedefi ne yazık ki reformların hazırlık sürecinde gereği gibi gerçekleştirilememiştir. Reformu hazırlayanlarca gösterilen gayrete ve önceki reformlarda, biraz da olağanüstü dönemleri takiben gerçekleştirilmeleri nedeniyle, bu düzeyde katılımın dahi görülmemiş olmasına rağmen Çerçeve Kanun eksenli reformlar, “katılımcı bir anlayışla hazırlandı” tanımlamasını hak edememiş ve büyük bir değişimin gerçekleştirilebilmesi için çok elverişli bir ortam değerlendirilememiştir.

Öte yandan Çerçeve Kanun dolayısıyla yaşanan gelişmeler olağan zamanlarda köklü reformların gerçekleştirilmesinin zorluğunu göstermesi bakımından öğretici olmuştur.

Reformların toptan reddinin bir diğer gerekçesi de başta Çerçeve Kanun olmak üzere, süreç içinde hazırlanan yasaların yerli olmadıkları, bunların tasarımı ve hatta uygulamaya konulmasının yabancı kaynaklı baskılarla olduğu biçimindeki değerlendirmelerdir.

Biz bir uygulamanın sırf öneri yabancılardan geldi ya da uygulama yabancı kaynaklı diye red edilmesinin yanlış oluğunu düşünüyoruz. Kaldı ki bu reform politikalarının tek taraflı bir baskı sonucunu gerçekleştiğini düşünmek de yanlıştır. Çünkü her şeyden önce Türk kamuoyunda halkın beklentilerine cevap verebilen bir kamu yönetimi için köklü değişikliklerin kaçınılmaz olduğuna ilişkin yaygın bir kanaatin varlığı bilinmektedir. Önemli olan alınan politikalarda ülke ihtiyaçları doğrultusunda gerekli düzeltmelerin

yapılabilmesidir. Yoksa ülkelerin birbirinden ya da uluslar arası örgütlerden öğrenmeleri yeni bir olgu değildir.

Çerçeve Kanun eksenli reformların toptan reddinin bir başka gerekçesinin de bu reformların rehber edindiği YKY paradigması nedeniyle olduğu görülmektedir. Kapitalist ekonomik düzende geliştirilen politikalara dayanan YKY kapsamındaki uygulamalar farklı ideolojik yaklaşımlar ışığında uzun zamandan beri tartışılmaktadır. Üstelik bu konular üzerinde yakın zamanda bir uzlaşma sağlanması da zor görünmektedir.

Biz bu ideolojik tartışmaların dışında kalarak ve bugün için Weberyen bürokratik örgütlenme modeline meydan okuyan ve farklı politika önerisi sunan başkaca bir paradigmanın olmayışından yola çıkarak YKY'nin günümüzde kamu yönetiminden beklentilere cevap verilebilmesini sağlayacak bir model olduğunu düşünüyoruz. Bu bağlamda dünyanın pek çok ülkesinde uygulamaya konulan YKY ilkeleri doğrultusunda değişimin ülkemiz kamu yönetiminde de gerçekleştirilmesinin bir zorunluluk, tıkanma noktasına gelen sistemin çıkış noktası olduğuna inanıyoruz.

Diğer yandan YKY'ye dayalı bir kamu yönetimi Türk özel sektörü için de bir rehberlik görevi görecektir. Çünkü; ne yazık ki ülkemizde kamu sektörü özel sektöre benzemeye çalışırken, özel sektör de devletleşmekte, kamunun kötü alışkanlıklarını edinmektedir. Resmi tatillerde kamu kurumlarından önce özel kuruluşların faaliyetlerine ara vermesi, küçük bir işletme iken müşteri ile yüz yüze iletişimde bulunan işyeri sahibinin işletme büyüdükçe işyerine önce bir asma kat yapması, ardından kapısının önüne bir sekreter koyması ve giderek daha ulaşılamaz olması ülkemizde kamudaki ve özel sektördeki insanların zihniyet bakımından bir birinden çok farklı olmadığının işaretidir.

Bu nedenle Türkiye'de, YKY esaslarına göre örgütlenmiş bir kamu sektörü, kendisinin doğasından kaynaklanan engeller nedeniyle beceremediği ancak kamu hizmetlerini gördüreceği özel sektör kuruluşlarınca yerine getirilmesini zorunlu tutacağı hizmet standartları aracılığıyla onlara da bu anlamda kendilerini bir zihniyet reformuna tabi tutmalarının zorunlu olduğunu, aksi halde varlıklarını sürdürmelerinin mümkün olmadığını gösterecektir.

Çerçeve Kanun eksenli reformların tekil uygulamalarına yöneltilen eleştiriler çok çeşitlidir. Ancak reformları eleştirenlerden pek azı bugün Türk kamu yönetiminde karşı karşıya olunan sorunların başka hangi şekilde çözülebileceğine ilişkin somut öneriler ortaya koymuşlardır.

Öncelikle reformun anayasası niteliğindeki Çerçeve Kanun'un isminin ilk hali haklı olarak eleştirilmiş, sonraki metinlerde eleştiriler dikkate alınarak isim değiştirilmiştir.

Diğer bir eleştiri gerçekleştirilmek istenen reformların anayasaya aykırılığıdır. Ancak Anayasaya aykırılık, yapılacak reformların yanlışlığını gösteren başlı başına bir eksiklik olmasa gerektir. Reformların uygulanabilmesi için anayasa değişikliği gereken durumlarda bu değişikliklerin de eş zamanlı olarak yapılması gereğine işaret etme anlamında yapıldığında bu eleştiriler gerçekten haklıdır ve özellikle çerçeve kanundaki pek çok düzenleme bu eksiklik nedeniyle bir bakıma ölü doğmuştur. Ancak bu tür eleştiriler reformların salt anayasaya aykırılık nedeni ile bir kenara bırakılmasına işaret ettiğinde anlamını yitirmektedir.

Çerçeve Kanun eksenli reformlara yönelik anayasaya aykırılık eleştirilerinin daha çok bu ikinci anlamda yapılmıştır. Oysa anayasalar toplumsal gelişme ile uyumlu oldukları ve taleplere cevap verebildikleri hatta toplumsal gelişmelerin önünü açtığı ve teşvik ettiği oranda işlevini yerine getirmiş sayılırlar. Dolayısıyla anayasalar değişmez metinler olmayıp günün şartlarına göre yenilenebilen kurallar manzumesidir.

Bu kapsamda Çerçeve Kanunla getirilen pek çok uygulama Anayasaya aykırılık eleştirisine muhatap olmuştur.

Her şeyden önce yerel yönetimlerin genel görevli kılınması bu eleştirilerin en şiddetli cereyan ettiği uygulamaların başında gelmektedir. Ülkemizde yerelleşme konusu çok uzun zamandan beri tartışılmakta olmasına rağmen bu konuda esaslı bir değişikliğin uygulamaya konulması sırasında anlaşmazlığın daha işin başında, hizmetlerden hangilerinin yerel hangilerinin merkezi yönetim tarafından görülmesi gerektiği noktasında çıktığı, daha bu noktada bile bir uzlaşmanın bulunmadığı ve böyle bir işe

girişmeden önce yapılacak ilk şeyin yerel nitelikli hizmetler üzerinde uzlaşma sağlanması gereği olduğu görülmüştür.

Çerçeve Kanun eksenli reformlarla yerelleşme konusunda getirilmek istenen yapının bugüne kadar tartışılmakta olan önerilerden daha ileri giden uygulamalar içermesi tartışmaları hararetlendirmiştir. Ancak bugün Türk kamu yönetiminde karşı karşıya olunan tıkanıklık ve dünyadaki genel eğilim dikkate alındığında Çerçeve Kanunla getirilmek istenen yapının bile yetersiz olduğu, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin yerel yönetimlere devredilecek hizmetler dışında tutulmasının bu eksikliğin büyüklüğünü ortaya koyduğunu ifade etmek gerekir.

Zira bugüne kadar yapılan tüm reform önerilerinde merkezi yönetimin politika belirleme, planlama ve denetleme gibi kilit önemde bazı işlevlere yoğunlaşması, bunun dışındaki tüm kamusal işlevlerin yerel yönetimlere ya da taşra birimlerine devri gerektiği hep ifade edilmiş olmasına rağmen Çerçeve Kanunla birlikte o önerilerin tamamı unutulmuş görünmektedir.

Kaldı ki, yerel meclislere yasama yetkisi verilmediği için, federalizme dayalı bir yapının kurulmakta olduğu eleştirileri de temelsiz kalmaktadır.

Aynı durum kalkınma ajanslarının kurulması ile ilgili düzenlemelere yöneltilen ülkenin bölünme tehlikesi ile karşı karşıya bırakıldığı eleştirisi için de geçerlidir.

Mevcut planlama anlayışı ile bölgeler arası dengesizliklerin giderilmek bir yana daha da arttığı gerçeği karşısında, bölge yönetişimi anlayışı içinde hazırlanacak ve bu nedenle sahiplenilmesi ve uygulanabilirliği daha yüksek olacak bölgesel kalkınma hedeflerinin hayata geçirilmesine bölgesel kalkınma ajanslarının önemli katkısı olacaktır. Bu çerçevede kalkınma ajansları yereldeki aktörlere alternatif değil onlara katkı sağlayacak yapılar olarak değerlendirilmelidir.

Kaldı ki bu kapsamda yapılmakta olan pek çok düzenleme halen içerisinde bulunduğumuz AB sürecinin ve altına imza koyduğumuz uluslar arası anlaşmaların bir gereğidir.

Yerel yönetimlerin genel görevli olup merkezi yönetimin taşra örgütlerinden bir kısmının kaldırılmasıyla ili yönetmenin imkansız hale

geleceği eleştirisi de kitabi bilgiye dayanılarak ve uygulamanın nasıl olduğuna bakılmaksızın yapılmış görünmektedir.

Eleştiriyi yapanlar Türkiye'de il ve ilçe genel yönetiminin, sanıldığı gibi, vali ya da kaymakamın iki dudağı arasında yönetilmediğini, her il ve ilçede vali/kaymakam başkanlığında il/ilçe milli eğitim müdürü, sağlık müdürü, tarım müdürü, bayındırlık müdürü, defterdar/mal müdürü, hukuk işleri müdürünün yer aldığı bir "idare kurulu" mekanizmasının olduğunu, bu yedi kişilik kurulun il ya da ilçenin genel yönetimini yürüten organ olarak iş gördüğünü ifade ederek değişiklikle, kurul sisteminin üyesizlik nedeniyle işlemez hale geleceğini ve sonuçta kurulun üyesizliğinin valilik sisteminin ilin genel idaresini yapamamasına yol açacağını iddia etmektedirler (Güler, 2005:111).

Eleştirilerde devamla Çerçeve Kanunun merkezi yönetimin görev alanını önemli ölçüde yerel yönetimlere bırakarak, ilin genel idaresini gerçekleştirme olanağını fiilen yerel yönetimlere devrettiği, böyle bir işbölümünün tefriki vezaif yani görevler ayrılığı ilkesinin benimsenmesi anlamına geldiği, bununsa 130 yıllık büyük bir tartışma olduğu, tartışmanın bir yanında illerin idaresinde mülki sitemin genel yetkili olmasını savunan İttihat ve Terakkici ve 1919'dan sonra Cumhuriyetçi tercih; öbür yanda ise illerin genel idaresinde özel idarenin yani yerel güçlerin doğrudan yönetimini savunan Prens Sabahattinci Hürriyet İtilaf ve İkinci Cumhuriyetçilik tercihinin yer aldığı, yapılan düzenlemenin ikinci tarafın yeniden canlanışından ibaret olduğu, Çerçeve Kanunun bu şekilde yetki genişliği sistemini görevler ayrılığı ile değiştirdiği, ve yetki genişliğini, illerin genel idaresini sağlayan hukuksal bir mekanizma olmaktan çıkarıp merkezin taşrada yürüteceği hizmetlerin görülmesinde uyulacak ilkeye dönüştürdüğü ifade edilmektedir.

Bir kere il ve ilçelerdeki idare kurullarında her zaman yedi kişi bulunmaz. Örneğin hukuk işleri müdürlüğü kadrosu dolu olan vilayet sayısı bir elin parmak sayısını geçmez (son yıllarda dolu hukuk işleri müdürlüğü kadrolarındaki göreli artış herhangi bir nedenle, özellikle de 28 Şubat gibi olağanüstü dönemler sonrasında, Kaymakamlık ya da Vali Yardımcılığı yapması uygun görülmeyen mülki idare amirlerinin cezalandırma amaçlı bu

kadrolara atanması nedeniyledir) ve ilçe yazıişleri müdürü de ilçe idare kurulunun üyesidir (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, m.58).

İkincisi vali ve kaymakamlar ili ve ilçeyi idare kurulu üyeleri ile istişare ederek ve bu kurullarda aldıkları kararlar çerçevesinde idare etmezler. Pek çok il ve ilçede idare kurulu düzenli olarak toplanmaz, imzalar elden tamamlatılır. Bunun da ötesinde bugün valinin başkanlığında idare kurulu toplantısının yapıldığı tek bir il yoktur. Hatta çok uzun yıllardan beridir valiler idare kurulu toplantılarına katılmazlar onların, yerine vali yardımcısı kurula başkalık eder. Öyle ki imkan bulsalar il müdürleri dahi, yerine getirmekle yükümlü oldukları klasik görevlerden dolayı başlarını kaşıyacak zamanları olmadığından, toplantıya katılmayıp yardımcılarını göndermenin yollarını ararlar.

Esasen valinin idare kuruluna başkanlık etmesine ya da il müdürlerinin toplantıya üye olarak katılmalarına gerek bile yoktur. Çünkü bugün il ve ilçe idare kurulları tamamen işlevini yitirmiş, özellikle 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanundan sonra sadece, mevzuat çerçevesinde önceden araştırması yapılmış kişilere 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanuna göre yeşil kart verilmesi ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanuna göre maaş bağlanması ile istisnai hallerde görüş verme ve bazı disiplin dosyalarını değerlendirme gibi tamamen şekli hale gelmiş görevleri yerine getiren kurullara dönüşmüşlerdir.

Çerçeve Kanun eksenli reformlara bu eleştiriyi yapanlar taşrada alternatif karar oluşturma mekanizmalarının çoktan yürürlükteki yasalar gereği çalışan kurulların yerini aldığını bilmemektedirler. Valinin (moderatör üyeler) başkanlığında Milletvekillerinin, Belediye Başkanlarının ve diğer yerel seçilmişlerin (hırçın ve doyumsuz üyeler), Ticaret ve Sanayi Odası Başkanları ile Esnaf Odaları Birlikleri Başkanlarının (arabulucu üyeler), Rektörlerin (doğrucu davutlar), sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin (ürkek ve mahcup üyeler) katılımıyla oluşmuş alternatif kurullarda oluşturulan

kararlar Vali tarafından il idare kurulu üyesi olan ya da olmayan il müdürlerine talimat olarak geri döndürülür.

İlk önceleri ya yöneticilerin kendi inisiyatifleriyle ya da ilde ortaya çıkan yeni güç odaklarının zorlamasıyla başlayan bu alternatif kurullar bugün Kalkınma Ajansları örneğinde olduğu gibi yasa gereği oluşturulan temel yapılar haline gelmektedir. Kalkınma Ajansları Hakkında Kanundan çok önce de yasa gereği oluşturulan buna benzer yapıların bulunduğu (Organize Sanayi Bölgeleri Yönetim ve Genel Kurulları'nda olduğu gibi) da ayrıca ifade edilmelidir.

Bunun da ötesinde bugün ilin genel idaresi dışında faaliyet gösteren kamu kurumlarının sayısı ve bu kurumlar tarafından görülen kamu hizmetlerinin hacmi o kadar artmıştır ki vali/kaymakamların sadece idare kurulu üyeleri ile birlikte ili/ilçeyi yönettikleri iddiası il/ilçedeki kamu örgütlenmesinin hatırı sayılır bir kısmının ihmal edilmekte olduğu ya da vali/kaymakamların il/ilçede yürütülen pek çok kamu hizmetini, bu hizmetlerin yürütümü konusunda en ufak bir fikri, rolü ya da sorumluluğu olmayan kişilerle görüşerek yürüttüğü anlamına gelecektir ki bu tamamıyla yanlıştır.

Türk kamu yönetiminde bugün ulaşılan aşama il/ilçe yöneticileri arasındaki önem sıralamasını dahi değiştirmiş, hatta il/ilçe yöneticisi ünvanı olmayan görevliler en etkili kişiler arasına girmiştir. Geleneksel olarak önemli sayılan yöneticiler etkinlik sıralamasına geriye düşerlerken, örneğin ilde il özel idaresi genel sekreteri en etkili il yöneticisi, ilçede ise büyük çoğunlukla sözleşmeli personel olarak çalıştırılan ilçe köylere hizmet götürme birliği saymanları en etkili görevliler haline gelmişlerdir.

Bunların dışında Çerçeve Kanunla tefriki vezaif ilkesinin benimsenmekte olduğu tespiti doğrudur ancak bugün ülkemizde gelinen noktada işlemeyen bir yapıyı sürdürmekte ısrarın yarardan çok zarar getireceği kuşkusuzdur. Dolayısıyla sistem kökten değiştirilmedikçe yasa gereği oluşturulan yapılar ikinci planda kalmaya ve Türk kamu yönetimindeki parçalı yapı yaygınlaşarak varlığını sürdürmeye devam edecektir.

Çerçeve Kanun kapsamında kamu yönetimine düzenleyici bir rol verilmiş, küçük ancak etkin bir devlet için bazı bakanlıkların taşra örgütü

kaldırılmış, bakanlık örgütlenmesinde de ara kademelerin azaltılması çalışmaları yapılmış ve merkezi yönetimin işlevleri sınırlandırılmıştır.

Kanunla öncelikle kamu hizmetinin kullanıcıları göz önünde bulundurulmuş, oturup hizmet bekleyen dar çerçeveli kullanıcı kavramının ötesine geçilerek vatandaş önemli bir öğe olarak kamu yönetimiyle bütünleştirilmeye çalışılmıştır. Çerçeve Kanundan sonra hazırlanan yasal düzenlemelerde de vatandaşların yönetime katılmalarını sağlayacak kanallar geliştirilmiştir. Geleneksel bürokratik yapılanmanın dışına çıkılarak kamu örgütlerinin icracı organlarında kamu, özel ve sivil toplum temsilcilerden oluşan yapılara yer verilmeye başlanmış, denetim organlarınca gerçekleştirilecek denetimden çok demokratik mekanizmalar aracılığıyla halk tarafından yapılacak denetim öne çıkarılmıştır.

Yine Weberyen Teorinin üstünlükleri arasında gizlilik ve resmi sır kavramı ülkemizde, kurumlarda çok kötü alışkanlıkların oluşmasına zemin hazırladığından ve vatandaşların yönetime katılmalarını engellediğinden, Çerçeve Kanun ve kapsamdaki diğer yasal düzenlemelerde çok özel durumlarla sınırlandırılmıştır. Şeffaflığı sağlamak için kamu kurum ve kuruluşları istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü kılınmıştır. Buna karşılık çalışanların yönetime katılması, inisiyatif alması ve yetkinin tabana yayılması hedeflerini gerçekleştirecek yapının kurulamadığı, bunların kağıt üzerinde kaldığı görülmektedir.

Çerçeve Kanuna en şiddetli eleştiriler denetim konusunda getirdiği düzenlemeler nedeniyle yöneltilmiştir. Çerçeve Kanunla mevcut denetim sisteminin yetersiz kalmasından yola çıkılarak mevzuata uygunluğun ötesinde mali ve performans denetimi uygulamasına geçilmesi amaçlanmıştır.

Esasında Çerçeve Kanunla kamuda denetimin gevşetildiği tespiti doğru bir tespittir ancak Kanunun bu yaklaşımı YKY ilkeleri ile uyumludur. Zira YKY denetimin kamuda iş üretilmesini imkansız kılmaması gerektiğini bunun yerine verilen hedeflerin başarılıp başarılmadığına bakılmasını

savunur. Çerçeve Kanun da bu ilkeye uygun bir düzenlemeyi tercih etmiş ve performans hedeflerinin başarılmasına göre denetimi üst yöneticilerin gözetiminde ve yönetimin kendi içinde sürekli bir faaliyet olarak tasarlamıştır.

Öte yandan dış mali denetim konusunda Sayıştay'ın tek yetkili kılınması uygulamasına, her ne kadar Çerçeve Kanundan önce de çok sık dile getirilen bir öneri idiyse de, hiçbir ön hazırlık yapılmadan geçilmesi sıkıntılı bir durum yaratmış ayrıca YKY'deki merkezileşmeden kaçınılması ve küçük ama etkin birimler yaratılması ilkesine de aykırı bir uygulama olmuştur.

Sayıştay'ın bu düzenlemeye hazırlıksız yakalanması nedeniyle yaşanan karışıklığa mali denetimle idari denetim arasında ayrım yapmanın zorluğu nedeniyle yaşanan belirsizlik de eklenmiş ve sonuçta denetim konusunda Çerçeve Kanunun hedefleri ile örtüşmeyen bir tablo ortaya çıkmıştır.

Bunun yanı sıra Kanunla öngörülen performansa dayalı denetim ve ödeme uygulamaları, performans kriterlerinin nasıl belirleneceği konusunun yeterince açıklığa kavuşturulmamış olması nedeniyle havada kalmış, bir bütünlük arz eden YKY ilkelerinin en önemli unsurlarından birisi ihmal edilerek reform kapsamında gerçekleştirilen pek çok yeni düzenlemenin anlamını yitirmesine neden olunmuştur.

Bürokrasi siyaset ilişkilerinde temel bir dönüşümü öngören Çerçeve Kanun eksenli reformlar bu açıdan da eleştirilmiştir.

Ülkemizde son dönem reformlara gelinceye dek bürokrasi üzerindeki siyasi etkinin azaltılması hep önerilmiş ancak bunun nasıl olacağına hiç değinilmemiştir. YKY bunu önlemenin mümkün olmadığından hareketle bürokratların politikacılarla birlikte çalışmalarını teşvik etmiş, bu yaklaşım Çerçeve Kanunda da benimsemiştir.

Kanunla bir yandan üst düzey yöneticilikler siyasi kadrolar haline getirilerek üst düzey yöneticilerin görev süresinin hükümetin görev süresi ile sınırlandırılması benimsenirken diğer yandan da daha sonra hazırlanan yasal düzenlemelerde istisnai memuriyetlerin kapsamı genişletilerek yapılacak atamalarda siyasi iktidarın takdir yetkisinin arttırılmasına çalışılmıştır.

Çerçeve Kanunla ortaya konan bu yaklaşım gerçekleşseydi aslında fiili durumun yasal hale getirilmesinden başka bir şey yapılmamış olacaktı. Çünkü Türk bürokrasisi Weber'in iddiasının aksine siyaset kurumuyla çok yakın ancak kuralsız bir yakın ilişki içinde olmuş, bunun yansımaları uygulamaya nepotizm, kayırmacılık ve türlü suiistimaller olarak yansımıştır.

Bu süreçte Türk kamu yönetiminde politikacılar bürokrasinin karar alma sürecine ve uygulamasına değilse bile çeşitli şekillerde yozlaştırılmasına fazlasıyla müdahil olabilmişler, bürokratlar da politikacıların bu zaafını kendi çıkarları için ustalıkla kullanmışlardır. Ülkemizde zaten her iktidar yahut aynı iktidar içinden bir Bakanının değişmesi ile çok sayıda bürokratın da değiştiği önceki reform çalışmalarında da her zaman yakınılan konulardan olmuş, Çerçeve Kanun hiç olmazsa bu uygulamanın belli usul ve kurallar dahilinde ve hiç olmazsa yasal olarak gerçekleşmesini sağlamayı amaçlamıştır.

Çerçeve Kanun eksenli reformlarda hesap verebilirlik konusunda genel sorumluluk yerine, ekonomik boyutun daha önde olduğu hesap verme sorumluluğu ilkesi benimsemiş ve yeni bir 'kamusal sorumluluk' anlayışı getirilmiştir. Kamudaki hesap verebilirlikle ilgi düzenleme ağırlıklı olarak KMYKK'nda düzenlenmiş, ve Kanunda bu konu stratejik plan, performans ölçümü, saydamlık, iç ve dış denetim gibi araçlar üzerine inşa edilmiş ve bu konuda önemli gelişmeler sağlanmıştır.

Sonuç olarak Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen ilk dönem ıslahatları YKY'nin günümüzde uygulanmasını zorlaştıran bir miras oluşturmuştur.

Yeniden yapılandırma olarak adlandırdığımız ikinci dönemde YKY yönünde bazı olumlu gelişmeler yaşanmışsa da bunların YKY'ye dayalı bir kamu yönetimi oluşturma girişimleri olarak yorumlanması zordur.

Çerçeve Kanun eksenli reformlar ise bu anlamda bir dönüşümü simgelemekte ve belki de uzun yıllardır ülkemizde tartışması yapılan çözüm önerilerinin YKY doğrultusunda yorumlanarak uygulanması bakımdan önemli bir yere sahip bulunmaktadır.

Ancak gerek Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun gerekse bu Kanun kapsamında hazırlanan diğer yasal düzenlemelerin tam anlamıyla hayata geçirilmesi başka bazı nedenlerin yanı sıra asıl olarak Türk kamu yönetiminin geçmişten devraldığı miras, bürokraside bugün dahi devam eden vesayetçi gelenek ve iktidar olup muktedir olamayan, muktedir olduğunda ise mağrur olup fırsatları hoyratça harcayan iktidarlar nedeniyle mümkün olmamıştır.

Reform için bu kadar uygun koşullarda, bu kadar hazırlıktan sonra ve bu kadar güçlü bir iktidarla dahi Çerçeve Kanun eksenli reformların uygulamaya konularak Türk kamu yönetiminin YKY ilkeleri doğrultusunda dönüşümünün arzulanan biçimde gerçekleştirilemediği göz önüne alındığında, Türkiye'de yakın bir gelecekte de tam anlamıyla YKY ilkeleri doğrultusunda örgütlenmiş bir kamu yönetiminin varolabileceği kuşkulu gözükmektedir.

KAYNAKÇA

ABRAHAMSON, Eric; “Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations”, **Academy of Management Review**, cilt 16, sayı 3,1991, s.586-612.

ACAR, Ali, SEVİNÇ, İsmail; “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,** sayı 13, 2005, s.19-39. (Erişim)(http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler%5CDERG%C4%B013F.pdf, 18.09.08)

ACİL EYLEM PLANI; **T.C. 58.Hükümet Acil Eylem Planı**, 03 Ocak 2003.

AKALIN, Tamer; “Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, sayı 363, 1984, s.19-41.

AKBULUT, T. Ziyaeddin; “Türkiye’de İdarenin Yeniden Yapılanması”, **Yeni Türkiye**, sayı 4, 1995, s.255-258.

AKGEYİK, Tekin; “Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.64-77.

AKIN, Cengiz; “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, **Türk İdare Dergisi**, sayı 419, 1998, s.77-108.

AKTAN, Coşkun Can; **Değişim Çağında Devlet**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003.

AKTAN, Coşkun Can; “Özal’ın Değişim Modeli ve Değişime Karşı Direnen Güçlerin Tahlili”, **Türkiye Günlüğü**, sayı 40, 1996, s.15-31.

AKTAN, Coşkun Can; “Devletin Büyümesi ve Küçültülmesi Sorunu”, **Türkiye Günlüğü**, sayı 30, 1994, s.21-24.

AKTAN, Tahir; **Kamu İdaresi**, Genişletilmiş 2.Bası, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, 1989.

AL, Hamza; “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” (Erişim) http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ha_kamu%20yonetimi.htm, 24 Şubat 2004.

AL, Hamza; **Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, 2.Baskı, Ankara, Bilimadamı Yayınları, 2002.

ALACADAĞLI, Esmeray, YAVUZYİĞİT, Hikmet; “Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi,** TODAİE, yayın no:289, cilt 2, 1999, s.99-113.

ALPÖGE Atila; “Kamu Reformunda Ülke Deneyimleri”, (Erişim) http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_ulkedeneyim_reform.php, 1 Mayıs 2006

ALKAN, A.Turan; “İdare Edilenlerin Bakış Açısıyla İdari Meselelerimiz”, içinde **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları,** Ed. Davut Dursun vd., İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, s.115-121.

ALTINOK, Ramazan; “Kamu Yönetimi Reform Tasarısının Bilgi Teknolojilerinin Olanakları ve E-Yönetişim Yönünden Değerlendirilmesi ve Değişiklik Önerileri”

(Erişim) http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ra_e%20devlet.htm, 24 Şubat 2004.

AR, Fikret; "Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ve İptal Edilen Yetki Kanunu" **AİD**, cilt 26, sayı 1, 1993, s.185-196.

ARGÜDEN, Yılmaz; "Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar", **Dünya Gazetesi,** 06 Nisan 2002.
(Erişim)http://www.arge.com/Yayinlarimiz/Makaleler/KamuReformu/KamuYonetimiveUstKurullar.aspx, 09 Haziran 2009.

ARSLAN, Esat, "Avrupa Birliği Giriş Sürecinde Kalkınma Ajansları"**, Barem Dergisi,**
(Erişim)http://www.baremdergisi.com/author_article_print.php?id=308 23/10/2007.

ARSLAN, Yılmaz; "Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı' Üzerine Bir İnceleme".

(Erişim)http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/kamu_yonetimi_temel_kanunu.htm, 26 Şubat 2004.

ARSLAN, Seyfettin, YILMAZ, Abdullah; "Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** cilt 2, sayı 1, 2001, s.287-297.
(Erişim)http://www.cumhuriyet.edu.tr/gorsel/dosya/1077200642c.2s1m18.pdf, 08 Mart 2004.

ARSLAN, Zühtü; "Türk Anayasa Yargısında Yeniden Yapılanma: Eleştirel Bir Değerlendirme, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.145-153.

ATEŞ, Hamza; “İşletmeci, Girişimci ve Verimli Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, sayı 25, 2001, s.45-60.

AVANER, Tekin; “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?”, içinde **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Der. Menaf Turan, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2005, s.239-262.

AYDOĞDU, Cengiz; “İdare Geleneğimiz ve Mahalli İdarelerin Mülkî’liği”, **Yeni Türkiye**, sayı 4, 1995, s.94-98.

AYKAÇ, Burhan ve YÜKSEL, Öznur; “Frederick Taylor’ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım”**,** içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der. Burhan Aykaç vd., Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s.349-363.

AYKAÇ, Burhan; “Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Der. Burhan Aykaç vd., Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s.47-55.

AYKAÇ, Burhan; YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, Akif; “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili” **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi,** cilt 5, sayı 2, 2003, 153-179.

AYKAÇ, Burhan; “21.Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi,** cilt 4, sayı 2, 2002, s.15-23.
(Erişim) http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/zip/4202.zip**,** 8 Mart 2004.

AYKAÇ, Burhan; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi,** cilt 1, sayı 1, 1999, s.1-12.

AYKAÇ, Burhan; **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara, YÖK Matbaası, 1997.

AYKAÇ, Burhan; "Vancouver'den İstanbul'a HABİTAT II", **Karınca**, sayı 714, 1996, s.16-19.

AYKAÇ, Burhan; "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", **AİD,** cilt 24, sayı 2, 1991, s.81-122.

AZRAK, Ülkü; "Kamuda Tehlikeli Reform", **Radikal Gazetesi**, 12 Ocak 2004.

AZRAK, Ülkü; "Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi", **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004b, s.223-235.

BALCI, Şebnem Gökçeoğlu; "Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler Ekseninde Kamu Yönetimi Reformu", **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.115-126.

BARANSEL, Atilla; **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi Klasik ve Neoklasik Yönetim ve Örgüt Teorileri**, İstanbul, Avcıyol Basım Yayın, 1993.

BARZELAY, Michael; "How to Argue About The New Public Management", **International Public Management Journal**, sayı 2, 2000, s.183-216.

BAŞBAKANLIK, 2004/2 sayılı Genelge (07.01.2004 tarih ve 25339 sayılı Resmi Gazete)

BANGER, Gürol; "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Projesi", **İşveren**, cilt 36, sayı 9, 1998, s.21-23.

BAYRAMOĞLU, Sonay; **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar Ve Siyasal İktidarın Dönüşümü,** 1. Baskı İstanbul, İletişim Yayınları, 2005.

BATUM, Süheyl; "Türkiye'de Devlet Toplum ilişkilerinde Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", **Yeni Türkiye**, sayı 4, 1995, s.13-21.

BAYRAKTAR, Gonca; "Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak YKY Anlayışı", **KÖK Araştırmalar**, cilt 1, sayı 2, 1999, s.55-65.

BENNETT, Colin J.; "What Is Policy Convergence and What Causes It?", **British Journal of Political Science**, cilt 21, sayı 2, Nisan, 1991, s.215-233.

BERBEROĞLU, Oya "Anayasa'yı Reformlara Uydurun", **Akşam Gazetesi,** 1 Ekim 2004.

BERKAN, İsmet "Bu ne yetki kıskançlığı", **Radikal Gazetesi**, 23.07.2004. (Erişim) http://www.radikal.com.tr/veriler/2004/07/23/haber_122977.php, 23 Temmuz 2004.

BETİL, İbrahim; "Türkiye'de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi", s.24-31.
(Erişim) http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_reform.php, 1 Mayıs 2006.

BİLA, Fikret; "Kamu Personel Reformu"
(Erişim) http://www.milliyet.com.tr/2004/07/20/yazar/bila.html, 20 Temmuz 2004.

BİLGİÇ, Veysel; "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", içinde **Kamu Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar,** Ed. Asım Balcı vd., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003, 25-38.

BİLGİN, Kamil Ufuk; “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda Yerel Yönetimler Güçleniyor mu, Üstleniyor mu?”, **Görüş**, Mart, 2003, s.12-22.

CAN, Hasan H.; “Türk Mahalli İdare Sistemindeki Son Yasal Değişikliklerle İhdas Edilen Yeni Esaslar”, **Kamuda Sosyal Politika**, sayı 9, 2009, s.325-30.

CAN, Halil; **Yönetim ve Organizasyon**, 4.Baskı, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1997.

CANPOLAT, Hasan; **Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, yayın no:17, 2002.

COMMON, Richard; “The New Public Management and Policy Transfer: the Role of International Organizations”, ”, içinde **Beyond The New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance, Ed.** Martin Minogue vd., Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 1998, s.59-75.

CRESPO, Pedro F. “Transferring Higher Education Policies to Mexico: the Case of the Technological Universities”, içinde **Policy Transfer in Global Perspective**, Ed. Mark Evans, Ashgate, Aldershot, 2004, s.134-148.

ÇAĞLAR, İrfan; “Yönetim-Kültür Bağlamında Türk Yönetim Modelinin Saptanmasına Yönelik Kavramsal Bir Çalışma”
(Erişim) http://gazi.edu.tr/pdf/3308.pdf, 09 Mart 2004.

ÇALT, Gökhan; “**Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları**”, Ziraat Mühendisleri Odası, 06.05.2005.
(Erişim)www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/05gokhancalt.pdf.05/12/2007, 20 Haziran 2006.

ÇELİK, Hüseyin; “Mansur Bey’den Bu Yana Bürokrasimizde ve Personel Rejimimizde Ne Değişti?”, içinde **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları,** Ed. Davut Dursun vd., İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, s.123-129.

ÇELİK, Kemal; “E-Devlet ve Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi,** sayı 440, 2003, s.149-158.

ÇETİN, Mustafa ve EKİNCİ, Birol; “Kamu Sektöründe Kaynakların Etkin Kullanımı ve Maliyetlerin Düşürülmesi”, **Önce Kalite Dergisi**, 2004, s.50-61.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin; **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları,** Ankara, Seçkin Yayınevi, 2001.

ÇOKER, Ziya; “Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı ve Kanunlarda Son Durum”, **CHP Yerel Yönetimler Dergisi**, sayı 11, 2005, s.1-8.
(Erişim)http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/ziyacokerKYTK3.pdf, 09 Haziran 2009.

DELİVELİ, Ömür; **Kamu Yönetimi Sözlüğü,** Ankara, Adalet Yayınevi, 2002.

DEMİR, Oğuz; “Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?”, 05 02.2009
(Erişim) http://www.oguzdemir.info/?p=65, 12 Haziran 2009.

DEMİR, Oğuzhan; “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”
(Erişim) http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/od_kamu%20yonetimi.htm, 1 Kasım 2004.

DEMİRCİ, Aytül Güneşer; “Bölgesel Kalkınma Ajansları**”, Sosyal Bilimler Kongresi**, Aralık 2003.
(Erişim)http://www.kamuyonetimi.org/ktml2/files/uploads/pdf/bolgekalkinma.pdf, 09 Haziran 2009.

DEMİRKOL, Nevzat; “Kurul Saltanatı Sınırlandırılıyor”, **Yeni Şafak Gazetesi**, 05 Eylül 2003.
(Erişim) http://www.tumgazeteler.com/?a=177734 , 09 Haziran 2009.

DENİZ, Sayın; “Hizmette Yerellik ve Bölgecilik”, içinde **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?,** Der.Menaf Turan, Ankara, Paragraf Yayınevi, 2004, s.265-279

DEVECİ, Hıfzı; ”Üst Kurulları Ne Yapmalı?”, **Radikal Gazetesi**, 13 Aralık 2002.
(Erişim) http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=59508, 09 Haziran 2009.

DİKMEN, Ahmet Alpay; “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, 7 Kasım 2003.
(Erişim) http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc, 18 Ekim 2008.

DİNÇER, Ömer;
(http://www.gazeteoku.com/go.php?link=http://www.tercumangazete.com, 10 Ocak 2005.

DİNÇER, Ömer; “Türkiye’de En Küçük Bir İş Bile Ankara’dan Çözülüyor-Başbakanlık Müsteşarı Ömer DİNÇER ile Söyleşi”, Der.Yalçın Çetinkaya, **Anlayış**, sayı 17, 2004, s.38-43.

DİNÇER, Ömer, ve YILMAZ, Cevdet; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 2003.

DİNÇER, Ömer; "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma", içinde **Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, Ed.** Davut. Dursun vd., İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, s. 289-307.

DKP (Dokuzuncu Plan Kalkınma Planı)
(Erişim) (http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf, 20.09.08)

DOLOWITZ, David P.; "A Policy Makers Guide to Policy Transfer", **The Political Quarterly**, cilt 74, sayı 1, 2003, s.101-108.

DOLOWITZ, David P.; "Introduction", **Governance**, cilt 13, sayı 1, 2000, s.1-4.

DOLOWİTZ, David P. , MARSH, David; "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", **Governance**, cilt 13, sayı 1, 2000, s.5-24.

DOLOWİTZ, David P., MARSH, David; "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis", içinde **Beyond The New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance**, Ed. Martin Minogue vd., Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 1998 s.38-58.

DOLOWİTZ, David P., MARSH, David; "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", **Political Studies**, sayı 44, 1996, s.343-357.

DPT; “Bölgesel Gelişme Çalışma Grubu Raporu”, Türkiye İktisat Kongresi, 2004.
(Erişim) http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt14.pdf, 09 Haziran 2009.

DPT-ÖİK; **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**.
(Erişim) http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf, 29 Aralık 2004.

DURSUN, Davut; “Siyasal Sistem ve İdare”, içinde **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları,** Ed. Davut DURSUN vd., İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, s.13-28.

DURSUN, Davut “Üst Kurullar ve Siyasetin Güçlendirilmesi”, **Yeni Şafak Gazetesi**, 04 Mayıs 2006.
(Erişim) http://makale.turkcebilgi.com/kose-yazisi-82813-davut-dursun-ust-kurullar-ve-siyasetin-guclendirilmesi.html, 09 Haziran 2009.

DUNLEAVY, Patrick, HOOD, Christopher; "From Old Public Administration to New Public Management", **Public Money and Management,** cilt 14, sayı 3, 1994, s.9-16.

DURGUN, Şenol; “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, **G.U.İ.İ.B.F. Dergisi**, Özel Sayı, 2002, s.83-102.
(Erişim) http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx?x=4, 5 Haziran 2007.

EKEN, Musa; “21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, **Yeni Türkiye**, sayı 4, 1995, s.266-272.

EKŞİ, Oktay; “Dikkat... Mayınlı Saha!” **Hürriyet Gazetesi,** 11 Ocak 2004**.**

EMRE, Cahit; **Yönetim Bilimi Yazıları**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003.

EMRE, Cahit; “Mülki Yönetim Sisteminin İşleyişi ve Sorunları”, içinde **Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Ed. Cahit EMRE, Ankara, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Yayın no:1, 2002, s.241-266.

EMRE, Cahit; “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Ya da Yazçizçiliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, **A.Ü.SBF Dergisi**, cilt 46, sayı 3-4, 1991, s.209-276.

EMREALP, Sadun; “Avrupa Birliği’ne Katılım Süreci ve Yerel Yönetimlerimiz”, **Kamuda Sosyal Politika**, sayı 9, 2009, s.31-37.

ERBAY, Yusuf; “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, sayı 13, 1997, s.405-412.

ERDOĞAN, Mustafa; “Türkiye’nin Sistem Arayışı”, içinde **Siyasal Rejim Tartışmaları**, Koordinatör: Nihal İNCİOĞLU, İstanbul, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Yayınları, Yayın no:15, 2000, s.83-96.

ERDOĞAN, Mustafa; “Türkiye’de Bürokratik Yönetim Geleneği ve Demokrasi”, **Yeni Forum**, sayı 271, 1991, s.31-34.

ERDOĞDU, Seyhan; **“**Reformun Çalışma İlişkileri Açısından Getirdiği Dönüşümün Değerlendirmesi”, içinde **AKP’nin Kamu Yönetimi Reformu**, Yayına hazırlayan Işık Kansu, Ankara, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayınları, 2003, s.19-27.

ERDOĞDU, Seyhan; “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, DİSK-KESK-TMMOB-TTB, Ankara-İTÜ Evi, 20 Kasım 2003, s.68-84.
(Erişim) http://www.tmmob.org.tr/modules/books/pdf/kytk.pdf, 27Eylül 2008.

ERGUN, Turgay “Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu”, **Yeni Türkiye**, sayı 13, 1997, s.388-393.

ERGUN, Turgay, POLATOĞLU, Aykut; **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara, TODAİE, 1992.

ERGUN, Turgay; “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, **AİD**, cilt 24, sayı 4, 1991, s.11-23.

ERGÜVEN, Atılay; “Kamusal Denetleme Açısından Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, DİSK-KESK-TMMOB-TTB, Ankara-İTÜ Evi, 20 Kasım 2003, s.53-57. (http://www.tmmob.org.tr/modules/books/pdf/kytk.pdf, 27 Eylül 2008.

ERSOY, Arif; “Sosyal Değişme ve Yeniden Yapılanma Olgusu”, **Yeni Türkiye,** sayı 4, 1995, s.50-53.

ERTUGAL, Ebru**;** “Strategies For Regional Development: Challenges Facing Turkey On The Road to EU Membership”, **Turkish Policy Quarterly,** 4, 3, 2005, s.63-86.

ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi,** Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul, Erkam Matbaası, 2003.

ERYILMAZ, Bilal; “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları”**,** içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi,** Der. Burhan Aykaç vd., Ankara, Yargı Yayınevi, 2003b, s.185-192.

ERYILMAZ, Bilal; “Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına”, **Liberal Düşünce**, cilt 4, sayı 15, 1999, s.84-88.

ERYILMAZ, Bilal; “Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi İktidar İlişkileri” içinde **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları,** Ed. Davut Dursun vd., İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, s.153-166.

EVANS, Mark; “Understanding Policy Transfer”, içinde **Policy Transfer in Global Perspective**, Ed. Mark Evans, Ashgate, Aldershot, 2004, s.10-48.

FARNHAM, David, HORTON, Sylvia; **Managing The New Public Services**, London, Macmillan, 1992,

Fatih ERBOZ’un Haberi; “Eyalet Yasası Yürürlükte”, **Yeni Çağ Gazetesi**, 19 Aralık 2008.
(Erişim) http://www.yenicaggazetesi.com.tr/haberdetay.php?hit=11256, 09 Haziran 2009.

FERLIE, Ewan, ASHBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW, Andrew; **The New Public Management In Action,** New York, Oxford University Pres, 1996**.**

FERRİS, James M., GRADDY, Elizabeth A.; “A Contractual Framework for New Public Management Theory”, **International Public Management Journal**, cilt 1, sayı 2, 1998, s.225-240.

GERİ, Laurence R.; “New Public Management and The Reform of International Organizations”, **International Review of Administrative Sciences**, sayı 67, 2001, s.445-460.

GİLBERT, Alan; “Power, Ideology and the Washington Consensus: the Development and Spread of Chilean Housing Policy”, Future Governance Paper 4, **An ESRC Research Programme on Future Governance**, November 2001, s.1-26.
(Erişim) http://www.hull.ac.uk/futgov/, 10 Mayıs 2007.

GOW, I. James, DUFOUR, Caroline; “Is The New Public Management A Paradigm? Does It Matter?”, **International Review of Administrative Sciences**, sayı 66, 2000, s.573-597.

GÖKTAŞ, Evin; “Arpalık Üst Kurullar” **Yeni Şafak Gazetesi**-Gündem, 15 Mayıs 2004.
(Erişim) http://www.yenisafak.com.tr/arsiv/2004/mayis/15/g01.html, 21 Haziran 2009.

GÖRMEZ, Kemal; “Türkiye’de Bürokratik Devlet”, **Yeni Türkiye**, sayı 23-24, 1998, s.3586-3588.

GÖRMEZ, Kemal; “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, sayı 4, 2000, s.81-88.

GÖRMEZ, Kemal; “Kamu Yönetimi Reformu”, **Radikal Gazetesi**, 06.05.2003.
(Erişim) http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=74319, 20 Haziran 2009.

GÖZEL, Kadir Akın; “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?” **Türk İdare Dergisi**, sayı 438, 2003, s.195-208.

GRUENİNG, Gernod; “Origin and theoretical basis of New Public Management”, **International Public Management Journal**, cilt 4, sayı 1, 2001, s.1-25.

GÜL, Songül Sallan; “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi,** Yayın no:296, TODAİE, 1999, s.69-84.

GÜL, Songül Sallan, GÜL, Hüseyin; “Sosyal Devlet Çözülürken Kamu Yönetimi ve Sosyal Güvenlik Reformu”, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.96-114.

GÜLER, Birgül Ayman; **Devlette Reform Yazıları**, Ankara, Paragraf Yayınları, 2005.

GÜLER, Birgül Ayman; “Reformun, Türkiye'nin Yönetimsel Yapısında Yaptığı Dönüşümlere İlişkin Saptamalar”, **AKP’nin Kamu Yönetimi Reformu**, Yayına hazırlayan Işık Kansu, Ankara, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayınları, 2003a, s.11-18.

GÜLER, Birgül Ayman; “Reform Değil Sosyal Devletin Tasfiyesi” **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, DİSK-KESK-TMMOB-TTB, Ankara-İTÜ Evi, 20 Kasım 2003b, s.39-52 (http://www.tmmob.org.tr/modules/books/pdf/kytk.pdf, 27 Eylül 2008.

GÜLER, Birgül Ayman; “İkinci Dalga Siyasal Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu” (10-11 Ekim 2003 Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu), **Türkiye Yol-İş Sendikası Eğitim Yayınları**, Ankara, 2003c.

GÜLER, Birgül Ayman; **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara, TODAİE, yayın no: 266, 1996.

GÜLMEZ, Mesut; “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **AİD**, cilt 8, sayı 1, 1975, s.47-73.

GÜNAYDIN, Osman; “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türk İdare Dergisi**, sayı 440, 2003, s.127-148.

GÜNAYDIN, Gökhan “Tarım Politikaları Açısından Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, DİSK-KESK-TMMOB-TTB, Ankara-İTÜ Evi, 20 Kasım 2003, s.85-100. (http://www.tmmob.org.tr/modules/books/pdf/kytk.pdf, 27 Eylül 2008.

HAQUE, Shamsul M.; “Public Service Under Challenge in the Age of Privatization”, **Governance**, cilt 9, sayı 2, 1996, s.186-216.

HASANOĞLU, Mürteza; “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, **Türk İdare Dergisi**, sayı 434, 2002, s.171-186.

HASANOĞLU, Mürteza, ALİYEV, Ziya; “Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Sayıştay Dergisi**, sayı 60, 2006, s.81-103.

HEPER, Metin; **Türk Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, 1.Baskı, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1977.

HEPER, Metin; **Bürokratik Yönetim Geleneği- Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, Ankara, ODTÜ İİBF Yayınları, 1974.

HILL, Hermann “Yönetimi Yeniden Düşünmek”, Çev. Ayşegül Mengi, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, cilt 52, sayı 1-4 (Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu’na Armağan), 1997, s.491-503. (Erişim)http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/52/1/33_hermann_hill_cev_aysegul_mengi.pdf, 23 Ocak 2008.

HOFFSCHULTE, Heinrich; “Dünya Ekonomisinin Küreselleşmesine Tabandan Gelen Yanıt”, Çev. Ayşegül Mengi, **Mülkiye**, cilt 27, sayı 238, 2003, s.243-255. (Erişim)http://www.mulkiyedergi.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&&Itemid=2, 23 Ocak 2008.

HOOD, Christopher; “A Public Management For All Seasons”, **Public Administration**, sayı 69, 1991, s.3-19.

HUGHES, Owen E.; **Public Management and Administration: An Introduction**, London, Macmillan, 1994.

IKENBERRY, G.John; “The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning”, içinde **The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization**, Ed. Ezra N. Suleiman vd., Oxford, Westview Pres, 1990, s.88-112.

İçişleri Bakanlığı; **2009 İçişleri Bakanı Beşir ATALAY’ın İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlar 2009 Mali Yılı Bütçe Tasarılarına İlişkin TBMM Plan Bütçe Komisyonu Sunuş Konuşması**, Ankara, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, 10 Kasım 2008.

İGB (İdareyi Geliştirme Başkanlığı); **21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar-Araştırma Raporları II**, Ankara, 1994.

İZTO (İzmir Ticaret Odası); **Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler**, 2 Baskı, İzmir, 1993.

JONES, Trevor, NEWBURN, Tim; “Learning from Uncle Sam? Exploring US influences on British crime control policy”, **Future Governance Paper 8**, An ESRC Research Programme on Future Governance, 2001, s.1-29.

(Erişim) http://www.hull.ac.uk/futgov/, 10 Mayıs 2007.

KAAN, Tufan; "Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Sağlık Hizmetleri", **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, DİSK-KESK-TMMOB-TTB, Ankara-İTÜ Evi, 20 Kasım 2003, s.137-143.
(http://www.tmmob.org.tr/modules/books/pdf/kytk.pdf, 27 Eylül 2008.

KAÇAK, Hamza; "Yolsuzluk ve Kayıtdışı Ekonomi ile Sürdürülebilir Bir Kalkınma Gerçekleştirilemez", **Yaklaşım**, sayı 97, 2001, s.63-72.

Kalaycıoğlu, Ersin; "TESEV'den Devlet Reformu Projesi, **NTV-MSNBC**, 30.06.2000.
(Erişim) http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/14794.asp, 20 Haziran 2009

KANTARCIOĞLU, Selçuk; **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?,** Ankara, DPT Yayınları, yayın no: 34, 1977.

KARAER, Tacettin; "Kalkınma Planları ve İdari Reform", **AİD,** cilt 24, sayı 2, 1991, s.43-65.

KARAER, Tacettin; "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", **AİD**, cilt 20, sayı 2, 1987, s.25-26.

KARAHANOĞULLARI, Onur; "Anayasa ve Kamu Hukuku Açısından Değerlendirme", **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu**, DİSK-KESK-TMMOB-TTB, Ankara-İTÜ Evi, 20 Kasım 2003, s.9-22.
(http://www.tmmob.org.tr/modules/books/pdf/kytk.pdf, 27 Eylül 2008.

KARAMAN, Zerrin Toprak; "Yönetişim Stratejilerindeki Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, sayı 426, 2000, s.37-53.

KARATEPE, Şükrü; “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye**, sayı 4, 1995, s.164-173.

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor), TODAİE, yayın no:238.

KELEŞ, Ruşen; “Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?”, **Yeni Türkiye**, sayı 4, 1995, s.66-71

KELEŞ, Ruşen, MENGİ, Ayşegül; “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, cilt 11, sayı 4, 2002, s.6-24.

KIZILCIK, Recep; “21.Yüzyılda Yönetim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, **Türk İdare Dergisi,** sayı 438, 2003, s.181-193.

KOÇBERBER, Seyit; “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, **Sayıştay Dergisi,** sayı 61, 2006, s. 37-55.

KUMLU, Mustafa; “Krizin Nedeni Sosyal Devlet Politikalarından Uzaklaşmak”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 20.11.2008 (Erişim)http://www.ask.com/bar?q=son+kuresel+ekonomik+kriz+ve+sosyal+devlet&page=1&qsrc=145&ab=3&u=http%3A%2F%2Fwww.tes-is.org.tr%2Fhaber_arsivi%2Fkumlu_teksif_baskanlar_kurulu_konusma.html, 20 Haziran 2009.

KUTLU, Önder; “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, içinde **Kamu Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar,** Ed. Asım BALCI vd., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003, s.83-114.

KUTLU, Önder; “Kamu Yönetiminde Küreselleşme”, içinde **Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi**, Der. M.Akif ÇUKURÇAYIR, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003b, s.164-186.

KUTLU, Önder; **Administrative Reform In The UK: The Next Steps Agencies Reform and Its Applicability to Turkey**, Unpublished PhD Thesis submitted to the University of Exeter, 2001.

KÜÇÜKKAYA, İsmail; "AK Parti'nin Özerk Kurullar Sorunu", **Akşam Gazetesi**, 26 Mayıs 2005.
(Erişim)http://www.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2005/05/26/yazarlar/yazarlar64.html, 20 Haziran 2009.

LAKING, Richard; "Don't Try This at Home? A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia", **International Public Management Journal**, sayı 2, 2000, s.217-235.

LAM, Jermain T.M; "Decentralization in Public Administration: Hong Kong's Experience", **Public Policy and Administration**, cilt 11, sayı 1, 1996, s.30-44.

LANE, J. Eric; **The Public Sector**, London, Sage, 2000.

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi, ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; "Kamu Kesiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, cilt 17, sayı 1, 1999, s.61-74.

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi; "Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, cilt 6, sayı 1, 2005, s.1-14.
(Erişim) http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/1061.pdf, 09 Haziran 2009.

LEBLEBİCİ, Doğan Nadi; “Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin “Kimlik Krizine” Yeni Bir Bakış”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, cilt 25, sayı 1, 2001, s.15-24.
(Erişim) http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/34.pdf, 02 Haziran 2009.

LYNN, E. Laurence; “A Critical Analysis Of The New Public Management”, **International Public Management Journal**, sayı 1, 1998, s.107-123.

Madencilik Bülteni Yönetim Kurulu; “Yorum Yönetim Kurulu Kel Başa Şimşir Tarak: Kurullar” **Madencilik Bülteni**, sayı 65, 2003, s.14-17.
(Erişim) http://www.maden.org.tr/yayinlar/dergi_goster.php?kodu=868, 09 Haziran 2009.

MATHIASEN G. David; “The New Public Management and Its Critics”, **International Public Management Journal**, cilt 2, sayı 1, 1999, s.90-111.

MENGİ, Ayşegül; “Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği’nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı?”, **Mülkiye**, sayı 245, 2007, s.1-10.
(Erişim)http://www.mulkiyedergi.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=50&&Itemid=2, 23 Ocak 2008.

MENGİ, Ayşegül; “Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, cilt 52, sayı 1, 1997, s.505-515.
(Erişim)http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/52/1/34_aysegul_mengi.pdf, 23 Ocak 2008.

MENGİ, Ayşegül, ALGAN, Nesrin; **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği,** Ankara, Siyasal Kitabevi, 2003.

MİSES, Ludwig Won; **Bürokrasi**, Çev. Feridun Ergin, Ankara, Liberte Yayınları, 2000.

NEDLEY, Anthony; **Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective**, 2007.
(Erişim) http://www.york.ac.uk/depts/poli/news/sem3esrc/nedley.pdf, 17 Mayıs 2007.

NOHUTÇU, Ahmet, Asım BALCI; "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu'nun Yönetilmesinden Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına Doğru", içinde **Kamu Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar,** Ed. Asım Balcı, vd., Ankara, Seçkin Yayınevi, 2003, s.13-24.

NUNBERG, Barbara; **Managing the Civil Service: What LDC's Can Learn from Developed Country Reforms**, Washington, DC., The World Bank, 1992.

OECD; **Public Sector Modernisation,** 2003.
(Erişim) http://www.oecd.org/dataoecd/63/23/15688578.pdf, 1 Mayıs 2006.

OKTAY, Cemil; "Çağdaşlık Sikkesinin Yazı ve Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi", içinde **Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları,** Davut Dursun vd., İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, s.243-248.

OKTAY, Cemil; **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**, İstanbul, Der Yayınları, yayın no:231, 1997.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, cilt 52, sayı 1, 1997, s.517-566.
(Erişim) http://politics.ankara.edu.tr/dergi/?cilt=52, 23 Ocak 2008.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; “İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, cilt 15, sayı 96. 2003.

OSBORNE, David, GEABLER, Ted; **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**, 10. Baskı, Reading/Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1993.

OYAN, Oğuz; “Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform”, 2003
(Erişim) http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/O.Oyan.doc, 18 Ekim 2008.

OYAN, Oğuz; “Üst Kurullar Kimin İçin Önemli?”,
(Erişim) http://www.inadina.com/inadeski/sayi1/oguzoyan.htm, 09 Haziran 2009.

ÖVGÜN, Barış; "KİT’lerden Kamu Sermayeli Şirketlere”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, Tartışma Metinleri, Özel Sayı 2, yayın no:60, 2003, s.73-80.
(Erişim) http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Ozelsayi2.pdf, 21 Ekim 2008.

ÖZER, Ahmet; “Türkiye’nin Yönetim Yapısına Toplu Bakış ve Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, **Türk İdare Dergisi**, sayı 406, 1995, s.1-48.

ÖZER, M.Akif; **Yeni Kamu Yönetimi-Teoriden Uygulamaya**, Ankara, Platin Yayınları, 1.Baskı, 2005.

ÖZER, Sultan; “Üst Kurulların Ardındaki Sır: Yönetişim”
(Erişim) http://www.evrensel.net/02/04/13/medya.html, 09 Haziran 2009.

ÖZTÜRK, N.Kemal, COŞKUN, Bayram; “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik ile Buluşması”, **Türk İdare Dergisi,** sayı 439, 2003, s. 71-103.

ÖZTÜRK, N.Kemal; “Yönetimin Gelişimi ve Bürokrasinin Ortaya Çıkışı”, **AİD**, cilt 64, sayı 397, 1992, s.112-130.

PAGE, Edward C.; “Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing”, **Paper Prepared for the ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer**-28 January 2000, Britannia House, London, 2000, s.1-15.
(Erişim) http://www.hull.ac.uk/futgov/, 10 Mayıs 2007.

PAYASLIOĞLU, Arif; **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme** Ankara, TODAİE Yayını, 1966.

PETERS, B. Guy; “Policy Transfer Between Governments: The Case of Administrative Reforms”, **West European Politics**, cilt 20, sayı 4, 1997, s.71-88.

PINARCIOĞLU, Melih, IŞIK, Oğuz; **Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar,** GAP-GİDEM Yayınları- 4, 2004.

POLATOĞLU, Aykut; **Kamu Yönetimi**-Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, 2.Baskı, Ankara, ODTÜ Yayıncılık, 2003.

RIDLEY, F.F.; “The New Public Management in Europe: Comperative Perspectives”, **Public Policy and Administration**, cilt 11, sayı 1, 1996, s.16-29.

ROBERTSON, B. Daniel; “Political Conflict and Lesson-Drawing”, **Journal of Public Policy**, cilt 11, sayı 1, 1991, s.55-78.

ROSE, Richard; “What is Lesson Drawing?”, **Journal of Public Policy**, cilt 11, sayı 1, 1991, s.3-30.

SARAÇ, Osman; “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi, **Maliye Dergisi**, sayı 148, 2005, s.122-163. (Erişim) http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md148/kamumaliyonetimi.pdf, 18 Ekim 2008.

SARAN, Ulvi; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Atlas Yayınları, 2004.

SAVAŞ, Vural Fuat; “Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minimal Devlet’e” **Türkiye Günlüğü**, sayı 30, 1994, s.17-61.

SAVCI, Bahri; “Türkiye’de Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Analizi” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi,** Der. Burhan Aykaç vd., Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s. 397-412.

SAYGILIOĞLU, Nevzat, ARI, Selçuk; **Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, İstanbul, Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2003.

SBYKP (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı)
(Erişim) http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf, 08.04.2006.

SELMAN, Yusuf; “‘Reform’ Kime Yar Olur"
(Erişim) http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ys_reform.htm, 24 Şubat 2004.

SEZER, Birkan Uysal; “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **AİD**, cilt 25, sayı 4, 1992, s.3-29.

SİNAN, P. Ebru; **“Planlama ve Siyaset Kavramları Ekseninde Bölge Kalkınma Ajansları**”, 6.Türkiye Şehircilik Kongresi Bildirisi, 7 Kasım 2006. (Erişim) www.sehircilik.ktu.edu.tr/depo/YAZILAR/cv/sinan.doc, 14/11/2007

SÖĞÜTLÜ, Ersin Osman; **Kutadgu Bilig**, İstanbul, Timaş Yayınları, 2006

SÖZEN, Süleyman, SHAW, Ian; "The International Applicability of 'New' Public Management: Lessons From Turkey", **The International Journal Of Public Sector Management,** cilt 15, sayı 6, 2002, s.475-486.

STONE, Diana; "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", **Journal of European Public Policy,** cilt 11, sayı 3, 2004, s.545-566.

SÜRGİT, Kenan; **Türkiye'de İdari Reform**, Ankara, Sevinç Matbaası, TODAİE Yayınları, yayın no:128, 1972.

SÜRGİT, Kenan; "Kamu Hizmetlerinde Modern Sevk ve İdarecilik Metotlarının Uygulanmasını Engelleyen Maniler ve Alınması Gereken Tedbirler", **AİD**, cilt 3, sayı 3, 1970, s. 5-10.

ŞAYLAN, Gencay; "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform", içinde **Türkiye'de Kamu Yönetimi,** Der. Burhan Aykaç vd., Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s.418-429.

ŞAYLAN, Gencay; **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**- **Kritik ve Reform Önerileri,** İstanbul, TESEV, 2000.

ŞAYLAN, Gencay; "Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform", **AİD**, cilt 4, sayı 2, 1973, s.15-28

TAMER, Meral; "TESEV'e Göre 6 - 7 Kişiyle Reform Yapılmaz" (Erişim) http://www.tesev.org.tr/basin/basin_tesev.php, 19 Ocak 2004.

TAN, Turgut; “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi,** Der. Burhan Aykaç vd., Ankara, Yargı Yayınevi, 2003, s.497-523.

TAN, Turgut; “KAYA Çerçevesinde Merkezi İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”, içinde **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme,** Ankara, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği, 1993, s.37-41.

TAŞ, H. Cesurhan, “Bir Yerel Kalkınma Modeli”, **Taraf Gazetesi**, 14 Eylül 2008.
http://www.taraf.com.tr/haber/16943.htm, 12 Haziran 2009.

TBMM İçişleri Komisyonu Tutanakları, 14.1.2004, Esas No: 1/731, Karar No: 57.
(Erişim) www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr, 22.03.2006.

TEKELİ, İlhan “Reform Düşüncesi ile Osmanlı ve Cumhuriyet Dönemi Reformları Üzerine Çözümlemeler”
(Erişim) http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_reform.php, 19 Ocak 2004.

TESEV (2004a) “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Hakkında TESEV Görüşleri”
(Erişim) http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf, 19 Ocak 2004.

TESEV (2004b)“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı TESEV Değerlendirme Raporu”
(Erişim) http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf, 19 Ocak 2004.

TESEV “Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine”
(Erişim) http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/mik_tasarilar.pdf, 22 Ekim 2008.

TİTİZ, M.Tınaz; “Giriş”, **Türkiye’de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, TESEV, s.2-17.
(Erişim) http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_reform.php, 1Mayıs 2006.

TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği) **Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması,** Ankara, yayın no: genel 358, 2000.

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İSBİR ve Burhan AYKAÇ; **Yönetim Bilimi,** 3.Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, 1999.

TORTOP, Nuri; “Yerel Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, içinde **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları,** Ed. Davut Dursun vd., İstanbul, İlke Yayıncılık, 1998, s.319-327.

TÖRÜNER, Yaman; “Son Darbe Geliyor“
(Erişim) http://www.tesev.org.tr/basin/basin_tesev.php, 19 Ocak 2004.

TUTAR, Filiz, DEMİRAL, Mehmet; “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi,** cilt 2, sayı 1, 2007, s.65-83.
(Erişim) http://iibf.ogu.edu.tr/dergi/dergi/2007-1/2007_1_4.pdf, 09 Haziran 2009.

TUTUM, Cahit; “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye,** sayı 4, 1995, s.133-145.

TUTUM, Cahit; “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, **AİD**, cilt 4, sayı 2, 1971, s.32-45.

TÜSİAD; “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar-Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek”,
(Erişim) http://www.tusiad.org/turkish/rapor/duzen/duzref.pdf, 29 Aralık 2004.

UÇUM, Mehmet; “Kamu Yönetiminde Reform ya da Disiplin Toplumundan Kontrol Toplumuna, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.62-63.

ULUSOY, Ali; “Hükümetin Yönetim Reformu Paradoksu”, **Radikal Gazetesi**, 18 Eylül 2008.

ULUSOY, Ali; “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.134-145.

UZAK, Ahmet ve ALTUNTAŞ, Mehmet; **İnsan Hakları Nedir?**, Başbakanlık Yayını, 2007, Ankara.
(Erişim) http://www.ihb.gov.tr/yayinlar/insan_haklari_nedir.doc, 22 Ocak 2009.

ÜÇER, Ali Rıza, Cihat OĞAN; “SSK Gerçeği ve Sosyal Güvenlik Reformu’nun Perde Arkası”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, sayı 3-4, 2000, s.1-10.
(Erişim)http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/08.pdf, 22 Mart 2006.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, **AİD**, cilt 4, sayı 2, 1971, s.15-27.

YAMAMOTO, Hiromi; “New Public Management-Japan’s Practice”, **IIPS (Institute for International Policy Studies) Policy Paper 293E**, Printed in Japan, January, 2003, s.1-31.
(Erişim) http://www.iips.org/bp293e.pdf, 15 Şubat 2004.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir; “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’dan ‘Management’a, **Türk İdare Dergisi**, sayı 417, 1997, s.1-27.

YAYLA, Yıldızhan; “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Denetim”, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.127-133.

YAYLA, Yıldızhan; “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, **Yeni Türkiye,** sayı 4, 1995, s.120-126.

YAYMAN Hüseyin; “1980 Sonrası Türkiye de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, cilt 2, sayı 3, 2000, s.135-156.

YAYMAN, Hüseyin; **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2008.

YAZICI, Erdinç; “Yirminci Yüzyılda Gelenekten Moderniteye Türk Sosyo-Kültürel Yapısında Gözlenen Değişmeler”, **GÜİİBF Dergisi**, Özel Sayı, 2002, s.223-245.

YETER, Enis; “Yerel Yönetimlerde Nasıl Reform Yapamayız?”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, sayı 2, 2000, s.69-78.

YILBAŞ, Mahmut, “Kamuda Yozlaşma”, **Yeni Türkiye,** sayı 13, 1997, s.384-387.

YILDIRIM, İbrahim; “Kamu Hizmetlerinde Kalite Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, sayı 446, 2005, s.17-39.

YILDIRIM, İbrahim; “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.78-95.

YILMAZ, Gaye; “Hizmetlerin Piyasalaştırılması: Olayın Teknik ve Teorik Boyutları”, **Hukuk ve Adalet Dergisi**, sayı 2, 2004, s.205-211.

YILMAZ, Abdullah; “Türk Kamu Bürokrasinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, **C.Ü.İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, cilt 3, sayı 2, 2002, s.17-31.

YILMAZ, Aytekin; “Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma”, **Yeni Türkiye**, sayı 13, 1997, s.394-417.

YILMAZ, Aytekin; “Yönetimi Geliştirme, Reform Yapabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar”, içinde **Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları,** Ed. Davut Dursun vd., İstanbul**,** İlke Yayınları, 1998, s.281-287.

YILMAZ, Osman; **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**
(Erişim) http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf, 29 Aralık 2004.

YORGUN, Sayım; “Küresel Kriz Sosyal Politikalarla Aşılabilir”, **Taraf Gazetesi**, 26 .11.2008.
(Erişim)http://www.ask.com/bar?q=son+kuresel+ekonomik+kriz+ve+sosyal+devlet&page=1&qsrc=145&ab=5&u=http%3A%2F%2Fwww.sayimyorgun.com%2Fyazi2.html, 20 Haziran 2009.

YÜCEL, Bilal; “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı Üzerine Düşünceler” **Maliye Dergisi**, sayı 149, 2005, s.124-138. (Erişim) http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/149/bilalyucel.pdf, 10 Mayıs, 2009.

YÜRÜŞEN, Melih; **Bu Ümit Hayal Değil**, Suna Mermerci ile Zor Sorunların Kolay Çözümleri Üzerine, Ankara, Liberte Yayınları, 1988.

WALSH, Kieron; **Public Services and Market Mechanisms- Competition, Contracting and the New Public Management**, London, Macmillan, 1995.

WOODS, Ngaire; **The Globalizers-The IMF, the World Bank, and Their Borrowers,** London, Cornell University Press, 2006.

ZHIYONG Lan, ROSENBLOOM, David H.; “Public Administration In Transition”, **Public Administration Review**, cilt 52, sayı 6, 1992, s.535-537.

2006 Yılı Programı
(Erişim) http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2006.pdf, 15.09.07.

5227 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanınca TBMM’ye Geri Gönderilme Gerekçesi
(http://www.todaie.gov.tr/KYP/kamu_yonetim_reformu.asp, 09 Haziran 2009)

5215 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanınca TBMM’ye Geri Gönderilme Gerekçesi
(http://www.todaie.gov.tr/KYP/kamu_yonetim_reformu.asp, 09 Haziran 2009)

5179 sayılı Kanunun Cumhurbaşkanınca TBMM’ye Geri Gönderilme Gerekçesi
(http://www.todaie.gov.tr/KYP/kamu_yonetim_reformu.asp, 09 Haziran 2009)

(http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf, 08.04.2006)

(www.basbakanlik.gov.tr, 20.10.2008).

(http://dergi.emo.org.tr/altinde.php, 26 Eylül 2007).

(http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=1421, 11 Mart 2009).

(http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuc_bildirgesi.doc, 26 Eylül 2007).

(http://www.memurlar.net, 21 Eylül 2006)
“Başbakan Erdoğan, bürokrasideki yanlış anlayışa dikkat çekti” başlıklı haber.

(http://www.memurlar.net/haber/14643/, 10 Ocak 2005)
(Etap Altınel'de düzenlenen, "Kamu Sektörü Reformları Bağlamında Stratejik Planlama ve Performans Bütçeleme" semineri çerçevesinde yapılan panelin soru cevap bölümünden alıntı)

(www.nethaber.com, 22 Ocak 2009).
“Ombudsmanlık... Anayasa Mahkemesi, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nu İptal Etti” başlıklı haber.
(Erişim) http://www.nethaber.com/Politika/84954/OMBUDSMANLIK-Anayasa-Mahkemesi-KAMU-DENETCILIGI-KURUMU-KANUNUnu, 20.01.2009.

(http://www.tesev.org.tr/basin/basin_tesev.php, 19 Ocak 2004).

(http://www.turksolu.org/50/yon50.htm, 26 Eylül 2007).

(http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamu%20yonetimi%20reformu.htm, 22 Şubat 2006).

(http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/KSS.doc, 20.10.08).

Kanunlar

13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu

10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

12.9.1960 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununun

01.07.1976 tarih ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz Ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun

27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

27.9.1984 tarih ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

18.6.1992 tarih ve 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun

2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

9.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu

15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

13.1.2005 tarihli 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'

22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

3.7.2005 tarih ve 5393sayılı Belediye Kanunu

10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

25.1.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

28.9.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

06.03.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

06.08.2008 tarih ve 5793 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun

2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

Bakanlar Kurulu Kararları

2006/10550 karar nolu "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar"

2008/14306 karar nolu "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar"

2002/4720 nolu İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılmasının Tanımlanmasına Dair Karar

Yasa Tasarıları

Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı
(Erişim) http://www.kgm.adalet.gov.tr/tbmmkom/devletsirri.pdf, 1 Aralık 2008.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı
(Erişim)http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyüzyıly/duzenleyici_denetleyici_kurumlar.htm, 31 Aralık 2008.

Kamu Sermayeli Şirketler Hakkında Kanun Tasarısı
(Erişim) http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/KSS.doc, 31 Aralık 2008.

Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı
(Erişim) http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/sbf-personel.pdf, 18 Ekim 2008.

Sayıştay Kanunu Tasarısı Taslağı

(Erişim) http://www.sayistay.gov.tr/haber-duyuru/duyuru/2004KanunTasarisi/SayistayKanunTasarisi.asp, 17 Mayıs 2009.

Yönetmelikler

Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik (22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete)

İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği (09.10.2005 tarih ve 25961 sayılı Resmi Gazete)

İl Özel İdareleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (10.06.2007 tarih ve 26548 sayılı Resmi Gazete)

Kent Konseyi Yönetmeliği (08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete)

Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (25 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete)

ÖZET

HAKTANKAÇMAZ, M.İlker. “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Bu Tez çalışmasıyla Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların tarihçesini vermekten ziyade bu reformları, son dönemde kamu yönetimi reformlarının yürütülmesinde temel belirleyici olan ve mevcut bürokratik örgütlenme modeline meydan okuyan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının ne derecede etkilediğinin ve gerçekleştirilen reformların bugün için Türk kamu yönetiminin YKY ilkelerine göre örgütlenmesini zorlaştırıcı mı kolaylaştırıcı mı nitelikte reformlar olduğunun değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Türk yönetim tarihinde yönetim ve reform konusu ilk dönemlerde daha çok yöneticilere sunulan kitapçıklarda, din ve ahlakla ilgili eserlerde ele alınmış, Osmanlı’nın ilk dönemlerinde de bu gelenek sürdürülmüş ancak Tanzimat ve Islahat Fermanları’nın yayınlandığı dönemlerde yenilenme ve değişim gayretleri daha da yoğunlaşmıştır. Cumhuriyet’in ilanıyla biraz daha somutlaşan bu çabalar kapsamında yerli ve yabancı pek çok uzman ve kurula raporlar hazırlattırılmış, planlı döneme geçildikten sonra idari reforma yaklaşım beş yıllık kalkınma planlarında ortaya konulmuş ve uygulanmıştır. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’la başlatılan reform süreci bu zincirin son halkasıdır.

Çalışma’da; 1950’li yıllara kadar gerçekleştirilen ve ıslahat olarak adlandırılabilecek ilk dönem reformlarının YKY ilkelerine ters düzenlemeler içerdiği gibi günümüz Türk kamu yönetiminin YKY doğrultusunda örgütlenmesini zorlaştırıcı bir miras bıraktığı; 1950-1980 yılları arasındaki yeniden yapılanma olarak adlandırılabilecek reformların bazı olumlu değişimleri içermekle birlikte YKY’ye doğru bir dönüşümü amaçladıklarından bahsedilmesi için erken olduğu ve; Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla başlatılan reformların ise kamu yönetiminin YKY doğrultusunda dönüştürülmesi açısından önceki

dönemlerden bir kopuşu ifade ettiği ve ancak “değiştirme” dönemi olarak adlandırılabileceği buna rağmen Türkiye’de yakın bir gelecekte YKY ilkeleri doğrultusunda örgütlenmiş bir kamu yönetiminin varolabileceğinin kuşkulu gözüktüğü sonuçlarına ulaşılmıştır.

Üç bölümden oluşan Çalışma konuyla ilgili kaynakların taraması yöntemiyle hazırlanmış, alan araştırması yapılmamıştır. Bu çerçevede gerek Türkçe gerekse İngilizce metinlerde ilgili kitap ve makaleler, Yüksek Lisans ve Doktora tezleri toplanmış ayrıca internet üzerinden de kapsamlı bir araştırma yürütülerek çok sayıda yararlı elektronik belgeye ulaşılmıştır. Tüm bunlar yapılırken mevzuatın yakından takibi de ihmal edilmemiştir.

Anahtar sözcükler

1. Reform
2. Kamu yönetimi
3. Bürokrasi
4. Yeni Kamu Yönetimi
5. Kamu yönetiminin sorunları

ABSTRACT

HAKTANKAÇMAZ, M.İlker. “The New Public Management and Public Administration Reform in Turkey”, PhD. Thesis, Ankara, 2009.

With this Thesis what is aimed is, not presenting the historical background of reforms but evaluating the degree of the effects of the NPM on reforms and revealing whether the establishments of the reforms enabler or preventer for an evolution of Turkish public administration towards NPM which is basic determiner and challenger of the present bureaucratic organization model.

In the Turkish administration history, in the beginning, the reforms were handled in the booklets which are about religious and ethical issues. During Ottoman Period this tradition continued till Tanzimat and Islahat Orders. After the establishment of the Turkish Republic these efforts were become more concrete and many reports on reforms were prepared by various Turkish and foreign specialists. After the period of planned economy, the issue of reform were handled in the Five-Year Development Plans. The reforms started with “The Law on Main Principles and Reorganization of Public Administration” are the last ring of this chain.

In the Study; the reforms realized till 1950’s, can be named with “amendment” (ıslahat), are not only in contradiction with principles of NPM but also left a legacy which today hinders a transformation of Turkish public administration towards NPM. The reforms realized between 1950-1980, can be named “reconstruction”, although include some positive changes, are too early to be named as NPM originated. As for the reforms started with “The Law on Main Principles and Reorganization of Public Administration” are a turning point fort he transformation of Turkish public administration towards NPM and can only be named with the word of “change”. Despite this improvement, it seemed doubtful that establishing a public administration, based on the principles of the NPM, in Turkey.

The Study consists of three chapters and has been prepared by scanning academic sources, no survey has been conducted. In this context, both in Turkish and English, related books, articles, master and PhD. thesises were gathered and also many useful e-documents were reached as a result of a comprehensive scanning on the internet. Besides these, following of Turkish legislation activities were not neglected.

Key Words

1. Reform
2. Public Administration
3. Bureaucracy
4. New Public Management
5. Problems of Public Administration