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

# YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRKİYE'YE YANSIMASI OLARAK KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**ALPARSLAN KARTAL**

**ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**
**PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ**

**KOCAELİ – 2006**

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

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

# YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRKİYE'YE YANSIMASI OLARAK KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**ALPARSLAN KARTAL**

**ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**
**PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ**

**DANIŞMAN: YARD. DOÇ. DR. AHMET NOHUTÇU**

**KOCAELİ – 2006**

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# ÖNSÖZ

Küreselleşme ile birlikte ülkelerin birbirlerini etkilemeleri ya da birbirinden etkilenmeleri, çokça rastlanılan bir durum haline gelmiştir. Dünyanın bir bölgesinde ortaya çıkan bir düşünce kısa zamanda tüm dünyada tesirlerini gösterebilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bizatihi kendisinin problemler üretmesi ve kamu yönetimindeki problemleri çözümleyememesi, mevcut paradigmanın değişmesini gerekli kılmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, yeni yönetim paradigmasını temsil etmektedir. Bu anlayış devletin minimize edilmesi, etkinlik, verimlilik, katılımcılık, şeffaflık, esneklik, hesap verebilirlik, stratejik yönetim gibi ilkelerin perspektifinde kamu yönetimi sistemlerinin yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Yeni Kamu Yönetimi anlayışından etkilenen ve onun ilkelerinden yol çıkılarak ancak ulusal ihtiyaçlar göz önünde bulunarak hazırlanan bir tasarıdır. Tasarı kapsamlı bir reformu hedeflemektedir. Bu çalışma, tasarının YKY ile ilişkisini, getirdiği ilkeleri ve kamu yönetimi sisteminde amaçladığı değişimi incelemektedir.

Öğrencisi olmaktan büyük mutluluk duyduğum, tezin her aşamasında değerli görüş ve yardımlarını benden esirgemeyen, yoğun temposu içinde bana büyük bir sabır ve hoşgörüyle her zaman vakit ayıran değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Ahmet Nohutçu'ya teşekkürlerimi sunuyorum.

Kendisinden çok şey öğrendiğim ve öğreneceğim, ilgi ve desteğini benden esirgemeyen değerli hocam Doç. Dr. Hamza Ateş'e müteşekkirim.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ..... I
ÖZET..... V
ABSTRACT ……...VI
KISALTMALAR……..VIII

GİRİŞ ..... 1

**I. BÖLÜM**

**GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ VE KARŞILAŞILANGÜNCEL SORUNLAR KARŞISIN DA YENİ BİR MODEL ARAYIŞI**

1.1 GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ MODELİ..... 5
1.1.1 Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetiminin Gelişimi ..... 6
1.1.2 Geleneksel Kamu Yönetiminin Kurucuları: Wilson, Taylor, Weber..... 6
1.1.3.Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ..... 8
1.1.3.1.Weber'in Bürokrasi Yapısının Temel Örgüt Olarak Kabulü…….10
1.1.3.1.1 Bürokratik Örgütlenme Modelinin Temel İlkeleri…….10
1.1.3.2 Kamu ve Özel Sektör Ayrımı…….11
1.1.3.3 Kamu Yönetimi ve Siyasetin Birbirinden Ayrılması…….12
1.2 KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM……...14

**II. BÖLÜM**

**GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ**

2.1 GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNDE KİMLİK PROBLEM….17
2.2 YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINI ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER….19
2.2.1Yeni Sağ Politikaları…….19
2.2.2 İktisadi Ve Mali Nedenler……...21
2.2.3 Sosyal Etkenler ve Vatandaşların Siyasal Katılma İle Kaliteli Hizmet Yönündeki Talepler…….22
2.2.4 Bilgi Teknolojilerindeki Yenilikler…….23
2.2.5 Weberyen Bürokratik Örgüt Sistemi'nin Değişim Karşısında Yetersiz Kalması…….24
2.2.6 Küreselleşmenin Etkisi……26
2.3 YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ORTAYA ÇIKIŞI……..27
2.4 YENİ KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL UNSURLARI……..29
2.4.1 Sonuç Odaklı Yönetim……30
2.4.2 Kaynak Kullanımında Disiplin……31
2.4.3 Aktif Katılımlı Yönetim……..31
2.4.4 Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kullanılması……..32
2.4.4.1 Hizmetleri, Kullanıcılarının Ödemesi……33
2.4.4.2 Hizmetlerin Özel Sektör Sunumuna Açılması……...33

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

2.4.4.3 Hizmetlerin Rekabete Açılması…….33
2.4.4.4 Finansal Otonomi Verilmesi……..33
2.4.4.5 Örgütlerde Politika Belirleme ve Uygulama Fonksiyonlarının Birbirinden Ayrılması……34
2.4.5 Performansın Ölçülmesi……..34
2.4.6 Büyük Organizasyonların Optimum Büyüklükte Birimlere Bölünmesi…….34
2.4.7 Rekabetin Arttırılması…….35
2.5 YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ DÜNYA ÇAPINDA YAYILIŞI……36

**III. BÖLÜM**

**KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA VE İDARİ REFORM**

3.1 YENİDEN YAPILANMA VE İDARİ REFORM KAVRAMLARI……39
3.2 YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI VE NEDENLERİ……41
3.2.1 Geleneksel Kamu Yönetiminin Karşılaşılan Sorunların Aşılmasındaki Yetersizliği……..41
3.2.2 Siyasal Katılma Kültürünün Yayılması……..42
3.2.3.İktisadi Koşulların Farklılaşması……43
3.2.4 Kamu Sektöründe Büyüme…….43
3.2.5 Kamu Sektörü İle Özel Sektörün Etkileşimi……..44
3.2.6 Avrupa Birliği Sürecinin Baskısı……44
3.2.7 Teknolojik Yeniliklerin Baskısı……..44
3.2.8 Özelleştirme Uygulamalarının Yaygınlaşması……...45
3.3 TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI…… 45
3.3.1 Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması Gereksinimi……45
3.3.2 Türk Kamu Yönetimine Yönelik Değişim Baskılarının Özellikleri……...46
3.3.3 Türkiye'de İdari Reform Girişimleri……..47
3.3.3.1 Neumark Raporu:…….47
3.3.3.2 Barker Raporu…….. 47
3.3.3.3 Martin Ve Cush Raporu……47
3.3.3.4 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)…….48
3.3.3.5 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)…….48
3.3.3.6 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yerel Yönetim Reform Taslağı……49
3.3.4 Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformların Başarısızlık Sebepleri……...49
3.3.4.1 Uygulama Birimlerinin Belirsizliği ve Bütüncül Sorumluluk Eksikliği…….49
3.3.4.2 Siyasi Kararlılığın İstenilen Düzeyde Olmaması……...49
3.3.4.3 Model Eksikliği……..50
3.3.4.4 Reform Stratejilerinin İyi Tespit Edilmemesi……50
3.4 KAMU YÖNETİMİ REFORMU (2003) ve YENİDEN YAPILANMA…….50

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

## IV. BÖLÜM

## KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISININ YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1 YENİ KAMU YÖNETİMİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE YANSIMASI OLARAK, KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI……...53
4.2 KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU'NUN AMAÇLARI VE GEREKÇELERİ
4.2.1 Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun Gerekçesi……..54
4.2.2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun Amaçları……...55
4.3 KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU'NUN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE GETİRDİĞİ TEMEL İLKELER VE YENİ KAVRAMLAR…….56
4.3.1 Kamu Yönetimi……...56
4.3.2 İnsan Hak Ve Özgürlükleri Esas Alan……57
4.3.3 Saydamlık Ve Bilgi Edinme Hakkı……57
4.3.4 Hesap Verilebilirlik……58
4.3.5 Hizmette Yerellik……59
4.3.6 Sonuca Odaklılık……60
4.3.7 Süratli, Kaliteli, Etkili Ve Verimli…….61
4.3.8 Vatandaş/Müşteri Odaklılık……...62
4.3.9 Alternatif Hizmet Yöntemleri: Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesi……63
4.3.10 Üst Kurullar: İlişkili Kuruluş……..64
4.3.11 Denetim……..64
4.3.12 Ombudsman: Mahalli İdareler Halk Denetçisi……..66
4.3.13 Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş……68
4.3.14 Katılımcılık……69
4.4 KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN NİTELİĞİ……70
4.5 KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN KAPSAMI……72
4.6 KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU NELER GETİRİYOR?.....74
4.7 KAMU YÖNETİMİ REFORMUNDA SÜRECİN SEYRİ VE GELECEĞİ…….76
4.8 KYTK TASARISI HAKKINDA KAMUOYUNDA OLUŞAN TEPKİLER……78
4.8.1 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Karşı Olanlar Ve Görüşleri……..79
4.8.1.1 Eleştirilerin Tahlili……84
4.8.2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını Destekleyenler…….95

SONUÇ…….98

KAYNAKÇA……103

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

## ÖZET

2003 yılında kamuoyunun gündemine giren “kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması” hareketi, kendisinden önceki reform denemeleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en kapsamlı reform hareketi olarak görülmektedir. 1980’li yıllarla birlikte bütün dünyada etkisini göstermeye başlayan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının Türkiye’ye yansıması olarak kabul edilebilecek olan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hareketinin ana iskeletini oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı, bu çalışmanın inceleme konusunu oluşturmaktadır.

KYTK tasarısının iyi anlaşılabilmesi için, beraberinde getirdiği yönetim anlayışının eleştirdiği geleneksel kamu yönetimi sisteminin temel niteliklerinin ve çıkmazlarının da tahlil edilmesi gerekmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde klasik kamu yönetimi anlayışı irdelenmiş ve paradigma değişimini gerekli kılan yönetimsel sorunlar irdelenmiştir. Daha sonra bütün dünyada büyük değişim ve dönüşüm hareketlerine neden olan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ele alınmış ve ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının geleneksel paradigmayı değiştirip gelişmiş ülkeler başta olmak üzere giderek artan oranda diğer ülkelerin de yönetsel yapılarını değişime zorladığı görülmektedir. Türkiye’de de, Avrupa Birliği ile ilişkilerin iyileşmesiyle birlikte kamu yönetiminde reformun artı kaçınılmaz olduğunu kabul edilmeye başlanmıştır.

KYTK tasarısı, kamu yönetiminde radikal denilebilecek değişimleri beraberinde getirmektedir. Esnek, şeffaf, etkin, verimli ve hesap verebilir bir kamu yönetimi sistemi öngörmektedir. Tasarıyla birlikte performans denetimi, sonuç odaklılık, stratejik plan, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yeni ilkeler kamu yönetimi sistemimize girmektedir. KYTK tasarısı her ne kadar YKY’nin bir ürünü olarak nitelendirilse de, Türk kamu yönetimi sisteminin gerçeklerinden de yola çıkılarak hazırlanmış bir tasarı görünümündedir.

**Anahtar Kavramlar**: Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, Kamu Yönetimi Temel Kanunu

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

## ABSTRACT

Restructuring public administration movement initiated by the goverment 59. appears to be the most comprehensive reform movement in the histoy of Turkish Republic as compared with the previous reform tries. The bill of The Main law of public Administration that is the main frame of restructuring public administration movement as being a reflection in Turkey of the concept of The New Public Management (NPM) which has become efective all over the world since 1980's is the subject of the study.

The specifications and the deadlocks of the conventional public administration system should be analysied in order to understand replacing bill of The Main law of Public Administration..In the first section of the study the classical public administration concept is explicated as well as administrative problems that make paradigm changes necessary. Afterwards the New Public Management causing substantial changes and transforms all over the world is taken in hand and investigated in details.

It seams that The New Public Management has been forcing administrative structures being changed in the other countries as well as in the developped ones. Many countries restructured their public administraton systems by influence of NPM concept It has been well understood in Turkey that reforms in public administration are necessary together with improving relations with EU.

The bill of The Main Law of Public Administration has an effect that is able to make radical changes in public administration. By the bill aflexible,transparent,efficient and responsible public administration is anticipated. By the bill, new principles such as performance supervision, resul-focused efforts, strategic plannig, participitation gist, efficiency, productivity and responsibility has entered in our public administration system.


PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Altough the bill of The Main Law of Public Management, might be qualified as the product of NPA it is, in fact, a bill based on the findings of the facts regarding Turkish public administration.

**Key Words**: New Public Management, Restructing of Public Administration, The Main Law of Public Administration

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

## KISALTMALAR

**AB:** Avrupa Birliği
**ABD:** Amerika Birleşik Devletleri
**AİD:** Amme İdaresi Dergisi
**a.g.e:** Adı geçen eser
**a.g.m.**: Adı geçen makale
**KAYA:** Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
**KMYKK:** Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
**KYTK:** Kamu Yönetimi Temel Kanunu
**MEHTAP:** Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
**TODAİE:** Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
**YKY:** Yeni Kamu Yönetimi

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# GİRİŞ

1980'lerde, geleneksel kamu yönetimi sisteminin, mevcut sorunlara çözüm üretemez hale gelmesiyle, yönetim paradigmasının değişmesi zorunluluğu gündeme gelmiştir. Mevcut paradigma içinde sorunların aşılması amacıyla yönetim sisteminde bir takım iyileştirilmelerin ve düzenlemelerin yapılması, kronik hale gelen kamu yönetimi sorunlarını çözümleyememiştir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı, ihtiyaç duyulan yeni paradigmanın sembolü haline gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, sosyal devletin yerine düzenleyici devleti, müdahaleci devletin yerine asli fonksiyonlarına çekilmiş minimal devleti, katı, hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı, gizlilik esasına dayanan bir bürokratik yapılanma yerine esnek, katılımcı, sonuç odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir alternatif örgütlenmeyi savunmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamusal hizmeti alanların taleplerinin dikkate alındığı, yönetenlerle yönetilenler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlendiği ve insani ilişkilere verilen değerin yüksek olduğu bir yönetimi hedeflemektedir. YKY, daha etkin ve verimli bir yönetim sistemi için özel sektör uygulamalarının da kamu sektöründe uygulanabilirliğini savunmaktadır.

1980'li yıllarda, İngiltere ve ABD'de başlayan ve siyaset, kamu yönetimi, ekonomi ve sosyal alanlarda tesirini gösteren değişim hareketi, kısa zamanda bütün dünyada etkisini göstermiştir. Değişim rüzgarı bir çok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da reform ya da yeniden yapılandırma hareketlerini beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de Özal döneminde, bu değişim ve dönüşüm hareketinin birinci dalgası hissedilmiş ve özellikle iktisadi alanda piyasa ekonomisinden yana düzenlemelere gidilmiştir. Ancak bu düzenlemelerin devamı olan kamu yönetiminde reform hareketi gerçekleştirilememiştir.

1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetiminde acil bir reform ihtiyacı doğmuştur. Kamu yönetimi sistemi hantallaşmış, yolsuzluklar artmış ve sorunlar yumağı haline gelmiştir. Ardı sıra yaşanan ekonomik krizler de bu ihtiyacın diğer nedenlerindendir. Avrupa Birliği ile ilişkilerin tekrar iyileşme sürecine girmesi ve müzakere tarihi

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

alınması noktasında ümitlerin yeşermesi ile birlikte kamu yönetiminde reform yapmak kaçınılmaz bir hal almıştır. Mecliste nitelikli bir çoğunluğa sahip olan bir partinin iktidar olması ve kamu reformu konusunda istekli olması, yıllardır beklenen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması girişimi için elverişli bir ortamı ifade etmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) tasarısı, işte böyle bir yeniden yapılanma ihtiyacını gidermek amacıyla hazırlanmıştır. Tasarı YKY anlayışını yansıtmakta ve onun ilkelerini ön plana çıkararak kamu yönetimi sistemini reforme etme iddiasını taşımaktadır. Çok geniş çaplı bir reform paketinin ana iskeletini oluşturan KYTK tasarısı, devletin etkin ve verimli çalışabilmesi için esnek, sonuç odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir örgütlenmenin gerekliliğini vurgulayarak geleneksel bürokratik örgütlenmenin artık kamu yönetiminin kronikleşmiş problemlerinin ana kaynağı haline geldiğini vurgulamaktadır. Bu problemlerin çözümü için stratejik yönetim, performans denetimi, şeffaflık ve hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, müşteri odaklılık, katılımcılık gibi ilkelerle ifade edilen zihniyet dönüşümünün gerçekleşmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

KYTK tasarısı gündeme getirildiği ilk günden bu yana siyasi, akademik, mesleki ve toplumsal çevrelerden çeşitli tepkilere muhatap olmuştur. Tasarıyı destekleyenler olduğu gibi çeşitli nedenlerden dolayı eleştirenler, bütünüyle karşı çıkanlar da olmuştur. KYTK tasarısı kamuoyunda, meclis komisyon ve genel kurulunda görüşüldükten sonra mecliste yapılan oylamada kabul edilmiş; ancak tasarı Cumhurbaşkanı tarafından, anayasaya aykırılıklar taşıması, yerellik vurgusunun çok olması ve bunun Türkiye'nin tekil yapısı için tehlike oluşturacağı gibi gerekçelerle bir daha görüşülmesi için meclise gönderilmiş; bundan sonra tasarıya muhalefet edenlerin eleştirilerinin dozu artınca, geçici olarak askıya alınmış ve meclisin gündeminden çıkarılmıştır.

KYTK tasarısı, gerekçelerinde sıralanan kamu yönetiminin problemlerini çözebilecek, etkin ve verimli çalışan bir yönetim sistemini oluşturacak yeterliliğe sahip midir? Tasarıyla kamu yönetimi sisteminde uygulanmak istenen ve tasarıda zikredilen performans denetimi, stratejik planlama, şeffaflık, hesap verebilirlik, özel sektör uygulamalarının kamu sektöründe uygulanması, sonuç odaklılık gibi ilkeler pratikte uygulanabilecek mi, yoksa bunlar resmi metinde kalan temennilerden ibaret mi olacak? KYTK hangi anlayışın ürünüdür ve neyi hedeflemektedir? Tasarı yabancı kaynaklar

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

tarafından mı dikte edilmiştir yoksa tamamen ihtiyaçlar nedeniyle ulusal çıkarlar doğrultusunda mı hazırlanmıştır? Tasarının YKY anlayışından etkilenmesi ve YKY'nin reformlarını uygulayan ülkelerin tecrübelerinden faydalanması tasarıyı uluslararası güçlerin ve gelişmiş ülkelerin baskısıyla düzenlenen bir taslak haline mi sokmaktadır? KYTK tasarısı kamu yönetimi sistemine hangi yeni kavramları ve uygulamaları kazandırmıştır? KYTK tasarısının olumlu, eksik ve yanlış yönleri nelerdir? KYTK tasarısının başarılı olma şansı ne durumdadır? Bu çalışma yukarıda sıralanan soruların cevaplarına ulaşmayı hedeflemektedir.

KYTK tasarısı hakkındaki bu en can alıcı soruların yanıtlanması, kamuoyunu çok meşgul eden ancak hakkında yeterli bilgi sahibi olunamayan tasarının kamuoyuna tanıtılması açısından önem taşımaktadır. KYTK tasarısının yeni bir gelişme olması dolayısıyla konu hakkında basılmış kitap sayısı fazla miktarda değildir. Daha çok makale, açıklamalar, bildiriler ve medyada çıkan köşe yazılarında bu konu irdelenmektedir. Bu açıdan çalışma önemli bir boşluğu doldurmakta ve bu konuda araştırma yapanların istifade edeceği bir kaynak olmaktadır.

Bu çalışmanın hipotezi, gelişmiş batı ülkelerinde, kamu sektöründeki değişim ve dönüşümün fikri altyapısını oluşturan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının, demokrasi rejimine sahip, gelişmekte olan bütün ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini de değişime ve reforma zorladığı; ancak ülkelerin dışarıdan gelen bu reform baskısının gerekleriyle kendi ulusal çıkarlarını aynı anda gözeterek yeniden yapılanmayı gerçekleştirebileceğidir. Bu çalışmada gelişmekte olan ülkeler sınıfına dahil olan Türkiye'nin, 2003 yılında kamu oyuna duyurduğu yeniden yapılanma hareketinin, tüm dünyada etkilerini devam ettiren kamu sektöründeki reform dalgasının bir devamı olmakla birlikte, ülkenin kendine has şartlarını, hususiyetlerini ve menfaatlerini göz önünde tutup tutamayacağı incelenecektir. Küresel etkileşimin gerekleriyle ulusal ihtiyaçların aynı anda sağlanması, gerekli düzenlemeler yapıldığı taktirde mümkündür.

KYTK tasarısı incelenirken getirdiği düzenlemeler ayrıntılı bir şekilde incelenmemiş; daha çok yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtan düzenlemeler irdelenmiştir. Bununla beraber genel anlamda tasarının neler getirdiği özetlenmiştir.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Çalışmanın birinci bölümünde geleneksel kamu yönetimi ele alınmış, temel özellikleri kısaca açıklanmıştır. Ayrıca geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin üç büyük temsilcisi olan Wilson, Weber ve Taylor'un siyaset-yönetim ayrımı, bürokrasi kuramı ve bilimsel yönetim ilkeleri de açıklanmıştır.

İkinci bölümde geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş süreci alınmış, daha sonra yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışı, temel özellikleri ve ilkeleri ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde yeniden yapılanma ihtiyacı ele alınmış ve bunun nedenleri incelenmiştir. Türkiye'de yeniden yapılanma ihtiyacının ortaya çıkış nedenleri ve bunun akabinde de, KYTK tasarısına kadar girişilen reform denemelerinin kısa bir tahlili yapılmıştır.

Dördüncü bölümde KYTK tasarısı irdelenmiş; bu yasa tasarısının özellikleri, beraberinde getirdiği ilkeler, kamu yönetimi sistemine getirdiği değişiklikler ele alınmıştır. KYTK tasarısına karşı olumlu ve olumsuz tepkiler de aktarılmıştır.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# I. BÖLÜM

# GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN ÖZELLİKLERİ VE KARŞILAŞILAN GÜNCEL SORUNLAR KARŞISIN DA YENİ BİR MODEL ARAYIŞI

## 1.1 GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ MODELİ

Geleneksel kamu yönetimi disiplini, 19. yy.'ın ikinci yarısı ile 20. yy.'ın ilk yarısında şekillenmeye başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi modeli, 19. yy'ın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamış; 1920'li yıllarda biçimsel şeklini almış ve 20. yy.'ın son çeyreğine kadar da büyük bir değişime uğramadan devam etmiştir.[1]

Geleneksel kamu yönetimi modelinin ortaya çıkışı, 1854 yılında İngiltere'de hazırlanan Northcate-Trevelyon Raporu'na dayandırılmaktadır. Söz konusu rapora göre, kamu hizmetleri, çok dikkatli ve özenle seçilen genç kamu yöneticilerinin hakim olduğu kamu kurumları tarafından yürütülmelidir. Rapor, kamu görevlerine atanacak kişilerin liyakatli olmasının lüzumunu vurgulamıştır. Rapora göre, kamu yönetimi sisteminin iyi bir şekilde işlemesi için, kamu görevlilerinin liyakatli olmaları en önemli etkendir. Rapor kayırmacılığın önüne geçilmesi için öneriler de sunmuştur. Buna göre kamu görevlerine atamada, açık bir sınav yapılmalı ve buna göre değerlendirme yapılarak kamu görevlileri seçilmelidir. Bunun için gerekli yapılar kurulmalıdır. Örneğin merkezi bir sınav kurulunun acilen oluşturulması gerekmektedir. Northcate Trevelyon Raporu'nun diğer tüm reform çalışmaları gibi, hemen uygulamaya konulduğu iddia edilemese de, geleneksel kamu yönetimi sisteminin oluşmasında ilk adımı oluşturduğu ve kamu yönetiminde liyakat sistemine geçilmesini sağladığı gerçeği yadsınamaz. Ayrıca rapor, sadece İngiltere'de etkili olmamış ve ABD'de de bir dizi reformun tetikleyicisi olmuştur. ABD kamu yönetimi sistemi de bu dönemde bir takım sorunlarla karşı karşıyaydı. Kamu yönetimi-siyaset ilişkilerinin sağlıksız bir şekil alması ve yozlaşması, bunların başında geliyordu. İngiltere'deki değişim rüzgarı ABD'yi de etkilemiş ve 1883 yılında Pendleton Yasası kabul edilmiştir. Bu yasayla Kamu Yönetimi Komisyonu kurulmuş ve bu komisyona, kamu görevlerine atanacaklar için

[1] Süleyman Sezen, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.16

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

sınavlar düzenleme ve değerlendirme sonucunda başarı sırasına göre adayları kamu görevlerine atama görev ve yetkileri verilmiştir. 18. ve 19. yy.'da Prusya'da da benzer reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde devlet memurluğunda liyakatin esas alınması, kamu yönetiminin siyasetin olumsuz etkilerinden azade tutulmasına yönelik reform çalışmaları görülmektedir.[2]

### 1.1.1 Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetiminin Gelişimi

Geleneksel kamu yönetiminin ortaya çıkışıyla ilgili ilk gelişmelerin İngiltere'de 1854 yılında hazırlanan Northcate-Trevelyon Raporu ve bunun ABD'de yansıması olan Pendleton Yasaları olduğu kabul edilse de, kamu yönetiminin bir disiplin olarak kabul edilmesinin temellerinin atılması Woodrow Wilson'un 1887 yılında yayımladığı "Yönetimin İncelenmesi" (The Study of Administration) makalesi ile olmuştur. Günümüzde, kamu yönetimi disiplininin başlangıç yılı olarak 1887 tarihi kabul edilmektedir.

Wilson'un temel savı, kamu yönetimi ile siyasetin birbirinden ayrılması, kamu yönetiminin ayrı bir disiplin haline gelmesidir. Eğer bu durum gerçekleşirse, siyasetten bağımsız hale gelen kamu yönetimi, yasaların icrası görevini etkili ve verimli bir şekilde yerine getirebilecek ve siyasetten olumsuz bir şekilde etkilenmekten kurtulacaktır. Kanun yapma ile icrasının ayrı konular olduğu; asıl problemin de icrada olduğu vurgulanmıştır.

Bir disiplin olarak kamu yönetiminin ortaya çıkışında Wilson'la birlikte Max Weber ve Frederick Winslow Taylor'un da görüşleri baş rol oynamıştır. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetiminin kurucuları olarak kabul edilen bu üçlüyü birlikte değerlendirmek daha yararlı olacaktır.

### 1.1.2 Geleneksel Kamu Yönetiminin Kurucuları: Wilson, Taylor, Weber

Geleneksel kamu yönetimi modeli iki teorik kurgu ile oluşmuştur. Bunlardan birincisi siyaset-yönetim ayrımı, diğeri ise özellikle Almanya'da gündeme gelen

[2] Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, METU Press, Ankara, 2001, s.17

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

bürokratik yönetim modeli oluşmuştur. ABD'de Wilson' a göre, siyasal alan ile yönetim alanının birbirinden ayrılmaması, yozlaşmayı beraberinde getirmektedir.[3]

ABD'deki bu gelişmelere paralel olarak Kıta Avrupası'nda da amaç yönünden benzerlik taşıyan ancak kullanılan yöntemler açısından farklılıklar taşıyan yeni bir anlayış görülmektedir. Max Weber tarafından kurumsallaştırılan bu anlayışa yönetimsel ve mikro açıdan bakıldığında, modelin ABD 'de gelişen bilimsel yönetim hareketi ile başladığı söylenebilecektir. Özellikle hareketin üretim zamanları, hareket etütleri ve üretim ölçümüne dönük çabalar üzerinde odaklaşması, bürokrasi modelinin ilk nüveleri olarak değerlendirilmektedir. Modelde örgütsel yapı ve kişilerin, örgütlerin, örgütsel dizayn çerçevesinde yönetilmesine katkı sağlayan örgütsel amaçlar üzerinde yoğunlaşılmaktadır.[4]

Wilson'un siyaset ile kamu yönetiminin birbirinden ayrılabilmesinin mümkün olduğu ve böylece yönetimin, uygulama görevlerini en etkin bir şekilde yerine getirebileceği görüşünü destekleyen Taylor'a göre, "çeşitli yöntemler ve uygulamalar içinde her zaman birisi diğerlerinden daha hızlı ve daha iyidir." Yani her iş için en iyi "tek bir doğru" vardır. Yönetimin görevi, bilimsel yöntemler kullanarak bunları bulmaktır.[5] Weber de Taylor'un görüşlerini desteklemekte ve bilimsel yönetim ilkelerinin uygulanması için bürokrasi modelinin ideal bir örgüt yapısı olduğunu savunmaktadır.

Hükümetin sadece politikalarının değil uygulamalarının de adil olabilmesi için öncelikle siyaset ile kamu yönetiminin ayrışması, daha sonra en iyi iş süreçlerinin tasarlanması için bilimsel yöntemlere başvurulması ve bunların uygulanması için de örgüt olarak bürokrasinin kullanılması, yönetimin verimliliğini arttıracaktır.

Wilson, günümüzde kamu yönetimi pratiğinin biçimlenmesini oluşturan ve salt-kurumsal/örgütsel boyutta olmayıp felsefi düzeyde ve toplumsal boyutta ele alınması gereken bir saç ayağının parçasıdır. Saç ayağı, Max Weber, Frederick Winslow Taylor ve Woodrow Wilson'dan oluşmaktadır. Weber, toplumsal çözümlemesinin sonucu olarak vardığı bürokrasi kuramından; Taylor, özel kesim öğretim örgütlenmesinde

[3] M. Akif Özer ,Yeni Kamu Yönetimi, Platin Yayıncılık, Ankara, 2005, s . 50
[4] Özer, a.g.e. , s.5
[5] Sezen; a.g.e. ,s.18

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

verimlilik ve kar artırımına yönelik çözümlemesi olan bilimsel yönetim yaklaşımından, Wilson ise bu iki kuramcının bir tür sentezinin ve söylemlerinin devlet örgütlenmesine uygulanması sonucu olması gereken özerk bir kamu yönetimi bilimi varlığından söz etmiştir.[6] Geleneksel kamu yönetiminin bundan sonra geçirdiği aşama, 1938 yılında, kamu yönetiminin ilkelerinin ortaya konulmasıdır. Başını Luther Gulick'in çektiği yönetim bilimciler, POSDCORB formülü içinde özetlenebilen planlama (planing), örgütlenme (organizing), personel yönetimi (staffing), yönlendirme (directing), eşgüdüm (coordinating), iletişim (reporting) ve mali yönetim (budgeting) işlevlerini yönetimin temel işlevleri olarak saymışlar ve bu işlevleri komuta zinciri, komuta birliği, hat ve kurmay örgüt, denetim alanı sınırlılığı gibi kurallarda bir araya getirerek yönetim ilkelerinin belirlemişlerdir.''[7]

Gulick ve arkadaşlarının, bu görüşlerine karşı eleştirilerde bulunulmuştur. Chester Bernart ve Herbert Simon, kamu yönetimi ilkelerini eleştirerek davranışçı bir anlayışı savunmuşlardır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19.yy.ın ikinci yarısından 1980'lere kadar etkisini sürdürmüş olsa da, kendi içinde değişim geçirmiştir. Siyasal, ekonomik ve toplumsal şartların değişmesi, geleneksel kamu yönetiminin yetersiz kalması sonucunu doğurmuş ve yeni model arayışlarını tetiklemiştir.

### 1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri

Geleneksel kamu yönetimi modelinin temel değerleri, verimlilik, akılcılık, sorumluluk ve etkinliktir. Yönetimin verimliliğinin sağlanması amacıyla kullanılan zaman ve uyum etütleri, iş basitleştirme, mali yönetim, bütçeleme, kayıt tutma ve personel yönetimi teknikleri de, önemli ilkeler arasındadır.

Bayaraktar'a göre yönetimin, verimlilik amacına ulaşabilmesi için aşağıda sıralanacak olan ilkelere de riayet etmesi gerekecektir:

a-) Çalışanların seçilmesi ve eğitilmesi

---

[6] Yılmaz Üstüner ,''Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorumsalı" , Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 2003,s.595-596

[7] Turgay Ergun, Postmodernizm Ve Kamu Yönetimi, **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, (Editörler), Yargı Kitabevi, Ankara, 2003, s.10

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

b-) Araç-gereçlerin standartlaştırılması

c-) İş incelemesi

d-) Denetim ve Planlama

e-) Performansa göre ücret [8]

Geleneksel kamu yönetiminin etkin olduğu dönemin özellikleri olarak, belirli kurallar ve yöntemler, pozisyonlar arasındaki hiyerarşik kademeler ile iş bölümü; yönetim sürecinde dikkat edilmesi gereken başlıca unsur olarak da ekonomik rasyonellik ilkesi belirtilmektedir.[9]

Geleneksel yönetim anlayışı, örgütü bir makine gibi kabul etmiştir.[10] Buna göre mekanik bir aracın nasıl parçaları bir araya getirilip belli unsurlara göre çalıştırılıyorsa örgüt de bazı ilke ve planlara göre kurulup işletilebilir.[11] Bu düşünce o zamana kadar süregelen kamu yönetimi anlayışında önemli bir değişime yol açmıştır. Çalışanlarla yöneticileri karşılıklı iyi ilişkileri ve dayanışmaları ile verimlilik ve ücret artışı hedeflenmiş; yönetime bilimsel yöntemlerden faydalanarak disiplin, nesnellik ve rasyonellik getirilmiştir. İşte başarıyı esas alan ve günümüze kadar etkileri devam eden organizasyon yapıları ve personel yönetimi yöntemleri geliştirilmiştir[12]

Geleneksel kamu yönetimi anlayışını şekillendiren, ona yön veren temel değerleri üç ana grupta toplamak da mümkündür. Bunlardan birincisi örgütlenme kuramı olarak Weber'in bürokrasi kuramını esas alması, ikincisi kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetiminden farklı olması görüşü ve üçüncüsü de, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması esasıdır.[13]

---

[8] Turgay Ergun , Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE, Ankara, 1992, s.126
[9] Gonca Bayraktar, "Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması, Olanak YKY Anlayışı", **KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Ankara, 1995,s.55-64
[10] Ömer Peker, Toplam Kalite Yönetimi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:29, Sayı:1, Ankara, 1993, s.197
[11] Yücel Ertekin, "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı: 4, Ankara, 1985, s. 85
[12] Burhan Aykaç, Ö.Yüksel, ''Frederick Taylor'un Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım'', **Amme İdaresi Dergisi**, c.37, s.4, Ankara,1994, s.96
[13] Bilal Eryılmaz,**Kamu Yönetimi**, Akademi Yayınları, İzmir, 1999, s.35

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

### 1.1.3.1 Weber'in Bürokrasi Yapısının Temel Örgüt Olarak Kabulü

Geleneksel kamu yönetiminin en önemli kuramsal ilkesi Weber'in bürokratik örgüt kuramıdır. Geleneksel kamu yönetiminin örgütsel yönünü, Weber'in bürokrasisi oluşturmaktadır. Bu nedenle, bürokratik örgüt kuramı anlaşılmadan, geleneksel kamu yönetiminin kavranması mümkün değildir.

#### 1.1.3.1.1 Bürokratik Örgütlenme Modelinin Temel İlkeleri

Bürokratik örgütlenme modelinin temel ilkeleri şu şekilde sıralanabilir.[14]

a-) Belirlenmiş bir yetki alanı vardır. Buna göre işbölümü sonucunda oluşturulan görevlerin yürütülmesi için sorumlulukları oluşturulur. Görevlerin yerine getirilmesinin temini için lüzumlu olan yetkiler verilir. Yetkilerin kullanımı aşamasında kullanılabilecek olan baskı araçları açık bir şekilde tanımlanır ve istimal edilmeleri kat'i koşullara bağlanır.

b-) Resmi görevlerin dayanağı kanunlar ve idari kararlardır. Resmi görevler süreklilik arz eder.

c-) İdari kararlar, kurallar ve eylemlerde yazılı olmaları şartı vardır. Bürokratik örgüt yönetimi, yazılı belgelere dayanır. Bu belgeler, icap ettiğinde kullanılmak üzere saklanır.

d-) Teknik kurallar ve normlar ile düzenlenen bürolarda, ancak uzman olarak nitelendirilen teknik bilgi ve yetenekleri istenilen düzeyde olanlar, idari görevli olarak çalışabilir.

e-) Bürokraside gayri şahsilik uygulaması vardır. İdarinin tüm kaynakları üzerinde, idari görevlilerin hiçbir mülkiyet hakkı yoktur. Özel iş ve resmi iş, örgütsel gelirle kişisel gelir, kat'i olarak birbirinden tefrik edilir.

---

[14] Polatoğlu, **Kamu Yönetimi:Genel ilkeler ve Türkiye Uygulaması** , METU Yayınları, Ankara, 2001, s.38-39

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

f-) Bürokratik örgüt yapısının en önemli unsurlarından biri de, örgütlenmede hiyerarşi modelinin esas alınmasıdır. Buna göre, tüm idari görevliler, bir üstlerinin denetim ve yönetimi altındadır.

Weber, toplumsal çözümlemeden yola çıkıp insan ilişkilerinde güç ve ondan kaynaklanan yetkenin çağdaş meşrulaştırma biçimi olarak teknik yanlarını belirlediği bir yaşam tarzı olarak bürokrasi kuramını ortaya koymuştur.[15]

Weber'e göre, bürokratik yönetim biçiminin gücü kendi biçimsel rasyonelliğine dayanır. Bu biçimsel rasyonellik, bir kısım modern örgüt teorisi çalışan sosyal bilimciler tarafından, verimliliğe eşit tutulur.[16]

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının hüküm sürdüğü dönemlerde etkin ve verimli bir kamu örgütünün vazgeçilmez bir unsuru olan bürokratik yapılanma, sonraki dönemlerde, kamu yönetimi yapısındaki yenilenmeye ayak uyduramamış ve değişimin önündeki engel haline gelmiştir. Bir kısım düşünürler, bürokratik yapılanmanın tamamen ortadan kaldırılmasını ve yeni örgüt modellerinin uygulanmasını savunurken; bazıları da aksayan yönlerin değiştirilmesiyle bürokratik örgüt kuramının yeni açılımlara ayak uydurabileceğini savunmaktadır.

### 1.1.3.2 Kamu ve Özel Sektör Ayrımı

Kamu sektörü ile özel sektörün sahip oldukları ilkelerin farklı olması savı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının kendini meşrulaştırma sebeplerinden birisidir. Bu görüşe göre, kamu yönetimi; yasallık, hakkaniyet, kamusal sorumluluk, tarafsızlık ve kamu yararı gibi kendine has ilkelere sahiptir. Dolayısıyla özel sektörün işleyiş yöntemlerinden farklı yöntemlere sahiptir.[17] Geleneksel kamu yönetiminin bu hükmü, kamusal hizmetlerin ve malların üretiminin ve dağıtımının yine kamu kurumları tarafından yapılması sonucunu doğurmuştur. Bu durum, II. Dünya Savaşı sonrasında, gelişmiş batı ülkelerinde, sosyal refah devleti politikalarının hakim olmasını beraberinde getirmiştir. Böylece, devletin yükümlülükleri oldukça artmıştır. Sosyal

[15] Yılmaz Üstüner, Fuat Keyman, ''Globalleşme,Katılımcı Demokrasi Ve Örgüt Sorunu'', **Ekonomik Yaklaşım**,c.6 , Ankara, 1995, s:17-18
[16] Hasan Hüseyin Çevik , **Türkiye'de Kamu Yönetiminin Sorunları**, Seçkin Yay, Ankara, 2001,s.47
[17] Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbuL, 2002, s.13

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

refah devleti politikalarını savunanlar kamusal mal ve hizmetlerinin, nitelikleri gereği özel sektör tarafından üretilemeyeceğini iddia etmişlerdir.

İşletme yönetimi ile kamu yönetiminin temel farklarının şunlar olduğu öne sürülmektedir;

a. İşletme yöneticileri kar maksimizasyonu için hareket ederler; kamu yönetimi ise kamu yararını gözetir.

b. İşletmeler, genellikle gelirlerini müşterilerden sağlarlar. Devlet ise vergi mükelleflerinden topladığı vergilerle kamu hizmetini finanse eder.

c. İşletmeler rekabetçi bir ortamda faaliyet gösterirken, devlet tekelci bir ortamda faaliyet gösterir.[18]

#### 1.1.3.3 Kamu Yönetimi ve Siyasetin Birbirinden Ayrılması

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının karesteristik özelliklerinden biri de siyaset ile yönetimin birbirinden ayrışması gerekliliği savıdır. Buna göre, siyasiler yapılacaklara karar verir; kamu yönetimi ise bunu uygular. Kamu yönetimi, süreklilik arz eder; siyasetin temsilcileri ise sürekli değişmektedir. Kamu yönetimi, siyasetin denetimi altındadır ve kendisine verilen talimatları ve görevleri en etkin ve verimli şekilde ifa etmekle vazifelidir.

Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrıştırılması gerektiğini ilk defa ortaya koyan Wilson'dur. Wilson bu yazıda, yönetimin bir iş alanı olduğunu, sağlam ilkelere dayandırılması gerektiğini ve bunun da yönetim biliminin işi olduğunu vurgulamaktadır.[19] Wilson'un yazısının yayınlanmasından 13 yıl sonra, benzer düşünceleri içeren "Siyaset ve İdare" (Politics and Administration) adlı kitabı ile Frank J. Goodnow, siyaset – kamu yönetimi ayrışmasının gerekliliği savını kuvvetlendirmiştir. Goodnow'un kitabı, benzer şeyleri ifade etmekle beraber, Wilson'un makalesinden daha fazla etkili olmuştur.

[18] Sezen, a.g.e., s.30
[19] Cahit Emre, Yönetim Bilimi, İmaj Yayınları, Ankara, 2003, s.4

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Siyaset- yönetim ayrışması ile Taylor'un "bilimsel yönetim" ilkelerinin de kamu yönetiminde uygulanmasının önü açılmıştır. Taylor'un bilimsel yönetim ilkeleri, kötü yönetim, insaf ve kayıpları ortadan kaldırmaya yönelik ilkelerdir. Taylor'a göre verimsizliğin reçetesi sistematik yönetimdir. F.W. Taylor bilimsel yönetimi tanımlarken özellikle dört temel ilke üzerinde durmuştur. Baransel bu ilkeleri şu şekilde aktarmıştır:

a) Her işin, her unsuru için tecrübeye dayanan geleneksel iş görme usulleri yerine, "bilimsel metoda" dayalı olarak belirlenmiş iş görme yöntem ve usullerinin geliştirilmesi.

b) Personelin bilimsel yöntemlerle seçilmesi, eğitilmesi ve geliştirilmesi.

c) Bilimsel metoda dayalı olarak belirlenen iş görme usullerinin işçiler tarafından benimsenmesi ve uygulanması için işçilerle içten gelen işbirliği yapılması.

d) Yönetimle ilgili iş ve sorumlulukların, işçinin üzerinden alınması ve bunların yönetimin sorumluluğu haline getirilerek, işçi ve yönetim arasında iş ve sorumluluk bölümü yapılması.[20]

Taylor'un görüşleri ile Weber'in kuramı arasında benzerlikler vardır. Weberyen bürokratik örgüt kuramı, Taylor'un ilkelerinin uygulanmaya geçirileceği bir yapıyı oluşturmaktadır.

Taylor'un bilimsel yönetim anlayışında bir işi yapmanın tek bir doğru yolu vardır ve bu yol ancak bilimsel yönetim kullanılarak bulunabilir. Bu yönüyle, "tek doğru" yaklaşımı alternatiflerin dolayısıyla çoğulculuğun önünü kapatma potansiyelini taşımaktadır. Günümüzdeki yönetim anlayışıyla profesyonel işletmecilik anlayışının bütünüyle uyum içinde oluğunu söylemek de güç görünmektedir.[21]

Sonuç olarak Taylor'un bilimsel yöntem ilkeleri de değişen şartlar karşısında tutunamamıştır. Ancak halen etkileri devam eden ve bir kısmı geçerliliğini koruyan ilklerinin varlığı da yadsınamaz.

---

[20] A.Baransel, Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, 3.Baskı, İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1993, s.20

[21] Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Amme İdaresi Dergisi**, c.33, s.3, Ankara, 2000, s.8

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

## 1.2 KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

20. yy.'ın ikinci yarısından itibaren liberalizmin tesir alanına giren kamu yönetimi, kapsamlı bir değişim sürecine girmiştir. Kamu yönetimindeki bu kapsamlı değişim en çok Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile irtibatlandırılmıştır.

20.yy.'a hakim olan geleneksel kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, liberalizmin öngördüğü esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmek zorunda kalmıştır. Kamu yönetimi alanında beliren bu yeni paradigma ile geleneksel anlayış gözden düşmüş ve yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmaya başlamıştır. Devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtmak ve biçimlendirmek amacını güden yeni paradigma, görünürde nicel olarak devleti küçültmek; ama niteliksel olarak daha etkin ve daha verimli kılmak; vatandaşların yönetime katılmalarını geliştirmek; daha doğrusu devleti esas işlevlerine döndürmek amacını güdüyordu.[22] Özellikle sosyal refah devleti uygulamalarının batı ülkelerinde hakim olması sonucu, kamu hizmetleri ve sosyal harcamalar çoğalmış ve devletin yükü artmıştır. Asli görevlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi müşkilleşmiştir. Bu durum, yönetim sisteminde bir reformu zorunlu kılmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, bu reform ihtiyacına verilen olumlu cevabın ifadesidir.

Küresel rekabetin hızlandığı bugünkü ortamda, her alanda yeni teknolojilerin hızla eskilerini bertaraf etmesi, yönetim sistemine hız katacak yeni bir paradigmayı gerektirmektedir. Bu süreçte YKY, önemli bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.[23]

Bilginin ve teknolojinin tetiklediği değişim ortamı, kurumsal yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını çoğaltınca, sürekliliklerini devam ettirebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma lüzumunu hisseden örgütler, bu değişimlere karşı gerekli tepkiyi veremeyen bürokratik örgüt sistemi dışında alternatif bir yapısal sistem arayışına girmişlerdir.[24] Yine bu süreçle bağlantılı olarak örgütler artan sosyal talepleri karşılayamaz hale gelmişlerdir. Bu durum, geleneksel kamu yönetimi anlayışının eski

---

[22] Veysel Bilgiç, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, (Editörler), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.25
[23] Özer, a.g.e., s.199
[24] Selami Sargut, "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım" , **21.Yüzyılda Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1997, s.1

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

önemini ve ihtişamını yitirmesine yol açmıştır. Onun yerinin ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile doldurulması kaçınılmaz olmuştur.[25] Yeni yönetim paradigması hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanmasını ve devletin rolünün biçimlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilmesi için kullanılacak yöntem ise, devleti asli fonksiyonlarına çekerek etkinleştirmekle, vatandaşların yönetime daha etkin katılımını temin etmektir.

Yönetim alanındaki yeni anlayış, yönetici ile yönetilen arasındaki insancıl davranışların varlığı, yönetime etkin katılımın sağlanması, hedef kitlenin istekleri doğrultusunda kamusal mal üretilmesi gibi konular üzerinde odaklaşmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime daha dinamik ve esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturma gibi süreçleri gündeme getirmiştir.[26]

Değişim rüzgarı, geleneksel değerlerden kopmaya ve post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkelerin benimsenmesine neden olmuştur. Değişimin beraberinde getirdiği yenilikler, yaşam tarzlarını farklılaştırmış, bireysellik yükselen bir değer haline gelmiştir.[27] Bireyciliğin artması, yeni sosyal sorunların oluşmasına neden olmuş; devlet ile toplum arasındaki ilişkilerin boyutu değişmiş ve bireyler ile devlet arasındaki bağın gevşemesi sonucunda bireylerin yönetime daha etkin katılımını hedefleyen politikalar devreye sokulmuştur.

Değişimin kaçınılmaz olduğu yerde, değişimin yönetilmesi kavramı önem kazanmaktadır. Örgütlerde sadece, bilim ve teknoloji alanlarında değişim yaşanmamakta; insan niteliğinden kaynaklanan değişim de örgütleri etkilemektedir. Bu değişimlere cevap veremeyen, bir başka ifadeyle değişim sürecini yöneterek lehine çeviremeyen örgütler, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenmeyen güçlerle tehdit edilmektedir.[28]

---

[25] Aykaç, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi", **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, c.2, TODAİE, Ankara, 1995, s.10
[26] Aykaç, "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, c.3, Sayı.3, Ankara, 2001, s.1
[27] Can Aktan, **21.Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, T.Yay, İzmir, 1994, s.46
[28] Birol Bumin, **Örgüt Geliştirme**, AİTİA Yay. ,Ankara, 1979, s.17

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Kamu sektöründeki değişim, eğitim standartlarının yükselmesi sonucunda ortaya çıkan değişimi ve teknolojik gelişim sonucunda idari yapıda ve eylemlerde meydana gelen değişimi de içermektedir. Çevre koşulları sürekli değiştiğinden, örgütteki değişim rüzgarı süreklilik özelliği taşımaktadır.[29]

[29] Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara, 1994, s.5

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# II. BÖLÜM

# GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ

## 2.1 GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ DÜŞÜNCESİNDE KİMLİK PROBLEMİ

1980'li yıllarla birlikte geleneksel kamu yönetimi prestijini kaybetmiş; ehemmiyetini yitirmiştir. Dünyada esen değişim rüzgarı, önceki dönemde, her türlü ilerlemenin ve kalkınmanın ana öğesi olarak görülen kamu yönetimini ve geniş anlamda devleti, hantallık, verimsizlik… vb. nedenlerle kalkınmanın önündeki en büyük engel olarak ilan etmiş ve yönetimin içinde bulunduğu durumdan geleneksel kamu yönetimi anlayışını sorumlu tutmuştur.

Değişim sözcülerine göre, piyasa mekanizmaları yerine devlet müdahalesinin yeğ tutulması, kaynak israfına yol açmış, sürekli büyüyen bürokrasi toplumun üzerine abanarak girişimcilik ruhunu dumura uğratmıştır. Küreselleşme ve özelleştirme süreçlerinin egemenliği olarak bilinen bu son gelişmeler, açıkça kamu yönetimi disiplininin kırk yıllık inceleme nesnesini hedef almıştır. Yeni düzenin kamu yönetimi disiplinine önerisi: "Devlet ve bürokrasi bütünlüklerini bir kenara koymak, bunlara ait her şeyi bir işletme olarak görmektir."[30]

Geleneksek kamu yönetiminin, 1970'li yıllardan itibaren, karşı karşıya kaldığı pragmatik bunalım, bir kimlik bunalımıdır. Bu kimlik bunalımının nedenlerinin neler olduğu hususu, problemin giderilmesi konusunda önemli bir aşamayı ifade eder. Şaylan'a göre geleneksel kamu yönetimindeki kimlik bunalımı iki kategori gelişmeden kaynaklanmaktadır:

"Birinci olarak genel bir epistemoloji bunalımından söz edilebilmektedir ve buna göre kamu yönetimi disiplininin bir ara kesit olduğu siyasal kuram, örgüt kuramı ve toplum kuramı ciddi kritiklerle, dar boğazlarla karşı karşıya kalmış bulunmaktadır.

[30] Birgül A. Güler, "Nesnesini Araya Disiplin: Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, c. 27, s.24, Ankara, 1994, s.1

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Buna göre siyaset, örgüt ve toplum kuramlarının ana kesitinde bulunan kamu yönetiminin söz konusu etki ve kritiklerden bağışık olması düşünülemez. İkinci olarak 20. yy.'ın son çeyreğinin olağanüstü ve kapsamlı değişim yada dönüşümlere sahne olduğu söylenmektedir. Bunu kısaca kapitalizmin 1970'li yıllarda ortaya çıkan kapsamlı ve evrensel krizi ile bu krize karşı ortaya çıkan yeniden yapılanma süreci olarak tanımlamak mümkün gözükmektedir. Yeniden yapılanma, ekonomik, kültürel ve politik kurumların köklü değişimi yanında bu alanlar için geçerli olduğu varsayılan düşünce biçimleri ya da paradigmaların da dönüşümü anlamına gelmektedir. Bu durumda kamu yönetimi disiplininin, en azından ciddi bir anlam bunalımı ile karşı karşıya kalması kaçınılmazdır.[31]

Geleneksel yönetim anlayışının hakim olduğu kamu yönetimleri, küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim gereklerini, vatandaşların sürekli artan ve çeşitlenen kaliteli hizmet taleplerini, geleneksel yönetim yaklaşımlarıyla karşılamakta yetersiz kalmıştır. Geleneksel kamu yönetimleri, geleneksel bürokratik yapılarına hakim olan verimsizlik, atalet, hantallık, değişime direnç, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi olumsuz özellikler nedeniyle borç batağı, bütçe açıkları, israfçı kamu harcamaları, pahalı ve gecikmeli kamu hizmeti biçiminde ortaya çıkan kötü yönetimden kurtulamamışlardır.

Geleneksel kamu yönetiminin değişim gereklerini ve kaliteli hizmet taleplerini karşılamaktaki yetersizliği, öncelikli gelişmiş ülkeler tarafından bir sorun olarak tespit edilmiş ve bu durumun halkın devlete olan güvenini sarstığını tespit etmişlerdir. Bu güvenin tekrar sağlanabilmesi için, yönetimde yeni bir anlayışa geçilmesi, köklü ve kapsamlı bir yeniden yapılanma hareketine gidilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Kamu yönetimi mekanizmasının hantal, verimsiz ve kötü işleyen bir yapıya dönüşmesinde, temsili demokrasinin yaşadığı krizin de önemli bir payı vardır. Halkın çeşitli konulardaki taleplerinin doğrudan katılım mekanizmalarıyla değil, ancak seçilmiş temsilciler arcılığıyla dile getirilmesine imkan veren siyasal sistemin, kamu örgütlerini vatandaşlara karşı sorumlu olmaktan çıkardığı; böylelikle onların taleplerine karşı

[31] Gencay Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, c.33, s.2, Ankara, 2000, s.2

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

duyarsız hale getirerek sonuçta sağlıklı ve işlevsel bir müşteri – tedarikçi ilişkisin kurulamadığı görülmektedir.

Kamu örgütlerinin geleneksel bürokratik anlayıştan doğan katı hiyerarşik yapıları teknoloji ve iletişim sistemlerinin yetersizliği ve insan kaynaklarını verimsiz kullanmaları nedeniyle liderlik, karar verme ve uygulama süreçlerinde aksaklıklar ortaya çıkmakta; gerek bireysel ve toplumsal ihtiyaçları karşılamaları, gerekse bu yapılarıyla değişim gereklerini karşılayabilmeleri son derece güç hale gelmektedir.

Verimsiz ve kötü işleyen kamu yönetiminin halkın karşısına çıkardığı daha fazla vergi, kaynak israfı, bütçe açıkları, yüksek enflasyon ve işsizlik gibi kronikleşen sorunların, geleneksel bürokratik yapı ve işleyiş düzeni ile çözüme kavuşturulamayacağı gerçeğinin ortaya çıkması, özel kesimde başarıyla uygulanan esnek yönetim modellerinin kamu yönetimi alanında da uygulanmasının bir çıkış yolu olarak benimsenmesinde etkili olmuştur.[32]

## 2.2 YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINI ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER

Geleneksel kamu yönetiminin, 1970'lı yıllardan itibaren etkisini güçlü bir şekilde hissettiren değişim rüzgarına karşı gerekli tepkiyi verememesi, değişim karşısında daha esnek, daha demokratik, etkin ve verimli bir yönetim anlayışının oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı işte böyle bir model olma iddiasındadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran nedenleri anlamak, modelin anlaşılmasını daha da kolaylaştıracağından, bu bölümde, bu modelin ortaya çıkmasına neden olan çok çeşitli faktörler incelenecektir.

### 2.2.1 Yeni Sağ Politikaları

Yeni sağ düşüncesinin kamu sektörüne yansımış hali, Yeni Kamu Yönetimi anlayışıdır. Devletin toplumsal ve sosyal alana çok daha az karışması ve iktisadi

[32] Kadir Ardıç, "Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değim Aracı Olarak Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği", **Kamu Yönetimlerinde Kalite İkinci Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE, Ankara, 1999, s.57

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

faaliyetlerden olabildiğince kaçınması yeni kamu yönetimi anlayışından önce yeni sağın savunduğu temel tezlerdir.

Özelleştirme uygulamaları, YKY ile yeni sağ ideolojisi arasındaki bağlardan en önemlisi olarak dikkat çekmiş ve sadece gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de 1980'ler itibariyle hükümet politikalarının ana konuları arasında yer almıştır. 1970'lerin ikinci yarısında kendini gösteren ekonomik durgunluk ve mali darboğaz, kamu harcamalarının kısılması ya da vergilerin yükseltilmesi gibi iki seçeneği ön plana çıkarmıştır.[33]

Yeni sağ ideolojisi, devletin faaliyetlerinin bazı alanlarda elzem olduğunu kabul etmekle birlikte, bunların katı, hiyerarşik bürokratik sisteme göre değil de, piyasa kurallarına göre yürütülmesini savunur.

1970'li yıllarda iktisadi alanda problemlerin kronikleşmesi, petrol fiyatlarının aşırı derecede yükselmesi, ciddi bir ekonomik krizin oluşmasına neden olmuş, buna tepki olarak da bir değim ve dönüşüm yaşanmıştır. İktisadi alanda başlayan bu dönüşüm, sosyal, politik ve idari alanlarda da etkili olmuştur.

"Bu dönüşümün temel öğesi ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise 1920'li yıllardan beri yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolü ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı Keynesgil Politika Birliği'nin sona erdirilmesi demek olmaktadır.[34]

Yeni sağ ideolojisi, sosyal refah devleti düşüncesine tepki olarak doğmuştur. Yeni sağ, serbest piyasa ekonomisinin meziyetlerine ve yeniliklerine vurgu yaparak bireycilik, bireysel özgürlük ve eşitsizliği öne çıkarır. Kamu hizmetlerinin üretiminde devletin rolünün en alt düzeyde olması gerekir. Çünkü bu görüşe göre, serbest piyasa kıt

[33] Bayraktar, "Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", **KÖK Araştırmalar Dergisi**, c.I, s.2, Ankara, 1999, s.5
[34] Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, c. 2, TODAİE, Ankara, 1995, s.162

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

kaynaklarının tahsisinde verimlilik sağladığı için ekonomik zenginliğe ulaşmayı kolaylaştırır.[35]

### 2.2.2 İktisadi ve Mali Nedenler

1970'lerde muhafazakar iktisatçılar, devlet ve kamu yönetimini, iktisadi kalkınmanın ve serbestliğin önündeki en büyük engel olarak nitelendirmektedirler. Devletin küçülmesi, iktisadi verimliliği artırarak refahı yükseltecektir.

İktisadi alanda, bu dönemlerde krizlerin aşılması için değişim ve dönüşümler yaşanmış; ekonominin devletten bağımsızlaşması noktasında önemli adımlar atılmıştır. Ekonomi düşüncesindeki dönüşüm, kamu yönetimini de etkilemiştir. Ekonomik düşünce bürokrasinin üst düzeylerinde, kamu yönetiminin bağımlılıklarını özellikle YKY ve kamu teorileri, sorumluluk ve işlem maliyeti teorilerini kapsayan ekonomik teoriyi kullanarak değiştirmiştir.[36]

İkinci Dünya Savaşından sonra, özellikle batılı gelişmiş ülkeler, sosyal demokrat ilkeleri kabul etmişler ve sosyal kamu harcamaları, giderek artan bir nitelik kazanmıştır. Liberal devlet anlayışından uzaklaşılıp, sosyal refah devleti politikaları esas alınmaya başlanmıştır. Hükümetler asli görevlerinin yanında, sosyal güvenlik, eğitim, konut, sağlık gibi alanlarda yeni ve çeşitli roller üstlenmişlerdi. Kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik açısından çoğalması, kamu harcamalarını büyük ölçüde arttırmıştır.

1970'lerden itibaren iktisadi alanda yaşanan durgunluk ve buna paralel olarak sosyal refah hizmetlerine giderek artan oranda talebin olması hükümetleri çok zor durumda bırakmıştır. Bu dönemde, sosyal refah politikaları sorgulanmaya başlanmıştır. Kamu harcamalarının kısılması, devletin asli fonksiyonlarına dönmesi, iktisadi alanda devletin müdahalesinin minimize edilmesi gibi görüşler yüksek sesle dile getirilmiştir.

Keynesyen ekonomi politikaları adeta iflas etmiş; parasalcı model ise yükselen değer haline gelmişti. Sosyal refah devleti politikalarının yerini de yeni sağ düşüncesi almaya başlamıştır. Bu dönemde, kamu harcamalarını azaltma, verimliliği arttırma, devleti minimize etme düşünceleri ön plandadır.

---

[35] Sezen, a.g.e., s.43
[36] Özer, a.g.e., s. 214

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Bu düşüncelerin yoğun olarak dile getirildiği dönemde, hükümetler, mevcut ekonomik, siyasi ve toplumsal problemleri çözümleyebilmek için YKY reformlarını uygulamaya başlamıştır. Devlette verimlilik ve etkinlik arayışında, işletme yönetimi tekniklerinin ve uygulamalarının transfer edilmesi öngörülüyordu. Çünkü işletme yönetiminin kamu yönetiminden üstün olduğu, ekonomik ve sosyal sorunları çözme yolunun iyi yönetimden geçtiği kabul ediliyordu.[37]

### 2.2.3 Sosyal Etkenler ve Vatandaşların Siyasal Katılma ile Kaliteli Hizmet Yönündeki Talepler

Küreselleşmenin çok yönlü etkilerinin siyasal değer yargıları, temel haklar ve özgürlükler, kamu hizmetleri ve tüketim tercihleri alanlarında yol açtığı değişimin sonuçları olarak;

a. Tüm dünya ülkelerinde yaşayan insanların otoriteye, iktidar olgusuna, temel hak ve özgürlüklere, bir bütün olarak siyasal sisteme ve devlet yönetimine olan bakışları değişmiş, insani değerlerin ve kişilik haklarının önemi daha açık bir biçimde ortaya çıkmıştır.

b. Kişilerin kamu hizmetlerine ilişkin beklentileri büyük ölçüde değişmiş, devletin mutlak olmadığı, kamu örgütlenmesinin toplumu ihtiyaçlarından doğduğu, kamu hizmetinin bir lütuf olmayıp devletin varlık nedeni ve esas amacı kişileri mutlu etmeye yönelik olması gerektiği inancı herkesçe paylaşılmaya başlanmıştır.

c. Kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması ve sunulması ile ilgili süreçlere vatandaşların demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının temel siyasal bir hak olduğu bilinci yaygınlaşmıştır.

d. Ekonomi liberalleşmiş; uluslar arası ticaret yaygınlaştırılmış; rekabet ulusal düzeyden bölgesel ve uluslar arası düzeye taşınmıştır.

[37] Sezen, a.g.e., s.42

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

e. Vatandaşların ya da müşterilerin sürekli değişen ve çeşitlenen talepleri karşısında işletmelerin ve kamu yönetimlerinin kalite isteğine ve tüketici tercihlerine duyarlılıkları artmıştır.

Kamu yönetimlerinin, tarihsel olarak sanayi çağından bilgi çağına geçiş, siyasal alanda duvarların yıkılması ve temel hak ve özgürlüklerin yaygınlaşması, ekonomik alanda tüketim odaklı yeni dünya düzeninin kurulması biçiminde kendisini gösteren ve "bireyin yeniden keşfi" anlamını taşıyan küresel değişim karşısında, sürekli artan hak ve özgürlük talepleri ve kaliteli hizmet beklentilerinin baskısı altında kalmaları; katı hiyerarşik yapılanmaya, gözetim ve denetim anlayışına dayanan klasik yönetim modellerini terk etmelerinde ve bireyin gücünden ve etkinliğinden yararlanmayı esas alan yönetim modellerine yönelmelerinde etkili olmuştur.

Vatandaşların daha fazla hak, daha fazla özgürlük ve daha kaliteli kamu hizmeti elde etme konusunda kamu yöneticileri üzerinde demokratik yollar ve kamu oyu aracılığıyla kurdukları baskılar ve bunların sonucunda bürokratik yapıdaki hantallığın sorgulanması, ister istemez kamu yönetiminin yeni bir anlayışla, vatandaşların ve çeşitli çıkar gruplarının tercih ve beklentileri doğrultusunda daha fazla seçenek sunmaya yönelik olarak ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Öte yandan kamu örgütlerinin katı bürokratik yol ve yöntemlerle sundukları kamu hizmetlerinin halkın çok büyük bir bölümünde memnuniyetsizliğe yol açması ve bu konudaki şikayetlerin sürekli artması, özellikle Avrupa ülkeleri ile A.B.D., Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde yürütülen reform uygulamalarında görülebileceği gibi kamu kuruluşlarını, hizmet etkenliğini arttırmada rekabetçi piyasa düzeninde egemen olan müşteri odaklı yönetim kültürünü benimsemeye yöneltmiştir.

### 2.2.4 Bilgi Teknolojilerindeki Yenilikler

1980'li yıllar ve sonrasındaki özellikle bilişim dünyasındaki baş döndürücü gelişim, hemen her alanda etkisini göstermiştir. Kamu kesiminde, kronikleşen problemlerin çözümü için ortaya konan reformların uygulanabilmesi için, gerekli araç ve gereçlerin bilgi teknolojileri tarafından sağlanması, bu reformların başarıyla uygulanabilmesini sağlamıştır.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Hizmet sözleşmesi, performans yönetimi, kalite yönetimi, desantralizasyon, stratejik yönetim gibi birçok yeni kamu yönetimi stratejileri, gelişmiş bilişim sistemlerinin varlığına bağlıdır. Örneğin uygulamacı birimler oluşturma yoluyla yönetimin desantralizasyonu, gelişmiş yönetim bilgi sistemlerinin varlığına bağlıdır.[38]

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucunda, kurumların birbirleriyle ilişkileri, iletişimleri daha sağlıklı bir yapıya bürünmüştür. Bilgi ve iletişim teknolojilerine hızla intibak eden kamu kurumları, Weberyen bürokrasi modelinin en çok eleştirilen kusurlarından biri olan gereksiz evrak yığınlarının oluşmasının önüne geçmeye çalışmış; önceleri kağıt üzerinde yürütülen bir çok idari işlem sanal ortamda yürütülmüştür. Bilgilere çabuk ulaşma, veriler üzerinde değerlendirme yapma olanağı da artmıştır.

Bilgi teknolojileri, Weberyen bürokrasi modelinin en önemli ilkelerinden biri olan çalışılan yer, yani ofisi de, ofis yönetimini de değiştirmiştir. Kayıtlar elektronik ortamda tutulmuş, çalışanlar, ofislere gitmek yerine evlerinden bilgisayar kullanarak işlerini yapmaya başlamışlardır.

Sonuç olarak teknolojik alanda görülen değişim, hem özel sektörü hem de kamu yönetimini etkilemiştir. Kamu yönetimindeki verimlilik ve etkinli kaygıları, değişim sürecinden en fazla payın alınması için önemli bir kamuoyu baskısı oluşturmaktadır.[39] Teknolojik gelişmeler, YKY'nin uygulanmasını kolaylaştırmaktadır.

### 2.2.5 Weberyen Bürokratik Örgüt Sistemi'nin Değişim Karşısında Yetersiz Kalması

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimine tepki olarak ortaya çıktığı için, geleneksel anlayışın örgüt tipi olan bürokrasiyi de eleştirmiştir.

Weberyen bürokratik örgütlenmenin, hantal, verimsiz, çevresindeki değişmelere karşı tepkisiz, hiyerarşik, hizmet sunulanların tepkilerine ve taleplerine karşı duyarsız bir örgütlenme tipi olduğu vurgulanarak, alternatif bir örgütlenmenin gerekliliği savunulmaktadır.

---

[38] Sezen, a.g.e., s.50
[39] Sezen, a.g.e, s.219

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Örgütler sadece iç yapılarıyla açıklanmamalıdır. Aynı zamanda bir organizma olarak görülmeli ve nasıl bir organizma olarak görülmelidirler. Nasıl bir organizma bir sisteme sahipse ve bu sistem yoluyla çevresiyle yakın ilişki içinde oluyorsa, aynen öyle de, örgütler de, kendi içlerinde çalışanların davranışlarından, diğer harici örgütlerle karşılıklı etkileşim ve ilişkilerden etkilenir.[40]

Bürokratik örgüt modeli müşteri odaklı olmadığından dolayı da eleştirilmiştir. Müşteri odaklı olmadığından dolayı esnek de değildir ve çevresel değişimlere karşı duyarsızdır.

Bürokratik örgütlenme, kamu hizmeti sunulan kişileri ‘’vatandaş’’olarak kabul etmektedir. Vatandaşları bir bütün olarak temsil eden güç ise kamudur. Dolayısıyla vatandaşların talepleri önemli değildir.

YKY anlayışı kamu hizmetini alanların taleplerinin dikkate alınması ve idari eylem ve işlemlerin bu taleplere göre şekillendirilmesi savunmaktadır. YKY anlayışına göre, kamu hizmeti alanların ‘’müşteri’’ olarak görülmeleri; kamu kurumlarının ekonomik kaygıları hesap etmeden kamu normlarının ve kamu gücünün tek yanlı belirleyiciliğine göre hizmet üretmek yerine; kârlılık ve verimliliği arttırmak üzere serbest piyasa mantığına göre örgütlenen, birbiriyle rekabet eden, hizmet alıcılarına daha fazla alternatif sunan kuruluşlar haline gelmeleriyle sağlanabilir.

Kamusal hizmetin alıcıları olanların ’’müşteri’’ olarak algılanmasının kavramsal kargaşa yaratacağı eleştirisinde bulunanlar olsa da[41] böyle bir sorunun iyi bir kavramsallaştırma ile aşılabilmesi mümkündür.

Bürokrasinin, kamu hizmetlerini sunduğu kitlelere karşı bakışının yanı sıra, bizatihi devletin dahi ciddi eleştirilere muhatap olması, korkutucu bir hızla gelişen iletişim ve ulaşım teknolojileri ve dolayısıyla bilgi üretiminin saklanmasının ve kullanımının hem niceliksel olanak artması, hem de bürokratik yapıların dışında da son

[40] Çevik, a.g.e. ,s.74
[41] Balcı, “Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Kalite Birinci Ulusal Kongresi Bildirileri**, c.1, TODAİE, Ankara, 1999, s.68

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

derece kolaylıkla yaygınlaşması gibi etmenler bürokrasinin aşılması ve yeni örgütlenme modellerinin güçlü bir şekilde ortaya konulmasına neden olmuştur."[42]

### 2.2.6 Küreselleşmenin Etkisi

Kamu hizmetleri alanında yeniden yapılanma düşüncesinin yerleşmesi, küreselleşmenin getirdiği değişimin doğal bir sonucudur. Çok yönlü toplumsal, ekonomik, siyasal, teknolojik ve kültürel boyutları olan küreselleşme, tüm sistemleri, yapıları ve kurumları etkilediği gibi kamu yönetimlerini de etkilemiş ve değişime zorlamıştır. Değişim baskısı altında kalan kamu yönetimleri, temel yapı ve süreçlerini küresel etkilerle oluşan yeni yorum ve yaklaşımlar çerçevesinde ele alarak kamu hizmetini daha kaliteli bir düzeye getirme arayışına girmişlerdir.

1970'lerde kapitalist ekonomilerdeki daralma ve iktisadi durgunlaşma ile birlikte büyük sermayelerin kar hadlerinde büyük düşüşler gözlemlenmiştir. Bu durum mevcut ulusal ekonomiler arasında bölünmeye son verilmesini ve dünya çapında açıklık politikalarına geçilmesini gündeme getirmiştir.[43]

"Bu süreçte küreselleşme, iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve milli sınırlarını aşarak, dünya çapında yayılmasını" ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.[44]

Yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkışını ve yaygınlaşmasını sağlayan küreselleşme ile birlikte, devletin küçültülmesi ve asli fonksiyonlarına döndürülmesi, işletmeci anlayışın kamu yönetiminde etkili olması gibi ilkeler tüm dünya devletlerini etkilemeye başlamıştır. Küreselleşmenin amacı da ekonomik kriz esnasında en akılcı kriz yönetimi politikaları olarak nitelendirilen ve uygulanan yeni kamu yönetimi reformlarının dünya çapına yayılması olarak ifade edilmektedir.[45]

---

[42] Hazma Ateş, "Postbürokratik Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, (Editörler), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.57
[43] Yasemin Özdek, "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası", **Amme İdaresi Dergisi**, c.32, s.3, Ankara, 1999, s.26-27
[44] Aktan, "Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme", **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, **Yeni** Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s.120
[45] Özdek, a.g.e., s.26

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Değişim bütün hızıyla devam ederken, ekonomik, iletişimsel… vb sınırların kalkması anlamında küreselleşme de hızlanmaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerdeki yeni kamu yönetimi anlayışı çok hızlı bir şekilde dünya çapında yayılmaktadır. Örneğin, yeni sağ ve sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri, çok kısa bir zamanda, Turgut Özal döneminde Türk kamuoyu yönetiminde de etkisini göstermiştir.

Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslar arası kuruluşlar, bu dönemde ve daha sonrasında, ulus devletlerin yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar almıştır.[46]

Yukarıda zikredilen AB, OECD, IMF, Dünya Bankası… vb uluslar arası kuruluşların, yeni kamu yönetiminin yaygınlaşmasında katkıları vardır. Örneğin OECD'nin Kamu Yönetimi Komitesi'nin hazırladığı çalışmalar, piyasa tipi mekanizmalar gibi yeni kamu yönetimi reformlarının üye ülkeler arasında uygulanmasını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır.[47]

Küreselleşme ile birlikte, gelişmiş ülkelerde başlayan yeni kamu yönetimi anlayışının politikaları, küreselleşmenin araçları olan uluslar arası kuruluşlar tarafından gelişmekte olan ülkelere ve diğer ülkelere empoze edilmiştir. Örneğin, Dünya Bankası ve IMF, kredi verme koşulu olarak, bu ilkelerin, kredi isteyen ülkenin kamu yönetimine uygulanması şartını öne sürmüştür.

## 2.3 YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ORTAYA ÇIKIŞI

Bu başlık altında YKY'i ortaya çıkaran nedenler sıralandıktan sonra, bu anlayışın yönetim alanında tebarüzü irdelenecektir.

Kamu yönetiminde reform sorununa yönelik olarak önce İngilizce konuşan ülkelerde, yani ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'da başlayıp, sonra diğer ülkelere doğru etki alanını genişleten Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı denen ve genel kabul görmüş modelin tohumları, 1970'lerde atılmıştır. Bu tohumlar filizlerini 1980'lerde vermeye başladı. Ama meyvelerin toplanması ancak 1990'lı yılların başlarından itibarendir.

[46] Özer, a.g.e., s.353
[47] Sezen, a.g.e., s.52

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Bu model, değişik ülkelerde değişik isimler almış olmakla birlikte temel elementlerinden çok fazla bir sapma olmamıştır. Sözgelimi, Amerika'da "Hükümetin Yeniden Keşfi", İngiltere'de "Gelecek Adımlar Acente Reformu" , Kanada'da "Vizyon 2000" YKA'nın uygulamaları şeklinde algılanmıştır. Bütün bu uygulamalar değişik politik görüşlü yöneticiler tarafından denendiği için yalnızca belli bir görüşe mal edilemezler. Sözgelimi, ABD ve İngiltere'deki uygulayıcıları sağ görüşe sahip olmalarına karşın, Avustralya'da sol görüşlü bir başbakan YKA'yı uygulamaya koymuştur.

Biraz öncede belirtildiği gibi, Amerika ve İngiltere'de bu modelin ortaya çıkışı gerçekleşirken, Türkiye'de Turgut Özal, bunlara paralel bir çaba içindeydi. Buna yönelik olarak başarılmaya çalışılan özelleştirme ve özerkleştirme çabalarıyla yapısal dönüşüm projeleri, Dünya Bankasının gözetiminde girişilen "ekonominin ve kamu yönetiminin globalleştirilip, liberalleştirilmesi" girişimleri olarak da ifade edilebilir.

Geleneksel Kamu Yönetiminin hiyerarşik, katı ve hantal bürokratik yapısı yerine esnek, işletmeci bir kamu yönetiminin getirilmesi şeklindeki bir değişim, yönetim alanında bir paradigma değişimi olarak algılanmıştır.[48]

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, işletme yönetiminden oldukça etkilenmiş, benzer kavramları kullanmıştır. İşletme yönetimi, kamu yönetimindeki gibi, sadece kurallara ve talimatlara göre hareket etmek yerine; hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, uygulanması; planların yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir.[49] Bu ilkeler yeni kamu yönetimi anlayışında da benzer şekilde bulunmaktadır.

1980 ve 1990'lı yıllar, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak adlandırılan bu yaklaşımın, kamu yönetimi normatif prosedürlerinden, politika yapım sürecinden ve özel sektör yönetim stratejilerinden etkilenmesine tanık olmuştur. Bu dönemde

[48] Uğur Ömürgönülşen, "The New Public Management", **AÜSBF Dergisi**, S:52, Ankara, 1997, s.517
[49] Hamza Al, **Kamu Yönetimine Paradigma Değişimi**, Doktora Tezi , Sakarya Üniversitesi, Sakarya, 2002, s.112

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

YKY'nin yükselişi yönetime büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği hususunda önemli fikirler sunmuş ve katkılar sağlamıştır.[50]

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, ilk olarak ABD'de kırsal isyanlarla, ırkçılığa karşı müdahalelerde ve Güneydoğu Asya'da yaşanan öldürücü savaşlar ve iflaslar karşısında gündeme gelmiştir. Bu dönemde hükümete karşı duyulan güven sarsılmıştı. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı sarsılan bu güveni yeniden temin etmeye matuf bir yeniden yapılanma düşüncesidir.

YKY anlayışı ortaya çıktığı ilk andan itibaren gelişimini devam ettiren bir model olması yönüyle statik modellerden farklılık arz etmektedir. YKY anlayışı halen gelişimini devam ettirmektedir

## 2.4 YENİ KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL UNSURLARI

Yeni Kamu Yönetimi modeli birçok unsurdan oluşmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi gelişen bir düşünce yapısı olduğundan unsurları da artmaktadır.

"Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin, asli görevleriyle ilgili olmayan alanlardan tamamen çekilmesini; faaliyette bulunduğu alanlarda ise hangi mal veya hizmeti ne miktarda üreteceğini; üretim standartlarının ve kalitenin ne olacağı ve bunlardan kimlerin hangi şartlarda yararlanacağının karlılık, verimlilik ve rekabet ilkeleri çerçevesinde piyasa mekanizmasınca belirlenmesini; temel hizmetlerden yeterince yararlanılmayan kesimlere yönelik Keynesçi devlet politikalarından vazgeçilmesini; bunlara yönelik sosyal güvenlik ve transfer harcamalarının azaltılmasını; devletin terk ettiği alanlardaki hizmetlerin özel sektör kuruluşları ya da gönüllü kuruluşlar eliyle yerine getirilmesi yaklaşımının benimsenmesini; düzenleyici ve yeniden dağıtımcı refah devleti anlayışından kopuşu ve piyasa sürecine dayalı devlete yönelişi anlatmaktadır."[51]

. Bunlar arasında farklılıklar olsa da genelde şu yedi maddede ittifak edilmektedir:

a) Sonuç odaklı yönetim

[50] Özer, a.g.e., s.223
[51] Naim Kapucu,''Yerel Yönetim Yaklaşımları Ve Yerel Yönetimler.'',**Yerel ve Kentsel Politikalar** Akif Çukurçayır, (Editör), Çizgi Yayınları, Konya 2003, s.286

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

b) Kaynak kullanımında disiplin

c) Aktif katılımlı yönetim

d) Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması

e) Performansın ölçülmesi

f) Büyük organizasyonların optimum büyüklükte birimlere bölünmesi

e) Rekabetin arttırılması

Yukarıda sıralanan yedi unsurun, birbirleriyle sıkı ilişkilerinin varlığı görülmektedir. Her bir madde, diğer bir maddeyi gerekli kılmaktadır. Bu maddeleri biraz daha ayrıntılı olarak ele almak YKY düşüncesinin anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.[52]

### 2.4.1 Sonuç Odaklı Yönetim

Sonuç odaklı yönetim, geleneksel kamu yönetimindeki katı kuralların uygulanması ve prosedürüne öncelik veren anlayışın yerine, çıktılara ve sonuçlara önem veren bir yönetim anlayışını ifade eder.

Weberyen bürokratik örgütlenme kuramını en çok eleştirilen yönlerinden biri olan kuralların kamu görevlisinin elini kolunu bağlaması ve kırtasiyecilik gibi problemleri ortadan kaldıran bir unsur olarak sonuç odaklı yönetim, YKY'nin en önemli unsurlarında biridir.

Sonuç odaklı yönetim anlayışı verimlilik artışını sağlamayı hedeflemektedir. Vurgu çıktıdan yana yapılmaktadır. Weberyen bürokrasi tipinde ise kuralların talimatların ve prosedürlerin yerine getirilmesi önemlidir. Sonuçlardan ziyade bunlara önem verilir.

Weberyen bürokrasi modelinde, kamu görevlisi bir işin prosedürlerini yerine getirir gibi yaparak kaçamak yollara başvurabilir. Kamu görevlisinin motivasyonundan

[52] Özer, a.g.e., s.243

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

bu modelde bahsedilmemektedir. Ancak sonuç odaklı yönetimde kamu görevlisinin işi isteyerek, severek yapması hedeflenir.

### 2.4.2 Kaynak Kullanımında Disiplin

Kıt kaynakların etkin kullanımını hedefleyen bu unsur, girdi miktarını kontrol etme amacını gütmektedir. Kamu kaynakları kıttır. En büyük geliri vergiler oluşturmaktadır. Vergiler konusunda ise halın çoğu isteksizdir. Ayrıca vergi artırımının da bir sınırı vardır. Buna karşılık, halkın kamu hizmetinin daha kaliteli ve iyi olması noktasında talepleri de sınırsızdır. Bu durumda kaynakların en verimli ve etkin bir şekilde kullanılması gerekmektedir.

Kaynakların tasarruflu kullanılması, yapılması elzem olan kamusal hizmetlerin aksatılması ya da kötü yapılması sonucuna götürmemelidir. Kaynaklar, optimum seviyede kullanılmalıdır. Tasarruf tedbirleri adı altında kamu sektörünün yapmakla görevli olduğu vazifeleri yapamaz hale getirme; yatırımları dondurma; kaynakların etkin kullanımı değildir. Stratejik amaçlara dönük olarak en doğru kaynağın kullanılması esastır.

### 2.4.3 Aktif Katılımlı Yönetim

Aktif katılımlı yönetim, her faaliyet için görevlerin net bir şekilde belirlenmesi ve yöneticilere yönetebilme olanaklarını sunmayı hedefleyen bir unsuru ifade eder. Sadece üstünün direktiflerini bekleyen ve uygulayan bir yönetici anlayışı yerine insiyatif alan bir yöneticilik anlayışı öngörülmektedir.[53]

Bu unsur, kamu yöneticilerine, başında bulundukları yönetim biriminin sevk ve idaresinde aktif bir şekilde hareket etmelerini ve gerektiği yerlerde gerekirse yalnız başına kararlar alıp insiyatif sahibi olmalarını gerektirmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin ön gördüğü yönetici profili ise, yönetim faaliyetlerine çok fazla aktif bir şekilde katılan ve koordinasyonu sağlayan bir yapıdaydı.[54]

---

[53] Özer, a.g.e., s.243
[54] Önder Kutlu, "İdari Reform Transferi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, (Editörler), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 105

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Aktif katılımlı yönetim ilkesi ise, yöneticinin daha faydacı olmasının ve başında bulunduğu organizasyon neyi gerektiriyorsa onu yapmasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu öğe sayesinde, yönetim faaliyetini yerine getiren yöneticinin gerek karar alma mekanizmasının hızlı işlemesi, gerekse faydacı olmasından dolayı kaynakları daha iyi kullanacağı, değişen durumlara çabuk adapte olmasının vereceği avantajla kaynakları etkin kullanacağı açıktır.

Aktif katılım ilkesinin uygulanabilmesi için yöneticinin belli bir yetkiyle donanması gerekmektedir. Sorumluluk ile birlikte yetki verilmezse, istenilen sonuçlara ulaşmak mümkün değildir. Bu yönetim modelinde, yöneticilerin diğer bir görevi de, astların yönetime katılmalarını teşvik etmek ve bunu sağlamaktır.

Katılımın, sadece yönetim kademelerinde sağlanılması ile yetinilmemeli, astlarında yönetime fiilen katılmaları çeşitli şekillerde sağlanmalıdır. Taylorist örgüt kuramlarında ise durum farklıdır. Buna göre, örgütte yönetici kesim, asli görevi olan yönetsel etkinlilerle uğraşacak, bunların dışında kalan çalışan kesim ise örgütün fiziksel çıktısının üretimi ile ilgilenecektir. Diğer bir deyişle katılmalı yönetim veya asli görevi yöneticilik olmayan örgüt üyelerinin yönetsel konularda söz sahibi olmaları bilimsel yönetimin ilklerine aykırı bulunarak reddedilmiştir.[55]

### 2.4.4 Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kullanılması

YKY anlayışının bu unsurunun amacı, kamu yönetiminde esnekliliği sağlamaya ve bu esneklik yardımıyla da kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlamaktır.

Özel sektörün asli hedefi, kar maksimizasyonudur. Bunu sağlamak için, karar verme mekanizmasının etkin bir şekilde kullanılması ve süratle karar verme noktalarına önem vermektedir. Bunun gibi kar maksimizasyonunu sağlamak için özel sektörün kullandığı bir çok yönetim ve tekniğin, kamu sektörlerinde de kullanılabileceği ifade edilmektedir.[56]

---

[55] Yılmaz Üstüner, Fuat Keyman, "Globelleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", **Ekonomik Yaklaşım**, c:6, Ankara, 1995, s.17-18
[56] Sezen, a.g.e., s.62

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Özel sektör teknikleri beş ana başlık altında toplanabilir.

#### 2.4.4.1 Hizmetleri, Kullanıcılarının Ödemesi

Burada temel sorun, kamu hizmetinin maliyetinin saptanabilmesi sorunudur. Kamu hizmetlerinin bir kısmının niteliği gereği maliyeti hesaplanamamaktadır. Bu ilkenin kamu yönetiminde, işletmelerde uygulandığı kolaylıkta uygulanması zor olsa da, esnek bir şekilde de olsa uygulanabilir. Karşılığını kendisi vereceğinden dolayı kamu hizmetini kullananlar, ihtiyacı kadarını kullanır; böylece savurganlığın önüne geçilmiş olur. Bu konuda eleştirilerde bulunanlar da vardır. Yaşamsal önemdeki kamusal hizmetlerin fiyatlandırılmasının yanlış olacağı ileri sürülmektedir.

#### 2.4.4.2 Hizmetlerin Özel Sektör Sunumuna Açılması

Bu ilke, kamu hizmetlerini sunan ile kamu hizmetlerini talep edenlerin ayrışmasını ifade etmektedir. Kamu yönetimi "müşteri" ve "düzenleyici" olarak hizmeti sunacak kişileri ve kuruluşları seçme hakkına sahiptirler.

#### 2.4.4.3 Hizmetlerin Rekabete Açılması

Kamu sektöründe hizmet sunan ve talep eden işlevlerinin ayrılmasıyla elde edilmek istenen şey, kamu yönetiminin verimliliğini arttırmaya zorlanmasıdır. Başka bir deyişle, bu yönetim, pazar ekonomisinin değerlerinin hiyerarşik yapılı organizasyonlara uygulanmasıdır.

#### 2.4.4.4 Finansal Otonomi Verilmesi

Bu ilke ile, hizmet üreticilerine kaynak aktaran kurum yada kuruluşların üreticiler üzerindeki baskın pozisyonu önlenmiş olmaktadır. Başka bir söyleyişle, hizmet sunucular, kendi bütçelerini kontrol etme yoluyla organizasyonun hedeflerine ulaşması için birbirleriyle rekabet etme şansını yakalarlar. Bu organizasyonun kontrolü ise, açık bir şekilde kriterleri saptanmış olan performans ölçümü yoluyla olmaktadır.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

#### 2.4.4.5 Örgütlerde Politika Belirleme ve Uygulama Fonksiyonlarının Birbirinden Ayrılması

Bu ilkenin temeli Wilson'un kamu yönetimi-siyaset ayrışması tezine dayanmaktadır. Bu anlayışa göre, uygulama birimlerine günlük işlerinde otonomi verilmeli, kolaylıkla, özel sektörün ilkelerini uygulamaları için gerekli ortam sağlanmalıdır.

### 2.4.5 Performansın Ölçülmesi

Performans ölçümü, kamusal örgütlere, başarılı ya da başarısız oldukları alanları sınama imkanı vermesi yönüyle çok önemlidir. Bu haliyle bu unsur, doğrudan doğruya verimlilik artırımı için etkili değilse bile, kamu görevlilerinin çalışmalarının sonuçlarını görmeleri ve eğer performanslarında herhangi bir düşüklük varsa buna çare bulmaları bakımından, dolaylı etkisi de olsa, verimsizlikleri ortaya çıkarması açısından önemlidir.[57]

Ekonomik olarak en basit şekliyle bir kamu örgütünün performansının ölçülmesi için, belli bir dönem içerisinde ne kadar paranın o örgüt tarafından kullanıldığına bakılması gerekir. Verimlilik randımanı ise çıktıların üretilmesinin maliyeti ile ilgilidir. Harcanan para ile elde edilen çıktılar arasında bağlantı kurma çabasıdır. Diğer bir ölçme aracı da hizmette etkinliktir. Etkinlik aslında sunulan hizmetin ürettiği sonuç ve çevreye yaptığı etkidir. Bu yönüyle çıktılardan farklıdır.[58]

### 2.4.6 Büyük Organizasyonların Optimum Büyüklükte Birimlere Bölünmesi

Weberyen bürokratik örgütlenmede, en büyük sorunlardan biri, bürokrasinin büyük, hantal yapısıdır. Büyük bürokratik yapıların etkin ve verimli şekilde yönetilmesi çok zordur. Çünkü büyük olana hakim olmak zordur. Hakim olunamayan şeyin iyi yönetiminden de bahsedilemez.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, optimum düzeyde ve etkin bir şekilde yönetilebilecek birimlerin varlığını gerekli görmektedir. Bu öğe, verimliliği arttırmıştır.

[57] Kutlu, a.g.e., s.107
[58] Çevik, a.g.e., s.172-173

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Küçük birimlerde karar alma mekanizması etkin bir şekilde işler. Koordinasyonun sağlanması kolaydır. Kırtasiyeciliğin azaltılması için önemli bir ilkedir.

Optimum büyüklük kavramı çok önemlidir. Bu büyüklük, ne çok büyük ne de çok küçüktür. Kurumun işlevi ölçüsünde bir orana göre bu büyüklük belirlenecektir.

Küçük birimlere ayrılmanın bir faydası da, birimlerden birinde meydana gelecek bir sorunun bütün sisteme sirayet etmesinin önüne geçilecek olmasıdır. Birimlerde meydana gelen problemin birimin kendi içinde çözülmesiyle diğer kamusal birimler mevcut sorundan en az derecede etkilenecek veya hiç etkilenmeyeceklerdir.

"Bu yöntem, Thatceher döneminde İngiltere'de oldukça etkin bir şekilde uygulanmıştır. İskandinav ülkelerinde ise uzun yıllardır uygulanmaktadır. Burada temel amaç, doğrudan hizmet gören birimler dışındaki bakanlık ve yönetim birimlerinde personel sayısını mümkün olduğunca azaltmaktır.[59]

### 2.4.7 Rekabetin Arttırılması

Bu unsur kamu kurumlarının hem diğer kamu kurumlarıyla hem de özel sektörle rekabet halinde olmasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Böylece kamu kaynaklarının çarçur edilmemesi ve etkin bir şekilde kullanılmasının sağlanabileceğini ifade etmektedir.

Rekabet unsuru da, kamu kurumlarının hem diğer kamu kurumlarıyla hem de özel sektörle rekabet halinde olmasını ve bunun sonucunda da, kamu kaynaklarının çarçur edilmemesine yönelik bir amaç gütmesini öngörmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde ve anılan diğer ülkelerdeki uygulamalara bakıldığı zaman, tahmin edilenin aksine kamu yönetiminde rekabetin nasıl arttırılabileceğine yönelik olumlu örnekler mevcuttur. Başkan Clinton'u derinden etkileyen Gaebler ve Osborne tarafından yazılan kitapta, somut olaylardan çıkarak bunun örnekleri verilmiştir. Hatta kilisenin bile bu ilkelerden yararlanarak, sunduğu hizmeti nasıl daha verimli hale getireceği yönünde örnekler sıralanmıştır. Rekabet sayesinde kamu görevlileri hem kendileriyle

[59] Özer, a.g.e., s. 245

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

hem de kendi dışındaki insanlarla yarışır hale gelmekte; sundukları hizmeti veya ürettikleri malları daha ucuz ve daha kaliteli üretebilme çabası içinde olmaktadırlar.[60]

Uygulamada kısa sürede kamu kuruluşları, tasarruf yaparak rekabet edebilir hale gelmişler ve özelleştirme aracılığı ile etkinliklerini arttırmışlardır. Sonuçta özelleştirme ve sözleşmecilik gibi teknikler ve yöntemlerle yönetimlerin yükü hafifletilmek istenmiştir.[61]

## 2.5 YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ DÜNYA ÇAPINDA YAYILIŞI

Yeni kamu yönetimi reformlarının doğum yeri İngiltere'dir. Ancak kapsamlı ve sürekli gelişen bu reform hareketi kısa zamanda bütün Avrupa'ya ve ABD'ye yayılmış ve diğer ülkeleri de etkisi altına almıştır. Özellikle toplumun geri kalmış, ayrıcalıksız ve marjinal kesimlerinin yönetime daha fazla katılmasını temel amaç olarak belirleyen bu düşünce, zamanla hızlı bir şekilde, dünya çapında yayılmaya başlamıştır.[62] YKY dönemin yönetim ile ilgili tartışmalarında ön plana çıkmıştır. Popülaritesini, gündeme getirdiği, girişimci yönetim, piyasa tabanlı kamu yönetimi, sözleşmecilik uygulamaları gibi düşüncelerle arttırmıştır.

"YKY'nin geniş kesimleri etkilemeye başlaması, profesyonel yönetimleri kullanması, standart ve performans ölçütleri getirmesi, çıktı kontrollerine, birimlerin ayrışmasına ve özel sektör yönetim tekniklerine vurgu yapmasıyla olmuştur."[63]

Küreselleşme ile birlikte, küreselleşmenin araçları olarak nitelendirilebilecek olan uluslararası kuruluşların da desteği ve çabaları ile İngiltere'de ortaya çıkan YKY, zamanla çok geniş alanlara ulaştırılmıştır. OECD, hazırladığı raporlarda, kamu hizmetlerinin organizasyonunda YKY'nin global bir paradigma değişmesine neden olduğunu; dolayısıyla dünya çapında hızla yayıldığını tespit etmektedir.

---

[60] Kutlu, a.g.m., s. 106
[61] Özer, a.g.e., s.246
[62] Üstüner, Keyman, a.g.m., s.45
[63] Özer, a.g.e., s.263

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

YKY politikalarını uygulamaya çalışan ülkelerde YKY'nin uygulanabilmesi için bir dizi reformun varlığı da zorunludur. Tüm dünyada YKY' yi benimseyen ülkelerin çoğalması, bu anlayışın ne kadar sağlam temellere oturduğunun göstergesidir.

YKY düşüncesinin yayılmasında ABD ve İngiltere başat bir rol oynamışlardır. Bu ülkeleri, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkeler izlemiştir. Daha sonra, YKY'nin olumlu sonuçlarını gören diğer ülkeler de zamanla bu anlayışı transfer etmişlerdir. Yeni sağ ideolojinin bir reform düşüncesi olarak nitelendirilse de YKY'nin hem muhafazakarlar hem de sosyal demokratlar tarafından uygulanması YKY düşüncesini uluslar arası bir niteliğe kavuşturmuştur.

Ülkelerin YKY anlayışı ve izledikleri yol açısından aralarında farklar olduğu kuşkusuzdur. Örneğin İngiltere'de devletin rolünün minimize edilmesi, küçültülmesi üzerinde odaklanırken, Avustralya, Fransa ve İskandinav ülkelerinde yönetimin ve devletin yasallığının korunması üzerinde durulmuştur.

Avustralya reformlar hususunda anayasal konsensüsün oluşması noktasında gayretlerini yoğunlaştırırken, İngiltere özel sektörü teşvik etme konusuna önem vermiştir. Yeni Zelanda yeni kurumsal ekonomi çerçevesinde daha gayretli olmuş;[64] İspanya, Avusturya ve İtalya gibi bazı Avrupa ülkeleri daha çok idare hukuku çerçevesinde küçük çaplı değişmeler gerçekleştirebilmişlerdir. Almanya ve Japonya gibi ülkelerde ise kamu sektörü reformları yetersiz kalmıştır.[65]

YKY'nin Türkiye üzerinde de yansımaları fazla gecikmemiştir. Yeni sağ politikalarının, Turgut Özal dönemi Türkiye'sinde de Avrupa'daki reformlara benzer uygulamalara yol açtığı görülmektedir. Özerk kuruluşların kurulması, serbest piyasa mekanizmalarının daha etkin hale getirilmesi, bürokrasinin hızlı işlemesini sağlayıcı düzenlemeler gibi… Bunların reform olarak nitelendirilmesinden ziyade, düzenleme olarak isimlendirilmesi daha gerçekçi olur. Türkiye'de kamu alanında reform yapılması konusuna kamuoyunun kısmi ekserisi olumlu yaklaşmakla birlikte; bu yönde bir girişimde bulunulsa, çok şiddetli tepkilerin çıktığı da görülmektedir.

[64] Özer, a.g.e., s.265
[65] Ömürgönülşen, a.g.m. , s. 326

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Özal'la birlikte, Türk kamu yönetiminde çok hızlı ve radikal olmasa da düzenli bir şekilde bir iyileştirme çalışmasının olduğu görülmektedir. YKY'nin bazı ilkeleri zamanla yerleşmektedir.

2003 yılında hazırlıkları önceden beri devam eden Kamu Yönetimi Reformu kamuoyuna açıklanmıştır. Bu araştırmanın da konusunu teşkil eden bu reform paketinin, YKY'nin Türkiye'ye yansıması olarak nitelendirilmesi, yanlış olmayacaktır. Reform taslağı iyice incelenirse, YKY'nin temel ilkelerinden etkilenildiği görülecektir. Bu konu bundan sonraki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde inceleneceğinden bu bölümde daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# III. BÖLÜM

# KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA VE İDARİ REFORM

## 3.1 YENİDEN YAPILANMA VE İDARİ REFORM KAVRAMLARI

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve idari reform kavramı her ne kadar yeni bir kavram olsa da, yönetimin mevcut yapısının, değişen koşullar karşısında, mevcut yapısının yetersiz kalmasından dolayı yeniden düzenlenmesi, tadil edilmesi, revize edilmesi, ya da radikal reform tedbirleriyle değiştirilmesi anlamında kökleri çok eskiye dayanan bir düşünceyi ifade eder.

Bütün yönetim sistemlerinin, başlangıç, gelişme, duraklama ve çöküş dönemleri vardır. Tarihsel sürece bakıldığında tüm yönetim sistemleri, ne kadar sağlam temeller üzerine kurulursa kurulsunlar zamanla bir takım problemlerle karşı karşıya kalmakta ve artık işlevsel olmaktan çıkmaktadırlar.

Sağlam temeller üzerine kurulan eski imparatorluklar, belli bir sürecin sonunda yönetsel problemlerle karşılaşmışlardır. Omsalı İmparatorluğunun, devlet teşkilatı ve idari sistemi mükemmel şekilde oluşturulmuş; denge mekanizmaları çok ince bir şekilde dizayn edilmiştir. Kurumlar arsında birbirlerini dengelemelerini sağlayacak bir ilişki oluşturulmuştu. Ancak şaşalı yükselme döneminden zevale doğru iniş sürecinde, yönetim sisteminde sorunlar çıkmaya başlamıştı. Daha önce rastlanmayan bu sorunlara karşı ilk tepki padişahların sorunların tespiti için liyakatli devlet adamlarını görevlendirmeleri ve onlardan rapor istemeleridir. Bu dönemde, Osmanlı'da "Koçi Bey Risalesi", "Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi" ve "Koca Sekmenbaşı Risaleleri" gibi layihalar meşhur olmuştur. "Layihalar" dönemini "Islahatlar" dönemi izlemiştir.

Layihalarda problemler tespit edilmekte, ancak öneriler bir türlü uygulanamamaktadır. İmparatorlukta git gide yönetsel problemler giriftleşmiş ve ıslahat

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

çalışmaları, uygulamaya geçilemediğinden ya da uygulama hatalarından dolayı sonuçsuz kalmıştır.

Cumhuriyet döneminde kavramlar değişmiş, "ıslahat" kavramının yerini "idari reform" almış, ancak yukarıda bahsedilen akıbet, idari reform için de geçerli olmuştur. İdari reform kavramı, daha çok dar anlamda kamu yönetiminde reformu ifade etmektedir.

İdari reformun kapsamının dar olması, daha kapsamlı bir kavram olan "yeniden yapılanma" kavramının ortaya çıkışına neden olmuştur. Yeniden yapılanma doğal değişimden farklı olarak belli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli değişim çabalarının adıdır. Yeniden yapılanma bürokrasinin siyasal sistemle karşılıklı ilişkileri, devletin istihdam ve ücret politikası, kamu kaynaklarının kurumlar arasında bölünümü, kamu görevlilerinin statüleri, iş görme yöntemleri, davranış ve alışkanlıkları ve sistemi işleten ve yürüten faktörlerde köklü düzenlemeleri öngörür. Kısaca, yeniden yapılanma, siyasal ve yönetsel kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına ve işleyişine ilişkin kapsamlı düzenlemelerdir.[66]

İdari reform kavramı Polatoğlu'na göre "yönetim sistemindeki kusur ve eksikliklerin giderilmesi ve gerekli değişiklikler yapılarak sistemin yeniden düzenlenip daha iyi bir sisten haline getirilmesini" ifade etmektedir.[67]

İdari reform ya da yeniden yapılanma mevcut yapıyı değiştirmeyi amaçladığından, statükodan menfaati olanlar şiddetli muhalefet ederler. Bürokrasi, idari reformu ya da yeniden yapılanma çalışmalarını, uygulamada aksaklıklar oluşturarak, işi ağırdan alarak engellemeye, işlevsiz hale getirmeye çalışır.

Yeniden yapılanma reformunu gerçekleştirecek olanların algılamaları ve yetenekleri çok önemlidir. İdari reform ya da yeniden yapılanma, yürütücülerinin dünya görüşü ve değer sistemine göre değişiklik arz eden kavramlardır.

---

[66] Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, (Editörler), Yargı Kitabevi, Ankara, 2003, s.45

[67] Polatoğlu, **Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, 2. Baskı , ODTÜ Yayınları, Ankara, 2003, s.159

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

İdari reform anlamlı ve uygulanabilme kabiliyetini haiz olmalı; toplumsal değişim esasları gözetilerek hazırlanmalıdır. Toplumsal değişkenin gereklerine uymayan, zıt düşen reform tedbirleri kütüphane raflarında kalmaya mahkumdur ve zaten ihtiyaca uymayan bu gibi girişimlerin uygulanmasını önleyici toplumsal mekanizmalar derhal hareket geçmektedir.[68]

Yeniden yapılanmanın söz konusu olabilmesi için, öze dönük, ciddi en küçük birimden en büyüğe, merkezden en küçük birime kadar, dikey ve yatay bir yenilenme olması gerekmektedir.[69] Yeniden yapılanmada belirli amaçlarla planlı ve bilinçli şekilde yapılan değiştirme hareketleri söz konusudur. Daha çok, yönetimde görev alanların değişme yönündeki eğilimlerine karşı, onların direncine rağmen yapılan değişiklerdir.[70]

## 3.2 YENİDEN YAPILANMA İHTİYACI VE NEDENLERİ

Bir ülkede, gerek kamusal hizmeti talep edenler gerek de kamusal hizmetin sunulmasını sağlayanlar idareden, yönetimden şikayetçi iseler ortada bir yönetsel sorun vardır. Mevcut yönetim sistemi, problemleri çözümleyemiyorsa, yeni bir yönetim sistemi düşünmek icap edecektir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılama devlet ve kamu yönetimine duyulan bu güvensizlik problemini aşmak için ön plana çıkarılmıştır. Yönetimin yeniden yapılandırılması ile devlete olan güven tekrar kazanılacaktır.[71]

Kamu yönetiminde yeni yapılanmanın nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

### 3.2.1 Geleneksel Kamu Yönetiminin Karşılaşılan Sorunların Aşılmasındaki Yetersizliği

"Kamu yönetimleri, küreselleşmenin ekonomik, siyasi ve toplumsal alanlarda ortaya çıkardığı değişim gereklerini, vatandaşların sürekli artan ve çeşitlenen kaliteli hizmet taleplerini, geleneksel yönetim yaklaşımlarına hakim olan verimsizlik, atalet,

[68] Şaylan, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi** Burhan Aykaç, Şenol Durgun, (Editörler), Yargı Kitabevi, Ankara, 2003, s.429
[69] Atilla Yayla, Liberalizm, 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 1998, s.260
[70] Ö. Faruk Günay, "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR – GE Faaliyetleri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 415, No: 69, Ankara, 1997, s.129
[71] Ergun, **Kamu Yönetimi**, TODAİE, Ankara, 2004, s.364

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

hantallık, değişime direnç, kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi olumsuz özellikler nedeniyle cevaplayamamakta; borç batağı, bütçe açıkları, israfçı kamu harcamaları, pahalı ve gecikmeli kamu hizmeti biçiminde ortaya çıkan kötü yönetimden kurtulamamaktadır."[72]

Yukarıda zikredilen sorunlar şeklinde ortaya çıkan kötü kamu yönetiminin, siyasal sistemin bozuk işlemesi nedeniyle, vatandaşlar tarafından denetlenememesi ve yeterince sorgulanamaması, idari sistemin daha da kötüye gitmesine neden olmaktadır. Halkın çeşitli konulardaki taleplerinin doğrudan katılım mekanizmalarıyla değil, ancak seçilmiş temsilciler aracılığıyla dile getirilmesine imkan veren siyasal sistemin, kamu örgütlerini vatandaşlara karşı sorumlu olmaktan çıkardığı, böylelikle onların taleplerine karşı duyarsız hale getirerek sonuçta sağlıklı ve işlevsel bir müşteri – tedarikçi ilişkisinin kurulamadığı görülmektedir.[73]

Kamu örgütlerinin geleneksel bürokratik anlayıştan doğan katı hiyerarşik yapıları, teknoloji ve iletişim sistemlerinin yetersizliği ve insan kaynaklarını verimsiz kullanmaları nedeniyle liderlik, karar verme ve uygulama süreçlerinde aksaklılar ortaya çıkmakta; gerek bireysel ve toplumsal ihtiyaçları karşılamaları, gerekse bu yapılarıyla değişim gereklerini karşılayabilmeleri son derece güç hale gelmektedir.[74]

Verimsiz ve kötü işleyen kamu yönetiminin halkın karşısına çıkardığı daha fazla vergi, kaynak israfı, bütçe açıkları, yüksek enflasyon ve işsizlik gibi kronikleşen sorunların geleneksel bürokratik yapı ve işleyiş düzeni ile çözüme kavuşturulamayacağı gerçeğinin ortaya çıkması, özel kesimde başarıyla uygulanan esnek yönetim modellerinin kamu yönetim alanında da uygulanmasının bir çıkış yolu olarak benimsenmesinde etkili olmuştur.[75]

### 3.2.2 Siyasal Katılma Kültürünün Yayılması

Geleneksel kamu yönetiminde, vatandaşlık bilincinin oluşturulamaması, yönetime katılımın az olması, vatandaşların temel haklarını bile istenen ölçüde bilememesi ve devleti bir baba olarak görmeleri YKY anlayışının en çok eleştirdiği konulardır.

---

[72] Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayıncılık, Ankara,2004, s.114
[73] Saran, a.g.e. , s.114
[74] Ardıç, a.g.m. , s.57
[75] Saran, a.g.e. , s.115

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

1980'lerden itibaren, eğitim seviyesinin yükselmesi, vatandaşlık bilincinin oluşmaya başlaması ile birlikte, bilinçli kamuoyunun, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı kuvvetli bir şekilde talep etmesi ve baskı grupları aracılığı ile hükümetlere bu taleplerin iletilmesi ile, yeniden yapılanma reformlarına geçiş süreci hızlanmıştır.

### 3.2.3. İktisadi Koşulların Farklılaşması

Küreselleşmenin ortaya çıkışı ile birlikte, 1980'lerde, ekonominin yapısı büyük ölçüde değişmiştir. Ekonominin önünde sınırlar kalkmış, yerli ve yabancı sermaye piyasaları ortaya çıkmıştır.[76] Teknolojinin gelişmesiyle uluslararası ticaretin maliyetleri düşmüş; zorlukları azalmıştır. Uluslar arası kuruluşların hakim olduğu bir sistem ön plana çıkmıştır.

Uluslararası büyük sermayeler, doğdukları ülkelerdeki standartları yatırım yaptıkları ülkelere taşımışlar ve ulusal devletin içini oyarak dışarıdan yönetimde reform gereksinimini empoze etmişlerdir. Gelişmiş ülkelerdeki yeniden yapılanma hareketleri zamanla, uluslararası kurumlar ve şirketler vasıtasıyla diğer ülkelere de yansıtılmıştır. Ulus devletler de empoze edilen bu yeniden yapılanma politikalarını uygulamak durumunda kalmıştır.

Ayrıca kamu harcamalarının sürekli artması ve iktisadi krizler yaşanması da yeniden yapılanma hareketine can simidi gibi yapışmayı beraberinde getirmiştir.

### 3.2.4 Kamu Sektöründe Büyüme

Kamu sektörünün sürekli olarak büyümesi ve sonuç olarak hizmet sunma stratejilerinin ve kurumsal politikalarının büyüklünün getirdiği sınırlamalarla karşılaşması, devletin yeniden yapılanmasını zorlayan nedenlerdir. "Genelde donuk ve tek tip bir organizasyon yaklaşımına sahip kamu yönetimi, daha kompleks ve uzmanlık gerektiren hizmetleri sadece daha fazla personelle sürdürmeyi tercih ettiğinde, farklı sorunlarla karşılaşmaktadır.[77]

---

[76] Tutum, a.g.m., s.444
[77] Nevzat Saygılıoğlu, Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları İstanbul, 2003, s.94

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

### 3.2.5 Kamu Sektörü İle Özel Sektörün Etkileşimi

1980'lerden itibaren kamusal kesim ile özel kesim arasındaki etkileşim artmış, özel kesimdeki ilkelerden kamu kesimine transfer yapılmıştır.Buna göre ilk önce sanayi işletmelerinde uygulama alanı bulan daha sonra mal ve hizmet üreten tüm işletmelerde uygulanarak başarılı sonuçlar alınan müşteri tercihlerine duyarlı kalite odaklı yönetimin kamu kesiminde uygulanmasına yönelik istek ve eğilimler, giderek yaygınlaşmıştır.

Müşteri memnuniyetinin artırılmasını ve kalite düzeyinin yükseltilmesini amaçlayan modellerin kamu kesiminde uygulanmasının yalnızca kamu kuruluşlarının hizmet performanslarının arttırılmasını, kamu harcamalarında disiplinin sağlanmasını ve bütçe açıklarının giderilmesini sağlamakla kalmayacağı; aynı zamanda kaynak kullanımındaki verimlilik ve etkenliğin yükseltilmesinin bir sonucu olarak kamu kesiminin ekonomi için bir yük olmaktan kurtarılmasıyla özel kesim işletmelerinin uluslararası alandaki verimliliklerini ve rekabet güçlerinin arttırılmasına da katkıda bulunmuş olacağı sonucu ortaya çıkar[78]

### 3.2.6 Avrupa Birliği Sürecinin Baskısı

AB, ulusal düzenlemeler yerine ortak pazar düzenlemelerini ön plana çıkarmıştır. Eğitim, ağlık, sosyal refah, vatandaşlık, tüketiciyi koruma ve çevre sorunları giderek Brüksel'in düzenleme alanına girince, ulus devletlerin karar alma tekeli büyük oranda kısıtlanmıştır.[79]

AB, üye ülkelerin, aday ülkelerin ve etkilediği alandaki ülkelerin kamu yönetimlerinin de yeniden yapılanmasını sağlayıcı ve zorlayıcı kararlar alarak, yeniden yapılanmanın dünya çapında yayılmasını hızlandırmıştır.

### 3.2.7 Teknolojik Yeniliklerin Baskısı

Teknolojik yeniliklerle beraber küresel bir bilgi akımı oluşmuş ve ulus devletler bunu kontrol etmekte zorlanmıştır. Karar alma süreçleri hızlanmış ve uluslar arası

[78] Sıtkı Gözlü,''Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi'', **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, c.2, TODAİE, Ankara, 1995, s.44
[79] Tutum,a.g.m,, s.445

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

sermaye piyasalarının oluşması sağlanmıştır. Teknoloji, kimi doğal ulusal tekelleri (telekomünikasyon ve elektrik üretim ve dağıtım vb..) rekabete duyarlı sektörler haline getirmiştir. Teknolojik devrim devletin mevcut sistemin üzerinde baskı oluşturarak, yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirmiştir.[80]

Teknolojinin gereklerinin yerine getirilmesi, teknolojinin iş bölümü, uzmanlaşma, örgütleme, planlama özelliklerinin devletin yönetsel yapısına uygulanması sonucunu doğurmuştur. İkinci olarak, bu gelişmeler sonucunda, taleplere uygun olarak devletin fonksiyonları artmış, alanı genişlemiştir. Bu olgular yönetim alanında reform ve düzenleme ihtiyacını gündeme getirmiştir.[81]

### 3.2.8 Özelleştirme Uygulamalarının Yaygınlaşması

1980 sonrasında ekonomik ve siyasal liberalizm ile girişim özgürlüğü çerçevesinde ekonomik alanda kamu otoritesinin belirleyiciliğinden piyasa düzeninin hakimiyetine geçişi simgeleyen Friedman'cı ekonomi politikaları tüm ülkelerde özelleştirme hareketlerine hız kazandırmıştır.

İngiltere ve Latin Amerika ülkelerinde radikal bir biçimde yürütülen özelleştirme uygulamalarının ülke ekonomilerini yükten kurtararak kamu yönetimlerini daha verimli bir yapıya kavuşturması; bu felsefenin devlet yönetimleri ve ekonomik yapıları darboğazda olan pek çok ülkede yaygınlaşmasını sağlamıştır.

## 3.3 TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI

### 3.3.1 Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması Gereksinimi

Genç Türkiye Cumhuriyeti, rejim olarak Osmanlı'dan bariz bir şekilde farklı bir sisteme sahipse de, son dönem Osmanlı bürokrasisini neredeyse olduğu gibi devralmıştır.

[80] Tutum, a.g.e., s.446
[81] Saygılıoğlu, a.g.e., s.95

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Problemler yumağı haline gelmiş bu bürokratik yapıyı düzenlemeye yönelik çalışmalar faydalı olduysa da, kronikleşmiş bir takım sorunların kalıcı çözümleri üretilemediğinden, geçici düzenlemelerle, bu sorunlar günümüze kadar birikerek gelmiştir.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinden 1950'li yıllara kadar devletin her alanda rol üstlenmek zorunda kalmasıyla birlikte, zorunlu olarak merkeziyetçi yapı güçlenmiştir. Türk kamu yönetimi sistemin en büyük sorunu da aşırı merkeziyetçiliktir.

1960'lardan itibaren ise yavaş da olsa yönetimde düzenlemelere gidilmişti. Ancak bunlar reform şeklinde radikal düzenlemeler değildir. 1980'lerle birlikte, tüm dünyada esen değişim rüzgarı Türkiye'yi de etkilemiştir. Ancak yine de istenilen yönetim reformunun yapıldığı söylenemez. Çünkü reformların önünde bir çok engel vardır. Bürokrasi, aşırı kuralcılık, değişime karşı katı muhalefet, profesyonel yöneticilerin azlığı… Bu dönemde yozlaşma, rüşvet ve yolsuzluk gibi sorunlar daha girift bir hal almıştır.

Türk kamu yönetimi sisteminin kronik problemlerle etkin bir şekilde işleyemez olmasından kaynaklanan iç ve dış baskılar sonucunda kamu yönetiminin yeniden yapılanması kaçınılmaz bir hal almıştır.

### 3.3.2 Türk Kamu Yönetimine Yönelik Değişim Baskılarının Özellikleri

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ve yeni sağın en önemli ilkelerinden bir olan "devletin minimize edilmesi" ilkesi, Türk kamu yönetimi sistemine de uygulanmak istenmektedir. Devlet, aşırı derecede büyümüş, kamusal hizmetler çeşitlenmiş, kamusal harcamalar aşırı derecede artmış devlet gereksiz alanlarda genişlemiştir. Devlet, asli fonksiyonlarını bu nedenlerden dolayı etkin ve verimli şekilde yerine getirememektedir.

Bu durumda, yapılması gereken, devletin asli fonksiyonlarına geri döndürülmesi ve iktisadi alandan el çekmesidir. Bunun da en etkin araçlardan biri özelleştirmedir. TÜSİAD'ın bir raporunda belirttiği gibi, "Kamu ekonomisinin yeniden yapılanması reformunun nihai hedefi özelleştirme olmalıdır. Kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonları mümkün olduğu ölçüde piyasa ekonomisine devredilmelidir. Merkezi

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

devletin temel görev ve fonksiyonları dış güvenlik, iç güvenlik, diplomasi, adalet, yargı ve altyapı hizmetleriyle sınırlandırılmalıdır.” [82]

Devletin daha şeffaf, esnek bir bürokratik yapıya sahip olması gerektiği konusunda eleştiriler vardır. Karar alma mekanizmalarının daha işlevsel ve hızlı işleyen bir yapıya büründürülmesi de talep edilen düzenlemelerden birisidir.

### 3.3.3 Türkiye’de İdari Reform Girişimleri

Türk kamu yönetiminin sorunlar yumağı olan yapısını yeniden yapılandırmaya yönelik idari reform girişimleri şunlardır.

#### 3.3.3.1 Neumark Raporu:

Merkezi yönetim talebi üzerine, 1949 yılında, Prof. Dr. Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları” raporu, Türk kamu yönetimindeki reform gereksinimlerinin sebeplerini sıralamış; yeniden yapılanmanın nasıl yapılacağı hususunda tavsiyeler sunmuştur. Örneğin, her bakanlıkta rasyonel etkinliği sağlayacak rasyonelleştirme komitelerinin kurulmasını, özellikle Maliye Bakanlığı’nın güçlendirilmesini tavsiye etmiştir.

#### 3.3.3.2 Barker Raporu

Barker Raporu, 1950 yılında, Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak olarak finanse edilerek, bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Komite, Türkiye ekonomisini incelemekle görevli olmasına rağmen kamu yönetimi altında bu alanı da incelemiştir. Kamusal sektörle ilgili birçok konuda hükümete öneriler sunulmuştur.

#### 3.3.3.3 Martin ve Cush Raporu

Maliye Bakanlığı’nın karşılaştırdığı sorunların çözümü için iki yabancı bilim adamına yaptırdığı, 1951 yılında hükümete sunulan bir rapordur.

[82] Tutum, a.g.m. ,s.453

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

### 3.3.3.4 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

1960'lı yıllara kadar yapılan reform girişimleri yeterli liyakatli bilim adamının olmamasından dolayı yabancılara yaptırılmıştır. MEHTAP, ilk ciddi milli idari reform çalışmasıdır. Araştırma, 93 örgüt temsilcilerinin işbirliği yaptığı bir Merkezi Araştırma Grubu tarafından gerçekleştirilmiştir. Geniş bir katılım sağlanmak istenmiştir. Proje yönetim kuruluna, merkezi yönetim kuruluşları arasındaki iş bölümünü inceleme görevi verilmişti. Merkezi Araştırma Grubu, merkezi yönetim kuruluşları arasındaki iş bölümünü inceleyerek sorunları tespit etmiş ve çözüm yollarını tespit edip hükümete sunmuştur.

MEHTAP'a göre, merkezi yönetim, yapması gereken bir takım görevleri kötü yapmakta, bazılarını yapar gibi gözükmektedir. Kamusal hizmetlerin bölgesel dağılımında adaletsizlik vardır. Bürokrasinin subjektif yetersizliği de söz konusudur.[83]

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, öncülüğünü dönemin meşhur akademisyenlerinin yaptığı, önde gelen bürokratların da desteklediği, kapsamı geniş tutulan ve mevcut sorunları çok iyi tespit eden bir projedir. Ancak proje yalnız merkezi teşkilatı incelemiştir. Devletin nasıl bir personel politikası izlemesi gerektiği ve nasıl örgütlenmesi gerektiğini konularında yol gösteren önerilerde bulunmuştur. [84]

### 3.3.3.5 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

KAYA, DPT'nin önayak olduğu, TODAİE tarafından gerçekleştirilen bir çalışmadır. KAYA'nın amacı, merkezi yönetim ve taşra örgütleri ile yerel yönetimleri, götürdükleri kamu hizmetlerinin etkililik ve verimlilikleri açısından incelemek ve gerek örgütsel yapılarına, gerekse işleyişlerine ilişkin tavsiyelerde bulunmaktı[85]

Projenin genel kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kuruluşlarından oluşmuştur. KAYA projesi, son dönemlerde kamu yönetimi üzerine yapılan en kapsamlı

---

[83] Şaylan, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", s.428
[84] Ahmet Nohutçu, Bayram Coşkun (2005). "Türkiye'de Kamu Yönetimi'nde Yeniden Yapılanma: Kurumsal- Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması**, Beta Yayınları, İstanbul, s.9-10
[85] Polatoğlu, **Kamu Yönetimi**, s.163

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

projelerden biridir. MEHTAP Projesi kendinden sonra gelen diğer çalışmaları etkilediği gibi, KAYA'nın etkileri günümüze kadar devam etmektedir. KAYA Projesi'nde önerilen konular, kapsamlı ve sistemli bir biçimde yaşama geçirilememişse de, bazı önerileri zaman içinde gerçekleştirilmiştir. [86]

#### 3.3.3.6 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve Yerel Yönetim Reform Taslağı

2003 yılında kamuoyuna açıklanan yasa tasarısı, YKY'nin ilklerini, yansıtan ve kapsamlı bir reformu öngören bir düzenlemedir. Bu reform girişimi bundan sonraki bölümde incelenecektir.

### 3.3.4 Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformların Başarısızlık Sebepleri

Türk kamu yönetiminde, yeniden yapılanma ve reform girişimlerine sistematik yaklaşılmamaktadır. Uygulama yöneticilerin takdirine bırakılınca, reform çalışmaları kağıt üzerinde kalmaktadır. İdari reformların başarılı olamamaların nedenleri şu şekilde sıralanabilir.

#### 3.3.4.1 Uygulama Birimlerinin Belirsizliği ve Bütüncül Sorumluluk Eksikliği

İdari reform çalışmasının, planlama, inceleme, sonuçlar ve uygulama gibi bütün aşamalarını bütüncül bir bakış açısıyla ele alınması gerekmektedir.

İdari reform raporunu hazırlamakla görevlendirilen komisyonlar, gerekli çalışma ve araştırmalarını yaptıktan sonra ulaştıkları sonuçları bir rapor halinde düzenleyip hükümete sunmakta ve komisyon dağılmaktadır. Raporun uygulanması noktasında, kimin asıl görevli olduğu açık değildir. Bürokratlar, tek başlarına bu reform önerilerine uygulayamamakta, siyasiler sorumluluk almaktan kaçmaktadırlar. Hazırlanan raporlar, bir akademik çalışma olmaktan öteye geçememektedir.[87]

#### 3.3.4.2 Siyasi Kararlılığın İstenilen Düzeyde Olmaması

Yeniden yapılanmanın en temel koşulu, siyasi bir desteğin varlığıdır. Reform çalışması uzun vadeli bir projedir. Hükümetlerin Türkiye'de ömrünün kısa olması, uzun vadeli reform projelerini hamisiz bırakmaktadır. Hükümetler daha kısa vadeli ve çabuk sonuca ulaşılacak şeyleri tercih etmektedirler.

---

[86] Ahmet Nohutçu, Bayram Coşkun (2005), a.g.e., s.22
[87] Tutum, a.g.e., s.455

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Reform sonucunda menfaatleri zedelenenlerin siyasiler üzerine baskı kurması da, reform önerilerinin uygulamaya geçmesini engellemektedir.

#### 3.3.4.3 Model Eksikliği

Reform çalışmalarını yürütenler çoğunlukla bürokratlar olmaktadır. Bu durum çoğunlukla reformların tam olarak uygulamaya geçirilememesi sonucuna yol açmaktadır. Çünkü kamu yönetiminin en büyük sorunlarından biri de bürokratların verimsizliğidir. Halbuki siyasilerin bu çalışmaları yürütmeleri gerekir. İdari reform konusunda örnek bir modelimizin olmaması, idari reformları akim bırakmaktadır.

#### 3.3.4.4 Reform Stratejilerinin İyi Tespit Edilmemesi

İdari reformun başarılı olması için, iyi bir stratejinin belirlenmesi gerekir. Reformun etkileyeceği tüm kesimlerin olurunun alınması gerekir. Mutabakat sağlanmazsa, reform etkili olmaz. Türk kamu yönetimi sistemini yenide yapılandırmayı hedefleyen reform denemelerinin çoğu, bu ilkeye yeterince önem vermediğinden dolayı, gerekli desteği görememiş; sonuç olarak da etkili olamamış ve uygulamaya geçirilememiştir.

### 3.4 KAMU YÖNETİMİ REFORMU (2003) ve YENİDEN YAPILANMA

"2003 yılında, hükümet tarafından ilan edilen Kamu Yönetimi'nin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu'nun öngördüğü yapı ve içerdiği sistematik, Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir değişiklik ve yeniden yapılanmayı sağlayıcı niteliktedir. Kanunun içeriğine bakıldığında, esas olarak, üç alanda düzenlemeler öngören hükümler içerdiği görülmektedir. Bunlar kısaca, kamu yönetiminin işleyişi için bir takım ilkeler koymak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve sorumluluk paylaşımını yeniden düzenlemek ve merkezi yönetimi yeniden yapılandırmak olarak belirtilebilir."[88]

Bütün dünyada etkisini gösteren ve kamu yönetimi sistemlerini reforma zorlayan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türkiye'ye yansıması olan kamu yönetimi reformu, kendisinden önceki reform denemelerinden esaslı bir şekilde farklılık arzetmektedir. "Dili, felsefesi ve ilkeleri yönünden farklı olan bu reform, küreselleşme sürecinin ve

[88] Nohutçu, a.g.m., s.28

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

bilgi çağının ortaya çıkardığı değişim ihtiyacını karşılama amacını taşımaktadır. Bu bağlamda, kendisinden öncekilerden farklı olarak, kamu yönetimi sisteminin, yerinden yönetim, insan haklarına saygı, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, katılım, şeffaflık ve kaynakların etkin kullanımı gibi, iyi yönetişimin dayandığı temel değerler üzerinde inşa edilmesini öngörmektedir. (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 1. ve 5. maddeleri)" [89]

Önceki reform denemelerinde daha çok yüzeysel düzenlemeler öngörülmekte ve sorunun kökenine inen çözümler üretilememekteydi. Ancak bu reform, kamu yönetimi sorunlarının kökenine inmekte ve bütüncül bir bakış açısıyla sorunlara çözüm üretmeye çalışmaktadır. Ayrıca bu reform, dünyadaki kamu yönetimi tecrübelerinden faydalanırken, Türk kamu yönetimi sisteminin tecrübelerinden de istifade etmektedir. "Yeniden yapılanmanın temel amacı, toplumun taleplerini karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleşirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi düzenini oluşturmak üzere kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisinin geliştirilmesi olarak öngörülmekte; bu bağlamda kamu, piyasa ve sivil toplum birbirleriyle rakip değil, birbirlerini tamamlayan unsurlar olarak düşünülmektedir." [90]

KYTK tasarısının, omurgasını oluşturduğu reform paketi, kamu yönetimi alanında paradigmanın değiştiğini öne sürerek, öncelikle zihniyet dönüşümünün sağlanmasının gerektiğini savunmaktadır. Zihniyet dönüşümü gerçekleşmeden, mevcut kalıplar içerisinde reformun gerçekleştirilmesi mümkün değildir. İkinci olarak reform, kamu yönetimi sorunlarının en büyük nedeni olan merkeziyetçi yapılanmayı hedef almakta ve yerel yönetimlere daha fazla yetki, görev ve kaynak aktarımını öngörmektedir. Buna göre sekiz bakanlığın taşra teşkilatları ve bazı genel müdürlüklerin taşra birimleri kaldırılmakta; bu yetki ve görevler, yerel yönetimlere devredilmektedir. Bu bağlamda İl Özel İdareleri ve belediyelerin hizmet yükü artmaktadır. Yerel yönetimlere bunca yetkinin devredilmesinin üniter yapıyı zedeleyeceği ve yerel yönetimlerin bu hizmetleri yürütemeyecekleri eleştirileri de söz konusudur. Yeterli kaynak devri yapılması

[89] Saran, "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s.45-46
[90] Saran, a.g.m., s.46

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

durumunda, geçici bir bocalama yaşansa da, yerel yönetimler bu yeni rollerini gereğince üstlenebilecek kabiliyete sahiptir.

Yerel yönetimlere yetki ve kaynak devri ile birlikte, merkezi yönetimin de yapısında değişiklikler hedeflenmektedir. Çoğu bakanlığın taşra teşkilatlarının kaldırılması, onları icracı konumdan çıkarmakta; sadece politika belirleyen ve standartları oluşturan bir kurum haline sokmaktadır. KYTK tasarısı ile, bakanlıkların teşkilat yapısında da değişiklikler öngörülmektedir.

KYTK tasarısı ile, denetim konusunda da önemli değişiklikler getirilmektedir. Sayıştay kurumu, hem merkezi hem de mahalli idareleri, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere, üç farklı açıdan denetleyebilecek bir yapıya kavuşturulmaktadır. Sayıştay, bu yükü kaldırabilmek amacıyla, bölgesel olarak da yapılanmaya gidebilecektir. Ayrıca, bu reform paketinde, ombudsmanlık kurumu da düzenlenmektedir. Bu da, denetim mekanizmasına yardımcı olacak bir kurumdur. Mecliste kanunlaşan ombudsmanlık kurumunun, uygulamada başarılı olup olmayacağını, zaman gösterecektir. Ancak başarılı olması durumunda, denetimle görevli mekanizmaların iş yükünü azaltacağı muhakkaktır.

Kamu sektöründe çalışanların da statülerinde değişiklik öngörülmekte; zaman içinde, kamuda sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. Verimli bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulmasının en önemli ayaklarından biri de, personel sisteminin değişmesidir. Bu tasarıdaki değişikliklerle, daha esnek, performansa dayalı, katılımcı ve hesap verebilir bir kamu yönetimi sistemi amaçlanmaktadır.

"Genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hareketine bakıldığında, doğru çıkış noktalarından hareket ettiği, küresel değişim gerçeğini ve Türk kamu yönetiminin değişim dinamikleri doğrultusunda, yeniden yapılanma ihtiyacını, yerinde ve doğru olarak belirlediği anlaşılmaktadır. Ancak küresel gelişmenin, kamu yönetiminde ve siyasal alanda ortaya çıkardığı tüm ihtiyaçlara cevap vermek gibi çok büyük bir iddia taşımasına karşılık, kapsamının yalnızca kamu yönetimi cihazının ve bu çerçevede yürütme alanının düzenlenmesiyle sınırlı olması ve stratejik tasarımının bu temeller üzerinde inşa edilmesi; eldeki imkanlarla konulan hedefler arasında önemli ölçüde bir uyumsuzluk bulunduğu gerçeğine işaret etmektedir."[91]

[91] Saran, a.g.m., s.49

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# IV. BÖLÜM

# KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISININ YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

## 4.1 YENİ KAMU YÖNETİMİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE YANSIMASI OLARAK KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU

Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ayrıntılı bir şekilde açıklandı gibi, 1980'lerden itibaren, tüm dünyada hemen her alanda baş döndürücü bir değişim rüzgarı esmektedir. Küreselleşmenin de etkisiyle, bu değişim rüzgarı kısa zamanda dünyanın dört bir yanını etkilemektedir. Kuşkusuz bu değişim rüzgarı ülkelerin kamu yönetimlerini de etkilemektedir.

1970'lerde geleneksel kamu yönetimi anlayışının artık değişimi yönetemeyeceği idrak edildiğinden dolayı yönetimin değişmesi gerektiği düşüncesi, çoğunluk tarafından dile getirilmeye başlanmıştır. Hızlı değişime, katı, hiyerarşik, hantal bir bürokrasinin cevap verebilmesi mümkün gözükmemektedir.

Sosyal refah devletinin kamu harcamalarını çoğaltması ve devletin fonksiyonlarını aşır derecede arttırması; kamu sisteminin tıkanmasına neden olmuştur. Bu tıkanıklığın aşılması, yeni sağ düşünlerin dile getirilmesi ve bu ilkelerin hükümetlerce uygulanmaya başlamasıyla kısmen mümkün olmuştur. Yeni sağ düşüncesi, devletin asli fonksiyonlarına dönmesini, iktisadi alandaki mevcudiyetinin minimize edilmesini ve esnek bir şekilde örgütlenmesini önermektedir.

Yeni sağcı politikalar, öncelikle İngiltere ve ABD'de uygulanmış; başarılı sonuçların alınmasından sonra diğer ülkeler de, bu politikalardan istifade etmişlerdir.

Türkiye'de yeni sağ politikalardan etkilenmiştir. Turgut Özal dönemi, önceki dönemlere göre, daha liberal ekonomi ve siyaset politikalarının hakim olduğu bir dönemi ifade eder. Piyasalara devletin müdahalesi en asgari seviyeye indirilmiş,

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

bürokratik yazışmaların basitleştirilmesi ve karar alma mekanizmasının hızlanması için başlangıç adımları atılmıştır.

Yeni sağ ideolojinin kamu yönetimine yansıması yeni kamu yönetimi anlayışı ile olmuştur. Yeni sağın ilkelerini içeren ve bunları daha da geliştirip geleneksel kamu yönetiminden kaynaklanan problemlere çözüm getiren YKY anlayışı, daha esnek, katılımcı, performansa ve rekabet dayanan, özel sektör yöntemlerinden yararlanan bir kamu yönetimini öngörmektedir.

Kurallardan çok misyona ve sonuca odaklanılmasını savunan YKY, çalışanların girişimci olmasını, insiyatif ve sorumluluk olmaları gerektiğini öngörmektedir. Kamusal hizmetlerin sadece bürokrasi tarafından değil de alternatif piyasa ortamından da sunulmasını savunmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) kullandığı dil, kavram ve felsefeye bakıldığında yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtmaktadır. KYTK adeta yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye'ye yansımasıdır. Zaten KYTK, gelişmiş ülkelerde başarılı olan YKY anlayışına dayanan reformları örnek alıp, Türkiye'nin kamu yönetimi sistemine uygulanmasıyla oluşturulan bir reform taslağıdır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından kopuşu ifade eden KYTK, doğal olarak yeni kavramları beraberinde getirmektedir. Bu kavramların neler olduğuna geçmeden önce, KYTK'nın gerekçesi ele alınacak; daha sonra bu konu tahlil edilecektir.

## 4.2 KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU'NUN AMAÇLARI VE GEREKÇELERİ

### 4.2.1 Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun Gerekçesi

1930'lu yıllarda, yabancı bilim adamlarına yaptırılan idari reform çalışmaları istenilen sonucu vermeyince, 1960'lı yıllarda MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) projesi oluşturulmuş ancak çeşitli nedenlerle bu proje de uygulanamamıştır. Daha sonra 1998 yılında 6. Plan hazırlıkları kapsamında, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

(KAYA) projesi oluşturulmuş ancak bu projenin de tam anlamıyla uygulanması mümkün olmamıştır. 8. Plan kapsamında da yönetimde yeniden yapılama ihtiyaca dile getirilmiş ve bu amaçla özel ihtiras komisyonlarınca çalışmalar yapılmıştır.[92]

Yukarıda zikredilen bütün çabaların amacı, kamuda yeniden yapılanmayı sağlamaktır. Ancak, bu mümkün olamamıştır. Yeni sağ politikalarının Turgut Özal döneminde Türkiye ekonomisine yansımasıyla iktisadi alanda serbestleşme ve değişim sağlanmış ancak kamu yönetiminde bir türlü yeniden yapılanmada uygulama aşamasına gelinememiştir.

Dünyanın genelinde yaşanan hızlı değişimden etkilenmemenin mümkün olmaması ve son dönemlerde ülkemizde yaşanan krizlerin ciddiyeti, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın aciliyetini ve önceliğini gözler önüne sermektedir.

Buraya kadar zikredilen nedenler, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun gerekçelerinin bir kısmını oluşturmaktadır. Weberyen bürokratik örgütlenmenin problem üreten bir yapıya bürünmesi, kamu sektöründe verimsizliğin kronik bir hal alması, katı, hiyerarşik yapılanmanın hızlı karar alması engellemesi gibi geleneksel kamu yönetiminin klasik sorunlarının çözümlenmesi gereksinimi de diğer gerekçelerdir.

### 4.2.2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun Amaçları

Kamu yönetimi Temel Kanunu Tasarısı:

a) Daha katılımcı

b) Daha saydam, daha hesap verebilir

c) İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı

bir kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin,

a) Adil

b) Etkili

c) Süratli

[92] T.C Başbakanlık, **KYTK Genel Gerekçesi**, www.antimai.org/ys/kytkggerekce.htm

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

d) Kaliteli

sunumunu amaçlamaktadır.[93]

Yine KYTK'nın amacı bir bütün halinde kamu yönetimi sistemini ele almak böylece kısmi reform alanları arasında çıkabilecek muhtemel uyumsuzlukları bertaraf etmek; yeniden yapılanma ve değişim sürecine yol gösteren bir çerçeve oluşturmak ve yürütmenin amaçladığı kapsamlı reform başlıklarını bütünleştirmektir.

KYTK'nın bir diğer amacı merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki iş bölümünü rasyonel şekilde yaymaktır. Tasarı mali disiplini sağlamayı ve etkin ve verimli bir kamu yönetimi sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır.

## 4.3 KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU'NUN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE GETİRDİĞİ TEMEL İLKELER VE YENİ KAVRAMLAR

KYTK'nın metnine bakıldığında, kamusal aladaki diğer metinlerden farklı kavramların varlığı dikkat çekmektedir. Yeni kavram ve ilkeleri biraz daha ayrıntılı incelemek yararlı olacaktır.

### 4.3.1 Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi kavramı, idari alanda belki de en çok kullanılan kelime olmasına rağmen, yeni kavramlar başlığı altında bu kelimenin zikredilmesinin sebebi, idari teşkilatla ilgili bir yasada ilk defa "kamu yönetimi" kavramının kullanılmasıdır. Akademik literatürde ve günlük dilde kamu yönetimi kavramı, yaygın bir şekilde kullanılsa da, yasal düzenlemelerde daha çok idare kavramı tercih edilmekteydi. Tasarıda kamu yönetimi kavramının kullanılması, bununla birlikte Kıta Avrupa'sı geleneğinden kopuşu ifade etmektedir.[94]

Yeni kamu yönetimi anlayışını ilk defa ortaya koyanlar da gelenekten kopuşu ifade eden, "management" (yönetim) kelimesini "administration" (idare) kelimesi yerine ikame etmişlerdir. Ayrıca yeni (new) ifadesiyle, anlayışın geleneksel anlayıştan farklılığını vurgulamışlardır.

---

[93] Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetim Değişmesi**, Başbakanlık, Ankara, 2003, s.61

[94] Al, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", **Liberal Düşünce Dergisi**, c.9, s.33, Ankara, 2004, s.55

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

### 4.3.2 İnsan Hak ve Özgürlükleri Esas Alan

İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı olma, bunları esas alma, bunlara dayanma gibi kavramlar günümüzde hemen her alanda kullanılmaktadır. 1961 ve 1982 Anayasalarında da bu kavramlar mevcuttur. Bu kavramlar, adeta olmazsa olmaz kavramlar haline gelmişlerdir.

Bu kavramların, bir çok alanda yaygınlaşmasına rağmen, idare ile ilgili düzenlemelerde, tarihsel sürece baktığımızda, pek de kullanılmadığı gözlemlenmektedir. Bu kavramların kullanılmaması, onların reddi anlamına gelmemekle birlikte, bir idari düzenlemede bu kavramların zikredilmesi, onlara ehemmiyet verildiğinin ve vurgulandığının göstergesidir.

### 4.3.3 Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı

Geleneksel kamu yönetiminde "gizlilik" sorunu, en önemli problemlerden biridir. Klasik anlayışta gizlilik esas, açıklık ise istisnadır. Yeni anlayışta ise durum bunun muhalifidir.

OECD'ye üye olan 30 Ülkeden 24'ü yani %80'ni, bilgi edinme hakkını vatandaşlarına tanımışken; bir OECD ülkesi olarak Türkiye'nin bu hakkı tanımaması düşünülemezdi.

"Kamu yönetimi reformlarının nihai amacı yolsuzlukların önüne geçecek mekanizmaların oluşturulması olmalıdır. Bu anlamda başta kamu kaynaklarının nasıl kullanıldıklarını izlemeye imkan verecek olan mali saydamlık olmak üzere, kamusal faaliyetlerin takibine imkan verecek olan bir anlayışı hayata geçirmek gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında halen yasalaşmış bulunan Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı Kanunu önemli bir adımdır."[95]

Yönetimin açıklık politikası güderek halkı bilgilendirmesi ve halkın bilgi ve belgelere ulaşmasını sağlaması, halkın yönetime katılımını arttıracak; böylelikle etkin ve verimli bir yönetim yapısına ulaşılacaktır.[96]

---

[95] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004, s.12
[96] Dinçer,Yılmaz, a.g.e., s.5

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Mali saydamlık kavramının da burada zikredilmesi gerekmektedir. Bu tasarının yedinci maddesinde mali saydamlık ele alınmıştır. Ancak mali saydamlığın daha ayrıntılı bir şekilde düzenlendiği kanun, KMYKK (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) 'dır.

### 4.3.4 Hesap Verilebilirlik

Hesap verebilirlik kavramı, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının en önemli ilkelerinden birisidir. Şeffaflık ilkesi ile de yakından bir ilişkisi vardır.

Hesap verebilirlik ve açıklık, gerek merkezi yönetimin gerekse yerel halkın yerel yönetime ve onun yöneten otoriteye güvenini sağlamak açısından büyük önem taşır. Yönetimler şeffaf oldukları ölçüde halkın denetimine açık kuruluşlardır. Şeffaflık bu idarelere duyulan güveni arttırır. Ancak bu şekilde yönetimi ile halk arasındaki hesap verebilirlik ilişkisi daha belirgin bir şekilde ortaya çıkar.[97]

Yönetimde şeffaflığın sağlanabilmesi için etkili işleyen hesaplaşabilme sisteminin varlığına, hesaplaşabilme sisteminin iyi işlemesi için de yönetimde şeffaflığa ihtiyaç vardır.[98]

Türk kamu yönetiminde saydamlık ve hesap vermekten kaçınma eğiliminin bulunduğu bilinmektedir. Kalaycıoğlu'na göre, kamu yönetiminde hesap sorma faaliyetleri denetim birimi aracılığıyla, siyasal hesap sorma ancak seçimler aracılığıyla ve hukuksal hesap sorma da yargı organlarına başvuru yoluyla yerine gerilmektedir. Sonuçta, demokratik bir hesap verme anlayışı Türkiye'de oldukça sınırlı düzeyde kalmış ve yasaların çizdiği dar kalıplar içerisinde şekilci bir anlayış içerisinde sadece formel boyutu ile sınırlı kalmıştır.[99]

KYTK, geleneksel kamu yönetiminin yukarıda bahsedilen sorunlarını çözümleyecek hesap verme sorumluluğu ilkesini düzenleyerek çok önemli bir adım

---

[97] Ahmet Ulusoy, "Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:45, Ankara, Ekim 2000, s.135

[98] İhsan Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", **Parlamento ve Sayıştay Denetimi,** TESEV, İstanbul, No:16, , 2000, s. 122

[99] Ersin Kalaycıoğlu, "**Sürdürebilir Gelişme ve Siyasal İyi Yönetişim: Türkiye'nin Son On Yılı**", *http://www.iula-emme.org/wssd/yönetişim_l.htm*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

atmıştır. Tasarı, geleneksel sorumluluk anlayışının dışında yeni bir "kamusal sorumluluk" anlayışı getirmektedir. Hesap verme zorunluluğunda iktisadi boyut daha ön plandadır. Kamu kesiminde çıktılar ölçülebilir hale getirilebildiğinden denetimde parasal boyut ön planda olmaktadır.[100]

Tasarı öncesinde, hesap verebilirlik türleri ise şu şekilde tablolaştırılmıştır.[101]

| Hesap verebilirlik (H.V.) | Yeni Kamu Yönetimi Öncesi | Yeni Kamu Yönetimi Sonrası |
|---|---|---|
| Politik H.V. | Geniş kapsamlı, bakanları hizmet sunma sorumluluğu ile ilişkilendirme söz konusu | Devam eder ancak sorumluluk ince bir şekilde üst yöneticililerin gözetim, yardımcı yöneticilerinse hizmeti sunma-sına dönüşür |
| Finansal H.V. | Mali uyum konularına odaklı | Devam eder ancak bilgi ve kontrol sistemleri ile ilişkili etkinlik ve etkenlik konuları da dahil edilmekte |
| Profesyonel H.V. | İçe dönük, kendi kendini düzenleyen çok sayıda örgüt ve hizmetler | Radikal değişim söz konusu, daha az kendini düzenleme var ancak meslekler arası farklılıklar da mevcut |
| Yönetsel H.V. | | Uyumun gözetimi (mali veya diğer konularda) |
| Örgütsel H.V. | | Yeni, değişen oranda delege edilen amaçlara ulaşım odaklı |

### 4.3.5 Hizmette Yerellik

Bu ilke, bir kamusal hizmetin sunumu görevinin, kullanıcılara en yakın ve uygun birime verilmesini ifade etmektedir. Nitekim, KYTK'da 5. madde "e" bendinde: "görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir" denilerek Avrupa Özerklik Şartı'nda yer alan "hizmette yerellik" ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmaktadır.[102]

[100] Al, a.g.e., s.56
[101] Balcı , "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, (Editörler), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.125
[102] Al, a.g.e, s:56

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Yerel hizmetlerin etkin verimli bir şekilde sunulabilmesi için bu hizmetin en uygun ve mekansal olarak da en yakın örgüt tarafından sunulması elzemdir. Yerel nitelikteki bir hizmetin sunucusu eğer o bölgede değilse, hizmetin sunumu gecikir, talepler doğrultusunda bir hizmet olmaktan uzaklaşır.

Hizmette yerellik ilkesi, yerel ve ortak hizmetlerin, merkezi yönetim dışında bir yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışını yansıtmaktadır. Bu şekliyle "kamu hizmetini, kamunun hizmetine sunmak" şeklinde tanımlanabilir.[103]

Hizmette yerellik ilkesinin öngördüğü şekliyle hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışının bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde hizmetin yönetimine halkın et etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın en etkili bir biçimde denetimi mümkün olmaktadır.[104]

### 4.3.6 Sonuca Odaklılık

Geleneksel kamu yönetiminde, kurallar, usuller ve prosedürler ön planda iken sonuçlara önem verilmemektedir. Çalışanlar, verilen emri olduğu gibi yerine getirmekle ve mevzuatı olduğu gibi uygulamakla görevlidirler. Sonuçlardan ise kendilerini sorumlu tutmamaktadırlar.

"YKY anlayışına göre, kamu kurumlarının dikkati, kurallar ve düzenlemeler yerine, sonuca, hedeflere ve misyona kaymalıdır. Bu yaklaşıma göre, hesap verme yükümlülüğünün odak noktasının, faaliyetlerin sonuçlarına doğru kayması gerekmektedir.

Sonuca odaklılık, araç – amaç karmaşasını ortadan kaldırmaktadır. Prosedürler, kurallar hedefe ulaşmak için araçtırlar. Kural ve usullere gereğinden fazla ehemmiyet verilirse; bunlar amaç haline gelir.

---

[103] Aykaç, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, c.1, s. 1, Ankara, 1999, s.7

[104] Mehmet Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c. 9, s.3, Ankara, 2001, s. 41

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

### 4.3.7 Süratli, Kaliteli, Etkili ve Verimli

YKY'nin temelinde, kamusal hizmetlerin süratli, kaliteli, etkin ve verimli bir şekilde sunulması ilkesi vardır. Nasıl ki, özel sektörde karşılığı, ücreti ödendiğinden dolayı hizmetin hızlı ve kaliteli bir şekilde sunumu istenir. Aynı şekilde devletin halka sunduğu hizmet de hızlı ve kaliteli olmak durumundadır. Çünkü devlet, kamusal hizmetleri karşılamak üzere halktan vergi almaktadır. Ancak uygulamada özel sektörle karşılaştırıldığında kamu sektörünün sunduğu hizmetlerin, genellikle kalitesiz olduğu görülmektedir. Özel sektördeki farklı uygulamaların daha kaliteli hizmet sunumuna neden olduğu artık kamu sektörünün de kabul ettiği bir gerçektir. Ancak özel sektör uygulamalarının kamu sektöründe uygulanabilir olup olmadığı çokça tartışılan bir konudur. YKY, özel sektör uygulamalarının kamu sektörüne uygulanabilirliğini savunur.

Genelde tüm kamu kurumlarında hakim olan kalitesizlik problemin giderilmesi ve vatandaşlara sunulan kamu hizmetlinin toplumun gereksinimleriyle uyumlu, daha kaliteli ve etkin şekilde verilmesi talebini karşılayacak ve böylelikle vatandaşların memnuniyetlerini sağlayacak şekilde yerine getirilmesi için, Toplam Kalite Yönetimi gibi değişim yönetimleri, ülkelerin önüne yeni fırsatlar koymaktadır. Bu çerçevede, Toplam Kalite Yönetimi gibi tekniklerin kamu yönetimine yeni bir dinamizm getireceğini söylemek iddiaya kaçan bir ifade olmasa gerekir.[105]

Kalitenin bir çok tanımı vardır. Bunlardan birkaçı sıralanacaktır.

a) Kalite bir ürünün ya da hizmetin müşteri beklentilerini karşılayabilmesini sağlayan pazarlanabilir üretim ve bakım özelliklerinin tümüdür.

b) Kalite şartlara uygunluktur.

c) Kalite, en ekonomik, en kullanışı ve tüketiciyi daima tatmin eden ürünü geliştirmek, tasarımını yapmak, üretmek ve satış sonrası hizmetlerini yürütmektir.

d) Kalite bir mal ya da hizmetin belirli bir gerekliliği karşılayabilme yeteneğini ortaya koyan özelliklerinin tümüdür.

[105] Saygılıoğlu, a.g.e., s.167

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

e) Kalite bir mal ya da hizmetin tüketici isteklerine uygunluk derecesidir.

f) Kalite müşteri memnuniyetinin ölçüsüdür.[106]

Kalite vurgusu, KYTK'da yerini almıştır. Ancak önemli olan bu kavramın uygulamaya geçirilmesidir. Bunun için kamu kurumları, vatandaşla birlikte, hizmet standartlarının ve kalitesinin net olarak ortaya konulduğu hizmet sözleşmelerini hazırlamalı ve bu sözleşmeleri yayınlamalıdır. Bu hizmet şartı ile hizmetin ne kadar zamanda ve hangi koşullarda yapılacağı taahhüt edilmeli ve bu standartların sağlanamaması durumda, bireylerin nereye, ne şekilde ve hangi sürede şikayet edebileceği belirtilmelidir. Bu sözleşmeler, kamu hizmetlerinde etkinlik, ulaşabilirlik, basitlik, hızlılık, nesnellik ve güvenirlilik sağlayacak ve kalite standartlarını yükseltecektir.[107]

Etkinlik ve verimlilik YKY anlayışının dolayısıyla KYTK'nın temel ilkelerinden biridir. Etkinlik mevcut imkanların en iyi kullanımıdır. Etkinlik diğer bir tanımda, "mevcut bir imkanın, en yararlı şekilde kullanılmasıdır."[108]

Etkinliğin de en önemli unsuru verimliliktir. Zira hizmet üretiminin verimsiz olması, etkinliğin ortaya çıkamaması ve düşük oranda olmasına neden olacaktır.

### 4.3.8 Vatandaş/Müşteri Odaklılık

Kıt olan kamu kaynaklarının etkin kullanımı önem arz etmektedir. Kaynakların tahsisinde kimin ihtiyaçları göz önünde tutulduğu konusu da önemlidir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, yönetenlerin ve sunucuların gerekleri ön plandadır. Vatandaş\müşteri odaklılık ilkesi ise, kamu hizmetini alanların ihtiyaçlarının göz önünde tutulmasını savunur. Vatandaşın ihtiyaçlarını sürekli olarak ve tam anlamıyla tespit edebilmek amacıyla, vatandaşın ön plana ve dikkate alındığı bir

[106] Ömer Peker, "Toplam Kalite Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, c.:26, s.1, Ankara, 1993, s. 201
[107] Al, a.g.m, s:56
[108] F. Vural Savaş, "Toplam Kalite Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi** , c.26, s.1 Ankara, 1993, s. 201

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

yönetim yaklaşımı gelişme göstermektedir. Günümüzde, devlet ne üretirse vatandaş onu tüketir mantığı, irrasyonel bir yaklaşım tarzı haline gelmiştir.[109]

Kamu yönetiminde müşteri odaklı anlayış, geleneksel yönetime ilişkin üretim ve hizmet anlayışının yeni temeller üzerinde kurulmasını gerektirmektedir. Buna göre, performans arttırıcı bir model olan toplam kalite yönetiminin kamu kesiminde uygulanmasında, özel kesimde mal ve hizmet üreten işletmelerdeki yapılanma ile paralellik gösteren ilke ve uygulama süreçleri benimsenmeli; bu kapsamda kamu hizmetini kullanan vatandaşlar ve üretimin değişik aşamalarındaki birimler müşteri olarak kabul edilmeli; kaliteyi geliştirme ve müşteri odaklı hizmet sunumu ortak amaçlar haline getirilmelidir. Ayrıca sürekli gelişme hedeflenmeli; büyük ölçekli örgütlenmeler terk edilmeli; devletin temel görevleriyle ilgili olmayan hizmetlerin sağlanması çeşitli sözleşmelerle alt işverenlere devredilmeli; takım çalışması teşvik edilmeli ve performans değerlendirmede takım etkinlikleri esas alınmalıdır.[110]

Bu yaklaşım ile kamu yönetimi sisteminde yöneticilerle bireyler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmelidir. KYTK da, bu düzenlemeyi getirmiştir. 5. Maddenin "b" fıkrasında "Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, hizmetten yararlananların ihtiyarına … odaklılık esas alınır." denilerek, YKY'nin ilkelerinden olan müşteri vatandaş odaklılık kavramı, ilk kez Türk kamu yönetimi sistemine sokulmuştur.[111]

### 4.3.9 Alternatif Hizmet Yöntemleri: Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesi

YKY düşüncesinde devletin minimize edilmesi, asli görevlerine çekilmesi ve kamu hizmetlerinin rekabet içinde yürütülmesi ilkeleri vardır.

Bu anlayışa göre devlet, kamusal hizmetlerin bir çoğundan elini çekmeli; ancak bu hizmetleri özel sektör eliyle yapmalıdır.

---

[109] Yılmaz, a.g.e., s. 3-4
[110] Ayşe Gül Yılgör, "Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli", **Kamu Yönetiminde Kalite İkinci Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE, Ankara, 1999, s.12
[111] Al, a.g.e., s. 57

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

KYTK'nın 11. maddesinde, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, alternatif yöntemlere başvurulabilineceği öngörülmektedir. Özel sektör eliyle yapılacak hizmetler daha verimli ve etkin olacaktır.

### 4.3.10 Üst Kurullar: İlişkili Kuruluş

Geleneksel kamu yönetiminde, bağlı ve ilgili kuruluş örgütlenme yapısı vardır. KYTK tasarısından geleneksel yapıda olmayan bir kuruluş yapısı oluşturulmaktadır. Bunlara "ilişkili kuruluşlar" ismi verilmiştir. İlişkili kuruluş derken, üst kurul olarak adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kurullar kastedilmektedir. Bunlar idari ve mali özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip bulunmaktadırlar. [112] İşte bu kuruluşlar, bağımsız yapılanmalarından ve özel yetkilerle donatılmalarından dolayı, organik ve fonksiyonel yönlerden, gerçek birer otorite olarak ortaya çıkmaktadır. Şu kadar ki, bu teşkilat devletin dışında olmayıp, genellikle merkezi veya genel idare içinde bir konumda bulunmakta ve devlet adına idari işlem ve eylemler yapmaktadırlar.[113]

### 4.3.11 Denetim

Geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki "mevzuata uygunluk" denetiminden ziyade "mali denetim ve performans denetimi" getirilmektedir.

Performans denetimi, başarı veya başarısızlığı tespit eder. Performans denetimi, siyasal denetimden farklılık arz etmekte, daha nesnel bir denetimi ifade etmektedir. Performans değerlendirilmesi sonucunda, hatası olanların bunları tekrar etmemesi umulur.

Çağdaş örgütler büyüdükçe ve karmaşıklaştıkça denetim sorunları önem kazanmaya başlamıştır. Bu bakımdan yöneticilerin denetimi konusunda bilgili olmaları gerekir. Yönetici konumunda bulunan kişiler, denetim yoluyla, işlerin planlandığı biçimde yürüyüp yürümediğini anlama olanağına sahip olurlar.[114]

---

[112] Al, a.g.e., s.57
[113] Lütfi Duran, "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Amme İdaresi Dergisi**, c. 30, s:1, Ankara, 1997, s.15
[114] Ergun, **Kamu Yönetimi**, s.113

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Örgütsel performansın ölçülmesi ve denetim standartlarının belirlenmesi ve bu ikisinin karşılaştırılması, etkili bir denetim yapmak için elzemdir. Bir örgütün etkin ve verimli olabilmesi için, öncelikle performansının ölçülmesi gerekir. Ancak her alanda performans ölçümü yapmak kolay olmamaktadır. Bazı kamusal hizmetlerin performans ölçümü sağlıklı bir şekilde yapılamamaktadır. Ancak bilgi teknolojilerinin gelişimi ile, kamusal hizmetlerin "sayılabilir, ölçülebilir" bir niteliğe dönüştüğü görülmektedir.

Kamusal nitelikteki hizmetlerin ölçülebilirliği konusunda haklı birtakım endişeler bulunmaktadır. Gerçektende bazı kamusal hizmetleri ve faaliyetleri girdi/çıktı analizi ile değerlendirmek, diğer bir ifade ile sayısallaştırmak, oldukça zordur. Sağlıklı bir performans değerlendirmesi için kamusal hizmetlerin ölçülebilir hale getirilmesi, yani sayısallaştırılması gerekir.[115] Çeşitli performans ölçüm yöntemleri vardır. Bunların hangisinin kamu yönetiminde daha iyi sonuçlar vereceğini tespit etmek zor bir iştir. Bu nedenle yeni bir kavram olan performans denetiminin kamu sektörüne yerleşmesi ve etkin olarak kullanılması, belli bir süreci gerektirmektedir.

KYTK, denetimi iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayırmaktadır:

İç denetim, hiyerarşik denetime verilen addır. Tasarıya göre, iç denetim, kamu kuruluşlarının kendi yöneticileri tarafından ya da iç denetçiler tarafından yapılabilir. İç denetimin amacı yönetimin kendi iç işleyişini değerlendirmesidir. Hiyerarşik üstlerin, astlarını denetleyebilme yetkisi ve görevi, Weberyen bürokratik örgütlenmenin en önemli ilkelerinden biridir. Üstler, üst olma yetkilerine dayanarak astların yaptıkları eylem ve işlemleri denetleyebilir; onların yaptıkları işlemleri ortadan kaldırabilir ya da değiştirebilir; başarılarını ya da başarısızlıklarını ödüllendirebilir ya da cezalandırabilirler. Üst, denetim yetkisini doğrudan kullanabileceği gibi bu yetkiyi kendi adına kullanması için, başkalarına da devredebilir.[116]

Geleneksel yönetim sisteminde teftiş kurullarının yaptığı denetim, KYTK'da dış denetim olarak düzenlenmektedir. Ancak tasarı ile getirilen yeniliğe göre, dış denetim görevi öncelikle teftiş kurullarının değil Sayıştay'ındır. Sayıştay'ın dışındaki birimler tarafından da dış denetimin yapılabileceği düzenlenirken, bu birimler kavramına özel

[115] Al, a.g.e., s.58
[116] Ergun, a.g.e., s.115

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

kuruluşların da girip giremediği konusu tartışmalıdır. İzleyen kanunlarda bu konunun ayrıntılarının belirtilmesi gerekmektedir.

Bu kanunla Sayıştay'a büyük görevler verilmektedir. Hali hazırda çok da verimli çalışamayan Sayıştay'ın, bu kanunun yürürlüğe girmesi durumunda bu yükün altından nasıl kalkacağı düşündürücü de olsa, Sayıştay'ın yeniden yapılandırılması ve çeşitli tedbirlerle bu sakıncanın da büyük ölçüde giderileceği düşünülmektedir. Ancak KYTK'nın küçük kurumlar hedefi ile çok büyük bir Sayıştay kurumu tezat oluşturacaktır.

KYTK taslağı, iç ve dış denetimin, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi olarak üç başlık altında yapılmasını ön görmüştür. Buna göre;

a) Hukuka uygunluk ile idarenin eylem ve işlemlerinin ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik başta olmak üzere mevzuata uygunluğunun,

b) Mali denetim ile esas olarak gelir gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun,

c) Performans denetimi ile ise yönetiminin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesi amaçlanmaktadır.[117]

### 4.3.12 Ombudsman: Mahalli İdareler Halk Denetçisi

Ombudsman uygulanmasının temellerinin Osmanlı'dan alındığı iddia edilmekle birlikte, modern anlamda ilk defa İsveç'te uygulanan bir sistemdir. İsveç'te bu kavram, "başkaları için şikayet yapan kişi" anlamında kullanılmıştır.

Ombudsmanın hareket alanı geniştir. Yönetsel faaliyetler ve adalet hizmetleri de görev alanı içindedir. Ombudsmanlığın ülkelere göre yetkileri değişmektedir. Bazı ülkelerde yerel nitelikteki hizmetlerle ilgili şikayetlerle ilgilenen, bazı ülkelerde de kamusal alanın her alanında inceleme yapabilen bir yapıdadır.

[117] **TESEV Raporu**, s.25

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Ombudsmanlık ya da halk denetçilerinin üç ortak özelliği vardır. Birincisi, kamu denetçisinin yürütme karşısında bağımsız olmasıdır. İkincisi, şikayetlerin kişiler tarafından yapılmasıdır. Üçüncüsü de kamu denetçisine gelen konuların, idarenin kötü işleyişi ve haksızlık yüzünden adil olarak değerlendirilmesi ve kötü yönetimin neden olduğu sonuçlara önlemler önerilmesidir.[118]

Ombudsman, genelde meclis tarafından atanır. Dolayısıyla yürütme karşısında bağımsızdır. Ombudsmanın görevi sadece yönetimin denetlenmesi değil, vatandaşların yönetimle ilişkilerinde yönetime karşı savunmasını da üstlenen bir kurumdur. Vatandaşların haklarının korunmasının bir güvencesidir. Ombudsman vatandaşlardan bir şikayet almasa da, re'sen hareket edebilir.

Kamu denetçisine yapılan şikayetler, idarenin işleyişindeki bozukluklar ve karşılaşılan haksızlıklarla ilgilidir. Ombudsman şikayet konusu ile ilgili olarak idarenin kurallarına uygun hareket edip etmediğini değerlendirir. Kapsamlı bir incelemeden sonra, bir rapor hazırlar ve bunu meclise sunar. Kamu denetçisinin ikna kabiliyeti kuvvetli olmalıdır. Çünkü inceleme sonucunda, kamu denetçisinin yaptırımda bulunma hakkı yoktur. Ancak tavsiye eder. Bunu inandırıcı bir şekilde yapması gerekir.

Yönetim hukuku açısından bakılırsa, Ombudsmanın önerisi doğrultusunda işlem ve eylem yapacak yönetimin yararlanacağı hukuksal araçlar bilinen "kaldırma", "değiştirme", "geri alma" olanaklarıdır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan sonra ombudsmanlık kurumuna Türkiye'de de ihtiyaç var mıdır ve sistemimize uygun mudur? Bu sorulara rahatlıkla "evet" denilebilir.[119] Çünkü denetim mekanizmasının ve yargının ağır yükünü, hafifleten bir uygulamadır kamu denetçiliği.

Türk kamu yönetimi sistemine yararlı etkiler doğuracak bu uygulamada KYTK tasarısı ile düzenlenmiştir. Oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenen ombudsmanlık kurumu, taslağın yasalaşması durumunda faal duruma geçecektir ancak taslakta ombudsmanın görevleri ile ilgili yeterli bilgi yoktur.

---

[118] Nuri Tortop, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, c.31 , s.1, Ankara, 1998, s.25

[119] Yıldırım Oler, "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **Türkiye'de Kamu Yönetimi** , Burhan Aykaç, Şenol Durgun, ( Editörler), Yargı Yayınları, Ankara, 2003, s.474

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Ombudsmanların görev süresi 5 yıl olarak düzenlenmiştir. Ancak il genel meclisi tarafından seçilen kamu denetçisinin, il genel meclisiyle seçilme sürelerinin aynı dönemlere denk düşmesi, her dönem il genel meclisinin kendi ombudsmanını oluşturması gibi bir geleneğe yol açabilecektir.[120]

Kamu yönetimi sistemi için yararları yadsınamayacak olan kamu denetçi sisteminin kanunla düzenlenmesinden ziyade, uygulamada nasıl yürütüleceği ve halk deneticisinin raporlarının ne kadar dikkate alınacağı hususları önemlidir.

### 4.3.13 Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

"Personel yönetimi" kavramı geleneksel kamu yönetimi anlayışının kullandığı bir kavram olmasına karşın, "insan kaynakları yönetimi" kavramı yeni kamu yönetimi anlayışının ilkelerinden biridir. KYTK tasarısı, büyük ölçüde YKY anlayışını yansıttığından dolayı bu kavramı kullanmıştır.

KYTK taslağının 46. maddesinde, kamu hizmetlerinin "memurlar", "işçiler" ve "tam zamanlı" veya "kısmi zamanlı" çalışan diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği öngörülmektedir. Bu madde de dikkat çeken bir husus, tam zamanlı ve kısmi zamanlı kamu görevlileri kavramlarıdır. Bu kavramlar mevcut personel sistemindeki, "sözleşmeli personel" ve "geçici personel" kavramları yerine kullanılmıştır.[121]

İşletme anlayışının kamu yönetimine yansımasını ve bu sistemde uygulanmasını savunan YKY anlayışı, katı kurallara bağlı, hiyerarşik, esnek olmayan, çalışanlara insiyatif tanımayan, sonuçlara değil, usullere odaklı bir personel rejiminin yerine, daha esnek, özel sektör uygulamalarına açık, etkin ve verimli bir insan kaynakları yönetimini savunmaktadır. KYTK tasarsısı da, personel rejiminde kapsamlı bir reformu beraberinde getirecektir.KYTK'nın tam olarak kanunlaşması ve uygulamaya geçmesinin akabinde personel sistemi ile ilgili de bir kanuni düzenlemenin yapılması planlanmaktadır.

[120] Al, a.g.e., s. 58
[121] Al, a.g.e., s.56

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

### 4.3.14 Katılımcılık

Halkın yönetim sürecine katılımının sadece temsilcilerin belli periyotlarla seçilmesi şeklinde algılanması, katılımcılığın eksik anlaşılmasıdır. Bireyler, yönetimin sürecine doğrudan da katılabilmelidir.

YKY anlayışı bireye önem vermekte ve bireyin yönetime katılmasını teşvik etmektedir. Yönetim sürecine doğrudan katılım mekanizmalarının artması, katılım kavramının niteliğini de değiştirmiştir.

Kamu örgütlerinde alt kademede olanların, yönetim sürecine katılımı sağlanmalıdır. Çünkü, kamu sektöründe de uzmanlık önem arz etmektedir. Hiyerarşik üstlerin, uzman astlarının önerilerine ihtiyaçları vardır. Astların karar alma mekanizmasına katılması onların iş motivasyonunu arttıracak; bu da etkin ve verimli bir yönetimin oluşmasını sağlayacaktır.

Temsili katılımla ilgili sınırlılıklar günümüz kamu politikalarının oluşturulma sürecine, halkın doğrudan katılım eğilimini ön plana çıkarmaktadır. Doğrudan katılım konusuna da, karar alma süreçlerini uzattığı ve vatandaşların bilgi düzeyi yetersiz olduğu için nesnel kararların alınmasının engellenebileceği şeklinde eleştiriler söz konusu edilmektedir.[122] Buna rağmen, katılımın demokratik bilincin geliştirilmesi, kamu kaynaklarının etkin kullanılması ve verimin sağlanması gibi alanlarda olumlu katkılar sağladığı belirtilmelidir. Eleştiri konusu olan yönleri de gerekli düzenlemelerle giderilebilir niteliktedir.

Yönetim süreçlerine katılım vasıtaları ise, basın-yayın araçları, halk toplantıları, kamuoyu araştırmaları, kent kartı gibi yeni teknolojiler, kent meclisleri, mahalle kurulları, özel danışma kurulları, gönüllü kuruluşlar ve vatandaş danışma kurulları gibi araçlardır.[123]

KYT taslağında katılımcılık ilkesi zikredilmektedir. Kanun taslağının 5.maddesinin “f” bendinde “kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında,

---

[122] Cem Eroğlu, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Yayınları, Ankara, 1990, s.262
[123] Fatih Yüksel, **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Basılmamış Doktora Tezi, M.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 1999, s.54

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ilgili kamu kurumu nitelindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır." denilerek, sivil toplum kuruluşlarının (STK) ve meslek kuruluşlarının, karar alma mekanizmasına sokulduğu anlaşılmaktadır. Bu, önemli bir aşamadır. Ancak örgütlü olamayan halk kesiminin de yönetim sürecine sokulması için de gayret sarf edilmelidir.

## 4.4 KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN NİTELİĞİ

Kamu yönetimi sisteminde kapsamlı bir reforma duyulan ihtiyaç kamu oyunun geniş bir kesimi tarafından paylaşılsa da, bu konuda atılan adımları ya istenilen kalitede ve kapsamda olmadığından reddedilmiş ya da ciddi bir muhalefet karşısında geri çekilmek zorunda kalmıştır.

1980'li yıllarla birlikte, tüm dünyada yeni sağ ve yeni kamu yönetimi anlayışı rüzgarları eserken, Türkiye'nin bu değişim rüzgarına bigane kalması düşünülemezdi. Nitekim, Özal döneminde iktisadi ve toplumsal alanda reformlar başlamış ancak yönetim alanındaki kapsamlı reformlara, AB sürecinden uzaklaşılması, peş peşe yaşanan ekonomik krizler ve Türkiye'nin kabuğuna çekilmesi gibi nedenlerden dolayı girişilememiştir. Türkiye, 1990'lı yılların ortalarına kadar, dünyadaki hızlı değişimleri izlemekle yetinmiş, bu değişimlerin etkileri Türk akademi dünyasında kendini gösterirken, Türk kamu sistemi adeta kabuğuna çekilmiştir.

2000'li yıllarla birlikte, Türkiye'nin AB sürecinde umutlanması ve ilişkilerin yoğunlaşması nedeniyle, Türk kamu yönetimi sisteminin reform ihtiyacı artık acilen çözümlenmesi gereken bir sorun haline gelmişti. Geleneksel kamu yönetimi sisteminin bütün problemlerini yansıtan bir kamu yönetimi, AB ile müzakerelerde Türkiye'nin elini kolunu bağlayacaktı. 2003 yılında kamu oyuna ilan edilen Kamu Yönetimi'nde Yeniden Yapılanma hareketi, böyle bir süreçte kamu yönetimi sistemini reforme etme iddiasıyla ortaya konulan ve meclis gündemine de sokularak kanunlaşan ancak Cumhurbaşkanı'nın veto etmesi nedeniyle yürürlüğe girmeyen bir reform denemesini ifade etmektedir.

KYTK'nın liderliğinde geniş çaplı bir değişim ve dönüşümü hedefleyen yeniden yapılanma girişimi, kamu yönetimi sisteminin, yerinden yönetim, insan haklarına saygı,

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, katılım, şeffaflık ve kaynakların etkin kullanımı gibi aynı zamanda 21. yüzyılın yönetim anlayışının eksenini oluşturan "iyi yönetişim"in dayandığı temel değerler üzerinde inşa edilmesini öngörmektedir.

Reformun en çok duyulan adlandırılışı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu"dur. Ancak KYTK, reformun bütününü düzenleyen bir kanun değildir. Ancak KYTK tasarısı, yeniden yapılanma reformunun ana iskeletini oluşturmaktadır ve reformu sürükleyen kanun tasarısı da bu tasarı olacaktır. Diğer reform ayakları, bu kanun tasarısının destek birimlerini oluşturmaktadır.

Kamu yönetimini yeniden yapılandırmayı hedefleyen bu reform paketi, köklü bir değişimi hedeflemektedir. Reformun ideolojisini oluşturan ve reforma muhalefet edenlerin eleştiri oklarını yönlendirdikleri Dinçer, bu amacı şöyle ifade etmektedir:

"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 gelişmiştir. Bu da insanlığın ortak tecrübesi ile ülkemizin birikimleri üzerine kurulan bir yeniden yapılanma sürecini ifade etmektedir."[124]

Yukarıda ifadelerden de anlaşılacağı üzere, mevcut sistemin korunması ile birlikte, tespit edilen arızaların tadil edilmesi anlamında, yönetimin iyileştirilmesi, düzenlenmesi gibi çabalar kamu yönetimini mevcut olduğu durumdan çıkaramamakta; çözüm ise kapsamlı bir yeniden yapılandırma hareketi ile radikal önlemler olarak dönüşümün sağlanmasını temin etmektedir.

Resmi metinlerde, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" şeklinde yer alan girişim, genelde "kamu Yönetiminde Reform" olarak adlandırılmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısının çizdiği perspektiften hareketle, onu tamamlayan, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, İdari Ulusal Kanunu, Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi, Saydamlık ve Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı, e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve e-Devlet, Vatandaş Memnuniyetinin Ölçülmesi,

[124] Dinçer ve Yılmaz, a.g.e., s.11

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Performans Sistemine ve Ödüllendirmeye Geçiş ve Kamuda Etik Kurallarının Gözden Geçirilmesi gibi YKY anlayışının demokratik, şeffaf, esnek, etkin ve verimli bir kamu hizmeti öngörüsünü kamu yönetimine uygulamayı hedefleyen düzenlemeler, yeniden yapılanma hareketinin aşamalarını oluşturmaktadır.

Dinçer'e göre, kamu yönetiminin yavaş yavaş ve parçalara ayrılarak reforme edilmesi reformun başarısız olmasına yol açacaktır. Bütüncül bir bakış açısıyla, topyekün bir reform hareketine girişilmesi en etkili yöntem olacaktır. Önceki reform girişimlerinin akıbetine uğranılmaması için, siyasilerin reform hareketinin liderlik rolünü üstlenmeli gerekir. Siyasiler kavramı, aslında iktidar olsun muhalefet olsun tüm siyasileri içine almaktadır. Bu reform hareketlerine her iki taraf da destek olursa, başarı şansı çok yüksek olacaktır. Kamu yönetimi reformundan birinci derece etkilenecek olan kamu örgütleri ile kamu görevlilerinin reform sürecine etkin olarak katılımının sağlanması da reformun başarıyla ulaşmasını kolaylaştıracaktır. Reformun, yönetişim kavramı ile ifade edilen kamu sektörü, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar birlikteliği ile yürütülmesi gerekmektedir.[125]

## 4.5 KAMU YÖNETİMİ REFORMUNUN KAPSAMI

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Genel Gerekçesi'nde, yeniden yapılanmanın gerekçeleri ortaya konmuştur. Buna göre, 1900'lü yıllarda artan rekabet ortamı içinde, yeniden yapılanma potansiyelini kullanmayarak treni kaçıran Türkiye, diğer ülkelere göre geri kalmış; mevcut durumunu da koruyamamıştır. Bu dönemde, yeniden yapılanmayı zorunlu kılan dört temel açık oluşmuştur. Bunlar:

a) Stratejik açık

b) Bütçe açığı

c) Performans açığı

d) Güven açığı

[125]Dinçer ve Yılmaz, a.g.e., s.14-16

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen bir kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta, halkın beklentilerini karşılayamayarak performans açığı vermekte, bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir.[126]

Mevcut yönetim yapısının özellikleri de şu şekilde sıralamak mümkündür.

a) Amaç yönelimli değil gündelik sorunları çözme yönelimli

b) Gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli

c) Sorunların asıl nedenlerini teşhis etme yönelimli değil, hazır çözüm yönelimli

d) Ödüllendirme yönelimli değil, cezalandırma yönelimli

Bunları yanı sıra şu problemler de yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirmiştir.

a) Aşırı büyüme ve merkezileşme

b) Mali sürdürülebilirliğin kriz ve borç yönetimine dayalı olması

c) Kamu personel rejiminin ihtiyaçlara cevap verememesi

d) Kamu denetim sisteminin etkisizleşmesi

e) İsraf ve yolsuzlukların sistematik bir nitelik kazanması.[127]

Yönetim düşüncesinin değişimi, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla,

a) Merkezi birimlerin daha küçük ve daha etkili bir yapıya dönüştürülerek performanslarının arttırılmasını

[126] **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi**, s. 3

[127] Dinçer ve Yılmaz, a.g.e, s. 81

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

b) Yükleri azaltılan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutunun güçlendirilmesini

c) Kaynak kullanımında stratejik planlar çerçevesinde verimliliğin sağlanmasını ve mali dengelerin kurulmasını,

d) Sivil toplumun güçlendirilmesi ve halkın yönetime katılma imkanlarının sağlanmasını kapsamaktadır.[128]

Yeniden yapılanmanın bütüncül ve sistematik bir çerçevede, temel ilkelerden ve yaklaşımlardan hareketle dönüşüm sağlamayı amaçladığı alanlar; merkezi idareyi (Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar ) ve yerel yönetimleri kapsamaktadır.

### 4.6 KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU NELER GETİRİYOR?

Önceki bölümlerde, KYTK tasarısının içeriği incelendiğinden bu bölümde tasarının öngördüğü düzenlemeler kısa kısa zikredilecektir.

Yasanın 1. maddesinde kanunun amacının, katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir ve insan hak ve özgürlüklerine dayanan bir kamu yönetiminin oluşturulması olduğu belirtilmektedir. Bu kavramlar YKY düşüncesinin temel ilkelerini oluşturmaktadır.

Yasanın 5. maddesinde ise, kamusal hizmetlerin sunumunun “adil, hızlı, yüksek kaliteli ve verimli bir şekilde sunulacağı” belirtilmektedir. Aynı maddenin “e” fıkrasında yerellik ilkesini; “g” fıkrası bilgi edinmeyi ve “i” fıkrası verimlilik konusunu vurgulamaktadır.

Tasarıyla bilgi edinme hakkıyla ilgili düzenlemelerin getirilmesi amaçlanmaktadır. Vatandaşların her türlü bilgi ve belgeye ulaşmasının sağlanması düzenlenmektedir. Kamu yönetimin şeffaf bir niteliğe kavuşturulması öngörülmektedir. KYTK tasarısı halen tam olarak yasalaşmadığı halde “Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” kanunlaştırılmıştır.

[128] Dinçer ve Yılmaz, a.g.e, s. 118-119

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Bu tasarıyla birlikte Ombudsmanlık kurumunun da oluşturulması hedeflenmekteydi. Hal-i hazırda bu hedeflere yasal yönden ulaşılmıştır. Ombudsmanlık ile ilgili kanun TBMM'de kabul edilmiştir. Buna göre her ilde, il özel idaresi bünyesinde halk denetçisi ve personel atanacaktır. Ancak uygulamada bu kanunun nasıl tatbik edileceği tartışılmaktadır.

KYTK'nın getirdiği bir başka yenilik, kamu yönetiminde performansın ölçülmesi ve performansa bağlı ödeme konusudur. Performansın ölçülmesi, başarı ya da başarısızlığın tespit edilmesini sağlayacaktır. Performans değerleme sonucunda ödüllendirme mükafatının düzenlenmesi, çalışanları motive edecek; performansın yükselmesini sağlayacaktır.

KYTK tasarısı ile Stratejik Geliştirme İdaresi olarak isimlendirilen bir ünite kurulmak istenmektedir. Stratejik yönetimin sağlanması ve kamu yönetiminin bu şekliyle yönetimi gerçekleştirmeleri için altyapının sağlanacağı ifade edilmektedir. Stratejik planlama kavramı da, bu tasarıda getirilen önemli yeniliklerdendir.

Hükümetin görev süresi veya görevi bir şekilde sona erdiğinde hükümetle beraber müsteşar yardımcıları, genel müdürler ve yardımcılarının değişmesi öngörülmektedir.

Bir çok bakanlığın yerel fonksiyonları yerel yönetimlere devredilecektir. Bunlar; Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman, Tarım ve Köy işleri, Sanayi ve Ticaret, Bayındırlık ve İskan Bakanlıkları ile Sosyal Hizmetler ve Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'dür.

İl özel idareleri, KYTK tasarısı ile birçok görev ve yetkiyi kendinde toplamaktadır. Taşra teşkilatı kaldırılan bakanlıkların yürüttüğü kamu hizmetlerinin çoğu il özel idarelerine geçmektedir. Ancak aktarılan hizmetlerin tamamen yerel nitelikte olduğunu söylemek zordur. Çünkü aktarılan hizmetlerin önemli bir bölümü, genel ve ülke bütünlüğü içinde yürütülmesi gereken hizmetlerdir.[129]

İl özel idarelerine bir kısım hizmetlerin devredilmesi, bu hizmetlerin, kaliteli ve iyi bir şekilde yerine getirilemeyeceği noktasında eleştirilmektedir. Ancak hizmetlerin

[129] Al, a.g.e. , s. 57

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

standartlarının belirlenmesi ve hizmetlerin bu standartlara göre görülüp görülmediğini denetleme yetkisi merkezi idarenin olacaktır.

Mahalli idarelerin de yetki alanlarına giren işleri, kendi stratejilerine ve performans ölçütlerine uygun olarak yerine getirecekleri öngörülmüştür. 10. madde de, yetki ve görevleriyle orantılı gelir kaynakları aktarılacağı belirtilmiştir.

Madde 11'de de, ilgili kamu kurumunun organları uygun görmek kaydıyla, bazı hizmetlerin çeşitli özel ve kamu kuruluşlarına gördürülebileceği ifade edilmiştir. Bu düzenleme de kamu yönetiminin verimliliğine katkıda bulunabilir bir niteliktedir.[130]

Tasarıyla yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmaktadır. Sayıştay hukuka uygunluk ve performans denetimini de yapabilecek ve ihtisas komisyonları kurulabilecektir.[131]

## 4.7 KAMU YÖNETİMİ REFORMUNDA SÜRECİN SEYRİ VE GELECEĞİ

Kamu yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ilk kez 5 Nisan 2003'te yapılan Bakanlar Kurulu toplantısının ardından, Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin tarafından basına açıklandı. Bu açıklama, kamu yönetimi reformu konusunda ilk resmi açıklamayı oluşturuyordu. Açıklamanın devamında, üç yasa tasarısının meclise sevk edileceği ifade edilmiştir. Bu yasa tasarıları, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetimler Kanunu ve Kamu Personel Rejimi Yasası'dır.

KYTK tasarısı, daha sonra Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin ve Başbakanlık Müsteşarı Ömer Dinçer tarafından 3 Kasım 2003'te düzenlenen basın toplantısıyla kamuoyuna bir kez daha ayrıntısıyla açıklanmıştır. [132]

KYTK taslağı, 29 Aralık 2003 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. 14-16 Ocak 2004 günlerinde ana muhalefet partisinin muhalefetine rağmen tasarı meclis komisyonlarından süratle geçirilmiş TBMM Genel Kurulu'nda 18 Şubat 2004 günü

---

[130] Yılmaz, a.g.e., s.17
[131] Hamit Palabıyık, "Kamu Yönetimi Sorunları ve Yeniden Yapılanma Gereği", *http://biff.com.edu.tr/kamugundemi.pdf*
[132] Tahsin Sınav,"**Kamu Yönetimi Reformu**", Yeni Şafak, 6 Kasım 2003

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

görüşülmeye başlanmıştır.[133] İlk 49 maddesi görüşülüp kabul edilen tasarı beklemeye alınmış, bu arada Belediyeler Kanunu tasarısı TBMM'ye sunulmuştur. 28 Mart 2004 seçimlerinden dolayı taslağın görüşülmesine bir süre ara verilmiştir. Tekrar görüşülmeye başlandıktan sonra nihayet 15 Temmuz 2004 tarihinde tasarı "5277 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun" adı altında yasalaştırılmıştır. Cumhurbaşkanı bu kanunu gerekçelerini açıklayarak bir daha görüşülmesi için TBMM'ye geri yollamış yani yasayı veto etmiştir. Bu karardan sonra yasa tasarısına karşı muhalefet sertleşmiştir. Ortamın daha fazla gerilmesini engellemek için hükümet tasarıyı geçici olarak geri almıştır.

Reformun ana iskeleti olan KYTK tepkiler nedeniyle askıya alınınca, hükümet reformu oluşturan kanun tasarılarının bir kısmını teker teker meclisten geçirmeye çalışmıştır. Örneğin KYTK ile getirilmek istenen Köy Hizmetleri'nin İl Özel İdareleri'ne devredilmesi konusunun çıkarılan başka bir yasayla buna bir örnektir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun açtığı perspektife uygun olarak çıkarılması hedeflenen bazı kanun tasarıları da meclis gündemine getirilmiş ve bunlardan bir kısmı yasalaşmıştır. Kamu Yönetimi'nde Yeniden Yapılanma girişiminin bir diğer parçası olan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tasarısı da 20 Kasım 2003'te Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmeye başlanmış; 11 Aralık 2003'te ise yasalaşmıştır. [134]

İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, TBMM'de 24 Haziran 2004'te kabul edilmiş ve onaylanmak için Cumhurbaşkanı'na gönderilmiş ancak tasarıyı inceleyen Cumhurbaşkanı'nca "hukukun genel ilkelerine, anayasal kurallara ve kamu yararına uymadığı " gerekçeleriyle TBMM'ce bir daha görüşülmek üzere 10 Temmuz 2004 tarihinde meclise geri gönderilmiştir. [135]TBMM yasayı aynen onaylayınca tasarı yasalaşmıştır.

"Belediyeler Kanunu" TBMM'de 9 Haziran 2004'te kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yasayı da onaylamayarak geri yollamış, meclis kanunu aynen

---

[133] Fatih Kıymıkçıoğlu, "Kamu Yönetiminde Değişim", **TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası Dergisi**, sayı.422,Ankara,2003,s.24

[134] Oğuz Oyan, "**Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform**", *http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/yazilar_BSB/İktisatToplum14Ocak2004-oyan.doc*

[135] Ziya Çoker, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı ve Kanunlara İlişkin Son Durum", **CHP Yerel Yönetim Dergisi**, s.11, Ankara, Aralık 2005, s.32

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

onaylayınca tasarı 3.7.2005'te yasalaşmıştır. Anayasa mahkemesi bu kanunun iki maddesi hakkında yürütmeyi durdurma kararı almıştır. "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" da 10 Temmuz 2004'te yasalaşmıştır.

"Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" da, 9.10.2003 tarihinde yasalaşmıştır. Bu yasayla kamu yönetiminin şeffaflığının sağlanması ve vatandaşların her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilmesi amaçlanmıştır.

Ombudsmanlık olarak bilinen Kamu Denetleyiciliği Kurumu kurulmasını öngören tasarı 15 Haziran 2006'da kabul edildi. Kanunu kuruma başvuru ve yapılacak işlemlerle ilgili maddesi 1 Ekim 2006'da, diğer maddeleri ise 1 Temmuz 2007'de yürürlüğe girecektir. [136]

KYTK tasarısı her ne kadar tam olarak kanunlaştırılamadıysa da, reformun diğer aşamaları uygulamaya konulmaya başlanmıştır. Ancak reformun temel unsuru KYTK'dır. KYTK tasarısı Türkiye'nin yeniden yapılandırılması ihtiyacını büyük ölçüde giderecek bir tasarı görünümündedir. Ancak tasarı hakkındaki eleştirilerin hükümetçe göz önünde bulundurulması ve tasarının eksik yönlerinin tamamlanması; Türkiye'nin yararına olacaktır. Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerektiği hususunda belirgin bir konsensüs olması rağmen, bunun nasıl olması gerektiği hususunda ihtilaflar çıkmaktadır. Bu tür girişimlere ülkenin menfaatleri noktayı nazarından bakılmayıp partizan bir anlayışla muhalefet yapmak, tasarı üzerinde yoğunlaşmak yerine tasarının mimarına odaklanıp yenilikleri görmezden gelmek ne kadar yanlışsa; tasarı konusundaki yapıcı eleştirileri göz önüne almayıp mükemmele ulaşıldığı düşüncesinde olmak ve iktidar olmanın verdiği rehavete kapılarak uzlaşma çabalarından vazgeçmek de o kadar yanlıştır. Her iki taraf bu girişimin gerekli olduğu konusunda uzlaşıyorsa, yasal düzenleme üzerinde de oydaşmayı sağlayıcı girişimlerde bulunulması gerekir.

## 4.8 KYTK TASARISI HAKKINDA KAMUOYUNDA OLUŞAN TEPKİLER

KYTK, kamuoyuna açıklandığı ilk günden itibaren, hararetli tartışmalara neden olmuştur. Yeniden yapılanmanın kaçınılmaz olduğunu kabul eden ve bu yüzden girişimi

[136] "**Ombudsmanlık Geliyor**" , *http://www.ntvmsnbc.com/news/376966.asp*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

olumlu bularak destek olanların yanında, başından itibaren tasarıya karşı olan ve eleştirenlerin de olduğunu görmekteyiz. Demokratik bir ülkede böyle bir durumun normal karşılanması gerekir. Hatta kamusal alanla ilgili bir karar alma aşamasında, farklı kesimlerin konuya ilgi duyup olumlu ya da olumsuz tepkiler vermesi, demokrasi adına olumlu bir gelişme olarak görülebilir. Yanlış olan bilimsel temelden uzaklaşarak, partizanca davranmaktır.

Tasarı hakkındaki olumlu ve olumsuz tepkilerin önyargısız bir şekilde değerlendirilmesi gerekir. Bu çalışmada, iki alt başlık halinde tasarıyı destekleyen ve tasarıya karşı olanların fikirlerine yer verilecektir.

### 4.8.1 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Karşı Olanlar ve Görüşleri

KYTK tasarısının meclise sevk edilmesinden itibaren gerek ana muhalefet partisi, gerek diğer muhalefet partileri ve gerekse de çeşitli toplum kesimlerinden tasarı hakkında hararetli eleştiriler yapılmıştır. Bu tartışmaların merkezinde ana muhalefet partisi olan CHP bulunmakla birlikte KESK, Türkiye Kamu-Sen gibi sendikalar, Atatürkçü Düşünce Derneği, Türk Solu, Devrimci Demokrasi ve Mülkiyeliler Birliği gibi bazı sivil toplum örgütleri, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Tabipleri Birliği ve Türkiye Barolar Birliği gibi bazı meslek birlikleri ile üniversitelerin ve akademik çevrelerin bir bölümünün de tasarıya karşı oldukları ve çeşitli şekillerde eleştirilerde bulundukları görülmektedir.

Tasarıya karşı olanların muhalefet nedenleri farklılık arzetmektedir. Bir kısmı, yeniden yapılanma hareketinin felsefesini oluşturan yeni yönetim paradigmasını bütünüyle reddetmekte; dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışının ürünü olan bu tasarıyı toptan eleştirmektedir. Tasarıya muhalefet edenlerin bir kısmı da, yeni yönetim paradigmasına karşı olmamakla birlikte, tasarının uygulamada olumsuz sonuçlar getireceğini iddia ederek muhalefet etmektedirler. Bireysel olarak tasarı hakkındaki fikirlerini gazete veya dergilerdeki köşelerinde ortaya koyanlar ile bazı kamu kurumlarında çalışanların oluşturdukları dernek ya da birliklerin eleştirileri ikinci sınıftaki eleştirilere örnektir. Örneğin Başbakanlık Müfettişleri Derneği yeniden yapılanmayı savunmakla beraber, tasarının denetimle ilgili hükümlerinin uygulamada

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

sıkıntılara yol açacağını savunmaktadır. Özellikle teftiş kurullarından tasarıda hiç bahsedilmemesi konusunda eleştirilerini yoğunlaştırmaktadır. Öte yandan dernek; 3046 sayılı Bakanlıkların Teşkilat ve Görevlerine İlişkin Yasanın aksine, tasarıda, bakanlıkların ve ilgili kuruluşların teşkilat yapıları içinde teftiş kurullarına yer verilmemesi suretiyle yaklaşık 150 yıllık teftiş geleneğinin tasfiyesinin öngörüldüğünü savunmaktadır.[137]

Tasarıya eleştiriler şu noktalarda olmaktadır:

A. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türkiye'ye yansıması olarak düşünülebilecek olan KYTK tasarısının, bu yönüyle, hükümetin kendi iradesiyle oluşturduğu bir düzenleme olmayıp, küresel güçlerin ve uluslar arası kuruluşların baskısıyla ve onların isteği doğrultusunda yasalaştırılmaya çalışıldığı savunulmaktadır. [138] Kamu Yönetimi I. Ulusal Kongresi'nin sonuç bölümünde bu durum şöyle ifade edilmektir: "Günümüzde çok sayıda ülkede ve ülkemizde gündeme gelmiş olan kamu yönetimi reformlarını, ülkemizin ulusal devlet yapısına ve yerleşik yönetim ilkelerine söz konusu "küresel güçlerin" uzun vadeli ve tek yönlü dayatmacı müdahaleleri olarak görmek gerekir."[139] Bu şekilde düşünenlere göre, ulusal irade ipotek altındadır ve tasarı küresel kapitalist ülkelerin menfaatlerine göre hazırlanmıştır.

Mülkiyeliler Birliği'nin en çok üzerinde durduğu eleştiri noktalarından biri de bu konudur. Birgül A. Güler'e göre, tasarı, "yerli" değildir, " kökü dışarıda"dır. Bu tasarı, hükümetin özgün bir ürünü değildir. Kamu yönetimi reformu, 24 Ocak 1980 kararları ile 12 Eylül döneminde başlayan çeyrek yüzyıllık " yapısal uyarlama reformları"nın ikinci büyük dalgasıdır. İlk dalga, ülke ekonomisini büyük bir çöküşle karşı karşıya bırakan ekonomik ve mali liberalizasyon politikaları olmuştur. Dalgaların ikincisi, toplumsal sistemi büyük bir çözülüşle karşı karşıya bırakabilecek siyasal ve yönetsel liberalizasyon politikaları olarak kamu yönetimi reformları adıyla gündemdedir. [140]

---

[137] **Başbakanlık Müfettişleri Derneği'nin Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına İlişkin Görüşleri**, *http://www.bmder.org.tr/gorusler.htm*
[138] **TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası**, *http:// dergi.emo.org.tr/altinde.php.(09.06.2004)*
[139] **Kamu Yönetimi I.Ulusal Kurultayı**, *http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuç.doc*
[140] Güler (2003). "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", **A.Ü.S.B.F. GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı, No:59, s.1-2

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

B. Tasarı, minimal devlet anlayışını yansıttığı yani sosyal devlet anlayışından uzaklaşarak kamusal hizmet alanını daralttığı noktasında eleştirilmektedir. Buna göre, bu tasarıyla sosyal devlet anlayışı tasfiye edilmektedir. Bu tasarıyla devlet kamusal mal ve hizmet üretmekten kaçınmakta; dolayısıyla toplumsal eşitsizliği arttırıcı bir rol oynamakta ve emeğin gücünü ortadan kaldırmaktadır.[141] Taslak, sosyal devletin ortadan kaldırılmasını; bunun yerine kamu hizmeti üretmeyen "düzenleyici devlet" ilkesinin yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Kamu hizmeti alanı daraltılmakta, kamu kurumlarının "kamu hizmeti" yapmaları yasaklanmaktadır. Güler bu durumu şu şekilde özetlemektedir: "Elimizdeki tasarı ve reformların genel çerçevesi, şunu çok açıkça deklare etmiş durumdadır: Sosyal devlet, 20. yüzyılın devleti olarak artık tarihteki şanlı yerini alacaktır. 21. yüzyılda, biz reformcular düzenleyici devleti inşa edeceğiz. Düzenleyici devlet, önceliklerini piyasa sisteminin gerekliliklerine göre kuran, tüm toplumu piyasa ilkelerine göre düzenleyen devlettir. Çok kısaca şu kalabilir aklımızda: Sosyal devlet, fırsat ve olanak eşitliği ortamını sağlayarak halkın ihtiyaçlarına öncelik veren devlet felsefesi; düzenleyici devlet, piyasanın rekabet şartlarını sağlayan, piyasanın isteklerine öncelik veren ve tüm topluma piyasa ilkelerine uygun bir biçim veren devlet."[142]

C. Diğer bir eleştiri konusu ise, tasarının 5. maddesinin "d" bendindeki "kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlanmada ayrımcılık, bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz" hükmünün, Anayasa'nın 13. ve 14. maddelerinde yer alan "temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmalarının önlenmesi amacıyla kanunla sınırlanabileceği" hükmüyle çelişmesidir. Anayasa'nın hükmüne aykırı bir hüküm taşıması, kanunların anayasaya uygunluğu zorunluluğu kuralına aykırı bir durum teşkil etmektedir. [143]

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, devletin yapısında değişim yaparken üç anayasal ilkeyi çiğnemektedir. Bu ilkeler: Laiklik, hukuk devleti ve sosyal devlet ilkeleridir. Kişi hak ve özgürlükleri ilkesinden yola çıkılarak laiklik ilkesine aykırı düzenlemelere sebebiyet verilmektedir. Tasarıda yer alan "kamu hizmetlerinden yararlanmada herkes

---

[141] **Bağımsız Cumhuriyet Partisi**, *http://www.bcp.org.tr/index.php,(09.06.2004)*
[142] Güler, **Kamu Yönetimi I.Ulusal Kurultayı** , *http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/oturum3.doc*
[143] Kamu-Sen, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na İlişkin Kamu-Sen'in Görüşleri II, Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?",** 15 Ocak2004, Ankara, *http://www.kamusen.org.tr/kitap5Cgorus2.pdf. (21.07.2004)*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

eşittir" (madde 3-b) ilkesi, "fırsat eşitliği" amacına dönük sosyal bir hedef değil, kılık-kıyafetle birlikte gündeme gelen laikliğe ilişkin düzenlemelerde ortaya çıkan sınırlamaların ortadan kaldırılmasıdır. Bu durum, "sunumda ayırımcılık ve temel hak ve hürriyetleri kısıtlayıcı düzenleme yapılamaz" biçimindeki açıklamayla dile getirilmiştir.[144]

D. Yönetişim mekanizmaları oluşturulmak ve üniter yapının yasama-yürütme-yargı dengesi değiştirilmek suretiyle yurttaşlık ilkesi üzerine kurulan hukuk devleti ilkesi zedelenmektedir.[145]

E. Tasarı ile getirilmesi planlanan kamu denetçisi kurumu, anayasa tarafından bağımsız mahkemelere verilen yargı kuvvetinin dağıtılması ya da desantralize edilmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca ombudsmanlık gibi Türk kamu yönetimi sistemine yabancı bir kurumun kurulmasının, kamu yönetimindeki problemlerin çözümü hususunda faydalı olamayacağı açıktır.[146]

F. Kamu görevlilerinin sözleşmeli statüye geçirilmek istenmesi, kazanılmış hakları kaybettirecektir. Memurlar bu sistemle korumasız kalacaktır. Yine tasarıyla getirilen performansa göre ücret uygulaması, kamu görevlileri arasında sorunlara neden olacaktır. [147]

G. Tasarı ile vatandaşlık statüsünün yerine müşteri kimliği, üniter devlet yerine yerellik ilkesi getirilmektedir. Yerinden yönetim, hizmette yerellik, özerklik gibi kavramların ön plana çıkarılmasıyla, azınlıkların yönetimde söz sahibi olmalarına, cemaat, tarikat gibi örgütlerin güçlenerek Cumhuriyeti yıkmaya teşebbüs etmelerine mahal verilmiş olunacaktır. Özellikle Türkiye'nin doğu bölgesinde bu anlayışın hiç de olumlu sonuçlar doğurmayacağı aşikardır. [148]

H. Tasarıda aşırı bir şekilde yerellik vurgusunun yapılması ve federal sistemi çağrıştıran ifadeler kullanılması, Türkiye'nin üniter yapısını dinamitleyen bir durumdur.

---

[144] Güler, "**KYTK Tasarısı Üzerine Çalışma**", *http://www.cydd.org.tr/dodya/kamuyonetimitemelkanunu.doc*
[145] Mülkiyeliler Birliği, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Mülkiye Görüşü**, Ankara, 2004
[146] Türk Solu, *http://www.turksolu.org/50/yon50.htm,(10.06.2004)*
[147] Ülkü Azrak, ,Radikal,12.01.2004.
[148] Bağımsız Cumhuriyet Partisi, *http://www.bcp.org.tr/index.php.(09.06.2004)*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Tasarı idarenin bütünlüğü ilkesini tehdit etmektedir. Tasarının adının "temel kanun" olarak adlandırılması anayasal değildir. Çünkü anayasa hukukunda böyle bir kullanım yoktur. Ayrıca böyle bir kullanım federatif sistemlerde olabilecek bir olgudur.[149] Tasarının denetim alanında teftiş kurullarını lağvetmesi ve yetki genişliği ile idari vesayet ilkelerini çiğnemesi, anayasaya ve cumhuriyetin temel niteliklerine aykırı bir durum teşkil etmektedir.

İ. Kamu yönetiminde özel sektör ilkelerinin uygulanabilmesini savunan YKY anlayışını yansıtan tasarı, devletin kamusal hizmetlerden elini çekmesini öngördüğünden, özellikle eğitim ve sağlık gibi alanlarda devletin boşalttığı alanı özel sektör dolduracak; ancak bu şekliyle fırsat eşitsizliğine neden olunacaktır.[150] Hizmetler paralı olacak dolayısıyla herkes bu hizmetlerden istifade edemeyecektir.

J. Tasarıda "kamu yönetimi" kavramı kullanılmaktadır. Halbuki bu güne kadar hiçbir resmi belgede bu kavram kullanılmamış, bunun yerine "idare" kavramı kullanılmıştır. Dolayısıyla tasarı hukuksal düzenlemelerde olmayan bir kavramı ihdas etmektedir. Bu yönüyle tasarı anayasaya aykırıdır. "Kamu yönetimi" kavramı yeni yönetim anlayışının kullandığı ve Türk kamu yönetimi sistemine yabancı bir kavramdır.[151]

K. Yeni yasa tasarısının 39. maddesinde, denetimin iç ve dış olarak ikiye ayrılması ve devlet kurumlarının dış denetimi Sayıştay'a verilirken, iç denetimin, kurum müfettişlerine bırakılması eleştirilmektedir. Müfettişler halen üçlü kararname (bakan, başbakan, cumhurbaşkanı imzaları) ile atanmaktadır. Bu durum müfettişlere bağımsızlık ve özgüven vermektedir. Mevcut durumda müfettişler, raporlarını doğrudan Maliye Bakanı'na sunmaktadır. Oysa tasarı ile müfettişler 'danışman' statüsündeki bürokratik kademelere bağlanmaktadır. Raporun, işten atılmasına onay verecek makama verilmesi olumsuz uygulamalara yol açabilecektir. Tasarıyla, hem üçlü kararname zorunluluğu kaldırıldığı için, hem de tanımı iyi yapılmamış bir performans kriteri getirildiği için, siyasi otoritenin hoşuna gitmeyecek saptamalarda bulunan bir müfettişin işine, bağlı

---

[149] Türkiye Barolar Birliği, *http://www.barobirlik.org.tr/tbb/baksan/konumsalar/031212.aspx,(10.06.2004)*

[150] **Türk Tabipler Birliği'nin Kamu Yönetimi Temel Kanunu Hakkındaki Görüşleri**, *http://www.ttb.org.tr/TD117/3.php3, (07.06.2004)*

[151] Azrak**," Porselenci Dükkanındaki Fil**", *http:// www.turkishtime.org/25/88_1_tr.asp - 31k*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

olduğu bürokrat tarafından iki uyarıyla son verilmesi mümkün olacaktır. Böylece müfettişlerin etkin çalışma imkânı, mevcut duruma göre bile kısıtlanmış olmaktadır. Yani kamu denetimi, siyasi iktidarlara bağımlı hale getirilmekte; ülke çapında ve kurumlar arası denetim yetkisinin kaldırılması nedeniyle bütünsel teftiş engellenmektedir.[152]

Bunları dışında, müsteşar, genel müdür gibi üst düzey kamu görevlilerinin, iktidar değişimi ile otomatik olarak değişmesini öngören KYTK, bu yönden de eleştirilmektedir. Bu görevlerin politize olacağı, liyakati olmayan ancak iktidara yakın olan kişilerin bu mevkilere işgal edeceği, bu da kötü yönetime neden olacağı iddia edilmektedir.

Bundan sonraki bölümde, yukarıda sıralanan, tasarıya yönelik başlıca eleştiri konularının tahlilleri yapılacaktır.

#### 4.8.1.1 Eleştirilerin Tahlili

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması girişimine karşı gösterilen tepkiler ve yapılan eleştiriler, öncelikle demokrasi adına olumlu görülmelidir. Düşünme ve düşünceyi yayma özgürlüğünün mevcudiyeti, demokrasinin vazgeçilmez bir niteliğidir. Demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan iktidar ve muhalefetin, belli ölçüler içinde, birbirlerinin eylem ve kararlarını eleştirmesi ve tartışması, demokrasiyi güçlendirir. Ancak her iki tarafın uyması gereken ilkeler vardır ve bunlara uyulması, sağlıklı bir demokratik sistemin gereğidir.

İktidarın, mecliste çoğunluğu elinde bulunduruyor olması, istediği her kanunu, hiçbir eleştiriye kulak asmadan, yapıcı eleştirileri dahi dikkate almadan yasalaştırması sonucunu doğurmamalıdır. Demokrasinin en önemli ilkesi seçimdir; seçim sonucunda iktidarın, halkın çoğunluğunun seçtiği kişilerde ya da partide olmasıdır. Ancak, demokrasinin bununla birlikte, diğer mekanizmaları da vardır. İktidarın karşısında muhalefetin olması kaçınılmazdır. Muhalefetin olmadığı bir sistemde seçimlerin olması, tek başına, demokrasinin varlığını göstermez. Muhalefetin varlığı, iktidarın keyfice

[152] Murat Yetkin,"**Müfettişlerden Reform Uyarısı**", *http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=95166.(12.11.2003)*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

hareket etmesinin önlenmesi, karar alma aşamasında iktidara önerilerde bulunulması, iktidarın göremediği noktaların hatırlatılması ve iktidara oy vermeyenlerin de fikirlerinin temsil edilmesi gibi faydalar yönünden zorunludur. İktidar partisinin, kanun yapma aşamasında, başta ana muhalefet partisi olmak üzere, diğer muhalefet partilerine, sendikalara, birliklere, kamu kurumlarına, üniversitelere, sivil toplum kuruluşlarına danışması, onların da fikirlerini alması demokrasinin bir gereğidir. Bu eleştirilerin dikkate alınması ve değerlendirilmesi gerekir. Elbette ki iktidarın bir seçim hakkı vardır. Çünkü halk, yürütme yetkisini iktidara vermiştir. Ancak bu yetki mutlak bir hak değildir. Anayasa ve diğer denge mekanizmalarıyla kısıtlanmıştır. İktidar muhalefet ile ilişkilerinde mutedil olmalı; meclisteki sayısal çoğunluğun rehavetine kapılmamalıdır.

İktidara muhalefet edenler de bir takım kurallara uymak durumundadır. Öncelikle, iktidarı halkın seçtiği gerçeği unutulmamalıdır. Demokratik seçimin sonucu hazmedilmelidir. Bütün siyasilerin temel amacının, ülkenin menfaatlerini savunmak olduğu gerçeği, unutulmamalı ve partizanca davranılmamalıdır. Siyasi partiler, demokrasinin vazgeçilmez araçlarıdır; ancak hiçbir zaman amaç haline getirilmemelidir. Partinin çıkarları ile ülkenin menfaatleri çakıştığında, ikincisi kolaylıkla tercih edilebilmelidir. Ülkenin menfaatlerine uygun, bilimsel açıdan bakıldığında mantıklı görünen bir konudaki öneriyi, eğer iktidar teklif etmişse, muhalefetin bütün değerleri yok sayarak partizanca davranarak buna karşı çıkması, demokratik bir davranış değildir. Bir demokraside, milletvekilleri ne kadar parti liderinden bağımsız karar verebilirse, partiler ne kadar az, üyelerini bağlayıcı kararlar alırsa, demokratikleşme adına o kadar yol alınmış olur.

KYTK tasarısının tartışılması aşamasında yukarıda zikredilen ilkelere zaman zaman riayet edilse de, bazen uyulmadığı da görülmüştür. KYTK tasarısının kamuoyuna duyurulduğu ilk zamanlarda, her iki taraftan demokratik tavırlar sergilenmişse de daha sonra zaman zaman tartışmanın demokratik düzlemden çıktığı gözlemlenmiştir. İktidarın, halkın çoğunluğunu temsil etme ve dolayısıyla kanun yapma hakkına sahip olma iddiasıyla tavırlarını meşrulaştırmak istediği; muhalefetin de zaman zaman partizanca hareket ederek tasarıyı topyekün reddetme yoluna gittiği de görülmektedir.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Kanun taslağı, gündeme geldiği günden bu yana, ya bu kanunla ülkenin bölünüp bölünmeyeceği, ya da denetim sisteminden teftiş kurullarının kaldırılması ile yolsuzluklara zemin hazırlanıp hazırlanmadığı ekseninde tartışılmakta; bunun dışında tartışılması gereken bileşenlerine ise çok az değinilmektedir. Bu bağlamda, tasarının olgunlaştırılması için, TBMM çatısı altında, daha kapsamlı bir tartışma ortamı yaratılması yararlı olacaktır. [153]

KYTK tasarısı, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hareketinin omurgasını oluştursa da, reformun bütünü bu tasarıdan ibaret olmadığından; bu tasarıdaki bir takım genel ifadelerden ve temennilerden yola çıkarak gelecekte oluşturacağı olası tehlikeli durumları gündeme getirmek, çok da faydalı olmayacaktır. Bu tasarıyı takip eden düzenlemeler de incelenerek daha kapsamlı bir bakış açısı yakalanabilir ve tartışma daha düzeyli bir şekilde devam ettirilebilir.

Değişim, mevcut durumun yani statükonun yerine yeni bir statünün oluşturulmasını gerektirir. Yeni bir statünün oluşturulması, doğal olarak karşısında muhalefeti oluşturur. Çünkü insanlar, alışkanlıklarını kolay kolay terk edemez. Uzun bir süre belli bir sisteme tabi olan ve o şartlara göre kendini konumlayan bir memurun, getirilmek istenen yeni bir düzenlemeye bir refleks olarak karşı çıkması veya en azından reformu gereksiz görmesi, bütün reform süreçlerinde yaşanan bir olaydır. Değişime karşı en büyük direnç, dönüşüm sonucunda mevcut durumlarını muhafaza edemeyecek olan, ya da daha fazla iş yükü veya sorumlulukla karşı karşıya kalacak olanlar tarafından gösterilecektir.

Kamu yönetiminde yapılmak istenen bütün reform girişimlerinin en büyük engellerinden biri de, alınan değişim kararlarını uygulamayan, aktif ya da pasif direniş gösteren bir kısım bürokratlardır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları ne kadar mükemmel hazırlanırsa hazırlansın, uygulayıcı sınıfı oluşturan bürokratlar bu değişimi desteklemezse, başarıya ulaşılması çok zordur. Bundan dolayı, kamu reformunun en önemli ayaklarından biri personel reformu ve kamu görevlilerinin motivasyonudur. Kamu görevlilerinin, reform konusunda yeterince bilgilendirilmeleri sağlanmalı ve reformun gerekliliği konusunda ikna edilmelidirler. KYTK tasarısına

[153] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004, s.3

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

karşı bürokrasinin büyük çoğunluğunun muhalefette bulunmasının nedenlerinden biri de, tasarının yeterince tanıtılamamasıdır. Getirilmek istenen düzenlemeler, reformun temsilcileri tarafından çeşitli organizasyonlarla, kamu görevlileri başta olmak üzere, toplumun bütün kesimlerine tanıtılmalıdır.

Kamu yönetiminde reforma karşı olanların başında baskı grupları ve sendikalar gelmektedir. Bu normal bir durumdur. YKY anlayışından etkilenerek oluşturulan bir kanun tasarısında, bürokratik örgütlenmeye yönelik bir çok değişiklik söz konusu olacaktır. Memurların büyük çoğunluğunun çeşitli sebeplerle istenilen verimde çalışamaması, bir takım önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Örneğin ömür boyu iş güvencesi olan memuriyet anlayışı yerine sözleşmeli memur anlayışının getirilmek istenmesi; gereğinden fazla olan memur sayısının azaltılması düşüncesi, memurları ve çalışanları temsil eden sendikaların ve birliklerin bir kısmını telaşlandırmaktadır. Bu kesim, doğal olarak, savunma psikolojisi içinde, reforma karşı çıkmaktadırlar. Seyhan Erdoğdu, personel reformu konusunda şu eleştirilerde bulunmaktadır: "Kamu yönetimi reformu kapsamında öngörülen yeni kamu personel rejimi, çalışanların, hak ve özgürlükler açısından en yüksek ortak paydada eşitlenmesini değil, tam tersine memurların istihdam güvencesinin ve sosyal kazanımlarının zayıflatıldığı; işçilerin ise esnek çalışma biçimleri içinde sendikasızlaştığı en düşük ortak paydada eşitlenmesini öngörmektedir. Önerilen yeni sistemde. "devlette, asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu kamu görevini yürütenlerin dışındakiler iş kanununa göre çalıştırılacak; asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecektir." Mevcut "kadro karşılığı sözleşmeli personel" uygulaması ise kaldırılacaktır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması kaldırılırken bu kişilerin ekonomik hak kaybına nasıl uğratılmayacağı belirsizdir."[154] Yukarıdaki cümlelerden anlaşılacağı üzere, tasarıya yönelik muhalefetin önemli bir kısmı, belirsizliklerden kaynaklanmaktadır. Getirilmek istenen yeniliklerin, KYTK tasarısında ayrıntılarıyla yer almamaları, geleceğe yönelik öngörülerin yapılmasına neden olmakta; reformun hedefinde olmayan bir takım sonuçlar tasarının amaçları olarak ortaya konmaktadır. Bu durumun izalesi, ancak kaldırılması ve yeniden tesis edilmesi düşünülen yapı ve

[154] Seyhan Erdoğdu, " Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma", **A.Ü.S.B.F. GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı(2), No.60, 2003, s.19

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

düzenlemelerin, ayrıntılı bir şekilde, belirsizliğe mahal vermeyecek bir surette, kamuoyuna tanıtılması ve anlatılmasıdır.

KYTK tasarısıyla kaldırılması düzenlenen ve 2005 yılında çıkarılan bir kanunla kaldırılarak, görev ve yetkileri, araç ve gereçleri, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, bunlara ait ödenekler ile birlikte İstanbul dışında il özel idarelerine, İstanbul ilinde ise bu hizmetleri il sınırlarında yapmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne devredilen Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yöneticileri ve çalışanları da, mevcut olanaklarını kaybedeceklerinden ve kurumlarını yitireceklerinden dolayı reformu reddetmekte ve eleştirmektedir. Hatta kuruma yönelik bu düzenlemenin Cumhuriyet'e yönelik bir saldırı olduğunu dillendirerek savlarını meşrulaştırmaya çalışmaktadır. Ancak hükümet, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nde çalışanlara, haklarının zayi olmayacağı güvencesini verdikten sonra, bu eleştiriler azalmıştır.

Müfettişlerin kurdukları birlikler, tasarıda teftiş kurullarının düzenlenmemesi karşısında, müfettişlerin statüleri ortadan kaldırıldığı için tasarıyı eleştirmektedir. KYTK tasarısında, denetim ile ilgili bazı hükümlerden yola çıkılarak teftiş kurullarının kaldırılacağı iddia edilmektedir.

"Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK), esas olarak modern mali yönetimin gereği olarak, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim kavramlarını ve bunlara ilişkin düzenlemeleri getirmekle beraber, teftiş kurullarına nasıl bir fonksiyon biçildiğine fazla bir açıklık getirmemekte; aynı muğlaklık KYTK tasarısında da devam ettirilmektedir. Hatta KYTK tasarısında, Bakanlık merkez teşkilatları sayılırken, teftiş kurullarından bahsedilmemesi, bu muğlaklılığı daha da arttırmaktadır. Ancak KMYKK tasarısının geçici sekizinci maddesi, mevcut teftiş kurullarının elemanlarının, iç denetçi olabileceğine ilişkin hükümler getirirken, iç denetçi olarak atanan teftiş ve benzeri kurul elemanlarının, kariyerlerine ve durumlarına uygun görevlere, istekleri halinde, tekrar geri atanabileceklerine dair de hükümler getirmekte ve böylece mevcut teftiş kurullarının fonksiyonlarının devam edeceğine dair bir izlenim oluşturmaktadır. "[155]

KYTK tasarısının hatalı yorumlara neden olabilecek bir şekilde kaleme alınması, yukarıdaki teftiş kurulları ile ilgili konuda olduğu gibi birkaç konuda tartışmaların

[155] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004, s.29

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

oluşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle tasarı daha açık ve net ifadelerle yeniden yazılmalı ve özellikle muğlak ifadelerden dolayı yanlış yorumlanan ve bundan dolayı eleştirilen maddeler, kuşkuları giderecek bir şekilde yeniden düzenlenmelidir. Teftiş kurullarının durumu da, tasarıda düzeltme yapılarak netleştirilmelidir.

Tasarının eleştiri konularından birisi olan, tasarının bazı maddelerinin anayasaya aykırı olduğu hususu, hükümetçe dikkate alınması gereken bir konudur. Tasarı gerçekten anayasanın bazı maddelerine aykırılık teşkil ediyorsa, gerekli anayasa değişikliklerinin yapılması gerekmektedir. Tasarının hukuki tahlillerinde en çok eleştirilen konu, " temel kanun" kavramıdır. "Temel kanun", bir başka ifadeyle "organik kanun", normal kanunlar ile Anayasa arasında bir kademededir. Yani temel kanun Anayasa'ya aykırı olamaz; ancak normal kanunlar da temel kanuna aykırı düzenleme getiremez. Temel kanunların kabul edilmeleri, değiştirilmeleri ve kaldırılmaları, tıpkı anayasa gibi özel, nitelikli çoğunluğa tabi tutulmuştur. Türk anayasa hukuku sisteminde ise "temel kanun" kademesi düzenlenmemiştir; kanunlar ile anayasa arasında herhangi bir kademe yoktur ve kanunlar arasında bir norm kademelenmesi yoktur. Çatışma hali için geçerli kurallar, "genel kanun- özel kanun, " önceki kanun- sonraki kanun" ilişkisi içinde belirlenir. Dolayısıyla çıkarılmak istenen temel kanuna aykırı hükümler taşıyan kanunların, kabul edilmesinde bir engel yoktur. Bu da, temel kanun nitelemesi verilen bu kanunun, bütünselliği ve ilkeselliğinin korunmasında, ciddi sorunlar olabileceğini göstermektedir. Reformun temel iskeletini kuran KYTK tasarısı, adi bir kanunla değiştirilebilecektir. Anayasada olmayan bir düzenlemenin, bu tasarıyla getirilmek istenmesi, hukuki olarak sakıncalıdır. Bu konuda da, gerekli hukuki düzenlemenin yapılması elzemdir.

Tasarının hukuki yönden eleştirildiği bir başka husus ise, merkezi idare ile yerel yönetimlerin görevlerinin belirlenmesinin yöntemi ile ilgilidir. KYTK tasarısı ile, bugüne kadar, geniş bir kesim tarafından eleştirilen ve bir çok yönetim sorununun da kaynağı gösterilen aşırı merkeziyetçilikten uzaklaşılarak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özellikle hizmet yönünden merkeze bağlılıklarının asgariye indirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak, tasarının bazı hükümleriyle, anayasanın aynı konudaki hükümleri çatışmaktadır.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Anayasanın 127. maddesinde, mahalli idarelerin amaçları ve kuruluşları şu şekilde düzenlenmiştir. "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir."

Bu anayasa hükmünden yola çıkılarak, hizmet sunumunda merkezi yönetimin yetki ve görevinin asli, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin ise istisnai olduğu kabul edilmektedir. " KYTK tasarısının 7. maddesinde merkezi idarenin yürüteceği görev ve hizmetler, "tadadi" sınırlayıcı şekilde sayılmıştır. Ancak, bir kanuni düzenlemenin dizgesi, temel paradigma dikkate alındığında şöyle olmalıdır:

1. Mahalli müşterek ihtiyaçların kıstasları, kanunla ve açık şekilde belirlenecektir.

2. Anılan kıstas çerçevesinde, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasına yönelik görev ve hizmetler belirlenecektir;

3. Bu görev ve hizmetlerden, mahalli esasta gerçekleştirilemeyecek olanlar ile mahalli esasta etkin ve verimli olarak gerçekleştirilemeyecek olanlar, merkezi idare tarafından üstlenilecektir ve bu görev ve hizmetler kanunla ve açık şekilde belirlenecektir.

4. Diğer görev ve hizmetler, merkezi idarenin görev alanı içinde olacaktır.

5. Tereddüt ve uyuşmazlık halinde, kanunla belirlenen mahalli ve müşterek ihtiyaç kıstası uygulanacak ve kıstas uyarınca, mahalli idarelerin görev alanında kalan görev ve hizmetler, mahalli idarelerin görev alanında, diğerleri ise merkezi idarenin görev alanında olacaktır." [156]

Yukarıdaki ilkelere göre, merkezi yönetimin görevlerine ilişkin tadadi bir sayım, yalnız yerel ve ortak ihtiyaçlardan, merkezi idare tarafından üstlenilenler için söz konusudur. Ancak KYTK tasarısı, merkezi idarenin görev ve hizmetlerini, yerel ve ortak ihtiyaçlar alanı dışında ve tüm görev ve hizmetler bakımından sınırlayarak, bu sınırı aşmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hizmet sunumunda, yerel yönetimlerin yetki ve

[156] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004,s.28-29

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

görevi esas, merkezi idarenin yetki ve görevi istisnai bir duruma sokulmaktadır ki; bu durum, mevcut anayasaya aykırılık taşımaktadır. Bu hukuki eleştiri de haklı bir eleştiridir ve hükümet tarafından dikkate alınması gerekir. Gerekli anayasa değişikliği yapıldıktan sonra tasarının yeniden gündeme getirilmesi, yerinde olacaktır.

Tsarıda "kamu yönetimi" kavramının kullanılmış olması da eleştirilmektedir. Bugüne kadar ki, resmi belgelerde bu kavramın kullanılmadığı, bunun yerine "idare" kavramının kullanıldığı, dolayısıyla resmi belgelerde olmayan yeni bir kavramın kullanılmasının hukuki açıdan sakıncalı olduğu öne sürülmektedir. "Kamu yönetimi" kavramı, günümüzde idare kavramı ile hemen hemen eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Akademik çalışmalarda da artık bu kavram kullanılmaktadır. Bu kavram yeniliği simgelemektir. Yeni bir yönetim sistemini hedefleyen bir reform tasarısında bu kavramın kullanılması normaldir. Ancak bu eleştirinin de dikkate alınarak, bu tasarıyla önceki belgeler uyumlaştırılabilir. Kamu yönetimi kavramı ile idarenin kastedildiği dile getirilerek, tasarının metnine sokulabilir.

Tasarıyla sosyal devletin tasfiye edileceği, devletin minimize edileceği ve toplumsal eşitsizliğin artacağı hususu ise, tarafların dünya görüşünün farklı olduğunu göstermektedir. Tasarı, YKY anlayışının bir ürünüdür. Ancak Türk kamu yönetimi sisteminin şartlarının da gözetildiği savunulmaktadır. Dünyada hakim gidişat devletin asli fonksiyonlarına döndürülmesi ve minimize edilmesi yoluyla, daha etkin ve verimli işleyen bir sistemin oluşturulmasıdır. Tasarıyla Türkiye'nin de bu değişime karşı tepkisiz kalamayacağı ve gerekli düzenlemeleri yaparak, değişimi yönetmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Sosyal refah devleti uygulamalarını savunan kesimlerin, bu tasarıyı bu yönden eleştirmesi kendi açılarından mantıklıdır. Ancak yüzünü batıya dönmüş, muasır medeniyete ulaşmayı hedefleyen Türkiye'nin, devletin fonksiyonlarını çoğaltan, gider kalemlerini aşırı derecede arttıran ve devleti hantallaştıran soysal refah devleti politikalarını uygulaması, akılcı olmayacaktır. Tasarıyla sosyal devlet tasfiye edilmemekte; daha etkin ve verimli bir yönetim sistemi oluşturmak amaçlanmaktadır. Bu arada, devletin bir takım sosyal görevleri devam etmektedir.

Tasarıyla üniter devlet ilkesinin zafiyete uğratıldığı ve federalizm sisteminin getirilmeye çalışıldığı eleştirisi ise ağır bir eleştiri gibi gözükse de, Türkiye'nin doğu

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

bölgesindeki sorunlar dolayısıyla, dikkate alınması gereken bir konudur. Federal devlet sisteminin unsurları bellidir. Tasarıyla eyalet sistemi, eyalet anayasası ve kanunları gibi federal sistemin unsurları düzenlenmemiştir. Sadece yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynağın tahsisi öngörülmektedir Devlet idaresi bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Yerel yönetimler de, bu idarenin bir parçasıdır. Yerinden yönetim fikri, merkezden çevreye erkin aktarılması esasına dayanır. Dolayısıyla, yetkinin, gücün kaynağı merkezdir. "Bu kavramsal yapı içinde, yerel yönetimler, kendi varlıklarını ancak ulusal birliğin bağ ve tutarlılığı içinde sürdürebileceklerinin bilincindedirler. Ülkenin yönetim sistemi ne olursa olsun, merkezi idare ve yerel idarelerin, ülke yönetiminde işbirliği yapmaları, bir zorunluluktur. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin, sınırları iyi çizilmiş olmak koşuluyla, geniş yetkiler ile donatılması, ülkenin birlik ve bütünlüğünün gelişmesine olumsuz değil, olumlu katkılar yapacaktır. Buna ek olarak, kendilerine yönetim sorumluluğu tanınan yerel idarelerin başarı ve başarısızlıklarının sorumlusu da, yine kendileri olacak ve merkezi hükümet, bu anlamda, gereksiz yere suçlanmaktan kurtulacaktır. [157] Tasarıyla birlikte, federalizmin hatta bağımsızlaşma hareketlerinin önünün açılacağı eleştirilerinin gerçeğe dönüşmesi, Türkiye'nin kadim devlet geleneği ve merkeziyetçi yapısı göz önüne alındığında mümkün değildir. Ancak Türkiye'nin doğu bölgesinde uzun yıllardan beri üniter devlete yönelik devam eden tehdit de göz önünde tutulmalı; reformun yerel yönetimlere yetki devrini öngören hükümleri yeniden gözden geçirilmelidir. Bu konudaki tereddütlerin en küçüğüne dahi mahal verilmeyecek şekilde tasarı üzerinde düzeltmeler yapılmalıdır.

Yerel yönetim organlarının, tasarıyla kendilerine verilen kamusal hizmetleri yerine getiremeyeceği konusu ise, tasarıya yöneltilen diğer bir eleştiridir. Tasarıyla, yerel yönetimlere, çok geniş bir hizmet alanı verilmektedir. Yerel yönetimlere, dokuz bakanlığın taşrada yürütmüş oldukları hizmetler devredilmektedir. Türkiye'nin demokratikleşme sürecinde, bu gelişme, çok büyük bir adım özelliği taşımaktadır. Yerel hizmetlerin, söz konusu hizmetlerden faydalananlara en yakın ve seçimle iş başına gelen idareler tarafından görülmesi, yerel halkın bu hizmetleri vergi yoluyla karşılaması ve hesap sorma imkanının artması, demokrasiyi güçlendirecektir. Ancak, asıl eleştiri

[157] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004,s.4

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

konusu, yerel yönetimlerin, bu ağır hizmet yükünü kaldırıp kaldırmayacağı; etkin ve verimli olarak yürütüp yürütemeyeceğidir.

Belediyelerin ve İl Özel İdareleri'nin, bu yeni duruma tam olarak hazır olduklarını iddia etmek, çok zordur. Özellikle İl Özel İdareleri, hazırlıksız yakalanmıştır. Büyükşehir belediyeleri ve diğer bazı büyük belediyeler, bu ağır hizmet yükünü kaldırabilse de, mevcut haliyle, bütün yerel yönetimlerin etkin ve verimli bir şekilde, bu hizmetleri yürütebileceğini iddia etmek, inandırıcı olmayacaktır. Tasarı ile getirilmek istenen yeni düzenin işlemesi için, mutlaka yerel vergi konmalı ya da mevcut vergilerin bir kısmı, yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu sağlanamadığı takdirde, yerel yönetimlerin kendilerine bırakılan hizmetleri yerine getirmelerini sağlamak için, merkezi yönetimin, etkin bir biçimde, yerel yönetimlere müdahalesi, kaçınılmaz olacaktır. [158]

Belediyelerle İl Özel İdareleri arasında eşgüdümü sağlayacak bir yapılanmanın öngörülmemesi, tasarıdaki en ciddi eksikliklerden birisidir. Özellikle illerde, bu durum, hizmetlerin görülmesinde karmaşaya ve verimsizliğe neden olacaktır. İl Özel İdaresi'nin başının vali olması, demokratik bir uygulama değildir. Bir geçiş dönemi öngörüldükten sonra bu durumun düzeltilmesi gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin araç-gereçleri ve en önemlisi insan kaynakları da yeterli değildir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu personel, genelde iyi eğitimli değildir. Hizmet alanını artması ile daha profesyonel ve eğitimli, yüksek nitelikli personele ihtiyaç duyulacaktır. Tasarı, bu konuda, sivil toplum kuruluşlarından destek almayı ve kamu kurumlarından görevli transferini, tedbir olarak getirmektedir. Ancak mevcut personelin de, hizmet içi eğitim ile eğitilmesi gerekmektedir. Üniversitelerde, yerel yönetimler ile ilgili eğitim programlarının, sayısının ve kontenjanının arttırılması gerekmektedir.

Tasarının denetim konusunda getirdiği değişim de, eleştiri konularından birisidir. Sayıştay'ın dış denetimden sorumlu olması ve iş yükünün arttırılmasıyla orantılı olarak, örgüt olarak büyümesi eleştirilmektedir.

---

[158] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004,s.21

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

KYTK tasarısında denetim, iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Buna göre, kamu kurum ve kuruluşlarında iç denetim elemanları tarafından yapılacak denetim iç denetim; Sayıştay tarafından yapılacak denetim ise dış denetim olarak adlandırılmıştır. Tasarıda denetimin çeşitleri de düzenlenmiştir. İç ve dış denetimin, mali denetim, hukuka uygunluk denetimi ve performans denetimi başlıkları altında yapılması öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre:

a) Hukuka uygunluk denetimi ile, idarenin eylem ve işlemlerinin, ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik başta olmak üzere mevzuata uygunluğunun,

b) Mali denetim ile, esas olarak gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun,

c) Performans denetimi ile ise, yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlaması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin

denetlenmesi amaçlanmaktadır. [159]

Dış denetimle görevlendirilmesi, sadece mali değil hukuka uygunluk ve performans denetimi ile de görevlendirilmesi; ayrıca denetleyeceği kurum ve kuruluşların sayıca çok artması, Sayıştay'ın bu görevleri yürütüp yürütemeyeceği tartışmasını beraberinde getirmiştir. "Denetim kapsamı hem yeni kamu kurumlarının girmesiyle arttırılan hem de mahalli idareler için mevcut duruma göre daha etkin bir denetim yapması öngörülen Sayıştay'ın, genel olarak, bu yeni görev ve yetkileri paralelinde, ciddi bir yapılanmaya gitmesi gerekmektedir. Bu anlamda Sayıştay'ın yapısal zayıflıklarını giderecek düzenlemelerin, süratle yapılması gerekmektedir." [160] Tasarıda, Sayıştay'ın bölge düzeyinde taşra birimleri kurabilmesinin yolu da açılmıştır.

İlk defa bu tasarıyla gündeme gelen ve tasarının 42. maddesinde düzenlenen, daha sonra da 2006 yılında bir kanunla kabul edilen halk denetçiliği (ombudsmanlık) uygulaması da eleştiri konularından biridir. Türk kamu yönetimine yabancı bir uygulama olduğu yönüyle eleştirilen kurum, aslında temellerini Osmanlı İmparatorluğu

[159] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004,s.25
[160] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004,s.27

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

yönetim sisteminden almaktadır. Tasarıya göre, her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere, il genel meclisi tarafından, beş yıllık süre için, halk denetçisi seçilecektir. [161] Ombudsmanlık kurumu, İsveç'te uygulanmakta ve olumlu sonuçlar vermektedir. Türkiye'de uygulanması durumunda da olumlu sonuçlar verecektir. Ancak, ombudsmanın İl Genel Meclisi tarafından seçilmesi, olumsuz sonuçlara yol açabilecek; özellikle tarafsız olması gereken böyle bir kurumun da siyasallaşmasına neden olabilecektir. Ombudsmanın, tarafsız ve saygın bir kişi olmasını sağlayacak düzenlemenin yapılması, bu kurumun sağlıklı bir şekilde yönetim sisteminde yerini almasını ve yönetimin hukuka uygun işlemesini sağlayacaktır.

KYTK tasarısı ile müsteşar, genel müdür gibi üst düzey bürokratların, iktidarın değişmesiyle birlikte değişmesi ilkesi getirilmektedir. Bu düzenleme de, tasarının eleştirilen hükümlerindendir. Ancak bu hüküm, günümüze kadar fiili olarak yapılan bir uygulamanın hukukileştirilmesidir. Her hükümetin, en azından yüksek görevlerde kendi elemanlarıyla çalışması, başarılı olabilmesi için önemlidir. Bu uygulama, suistimal edilmese, zaten yapıla gelen bir uygulama olduğu için bir problem oluşturmayacaktır. Ancak bu uygulamanın, üst düzey bürokrat olmanın, bir siyasi partinin yandaşı olmaktan geçmesi gibi bir sonuca neden olması tehlikesi vardır. Bunun engellenmesi için, üst düzey bürokratlar için özel kriterlerin belirlenmesi gerekir.

### 4.8.2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını Destekleyenler

KYTK tasarısına bütünüyle destekleyenlerin yanında, tasarının getirdiği yeniden yapılanma girişimini desteklemekle birlikte bazı maddeleri hususunda yapıcı eleştirileri olan kesimler de bu başlık altında değerlendirilecektir.

Başta iktidar partisi mensupları ve taraftarları bu tasarıyı desteklemektedir. Zaten tabanın onaylamadığı bir girişimde bulunmak, bir siyasal parti ve iktidar için akılcı bir davranış olmayacaktır.

---

[161] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**", İstanbul, 2004,s.26

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Sendikaların bir kısmı ile bazı meslek birlikleri, medya organları, sivil toplum örgütleri ile bazı akademik çevreler tasarıyı desteklemektedir. Tasarıyı destekleyen ve olumlu karşılayanların başında, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı(TESEV), Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu (Hak-İş), Sağlık-İş Sendikası ve Liberal Düşünce Topluluğu (LDT) gibi kuruluşlar gelmektedir.

TESEV, KYTK tasarısının, Türkiye'nin, kamu yönetimi reformlarının uygulamaya geçirilmesi için ihtiyaç duyduğu siyasal iradeyi ortaya koyduğunu belirttikten sonra tasarının birinci bölümünde belirtilen kamu yönetiminin temel amaç ve görevlerini ve işleyiş ilkelerini desteklediklerini açıklamıştır. Ayrıca tasarının Cumhuriyet'in temel ilkelerine, üniter devlet yapısına ve laikliğe zarar vermediğini, aksine doğru uygulandığı taktirde demokratik katılımı, siyasi ve yönetsel saydamlığı ve hesap verebilirliği ve kamu hizmetlerinde kalite ve verimliliği arttıracağını savunmaktadır. [162]

TESEV, genel olarak tasarıyı desteklemekle beraber bazı yapıcı eleştirilerde ve önerilerde de bulunmaktadır. Kamu yönetiminde ne kadar esneklik sağlanırsa, hesap verme ve saydamlık mekanizmaları da o kadar güçlendirilmeli; merkezden yerel yönetimlere ne kadar yetki devredilirse, yetinin kullanımı o kadar çok kurala ve standarta bağlanmalıdır diyerek bu düzenlemeler yapılmadan yapılacak yetki devrinin sakıncalı durumlar oluşturacağını savunmaktadır.

TESEV, reform sürecinin nasıl yönetileceği hususunun belirgin olmadığı; bunun için de hükümetin acilen reform sürecinin yürütülmesinden sorumlu bir danışma kurulu oluşturması gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca bakanlıkların, stratejik planları bir an önce hazırlaması gerektiğini, performans ölçütlerinin belirlenmesinin ve saydamlık ve hesap verme mekanizmalarının detaylandırılmasının elzem olduğunu vurgulamıştır. Bürokrasinin bu reforma doğal bir refleks olarak karşı çıkacağını ancak yeterli bilgilendirme yapılırsa ve uygulama için teşvik edilirlerse reforma destek olabileceklerini düşünmektedir. Tasarının anayasayla çelişen hükümleri varsa bunlar gerekli düzenlemeler yapılarak uyumlaştırılmalıdır. İl Özel İdareleri ile belediyelerin eşgüdüm içinde çalışmalarını sağlayıcı tedbirlerin alınması gerekmektedir. Sayıştay'ın

[162] TESEV, "**Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Hakkında TESEV Görüşleri**", *http://www.tesev.org.tr/TESEV-gorus-oneriler.pdf,(10.06.2004)*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

tasarıda kendisine verilen iş yükünü kaldıracak bir yapılanmaya ve yeterli kaynağa kavuşturulması için, gerekli düzenlemelerin yapılması gerekir.

Başbakanlık Müfettişleri Derneği de genel olarak kanun tasarısını olumlu bulurken, denetim konusunda getirdiği hükümleri eleştirmektedir. Özellikle teftiş kurullarının akıbetinin belirsiz olması, dış denetim görevinin tamamen Sayıştay'a verilmesi eleştirilmektedir. Tasarının, il idare kurulunda görevli bazı şube başkanlarının ( il müdürlerinin) görevlerini mahalli idarelere devretmek suretiyle sona erdirirken, bunların yokluğu halinde il idare kurulunda kimlerin görev alacağı ve bu kurulların yeni yapılarının nasıl olacağı konularını karanlıkta bırakması, bir problem teşkil etmektedir ve sorunun aşılması için düzenlemeler yapılarak eksikliklerin giderilmesi gerekir. [163]

[163] Oğuzhan Demir, "**Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve KYTK Tasarısı**", *http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/diger/od_kamuyonetimi.htm.(09.06.2004)*

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# SONUÇ

İkinci dünya savaşından sonraki dönemde gelişmiş ülkelerde kamusal hizmetlerin sayısı artmış ve çeşitlenmiş; buna bağlı olarak da sosyal harcamalar giderek artmıştır. Sosyal refah devleti uygulamaları sonucunda devletin işlevleri artmış ve kamusal harcamaların finansmanı konusunda sıkıntılar yaşanmaya başlanmıştır. 1970'li yıllarda yaşanan büyük ekonomik krizler, sosyal refah devletinin miadının dolduğuna işaret ediyordu. Artık iktisadi, siyasi ve idari alanlarda bir değişim ihtiyacı kendisini hissettirmeye başlamıştı.

Yeni sağ düşüncesi bu değişim ihtiyacına verilen ilk refleksti. Yeni sağ politikalarının uygulanmasıyla olumlu sonuçlar görülmeye başlanınca bu değişim hareketi çevreye yayılmaya başlamıştır. Yeni sağ düşüncesi sosyal refah devletine tepki olarak doğmuştu ve devletin minimize edilmesini, yani iktisadi ve sosyal alandan elinin çekilmesini, asli fonksiyonlarına döndürülmesini ve piyasa mekanizmalarının hakim hale getirilmesini savunmaktaydı. Yeni sağ düşüncesi kısa zamanda dünya çapında bir tesir uyandırmaya başlamış ve ülkeler bu politikaları kendi sistemlerinde uygulamıştır.

Tüm dünyadaki bu değişim hareketi Türkiye'de de etkisini göstermiş ve Turgut Özal döneminde bu politikalar kısmen uygulanmıştır. 1980'li yıllar önceki dönemlerin geleneksel yönetim paradigması açısından bir kırılma noktası niteliğini taşımaktadır. Klasik kamu yönetimi sistemi, Özal iktidarının girişim özgürlüğü ve ekonomik liberilazasyon alanında attığı adımlarla bu dönemde gerçekten radikal bir değişime uğratılmıştır. Ancak bu dönüşüm hareketi devam etmemiş ve 1995'li yıllara kadar dünyadaki bu değişim, sadece izlenmiştir. 2000'lı yıllara doğru, yaşanan ciddi ekonomik krizler ve Avrupa Birliği ile ilişkilerin iyileşme sürecine girmesi yeniden yapılanma hareketini zorunlu hale getirmiştir. Türk kamu yönetimi sistemini, içinde bulunduğu kötü durumdan kurtarmak için radikal kararlar içeren bir reformun uygulanması gerekiyordu.

Yeni sağ düşüncenin kamu yönetimine yansıtılmış halini, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı temsil etmekteydi. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin etkin ve verimli işletilmesini, katı, hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı bir bürokratik örgütlenme yerine esnek, şeffaf, performans denetimine tabi, müşteri odaklı, hesap

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

verebilir, katılımcı bir kamu yönetimi örgütlenmesinin oluşturulmasını savunmaktadır. Devletin rolünün azaltılması gerektiğini ve piyasa şartlarının hakim konuma getirilmesini öngörmektedir. Özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de uygulanabileceğini iddia etmektedir. YKY anlayışını kabul eden başta gelişmiş ülkeler, kapsamlı yeniden yapılanma reformlarını gerçekleştirmişler ve kamu yönetimi sistemlerinde köklü değişiklikler yapmışlardır.

Türk kamu yönetiminin de reforma ihtiyaç duyduğu toplumun çoğunluğu tarafından kabul edilmektedir. Halkın böyle bir reform beklentisine, 2003 yılında, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışını yansıtan kapsamlı bir reform hazırlanarak cevap verilmeye çalışılmıştır. Bu reform hareketi, "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması" olarak adlandırılmaktadır. Reform paketi yaklaşık 10 adet kanun tasarısından oluşmaktadır. Bu reform paketinin ana iskeletini Kamu Yönetimi Temel Kanunu oluşturmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarının metni incelendiğinde, farklı bir dilin kullanıldığı ve tasarıya hakim olan düşünce yapısının, felsefenin farklı olduğu görülmektedir. Tasarı kendinden önceki tasarılardan belirgin bir şekilde farklılık arzetmektedir. Tasarı tüm dünyada değişimlere ve dönüşümlere neden olan YKY anlayışını yansıtmaktadır. YKY'nin bütün ilkelerini metninde düzenleyen tasarı, bunların kamu yönetimi sistemine tatbikini hedeflemektedir. Ancak önemli olan, tasarının, metninin farklı olması değil, diğer reform çalışmalarının sonuçlarından daha farklı sonuçlar doğurabilmesidir. Bir başka deyişle, tasarıda yer alan düzenlemelerin başarılı bir şekilde uygulanıp uygulanamayacağı konusu, çok önemlidir.

YKY anlayışının kapitalist ülkelerde çıkan bir düşünce akımı olduğu ve küresel güçlerin bu anlayış vasıtasıyla diğer ülkelerin kamu yönetimlerini kendi menfaatleri doğrultusunda reforma zorladıkları yönündeki eleştiriler, dikkatle üzerinde durulması gereken konulardır. Tasarıya yönelik eleştirilerin başında bu konu gelmektedir. Çalışmanın bir çok bölümünde ispatlandığı gibi KYTK, YKY anlayışının ilkelerini esas almıştır. Tasarının gerekçesinde, tüm dünyada, kamu sektörlerinde bir reform hareketinin gerçekleştiğini; Türkiye'nin de bu dönüşüme, daha fazla duyarsız kalamayacağı ifade edilmektedir. Bu ifadeler KYTK tasarısının küresel çaptaki kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hareketinden etkilendiğini hatta bunun bir devamı

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, tasarının oluşturulması aşamasında hangi kaynaklardan istifade edildiği veya nereden ilham alındığından ziyade, düzenlemelerin Türkiye'nin menfaatlerine uygun olup olmadığı ve ulusal şartları ve öncelikleri gözetip gözetmediği önem arzetmektedir. KYTK tasarısı Türk kamu yönetimi sistemini olumlu manada çağdaş kamu yönetimi sisteminin gereklerine göre düzenlemeyi hedefleyen bir tasarı görünümündedir. Ancak ülkenin kendine özel şartlarının, daha fazla göz önünde tutulması, reformun başarısını, olumlu yönde etkileyecektir. Tasarının bu yönünü tenkit edenlerin eleştirileri, göz ardı edilmemeli ve ulusal çıkarlar ve hususiyetler, küresel güçlerin reform gereklerine feda edilmemelidir. Tüm dünya ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerini, mükemmel işleyen bir yapı haline getirecek değişmez şablonda bir yönetim sistemi yoktur. Ancak herkesin üzerinde ittifak ettiği evrensel ilkelerle ulusal değerleri ve ilkeleri en iyi şekilde bir arada buluşturan sistemler, başarılı olacaktır.

KYTK tasarısı bazı eksikliklerinin tamamlanması durumunda, Türk kamu yönetimi sisteminin kronikleşmiş problemlerini çözmeye aday bir tasarı olarak görülebilir. Ancak tasarının tamamıyla mükemmel olduğunu iddia etmek, fazlaca iyimserlik olacaktır. Tasarının, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş olması, tasarı hakkında daha fazla tartışabilme ve tasarıyı daha mükemmel hale getirme imkanı sunmuştur. Hükümetin, tasarı hakkındaki yapıcı ve akılcı eleştirileri, tekrar gözden geçirmesi ve daha geniş bir kesimin üzerinde anlaşabileceği bir reform taslağı oluşturması ülkenin menfaatine olacaktır. Düzenlenmek istenen topyekun bir kamu yönetimi sistemidir. Dolayısıyla, reform paketi en mükemmel hale getirildikten sonra tekrar meclisin gündemine sokulmalıdır.

Tasarının getirdiği YKY ilkelerinin pratikte uygulanabilmesi için, tasarının yasalaşmasından itibaren gerekli alt düzenlemelerin süratle çıkarılması gerekmektedir. Örneğin performans denetimi ilkesinin uygulanabilmesi için, performans ölçütlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Tasarıda zikredilen katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründe uygulanması, stratejik planlama, performans denetimi, hizmette yerellik gibi ilkelerin, kısa zamanda, tam manasıyla uygulanabilmesi, elbette mümkün değildir. Ancak bu ilkelerin pratikte tam olarak uygulanabilmesi bir süreçtir ve reformların kararlılıkla sürdürülmesi durumunda bu mümkündür.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

KYTK tasarısıyla ilgili gerçekten yapıcı ve yol gösterici eleştiriler de yapılmaktadır. Bu eleştirilerin hükümetçe dikkate alınması gerekmektedir. Yerel yönetimlere yetki ve kaynak devri, ilke olarak doğruysa da, yetki kullanımının kurallara ve standartlara bağlanması konusuna önem verilmelidir. Anayasanın bazı hükümlerine aykırı düzenlemelerin olduğu noktasındaki eleştiriler dikkate alınmalı ve gerekli düzenlemeler de yapılmalıdır. Denetim konusunda teftiş kurullarının durumu netleştirilmelidir. Merkezi yönetimin yetkileri belirlendiği gibi, yerel yönetimlerin de yetki alanları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmelidir.

KYTK tasarısı Türk kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması için önemli bir araç niteliği taşımaktadır. Münakaşa sebebi olan maddelerin uzlaşmayla düzenlenmesinden sonra, bu tasarının süratle uygulanması, Türkiye'nin menfaatine olacaktır. Meclis tarafından kabul edildiği halde cumhurbaşkanı tarafından veto edilen ve yasalaştırılamayan tasarı yeniden ele alınmalı ve gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra, kanunlaştırma sürecine yeniden girilmelidir. KYTK tasarısının kamuoyuna iyi bir şekilde tanıtılması da, reforma desteği arttıracaktır.

Bu çalışma, geleneksel kamu yönetimi sisteminin, artık günün şartlarına uymadığını; hantal, verimsiz ve kötü işleyen bir kamu yönetimi sisteminin daha fazla sürdürülemeyeceğini; bu nedenle kamu yönetimi paradigmasının değişmesi gerektiğini ve buna uygun olarak da, kamu yönetimi sistemlerinin yeniden yapılandırılmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu paradigma değişimi ihtiyacına cevap ise, Yeni Kamu Yönetimi anlayışıdır.

YKY anlayışı Türkiye'yi de etkilemiş ve 2003 yılında Türk kamu yönetimi sistemini baştan aşağı dönüştürme iddiasında olan kamu yönetimini yeniden yapılandırma hareketinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu hareketin omurgasını oluşturan tasarı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu'dur. Bu tasarı, metin yönünden incelendiğinde, farklı bir dile sahiptir ve yeni ilkeleri içermektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışını yansıtmaktadır ve bu anlayışın ilkelerini getirmektedir. Ancak Türk kamu yönetimi sisteminin gerçeklerini ve ihtiyaçlarını da göz önüne alarak hazırlandığı görülmektedir. Bazı maddelerinde gerekli düzenlemeler yapılması durumunda, ulusal çıkarlar ile küresel değerlerin aynı anda gözetilebileceği bir reform paketi halini alabilecektir. Tasarının, bir çok eksiği var olmakla birlikte, üzerinde tartışma yapılacak

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

ve bir takım değişiklikler yapılarak ideal hale getirilebilecek bir reform metnidir. Hükümet, tasarının oluşturulması sürecinde, tasarı hakkında yapılan eleştirilere yeterince önem vermemiştir. Bunun sonucunda, tasarıyı geri çekmek zorunda kalmıştır. Tasarı hakkında yapılan yapıcı eleştirilerle, partizanca yapılan eleştiriler aynı kefede değerlendirilince, hükümet tenkitlere yeterince önem vermeyerek tasarıyı meclisten geçirmiş; ancak kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

KYTK tasarısı, kamuoyuna yeterince tanıtılamamıştır. Bunun sonucunda sağlıklı tartışma ortamı oluşmamış; iktidar-muhalefet çekişmesi içerisinde, tasarı, meclisin gündemine sokulmuştur. Demokratik sistemlerde, kanunların oluşturulması sürecinde, iktidarın getirmek istediği düzenlemeyi açık ve doğru bir şekilde kamuoyuna tanıtması ve sağlıklı bir tartışma ortamını oluşturması, yapılan eleştirileri de dikkate alması, düzenlemelerin başarılı olması için çok önemli aşamaları ifade etmektedir.

Bu çalışma, hakkında basılmış eser sayısı çok az olan bir konuda, bu konuyu araştırmak isteyenlere yardımcı olacaktır. KYTK tasarısı hakkında, çeşitli görüşler, lehte ve aleyhte olan düşünceler, objektif olarak, bir araya getirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışma, daha çok tasarının YKY anlayışı ile olan ilişkisi üzerinde odaklanmıştır. Şüphesiz, tasarının çok daha farklı yönlerden tetkikine ihtiyaç vardır.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

# KAYNAKÇA


Aksoy, Şinasi (1995). "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, c. 2, Ankara: TODAİE, s.159-173.

Aktan, Can (1994). **21.Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, İzmir: T.Yayınları.

Al, Hamza (2004). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", **Liberal Düşünce Dergisi**, c.9, s.33, ss.55.

Al, Hamza (2002). **Kamu Yönetimine Paradigma Değişimi**, Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi.

Ardıç, Kadir (1999). "Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değim Aracı Olarak Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği", **Kamu Yönetimlerinde Kalite İkinci Ulusal Kongresi Bildirileri**, Ankara: TODAİE, ss.45.

Ateş, Hamza (2003). "Postbürokratik Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar,** Asım Balcı, Ahmet Nohutçu (editörler), Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.57-82.

Aykaç, Burhan & Yüksel Ö., (1994). ''Frederick Taylor'un Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım'', **Amme İdaresi Dergisi**, c.37, s.4, ss. 85.

Aykaç, Burhan (2001). "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", **Gazi Üniversitesi. İ.İ.B.F. Dergisi**, c.3, s.2.

Aykaç, Burhan & Durgun, Şenol, Hüseyin Yayman (Editörler) (2003), **Türkiye'de Kamu Yönetimi,** Ankara: Yargı Kitabevi.

Aykaç, Burhan (1995). "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi", **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, Cilt:2, ss.271-279, Ankara: TODAİE.

Aykaç, Burhan (1999). "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, c.1, s.1.

Balcı, Asım & Nohutçu, Ahmet (editörler) (2003), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar,** Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Balcı, Asım (2003). "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu (editörler), Ankara: Seçkin Yayınları, ss.115-133


PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Balcı, Asım (1999). "Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Kalite Birinci Ulusal Kongresi Bildirileri**, c.1, Ankara: TODAİE, ss.61-76.

Baransel, A. (1993). **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, 3.Baskı, İstanbul: İşletme Fakültesi Yayınları.

Bayraktar, Gonca (1995). "Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması, Olarak YKY Anlayışı", **KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi**, c.1, s.2, Ankara.

Bilgiç, Veysel, (2003). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı & Ahmet Nohutçu (editörler), Ankara: Seçkin Yayınları, ss.25-38.

Bumin, Birol (1979). "Örgüt Geliştirme", Ankara: AİTİA( Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi) Yayınları.

Çevik, Hasan Hüseyin (2001). **Türkiye'de Kamu Yönetiminin Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Dinçer, Ömer; Yılmaz, Cevdet (2003). **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi,** Başbakanlık, Ankara.

Duran, Lütfi (1997). "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", **Amme İdaresi Dergisi**, c.30, s.1, ss.3-10.

Emre, Cahit (2003). **Yönetim Bilimi Yazıları**, Ankara: İmaj Yayınları.

Erdoğdu Seyhan (2003). " Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma", **A.Ü.S.B.F. GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı(2), No.60,ss.10-23.

Ergun, Turgay (2003). "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç & Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Editörler), Ankara: Yargı Kitabevi.

Ergun, Turgay (2004). **Kamu Yönetimi**, Ankara: TODAİE.

Ergun, Turgay, Polatoğlu, Aykut (1992). **Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara: TODAİE.

Eroğlu, Cem (1990). **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, Ankara: İmge Yayınları.

Ertekin, Yücel (1985). "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları", **Amme İdaresi Dergisi**, c.18, s.4, ss.83-91.

Eryılmaz, Bilal, (1999). **Kamu Yönetimi**, İzmir: Akademi Yayınları.

Eryılmaz. Bilal, (2002). **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul: Alfa Yayınları.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Gören, İhsan (2000). **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim: Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, İstanbul: TESEV, No:16.

Gözlü, Sıtkı, (1995). ''Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi", **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, c.2, ss.48, Ankara: TODAİE.

Güler, Bingül A. (1994). "Nesnesini Araya Disiplin: Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, c.7, s.24, ss.3-19.

Güler, Birgül A. (2003). "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", **A.Ü.S.B.F. GETA Tartışma Metinleri**, Özel Sayı, No:59,s.1-34.

Günay, Ö. Faruk (1997). "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR – GE Faaliyetleri", **Türkiye İdare Dergisi**, s. 415, No: 69, ss.129-140.

Kalaycıoğlu, Ersin "**Sürdürebilir Gelişme ve Siyasal İyi Yönetişim: Türkiye'nin Son On Yılı",** http://www.iula-emme.org/wssd/yönetişim.l.htm.

Kapucu, Naim (2003). ''Yerel Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler.", **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Akif Çukurçayır, (Editör), Konya: Çizgi Yayınları.

Kutlu, Önder (2003). "İdari Reform Transferi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu (Editör), Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.83-114.

Nohutçu Ahmet & Coşkun Bayram (Editörler) (2005). **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması,** İstanbul: Beta Yayınları.

Nohutçu Ahmet, Coşkun Bayram (2005). "Türkiye'de Kamu Yönetimi'nde Yeniden Yapılanma: Kurumsal- Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması**, Ahmet Nohutçu, Coşkun Bayram (Editörler), İstanbul: Beta Yayınları, s.1-36.

Ömürgönülşen, Uğur (1997). "The New Public Management", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, s.52, ss.517-566.

Özdek, Yasemin (1999). "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası", **Amme İdaresi Dergisi**, c.32, s.3, ss.37-43.

Özel, Mehmet (2003). "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c.9, s.3, ss.25-43.

Özer, M. Akif (2005). **Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Platin Yayıncılık.

Palabıyık, Hamit (2004). "**Kamu Yönetimi Sorunları ve Yeniden Yapılanma Gereği**", http://biff.com.edu.tr/kamugundemi.pdf

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Peker; Ömer (1993). "Toplam Kalite Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, c.26, s.1, ss.198-215.

Polatoğlu, Aykut (2003). **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, 2. Baskı, Ankara: ODTÜ Yayınları.

Polatoğlu, Aykut (2001). **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**, 1. Baskı, Ankara: Metu Press.

Saran Ulvi (2004). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: Atlas Yayıncılık.

Saran, Ulvi (2005). "Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması**, İstanbul: Beta Yayınları, ss.37-55.

Sargut, Selami (1997). "**Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım**", 21.Yüzyıl'da Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara: TODAİE Yayınları.

Savaş, F. Vural (1993). "Toplam Kalite Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, c.26, s.1.

Saygılıoğlu, Nevzat, Arı, Selçuk (2003). **Etkin Devlet**, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.

Sezen, Süleyman (2006). **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Sınav, Tahsin "**Kamu Yönetimi Reformu**", Yeni Şafak, 6 Kasım 2003.

Şaylan, Gencay (2003). "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Editörler), Ankara: Yargı Yayınları, ss.413-429.

Şaylan, Gencay, (2000). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, c.33, s.2, ss.1-22

TESEV (2004). **"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu,** , İstanbul: TESEV Yayını.

Tortop, Nuri (1998). "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", **Amme İdaresi Dergisi**, c.31, s.3, ss.3-12.

Tutum, Cahit (1994). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: TESAV Yayınları.

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

Tutum, Cahit (2003). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Editörler), Ankara: Yargı Yayınları, ss.441-457.

Uler, Yıldırım (2003). "Ombudsman (Kamu Denetçisi)", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Editörler), Ankara: Yargı Yayınları, ss.469-475.

Ulusoy, Ahmet (2000). "Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı.145, ss.130-145.

Üstüner, Yılmaz (2003). "Disiplininde Kimlik Sorunsalı" ,**Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Editörler), Ankara :Yargı Yayınları, ss.595-606.

Üstüner, Yılmaz; Keyman, Fuat (1995). "Globelleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", **Ekonomik Yaklaşım**, c.6, s.17-18, ss.33-50.

Üstüner, Yılmaz, (2000). "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Amme İdaresi Dergisi**, c.33, s.3, ss.15-31.

Yayla, Atilla (1998). **Liberalizm**, 2. Baskı, Ankara: Liberte Yayınları.

Yılgör, Ayşe Gül (1999). "Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli", **Kamu Yönetiminde Kalite İkinci Ulusal Kongresi Bildirimleri**, Ankara: TODAİE.

Yüksel, Fatih (1999). **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul: M.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü.

**İnternet Kaynakları**

http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/diger/od_kamuyonetimi.htm.(09.06.2004)

http://www.tesev.org.tr/TESEV-gorus-oneriler.pdf,(10.06.2004)

http:// www.turkishtime.org/25/88_1_tr.asp - 31k

http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=95166.(12.11.2003)

http://www.ttb.org.tr/TD117/3.php3, (07.06.2004)

http://www.barobirlik.org.tr/tbb/baksan/konumsalar/031212.aspx,(10.06.2004)

http://www.bcp.org.tr/index.php.(09.06.2004)

http://www.turksolu.org/50/yon50.htm,(10.06.2004)

http://www.cydd.org.tr/dodya/kamuyonetimitemelkanunu.doc

http://www.kamusen.org.tr/kitap5Cgorus2.pdf. (21.07.2004)

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com

http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/oturum3.doc

http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/sonuç.doc

http:// dergi.emo.org.tr/altinde.php.(09.06.2004)

http://www.bmder.org.tr/gorusler.htm

http://www.ntvmsnbc.com/news/376966.asp

http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/yazilar_BSB/İktisatToplum14Ocak2004-oyan.doc

http://biff.com.edu.tr/kamugundemi.pdf

http://www.iula-emme.org/wssd/yönetişim_l.htm

www.antimai.org/ys/kytkggerekce.htm

PDF created with pdfFactory Pro trial version www.pdffactory.com