



**T. C.  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**YENİ KAMU YÖNETİMİ  
VE YEREL YÖNETİMLER REFORMU**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Dilek MEMİŞOĞLU**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Hüseyin GÜL**

**ISPARTA, 2006**

## ÖZET

### YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER REFORMU

**Dilek MEMİŞOĞLU**

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü  
Yüksek Lisans Tezi, 175 sayfa, Şubat 2006

Danışman: Doç. Dr. Hüseyin GÜL

Dünyada hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Söz konusu değişim ve dönüşüm sürecinin etkilerini kamu yönetimi alanında da görmek mümkündür. Mevcut sorunlarını aşamayan kamu yönetimi sistemleri, küreselleşmenin ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin tetiklediği değişim ve dönüşüm süreci sonunda yeni sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Sorunları çözmek ve gelişmelere ayak uydurmak amacıyla yönetim sisteminde reform yapmak bir yandan ihtiyaç diğer yandan da zorunluluk haline gelmektedir. Söz konusu durum Türk kamu yönetimi sistemi için de geçerlidir. Bu noktadan hareketle Türk kamu yönetiminde çeşitli reform çabaları gerçekleştirilmiştir.

Bu çalışmada Osmanlı İmparatorluğu'ndan başlayarak günümüze kadar gerçekleştirilen reform çabaları incelenmiş ancak 59. Hükümet tarafından düzenlenen reformlar üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda, kamu yönetiminde yeniden yapılandırmanın genel bir değerlendirmesi yapılarak reformların nasıl bir mantık ve anlayışla gerçekleştirildiği ortaya konmaya çalışılmıştır. Çalışma sonucunda 59. Hükümet tarafından gerçekleştirilen reformların yeni sağ ve yeni liberal yaklaşımlar ile yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle hazırlandığı ve Türk kamu yönetimi sisteminde merkezîyetçilikten kopuş şeklinde ciddi bir değişikliği öngördüğü sonuçlarına ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Reform, Yeniden Yapılanma, Yeni Sağ, Yeni Liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, 59. Hükümet Reformları.

**ABSTRACT****NEW PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL  
ADMINISTRATIONS REFORMS****Dilek MEMİŞOĞLU**

Süleyman Demirel University, Department of Public Administration  
MPA, 175 pages, February 2006

Supervising Professor: Assoc. Prof. Dr. Hüseyin GÜL

The world is in a rapid change and transformation process. Effects of this change and transformation process can also be seen in the field of public administration. Public administration systems, with their existing problems in managing their existing problems, come across new challenges triggered by such reasons as globalization and developments in information technology, among others. In order to deal with new developments and change and their consequences as well as the shortcomings in public administration systems, it has become a necessity to reform public administration systems at both national and local levels. Reform and restructuring in Turkish public administration system have also been a long awaited issue. In recent years, a new wave of reforms has been sweeping the Turkish administrative ad political arena.

In this study, the reform efforts beginning from Ottoman Empire up to now are examined; but the focus of this examination is on the legislative activities and regulations by the 59<sup>th</sup> government. For this purpose, Public Administration Basic Law Proposal, Special Provincial Administration Law, Municipality Law, Metropole Municipality Law are reviewed. The study also tries to evaluate how logically and intelligently and under which driving forces these reforms are made. This study concludes that the reforms made by the 59<sup>th</sup> Government seem to be profoundly influenced by neo-liberal ideology and principles of new public management. Thus, a transfer of the power and responsibilities of the central government down to local administrations, communities, market and private sector could be seen as the basic premise of the reform in Turkish public administration. Still, there seems to be a need for reform in overloaded and centralized Turkish public administration system.

**Keywords:** Turkish Public Administration, Reform, Restructuring, New Right, Neo Liberalism, New Public Management.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	i
ABSTRACT .....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
KISALTMALAR DİZİNİ .....	vi

## BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ .....	1
-------------	---

## İKİNCİ BÖLÜM

### YÖNETİMDE REFORM KAVRAMI ve YAKLAŞIMLAR

2. 1. Kavramsal Çerçeve .....	5
2. 2. Reformu Gerektiren Nedenler .....	8
2. 3. Reformun Amaçları .....	13
2. 4. Reform Alanları .....	18
2. 4. 1. İnsan Kaynakları Yönetimi .....	19
2. 4. 2. Örgütlenme ve Çalışma Metotları .....	20
2. 4. 3. Araç, Gereç, Tesis, Para ve Mevzuat .....	21
2. 4. 4. Kaliteli Kamu Hizmeti Sunma .....	22
2. 4. 5. Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi .....	22
2. 4. 6. Yerelleşme .....	23
2. 4. 7. Bilgi ve İletişim Teknolojilerini Kullanma .....	23
2. 5. Reforma Teorik Yaklaşımlar .....	24
2. 5. 1. Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından .....	24
2. 5. 2. Sanayi Toplulukları Açısından .....	26
2. 6. Reform Teknikleri ve Yöntemleri .....	27
2. 6. 1. Örgütsel Boyutta .....	28
2. 6. 1. 1. Yapıya Yönelik Müdahale Teknikleri .....	28
2. 6. 1. 1. 1. Amaçlara Göre Yönetim: .....	28
2. 6. 1. 1. 2. Sistem 4 .....	28
2. 6. 1. 1. 3. MAPS Dizayn Teknoloji .....	29
2. 6. 1. 1. 4. İş Genişletme ve İş Zenginleştirme .....	29
2. 6. 1. 2. Yetenek ve Tutuma Yönelik Müdahale Teknikleri .....	29
2. 6. 1. 2. 1. İşbaşı Eğitim .....	29
2. 6. 1. 2. 2. İşdışı Eğitim .....	29

2. 6. 1. 3. Davranışa Yönelik Müdahale Teknikleri.....	30
2. 6. 1. 3. 1. Yönelimsel Ölçek.....	30
2. 6. 1. 3. 2. Ekip Kurma.....	30
2. 6. 1. 3. 3. Duyarlılık Eğitimi.....	30
2. 6. 1. 4. Çokkamaçlı Müdahale Teknikleri.....	30
2. 6. 2. İdare Boyutunda.....	31
2. 7. Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar.....	33
2. 7. 1. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi.....	33
2. 7. 2. Toplam Kalite Yönetimi.....	35
2. 7. 3. Yeni Kamu İşletmeciliği (Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı).....	37
2. 7. 4. Kuantum ve Kaos Teorileri.....	40

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### REFORM ÇABALARINA TARİHSEL BİR BAKIŞ

3. 1. Osmanlı Dönemi Reform Çabaları.....	43
3. 1. 1. Reform İhtiyacına Yönelik Risaleler.....	43
3. 1. 1. 1. Kitab-ı Müstetab.....	44
3. 1. 1. 2. Koçi Bey Risalesi.....	45
3. 1. 1. 3. Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar.....	45
3. 1. 1. 4. Devlet Adamlarına Öğütler.....	46
3. 1. 2. III. Selim Dönemi.....	47
3. 1. 3. II. Mahmut Dönemi.....	48
3. 1. 4. Tanzimat Dönemi.....	51
3. 1. 5. I. ve II. Meşrutiyet Dönemleri.....	57
3. 2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çabaları.....	60
3. 2. 1. Cumhuriyetin İlanı.....	60
3. 2. 2. Planlı Dönem Öncesi Reform Çabaları.....	61
3. 2. 2. 1. Neumark Raporu.....	62
3. 2. 2. 2. Barker Raporu.....	63
3. 2. 2. 3. Martin ve Cush Raporu.....	64
3. 2. 2. 4. Diğer Çalışmalar.....	64
3. 2. 3. Planlı Dönem Reform Çabaları.....	67
3. 2. 3. 1. Kamu Yönetimi Reformları.....	67
3. 2. 3. 1. 1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor.....	68
3. 2. 3. 1. 2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP).....	69
3. 2. 3. 1. 3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.....	71
3. 2. 3. 1. 4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA).....	72
3. 2. 3. 2. Yerel Yönetimler Reformları.....	74
3. 2. 3. 2. 1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP).....	75
3. 2. 3. 2. 2. İç Düzen Projesi.....	75
3. 2. 3. 2. 3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.....	76
3. 2. 3. 2. 4. Yerel Yönetim Bakanlığı.....	76
3. 2. 3. 2. 5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA).....	77
3. 2. 3. 2. 6. 1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı.....	78

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### YENİ KAMU YÖNETİMİ ve YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN GETİRDİKLERİ

4. 1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı .....	84
4. 2. İl Özel İdaresi Kanunu .....	96
4. 3. Belediye Kanunu.....	106
4. 4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	119

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### YENİ REFORMUN BİR DEĞERLENDİRMESİ

5. 1. Değişim Yönetimi Örneği Olarak Reformun Değerlendirmesi .....	126
5. 2. Yeni Liberalizm ve Küreselleşme Süreci Açısından Değerlendirme .....	131
5. 3. Kamu Yönetimi Reformuna Yön Veren İlkeler ve Değerler Açısından Değerlendirme.....	137
5. 4. Kamu Personeli Açısından Değerlendirme.....	146
5. 5. Örgütsel Yapıdaki Değişiklikler Açısından Değerlendirme .....	148
5. 6. Reformun Genel Bir Değerlendirmesi .....	151

## ALTINCI BÖLÜM

SONUÇ ve ÖNERİLER.....	154
KAYNAKÇA.....	160
ÖZGEÇMİŞ .....	174

**KISALTMALAR**

AB	Avrupa Birliği
BBK	Büyükşehir Belediyesi Kanunu
BK	Belediye Kanunu
Bkz.	Bakınız
Çev.	Çeviren
Der.	Derleyen
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	Uluslararası Para Fonu
İÖİK	İl Özel İdaresi Kanunu
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
md.	Madde
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
s.	Sayfa
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
t. y.	Tarih yok
WTO	Dünya Ticaret Örgütü
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKYH	Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

## BİRİNCİ BÖLÜM

### GİRİŞ

Günümüzde ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel hayatın tüm alanlarında olduğu gibi, genel olarak yönetim alanında ve özel olarak da kamu yönetimi alanında hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerindeki ilerlemelerin bu değişim ve dönüşümde önemli ve belirleyici bir rolü vardır. Küreselleşme süreci ulus devlet anlayışını etkilemiş, ulus devletin hakimiyetini azaltmış, ulus devleti yetkilerinin bir kısmını ulus üstü ve ulus altı birimlere devretmeye zorlamıştır. Ulus devletin baskın ve belirleyici konumunun sarsılması, otoritesinin güç kaybetmesi ve karar alma mekanizmasına başka birimlerin katılması, devletin oluşan şartlara göre yeniden yapılandırılmasını da beraberinde getirmiştir. Bilgi teknolojilerindeki ilerleme ise üretim ilişkilerini, çalışma yöntemlerini ve organizasyon yapılarını değiştirerek geleneksel Weberyen yönetim anlayışının sorgulanmasına yol açmıştır. Diğer yandan, yeni liberal düşünce ve yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışını eleştiren düşünceleriyle önemli oranda güç kazanmıştır. Küreselleşme sürecinin ve bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin yol açtığı değişim ve dönüşüme yeni liberal düşünce ve yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri de eklenince geleneksel kamu yönetimi sistemleri ciddi bir eleştiriyle yüz yüze kalmıştır. Geleneksel yönetim anlayışından kaynaklanan sorunlar her geçen gün içinden çıkılmaz bir hal alırken ve yönetim sorunlarına cevap olamazken reform ya da diğer bir ifadeyle yeniden yapılanma ihtiyacı kaçınılmaz bir hal almıştır.

Öncelikli olarak gelişmiş Batı ülkelerinde ortaya çıkan kamu yönetiminde reform yapma düşüncesi zamanla diğer ülkelere de yansımış ve onları da yönlendirmiştir. Yönetim sisteminden kaynaklanan bunalımlar yaşayan ülkeler, bir



yandan yönetim sistemlerinin sorunlarını gidermek, diğer yandan da değişen konjonktürel şartlara uyum sağlamak ve gelişmelerin gerisinde kalmamak için yönetim sisteminde reform yapma ihtiyacı ya da zorunluluğu içinde olmuşlardır.

Yeni liberal, yeni sağ ve yeni kamu yönetimi anlayışının şekillendirdiği günümüz reformları, yönetim sisteminin sorunlarını çözmek için devletin küçültülmesini, sınırlanmasını, yetkilerin ve karar alma mekanizmalarının merkezden yerele ve sivil topluma aktarılmasını savunmaktadır. “Küçük ama etkin devlet” felsefesi doğrultusunda merkezi idarenin yetki ve görevleri, ilke ve strateji belirleme ve politika oluşturma ile sınırlanmakta, yetki ve görev aktarımı yoluyla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Değişim ve dönüşüm sürecinde şekillenen reform ihtiyacının nedenleri, amaçları ve reform alanları da yaşanan değişimlerle birlikte farklılıklar göstermiştir. 1970’lerde reform nedenleri, idarenin işleyişini düzenlemek, kamu hizmetlerinin süratli, kaliteli ve ekonomik sunulmasını sağlamak, kuruluşları günün şartlarına uyarlamak, savaşlar ve krizlerin etkilerini gidermek gibi noktalarda toplanmıştır. 1980’lere gelindiğinde ise, küreselleşme sürecinin etkileri, bilgi akışının hızlanması, ulus devletin güç kaybetmesi ve yeni sağ gibi etkenler nedeniyle yeni reform nedenleri ortaya çıkmıştır. Minimal devlet söylemi doğrultusunda devletin küçültülmesi, insan kaynakları yönetimine geçilmesi, yeni sağ ve yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi gibi reform nedenleri söz konusu olmuştur. Reform alanlarında da benzer değişmeyi görmek mümkündür. Önceleri idare sistemi içinde örgüt yapısı, örgütün işleyişi gibi alanlar reforma konu olurken, 1980’lerden sonra bir bütün olarak idarenin kendisi reforma konu olmuş ve bilgi teknolojilerinin kullanılması, yerelleşme gibi reform alanları ortaya çıkmıştır. Reform nedenlerinin ve alanlarının değişiklik göstermesinde, yeni reform nedenleri ve reform alanlarının ortaya çıkmasında yeni kamu yönetimi hareketi, toplam kalite yönetimi, yeni kamu yönetimi gibi anlayış ve yaklaşımların da belirleyici rolü olmuştur. Öncelikle özel sektörde uygulanan toplam kalite yönetimi olumlu sonuçlar alınması üzerine kamu yönetiminde de uygulamaya koyulmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise, işletme yöntem ve tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanmasını savunmaktadır.

Ülkemiz özelinde baktığımızda ise, Osmanlı İmparatorluğu'nun duraklama devri ile başlayan, Tanzimat dönemi, Cumhuriyetin ilanı, planlı döneme geçilmesi ve 1980'lerde serbest piyasa ekonomisinin benimsenmesi ile ivme kazanan bir reform söylemi ve çabası mevcuttur. Çoğu zaman reform çalışmaları sadece kağıt üzerinde kalsa ve uygulamaya geçirilemese de, reform ihtiyacı ve çalışmaları hep gündemde olmuştur. Reform çalışmaları, kimi zaman yönetimin sisteminin belli bir bölümünü kapsayan kimi zaman da tüm devlet örgütlenmesini içeren bir nitelik sergilemiştir. Ancak, reform çalışmaları sırasında gösterilen heyecan, hassasiyet, heves, beklenti ve umut reform uygulamaları sırasında kendini göstermemiş, reformlar sahipsiz kalmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde yönetimin düzeltilmesine yönelik yazılan risalelerle başlayan reform süreci, III. Selim döneminde yeni bir yön kazanmıştır. Bu doğrultuda, reform çalışmalarında Batı ülkelerindeki uygulamalar örnek alınmıştır. Söz konusu durum II. Mahmut ve sonrasındaki padişahlar zamanında da bazen zayıflayarak bazen güçlenerek devam etmiştir. Bu süreçte, Türk yönetim tarihinde önemli rol oynayan Tanzimat ve Islahat Fermanları yayınlanmış, meşrutiyet ilan edilmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra da reform çabaları devam etmiş ve Osmanlı İmparatorluğu döneminde oluşan ikili yapıya son vermek için çalışmalar yapılmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise, yabancı uzmanlar ve hazırladıkları raporlar reform çalışmalarına yön vermiştir. 1960 yılında planlı döneme geçilmesiyle birlikte, reform hareketlerinde TODAİE ve DPT belirleyici olmuş, kalkınma planlarında reforma yönelik düzenlemeler yer almıştır. Bu dönemde ciddi reform çalışmaları yapılmış ancak uygulamaya gerektiği gibi aktarılamamıştır.

Toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda yaşanan gelişme ve değişmelere rağmen, hazırlanan reform çalışmalarının hayata geçirilememesi, sorunların çözümsüz kalmasına ve reform ihtiyacı ile zorunluluğunun devam etmesine neden olmuştur. Bu ihtiyaç ve zorunluluğa bir cevap olarak ortaya koyulan son reform çalışması ise, 59. Hükümet tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformudur. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımını mahalli idareler lehine yeniden düzenleyen çalışma, kamu yönetimi sisteminde ciddi değişiklikler ve yenilikler öngörmektedir. Bu yeniden düzenlemeyi uygulamaya geçirebilmek için İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir

Belediyesi Kanunu yasalaşmış olup uygulanmaktadır. Buna karşılık bu kanunların ana hatlarını ortaya koyan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı henüz yasalaşmamıştır. Diğer yandan Tasarıya yönelik ciddi eleştiriler de bulunmaktadır.

Tarihsel bir perspektiften kamu yönetimi ve yerel yönetimler reform çabaları ile yeni kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformunu inceleyeceğimiz bu çalışmada, öncelikli olarak reform kavramı ve reforma yönelik yaklaşımlar ele alınacaktır. Bu çerçevede reformun tanımı, nedenleri, amaçları, reform alanları, reform teknik ve yöntemleri ile reform yaklaşımları üzerinde durulacaktır. Reform Çabalarına Tarihsel Bir Bakış başlıklı üçüncü bölümde, III. Selim döneminden itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nda gerçekleştirilen ve Cumhuriyet döneminde yürütülen reform çalışmaları ele alınacaktır. Cumhuriyet dönemi çerçevesinde Cumhuriyetin ilanı, planlı dönem öncesi reform çalışmaları ve planlı dönemde gerçekleştirilen reform çabaları incelenecektir.

Yeni kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformlarının neler getirdiğini ortaya koymaya çalışan dördüncü bölümde, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ele alınacaktır. Beşinci bölümde ise, küreselleşme süreci, yeni liberal düşünce ve yeni kamu yönetimi paralelinde yeni reformun bir değerlendirmesi yapılacaktır. Son bölümde ise sonuç ve önerilere yer verilecektir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YÖNETİMDE REFORM KAVRAMI VE YAKLAŞIMLAR

#### 2. 1. Kavramsal Çerçeve

Yönetim tarihimizde özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde başlayan, Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte hız kazanan, Cumhuriyet dönemi boyunca çoğunlukla gündemde olan ve zaman zaman yoğunlukla ele alınan idari reform çabaları görülmektedir. Yönetim sistemimizde sürekli bir reform çabası, girişimi mevcut olmakla birlikte, ne yazarlar ne de idari reformu gerçekleştirenler arasında ortak bir idari reform tanımı oluşturulamamıştır. İdari reform, gerek yönetim bilimciler gerekse de idari reformu gerçekleştiren kadrolar tarafından farklı şekillerde tanımlanmıştır. İdari reform kavramının bu değişik tanımları yanında, kamu yönetiminde yapılan düzenleme ve değişiklikleri belirtmek için idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, idari ıslahat, reorganizasyon, yönetimin iyileştirilmesi gibi kavramlar da karşımıza çıkmaktadır. (Öztürk ve Çoşkun, 2000: 146) Söz konusu kavramlar kimi zaman idari reform yerine kimi zaman da birbirleri yerine kullanılmaktadır. Ancak, her ne kadar üzerinde anlaşılmiş bir idari reform tanımı olmasa da, idari reformun içerik bakımından diğer kavramlara nazaran daha kapsamlı olduğu genel kabul görmüştür.

Selçuk Yalçındağ (1971: 24), idari reformu “idare sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmalar” şeklinde tanımlamaktadır. A. Ümit Berkman (1982: 207) ise idari reformu “bir yönetim sisteminin (bu bir bakanlık, bir genel müdürlük, bir daire ya da tüm kamu yönetimi mekanizması olabilir) amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve

süreçte, idari yöntem ve tekniklerde ve/veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişimleri” olarak tanımlamaktadır.

Yeniden yapılanmayı idari reformla aynı anlamda kullandığını belirten Cahit Tutum (1994: 4-6) yeniden yapılanmayı “belli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli bir değiştirme hareketi” olarak görmektedir. Bu açıdan yeniden yapılanma ya da reform “herşeyden önce devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişiklik”, “yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde” meydana gelen köklü değişiklikler anlamına gelmektedir.

William F. Finan ve Alan L. Dean, (1971: 125) idari reformu “hükümet yapısındaki temel nitelikli düzenlemelerden, bir bakanlık ya da kurumun çalışma yöntemlerinde yapılabilecek nispeten küçük çaplı değişikliklere kadar, bütünüyle yürütme mekanizmasında yer alabilecek tüm iyileştirme hareketleri” şeklinde geniş içerikli olarak tanımlamışlardır. Bu tarz geniş bir yaklaşımın nedenini ise, “belirli bir idarede, organizasyon ve metot işlerinde yapılan nispeten küçük hacimde ve pek göze batmayan sayıca pek çok düzenlemelerin, aslında yönetimin kalitesini geliştirmek amacıyla bütün idare alanında uygulanacak çok daha ciddi reformlar derecesinde ve onlar kadar önemli olabileceği” düşüncesiyle açıklamışlardır.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda (TODAİE, 1972: 7-8) ise, Kurul idari reformu ve idarenin yeniden düzenlenmesini ayrı kavramlar olarak ele almıştır. İdari reform, “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” şeklinde tanımlanmaktadır.

Kenan Sürgit (1972: 9-10) de idari reformu benzer kavramlardan farklı olarak, idarenin “amaçlarından başlayarak, beşeri ve fiziksel kaynaklar, para, zaman, metot ve mevzuat, yani bütün olanak ve yetenekleri ve bu amaçlara eşgüdüm içinde gitme yönlerinden inceleyerek, en modern düşüncelere uygun yeni bir düzen ve

davranış getirme amacı ile girişilen çabaların tümü” şeklinde geniş kapsamlı ele almıştır. Sürgit idari reformun tanımını “idarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır. Gencay Şaylan (1973: 16-17) ise, idari reformu, kamu örgütlerindeki bilinçli ve planlı reform çabaları olarak nitelermekte ve “toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinmesi” şeklinde tanımlamaktadır.

Görüldüğü gibi, üzerinde anlaşılmış bir reform tanımı yoktur. Reform, öncelikle planlı ve bilinçli bir değiştirme çabasıdır. (Karaer, 1991: 48) Reformla kastedilen köktenci değişikliklerdir. Reform toplumla, toplumsal değişimle, ekonomik ve siyasal sistemdeki dönüşümlerle yakından ilişkilidir. Son olarak da, reform daha etkin ve verimli bir yönetim sistemi oluşturma amacındadır. Burada dikkat çeken husus, reformun taşıdığı siyasal içeriğe tanımlarda hiç yer verilmemesidir. Smith’e (t.y.: 215) göre, idari reform yönetsel değişimden daha fazla siyasal bir değişim olayıdır. Siyasal baskının değişim taleplerine idarenin verdiği cevaptır. İdari reformun amacı, yönetsel yapı ve uygulamalarla siyasal amaçları uyumlu hale getirmektir. (Alıntıl原因 Karaer, 1991: 49)

Yönetimdeki düzenlemeleri, iyileştirmeleri anlatan fakat idari reformdan daha dar kapsamlı olan başka kavramlar da vardır. Bu kavramlar kimi zaman idari reformla aynı anlamdaymışçasına kullanılsa da idari reform kadar kapsayıcı, detaylı değildir. Bu kavramlardan ilki, yönetimin yeniden düzenlenmesidir. Yönetimin yeniden düzenlenmesinde amaç, “faaliyetler ve ilişkiler sisteminin, gelişmeyen, içinde faaliyette buldukları çevrenin koşullarındaki değişikliklere ayak uydurmayan yönlerini geliştirmek ya da geliştirilmelerine olanak sağlamaktır.” Yeniden düzenleme, alışılmış dengeleri değiştirmeyi, mevcut düzendeki katılıkları gidermeyi amaçlayarak büyük değişikliklerle yeni bir dengenin kurulması, çeşitli kademelerdeki tedbirlerin birbirine bağlanıp bütünleştirilmelerini sağlayan bilinçli, kararlı ve planlı bir çabadır. (TODAİE, 1972: 8-9) Kenan Sürgit idarenin yeniden düzenlenmesini idarenin modernleştirilmesi ile eş anlamlı kabul edip idarenin yeniden düzenlenmesini, sistemli bir şekilde değişikliğe elverişli olmayan durağan

bir idarenin, sistematik ve sürekli değişikliğe uygun bir şekle getirilmesinin amacı olarak tanımlamaktadır. (Sürgit, 1972: 12)

Konuyla ilgili diğer kavram ise, reorganizasyondur. Reorganizasyon, “örgütlerin amaçlarında, fonksiyonlarında, görev ve ilişkilerinde, bilinçli değişiklikler yapmak” olarak dar kapsamlı bir anlam taşımaktadır. (Yalçındağ, 1971: 24) Reorganizasyon, “mevcut kuruluşların kökünden sökülüp atılması değil,” bu kuruluşların ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden organize edilmesidir. Reorganizasyon dört konuyu kapsamaktadır. Bunlar; 1. Kuruluşların tekrar gözden geçirilmesi ve reorganizasyonun bir zorunluluk olduğuna dair hükümet politikası, 2. Baskı gruplarının varlığını ve etkinliğini kabul etme, 3. Yeniden teşkilatlanma, 4. İyi bir personel sistemi kurma. (Akkaya, 1967: 5, 9)

Yönetimin iyileştirilmesi ise, Burhan Aykaç (1991: 85-86) tarafından “belirli bir anda ve belirli bir alanda yapılan değişikliklerden ve düzenlemelerden ibaret bir faaliyet olmayıp, yönetenlerin gelişen ve değişen koşulları dikkate alarak, daha nitelikli kamu hizmetlerinin üretilmesi ve daha geniş kitleleri bu hizmetlerden yararlandırması amacına yönelik bir süreç” olarak tanımlanmaktadır.

Tanımlarda da görüldüğü gibi, yeniden düzenleme, reorganizasyon, yönetimin iyileştirilmesi gibi kavramlar daha dar ve yüzeyselken, idari reform köktenci değişiklikleri kapsayacak şekilde geniş bir zemine oturmaktadır.

## **2. 2. Reformu Gerektiren Nedenler**

Kamu yönetiminde reform yapma düşüncesi belli ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır. Bu ihtiyaçlar aynı zamanda reformun nedenlerini de oluşturmaktadır. Değişen beklenti ve ihtiyaçları karşılamak, çağın koşullarına ayak uydurmak, teknolojiden yararlanmak gibi reformun değişik nedenleri mevcuttur. Diğer yandan çeşitli faktörler de reform nedenlerini etkilemekte ve yönlendirmektedir. Örneğin, küreselleşme, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı gibi etkenler reformlara farklı boyutlar kazandırmakta, yeni reform nedenleri ortaya çıkarmaktadır. Reform nedenlerini şöyle sıralamak mümkündür:

1. Küreselleşme, bilgideki, bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin hız kazanmasında ve sanayi toplumu sonrası ortaya çıkan bilgi toplumunun oluşmasında önemli bir rol oynamıştır. Paralel şekilde, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler de küreselleşmenin ivme kazanmasında etkili olmuştur. Küreselleşme; bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin yardımıyla ekonomik, toplumsal, siyasal, teknolojik ve kültürel tüm yapıları ve kurumları etkilediği gibi, kamu yönetimi sistemini de etkilemiştir. Küreselleşme ile birlikte, sermaye, teknoloji, mal ve hizmetler ulus devlet sınırlarını aşarak dolaşıma girmiş ve kamu yönetimini daha etkin, daha hızlı olmaya zorlamıştır. Diğer yandan, kuruldukları günün özelliklerini taşıyan kamu yönetimi ve idari kuruluşlar, günümüzdeki gelişme ve değişimlere cevap verememektedir. Kamu yönetimleri, küreselleşme ve bilgi ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme ile birlikte ortaya çıkan değişikliklere cevap vermek, oluşan yeni şartlara uyum sağlamak için çeşitli düzenlemelere yer vermek zorundadırlar. Küreselleşmenin etkilediği bir diğer alan ulus devlet olmuştur. Küreselleşme süreci, ulus devletlerin güç kaybetmesine ve “sınırlandırılmış egemenlik” kavramı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, ulus devlet politika belirleme aşamasında, yetkisini uluslararası ve ulusüstü kuruluşlarla ve yerel yönetimlerle paylaşmak zorunda kalmıştır. (Mahmutoğlu, 2005: 17; Ökmen, 2005: 541, 547, 559-560; Türköne, 2005: 468; Saran, 2004: 112; Coşkun, 2004: 132; DPT, 2001: 5-6; DPT, 2000: 12; Kuyaksil, 1994: 58; Tortop, 1990: 186-187; Ar, 1983: 66)

2. Vatandaşlar hem vergi yükümlüsü ve seçmen olarak, hem de hizmetten yararlanan kitle olarak kamu hizmetleri ile yakından ilgilidirler. Kamu hizmetlerinin kalitesinden memnun olmayan vatandaşlar, kamudan daha kaliteli ve daha hızlı mal ve hizmet beklentisi içine girmektedirler. Diğer taraftan özel sektörün mal ve hizmet üretimi ve sunumu sırasında müşteri memnuniyetini dikkate alan uygulamaları müşteriler tarafından olumlu karşılanmakta ve başarılı olmaktadır. Vatandaşlar kamu yönetiminden de aynı davranışı beklemektedir. Buna karşılık, artan ve çeşitlenen vatandaş talepleri karşısında, eşit ve aynı hizmet anlayışına dayanan bürokratik model yetersiz kalmaktadır. Bu durum reform zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. (Türköne, 2005: 468-469; Saran, 2004: 115-117; Coşkun, 2004: 132;



DPT, 2001: 3; DPT, 2000: 11-12; Ar, 1983: 67; Sürgit, 1972: 25-26; TODAİE, 1965: 6; Şenel, 1963: 88)

3. İdarenin işleyişini ve faaliyetlerini düzenlemek için belirlenen kurallardan oluşan mevzuat; bir süre sonra değişen, farklılaşan ihtiyaç ve talepleri karşılayamaz hale gelmektedir. Mevzuattaki yetersizlikler idareye de yansımakta ve idarenin ihtiyaçlara cevap verememesine neden olmaktadır. Bu nedenle, mevzuat reform sürecinde öncelikli ele alınması gereken konulardan birini oluşturmaktadır. (Ar, 1983: 66; Sürgit, 1972: 25)

4. Zaman içerisinde devletin görev ve sorumlulukları ile ilgili felsefe ve düşüncelerde değişiklikler olmuştur. Bu felsefe ve düşünce değişikliği devletin görev ve sorumluluklarının kapsamını da etkilemiştir. Öncelikle, 1929 ekonomik buhranından sonra ortaya çıkan ve 1940-1970 yılları arasında etkin şekilde uygulanan keynesci refah devleti anlayışı çerçevesinde devletin görev ve sorumlulukları artmış, kamu hizmetlerinin kapsamı genişlemiştir. Bu durum ise, devletin bu görev ve sorumluluklar çerçevesinde donatılmasını ve düzenlenmesini gerektirmiştir. Ayrıca devletin daha fazla görev ve sorumluluk üstlenmesiyle kamu harcamaları ve kamu borçları artmış, aşırı yüklenmiş bir kamu yönetimi ortaya çıkmıştır. Artan harcama ve masraflara karşın devletin kullanabileceği kaynakların sınırlı olması, hizmetlerin karşılanmasında etkinlik, verimlilik gibi sorunları ön plana çıkarmıştır. Sınırlı kaynaklarla çok sayıda görevi yerine getirirken, bir yandan etkinlik ve verimliliği sağlamak, diğer yandan da borç yüküyle uğraşmak idarede bir düzenleme yapma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir. Daha sonra 1970'lerdeki petrol krizlerinin neden olduğu ekonomik ve mali krizler ve 1970'lerin sonunda ortaya çıkan ve yeni liberal düşünceleri benimseyen yeni sağ ideolojinin minimal devlet yönündeki söylemleri, devletlerin keynesyen politikaları terkederek küçülmelerine neden olmuştur. Doğal olarak, söz konusu duruma geçiş süreci çeşitli düzenlemeleri, yapılanmaları da beraberinde getirmiştir. (Türköne, 2005: 467; Saran, 2004: 119; Coşkun, 2004: 131; DPT, 2001: 3-4; DPT, 2000: 11; Sallan Gül, 1999: 69-70; Sürgit, 1972: 24)

5. Demokrasi bilincinin yerleşmesi ve demokrasi anlayışının yaygınlaşması neticesinde vatandaşlar; devlet işleriyle daha yakından ilgilenmeye, yöneticilerden

hesap sormaya ve kendilerine daha iyi, daha kaliteli hizmet verilmesi için yetkilileri zorlamaya başlamışlardır. Bunun sonucunda kamu yönetiminde saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Bu kavramları karşılayabilmek için kamu yönetiminin çeşitli düzenlemeler yapması gerekmiştir. ( Ar, 1983: 67)

6. Her idari örgüt belli amacı ve görevleri yerine getirmesi amacıyla kurulur. Fakat zaman içinde yaşanan değişme ve gelişmelerle idari kuruluş zamanın şartlarına, içinde bulunduğu çevrenin değişimle ortaya çıkan yeni koşullarına cevap veremez hale gelir ve kuruluşun amacında, görevlerinde ve yapısında değişiklik yapma ihtiyacı ortaya çıkar. Çünkü örgütlerin yaşamı fonksiyonlarını yerine getirmelerine bağlıdır. Değişiklik ihtiyacı örgütün büyütülmesine veya küçültülmesine neden olabilir. Bu ise, idari reformla gerçekleştirilebilecek bir durumdur. (Kuyaksil, 1995: 103; Peker, 1991: 23; TODAİE, 1972: 17; TODAİE, 1965: 6)

7. Ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda atılımlar yapmak isteyen ve bu atılımları büyük oranda devlet eliyle gerçekleştirmek zorunda olan ülkeler, yönetimi etkin bir kalkınma aracı olarak kullanmaktadırlar. Bu duruma özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra sıklıkla rastlanmıştır. Benzer şekilde, hızlı ve çabuk kalkınmak isteyen ülkeler de, kamu yönetimlerini ve reformları etkili bir kalkınma aracı olarak kullanmaktadırlar. (Tortop, 1990: 187; Ar, 1983: 67)

8. Savaşlar ve ekonomik krizler gibi gerek politik ve ekonomik yapıda, gerekse de idari yapıda büyük değişikliklere neden olan dönemlerden, süreçlerden sonra yeni oluşan şartlara uyum sağlamak ve normal koşullara dönmek için örgütsel yapıda değişiklikler ve düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Ayrıca bu olağanüstü durumlar zaten düşünülmekte olan radikal değişiklikler ve reform hareketleri için ortam da yaratmaktadırlar. (DPT, 2001: 3-4; Sürgit, 1980: 13; TODAİE, 1965: 6; Şenel, 1963: 88)

9. Reformların yaygınlaşmasında ve hız kazanmasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Avrupa Birliği (AB) gibi kuruluşların önemli etkisi olmaktadır. Bu kuruluşlar, raporlar hazırlayarak, reformla ilgili görüş bildirerek ülkelere reform haritaları hazırlamaktadır. Bu haritalar bazen tavsiye mahiyetinde olmakta, bazen de

zorlayıcı nitelik taşımaktadır. IMF gibi uluslararası finans kuruluşları özellikle gelişmekte olan ülkelerde, krediler için ön şart olarak reform uygulamalarını göstermektedir. AB'ye dahil olma sürecinde, Türkiye'nin uyum programı çerçevesinde gerçekleştirdiği reformlar da bu duruma benzer bir örnek teşkil edebilir. (Türköne, 2005: 468; Coşkun, 2004: 132; DPT, 2001: 5-6)

Diğer yandan eğitim, öğretim ve araştırma kurumlarının yönetimin geliştirilmesi, yeniden düzenlenmesi ve reform hareketlerinin gerçekleştirilmesi yönündeki teşvik edici, yol gösterici tavırları reform girişimlerinde rol oynamaktadır. (Sürgit, 1972: 27)

10. Personel yönetiminde yozlaşmanın olması ve nitelikli personele duyulan ihtiyaç diğer bir reform nedenidir. Kamu örgütlerinde personel yönetimi gerek çağın gereklerine ayak uyduramadığı gerekse de yozlaştığı için artık ihtiyacı karşılayamamaktadır. Ayrıca, kamuda kayırmacılığın hakim olması, yetenekli ve nitelikli personel istihdam edilmemesi işlerin gerektiği gibi yapılmasını engellemekte ve sorunlara yol açmaktadır. Benzer şekilde; memurluk mesleğinin aşırı güvenceli olması, performans değerlendirme sisteminin oluşturulamaması, alt kademe çalışanlarının görüşlerinin dikkate alınmaması nedeniyle, kamu kesimi kendisinden beklenen verimlilik ve etkinliği sağlayamamaktadır. Bu nedenle personel yönetiminde yeni bir anlayışa, bir iyileştirmeye ihtiyaç vardır. (Eryılmaz, 2004: 143; Saran, 2004: 120-121)

11. Kuramsal alanda yaşanan gelişmeler ve yükselen yeni sağ ideoloji de reform nedenlerinden birini oluşturmaktadır. Kuramsal ve akademik alanda gerçekleştirilen çalışmalar, sorunlara çözüm bulmak ve mevcut durumu daha iyi hale getirmek için yapılan araştırmalar sonucunda elde edilen veriler reformların gerçekleştirilmesinde etkili olmuştur. 1980'lerle birlikte egemenlik alanını genişleten yeni sağ ideoloji, liberalizm ve muhafazakarlık gibi ilk bakışta birbirine zıt olarak görülen iki görüşü içinde barındırmaktadır. Liberalizm ve muhafazakarlık birbiriyle çelişen özelliklere sahip olmakla birlikte; muhafazakar düşünce, liberalizmin savunduğu bazı görüşleri doğrulamada ve liberal politikaların uygulanmasından doğan sorumluluğu hafifletmede rol oynamaktadır. Yeni liberalizm ve yeni muhafazakarlıktan beslenen yeni sağ, serbest piyasa ekonomisi koşulları altında özel

sektör temelli bir kalkınmayı ve bu paralelde bir dönüşümü benimsemiştir. Bu dönüşüm sürecinde, etkinlik, esneklik, girişimcilik ruhu, kar elde etme ve rekabet felsefesi, kalite, müşteri önceliği gibi amaçlar ön plana çıkmıştır. Bunların yanında, serbest piyasa anlayışı, özelleştirme, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması söz konusu olmuştur. Bunların sözcülüğünü ve uygulamasını ise, “Yeni Kamu Yönetimi”, “Kamu Tercih”, “Yönetişim” ve “Toplam Kalite Yönetimi” gibi yaklaşımlar altında yeni liberal görüşler yapmıştır. (DPT, 2001: 6-7; Aksoy, 2003: 545,549; Gül, 1999: 20-21; Sallan Gül, 1999: 70)

12. Bir diğer reform nedeni de geleneksel kamu yönetimi anlayışının karşılaşılan sorunları çözmeye yetersiz kalmasıdır. Küreselleşme ile birlikte toplumsal, ekonomik ve siyasal alanlarda ortaya çıkan değişim ve gelişmeleri yakalamada geleneksel yönetim anlayışı yetersiz kalmaktadır. Bu yetersizliğe bir de weberyen bürokratik yapının “aşkın devlet anlayışı” ile merkezîyetçi bürokratik yapının taşıdığı sorunların ve önemli oranlardaki kamusal bütçe açıklarının ve borçların eklenmesi, kamu yönetiminin karşılaştığı sorunları aşmasını ve beklenen hizmet kalitesine ulaşmasını engellemektedir. Kamu yönetiminin karşılaştığı sorunları çözebilmesi ve değişen koşullara ayak uydurabilmesi için reforma tabi tutulması gerekmektedir. Bu aşamada geleneksel yönetim yapısında bir “zihniyet değişikliği”ne gidilmesi ve devletin rolünün yeniden tanımlanması yönündeki gereklilik dile getirilmektedir. (Türküne, 2005: 467-468; Eryılmaz, 2004: 141; Saran, 2004: 114; Gül, 1999: 21; Sürgit, 1972: 23)

### **2. 3. Reformun Amaçları**

Reformun amaçları ile nedenleri arasında yakın bir bağ vardır. Çünkü reforma gerekçe oluşturan nedenler reformun amacı haline gelmektedir. Reform, nedenlerin oluşturduğu amacı ya da amaçları gerçekleştirme çabasıdır. (Kuyaksil, 1994: 61)

Reformun amaçları, yönetim bilimi yazarları tarafından farklı açılardan ele alınmıştır. Arif Payaslıoğlu (1971: 5), idari reformun herkes tarafından arzu edilen, genel, evrensel nitelikli amaçları üzerinde durmuş ve bu amaçları “yönetimde etkinlik, verimlilik, sürat, basitlik, yasalara uyma gibi hususlar” olarak ifade etmiştir. Amaçları bu şekilde belirten Payaslıoğlu, bu tip amaçlarla ilgili olarak üzerinde

durulması gerekli noktalar olduğunu da eklemektedir. Bu noktalardan ilki, etkenlik, verimlilik gibi amaçların soyut nitelikte olduğu ve bu nedenle bu amaçların belirginleştirilmesi, somutlaştırılması gerektirir. Diğer nokta ise, amaçların birbiriyle çelişmesine karşı önlem alınması zorunluluğu ihtiyacıdır. Dikkat edilmesi gereken son nokta ise, kamu hizmetlerini ölçme ve değerlendirmedeki zorluktur. Bu noktalara dikkat edilmesi, amaçlarla ne kastedildiğinin açıkça belirtilmesi, yönetimden ne beklendiğinin net bir şekilde ifade edilmesi reformun başarısı açısından son derece önemlidir. (Payaslıoğlu, 1971: 6-7)

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'da idari reformun amaçları; sürat, kalite ve ekonomiden oluşan üç hedefe ulaşmak şeklinde belirtilmiştir. Sürat ile kamunun tüm sektörlerinde ve kademelerinde işlerin gecikmeden yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Kalite ise, işin ve hizmetin kaliteli olarak görülmesi gayesidir. Son olarak ekonomi amacı ise, idari faaliyetleri verimliliği azaltmadan mümkün olan en az masrafla sürdürmeyi kapsamaktadır. (TODAİE, 1965: 11)

Frederick C. Mosher (1967: 497-498) ise, "Devlet Kesiminde Reorganizasyonlar" adlı eserinde reformun amaçlarını dört başlıkta incelemektedir.

1. Politika ve programların, yani kuruluşun amacının değiştirilmesiyle ilgili olan amaçlar. Politika ve programların ağırlıklarının değişmesi veya mevcut programların genişletilmesi gibi.
2. Şimdiki sorumlulukların yerine getirilmesinde yönetimin veriminin artırılması ile ilgili olan amaçlar. İşin verim ve kalitesini yükseltme, ekonomi, maliyetin düşürülmesi ve modern yönetim ilkelerinin uygulanması gibi.
3. Personel problemlerini çözümlenme ile ilgili olan amaçlar.
4. Sırf değişiklik olsun diye, bir şeyler yapıldığı, bir sorunun ele alındığı izlenimini vermek amacıyla gerçekleştirilen reform girişimleri. (Alıntılıyan Sürgit, 1972: 27-28)

Turhan Şenel (1963: 88-89) reformun amacını, "idari reformla öncelikle idarenin beliren ihtiyaçlara göre ayarlanması esas gaye"dir şeklinde belirtmekte ve

ortaya çıkan değişikliklere mümkün olduğu kadar az masrafla uyulmasının da reformun amaçları arasında olduğunu ifade etmektedir.

Kenan Sürgit (1972: 18) ise reformun amacını “yönetimin amaçlarının gerçekleştirilmesi için, sistemin kurumsal yapısında, içeriğinde ve yöntemlerinde gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlamak” ve “yönetimin ulusal, ekonomik, sosyal, kültürel hedeflere ulaşmasına yardımcı olacak biçimde geliştirilmesi” olarak açıklamaktadır. Bu amaç gerçekleştirilirken de sosyo-ekonomik yapıda ve siyasal düzende bu amacın gerçekleştirilebilmesi için gerekli değişikliklerin yapılması zorunlu hale gelmektedir ve bu da doğal bir durumdur. Selçuk Yalçındağ bu noktada Sürgit’ten ayrılmaktadır. Yalçındağ’a göre (1971: 25-29) idarenin daha hızlı, ucuz, basit ve verimli hizmet sunma gibi reform amaçları, yönetim sistemini sosyo-ekonomik yapıdan ve siyasal düzenden büyük oranda soyutlayarak gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Halbuki, yönetim sistemi ile sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen arasında karşılıklı olarak yakın ilişkiler vardır. Bu durum reform sırasında devamlı olarak göz önünde bulundurulmalıdır. Bu noktadan hareketle reformun genel amacı, “bir yandan idarenin, saptanmış ulusal hedeflere ulaşmasına yardımcı olacak bir yapı, nitelik ve çalışma düzeni kazanmasını sağlamak, öte yandan ekonomik, sosyal ve siyasal yapıda, idarenin kendisinden beklenenleri yapmasına imkan verecek düzeltmeleri gerçekleştirmek”tir.

Küreselleşme süreci reformun amaçlarında da belirleyici olmuştur. Küreselleşme ile ulus devlet politikası belirleme alanı daralırken, ulus devlet yetkilerini uluslararası kuruluşlar, bölgesel birlikler ve yerel yönetimlerle paylaşmak zorunda kalmıştır. Böylece, ulus devlet egemenlik alanı yeniden çizilmiş, yerleşmeyi öne çıkaran bir siyasal, yönetsel ve kültürel yapı oluşmuş ve devletin küçültülmesi anlayışı ortaya çıkmıştır. (Ökmen, 2005: 547)

Petrol krizi ve refah devleti anlayışının bunalıma girmesi, minimal devlet anlayışı çerçevesinde bir yeniden yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Yeni liberal yaklaşımlar ışığında, devletin işlev alanı yasa ve düzen ile sınırlı hale getirilmiştir. Ayrıca küreselleşmenin de etkisiyle; devlet yapıları, demokrasi düşüncesi, uluslararası ilişkiler, birey-vatandaş ilişkileri anlayışı farklı anlamlar kazanmış, çoğulculuk ve katılım ön plana çıkmıştır. (Ökmen, 2005: 549) Minimum devlet

anlayışı sonucunda merkezi yönetim küçültülmüş ve refah devletinin boşalttığı alanları yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve piyasa doldurmuştur. Bu süreçte bir yandan yerel ekonomilerin ağırlığı artarken diğer yandan da karar alma mekanizmalarına halkın katılım imkanı artmış ve yerel bazda demokratikleşme önem kazanmıştır. Bu bağlamda özel sektörün payı artmış, yerel düzeyde kurumsal işbirliği ağları önem kazanmış ve “yönetişim” ile kentsel rejim biçimleri gibi yeni eğilimler ortaya çıkmıştır. (Gül, 2005: 40; Özaslan, 2005: 566, 568)

Post-Fordist süreçle birlikte, ekonomik, toplumsal ve teknolojik yapıda dönüşümler yaşanmıştır. Geleneksel kitle üretim sanayilerinden hizmet sektörüne doğru bir geçiş söz konusu olmuştur. Keynesci karma ekonomi anlayışı, yerini Friedmancı yeni liberal politikalara ve tam serbest piyasa ekonomisine bırakmıştır. Toplum ve aile yapısı ile toplumsal cinsiyet rollerinde değişiklikler ortaya çıkmıştır. Kişisel çıkar, kamu yararının yerini almıştır. Tüm bu gelişmeler ve dönüşümler, kamu yönetimi için etkinlik, esneklik, değişime ayak uydurma, girişimcilik ruhu, kar amacı anlayışı, risk alma, yaratıcılık, yarışmacılık, kalite, müşteriye daha fazla seçenek sunma gibi yeni kavram ve amaçları ön plana taşımıştır. (Gül, 1999: 19-21)

Birgül Ayman Güler ise reform amaçlarına farklı bir açıdan yaklaşmaktadır. Güler, reform anlayışının zaman içinde idari reformdan yapısal uyarlamaya doğru bir geçiş gösterdiğini ifade etmektedir. 1945-1980 arası dönemde “modernleşme”, “ulusal kalkınma”, “öncü devlet”, “lokomotif bürokrasi” kavramları üzerinde yükselen idari reform yaklaşımı ile görev alanı ve yapısı genişleyen bir devlet anlayışı hakimdir. 1980’lerden sonra ise; devlet hantal, kaynakları yutan, beceriksiz bir kurum olarak görülmüş ve devletin yapısal uyarlama politikaları doğrultusunda küçültülmesi amaçlanmıştır. Yapısal uyarlama yaklaşımı, “demokratikleşme”, “ulusötesi kalkınma”, “artçı devlet”, “sanal bürokrasi” kavramlarını baz almıştır. (Güler, 2005a: 28-29)

Yapısal uyarlama politikalarının gündemde olduğu dönem, Güler tarafından “küresel sömürgecilik” dönemi olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde az gelişmiş ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasındaki ekonomik ilişkiler değişiklikler göstermiş ve ilişkilerde “dış yardım”, “doğrudan yabancı yatırım”, “istikraz ve kredi” ve “karma ortaklıklar” gibi araçlar ortaya çıkmıştır. Yine bu dönemde, duyulan ihtiyaç

sonucunda güçlü uluslararası kuruluşlar oluşturulmuştur. (Güler, 2005a: 35-36) Yapısal uyarlama sürecinde bu kuruluşlar arasında nispeten önemli rol oynayan Dünya Bankası'dır. Dünya Bankası'nın bu önemi, hem kriz ortamında devreye girerek kredi sağlamasından, hem de siyasi kadroları reformların önünde bir engel kabul ederek bu engeli aşma çabalarından kaynaklanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti ile Dünya Bankası arasında 1950 yılından günümüze kadar 170 tane kredi anlaşması yapılmıştır. Bu krediler, 1980'lerden sonra doğrudan devlet örgütlenmesine odaklanmıştır. Dünya Bankası'nın Türkiye'ye açtığı kredilerden en yüksek tutarlıları olan Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan I ve II'nin % 50'lik miktarı "merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetişimi" reformlarına ayrılmıştır. Bunun yanında, reformların önündeki siyaset engelini aşılmasında, toplumsal muhalefet, siyasal kadrolar ve genel bürokratik birimleri "uyarlamaya ortak etme" politikası ve seçilmişlerin desteğinin sağlanması görüşü benimsenmiştir. (Güler, 2005a: 144-145; Güler, 2005b: 33-34)

Benzer düşünceler Şinasi Aksoy tarafından da paylaşılmaktadır. Aksoy, (1998: 4) yeni sağ, "ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü simgeleyen ve tanımlayan çerçeve bir kavram" olarak tanımlamaktadır. Yeni sağ ve yeni sağın şekillendirdiği yeniden yapılandırma gibi yaklaşımlar öncelikli olarak gelişmiş kapitalist ülkelerin sorunlarına çözüm bulmayı amaçlamaktadır. Fakat bu sorunların çözümü ve karşılaşılan krizlerin atlatılması, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin küreselleşen sermayeye ulusal ve yerel düzeyde dahil olmaları ile mümkündür. Bu noktada, IMF ve Dünya Bankası devreye girmekte ve dahil olma sürecinde belirleyici olmaktadır. Diğer bir belirleyici de özelleştirme. Özelleştirme, bir yandan kamunun küçültülmesini, diğer yandan da özel sektöre kaynak aktarılmasını sağlayan yöntemleri içine alan bir kavramdır. Özelleştirmenin ulusal veya yerel düzeyde uygulanması veya farklı yöntemlerle gerçekleştirilmesi bu durumu değiştirmemektedir. (Aksoy, 1998: 4)



## 2. 4. Reform Alanları

Kamu yönetimi alanında yönetimin kendisinden beklenenleri karşılaması için reformun gerekli olduğuna dair ortak bir fikir hakimken; reformdan ne anlaşıldığı, reformun nasıl yapılacağı, hangi alanları kapsayacağı, reformla hangi somut hedeflere varılmak istendiği gibi konular üzerinde görüş ayrılıkları söz konusudur. Halbuki reformun başarılı olmasının ön koşullarından biri reform hakkında görüş birliğinin olması ve reformun herkes tarafından benimsenmesidir. (Karaer, 1991: 51)

Hiç kuşku yok ki, her reform girişimi hedefine ulaşmak, başarılı olmak için gerçekleştirilir. Bunu sağlamak ise, reformun kapsamının doğru ve tam olarak belirlenmesine, reforma tabi tutulacak alanların net bir şekilde ortaya konulmasına bağlıdır. Ancak bu iş çok da kolay olmamaktadır. Reform alanlarını belirlemede, sınırları çizmede zorluklar yaşanmaktadır.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'da (TODAİE, 1965: 6-7) reformun kapsayacağı alanlar saptanırken konuya organik, fonksiyonel ve karma açıdan yaklaşmanın mümkün olduğu belirtilmiştir:

Organik yaklaşım açısından bakıldığında; reform alanı organik açıdan iki şekilde saptanabilir. İlk olarak devlet teşkilatı bir bütün olarak ele alınıp reforma tabi tutulabilir. Merkezi idare, katma bütçeli daireler, iktisadi devlet teşekkülleri ve bunların iştirakleri iktisadi teşebbüsler ile mahalli idareler bu bütünün içinde yer alır. İkincisi ise, devlet teşkilatını oluşturan bu sahalar arasından tercih yapılabilir ve seçilenlere reform uygulanabilir.

Fonksiyonel açıdan yaklaşıldığında, birçok teşkilatın ortak sorunu olan personel, bütçe, mali kontrol, evrak ve dosyalama gibi sorunlar genel olarak incelenip iyileştirmeye tabi tutulabilir.

Organik ve fonksiyonel yaklaşımların birlikte uygulanması durumunda ise, reformun konusu olarak hem teşkilat birimleri hem de teşkilatların ortak sorunları birlikte ele alınabilir.

İster yukarıda sayılan yöntemler kullanılsın, ister farklı teknikler tercih edilsin, reform ve değişim ihtiyacı tüm örgütlerde olduğu gibi kamu yönetimi örgütlerinde de sürekli gündemde olmuştur. Dönemin ihtiyaçlarına, hakim yönetim

anlayışlarına ve yaklaşımlara göre reform alanları da değişiklik göstermiştir. Weberyen örgüt yapısının gücünü ve ağırlığını koruduğu 60'lı ve 70'li yıllar boyunca reform çabaları; örgütün mevcut yapısını ve sistemini bozmadan çeşitli düzenlemeler ve iyileştirmeler yapmak şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, 1980'lerin başında yeni kamu yönetimi yaklaşımının etkisiyle reform girişimleri öncelikli olarak doğrudan weberyen örgüt yapısına yönelik olmuştur. Yeni kamu yönetimi yaklaşımına, küreselleşmenin, bilgi teknolojilerindeki hızlı ilerlemelerin etkisi de eklenince reformlar öncekinden farklı alanları da kapsamaya başlamıştır.

Kamu yönetimindeki reform çabalarına bakıldığı zaman, 1980'li yıllara kadar MEHTAP dışında geniş kapsamlı bir çalışma yapılmadığı görülmektedir. Reform girişimleri daha çok personel, örgütlenme, çalışma metotları, araç gereç gibi geleneksel yönetim anlayışı paralelinde iç düzenlemeye yönelik olmuştur. 1980'li yılların başından itibaren yeni kamu yönetimi yaklaşımının, küreselleşmenin, bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin etkisiyle reformların etki alanı genişlemiş ve yeni reform alanları ortaya çıkmıştır. (Eryılmaz, 2004: 138) Bunlar arasında, kaliteli kamu hizmeti sunma (vatandaşların kamu yönetiminden kaliteli hizmet beklentileri sonucunda, kamu kesiminde kalite kavramı önem kazandı ve kaliteli hizmet sunma anlayışı gelişti), mali yönetim ve performans yönetimi, yeniden yapılanma, desantralizasyon, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, etik, yerelleşme, yetki aktarımı gibi reform alanları sayılabilir.

#### **2. 4. 1. İnsan Kaynakları Yönetimi**

Reform sürecinin en önemli unsurlarından biri insan kaynaklarıdır. En iyi örgütler bile verimli ve etkin çalışabilmek için iyi yetişmiş bir kadroya ihtiyaç duyarken, çeşitli yönlerden zamanın gerisinde kalmış örgütlerin bu konudaki ihtiyacı daha aşıkardır. (TODAİE, 1965: 12) Kemal Fikret Arık'ın şu sözü bu konuyu en iyi şekilde özetlemektedir: İyi yetişmiş personel bozuk teşkilatı sürükler, fakat iyi bir teşkilat yetersiz bir personel elinde perişan olur.

Yönetim alanında yapılacak iyileştirmelerin ve reform dizisinin başlangıcını ve temel şartını insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi oluşturmaktadır. Çünkü değişen örgütler değil, insanlardır, ancak insanlar değişirse örgütler de değişir.

(Bruce ve Wyman, 1998: 15) İnsan kaynakları, hem reformun konusu olarak hem de uygulayıcısı olarak önemlidir. İnsan kaynakları reformun konusudur çünkü, zamanla değişen şartlara ve ihtiyaçlara uygun personel kadrosunun oluşturulması insan kaynaklarının düzenlenmesine bağlıdır. Diğer yandan örgüt çalışanı; örgütlenme ve metotlarda yapılacak reformun uygulayıcısıdır. (TODAİE, 1972: 11) Bu nedenle personelin reform hakkında bilgi sahibi olması, reformu anlaması, benimsemesi gereklidir. Çalışanlar reform düşüncesine açık olacak şekilde eğitilmezlerse, uygulanan reform en iyi sistemi getirirse bile reformun başarılı olması zordur. (Gül, 2005: 48) İnsan kaynakları düzenlenirken kamu hizmetleri sınıflandırılmalı, kamu hizmetlerini yerine getirenlerin görev, yetki ve sorumlulukları açıkça belirlenmeli ve her bir teşkilatın personel ve kadro ihtiyacı ayrı ayrı tespit edilmelidir. (Taykut ve İzmirlioğlu, 1975: 5-6)

İnsan kaynakları yönetimi ile ilgili yukarıda sözü edilen arayışlara ve reform çabalarına çağın eğilimleriyle birlikte değişim ve performans artırma gibi faktörlerin etkisiyle yenileri eklenmiştir. Ülkeden ülkeye değişiklik gösteren insan kaynakları yönetimi, kariyer planlaması, hizmetiçi eğitim gibi fonksiyonları yerine getirmektedir. Kimi ülkelerde merkezi bir yapıya sahip olan ve tek merkezden yürütülen insan kaynakları yönetimi, kimi ülkelerde ise ademi merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Her kurum kendi çalışanı ile ilgili çalışmaları kendisi yürütür. Öncelikle yönetim yapısında göze çarpan merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe doğru kayış, başka alanlarda olduğu gibi insan kaynakları alanında da karşımıza çıkmaktadır. (Türküne, 2005: 472)

Günümüzde kamu kesiminde insan kaynakları yönetimiyle ilgili üzerinde en çok durulan nokta, memurların sınırsız iş güvenliğinin olması ve ücretlerin performansa göre belirlenmesi gerekliliğidir. Bu konuyla ilgili olarak, memurların sahip olduğu sınırsız iş güvencesinin azaltılması ve performansa göre ücret sisteminin belirlenmesi söz konusudur. (DPT, 2001: 16)

#### **2. 4. 2. Örgütlenme ve Çalışma Metotları**

Örgütsel yapıdaki sorunlar örgütün hizmet sunmasında ve görevlerini yerine getirmesinde bir engel teşkil etmektedir. Reform çalışmaları sırasında görünüşte en

kolay değişiklik yapılabilecek alan örgütsel yapı ve görevlerdir. Çünkü bu değişiklikler hukuki değişiklikleri, öneri ve tavsiyeleri içermektedir. Bu düzenlemeler çoğu kez şekilsel olduğu, bürokratlar veya personel tarafından benimsenmediği, gerekli alt yapıyı tamamlamadığı için kağıt üzerinde kalmakta ve beklenen değişiklikleri gerçekleştirememektedir. (Payaslıoğlu, 2003: 436-437)

İdarenin örgütlenmesindeki ve çalışma metotlarındaki sorunlara baktığımızda; aynı faaliyetin birden fazla bakanlığa verilmiş olduğunu, bakanlık ve daireler arasında koordinasyon eksikliği olduğunu, merkezi planlama ve bakanlıklar arasında işbirliğinin olmadığını, personel kadroları ile teşkilatın hiyerarşik yapısı arasında uyum bulunmadığını, bürokratik ve merkeziyetçi bir yapı olduğunu, idarenin teknolojik donanım bakımından eksik olduğunu, idari usuller hakkında yeterli bilgi sahibi olunmadığını görmekteyiz. (Tutum, 1971: 43) İdarenin bu sorunlarını ve benzer diğer sorunlarını çözmek için, kurumsal bazda yeniden yapılanmaya gidilerek örgütler amaçlara uygun olarak planlanmalı, görev, yetki ve sorumluluklar açıklığa kavuşturulmalı, görev dağıtımını rasyonel şekilde yapılmalı, görev ve yetki girişiklikleri ve boşlukları giderilmeli, danışma ve yardımcı hizmet birimleri geliştirilmeli ve hizmetlerin yürütülmesi sırasında politika üretme ve hizmet dağıtım boyutları birbirinden ayrılmalıdır. Çalışma metotları hizmetin gereklerine uygun hale getirilerek hizmetlerin hızlı, kaliteli, ekonomik olarak verilmesi sağlanmalı, bürokrasinin azalmasına yardımcı olarak saydamlık güçlendirilmelidir. (TODAİE, 1972: 11; Sürgit, 1972: 22; DPT, 2001: 15-16)

#### **2. 4. 3. Araç, Gereç, Tesis, Para ve Mevzuat**

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında kullanılan araç, gereç, tesis, para ve büro malzemeleri gibi maddi olanaklar ile mevzuat da hizmetin ve günün ihtiyaçlarına, teknolojik ilerlemelere uygun olarak geliştirilmelidir. (TODAİE, 1972: 11; Sürgit, 1972: 22) İdarenin kendisinden beklenen hizmeti hızlı, verimli, kaliteli ve ekonomik olarak yerine getirmesi bir ölçüde maddi olanaklarının yeterli olmasına ve mevzuatının işleri zorlaştırıcı değil, kolaylaştırıcı bir şekilde düzenlenmesine bağlıdır.

#### **2. 4. 4. Kaliteli Kamu Hizmeti Sunma**

Kaliteli hizmet sunumunda, bir yandan bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin, diğer yandan da vatandaşların kaliteli hizmet taleplerinin etkisi büyüktür. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasıyla ülke kalkınmasına hız kazandırmak ve vatandaşların refah düzeyini artırmak amaçlanmaktadır. Böylece, kamunun sahip olduğu kaynakları en etkili ve verimli şekilde kullanması da sağlanmış olacaktır. (Türköne, 2005: 470; DPT, 2001: 14)

#### **2. 4. 5. Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi**

Kamu yönetimi reformlarının temel amaçlarından biri olan ekonomik etkinliğin sağlanmasında bütçe reformları ve performans yönetimi birer araç olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle kamu mali yönetimi ve performans yönetimi önemli reform alanlarındandır.

Mali yönetim ve bütçe reformu, girdiler ve süreçlerden çok çıktılar ve sonuçlar üzerinde duran ve “hesap verebilirlik”i çıktı ve sonuçlardan bekleyen bir uygulamadır. Bu uygulamada, kamunun öncelikli alanları belirlenir ve bütçe kararları buna göre verilir. Performans yönetiminde ise, temel amaç, bir yandan etkililiği artırmak, diğer yandan da siyasi otorite ile diğer kamu kurum ya da kuruluşları ve özel sektör arasında performans denetimini ve sonuç olarak da hesap verilebilirliği sağlamaktır. (Türköne, 2005: 470-471; DPT, 2001: 15)

Kamu kesiminde, özel sektör örgütlerinde olduğu gibi etkin bir performans yönetimi gerçekleştirmek güçtür. Bununla birlikte, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler vatandaşların kamu hizmetlerinin planlanmasına ve yürütülmesine etkin bir şekilde katılmalarına, kamuda şeffaflığın sağlanmasına ve kamu hizmetlerine kolaylıkla erişilmesine zemin hazırlamıştır. Ayrıca kamu örgütlerinin görev ve sorumluluklarını ne ölçüde yerine getirdiklerinin saptanmasında performans değerlendirmenin önemi ve gerekliliği ortaya çıkmaktadır. (Saran, 2004: 187)

#### **2. 4. 6. Yerelleşme**

Kamu yönetimi alanında yapılacak her reform belli bir oranda yerelleşmeyi de içinde barındırır. Yetkilerin tek merkezde toplandığı, karar alma konusunda tek söz sahibinin merkez olduğu bir sistemde, kamunun hızlı, kaliteli ve verimli hizmet sunma amacı gerçekleşmemekte, bu durum ise reforma başlı başına bir neden oluşturmaktadır.

Birtakım yetkilerin merkezden yerele aktarılması suretiyle, bir yandan merkezin yükü hafifletilirken, diğer yandan da hizmet sunumunda kalite, hız ve verimlilik sağlanabilmektedir. Merkezi hiyerarşik yapıların desantralizasyonu ile yetki devri ve esneklik sağlama, kamu hizmetlerinde etkililiği artırma, hesap verilebilirliği sağlama ve hizmet üretiminde demokratik katılımı sağlamak amaçlanmaktadır. (Türküne, 2005: 472; DPT, 2000:13) Bu noktada önemli olan, yetki ve sorumlulukların devriyle birlikte, yerele kaynak yaratma imkanının sağlanmasıdır. Mali yönden merkeze bağlı bir yerelleşmede özerklikten söz edilemezken, etkin bir yerelleşmeye de ulaşılamaz. (Saran, 2004: 179; DPT, 2001: 17)

#### **2. 4. 7. Bilgi ve İletişim Teknolojilerini Kullanma**

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişme ve ilerlemeler her alanı olduğu gibi kamu yönetimi alanını da etkilemiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki bu gelişmeler organizasyonların yapı ve işleyişlerini, hizmetlerin niteliğini ve çalışma ilişkilerini önemli boyutlarda etkilemektedir.

Geleneksel bürokratik yapı, bilgi ve iletişim teknolojileri ile oluşan yeni duruma ayak uyduramamakta, gerek yapı olarak gerekse de hız, kalite ve etkililik olarak yetersiz kalmaktadır. Diğer yandan bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmiş, vatandaşların bilgiye daha kolay ve çabuk ulaşarak kamu politikalarını yönlendirme

imkanını artırmıştır. Bu değişikliklere ve ihtiyaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki alt yapının oluşturulması önemli bir reform alanıdır. (DPT, 2001: 14)<sup>1</sup>

Bunların dışında reforma konu olabilecek alanlardan biri de idare-halk ilişkileridir. İdarenin halkla olan ilişkisi bugüne kadar hep ihmal edilmiş, idare reform faaliyetlerini kendi içinde gerçekleştirmiştir. Halkın reform konusundaki fikri alınmamış, ancak reformun uygulanması esnasında halk bu durumdan haberdar olmuştur. Bunun sonucunda ise, reformlar istenilen başarı düzeyine ulaşamamıştır. Reformun istenilen neticeye ulaşması için halkın bu konudaki fikrinin ve desteğinin alınması ve reform girişimlerinin her aşamasında halkın bilgilendirilmesi gerekmektedir. (Tutum, 1971: 43)

## **2. 5. Reforma Teorik Yaklaşımlar**

Reform girişimleri ile ilgili yaklaşımlar iki grupta ele alınmaktadır. İlk grupta gelişmekte olan ülkelerdeki reform girişimleri için esas alınan yaklaşımlar, ikinci grupta ise demokratik sanayi toplumlarındaki reform girişimleri için esas alınan yaklaşımlar bulunmaktadır.

### **2. 5. 1. Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından**

Gelişmekte olan ülkelerde reform yaklaşımları, reforma bürokrasi ve siyasi sistem değişkenleri açısından bakmakta ve bu yaklaşımlar dört başlıkta toplanmaktadır. Bu yaklaşımlar klasik yaklaşım, dengeli sosyal gelişme yaklaşımı, dengesiz sosyal gelişme yaklaşımı ve politik yaklaşımdır. (Tutum, 1971: 34-41)

Klasik yaklaşım; etkin, güçlü ve sistem içinde her durumda üstün bir bürokrasiden yanadır. Bu yaklaşıma göre, idarede reform yapılması iyi bir şeydir ve mümkün olan en kısa sürede gerçekleştirilmesi zorunludur. Klasik yaklaşımı savununlar iki kategoriye ayrılmaktadır. Birincisinde dengeli gelişme taraftarları yer almakta ve idarenin geniş bir zemin üzerinde geliştirilmesini sağlayacak nitelikte reform tedbirlerinin alınmasını öngörmektedirler. İkinci kategoride yer alan dengesiz

<sup>1</sup> Konuyla ilgili daha fazla bilgi için bkz. Hamza AL, Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002.

gelişme taraftarları ise, idarenin, idari reformu daha ileri aşamalara taşıyacak lokomotif noktalar üzerinde hakimiyet sağlaması gerektiğini savunmaktadırlar.

Her ikisinin üzerinde anlaşıldığı nokta ise, bürokratik reformun siyasi gelişmenin ön şartı ve gereği olduğudur. Bürokratik reformun başarıyla gerçekleştirilebilmesi halinde siyasi gelişme daha hızlı gerçekleşecektir.

Dengeli sosyal gelişme yaklaşımı, bürokrasinin bir güç odağı olduğu ve toplum içindeki diğer güç odakları ile uyumlu bir biçimde uzlaştırılması gerektiği düşüncesindedir. Bürokrasiyi güçlendirecek herhangi bir adım atmadan önce, bu girişimin sonuçları ve getirileri iyi hesaplanmalıdır. Çünkü bürokrasinin hakimiyet alanı arttıkça, kendi çıkarları doğrultusunda faaliyette bulunma ve etkinlikten ödün verme eğilimi de artmaktadır.

Dengeli sosyal gelişme yaklaşımı, reformda dengenin gözetilmesini savunmakta ve idari reformla siyasi reform arasında dengenin sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. İdari reform kapasiteyi arttırmayı hedeflerken, siyasi reform daha iyi temsil, daha çok eşitlik ve adalet sağlamayı hedeflemektedir. İdeal olansa, kapasite ile eşitlik ilkesini bağdaştırmaktır. Duruma göre, tek tarafa ağırlık verilmeli ya da verilmemelidir.

Dengesiz sosyal gelişme yaklaşımının savunucularından Brabanti'ye göre, gelişmekte olan ülkelerde kurumlar düzensiz bir şekilde gelişir ve dengesiz olarak kalkınır. Bu doğrultuda bürokrasi de diğer kurumlara göre gelişmiş ve kalkınmış bir durumdadır. Bürokrasinin bu konumu uzun vadede bürokratik aşırılığın sınırlanması noktasında sorunlar yaratabilir. Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin bu konumu bir yerde kaçınılmazdır. Çünkü, idarenin toplumun sorunlarını çözmek için yüklendiği işler idarenin hızlı gelişmesini gerektirmektedir. Hızla gelişen idareye yetişemeyen siyasi sistem ise kısmen geride kalmaktadır. İdarenin yüklendiği sorumluluk, idarenin sürekli bir şekilde ve aşamalı olarak geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu durumda idari reform siyasi dengesizliğe yol açabilir, fakat bunun kesinlikle bu şekilde olacağını söylemek mümkün değildir. Öyle bile olsa, dengeyi sağlamak için idari reformu yavaşlatmak bir takım riskler doğurabilmektedir.



Benzer şekilde, Esman da, gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin kontrolünün tehlikeli olduğunu, söz konusu ülkenin gelişme hızını kesebileceğini veya aksatabileceğini söylemektedir. Yapılması gereken, iktidarı paylaşmasını meşrulaştırmak ve iş görme kapasitesini arttırmaktır.

Son olarak da politik yaklaşım, toplumun içinde bulunduğu durumu esas alır. İdari reform stratejisi belirlenmeden önce, toplumun şartları, sorunları, fiziki, beşeri ve örgütsel kaynakları, engelleyici unsurları gerçekçi bir şekilde analiz edilmelidir. Ayrıca, ülkelerdeki farklı siyasi rejimler idari reform stratejisini doğrudan veya dolaylı olarak etkiler. Çünkü siyasi faktörler kısmen de olsa bürokrasinin özelliğini belirler. Bu sebeple, bürokrasinin geliştirilmesinde bu faktörler göz ardı edilemez. Bürokratik sistemi siyasi sistemle dengeli geliştirmek şart değildir. Bürokrasiye yönelik güçlendirme çabalarının diğer alanlardaki gelişmeyi kesinlikle durduracağı sadece bir ihtimaldir. Bilinçli ve güçlenmiş bir bürokrasi, toplumun gelişmemiş kesimlerini de gelişme yönünde harekete geçirecektir.

## **2. 5. 2. Sanayi Toplulukları Açısından**

Demokratik sanayi toplumlarında ise, konu üç yaklaşım çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunlar amaççı (iradeci) model, çevreci model ve kurumsal modeldir. (Tutum, 1994: 10-13)

Amaççı (iradeci) modele göre, kamu kesiminde reform bir ya da daha fazla kişinin benimsediği bir amaç doğrultusunda gerçekleştirilir. Bireyler, reform aracılığıyla örgütü kendi amaçları ve menfaatleri çerçevesinde değiştirirler. Reform girişiminde bulunanın, seçilmiş bir kişi ya da atanmış bir kişi olması durumu değiştirmez. Siyasiler, reform sayesinde seçim vaatlerini yerine getirebilirler. Atanmış kişiler ise, reformlarla konumlarını ve otoritelerini güçlendirip çıkarlarını artırabilirler. Amaççı model, reform girişiminde bulunanların bu girişimi uygulatabilecek kadar güçlü oldukları varsayımına dayanır.

Çevreci model ise, çevrenin örgütler üzerindeki etkisinden yola çıkar. Çevreci modelde reform girişimi amaççı modelden farklı olarak, örgüt üyelerinin ya da liderlerinin amaçları, istekleri doğrultusunda değil; eldeki kaynakların ve çevrenin örgüte yüklediği istekler doğrultusunda gerçekleştirilir. Böylece siyasal, sosyal ve

ekonomik çevrede ve teknolojide meydana gelen değişiklikler mevcut yapılarda reformu ya da yeniden örgütlenmeyi zorunlu kılar. Bu değişim sürecinde bireyler örgüte kendi kararlarını değil, çevreden gelen mesajları iletir.

Kurumsalcı model ise, amaççı model ve çevreci modelin güçlü yönlerini birleştirmeye çalışır. Bir örgütün amaçları, bireysel nitelikten çok kolektif niteliktedir. Bu sebeple de, örgütteki herhangi bir bireyin ferdi amaçları veya davranışları, örgütün sahip olduğu amaç veya davranışları temsil etmez. Diğer yandan, çevrenin örgüt üzerindeki etkisi yadsınamaz bir gerçektir. Fakat kurumsalcı model, çevreyi daha geniş bir açıdan ele alır.

Kurumsalcı modele göre reform, yalnızca örgüt liderlerinin ya da bireylerinin amaçlarını gerçekleştirmek veya çevrede meydana gelen değişikliklere uyum sağlamak için gerçekleştirilen bir süreç değildir. Kurumsalcı model açısından reform, “örgütün içsel değerlerinin ve üyelerinin sahip olduğu değerlerin değiştirilmesi” ile aynı anlamdadır. Söz konusu değerlerin yerleşik ve dayanıklı olması nedeniyle köklü ve çabuk reform girişimleri dirençle karşılaşır. Örgütün değerlerini göz önünde bulundurarak temel değerler doğrultusunda gerçekleştirilen reform çabaları ise daha yüksek başarı şansına sahiptir. Her örgütün iç yapısının kendine özgü özellikler göstermesi nedeniyle reform anlayışına ve reform çabalarına yönelik bakış açıları da farklılık göstermektedir. Bu sebeple reform hareketinin dışardan çok içerden başlatılması reformların uygulanabilmesi için gereklidir. Diğer yandan, bu nokta tek başına yeterli olmayabilir. Çünkü, kimi zaman örgütün temel değerleri reformun konusunu oluşturmaktadır.

## **2. 6. Reform Teknikleri ve Yöntemleri**

Kaynaklarda farklı reform teknik ve yöntemlerinden söz edilmektedir. Bu farklılık, reforma bakış açısından, reforma farklı yönlerden yaklaşımdan kaynaklanmaktadır. Kimi kaynaklar, örgütlerde uygulanacak teknikler açısından reformu ele alırken, kimileri de reformu düzenleyecek ya da uygulayacak birimler açısından reform yöntemlerini ele almıştır.

### 2. 6. 1. Örgütsel Boyutta

Şükrü Özen, (Özen, 1991: 109-119), reformu örgüt boyutunda ele almış ve “örgütün tüm boyutlarında gerekli değişimleri planlı ve sistemli bir biçimde yaratarak istenen örgütsel etkililik düzeyini” sağlamak için örgüt geliştirmeye yönelik çeşitli müdahale teknikleri önermiştir. Bunlar; yapıya yönelik müdahale teknikleri, yetenek ve tutuma yönelik müdahale teknikleri ve davranışa yönelik müdahale teknikleri olmak üzere üç grupta toplanmaktadır. Örgütte gerçekleştirilmek istenen değişimin derinliğine, boyutlarına göre bu tekniklerden biri veya birkaçı kullanılmaktadır.

#### 2. 6. 1. 1. Yapıya Yönelik Müdahale Teknikleri

Bu teknikte, örgüt yapısını oluşturan iş tanımları, departmanlaşma, kontrol ve yetki alanı ve yetki devri gibi unsurların birini veya birkaçını değiştirme girişimi söz konusudur. Bu değiştirme girişimi, Amaçlara Göre Yönetim, Sistem 4, MAPS ile iş genişletme ve iş zenginleştirme olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır.

**2. 6. 1. 1. 1. Amaçlara Göre Yönetim:** Amaçlara Göre Yönetim, yönetici personelin karar alma sürecine katılımını ve bunun sonucunda çalışanların örgüte katılımını artırmayı hedefler. Amaçlara Göre Yönetim, üç aşamadan oluşur. İlk aşamada, astlar ve üstler kendi amaçlarını örgüt amaçları doğrultusunda tartışırlar. Daha sonra, astlar için ulaşılabilir amaçlar belirlenir ve son aşamada da belirlenen amaçlara ne kadar ulaşıldığı değerlendirilir.

**2. 6. 1. 1. 2. Sistem 4:** Sistem 4 Örgüt, ideal örgüt tipini temsil eder ve liderlik, motivasyon, iletişim, etkileşim, karar verme, amaç saptama, kontrol ve başarı özelliklerinden oluşur. Genellikle yöneticilerin oluşturduğu örgüt üyeleri tarafından doldurulan anketler sayesinde örgütün bu özelliklerden hangilerini, ne kadar taşıdığı saptanır. Anket sonuçlarına göre, örgütün mevcut durumu, eksik yönleri ve yapılması gerekli düzenlemeler saptanarak mümkün olduğunca Sistem 4 Örgüt tipine ulaşmaya çalışılır.

**2. 6. 1. 1. 3. MAPS Dizayn Teknoloji:** MAPS terimi, “multivariate analysis”, “participation”, ve “structure” kelimelerinin baş harflerinden oluşmaktadır ve bu yöntemde motivasyon teorileri kullanılmaktadır. MAPS tekniğinde, çalışanların katılımı ile örgüt veya grup tarafından yapılacak görevlerin bir listesi hazırlanır. Örgüt veya grup üyelerinin hangi işleri kiminle yapmak istedikleri de belirlendikten sonra istatistiksel tekniklerle iş ve kişi eşleştirmeleri yapılır. Böylece uygulama süreci başlamış olur. Bu süreç izleme altında tutularak sonuçlarla amaçlar karşılaştırılır.

**2. 6. 1. 1. 4. İş Genişletme ve İş Zenginleştirme:** Otomasyon süreciyle birlikte işlerin aşırı şekilde rutin ve basit hale getirilmesiyle çalışanlarda tatminsizlik baş göstermiştir. Bu olumsuz durumu bir parça gidermek için hali hazırdaki işe yeni işler eklenerek iş genişletmeye gidilmektedir. Böylece, çalışanların farklı yetenekler geliştirerek yaptıkları işten tatmin olmaları amaçlanır. İş zenginleştirme ise, iş genişletmenin daha ileri aşamasıdır. İş zenginleştirmede, çalışanlara işleriyle ilgili bazı yönetsel kararlara katılma imkanı tanınarak çalışanların memnuniyeti ve tatmini sağlanmaya çalışılır.

### **2. 6. 1. 2. Yetenek ve Tutuma Yönelik Müdahale Teknikleri**

Yetenek ve tutuma yönelik müdahale tekniği olarak eğitim programları kullanılmaktadır. Böylece, katılımcıların bilgi, beceri ve tutumları geliştirilerek verimliliğini artırmak amaçlanır. İşbaşı eğitim ve işdışı eğitim olmak üzere iki çeşidi vardır.

**2. 6. 1. 2. 1. İşbaşı Eğitim:** Eğitim ihtiyacının varlığı ve niteliği belirlendikten sonra, bu ihtiyaca yönelik eğitim programı belirlenir. Belirlenen program, iş ortamında uygulamalı olarak çalışanlara verilir. Eğitim programı sonunda çalışanların başarı düzeyi arttıkça, çalışanlar ödüllendirilir.

**2. 6. 1. 2. 2. İşdışı Eğitim:** İşdışı eğitim, işbaşı eğitimin tersine, eğitim programının iş ortamı dışında uygulanmasıdır. Bu sayede iş ortamının baskı ve stresinden kurtularak daha rahat öğrenme imkanı oluşacağı savunulur.

### **2. 6. 1. 3. Davranışa Yönelik Müdahale Teknikleri**

Bir örgütte grup içi ve gruplararası davranışlar ile birey-grup ve birey-birey davranışları örgütsel etkinlik ve verimlilik açısından önemlidir. Örgütün sahip olduğu değişim hedeflerine ulaşması için bu davranışları yönlendirmesi, değişim için organize etmesi gerekmektedir. Yönetmel ölçek, ekip kurma ve duyarlılık eğitimi olmak üzere üç tane davranışa yönelik müdahale tekniği mevcuttur.

**2. 6. 1. 3. 1. Yönetmel Ölçek:** Yönetmel ölçek, örgüt üyeleri ve gruplar arasındaki ilişkiler kalıbını değiştirerek örgütte daha etkin bir karar verme ve sorun çözme mekanizması oluşturmayı amaçlar. Laboratuvar-Seminer eğitimi, grupiçi gelişim, gruplararası gelişim, örgütsel amaç saptama, amaca ulaşma ve değerlendirme olmak üzere altı aşamadan oluşan yönetmel ölçek, üç ila beş yıllık bir zaman dilimini kapsamaktadır.

**2. 6. 1. 3. 2. Ekip Kurma:** Çalışma grupları üzerinde odaklaşan ekip kurmanın amacı, çalışma gruplarının daha etkin çalışarak performanslarını geliştirmelerini sağlamaktır. Ekip kurma sürecinde grup üyeleri kendi aralarında problemleri tartışır, ortaya koyarlar ve bir eylem planı hazırlarlar. Hazırlanan eylem planı doğrultusunda amaçlar, öncelikler, belirlenir, grupların görevleri ortaya koyulur.

**2. 6. 1. 3. 3. Duyarlılık Eğitimi:** Birey ve birey-grup problemleri üzerinde duran duyarlılık eğitimi, çalışanların duygusal problemlerinin performans düşüklüğüne neden olduğu görüşündedir. Bu sorunların ortadan kaldırılmasıyla da performans düzeyinin artacağını savunur. Duyarlılık eğitimi sırasında, iş ortamından uzakta bir grup oluşturularak grup üyelerinin birbirleriyle konuşması, birbirlerinin ihtiyaç, istek ve tutumlarını anlaması sağlanmak istenir.

### **2. 6. 1. 4. Çokamaçlı Müdahale Teknikleri**

Buraya kadar ele alınan teknikler, örgütsel değişimin bir boyutuna yöneliktir. Bununla birlikte, genellikle örgütsel değişimin birden fazla alanı olmakta ve bu teknikler tek başlarına kullanıldıkları zaman başarılı olamamaktadırlar. Bu nedenle birden fazla tekniğin bir arada kullanıldığı çok amaçlı müdahale teknikleri daha iyi sonuçlar ortaya koyabilmektedir.

## 2. 6. 2. İdare Boyutunda

Debbasch (Debbasch, 1972: 183-185) konuya idarenin katı yapısı açısından yaklaşmaktadır. İdare, yapısı itibariyle tutucu, muhafazakar ve statükocudur. Bu nedenle reforma sıcak bakmaz ve mesafeli durur. Reformun uygulanması sırasında ise uygulamayı güçleştirici veya engelleyici girişimlerde bulunabilir. Bu girişimleri etkisiz hale getirmek ve reformun uygulanmasını kolaylaştırmak için Debbasch çeşitli çözüm yolları önermiştir. Bunları kurumsal reform yöntemi, zorlayıcı reform yöntemi ve deneysel reform yöntemi olmak üzere üç grupta incelemek mümkündür. (Alıntıl原因an Tortop, 1990: 183-186)

Kurumsal reform yönteminde, reform süreklilik anlayışı çerçevesinde ele alınır. İdarenin reforma ve değişmeye karşı olan tutumunu kırmak ve reformları başarıyla gerçekleştirmek amacıyla, sürekli olarak idari reformla ilgilenecek kuruluşlar kurulmalıdır. Bu kuruluşlar aracılığıyla idarenin her zaman incelenerek aksaklıkların ortaya çıkarılması, idarenin ihtiyaçlara ve gelişmelere cevap vermeyen yönünün bulunması, çalışanların psikolojik olarak reforma hazırlanarak motive edilmesi mümkün olabilecektir. Diğer yandan bu yöntemin işleyebilmesi için reformla ilgili birimlerin ciddi anlamda otoriteye ve politik desteğe sahip olması gereklidir. Kamunun diğer kurumlarından bilgi almak ve onları yönlendirmek için bu şarttır.

Genel görüş, idarede reformun zorlamayla değil; ikna, inandırma ve benimsetmeyle gerçekleştirilmesi yönündedir. Zorlayıcı reform yönetimi ise bunun tersini savunmakta ve reformun süratli bir şekilde gerçekleştirilmesini benimsemektedir. Böylece reform ve değişiklikler daha kolay yapılabilecektir. Fakat bu yöntem, yönetilenlerin ve kamu personelinin fikirlerine ve görüşlerine yer vermez. Dolayısıyla katılım ve destek yönü eksiktir. Bu nedenle reformun sadece hukuksal olarak veya görünüşte kalma, uygulanmama riski büyüktür.

Son olarak da deneysel reform yönteminde, reformun öncelikle daha önceden belirlenmiş bir alanda denenmesi söz konusudur. Reform, bu denemenin sonuçlarına göre genelleştirilir. Bu yöntem, memurların çalışma geleneklerine, hukuksal ve beşeri imkanlarına ve yönetsel uygulamalara uygun olan bir reform tekniğidir.

Deneysel reformla, ilgililerin psikolojik olarak reforma hazırlanması mümkündür. Her reform denemesi yetkililerce yakından takip edildiği için, gerekli durumlarda ortaya çıkan engeller ortadan kaldırılabilir. Bu yöntemde metinler, bürolarda, masa başında gizli olarak değil; alanda denenerek, fonksiyonel olacak şekilde hazırlanır. Tüm bunlar deneysel reform yönteminin zorlayıcı reform yöntemine üstünlükleridir.

Deneysel reform yönteminin sakıncalı yönleri de vardır. Bu sakınca hukuksal boyutta ortaya çıkmaktadır. İstikrarlı ve güçlü bir idarenin temel ilkesi, hukuk kurallarının sık sık değişmemesi ve böylece kişisel ve keyfi davranışların engellenmesidir. Ancak deneysel yöntemde yasalar sık sık değişmekte ve ayrı veya yerel uygulamalara yer verilmektedir. Bu durum yönetilenler açısından da sorunlar doğurabilmektedir.

Yukarıda belirtilen yöntemlerin dışında, kaynaklarda başka reform yöntemlerinden de söz edilmektedir. Bunlardan birisi Kenan Sürgit'e aittir. Sürgit (Sürgit, 1972, 47-61), reform için kullanılan yol ve yöntemleri kurumlararası ve kurumsal düzeyde olmak üzere ikiye ayırarak ele almaktadır. Sürgit, reform sürecinde hükümetlerin reformu destekleyici söz, tutum ve davranışlarının önemini ve gereğini belirttikten sonra, kurumlararası yöntemleri şöyle sıralamaktadır: Reformla görevli bir bakanlık kurulması ya da bir devlet bakanlığının reformla görevlendirilmesi, merkezi idareyi geliştirme birimi kurulması, kurumlararası eğitim birimleri kurulması, merkezi personel dairesi kurulması, merkezi bütçe birimlerinden reforma yardım için yararlanılması, denetim mekanizmasının geliştirilmesi, geçici ve sürekli komisyonlar kurulması, danışman kullanma, özel firmaların hizmetlerinden yararlanma, üniversitelerden, kamu yönetimi enstitülerinden, meslek kuruluşları, dernekler ve sendikalardan yararlanma, yöneticiler için yabancı ülke ziyaretleri ve görevlendirmeleri, teknik yardım alma, basından yardım alma, yasama organının tamamlayıcı faaliyetlerinden yararlanma. Kurumsal düzeyde reform yöntemleri ise, başarılı bir reform uygulamasının kurumsal bazda reformun sindirilmesine bağlı olması açısından önemlidir. Bu yöntemler; kurumsal düzeyde idareyi geliştirme birimleri kurulması, varolanların güçlendirilmesi, kurumsal idareyi geliştirme birimlerinin yaptığı araştırma ve incelemeler, danışma toplantıları, bakanlık ya da kuruluş içi komisyonlardan yararlanma, ilk ve orta kademe yöneticilerden yararlanma,

yetenekli personel sağlama ve hizmetiçi eğitimi geliştirme, öneri ve teşvik sisteminden yararlanma, idareyi geliştirmede yapıcı denetimden yararlanma, kuruluş dışından yardım sağlama olarak sıralanmaktadır.

Fikret Ar (1983, 67-69) ise, reform yöntemlerini, reformu düzenlemeyi gerçekleştiren birimler açısından ele almış ve yöntemleri ikiye ayırmıştır. İlki, geçici kurullar eliyle reformun gerçekleştirilmesidir. Bu yöntemde reform esasları; kral, parlamento veya devlet başkanının belirlediği deneyimli politikacılar ile yönetimciler ve bilim adamlarından oluşan bir kurul tarafından belirlenir. İkincisi ise, reformun sürekli örgütlerle gerçekleştirilmesidir. Buradaki çıkış noktası, reformun belli bir zamanla sınırlı olmaması, reforma sürekli ihtiyaç olması, bu nedenle de reformla ilgilenecek sürekli örgütlerin gerekliliğidir. Yaşanan gelişmeleri yakından takip ederek idareyi günün koşullarına uyduracak sürekli örgütlere ihtiyaç vardır. Bu örgütler ülke çapında ve kurumsal düzeyde olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır. Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Üniversiteler, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu ülke çapında reformu düzenleyen örgütlerdir. Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Birimleri, Personel, Organizasyon ve Metod Birimleri, İstatistik ve Eğitim Birimleri ve Danışmanlıklar ise kurumsal düzeyde reformla ilgilenen örgütlerdir.

## **2. 7. Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar**

### **2. 7. 1. Yeni Kamu Yönetimi Hareketi**

1960'ların sonunda Amerikan toplumunda görülen yurttaş hakları hareketi, açlık ve yoksulluğa karşı savaş, kampus hareketleri, Vietnam Savaşı karşıtlığı gibi sosyal olaylar kamu yöneticilerinin ve dolayısıyla kamu yönetiminin önceki görevlerinin ve yükümlülüklerinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu sorgulama, beraberinde kamu yöneticilerinin değerleri ve sorumlulukları ile ilgili yeni bir arayışı da beraberinde getirmiştir. Aynı zamanda kamuoyunda da yönetime olan güvende keskin bir düşüş olmuştur. Daha önemlisi, kamu yönetiminin yasallığında ciddi bir erozyon olmuş ve yönetim kapasitesinin sorgulanması da bu düşüşe eşlik etmiştir. (Okçu, 2002: 112)



Bu noktada kamu yönetimi ve siyaset bilimi akademisyenleri de bu gelişmelerden ve kamu yönetimi disiplininin statükocu, rasyonalist ve pozitivist anlayışından rahatsızlık duyarak kamu yönetimi disiplininin güncel toplumsal sorunlarla daha yakından ilgilenmesini sağlamak amacıyla bir arayış içine girmişlerdir. Söz konusu arayış içinde 1968 yılının Eylül ayında I. Minnowbrook Konferansı'nda toplanan kamu yönetimi akademisyen ve pratisyenleri çalışmalar ve tartışmalar sonucunda sosyal adalet ve eşitlik ilkelerini savunan Yeni Kamu Yönetimi Hareketini (YKYH) ortaya atmışlardır. (Özgür, 2003: 183)

I. Minnowbrook Konferansı'yla doğan, Dwight Waldo ve George Frederickson gibi yazarlar tarafından olgunlaştırılan YKYH ile YKYH taraftarları, John Rawls'tan ve "A Theory of Justice" adlı eserinden etkilenmişlerdir. (Özgür, 2003: 186; Okçu, 2002: 113)

I. Minnowbrook Konferansı'nda güncel sosyal problemler, pozitivism karşıtlığı, kişisel erdem ve ahlak, yaratıcılık, demokrasi ile kamu yönetimini uzlaştırma, müşteri temelli sorumluluk ve sosyal eşitlik konuları üzerinde durulmuştur. (Özgür, 2003: 191) I. Minnowbrook Konferansı'ndan 20 yıl sonra, 1988'de II. Minnowbrook Konferansı toplanmıştır. Bu Konferansta ise; etik, sosyal eşitlik, insan ilişkileri, ayrımcılık, demokrasi ile kamu yönetiminin uzlaştırılması ve kamu yönetimi disiplini ile ilgili kaygılar ön plana çıkmıştır. (Guy, 1998: 219-220; Mayer, 1998: 218; Bailey, 1989: 224)

YKYH, kamu yönetimi disiplini içinde etik, erdem, katılım, rasyonalite, sosyal eşitlik, adalet, toplumsal hakkaniyet, modernite-postmodernite, bürokrasi, demokrasi gibi konular üzerinde çalışmıştır. Hareketin dikkat çeken özelliği, eklektik bir anlayışla kendisinden önceki fikir akımlarının iyi olan özelliklerini rasyonalizm karşıtlığı, katılım, adalet ve kamu yararı çerçevesinde bütünleştirmeye çalışmasıdır. Amerika dışında başka bir ülkede fazla bir ses getirmeyen YKYH, her ne kadar oluşumunu tamamlayamamış ve bir paradigma haline gelememiş olsa da, yönetimden etkililik yanında sosyal adalet ve eşitliği de gerçekleştirmesini istemiş, sosyal sorunlara duyarlı olmasını sağlamaya çalışmıştır. (Özgür, 2003: 193,215; Frederickson, 1996: 269)

### 2. 7. 2. Toplam Kalite Yönetimi

1950’li yıllarda Japonya’da geliştirilerek uygulanmaya başlayan Toplam Kalite Yönetimi (TKY), 1980’lerde Japonya’nın uluslararası ekonomik arenada üstünlük sağlaması üzerine başta ABD ve Avrupa ülkeleri olmak üzere tüm dünyaya yayılmış ve “dünya çapında bir hareket” niteliğine kavuşmuştur. Başlangıçta sadece özel sektör uygulamalarına konu olan TKY, zamanla kamu kesiminde, hizmet sektöründe, yerel yönetimlerde, sivil toplum kuruluşlarında, askeri kurumlarda ve eğitim, sağlık gibi alanlarda da uygulanmaya başlamıştır. (Nohutçu, 2003: 231)

TKY’yi daha iyi anlayabilmek için, “kalite” kavramının içeriğine bakmak faydalı olacaktır. Bununla birlikte üzerinde anlaşılmış bir kalite tanımına ulaşmak güçtür. Kalite, yazarlar tarafından farklı şekillerde tanımlanmıştır. Yazarların bakış açısına göre kalite, “hayat felsefesi”, “yönetim anlayışı”, “vatandaş mutluluğu”, “vatandaşların ihtiyaçlarının ve makul beklentilerinin karşılanması”, “rekabet gücünün yükseltilmesi”, “israfın önlenmesi”, “verimliliğe giden, maliyeti en fazla etkileyen fakat en az yatırım gerektiren bir yol”, “daimi bir iyileştirme süreci” gibi anlamlar taşımıştır. (Saran, 2004: 48-49) Bunlar arasında müşteri memnuniyetini temel alan görüşlerin son zamanlarda daha fazla öne çıkmasını göz önünde bulundurursak, kaliteyi “bir ürün veya hizmetin nitelik ve karakteristiklerinin mevcut veya ileride gerek duyulabilecek müşteri ihtiyaçlarını karşılayabilme yeterliliği, yani müşteri tatmini” olarak tanımlamak mümkündür. (Balcı, 2003: 330; Saran, 2004: 49)

Kalite kavramında olduğu gibi, TKY’yi tanımlayan çok sayıda tanım olmasına rağmen üzerinde fikir birliğine varılmış bir tanıma yoktur. Tanımlar, “müşteri odaklılık ve memnuniyeti, tüm çalışanların katılımı ve gelişimi, süreç yönetimi, sürekli iyileştirme, kaliteye önem ve öncelik verme, etkinlik ve verimliliği sağlama, üst yönetimin katılım ve önderliği, uzun dönemli stratejiler geliştirme, örgüt içi iletişim yollarını açık tutma, takım çalışması ve kalite çemberleri, önlemeye yönelik denetim” gibi unsurlarda birleşmektedir. Bunların ışığında, TKY’yi “özel veya kamu kurum ve kuruluşlarının, müşterilerini memnun etmek amacıyla bir dizi yönetsel ilke, yöntem ve teknikle örgütsel süreç, kaynak, etkinlik ve ilişkileri, çalışanların da tam ve gönüllü katılımıyla sürekli iyileştirerek sundukları mal ve

hizmetlerde kalite, verim ve etkinliğe ulaşmalarını sağlayan bir yönetim modeli, yaklaşımı ve felsefesi” olarak tanımlamak mümkündür. (Nohutçu, 2003: 237)

TKY için üç temel prensipten söz etmek mümkündür. Bunlar; tüm çalışanların katılımı, sürekli iyileştirme ve müşteri memnuniyetidir. Tüm çalışanların katılımından kasıt, çalışanların örgütsel hedef ve strateji belirleme, karar alma ve problem çözme aşamalarına ortak olmalarıdır. Sonuçlardan daha çok süreçlere yönelik olan sürekli iyileştirme, tüm çalışanların her durumu tartışmaya açmasını ve sorunları giderme yollarını aramasını ifade eder. Müşteri odaklılık ise, müşterinin üretilen ürün ya da sunulan hizmetten memnun kalmasıdır. Müşterilerinin beklenti ve ihtiyaçlarına cevap vermek ve müşteri memnuniyetini sağlamak TKY'nin en önemli amacıdır. TKY'de müşteri kavramı iç müşteri ve dış müşteri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir mal veya hizmeti alan nihai tüketiciler dış müşteri kategorisine girerken, örgütte çalışanlardan kendisinden önceki birimin çıktısını kullananlar da iç müşteri grubuna girmektedir. (Hoşgörür, 2005: 180-184; Nohutçu, 2003: 238-240; Bowman, 1994: 132)

TKY'nin özel kesimde uygulanması ve başarılı sonuçlar elde edilmesi, problemleri olan ve çıkış yolu arayan kamu kesimi için de bir seçenek oluşturmuştur. Bu yöndeki girişimler öncelikli olarak ABD'de başlamıştır. ABD'de bu girişimleri başlatan “Reinventing Government”ın yazarları Osborne ve Gaebler ile dönemin başkan yardımcısı Al Gore, merkezi, hiyerarşik bürokratik yapının vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerini karşılayamadığını, ortaya çıkan yeni koşulların kamu örgütlerini esnek ve çevresel değişimlere duyarlı olmaya zorladığını ifade etmişler ve müşteriye öncelik verilmesi, çalışanlara yetki ve inisiyatif tanınması yönündeki zorunluluğu dile getirmişlerdir. (Aydın, 2004: 207; Saran, 2004: 94-95; Nohutçu, 2003: 242)

Ancak TKY'nin kamu kesiminde uygulanması, kamu yönetiminin yapısı gereği özel sektördeki kadar rahat olmamaktadır. Kamu kesiminin kendi yapısından kaynaklanan sorunlar olduğu gibi, kamu hizmetlerinin niteliğinden kaynaklanan sorunlar da söz konusudur. Kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan sorunlar; kamunun değişime karşı direnç göstermesi, çalışanlarda performans ve başarı ölçüsünün dikkate alınmaması ve inisiyatif kullanma gücünün bulunmaması,

kamunun merkeziyetçi, büyük ölçekli yapılanması, örgüt ve çalışma kültürünün yetersizliği gibi başlıklarda toplanmaktadır. Kamu hizmetlerinin niteliğinden kaynaklanan sorunlar ise, müşteri-vatandaş ikilemi, ürün-hizmet ikilemi, çıktıya öncelik-girdi ve sürece öncelik gibi noktalarda toplanmaktadır. (Saran, 2004: 98-110; Balcı, 2003: 335-339; Nohutçu, 2003: 245-250; Swiss, 1992: 358-359)

Türk kamu yönetimi de TKY'ye kayıtsız kalmamış, yeniden yapılanma sürecinde TKY çerçevesinde adımlar atılmıştır. Türkiye'de kamu sektöründe ilk TKY uygulaması 1995'te yerel yönetimlerde, Değirmendere (İzmit) Belediyesi'nde gerçekleştirilmiştir. Merkezi yönetimde ise, ilk olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda başlamış, onu Milli Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi kurumlar izlemiştir. (Aydın, 2004: 216-220; Saran, 2004: 166; Nohutçu, 2003: 251-255; Balcı, 1999: 122-123)

TKY, gerek özel sektör kurumlarında gerekse de kamu kesimi örgütlerinde uygulama alanı bulmakla birlikte, kamu yönetimi alanındaki uygulamalara yönelik çeşitli eleştiriler getirilmektedir. (Yılgör, 1999: 12-13) Kamu yönetimindeki TKY uygulamalarının, kamu kuruluşlarında ve hizmetlerinde etkinlik arayışından öte anlamlar taşıdığı ifade edilmektedir. Buna göre, yeni-liberal ekonomik görüş doğrultusunda gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları devletin faaliyet alanını daraltmakta, planlama ve düzenleme fonksiyonlarını azaltmaktadır. Gül'ün (1999: 24-25) eleştirileri ise, TKY'nin piyasa odaklı olması noktasında yoğunlaşmaktadır. Buna göre vatandaşların müşteri olarak görülmesi ve kamuda serbest piyasa ilkelerinin hakim olması serbest piyasa içinde başarılı olanları kollamaktadır. Diğer yandan piyasaya giremeyen düşük gelirliler ise kamusal karar ve politika oluşturma sürecinin dışında kalmaktadır.

### **2. 7. 3. Yeni Kamu İşletmeciliği (Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı)**

1970'lerde temelleri atılan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı, olgunluğa 1990'lı yıllarda ulaşmıştır. Söz konusu yaklaşım farklı ülkelerde değişik isimlerle anılsa da öz itibarıyla aynıdır. Örneğin, YKİ, Amerika'da Hükümetin Yeniden Keşfi (Reinventing Government), İngiltere'de Gelecek Adımlar Acente Reformu (Next

Steps Agencies Reform) ve Kanada’da Vision 2000 isimleri altında uygulamaya koyulmuştur. (Kutlu, 2004: 45-46)

YKİ savunucuları, “yönetim” (administration) ve “işletme” (management) kavramları arasındaki fark üzerinde durmakta ve “yönetim” kavramının “işletme” kavramına göre daha dar kapsamlı olduğunu vurgulamaktadırlar. Yönetim, süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir. Diğer yandan işletme ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade etmektedir. (Eryılmaz, 2002: 25)

Geleneksel yönetim anlayışına tepki ve alternatif olarak YKİ anlayışı, 1980’lerden itibaren ekonomik, sosyal ve idari yapıyı yönlendirmiş ve dönüşüme uğratmıştır. Geleneksel yönetim anlayışının, kuralcı, şekilci, hiyerarşik, merkeziyetçi yapısını eleştiren YKİ anlayışı, bu yapının yerine devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden düzenleyen yeni bir paradigma öngörmektedir. Bu noktada nicel olarak küçük fakat nitel olarak etkin ve verimli bir devlet ve hizmetlerde etkinlik, verimlilik, yönetişim, yönetime katılma, yönetimde açıklık, esneklik, pazar ekonomisi gibi amaçlar taşımaktadır. (Bilgiç, 2003: 27) Diğer bir ifadeyle, YKİ anlayışı, devletçi, bürokratik, zorlayıcı, tekdüze, merkeziyetçi ve hiyerarşik özellikler taşıyan kamu sektörünü; piyasa eğilimli, daha az bürokratik, esnek, ademi-idari merkeziyetçi, girişimci ve yenilikçi gibi nitelikleri olan kamu işletmeciliği anlayışı paralelinde ele almaktadır. (Ömürgönülşen, 2003: 17)

Teorik temellerini ekonomi ve işletmecilik alanlarından<sup>2</sup> alan YKİ anlayışını ortaya çıkaran nedenler arasında, ekonomik, sosyal ve siyasal etkenler sayılmaktadır. Ekonomik etkenlerin başında, 1980’lerde etkili olan ve küresel ve ulusal bazda yaşanan ekonomik durgunluk gelmektedir. Ekonomik darboğaz, artan borç yükü, kaynakların sınırlı olması, refah devleti ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından

<sup>2</sup> YKİ anlayışının temelini genel olarak ekonomi ve işletmecilik (yönetim) alanları oluşturmakla birlikte, bu alanlar üst kavramlar niteliğindedir. Ekonomi kavramı, “yeni kurumsal ekonomi”, “kamu tercihi teorisi” yaklaşımları için kullanılmaktadır. Benzer şekilde, işletmecilik kavramı da, “yeni Taylorist işletmecilik”, “yeni yönetim dalgası” gibi yaklaşımları ifade etmektedir. Daha fazla bilgi için bkz. Ömürgönülşen (2003); Bilgiç (2003); ve Bayraktar (2003)

uzaklaşarak yeni yaklaşımlar aramaya neden oldu. Bunun yanında, zamanla eğitim düzeyi artan, hakkını arama bilinci oluşan ve siyasi otoriteyi sorgulayan vatandaşların, kaliteli hizmet beklentisi içinde olmaları, devletleri kaynakları verimli kullanmaya zorlamaktadır. Siyasal etkenden kasıt ise, yeni sağ ideolojidir. (Bilgiç, 2003: 29-31) Yeni sağ ideolojinin temel tezlerinden biri, devletin belli başlı ekonomik faaliyetlerden elini çekerek küçülmesi ve toplum hayatına daha az karışarak insanlara daha fazla seçim ve özgürlük alanı tanınması gerektiğidir. Serbest piyasa mekanizması içinde kaynaklar daha verimli alanlarda kullanılacağından ekonomik gelişme de en iyi bu şekilde gerçekleştirilecektir. Devletin küçülmesi ile birlikte, geleneksel kamu yönetimi anlayışı terkedilerek, ekonomik etkinlik odaklı olan özel sektör işletmeciliği benimsenmektedir. Bu açılarından YKİ anlayışının yeni sağ ideolojiden beslendiğini söylemek yanlış olmaz. (Bayraktar, 2003: 564-565; Bilgiç, 2003: 31; Ömürgönülşen, 2003: 26) Ancak burada şu da belirtilmelidir ki; YKİ ile yeni sağ arasındaki yakın ilişkiye rağmen, YKİ anlayışı reformları gerçekleştirme sürecinde yeni sağ ideolojinin kullandığı basit bir araç olarak görülürse geleneksel kamu yönetiminden doğan sorunlar ve rahatsızlıklar göz ardı edilmiş olur. Diğer yandan, yeni sağ ideolojiyi benimsemeyen, fakat YKİ teknik ve yöntemlerini kullanan örneklere de rastlanmaktadır. Örneğin, İngiltere’de özelleştirme uygulamaları ön plandayken, Almanya’da ise yerelleştirme uygulamaları hakim olmuştur. (Ömürgönülşen, 2003: 26; Bilgiç, 2003: 31; Al, 2002: 149)

YKİ anlayışının temel ilkeleri dört noktada toplanabilir. Bunlardan ilki, kamu yönetiminin örgüt yapısıyla ilgilidir. YKİ’ye göre, kamunun örgüt yapısı esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve adem-idari merkezîyetçi nitelikte olmalıdır. Diğer nokta, devletin faaliyet alanıyla ilgilidir. Buna göre, devletin faaliyet alanı küçültülmeli, rekabet ortamı oluşturulmalı, performans ölçümü girdilere göre değil, çıktılara göre yapılmalı, bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmaları tercih edilmelidir. Üçüncü olarak ise, hizmetlerde nitelik, etkinlik, verimlilik, müşteri merkezli hizmet anlayışı ve piyasa sisteminin önemi üzerinde durulmaktadır. YKİ son olarak, kamu yönetiminin bürokratların, sadece siyasilere karşı değil, aynı zamanda kamuya yani halka karşı da sorumlu olmaları gerektiği üzerinde durmaktadır. (Eryılmaz, 2002: 26-27)

#### 2. 7. 4. Kuantum ve Kaos Teorileri

Sosyal bilimler, genel olarak fizikten, özelde ise Newton'un "mekanistik dünya görüşü"nden etkilenmiş, örgüt yapılarını ve işleyişlerini bu görüşe göre şekillendirmişlerdir. Ancak, "yeni bilimler" olarak adlandırılan kuantum ve kaos teorilerinin gelişimi, Newton'cu dünya görüşünün tahtını sallamıştır. (Dulupçu ve Okçu, 2001: 82)

Newton'cu fizik anlayışını temel alan modernizm ve modern bilim anlayışı, evreni büyük bir makine olarak görmektedir. Modern bilim anlayışına göre, bilim adamları doğayı kontrol ve komuta gücüne sahiptir. Bunun kaynağı ise, doğada hâkim olan kesinlik ve tahmin edilebilirlik ilkeleridir. Evren, öncesi ve sonrasıyla bütün bir kesinlik sistemidir ve sürprizlere, beklenmeyen durumlara yer yoktur. (Dulupçu ve Okçu, 2001: 82) Newton'cu dünya görüşünün dayandığı temel kavramlar arasında, kesinlik, öngörülebilirlik, ayrılabilirlik, akılcılık, "ya-ya da" anlayışı, düzen, doğrusallık gibi kavramlar sayılabilir. (Dulupçu ve Okçu, 2000: 33)

Newton'cu görüşün şekillendirdiği klasik sosyal bilim yöntemleri, gerçeklik, geçerlilik, evrensellik, anlama ve açıklama standartlarını karşılamada ve karmaşıklık ve belirsizlik nedeniyle güncel sorunları çözmede yetersiz kalmaktadır. Bu noktada "yeni bilimler"den kuantum ve kaos teorileri devreye girerek Newton'cu görüşe meydan okumakta ve sosyal bilimlerle ilgilenenlere metodolojik ve metaforik boyutta yeni düşünce ve çalışma alanları sunmaktadır. (Dulupçu, 1999: 37) Kuantum teorisi, mekanistik neden-sonuç ilişkisinin belirlediği dünya modelimizi sorgularken; kaos teorisi ise doğrusallaştırma eğilimimizi sorgular. Böylece, doğal ve sosyal fenomenlerin öngörülemeyen olduğunu ve kesinlik taşımadığını gösterir. (Dulupçu ve Okçu, 2001: 83)

Kuantum teorisi Newton'cu kozmik bilimin doğrusallaştırma eğilimini ve kesinlik ilkesini sorgular. (Dulupçu, 1999: 42) Tüm bilebildiklerimizin gözlemlerimiz sonucu elde ettiğimiz çıktılar olduğunu, bir doğru veya kesin gerçeklik olmadığını çünkü gözlemlerimizin gözlemediğimiz nesnenin davranışlarını değiştireceği için gerçekliği yansıtmayacağını savunur. (Dulupçu ve Okçu, 2001: 83-84) Kuantum teorisi, belirsizlik ve olasılıksızlık ilkelerini

savunurken, bir sistemin ancak parçalarıyla birlikte ele alındığında anlaşılabilirliğini belirtir. (Dulupçu, 1999: 43)

Kaos teorisi, Newton'cu mekaniğin savunduğu, basit olayların basit olaylara, karmaşık olayların karmaşık olaylara neden olduğu tezini reddetmektedir. Çünkü basit şeyler karmaşık olaylara, karmaşık şeyler de basit olaylara neden olabilmektedir. (Dulupçu, 1999: 41; Öztaş, 2003: 49)

Newton'cu görüşün yönetim bilimlerine yansımalarına baktığımızda, Taylor'un Bilimsel Yönetim Teorisi'nin Newton'un fiziksel modelini temel aldığını görürüz. Newton'cu örgüt modeline göre, örgüt parçalardan oluşur ve merkezi otorite parçaların hareketlerine hükmeder. Çeşitli koşulların varlığı halinde de sonucun tahmin ve kontrol edilebilmesi mümkündür. Hiyerarşik ve otoriter bir yönetim tarzının hakim olduğu Newton'cu örgüt modelinde esnek olmayan bir yapılanma ve işleri yavaşlatan bir bürokrasi söz konusudur. Örgütler arası ilişkiler kurallar ve resmi sözleşmeler üzerine kurulmuştur. Verimli ve güvenilir olmaları Newton'cu örgütlerin olumlu yönüken, çalışanlara kişi olarak değer vermemesi, insanlar arası ilişkileri dikkate almaması ve beklenmedik durumlarla başa çıkabilecek esnekliğe sahip olmaması olumsuz yanlarını oluşturmaktadır. (Değirmenci ve Utku, 2000: 77-78)

Kuantumcu örgüt yapısı ise, parçaların ve dalgalar halindeki etkileşimin bir evrim ve yaratıcılık unsuru olduklarını ortaya koyar. Örgütler de, kendi aralarında etkileşim ve iletişim içindedirler. Örgütler, esnek ve yaratıcı yapıları ile birbirleriyle ilişki kurarak kendi toplamlarından daha büyük sistemler meydana getirebilirler ve tahmin edilemeyen durumlara karşı strateji geliştirebilirler. Kuantum örgütler, hiyerarşik değil, aşağıdan yukarıya ve bütüncül bir yapılanmaya sahiptirler. Ekip çalışması ve örgütün yaşadığı çevrenin bir parçası olduğu anlayışı esastır. Çevre bilinci, sosyal sorumluluk ve hizmet anlayışı temel değerlerdir. (Değirmenci ve Utku, 2000: 79-80)

Yönetim bilimini ve örgüt yapılarını etkileyen bu gelişmeler, son yıllarda yönetim ve örgüt tartışmalarında gündemde olan “örgütsel öğrenme, yenilikçilik, daha düz ve esnek hiyerarşiler, bilgi paylaşımı, yetki devri ve kendi kendini yöneten takımlar” gibi anlayışlarla da uyuşmaktadır. (Öztaş, 2003: 64) Kuantumcu fizik



anlayışı sonucu oluşan kuantum ve kaos teorileri doğal olarak kamu yönetimi alanını da etkilemiştir. Geleneksel pozitivist araştırma yöntemleri, genel olarak sosyal bilimlerde, özelde kamu yönetiminde karşılaşılan sorunları çözmeye yetersiz kalmış, bu durum da kuantum ve kaos teorilerince geliştirilecek yeni stratejilere ortam hazırlamıştır. Bunun yanında, kuantum ve kaos teorileri dengeden uzak olan kamu örgütlerinin ve siyasal sistemlerin açıklanması ve anlaşılması için yeni bakış açıları sunmaktadır. (Öztaş, 2003: 61)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### REFORM ÇABALARINA TARİHSEL BİR BAKIŞ

#### 3. 1. Osmanlı Dönemi Reform Çabaları

##### 3. 1. 1. Reform İhtiyacına Yönelik Risaleler

Kanuni döneminin Osmanlı İmparatorluğu tarihinde önemli bir yeri vardır. Bu önem, Kanuni döneminin hem imparatorluğun en parlak dönemi olmasından, hem de çözüme ve gevşemelerin baş göstermesinden kaynaklanmaktadır. Kanuni devri, daha sonraki tarihlerde yönetimin içine düştüğü zorluklardan ve dardan kurtulmak için örnek olarak gösterilmiş, reformlar ve düzenlemeler için Kanuni devrinin parlak günlerine geri dönmek hedef olarak belirtilmiştir. Bununla birlikte bu parlak günler, devlet yönetiminde bozulma ve çöküntünün de başladığı günlerdir. Bu dönemde, devletin temelini teşkil eden ilke ve esaslar uygulanmamış, çağın gereklerine göre yeniden yapılanma gerçekleştirilmemiştir. Yönetim yapısındaki bu bozukluk, iktisadi ve sosyal hayatı da etkilemiş ve yönetimle halk arasında kopukluk meydana gelmiştir. (Çiçek, 1995: 580; Eryılmaz, 1992: 29-30)

Kanuni döneminde yönetim sisteminde başlayan bozulma ve çözüme Kanuni döneminin istikrarlı olması ve bozulmanın başlangıç aşamasında olması nedeniyle devlet mekanizması üzerinde yıkıcı etkiler yapmamıştır. (Çiçek, 1998: 33) Ancak içte ve dıştaki olumsuz gelişmelerin de etkisiyle, ilerleyen yıllarda yıkıcı etkiler kendini göstermeye başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nu olumsuz etkileyen bu gelişmelerin başında ticaret yollarının değişmesi gelmektedir. Coğrafi keşifler ve ticaret yollarının Anadolu ve Akdeniz'den okyanuslara kayması, Osmanlı

ekonomisini önemli gelir kaynaklarından yoksun bırakarak olumsuz etkilemiştir. Bu duruma bir de fetihlerin durması, savaş masraflarının artması ve enflasyonun yükselmesi eklenince Osmanlı maliyesi açık vermeye başlamıştır. Maliyenin bu durumunu düzeltmek ve artan giderleri karşılamak içinse iki önleme başvurulmuştur. Öncelikle paranın değeri düşürülmüş (tağşiş), fakat çözüm olmadığı anlaşılınca vergi türleri ve oranları artırılarak iltizam yoluna gidilmiştir. Ancak her iki önlem de halk arasında büyük bir hoşnutsuzluğa yol açmış ve toplumsal ayaklanmalara neden olmuştur. Bunların yanında tımar sistemin bozulması, göreve getirmede liyakatin değil kayırmacılığın ön planda olması, rüşvetin önemli boyutlara ulaşması ve Avrupa ülkelerinin ekonomik ve teknolojik yönden Osmanlıya üstünlük sağlaması sonucunda yönetimdeki bozulma hızlanmış ve önemli boyutlara ulaşmıştır. (TÜGİAD, 1997: 36-37; Sencer, 1984a: 32-38)

Devletin içine girdiği bu bozulma sürecini durdurmak için devlet adamları ve yöneticiler tarafından çözüm önerilerini içeren çeşitli risaleler yazılarak padişaha sunulmuştur. Bu risalelerin ortak özelliği ise, yönetim sistemindeki bozulmanın çözümü olarak eski düzene geri dönmeyi göstermeleridir. (Sencer, 1984a: 38) Bu risaleler içinde, Kitab-ı Müstetab (Güzel Kitap), Koçi Bey Risalesi, Katip Çelebi tarafından yazılan Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar isimli kitapçık ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından yazılan Devlet Adamlarına Öğütler isimli kitapçık önemlidir.

### **3. 1. 1. 1. Kitab-ı Müstetab**

Yazarı belli olmayan Kitab-ı Müstetab, 1620 yılında dönemin padişahı II. Osman'a sunulmuştur. Kitab-ı Müstetab'da devlet yönetimindeki sorunlar; “eski kanunlara uymama, adaletsizlik, hazinedeki açıklar, askeri düzenin bozulması, rüşvetin yaygınlaşması, yöneticilerin ehliyetsizliği” gibi başlıklar çerçevesinde incelenmiştir. Saltanatın devamlılığı için “reaya”, “hazine” ve “asker”in gerekliliği ve önemi üzerinde durulmuş; bunların ancak adalet ve işlerin ehline verilmesiyle mümkün olacağı belirtilmiştir. (Eryılmaz, 1992: 31-32)

### 3. 1. 1. 2. Koçi Bey Risalesi

Koçi Bey, 1631 yılında IV. Murat'a sunduğu risalesinde, yönetim sistemindeki bozulmanın Kanuni döneminde başladığını belirtmiş ve rüşvet ve yolsuzlukla mücadelenin önemini dile getirmiştir. Koçi Bey Risalesi, Osmanlı Devleti'nin "süper güç" olmaktan uzaklaştığının, güç kaybettiğinin de bir göstergesidir. (Tağma, 2002: 159-160) Risalede önce yönetim sistemindeki bozukluklar ve bu bozuklukların sebepleri açıklanmış, daha sonra bozuklukların giderilerek yönetim sisteminin düzeltilmesi ile ilgili önlemler ve öneriler belirtilmiştir. (Eryılmaz, 2002: 19)

Risalede Osmanlı devlet yönetiminin bozulma nedenleri olarak, Padişahın doğrudan Divanı toplama geleneğini bırakması, yüksek görevlerin yetenekli olanlara değil bildik ve yakınlar verilmesi, kamu topraklarının kişilere temlik ve vakfedilmesiyle devlet gelirlerinin azalması gösterilmektedir. Ayrıca dirliklerin peşin ödeme karşılığı iltizama verilmesiyle halkın ağır vergi yükü altında ezilmesi ve yöneticilerin lüks ve gösteriş tutkusuna kapılıp bu uğurda halkı soyarak yoksullaştırmaları bozulma nedenleri arasında sayılmaktadır. (Çiçek, 1998: 35-36; Sencer, 1984a: 39)

Koçi Bey, Risalesinde Kitab-ı Müstetab'a benzer şekilde, Osmanlı saltanatının devamı için asker, hazine ve reayanın taşıdığı önemi belirtmiş, bu konuda Padişahı muhatap alarak önlem almaya davet etmiştir. Reayanın zulüm altında olduğunu ifade eden, bunun sorumlusu olarak da Padişahı gösteren Koçi Bey, "küfür ile dünya durur, zulüm ile durmaz" diyerek Padişahı uyarmıştır. (Eryılmaz, 1992: 32-34)

### 3. 1. 1. 3. Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar

Katip Çelebi tarafından 1652 yılında kaleme alınan "Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar" isimli kitapçık, 17. yüzyılda Osmanlı devlet yönetiminde görülen genel sorunları ve bu sorunlara yönelik tedbirleri içermektedir. Katip Çelebi eserinde Osmanlı toplumunun ulema, asker, tüccar ve reaya olmak üzere dört gruptan oluştuğunu belirtmekte ve bu grupları sırasıyla insan vücudundaki kan, balgam, safra ve sevdaya benzetmektedir. İnsan vücudunu oluşturan bu dört

unsur nasıl ki kendi aralarında uyumla çalışıp insanın sağlıklı olmasını sağlıyorsa, toplumu oluşturan grupların uyum içinde olması da, toplum düzenini ve devlet yapısını sağlığa kavuşturur. (Eryılmaz, 2002: 19; 1992: 35)

Katip Çelebi, devlet yapısında ortaya çıkan bozulmaların nedeni olarak köylünün ve halkın güçsüzlüğünü, bütçe açıklarını ve askerinin çok olmasını göstermektedir. Bu sorunlara çözüm olarak da halkın üzerindeki zulmün kaldırılmasını, bazı vergilerin miktarlarının indirilmesini, kamu harcamalarının azaltılmasını, maliyede ehliyetli, dindar ve dürüst kişilerin görevlendirilmesini ve asker alımında dikkatli davranılmasını önermektedir. (Eryılmaz, 2002: 19) Katip Çelebi bir diğer önemli eseri olan “Mizanü’l-hakk fi ihtiyari’l-ehakk”ta ise, Osmanlı medresesinin içine düştüğü skolastik düşüncüyü ve taassubu eleştirmiş ve medrese programından kaldırılan müspet ilimleri ve felsefeyi savunmuştur. Bu eserinde rüşvet üzerinde de duran Katip Çelebi, adaletin ve devlet düzeninin sağlanması için rüşvetin mutlaka ortadan kaldırılması gerektiğini ifade etmiştir. (Eryılmaz, 2002: 19; TÜGİAD, 1997: 38)

### **3. 1. 1. 4. Devlet Adamlarına Öğütler**

1714 yılında Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından yazılan “Devlet Adamlarına Öğütler” isimli eser, 18. yüzyıl Osmanlı yönetim yapısına yönelik tespitlerde bulunmuştur. Defterdar Sarı Mehmet Paşa, sistemi değil, sistemin yönetiliş tarzını eleştirmekte ve reayanın korunmasını, rüşvetin önlenmesini, kamu harcamalarının azaltılarak Hazinesinin güçlendirilmesini, devlet gelirlerinin emanet usulüyle toplanmasını, askerlerin düzene sokulmasını ve yöneticilerin sık sık azledilmemesini öğütlemiştir. (Eryılmaz, 2002: 20; 1992: 36) Paşa, ehliyet ve liyakat esaslarının önemi üzerinde durarak, “fesat madeni” olarak nitelendirdiği rüşvetin zararlarını belirtmiştir. (Tutum, 1994: 61)

Osmanlı toplum yapısı ve yönetim sistemindeki bozuklukları gidermek için kaleme alınan bu eserler birbirlerine yakın görüşler içermekte ve bozulma nedeni olarak şer’i ve örfi kuralların uygulanmamasını, adaletsizlik ve rüşvetin yaygınlaşmasını, yöneticilerin ehliyetsizliğini ve askeri düzenin bozulmasını göstermektedirler. (TÜGİAD, 1997: 39)

### 3. 1. 2. III. Selim Dönemi

III. Selim dönemiyle (1789-1807) birlikte reform anlayışında bir değişiklik meydana gelmiştir. Önceleri eski düzene geri dönerek devletin içine girdiği bozulma sürecinin sona ereceği düşüncesi hakimken, daha sonra askeri yenilgilerin de etkisiyle Batının örnek alınması suretiyle devletin kurtulacağı anlayışı hakim olmuştur. (Sencer, 1984a: 39)

III. Selim, başta ordu olmak üzere yönetim sistemi ve diğer alanlardaki çözümlere bir çözüm bulmak için, reformcu ve muhafazakar kesimden 22 ulema ve ümerayı imparatorluğun sorunları ve bunların çözümleriyle ilgili görüş bildirmesi için görevlendirmiştir. Böylece, hem reform anlayışını kişisellikten kurtararak devlete maletmeyi (TÜGİAD, 1997: 39; Çiçek, 1995: 582) hem de tek başına çözüm bulamayacağı sorunlarda güçlü üst düzey yöneticilerden ve bürokrasiden yardım ve destek almayı amaçlamıştır. (Eryılmaz, 1992: 38) Ardından bir Meclisi Meşveret (Danışma Kurulu) toplamış ve kendini burada alınan kararlarla bağlı kabul etmiştir. Bunların neticesinde, ordunun bozulduğu ve öncelikle bu konuda bir düzenleme yapılması gerektiği yönünde karara varılmış ve Nizam-ı Cedid (Yeni Düzen) adında, Batı yöntemlerine göre eğitilmiş ve donatılmış yeni bir ordu kurulmuştur. (Sencer, 1984a: 40) Nizam-ı Cedid ismi, daha sonra III. Selim döneminde yapılan ıslahat hareketlerinin geneli için kullanılmıştır. (Aykul, 2002: 43) Bu çerçevede modern bir sağlık örgütü ve tıp okulu kurulmuş, 1773'te kurulmuş olan Deniz Mühendislik Okulu modernleştirilmiş ve 1795'te Kara Mühendislik Okulu açılmıştır. Bu okulların kurulma aşamasında ve eğitim programlarının hazırlanması noktasında Fransa örnek alınmış ve yabancı uzmanlardan yararlanılmıştır. Böylece yabancı uzmanlar aracılığıyla Batılı düşüncelerin Osmanlı İmparatorluğu'na geçişi için de bir ortam yaratılmıştır. Aynı şekilde, ilk kez III. Selim döneminde uygulamaya koyulan daimi elçilik kurumu sayesinde de Batıdaki fikir akımları ve gelişmeler hakkında bilgi edinmek mümkün olmuştur. (Zürcher, 2000: 41-43)

III. Selim, taşra yönetiminde de çeşitli düzenlemeler yapmış ve taşradaki bozuklukları gidermek amacıyla Vüzera Kanunnamesini çıkarmıştır. Bununla, eyaletlerin başına dindar, ehliyetli, tecrübeli, güvenilir kimselerin getirilmesi, vezirlerin görev süresinin 3-5 yıl arasında olması, vezirliğe atamada Padişaha verilen

“caize”nin kaldırılması, bohça ve hediye vermenin zorunlu olmaktan çıkarılması kararları alınmıştır. (Aykul, 2002: 45; Eryılmaz, 1992: 41-42) III. Selim’in mücadele ettiği bir diğer sorun da rüşvet ve suistimaldi. III. Selim “...rüşvet alıp zulüm eden... evladım dahi olsa kıyarım...” diyerek rüşveti yasaklamış ve adaleti sağlamayı amaçlamıştır. (Tutum, 1994: 62)

III. Selim, Nizam-ı Cedid reformları ile merkezi devlet örgütünü güçlendirerek, hem içteki hem de dışarıdaki düşmanlara karşı önlem almaya çalışmıştır. (Zürcher, 2000: 40) Ancak bu mümkün olmamış, içeride ordu, ulema, ayanlar ve halkın tepkisiyle, dışarıda da Fransa ve Rusya’nın saldırılarıyla reformlar bekleneni verememiştir. Nizam-ı Cedid reformlarının finansmanını sağlayan İrad-ı Cedid uygulaması hem halkı hem de ayanları olumsuz etkilemiştir. Zaten yoksul durumda olan ve vergilerden ezilen halk, yeni vergilerle yeni ordunun ihtiyaçlarını karşılamak zorunda kaldığı için mevcut durumu daha da kötüleşmiştir. Nizam-ı Cedid ile siyasi gücü, İrad-ı Cedid ile de mali gücü tehlikeye giren ayanlar ise, merkezi devletin güçlenmesi ile sonuçlanacak bu uygulamaya en başından karşı olmuşlardır. Nizam-ı Cedid’e karşı olan bir diğer kurum da yeniçerilerden oluşan mevcut orduydü. Nizam-ı Cedid ordusu ile eski gücünü ve önemini kaybeden, savaşmak ve askerlik dışında başka işlerle uğraşan yeniçeri örgütü de kaldırılacaktı. Saraydaki ve genç seçkin sınıf üzerindeki Fransız etkisinden memnun olmayan ulema da Nizam-ı Cedid’e karşı çıkanlar arasındaydı. Dolayısıyla hem III. Selim’e hem de reformlara karşı halktan, ayanlardan, ordudan ve ulemadan oluşan bir muhalefet söz konusuydu. Reformların ve III. Selim’in içeride karşı karşıya olduğu tepkiye dışarıda Fransız devriminin etkileri ve Fransa ile Rusya’nın saldırıları da eklenince reformlara karşı olan muhalefet yeniçeri ayaklanması etrafında birleşmiş ve III. Selim’i tahttan indirmiştir. (Berkes, 2004: 108-111, 117-119, 120, 124; Zürcher, 2000: 43-48)

### **3. 1. 3. II. Mahmut Dönemi**

III. Selim’in ardından tahta çıkan II. Mahmut (1808-1839), ilk olarak iktidarını sağlamlaştırmak ve kendini güvenceye almak amacıyla Alemdar Mustafa Paşa öncülüğünde hazırlanan Sened-i İttifak adlı belgeyi imzalamıştır. Böylece,

Padişah, otoritesinin sınırlandırılmasını kabul ederken, ayanlar da Padişaha bağlı kalacaklarına ve onu destekleyeceklerine dair güvence vermişlerdir. (Eryılmaz, 1992: 49-51) II. Mahmut, hem merkezde hem de yerelde bozukluk ve kargaşalığın iyice arttığı, yerelde iktidarı paylaşmak isteyen güçlerin ortaya çıktığı ve ulusal bağımsızlık hareketlerinin yoğunlaştığı bir dönemde yönetime geçmiştir. (Sencer, 1984a: 40)

II. Mahmut da, III. Selim gibi Kanuni devrini geri getirecek reformlar değil, Osmanlı'dan ileri durumda bulunan Batı'ya yetişecek reformlar gerçekleştirme çabasında olmuştur. Bu dönemdeki reformların amacı, hem merkezi devleti güçlendirmek hem de Hıristiyan Avrupa'ya karşı koyabilmek için modern bir ordu kurmaktır. (Zürcher, 2000: 64; Ortaylı, 1995a: 35-36) Yeniçeri ocağının kontrolden çıktığının farkında olan II. Mahmut, işe bu ocağı kaldırmakla başlamıştır. (1826) II. Mahmut'un yeniçerilerden oluşan ve "Eşkinci" adını taşıyan talimli bir askeri teşkilat kurması üzerine ayaklanan yeniçeriler, saraya yürümüş, Sultanın bu duruma hazırlıklı olması ve ayaklanmanın halk tarafından desteklenmemesi üzerine yeniçeriler bozguna uğratılmış ve ocakları dağıtılmıştır. Osmanlı tarihinde "vaka-i hayriye" (hayırlı olay) olarak geçen yeniçeri ocağının kaldırılmasından sonra yerine "Asakir-i Mansure-i Muhammediye" adında yeni bir ordu kurulmuştur. (Eryılmaz, 1992: 55-58) Böylece reformların önündeki en büyük engeli kaldıran II. Mahmut, diğer reformların da önünü açmıştır. Ayrıca, askeriyeye subay ve doktor yetiştirmek amacıyla açtığı "Mekteb-i Harbiye" ve Tıp Okulu ile kendi anlayışını destekleyecek bir kadro oluşturmaya başlamıştır. (Eryılmaz, 1992: 58) Yeni açılan okullar arasında Harbiye'nin önemi büyüktür. Bu kurumda yetişenler, askeri, siyasal ve kültürel hayatta önemli yerlere gelerek söz sahibi olmuşlar ve daha sonra yapılan reformlarda belirleyici rol oynamışlardır. (Berkes, 2004: 194)

Yeni bir ordu kuran II. Mahmut, merkezin otoritesini güçlendirmek için düzenlemeler yapmaya koyulmuştur. Bunun için öncelikli olarak merkezin taşra yöneticilerine verdiği yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) usulünü ve devlet adamlarının servetini müsadere<sup>3</sup> etme usulünü kaldırmıştır. (TÜGİAD, 1997: 40) Bununla kalemlerde çalışanlara bir güvence sağlanmıştır. Yine memurlara

<sup>3</sup> Müsadere: Devlet hizmetinde bulunmuş kişilerin ve zenginlerin kazançlarında bir gayrimeşruluk sezildiği zaman, mallarının bir kısmına devlet tarafından el konulmasıdır. (Eryılmaz, 1992: 63)



görevlerinde kalma güvencesi sağlamak amacıyla “tevcihat usulü” yani memurların her yıl yeniden tayin edilmesi usulü kaldırılmıştır. Memurlara yönelik bir diğer düzenleme de düzenli aylık usulünün getirilmesiyle memurlara maaş bağlanmasıdır. (Zürcher, 2000: 67) Merkezi otoriteyi güçlendirmeye yönelik bir girişim de vakıfların yönetiminin merkezi yönetime aktarılmasıdır. Bununla ulemanın merkezi hükümet üzerindeki gücünün sınırlandırılması amaçlanmıştır. (Zürcher, 2000: 65)

Bu dönemde yönetimde merkeziyetçiliğin artmasıyla birlikte Babıalinin işleri de artmış ve yoğunlaşmıştır. İşlerin etkin ve verimli bir şekilde görülmesi amacıyla yürütme işlerinin ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi usulü benimsenmiştir. Böylece, bir anlamda günümüz bakanlık sisteminin temeli de atılmıştır. Bu çerçevede Sadaret Kethüdalığı “Dahiliye”, Reisülküttaplık da “Hariciye” bakanlığına dönüştürülmüş ve “Maliye”, “Evkaf” ve “Ticaret” bakanlıkları kurulmuştur. (Sencer, 1984a: 41) Sadrazamın çeşitli görevleri nazırlar arasında paylaştırılmış, böylece sadrazamlar padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarılarak “başvekil” adı altında silik bir konuma getirilmiştir. (Berkes, 2004: 174) Dönemin önemli bir gelişmesi de Müslüman tercüman yetiştirmek amacıyla Tercüme Odalarının kurulmasıdır. Tercüme Odalarından yetişenler 19. yüzyılın reformcu bürokrat kadrosunu oluşturmuştur. (Zürcher, 2000: 71)

II. Mahmut, Meşveret (Danışma) sistemini geliştirerek Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali (Bakanlıklar Kurulu), Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye (Adalet ve Hukuk İşleri Yüksek Kurulu) ve Dar-ı Şura-yı Askeri ( Askerlik İşleri Kurulu) isimli üç meclis oluşturmuştur. Bu meclislerin III. Selim dönemindeki Meşveret Meclisi’nden farkı, sürekli devlet organı olarak kurulmaları, az çok belirlenmiş ayrı görevlerinin bulunması ile idare, eğitim, adliye ve ordu alanlarında uygulanacak bir hukuk devleti mekanizmasının kurulmasına” yönelik bir girişim olmasıdır. (Berkes, 2004: 173) Tüm bu düzenlemeler yapılırken, yönetim sisteminde ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Çünkü Batı modeline göre yeni kurum ve organlar, yasalar oluşturulurken eski yasalar, düzenlemeler ve kurumlar kaldırılmamıştır. (Zürcher, 2000: 73; Sencer, 1984a: 41) Bu durum ise, uygulamada çeşitli sorunlara yol açmıştır.

Bu dönemde taşra yönetiminde yapılan düzenlemelere baktığımızda ayanlarla olan mücadelenin devam ettiğini görürüz. Bir yandan ayanlar ortadan kaldırılmaya

çalışılırken, bir yandan da taşra yönetimini merkeze bağlayacak düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yöneticilere merkez tarafından aylık bağlanarak yerel kaynaklardan gelir elde etmeleri önlenmek istenmiştir. Ayrıca tımar rejimini kaldırmaya yönelik çabalar gerçekleştirilmiştir. (Sencer, 1984a: 43) Dönemin taşrada yaptığı en önemli yenilik ise köy ve mahalleler için muhtarlıklar kurulmasıdır. (Ortaylı, 1995a: 40)

### 3. 1. 4. Tanzimat Dönemi

1839 yılında Gülhane meydanında Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun okunması ile başlayan ve 1876 yılında I. Meşrutiyet'in ilan edilmesi ile sona eren Tanzimat Dönemi iki dönemden oluşmaktadır. İlk dönem, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun uygulamada olduğu 1839-1856 yılları arasındaki süredir. İkinci dönem ise, Islahat Fermanı'nın ilan edildiği 1856 yılından başlayıp I. Meşrutiyet'in ilan edildiği 1876 yılına kadar olan dönemdir. (TÜGİAD, 1997: 41) “Tanzim” sözcüğünün çoğulu olan “tanzimat” sözcüğü, (Berkes, 2004: 213) “düzenleme”, “nizamlama”, “yapılanma” veya “reorganizasyon” anlamlarında kullanılmaktadır. Dönemin uleması kanun koyma yetkisinin Allah'a ait olduğunu düşündüğü için bu dönemde yapılan ıslahat çalışmalarını “Tanzimat” kavramıyla ifade etmiştir. (Eryılmaz, 1992: 92)

Tanzimat'ın ilanında Batılı ülkelerin Hıristiyan tebaa için eşitlik ve güvence sağlanması yönündeki baskıları yanında, devletin içine düştüğü bunalımdan kurtulmak ve varlığını devam ettirmek için gerekli olan reform ihtiyacı önemli rol oynamıştır. (Sencer, 1984b: 46) Batılı devletler özellikle ticaret ortakları olan ve aynı dini paylaştıkları gayrimüslim tebaa için eşitlik ve güvenlik istiyor ve bu konuda Tanzimat bürokrasisine baskı yapıyordu. Diğer yandan imparatorluk ekonomik, mali ve sosyal açıdan zor durumdaydı ve Batılı devletlerin oldukça gerisindeydi. Tanzimat bürokratları hem Avrupalı devletlerin azınlıklar bahanesiyle iç işlerine karışmasını engellemek hem de imparatorluğun durumunu düzeltmek için bir arayış içindeydi. (Ortaylı, 1979: 265-266) Bu arayış sonunda Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan ve Padişah Abdülmecit adına ilan edilen hatt-ı Hümayun, dört temel reformu öngörmüştür. Bunlar: (Zürcher, 2000: 79–80)

1. Bütün tebaanın can, namus ve malının güvence altına alınması,

2. İltizam sisteminin kaldırılması ve yerine yeni bir vergilendirme sisteminin getirilmesi,
3. Zorunlu askerlik sistemi,
4. Bütün tebaayı kapsayacak şekilde kanun önünde eşitlik.

Gülhane Hatt-ı Hümayunu, diğer bir adıyla Tanzimat Fermanı, bir anayasa veya kanundan ziyade hükümdarın “kendi yetkileriyle halkın hakları arasındaki ilişkilerde değişiklik yapılacağını vadeden senet türünden bir belgedir.” (Berkes, 2004: 214) Hatt-ı Hümayunla padişah kendi yetkilerini sınırlamış ve yasal düzenlemelere bağlı kalacağına dair söz vermiştir. Ancak padişahın bu duruma aykırı davranması halinde herhangi bir yaptırım ortaya koyulmamıştır. (Erdoğan, 1999: 22-23)

Tanzimat’ın ilk dönemini oluşturan Gülhane Hatt-ı Hümayunu’ndan yasal önlemlerin eksikliği nedeniyle istenen sonuçlar elde edilememiştir. Bunun üzerine 1856’da ilan edilen Islahat Fermanı’nda Tanzimat Fermanı ile getirilmek istenen ilkeler tekrarlanmıştır. Islahat Fermanı’nın ilan edilmesinde Hatt-ı Hümayunda olduğu gibi Batılı devletlerin gayrimüslim tebaa için eşitlik ve güvenlik istekleri ile Rusya’nın Ortodokslar üzerindeki himayeci girişimlerini önleme çabaları etkili olmuştur. Bununla birlikte, imparatorluğun sorunlarını çözmek ve bozulmayı durdurmak da Fermanın amaçları arasındadır. Fermana imparatorluğun tüm tebaası için mal, can ve namus güvenliği, kanun önünde eşitlik, devlet memurluğu hakkı öngörülmüş ve yönetim alanında yapılacak çeşitli düzenlemelerden bahsedilmiştir. (Eryılmaz, 1992: 134-140; Sencer, 1984b: 50) Tanzimat Fermanı ile Islahat Fermanı birbirini tamamlayıcı nitelikte olmakla birlikte, Tanzimat Fermanı bir iç hareketin ifadesiyken, Islahat Fermanı daha çok dış ülkelerin bastırması sonucu meydana gelmiştir. Islahat Fermanı, Batılı ülkelerin Osmanlı topraklarındaki azınlıklar aracılığıyla imparatorluğa müdahale ve ekonomik çıkar elde etme aracı olarak ortaya çıkmıştır. (Ortaylı, 1995a: 102)

Tanzimat dönemi boyunca gerçekleştirilen reformlarda sivil bürokratların (Ortaylı, 1995a: 96) özellikle de Hariciye Nezareti’nde görevli bürokratların önemli rolü olmuştur. Hariciye Nezareti bürokratları hem reformlar için gerekli uzmanlığa sahip olduğu hem de dış diplomatik baskı ve müdahalelere daha yakın olduğu için

idari, adli ve eğitimle ilgili reformların hazırlanmasında belirleyici rol oynamıştır. (Zürcher, 2000: 90) Tanzimat dönemi reformları II. Mahmut döneminde gerçekleştirilen reformların devamı niteliğindedir. Bu dönemde II. Mahmut döneminde kurulan bakanlıklara Nafia Nezareti ve Maarif Nezareti eklenerek bakanlıkların sayısı ve etkinlikleri artırılmıştır. (Sencer, 1984b: 48) Bunların yanında danışma meclisleri ve kurullar geliştirilmiştir. II. Mahmut zamanında kararname ve tüzükleri hazırlamak, yargı kararlarını temyiz etmek ve idareyi yasal yönden denetlemek için kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkamı-ı Adliye (Adalet İşleri Yüksek Meclisi) iş yükü arttığı için yetkilerinin bir kısmını yeni kurulan Meclis-i Ali-yi Tanzimat'a (Yüksek Tanzimat Meclisi) devretmiştir. (Ortaylı, 1979: 280) Niyazi Berkes, (2004: 219) bu meclis sayesinde ilkel bir parlamento sisteminin geliştiğini ifade etmektedir. İlber Ortaylı (1995a: 131) da, meclisin temsili niteliğinden ve üyelerinden bahsederek bu görüşü desteklemektedir. Ancak bu ayırımdan beklenen sonuç elde edilemeyince iki meclis birleştirilerek Meclis-i Ali-yi Tanzimat ortadan kaldırılmıştır. Tüm görevleri kendisinde toplayan Meclis-i Vala-yı Ahkamı-ı Adliye'nin işleri ise üç daire tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Bunlar, yasa yapmakla, idari soruşturmalarda görevli olan ve temyiz mahkemesi olarak çalışan dairelerdi. (Zürcher, 2000: 91) 1868 yılında da Meclis-i Vala-yı Ahkamı-ı Adliye kaldırılarak görevleri yeni kurulan Şura-yı Devlet (Danıştay) ve Divan-ı Ahkam-ı Adliye'ye devredilmiştir. Şura-yı Devlet, en yüksek yönetsel yargı organı ve bir tür yasama ve danışma kurulu niteliğindedir. Yasa ve tüzük tasarılarının düzenlenmesi ve incelenmesi ile yürütmenin istediği konularda görüş bildirmekle görevliydi. Divan-ı Ahkam-ı Adliye ise, Nizamiye Mahkemelerine bakan bir üst adli yargı kuruluşu niteliğindedir. (Sencer, 1984b: 50)

Tanzimat döneminde taşra yönetimine yönelik düzenlemeler de söz konusudur. Bu düzenlemeler; yerel özerkliği ve siyasal katılımı sağlamak veya mahalli demokrasiyi geliştirmek gibi amaçlardan ziyade, eyalet idaresinin ıslahı, gelirlerin artırılması, merkezi idarenin otoritesini artırılması, kanuni ve düzgün işleyen bir idari yapının oluşturulması gibi amaçlara yöneliktir. (Ortaylı, 1995b: 553-554; 1979: 287) Bu doğrultuda, eyaletlerde valiler yetkileri sınırlandırılarak ve maaşa bağlanarak merkezi yönetime bağımlı hale getirilmiştir. Ayrıca, valinin mali alandaki yetkileri merkezin atadığı "muhassılı emval" adındaki maliye memurlarına

aktarılmıştır. Bu memurların vergi toplama işi yanında eyaletlerde her türlü kamu işlerinin görüşüleceği “Meclisi İdare” adında bir meclis oluşturmaları da karara bağlanmıştır. Valinin danışmadan herhangi bir iş yapmadığı bu meclisler, merkezi yönetim sıkı denetimine tabi tutulmuştur. (Sencer, 1984b: 52)

Tanzimat'ta gerçekleştirilen reformlarla eyaletlerin yönetiminde idari ve mali açıdan katı bir merkezîyetçilik ortaya çıkmıştır. Bu durum ise valilerin her iş için merkeze başvurmasına, işlerin çok zaman almasına yol açmıştır. Yeni sistemi uygulayabilecek nitelikte personelin eksikliği de buna eklenince yerel yönetimler işlevsizleşmiştir. (Ortaylı, 1995b: 555; Eryılmaz, 1992: 195) Bunun sonucunda taşranın etkin şekilde yönetilmesini sağlamak için 1858 yılında bir Talimatname yayınlanmış ve hem valilere yetkileri iade edilmiş hem de maliye memurları valinin emrine verilmiştir. (Zürcher, 2000: 93) 1864 yılında “Vilayet Nizamnamesi” ile Fransa örnek alınarak yeni bir idari taksimat yapılmış ve eyalet yönetiminden vilayet (il) sistemine geçilmiştir. Ülke, vilayet, sancak, kaza ve köylere (karye) ayrılmıştır. Vilayetin başına vali, sancağın başına mutasarrıf, kazanın başına da kaymakam getirilmiştir. Halkın yönetime katılmasını ve merkezîyetçiliğin hafifletilmesini amaçlayan Nizamname ile seçilmiş üyelerden oluşan “idare meclisleri” oluşturulmuştur. İdare meclisi vilayetlerde “vilayet idare meclisi” ve “vilayet umumi meclisi” olmak üzere iki taneydi. Başkanlığını valinin yaptığı ve tabii ve seçilmiş üyelerden oluşan vilayet idare meclisi, idari ve yargı olmak üzere iki tür göreve sahipti. Bugünkü il genel meclisinin kaynağını ve il özel idaresinin çekirdeğini oluşturan vilayet umumi meclisi ise, sadece yöre halkının temsilcilerinden oluşmaktaydı. İl'e bağlı her sancaktan seçilerek gelen ve ikisi müslüman ikisi de gayrimüslim dörder üyenin katılımıyla oluşan meclis, halkın istek ve sorunlarını yöneticilere ileten ve danışma görevi olan bir organdı. 1871 yılında yayınlanan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile, 1864 tarihli Nizamnamede bir değişiklik yapılarak nahiye uygulaması getirilmiş ve yönetim kademesinde beşli kademeye geçilmiştir. 1871 tarihli bu yasa, 1913 yılına kadar yürürlükte kalan bu Nizamname, yürütme alanında merkezi hükümetin kontrolünü daha da arttırmış ve önceki Nizamnameye göre daha merkezîyetçi bir eğilim sergilemiştir. (Eryılmaz, 2002: 113-116; 1997: 47-51; Ortaylı, 2000: 61-64; 1974: 48-49) Ancak ne Nizamname ile getirilen yenilikler ne de “meclis sistemi” etkili olamamıştır. Çünkü

bu meclisler hiçbir zaman gerçekten temsili bir nitelik kazanamamış (Weiker, 1973: 108-109), daha ziyade merkezi yönetimin işlerini kolaylaştırmak ve taşrada merkezi hükümetin gücünü artırmak için kullanılmıştır. (Eryılmaz, 2002: 115) İmparatorluğun ilk belediye örgütü de 1854 yılında “şehremaneti” adıyla İstanbul’da kurulmuştur. Başkent in uluslararası ticaretin uğrak yeri olmasıyla gelip giden yabancıların artması, göçler nedeniyle nüfusun fazlalaşması, şehrin güvenlik, beslenme ve temizlik sorunlarının önemli boyutlara ulaşması ve Babıalinin bu sorunları çözmekte yetersiz kalması, yabancı diplomatların da bu durumu eleştirmesi üzerine İstanbul’da merkeze bağlı bir belediye örgütü kurulmuştur. Şehremaneti, şehir için gerekli ihtiyaç maddelerinin sağlanması, narhın koyulması ve uygulanması, yol ve kaldırım yapımı, temizlik, esnafın kontrolü gibi işlerle görevlendirilmiştir. (Ortaylı, 2000: 132-134; 1974: 115-116) Şehremanetinin Avrupa standartlarında çalışmasını sağlamak için kurulan İntizam-ı Şehir Komisyonu, İstanbul genelinde ondört belediye dairesi kurulmasını öngörmüş, bununla birlikte sadece Galata ve Beyoğlu’nu içine alan Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur. (Çelik, 1995: 592) Tanzimat döneminde yerel yönetimlere yönelik gerçekleştirilen bu reformlar, toplumun içinden gelen taleplerden çok dış baskılarla şekillenmiştir. Bu baskı, hem Batılı yönetim tarzına olan özentiden hem de Batılı devletlerin azınlıklar vasıtasıyla yönetime karışmalarını engelleme isteğinden kaynaklanmıştır. (Sencer, 1984b: 56)

Tanzimat döneminde mali alanda da düzenlemeler yapılmıştır. En başta, Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda da öngörüldüğü gibi iltizam sistemi kaldırılmıştır. Vergi toplama işi valilerden ve dolaylı olarak mültezimlerden alınarak padişahça merkezden atanan “muhassıl-ı emval” (vergi tahsildarı) adlı devlet memurlarına bırakılmıştır. Maliye örgütü, tüm kamu gelirleri merkezi hazinede toplanacak şekilde merkeziyetçi esaslara göre yeniden düzenlenmiştir. (Eryılmaz, 1992: 109) Ancak Tanzimat’ın merkezi bir mali idareyi gerçekleştirecek bürokratik altyapıya sahip olmaması nedeniyle bu uygulama başarılı olmamış ve tekrar eski sisteme dönmüştür. Sonuçta Tanzimat reformları mali ıslahatı gerçekleştirememiş ve merkezi bir maliye örgütü oluşturulamamıştır. Bunun üzerine iltizam sistemi bazı değişikliklerle geri getirilmiştir. Yeni sistemde iltizam eskisi gibi valilere ve taşra yöneticilerine değil merkezi yönetimin memurlarına verilmiştir. (Ortaylı, 1995a: 116,142)

Tanzimat döneminde gerçekleştirilen düzenlemelerden biri de Ceza Kanunu'nun kabul edilmesidir. Can, mal ve namus güvenliğinin sağlanması, kanun önünde eşitlik, cezaların şahsiliği, rüşvet ve irtikabın önlenmesi, memurların keyfi işlemlerinin önüne geçilmesi gibi amaçlarla 3 Mayıs 1840'ta bir Ceza Kanunu çıkarılmıştır. Islahat Fermanı'nın ilanından sonra ise, gayrimüslimlerle ilgili hükümleri uygulamaya koyabilmek için 1858 yılında Fransız Ceza Kanununu temel alan yeni bir Ceza Kanunu çıkarılmıştır. (TÜGİAD, 1997: 43-44) Her iki Ceza Kanunuyla da rüşvete karşı etkin bir mücadele amaçlanmış, memurların yeterli maaş aldığı belirtilmiş, rüşvet yasaklanmış ve rüşvet alan memurlar cezalandırılmıştır. (Özdemir, 2001: 157) Yine bu dönemde kanunlaştırma çalışmaları hızlanmış ve Ticaret Kanunu, Ticaret Muhakeme Usulü Kanunu, Deniz Ticaret Kanunu gibi kanunlar yapılmıştır. (Berkes, 2004: 221-222)

Eğitim alanında gerçekleştirilen düzenlemeleri de Tanzimat döneminin önemli gelişmeleri arasında saymak mümkündür. Bu dönemde din eğitimi ve çağdaş bilimler eğitimi bir arada yürütülmeye başlamıştır. Faaliyete geçirilen eğitim kurumları da bu amaca yönelik olmuştur. Bu çerçevede kızların da eğitim görebileceği ortaöğretim okulları açılmış ve bir Darü'l-fünün kurulması için girişimler başlatılmıştır. (Berkes, 2004: 230) 1869'da bir Maarif Nizamnamesi yayınlanarak rüşdiye, idadi ve sultaniye olmak üzere üç seviyeli bir eğitim sistemi öngörülmüştür. (Zürcher, 2000: 96)

Tanzimat reformlarının uygulanmasına bakıldığında arzu edilen sonuca ulaşamadığı görülür. Reformların başarısız olmasında büyük etken reform politikalarının halkın isteğine dayanmaması, daha çok üstten dayatılan bir özellik taşıması ve zorla kabul ettirilmesidir. (Zürcher, 2000: 102) Tanzimat reformları toplumun çoğunluğu tarafından benimsenmemiş ve reform uygulamaları hep bir engellemeyle karşılaşmıştır. Bu engelleme bazen Müslüman-Hıristiyan zıtlaşmasından, bazen de "imtiyazlı sınıfla" "sömürülen sınıf" arasındaki zıtlaşmadan kaynaklanmıştır. Müslümanlar hem uygulamaların çilesini çekip hem de üstün millet olma özelliğini kaybetmelerinden dolayı uygulamalara karşı çıkarken, gayrimüslimler de vergi uygulamalarından duydukları memnuniyetsizlik sonucu uygulamalara karşı çıkmışlardır. Gerek Müslüman ve gayrimüslim din adamları, gerekse de ayanlar ve ağalar halk üzerindeki üstün konumlarını kaybetmesi

endişesiyle reformların karşısında yer almışlardır. Bunların yanında çağdaş ulusal bir ekonominin oluşturulamaması da reformları olumsuz etkilemiştir. (Berkes, 2004: 245-246)

### 3. 1. 5. I. ve II. Meşrutiyet Dönemleri

Meşrutiyet'in ilanında Yeni Osmanlılar kimliği altında birleşen muhalefetin önemli etkisi görülmektedir. Namık Kemal, Şinasi, Ziya Paşa ve Ali Suavi gibi isimlerden oluşan Yeni Osmanlı hareketi, Tanzimat paşalarının "hürriyet" fikrine ve halka önem vermemelerine ve temsili yönetime sıcak bakmamalarına bir tepki olarak doğmuştur. (Çaylak, 1998: 202) Yeni Osmanlılar; Eski Osmanlılar olarak adlandırılan Tanzimat bürokratlarını (özellikle Ali ve Fuat Paşaları) otoriter bir devlet idaresi oluşturmakla suçlamış (Sevil, 2005: 107) ve imparatorluğun bekası için anayasal monarşi fikrini savunmuşlardır. (Ortaylı, 1995a: 241) Meşrutiyet'in ilanında Yeni Osmanlı hareketinin etkisi yanında, Rusya'nın Balkanlardaki Slav topluluklar üzerindeki nüfuzunu kırma amacının da belirgin rolü vardır. Osmanlı yönetimi, Rusya'yla olan anlaşmazlık nedenlerini ortadan kaldırmak ve Balkanlarda reform yapmak için bir güvence verme amacındaydı. Bu amaç Yeni Osmanlı muhalefetiyle birleşince Padişahın yetkilerini belli kurullarla sınırlayıp halkın hak ve özgürlüklerini yasal olarak güvence altına alacak bir Anayasa (Kanuni Esasi) yapma kararına varılmıştır. Bunun üzerine 1876'da Abdülaziz tahttan indirilerek yerine Meşrutiyet'i ilan ederek Kanuni Esasi'yi yürürlüğe koyacağı beklenen V. Murat tahta çıkarılmıştır. Fakat V. Murat'ın beklentiyi karşılamaması üzerine yerine bu konuda güvence veren II. Abdülhamit getirilmiştir. Daha sonra Ahmet Mithat Paşa'nın önderliğinde hazırlanan Kanuni Esasi yürürlüğe girmiş ve meşrutiyet rejimine geçilmiştir. (Sencer, 1984b: 57)

İlk Osmanlı anayasası olan Kanuni Esasi, Padişahın yetkisini seçilmiş bir parlamentoyla kısıtlayacak anayasal bir monarşi yani meşrutiyet rejimini getirmiştir. Anayasada devlet iktidarı sayılan temel vatandaş haklarıyla sınırlanmış gibi görünse de gerçek durum farklıdır. Kanuni Esasi her ne kadar Padişahın Anayasayla bağlı olmasını öngörse de, gerçekte Anayasanın ciddi manada Padişahı kayıtlayan bir niteliği yoktu. Kanuni Esasi'ye göre yasama ve yürütme yetkileri de hala padişahın



elindeydi. Vekiller ancak Padişahın onayıyla göreve atanabiliyor ve görevden alınabiliyorlardı. Ayrıca Meclis-i Umumi'nin padişahça atanan üyelerinden oluşan Heyet-i Ayan'ın anayasal statüsü, Meclis-i Umumi'nin seçimle gelen kanadı olan Heyet-i Mebusan'dan daha üstündü. Bir konunun Meclis-i Umumi'de görüşülüp karara bağlanabilmesi Padişahın iznine tabiydi. Padişahın gerektiğinde Mebuslar Meclisini düşürme hakkı bulunmasına rağmen, milletvekillerinin Bakanlar Kurulunu düşürme hakları yoktu. (Erdoğan, 1999: 27-28)

Sınırlı yetkilerine rağmen Mebuslar Meclisinin gerçek bir temsili organ gibi davranması ve Padişaha eleştiriler yöneltmesi II. Abdülhamit'in tepkisine neden olmuş ve Osmanlı-Rus savaşını gerekçe gösteren Padişah meclisi süresiz tatil etmiştir. Böylece, I. Meşrutiyet sona ererken, "istibdat dönemi" olarak adlandırılan Padişahın mutlak yetkili olduğu dönem başlamış ve oluşturulan devlet organları işlerliğini kaybetmiştir. (Zürcher, 2000: 116-117) II. Abdülhamit, "istibdat dönemi"nde Kanuni Esasi'nin yürürlükteyken çıkardığı memurlara yönelik kanunlar aracılığıyla önemli bürokratik atamaları elinde tutmuş ve alt ve orta kademe bürokrasiyi kontrol altına almıştır. (Sevil, 2005: 108-109) Bu dönemde katı bir merkeziyetçilik uygulayan ve "sadık" bir bürokrasi oluşturmaya çalışan II. Abdülhamit, bürokrasiyi baskı altında tutarak bürokrasinin yozlaşmasına, devlet işlerinde kayırmacılığın ve rüşvetin yaygınlaşmasına ve jurnalciliğin artmasına neden olmuştur. (TÜGİAD, 1997: 45)

Tüm bu olumsuz gelişmelere rağmen reform hareketleri II. Abdülhamit döneminde de devam etmiştir. 1908 II. Meşrutiyet'in ilanına kadar süren bu mutlakiyet döneminde haberleşme, ulaştırma ve eğitim alanındaki modernleşme hareketleri hızla devam etmiştir. Telgraf bu dönemde her taşra kentine ulaşmış ve merkezi hükümete memurlar üzerinde denetim kolaylığı sağlamıştır. Demiryolu yapımı hız kazanmış ve genişleyen demiryolu ağı daha çok yerleşim yerine ulaşım imkanı sağlamıştır. Bunun yanında buharlı gemiler uzun mesafe trafiğinde artan oranda kullanılmaya başlamış ve Osmanlı ekonomisinin kapitalist sistemle bütünleşmesini hızlandırmıştır. (Zürcher, 2000: 117-119) Osmanlı tebaası içinde Müslümanların konumunu iyileştirmek için Harbiye, Mülkiye ve Askeri Tıbbiye'nin programları geliştirilmiş ve bu okullarda öğrencilere müspet bilimler öğretilmiştir. (Mardin, 2000: 15-16)

Diğer yandan II. Abdülhamit'in baskıcı yönetimine karşı Jön Türkler adıyla örgütlenen muhalefet ciddi bir mücadeleye girmiştir. Jön Türklerin alt grubu olan İttihat ve Terakki Cemiyeti daha etkin bir mücadele yürütmüş ve Padişahı meşrutiyeti tekrar ilan etmeye zorlamışlardır. Bu zorlama, büyük devletlerin Rumeli'de yapılacak reformlar aracılığıyla devletin iç işlerine karışacakları izlenimiyle birleşince II. Abdülhamit için meşrutiyet kaçınılmaz olmuştur. II. Abdülhamit 24 Temmuz 1908'deki İradei Seniyesi'yle 1876 Kanuni Esasisini tekrar yürürlüğe koymuştur. Bunun üzerine toplanan yeni Mecliste İttihat ve Terakki üyeleri çoğunluk sağlamıştır. Meşrutiyetin geri gelmesinden memnun olmayan gelenekçi ve İslamcı güçlerin ayaklanmaları üzerine "31 Mart" olarak bilinen ayaklanma Selanik'ten gelen Mahmut Şevket Paşa komutanlığındaki Hareket Ordusu tarafından bastırılmıştır. Bu ayaklanma II. Abdülhamit'i koltuğundan etmiş ve V. Mehmet tahta geçmiştir. (Sencer, 1984b: 60)

8 Ağustos 1909'da meşrutiyeti ve parlamentoyu güvence altına almak için bir dizi Anayasa değişikliği yapılmıştır. Padişahın yetkileri sınırlandırılmış, devlet işlevleri birbirinden ayrılmış, bu işlevler ayrı organlara bırakılmış ve organlar arasında birlik ve denetim sistemi getirilmiştir. (Sencer, 1984b: 60) Hükümetin ve bakanların Mebuslar Meclisi'ne karşı sorumlu olmaları benimsenmiş, padişahın fesih yetkisi sınırlanmıştır. (Erdoğan, 1999: 36)

1876'da başlayan Meşrutiyet dönemi anayasal ve siyasal değişiklikler kadar yönetsel değişikliklere de neden olmuştur. Bu değişiklikler daha fazla yerel yönetimlerde ortaya çıkarken, merkezi yönetimdeki değişiklikler Tanzimat'taki yapıyı önemli ölçüde değiştirmemiştir. Meşrutiyet döneminde en belirgin değişiklik Sadrazamın konumunda olmuştur. Tanzimat'ta yetkilerini paylaşmak zorunda kalan Sadrazam, 1876 Anayasası'yla birlikte Meclisi Vükela'nın başkanı sıfatıyla sınırlanmıştır. Meclisin kapatılarak Anayasanın askıya alınması üzerine tüm yürütme gücü Padişah'ta toplanmış ve Sadrazam ve Babı Ali Padişahın tam denetimi altına girmiştir. II. Meşrutiyet'te önemli bir değişiklik olmamakla birlikte Sadrazam ve vekiller heyetinin konumu Padişah karşısında yasal olarak güçlenmiştir. (Sencer, 1984b: 64-65)

Kanuni Esasi’de vilayet yönetimiyle ilgili düzenlemelere de yer verilmiş, vilayetlerin yönetiminde “yetki genişliği” ve “işbölümü ve görevlerin ayrılığı” ilkeleri benimsenmiştir. Ancak Kanuni Esasi’de adem-i merkeziyet ilkesiyle ilgili bir ifadeye yer verilmemiştir. Benimsenen ilkelere uygun olarak “Vilayetler Kanun Tasarısı” adında bir yasa çıkarılmak istenmiş fakat Meclisin kapatılması üzerine tasarı görüşülemedi. 1908’e kadar 1871 tarihli Nizamname uygulanmış, bu tarihte vilayetlerin yönetimine yönelik kanun tasarısı hazırlanmış fakat araya giren Balkan Savaşı nedeniyle yasalaşamamıştır. Söz konusu tasarı, 15 Mart 1913 tarihinde “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” adıyla “geçici yasa” şeklinde yayınlanmıştır. Bu geçici yasayla valiler güçlendirilirken, seçilmiş ve doğal üyelerin oluşturduğu “Vilayet İdare Meclisleri” kurulmuş ve Vilayet Genel Meclisi de varlığını korumuştur. 1913 tarihli yasa, “İlin Genel Yönetimi” ve “İlin Özel Yönetimi” olarak iki bölümden oluşmaktaydı. İlin Genel Yönetimi, 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetiminin genel esaslarını korurken; İlin Özel Yönetimi ile önemli yenilikler getirilmiştir. Buna göre, ilin yerel hizmetleri, il özel yönetiminin yetkisine bırakılmış, ile tüzel kişilik ve kendine has gelir kaynakları verilmiştir. Yine yasa ile merkez ilçe uygulamasına geçilmiştir. (Eryılmaz, 2002: 116-118; 1997: 51-53) Meşrutiyet döneminde belediye örgütü de ele alınmıştır. 1877 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile belediye örgütlenmesi ülke geneline yayılarak her kent ve kasabada belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır. (Sencer, 1984b: 70) Kanunla belediye organları olarak belediye reisi ve daire meclisi belirlenmiştir. (Ortaylı, 1979: 299) 1877 tarihli Belediye Kanunu çeşitli değişikliklerle 1930 yılına kadar uygulamada kalmıştır. (Çelik, 1995: 592)

### **3. 2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çabaları**

#### **3. 2. 1. Cumhuriyetin İlanı**

Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkıntıları üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti, İmparatorluğun son dönemindeki ekonomik ve toplumsal yapısını, bürokratik sistemini ve yönetim sistemini miras olarak almıştır. (Tutum, 1994: 66; Karaer, 1987c: 31) Bu mirasla birlikte kırtasiyecilik ve merkeziyetçilik gibi Osmanlı

bürokrasisinin sorunları da devralınmıştır. (Eryılmaz, 1997: 54) Mirasın diğer sorunlu alanı ise sahip olduğu ikili hukuk ve yönetim yapısıdır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bu ikiliği ortadan kaldırmak ve devleti çağdaş bir sisteme kavuşturmak için reform girişimleri başlatılmıştır.

Mustafa Kemal'in öncülüğünde yürütülen reform çalışmaları toplumu laikleştirmeyi ve modernleştirmeyi amaçlamıştır. Laiklik hem eğitim ve hukuk sistemi için, hem dinsel simgeler için, hem de toplumsal yaşam için belirleyici bir unsur olarak kabul edilmiştir. (Zürcher, 2000: 251,271-272) Bu bağlamda, saltanat ve hilafet kaldırılmış, cumhuriyet ilan edilmiş, yeni Anayasa ilan edilmiş, tekke ve zaviyeler kapatılmış, yeni Medeni Kanun ve Ceza Yasası hazırlanmış, aile hukuku laikleştirilmiş, Tevhid-i Tedrisat Kanunu kabul edilmiş, şeyhülislamlık makamı ile Şer'iye ve Evkaf Vekaleti kaldırılmış ve harf inkılabı yapılarak Latin alfabesi kabul edilmiştir. (Zürcher, 2000: 272-275; Savcı, 2003: 406-407)

Osmanlıdan kalan mirasın diğer bir boyutu olan yönetim sisteminde ise Tanzimat sonrası ortaya çıkan yönetsel kurumlar ve usuller, il sistemi, il özel idareleri, köyler, 389 belediye ve Babı Ali'de bulunan çok sayıda memur bulunmaktaydı. Osmanlıdan alınan bu sistemi dönüştürmek ve yeniden kurmak için çeşitli yasalar çıkarılmıştır. Bunlar; Köy Kanunu (1924), Memurin Kanunu (1926), Maaş Kanunu (1927), Vilayet İdaresi Kanunu (1929), Devlet Memurları Maşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929) ve Belediye Kanunu (1930)'dur. (Tutum, 1994: 66-67)

### **3. 2. 2. Planlı Dönem Öncesi Reform Çabaları**

III. Selim döneminde başlayan, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde daha da hızlanan reform çalışmaları, II. Dünya Savaşı ile birlikte yeni bir ivme kazanmıştır. Bu ivmede devletlerin savaşa birlikte zarar gören ülkelerini imar etme ve darbe alan ekonomilerini düzeltme amaçlarının büyük rolü vardır. Başta Amerika Birleşik Devletleri ve tüm Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere, bu ülkeleri örnek alan diğer ülkelerde reform çalışmalarına büyük önem verilmiş ve yönetim alanında reform yaparak sosyal, ekonomik ve kültürel açılardan kalkınmayı gerçekleştirmek hedeflenmiştir. Türkiye'de de gerek reforma duyulan ihtiyaçtan gerekse de reform

çalışmaları gerçekleştiren ülkelerle etkileşimden reform girişimlerinde bulunulmuştur. (Sürgit, 1980: 43; 1972: 66) Ancak bu dönemde ülkemizde bilgi birikiminin ve uzman sayısının yetersizliği nedeniyle daha çok araştırma raporları şeklinde ortaya çıkan reform çalışmaları yabancı uzmanlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Söz konusu çalışmaların eksikliği ise, Türk kamu yönetimi sisteminin tamamıyla ve sistemli bir şekilde incelenmesi sonucu oluşturulmaması ve sınırlı bir araştırmanın sonucu olmasıdır. (Karaer, 1987b: 27) Yabancı uzmanlarca yapılan çalışmalardan ilki, 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından gerçekleştirilmiştir. Kurul, ağırlıklı olarak Türkiye'nin ekonomik durumunu incelemekle birlikte, idari sorunlara da değinmiş ve araştırma sonuçlarını "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" başlıklı bir raporla 1934 yılında hükümete sunmuştur. (Tortop vd., 1993: 198)

### **3. 2. 2. 1. Neumark Raporu**

1949 yılında İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Fritz Neumark, Başbakanlığın isteği üzerine, "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" isimli bir çalışma hazırlayarak Başbakanlığa sunmuştur.(Mihçioğlu, 2003: 391)

Yedi bölümden oluşan raporun ilk bölümünde; memur sayısının dağılışındaki dengesizlik ve memurların yetersiz nitelikte olması, örgütlenmedeki eksiklikler, mevzuattaki bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki eksiklikler gibi yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde, yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir örgüt kurulması gerektiği belirtilerek, her bakanlıkta rasyonalizasyon komisyonlarının oluşturulması ve Maliye Bakanına bir takım özel yetkiler verilmesi önerilmiştir. Raporun üçüncü bölümünde, sorunların ve bu sorunların çözümü için alınacak önlemlerin halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosunun kurulmasından söz edilmiştir.

Dördüncü bölümde, memur sayısının düzenlenmesi, kamu kuruluşlarında büro makinelerinin kullanılması, memurların yetiştirilmesi, bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, bazı görevlerin bakanlıklararası kuruluşlar

tarafından yerine getirilerek memur fazlalığının ortadan kaldırılması konuları üzerinde durulmuştur. Beşinci bölümde ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi ve baremde yatay ve dikey ilerlemenin sağlanması tavsiye edilirken, altıncı bölümde memur sayısında düzenleme yapmanın gerekliliği savunularak bu düzenlemenin ilkeleri belirtilmiştir.

Son bölümde ise, rasyonel çalışma esasları için çeşitli önlemler sıralanarak; TBMM'nin çalışmalarının, denetim sisteminin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ıslahı, kanunların yeniden düzenlenmesi, idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi ve mali işlerinde açıklık sağlanması ve memur sayısındaki fazlalık konularında çeşitli öneriler sıralanmıştır. (Sürgit, 1972: 67-68)

### **3. 2. 2. 2. Barker Raporu**

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Türk Hükümetinin birlikte finanse ettiği, “13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanı James M. Barker’ın ismine atfen Barker Raporu adı verilen çalışma”, 1951 yılında Türk Hükümetine sunulmuştur. (DPT, 2000: 7)

Komisyonun hazırladığı rapor, Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi için şu öneri ve tespitleri içermektedir: (TÜSİAD, 1983: 40; Işıl, 1965: 8)

- a) Tüm kamu yönetimini gözden geçirecek, inceleyecek bir komisyon kurulmalı,
- b) Yönetimde yetki devri sağlanmalı ve yetki ve sorumluluklar yeniden dağıtılmalı,
- c) İllere ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmeli,
- d) Mevcut memur sistemi tamamen yenilenecek kariyer esasına dayanan bir sistem getirilmeli,
- e) Devlet dairelerindeki tüm personel politikalarını belirlemek ve bu konudaki uygulamaları tek elden yürütmek için merkezi bir personel idaresi kurulmalı,
- f) Teknik hizmetlerden daha fazla yararlanılmalı,

- g) Kamu yönetimi ve işletme alanlarında uzman personelin yetiştirilmesi amacıyla gerek üniversitelerde gerekse kamu kuruluşlarında eğitim programları oluşturulmalıdır.

### **3. 2. 2. 3. Martin ve Cush Raporu**

James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan rapor, 1951 yılında Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Rapor, esas olarak Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunlarını ele almakla birlikte; çeşitli bölümlerinde genel nitelikte sorunlara da değinmiş ve önerilerde bulunmuştur. (Sürgit, 1972: 70) Rapor, özetle şu önerilere yer vermiştir: (Sürgit, 1972: 71; Işıl, 1965: 8)

- a) Devlet dairelerinde bir yeniden yapılanmaya gidilmeli ve çalışma metotları geliştirilmeli,
- b) Üst düzey yöneticiler rutin işlerden kurtarılmalı, kendi yönetimindeki birimlerin çalışmalarının planlamasıyla ilgilenmeleri sağlanmalı,
- c) Bakanlıkları, kamu bütçeli kuruluşları, yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerindeki personeli kapsayacak şekilde bir devlet personel dairesi kurulmalı,
- d) Hizmetler ve personel sınıflandırılmalı, yetenekli elemanlar kamu kesimine çekilmeli, işe alma yöntemleri geliştirilmeli, emeklilik ve hizmetten ayırma usulleri düzenlenmeli, memurlar yetiştirilmeli, personel hizmetleri örgütlenmelidir.

### **3. 2. 2. 4. Diğer Çalışmalar**

Planlı kalkınma dönemi öncesinde, yukarıda ifade edilen üç raporun dışında kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik başka çalışmalar da yapılmıştır. Bu çalışmalardan biri, Leim Gruber isimli İsviçreli bir uzman tarafından hazırlanıp 1952 yılında hükümete sunulan ve kamu yönetiminin yapısı, teşkilatlanması ve personel sorunları hakkında incelemeler içeren rapordur. Diğer idari reform raporlarına benzer

şekilde bu rapor da, merkezi idare ve belediye personelinin hukuki statüleri, merkezi personel dairesinin kurulması, ücret sistemi, çalışma saatleri ve memur sayısının azaltılması konularında tekliflerde bulunmuştur. (Başbakanlık Araştırma Raporları II, 1994: 34)

Bu dönemde, Maliye Bakanlığı tarafından da devlet personel rejiminin düzenlenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan ilki, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu tarafından 1951 yılında hazırlanan “Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit” amacıyla hazırlanan rapordur. Bu raporda, Türk barem rejiminin yeniden düzenlenmesine yönelik çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Diğer çalışma ise, Maliye Bakanlığı’nın 1956 yılında TBMM’ye sunduğu fakat yasalaşmayan “Devlet Personel Kanunu Tasarısı”dır. (Başbakanlık Araştırma Raporları II, 1994: 34-35; TÜSİAD, 1983: 41)

Bir diğer çalışma, yerli uzmanlar tarafından 1952 yılında hazırlanmış Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Gıyas Akdeniz Raporu isimli rapordur. Raporda ücret reformu öngörülmüş, alt düzeylerde asgari geçim; kamu-özel kesim ücretlerinde koşutluk, uyum ve denge; esnek ücret sistemi, taban ve tavan ücret sınırları gibi tekliflerde bulunulmuştur. Raporda ayrıca, ücret reformunun devlete mali yük getireceği belirtilerek, nitelikli ve verimli kamu hizmetleri için buna katlanılması gerektiği ifade edilmiş ve bu mali yükün karşılanması için yol gösterilmiştir. (Başbakanlık Araştırma Raporları II, 1994: 35)

Cheilleux-Dantel Raporu da yine bu dönemde yönetimin iyileştirilmesine yönelik yapılan çalışmalardandır. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1958 yılında yayınlanan rapor, “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” adını taşımaktadır. Raporda, devlet memuriyetinde yaşanan gelişmeler detaylı bir şekilde incelenerek kamu personel reformunun gerekliliği vurgulanmıştır. (Tutum, 1994: 85)

Planlı dönem öncesi kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik önemli girişimlerden biri de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)’nin kurulmasıdır. TODAİE, Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile Türk Hükümeti’nce kurulan uluslararası bir “Etüd Grubu” tarafından hazırlanan esaslara göre kurulmuş ve Mart



1953'te faaliyete geçmiştir. Enstitü'nün kuruluşundan 1960 yılına kadar olan dönemde reformla ilgili olarak gerçekleştirdiği çalışmalar üç başlıkta toplanmaktadır. Bunlar: (Sürgit, 1972: 72-73)

1. Yöneticilerin ve yönetimin uzmanlık alanları için eleman yetiştirilmesi,
2. Araştırma çalışmaları,
3. Organizasyon ve Metod Çalışmaları<sup>4</sup>

TODAİE, bu dönemde yönetimin uzmanlık alanları için eleman ve yönetici yetiştirmiş, 1958 yılında kuruluşundan itibaren memuriyet sistemini incelediği "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" adlı bir çalışma yapmış ve Organizasyon Metod faaliyetlerinin geliştirilmesi için çalışmıştır. (Başbakanlık Araştırma Raporları II, 1994: 36-37)

Ülkemizde Cumhuriyetin ilanından 1960 yılına kadar geçen sürede gerçekleştirilen reform çalışmaları kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çeşitli yararlar sağlamış olmakla birlikte, sonuçları itibariyle beklenen faydayı sağlamaktan uzak olmuştur. Bu durumun üç önemli nedeni vardır. Öncelikle, yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapması için kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamış, olanaklar ve koşullar göz önünde bulundurulmadan kişisel görüş ve bilgiler ışığında ortaya koyulan tavsiyelere göre hareket edilmiştir. İkinci olarak, bir örgüt için en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması sorunu üzerinde hemen hiç durulmamıştır. Son olarak da, reformun başarılı olması için gerekli olan çevrenin hazırlanması işi tamamen ihmal edilmiştir. (Sürgit, 1968a: 5)

---

<sup>4</sup> Organizasyon ve Metod, örgütlerde yönetime ilişkin kural, sistem ve usullerde, yönetimde kullanılan makine, araç gereç ve binalarda, bilimsel araştırma yöntemlerini kullanarak hizmetlerin daha ekonomik, hızlı, etkin ve kaliteli olması için çalışan bir danışma birimidir. (Ar, 1988: 22)

### 3. 2. 3. Planlı Dönem Reform Çabaları

#### 3. 2. 3. 1. Kamu Yönetimi Reformları

1960 yılı gerek planlı kalkınma dönemine geçilmesi açısından gerekse de Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar açısından bir dönüm noktası niteliğindedir. Planlı kalkınmaya geçiş dönemi olarak adlandırılabilir. 1960'ların ilk yılları, "yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış, hazırlık ve örgütlenme" dönemi olmuş, "idari reformun anlam, amaç ve kapsamı ile bunu gerçekleştirecek örgütlenmenin" tespiti açısından belirleyici olmuştur. (Karaer, 1987b: 29) Bu dönemde öncelikli olarak 1960 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve reformla ilgili olarak görevlendirilmiştir. Böylece reform çalışmalarının yasal bir zemine kavuşturulması söz konusu olmuştur. Yine aynı yılda merkezi bir personel dairesi oluşturmak ve personel reformunu gerçekleştirmek üzere Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur. Ayrıca TODAİE'nin reform çalışmalarının tartışıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği bir merkez haline getirilmesi ile Türk kamu yönetimine yönelik reform çalışmalarında önemli bir aşama kaydedilmiştir. (Akın, 2000: 80; Karaer, 1987b: 29; Sürgit, 1980: 48-49)

Diğer yandan, 1963 yılında uygulamaya koyulan beş yıllık kalkınma planları, ekonomik alanda olduğu kadar yönetim alanında yapılacak düzenlemeleri de etkilemiş ve yönlendirmiştir. Kalkınma planlarında öngörülen sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeleri gerçekleştirmek için kamu yönetimi etkin bir araç olarak algılanmış ve kalkınma planlarında ve programlarda kamu yönetimi reformları öne çıkmıştır. (Gül ve Aktel, 2004: 82; Karaer, 1991: 52)

Bu dönemde dikkat çeken bir nokta da reform çalışmalarını gerçekleştirenlerle ilgilidir. Planlı dönem öncesinde reform amaçlı çalışmalar yabancı uzmanlar ve kurullar tarafından gerçekleştirilirken, 1960'larla birlikte yönetimin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar Türk uzmanlar ve üst düzey bürokratlardan oluşan komisyonlarca gerçekleştirilmiştir. (Akalin, 1984: 41)

### 3. 2. 3. 1. 1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

Planlı dönemde ilk reform girişimi, Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin isteği üzerine 1961 yılında TODAİE tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” adlı çalışmadır. Bu çalışma, teşkilatlanma konusundaki temel sorunları yabancı ülkelerin tecrübelerini ve Türk yönetim tarihinin özelliklerini göz önünde bulundurarak inceleyen ve ilgilileri bu konuda düşünmeye sevk eden bir ön rapor niteliğindedir. (TODAİE, 1965: 5) Rapor, idari reform ve reorganizasyonun kapsamı hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasını sağlamak, Türk yönetim sisteminde yapılacak bir idari reformun hangi sahaları kapsayacağı ve reformların nasıl bir mekanizma ile gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir ortaya koymak amacıyla olan Komisyonun çalışmaları sonucunda ortaya çıkmıştır. (Sürgit, 1972: 81-82)

Rapor, reform alanlarını teşkilat ve çalışma metotları ile personel meseleleri olmak üzere iki grupta incelemiştir. Bu inceleme sırasında daha ziyade personelle ilgili sorunlar ve personel konusunda yapılacak reformun önemi üzerinde durmuş, teşkilat ve çalışma metotları ile ilgili sorunların büyük oranda personelden kaynaklandığını ifade etmiştir. (TODAİE, 1965: 11-13)

Raporun “İdari Reform ve Reorganizasyonla İlgili Bazı Genel Esaslar” başlıklı bölümünde reformla ilgili bazı noktalara dikkat çekilmiştir. Bu bölümde, reformun uygulamada uzun soluklu bir süreç olduğu hatırlatılmış ve hemen sonuç beklenmesinin hata olacağı belirtilmiştir. Bu paralelde reform hareketlerinin süreklilik arz etmesi gerektiği ve sabırla devam ettirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, idari reform ve reorganizasyon çalışmaları sırasında, ikincil nitelikte ve önemsiz gibi görünen sorunların göz ardı edilmemesi ve çözüme kavuşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Raporun üzerinde durduğu başka bir husus da destek unsurudur. Destek unsuru hem kamu çalışanlarını hem de halkı kapsamaktadır. Buna göre, reform hareketlerinin amacına ulaşması için, reformun uygulanmasında pay sahibi olan memurların ve reformun getirdiklerinden etkilenen halkın desteği ihmal edilmemelidir. (TODAİE, 1965: 8-10)

### 3. 2. 3. 1. 2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili en kapsamlı ve ilk ciddi çalışma, 24 Nisan 1963 tarihinde Hükümete sunulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. MEHTAP, planlı dönemde yapılan ve kamu yönetiminin bütününe kapsayan, kamu yönetimini geliştirecek ilkelerin belirlenmesine esas oluşturan dört önemli araştırmadan (merkezi hükümet teşkilatı, merkezin taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve iktisadi devlet teşekkülleri) birisidir. (Öktem, 1998: 114)

MEHTAP, DPT ve TODAİE yetkilileri arasında yapılan ortak çalışmalar sonucunda hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na sunulmuştur. Bakanlar Kurulu, 13.2.1962 gün ve 6/209 sayılı kararında;

“a) Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılması ve bu araştırmayı sevk ve idare edecek Proje ve İdare Kurulunun başbakanca seçilmesi,

b) Devlet Personel Dairesinin, en kısa zamanda personel rejimi ile ilgili raporun hazırlanışı ve bunun için gerektiği şekilde takviye edilmesini kararlaştırmıştır.” (TODAİE, 1966: 8)

Bakanlar Kurulunun söz konusu kararı üzerine kurulan Proje Yönetim Kurulu, MEHTAP çalışmalarına 24 Nisan 1962 tarihinde başlamış ve hazırladığı raporu 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunarak çalışmalarını tamamlamıştır. Rapor, merkezi hükümet teşkilatındaki görev dağılımı üzerine yapılan geniş çaplı bir araştırmanın neticesinde hazırlanmıştır. Rapor hazırlanırken, mevcut durum dikkatle incelenip ortaya koyulmuş, bu durumdan kaynaklanan problemler sıralanmış ve bunlara modern yöneticilik bilgi ve tecrübelerinden yararlanılarak çözümler önerilmiştir. (Sürgit, 1972: 86)

Bakanlar Kurulu kararı gereğince, askeri daire ve kurumlar, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri raporun kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca araştırma konusu olan bakanlık, daire ve kurumların iç yapıları da araştırma kapsamı dışında tutulmuş, esas olarak, görev ikilemeleri, görev boşlukları, tekrarlar

ve eksik yapılan hizmetler çalışma ve araştırma konusu yapılmıştır. (Sürgit, 1972: 87)

MEHTAP Raporunda, merkezi hükümet görevlerinin en uygun şekilde dağıtılmasını sağlayarak “daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etken bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi”nin oluşturulmasına zemin hazırlamak, bakanlık daire ve kurumlarının iç teşkilat ve usullerine yönelik düzenleme çalışmalarına yön vermek ve idareyi geliştirme hakkında tavsiyelerde bulunmak amaçlanmıştır. (Sürgit, 1968b: 7)

Raporda merkezi hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımından göze çarpan temel eksiklikler şöyle sıralanmaktadır: (Akın, 2000: 82; Sürgit, 1972: 88)

1. Mali imkânların yetersizliği,
2. Personel aksaklıkları,
3. Yön gösterme ve gözetim yokluğu,
4. Teşkilat bozuklukları,
5. Kırtasiyecilik,
6. İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik,
7. Eksiklikleri gidermeyi ve aksaklıkları düzeltmeyi yönetimin kendi görevleri arasında görmemesi.

MEHTAP Raporu’nda idarenin geliştirilmesine yönelik merkezi bir birime olan gereksinimden söz edilmiş, başbakanlık bünyesinde bir merkezi birim kurulması öngörülmüştür. Bu birimin yönetimi geliştirme konusunda planlama ve eşgüdümü sağlayıp gelişmeleri izleyerek gerekli tedbirleri alması, Merkezi Hükümet örgütünün yanında yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin de merkezi birimin kapsamında olması kararlaştırılmıştır. Ancak, öngörülen birimin kurulması yerine 1964 yılı Programı ile DPT bu işle görevlendirilmiştir. Bunun üzerine DPT içinde “İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu” oluşturulmuş ve

Komisyon Mehtap Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmalar gerçekleştirmiştir. (Karaer, 1987a: 64-65)

Raporun yayınlanmasından on yıl sonra “MEHTAP önerilerinin ne oranda ve nasıl uygulandığını, uygulanmayan önerileri, uygulanmama nedenlerini incelemek, idarenin önerileri karşısında tepkisini ortaya koymak ve idari reformun nerede bulunduğunu açık olarak saptamak” amacıyla bir araştırma yapılmıştır. Bu araştırma sonucunda reformun, başsız, dağınık ve sistemsiz bir şekilde geliştiği, reforma sistem yaklaşımıyla değil, bireysel açıdan bakıldığı, uygulamada eşgüdümün sağlanmadığı, raporda yer alan tavsiyelere olumlu bakıldığı, fakat uygulama düzeyinin düşük olduğu sonucuna varılmıştır. (Akın, 1998: 96)

### **3. 2. 3. 1. 3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

12 Mart 1971’de yaşanan siyasal bunalım ve gelişmeler yeni bir reform hareketinin başlangıcı olmuştur. Yeni kurulan hükümet, kamu yönetiminin belirsizliğe ve istikrarsızlığa sürüklenmemesi için, daha önceki hükümetlerin yaptığı gibi idarenin yeniden düzenlenmesi konusunda girişimlerde bulunmuştur. (Aykaç vd., 2003: 167; Sürgit, 1972: 143) Bu dönemde merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim ve kamu iktisadi teşebbüsleri kısa denebilecek bir sürede tamamen gözden geçirilmiş ve bu alanlarda yapılacak reformun yön ve stratejisini belirlemek için çalışmalar yapılmıştır. (Sürgit, 1972: 143) Bu çalışmaların başında İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan ve “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” ismini taşıyan rapor gelmektedir.

Bakanlar Kurulu’nun 29.05.1971 gün ve 7/2527 sayılı kararıyla oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu’na “Hükümet programına göre Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak” görevi verilmiştir.(TODAİE, 1972: 1) Danışma Kurulu, Başbakanlığa sunduğu yazısında, yapacağı çalışmanın hedeflerini ve kapsamını şöyle belirtmiştir: (TODAİE, 1972: 1-2)

“a) Hükümet politikasına esas olmak üzere, idarenin yeniden düzenlenmesinde bütün kamu kuruluşları için uyulması zorunlu olan genel ilkeleri saptamak,

b) İdarede kurumlararası ve kurumsal düzeydeki yeniden düzenleme çalışmalarının, genel ilkelerle ve birbiriyle uyumlu ve etkin bir biçimde yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi için özellikle örgütlenme ve izlenecek yol yönünden önerilerde bulunmak,

c) Kamu iktisadi teşebbüslerini yeniden düzenleme çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında, genel ilkeler, örgütlenme ve izlenecek yol yönünden uyum sağlamak.”

18 Haziran 1971’de göreve başlayan ve 10 Kasım 1971 tarihinde görevini tamamlayan Kurul, Cumhurbaşkanlığı Dairesi, Milli Savunma Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların bir kısmını, değerlendirme için hali hazırda yeterli çalışma bulunmamasından ve rapor için belirlenen sürenin yetersiz olmasından, raporun kapsamı dışında tutmuştur. (TODAİE, 1972: 2)

Kurul Raporun hazırlanması aşamasında oluşturduğu çalışma gruplarıyla yeni araştırmalar yapmak yoluna gitmemiş (Karaer, 1987b: 34), o güne kadar yapılan “MEHTAP Raporu”, “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme”, “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlemesi Üzerinde Bir Araştırma” ve “Türkiye İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor” adlarındaki çalışmalar üzerinde genel bir değerlendirme yapmıştır. Bu değerlendirmenin ışığında idarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini belirleyecek genel ilkelerle yeniden düzenlemede izlenecek yol ve örgütlenme hususlarında görüş belirtmiştir. (TODAİE, 1972: 3; Sürgit, 1972: 151)

Raporda ayrıca; yönetimi geliştirme politikasının ve hedeflerinin belirlenmesinden, yönetimi geliştirme çalışmalarının genel olarak planlanmasından, uygulamalar sonucunda gereken önlemlerin alınmasından ve merkezi düzeyde yönetimi geliştirme hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu bir merkezi yönetimi geliştirme birimi kurulması öngörülmüştür. (TODAİE, 1972: 33)

### **3. 2. 3. 1. 4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**

Türk kamu yönetimi sistemine yönelik kapsamlı araştırmalardan biri de Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)’dır. 1988 yılında DPT, TODAİE’den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı yıllık program uygulamalarına ışık tutacak şekilde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere o güne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne oranda yansıdığını araştırmak; “yapılan

çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluğu'na katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması" yapmasını istemiştir. Bunun üzerine TODAİE, konuyu Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele almıştır. (TODAİE, 1991: 3) KAYA Raporu'na göre çalışmanın amacı:

"Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek"tir. (TODAİE, 1991: 3)

Projenin kapsamında, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlar, bu kuruluşların taşra ve yurt dışı örgütleri ve yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler) bulunmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) ise araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Bununla birlikte kimi durumlarda KİT'lere de değinilmiştir. (Kılavuz, 1998: 181; Ergun, 1991: 13)

Projede öngörülen amaçları gerçekleştirebilmek için Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, Taşra ve Yurt Dışı Kuruluşları Araştırma Grubu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu, Avrupa Topluluklarına Yönetsel Uyum Araştırma Grubu ve Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu olmak üzere alt araştırma grupları kurulmuştur. Her bir alt grup konusuyla ilgili bir rapor hazırlamış ve raporu Genel Değerlendirme Grubuna sunmuştur. (TODAİE, 1991: 6-7)

KAYA Raporu'nda kamu yönetimi sisteminin sorunlarına yönelik getirilen çözüm önerilerini şu şekilde özetlemek mümkündür: Bakanlar Kurulu Sekreterliği adında bir birim kurulmalı ve hükümetin ortak sorumluluğunu gerektiren konular ile genel siyasetin yürütülmesine ilişkin konular Bakanlar Kurulunda görüşülmeli, diğer konular ilgili bakanlık bünyesinde ele alınmalıdır. Böylece Bakanlar Kurulunun iş yükünün artması önlenebilecektir. Başbakanlığın görevlerinin çerçevesi çizilmeli ve Başbakanlık "hizmet bakanlığı" görüntüsünden kurtarılmalıdır. (Tan, 1993: 38)



Bilimsel araştırmaya gereken önem verilmeli, Bilimsel Araştırma Yüksek Kurulu ve Bilimsel Araştırma Danışma Kurulu kurulmalı ve TÜBİTAK güçlendirilmelidir. Teknolojik gelişmeleri takip etmek amacıyla da Teknoloji Enformasyon Merkezi ve bu Merkeze bağlı bir bilgi bankası kurulmalıdır. DPT, gerek bölgesel ve yersel bazda gerekse de ulusal bazda etkin bir planlama gerçekleştirme amacına yönelik olarak yeniden düzenlenmelidir. Kamu yönetiminde istenen düzeyde işbirliği ve eşgüdüm sağlanması için, sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışı oluşturulmalıdır. Denetleme işlevi uygulamadaki aksaklıkları ortaya çıkaracak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde ele alınmalıdır. Başbakanlıkla ilgilendirilen KİT'ler, görev alanlarına ilişkin bakanlıklarla ilişkilendirilmeli, ekonomi yönetimini tek elde toplayacak biçimde bir Hazine Bakanlığı kurulmalıdır. Avrupa Topluluklarıyla ilgili kamusal görevlerin belli bir düzen içinde sürdürülebilmesi için merkezi düzeyde görev yapacak Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi (ATEB) kurulmalıdır. İl ve ilçelerdeki mevcut örgütlenme korunmakla birlikte, buca kaldırılmalı ve planlama ve eşgüdüm işlevlerini bölge ölçüsünde tek bir merkezden yürütme amacına yönelik olarak "eşgüdümü valilik" sistemi oluşturulmalıdır. Yerel yönetimler maddi açıdan ve personel yönünden güçlendirilmeli ve yerel yönetimlerin işlevselliği arttırılmalıdır. Personel rejimindeki sorunların işe alma aşamasıyla birlikte ortaya çıkmaya başladığı göz ardı edilmemeli ve işe almada merkezi bir sınav sistemi kullanılmalıdır. Personelin görev, yetki ve sorumlulukları açıkça belirtilmeli, yukarıdan aşağıya yetki devrine önem verilmeli ve yönetim-halk ilişkileri geliştirilmelidir. (Ergun, 1991: 17-22)

### **3. 2. 3. 2. Yerel Yönetimler Reformları**

Türkiye'de reform çalışmaları kamu yönetimi alanında olduğu gibi yerel yönetimler alanında da planlı kalkınma dönemiyle birlikte bir ivme kazanmıştır. Kimi zaman yönetim bir bütün olarak düşünölmüş ve kamu yönetimine yönelik reform çalışmaları yerel yönetimleri de kapsamıştır. Kimi zaman da yerel yönetimler ayrı olarak ele alınmış ve reform çalışmalarına konu olmuştur.

### 3. 2. 3. 2. 1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Planlı dönemin ilk çalışması MEHTAP'tır. 13 Şubat 1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan proje, yönetim yapısında hızlı ve ekonomik gelişmeyi sağlayacak bir düzenleme yapmak amacıyla başlatılmıştır. Araştırma sonucunda, “merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir incelenme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı ayrı ele alınıp incelenmelidir” ve “mahalli idareler ve bunların merkezle münasebetleri incelenmelidir” şeklinde öneriler ortaya koyulmuştur. (Sakal, 2000: 129)

Fehmi Yavuz, MEHTAP'ın önerileri doğrultusunda oluşturulan “İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu” adına, yerel yönetimler konusu üzerine bir araştırma yapmış ve bu araştırma “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” adıyla yayımlanmıştır. Söz konusu araştırmada; yerel yönetimlerle ilgili yasa tasarılarının bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmesi, yönetimlerin kümelenmesinde gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmesi, merkezi vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında uyum sağlanması, denetim ve gözetim yetkilerinin Bakanlar Kurulundan çok bakanlıklarda toplanması, merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken yerel yönetimlerin göz önünde bulundurulması, arazi ve yapı yazımının hemen yapılması ve kamulaştırma ilkelerinin değiştirilmesi, yerel yönetimlerin personel sorununun devlet memurlarınıninkine koşturarak giderilmesi ve meslek içi eğitimlerinin sağlanması öngörülmüştür. (Keleş, 2000: 413-414)

### 3. 2. 3. 2. 2. İç Düzen Projesi

Tam adı “İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi” olan İç Düzen Projesi, Bakanlar Kurulunun 2 Eylül 1967 tarih ve 6/8247 sayılı kararı ile İçişleri Bakanlığı tarafından 1967’de başlatılmış ve 1971’de sonuçlandırılmıştır. İç Düzen Projesi ile, “İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri Bakanlığı Teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya denetimi altındaki kuruluşlar ve mahalli idareler üzerinde

amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve teşkilatın işleyişi; İçişleri Bakanlığı'nın görev ve hizmetleriyle ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve Teşkilatı ile ilişkiler, aralarındaki görev karışımları ve koordinasyonu”nun araştırılması amaçlanmıştır. (Keleş, 2000: 416; Atasoy, 1992: 205)

Proje çalışmaları 8 ayı kitap haline getirilerek basılmış ve çalışma sonuçları ışığında 12 yasa tasarısı hazırlanmıştır. Ancak bu tasarıların hiçbiri yasalaşmamıştır. (Öner ve Yıldırım, 2002: 248)

### **3. 2. 3. 2. 3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

Bakanlar Kurulunun 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı kararıyla kurulan “İdari Reform Danışma Kurulu”, çalışmaları sonucunda “İdarenin Yeniden Düzenlemesi İlkeler ve Öneriler” adında bir rapor yayınlarak devlet kesiminin yeniden düzenlenmesine yönelik tespit ve önerilerde bulunmuştur. Raporda, il özel idarelerinin yanında “İlçe Mahalli İdareleri” kurulması, mevcut belediyelerin korunması ancak yeni kurulacak belediyeler için taban nüfusun beş bin olması, yerel yönetimlerde oto kontrol sisteminin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, vesayet yetkisinde söz sahibi olan makamların azaltılarak aralarında eşgüdüm sağlanması, yetkilerin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi, il düzeyinde denetim ve vesayet valiler ve kaymakamlar aracılığıyla uyumlu bir şekilde yapılması, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması yönünde öneriler yer almıştır. (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 28-29; Ökmen, 1999: 139-140; Atasoy, 1992: 204)

### **3. 2. 3. 2. 4. Yerel Yönetim Bakanlığı**

1978 yılının ocak ayında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler üretecek bir kuruluşa duyulan ihtiyaç neticesinde doğmuştur. Bakanlığın amacı ise, hızlı bir değişim sürecine giren toplumumuzda, gelişmekte olan yerel yönetimlerin taşıdığı yönetsel ve mali sorunları gidermek ve yerel yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandırmak şeklinde

belirtilmiştir. Önemli beklentilerle kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, Bakanlığın istediği yetki ve sorumlukların diğer bakanlıklardan alınamaması, bakanlık mensuplarının yerel yönetimlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalmaları, hükümet içinde görüş ayrılıklarının ortaya çıkması gibi nedenlerle başarısız olmuş ve Kasım 1979'da kaldırılmıştır. (Öner ve Yıldırım, 2002: 251; Keleş, 2000: 417,421)

Yerel Yönetim Bakanlığı bu kısa ömrüne rağmen Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişmesi yönünde çaba harcamış ve katkı sağlamıştır. Öncelikle, bu Bakanlık sayesinde yerel yönetimlerin başkentte kendilerini savunacak merkezi bir örgütleri olmuştur. Ayrıca Bakanlık yerel yönetimlerin hükümet karşısında pazarlık gücünü artırmış ve yerel yönetim birliklerinin kurulmasını teşvik etmiştir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetiminin akılcı ölçülere indirilmesi için çalışmış ve yerel yönetimlerin özerkleşmesine yardımcı olmuştur. (Keleş, 2000: 420-421)

### **3. 2. 3. 2. 5. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**

Yerel Yönetim Bakanlığı denemesinden sonra, uzun bir süre yerel yönetimlere yönelik kapsamlı bir araştırma yapılmamıştır. KAYA'nın hazırlanmasına kadar geçen bu süre içindeki önemli gelişmelerden biri, 1984 tarih 3030 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin kurulmasıdır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesine dayanarak büyük kentlerdeki hızlı nüfus artışı sonucu yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunlara çözüm amacıyla çıkarılan 3030 sayılı kanunla, büyükşehirlerde iki kademeli bir yerel yönetim sistemi kurulmuştur. (Torlak ve Sezer, 2005: 90-91; Erençin, 2004: 61; Öner ve Yıldırım, 2002: 235) Bu dönemde yerel yönetimler açısından bir diğer gelişme de, özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim sistemini öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesidir. Türkiye, 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararı ile bazı çekinceler koyarak Şartı imzalamıştır. (Gül ve Aktel, 2004: 83; Öner ve Yıldırım, 2002: 255; Aydemir, 2001: 37)

Kamu yönetimini bir bütün olarak, yerel yönetimler, merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra örgütüyle bir arada ele alan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), “Genel Rapor” ve “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu”

olmak üzere iki rapordan oluşmaktadır. (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 30) 1991 yılında tamamlanan Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, “yerel demokrasiyi güçlendirici, saydam, kaynaklar ve öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları, kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri ile uygulayabilen, merkez yönetiminin yerindelik denetimine değil, hukuka uygunluk denetimine bağlı, merkezden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, ülke yönetim sistemi ile, yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği, verimliliği gerçekleştiren” bir yerel yönetim modeli hedeflenerek hazırlanmıştır. (TODAİE, 1992: 111)

Raporda genel nitelikli öneriler yanında il, ilçe ve köy yerel yönetimleri ve belediyelere yönelik öneriler sunulmuştur. Genel nitelikli öneriler arasında şunları saymak mümkündür: Yerel yönetim kuruluşları yerel toplulukların temel hizmet birimi olmalıdır. Bu amaçla merkezi yönetimin taşra örgütü tarafından yerine getirilen görevlerin bir bölümü yerel yönetimlere devredilmelidir. Nüfusu beş yüzün üzerinde olan tüm köyler, belediye haline getirilmelidir. Yerel yönetimlere vergi koyma yetkisi tanınarak özkaynaklarını artırma imkanı sağlanmalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi “hukuka uygunluk” denetimi ile sınırlandırılmalıdır. Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılarak il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyük şehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri bu yasanın çatısı altında toplanmalıdır. Hemşehriler, hemşehri olarak yerel yönetimlerin kesinleşmiş kararlarına karşı iptal davası açabilmeli, yerel yönetim meclisleri kamuoyunun görüşüne başvurabilmelidir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin izni olmadan birlik kurabilmelidir. (Yalçındağ, 1991: 132-133)

### **3. 2. 3. 2. 6. 1998 Yerel Yönetimler Reform Tasarısı**

Kamuoyunda Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı olarak bilinen “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”, 24.3.1998 tarihinde Meclise gönderilmiştir. Üzerinde yeni kamu yönetimi tartışmalarının etkisi hissedilen tasarı (Erençin, 2002: 34); daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten

bir idare ve şeffaf, katılımcı, demokratik bir yerel yönetim oluşturmak; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yapmak, yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki ve hizmet üretimindeki payını artırmak; yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile orantılı mali olanak ve yapı sağlamak; il genelinde yürütülen hizmetleri il özel idarelerinin bünyesinde toplayarak il özel idarelerinin konumunu güçlendirmek; yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma imkanlarını artırmak gibi amaçlarla kaleme alınmıştır. (Ökmen, 1999: 143-144; Güler, 1998: 35)

Tasarıyla getirilen yeniliklerden ilki, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında gerçekleştirilmesi öngörülen görev bölüşümüdür. Buna göre, adalet, savunma, güvenlik, sivil savunma, dış politika, dış ticaret, tapu ve kadastro, nüfus hizmetleri ve ulusal ve bölgesel nitelikli diğer hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülecektir. Yasalar tarafından yasaklanmamış ve belli bir idareye verilmemiş her türlü hizmet de yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Bu düzenleme, merkezi yönetimin hem etkinlik alanı daraltıcı hem de etkinlik derinliği sığlaştırıcı niteliktedir. (Sakal, 2000: 134; Güler, 1998: 7-8)

Tasarının özelliklerinden biri, idareyi bir bütün olarak ele almasıdır. Bu çerçevede, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki hizmet ilişkileri idari bütünlüğü güçlendirecek şekilde düzenlenmiştir. Merkezi yönetim, “hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, ülke düzeyinde dengeli yürütülmesini sağlama” ile sorumlu tutulurken, yerel yönetimler de “hizmetleri mevzuata, merkezi yönetimce belirlenen ilke, hedef ve politikalara uygun” şekilde yerine getirme ile sorumlu tutulmuştur. (Ökmen, 1999: 145)

Tasarı ile bir yandan belediyelerin görev ve yetki alanları genişletilirken diğer yandan da gelirleri arttırılmıştır. Gelirdeki bu artış ise, belediyelerin öz gelirlerini yeterli oranda arttırmak suretiyle değil, bütçeden aldıkları payı arttırmak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Bu durum ise, belediyelerin yerelleşmesinden çok merkezileşmesine, merkezi idareye bağımlı hale gelmesine neden olabilecek niteliktedir. (Ökmen, 1999: 146) Belediyelerde gerçekleştirilen bir diğer yenilik de,

belediye kurulması için gerekli taban nüfusun iki binden beş bine çıkarılmasıdır.<sup>5</sup> (Sakal, 2000: 134)

Tasarıda vesayet yönetimi ile ilgili düzenleme “Kararların Mülki Amire Sunulması” başlığı altında ele alınmıştır. Bu düzenleme neticesinde, vesayet uygulamasının alanı genişletilerek belediye meclislerinin aldığı tüm kararlar mülki amire gönderilecektir. Böylece, bazı kararları kapsayan vesayet uygulaması, artık tüm kararları kapsayacak (Güler, 1998: 12), mülki amir, belediye meclisinin aldığı bir kararı “hukuka ve kamu yararına” aykırı görürse, meclisten tekrar görüşülmesini isteyebilecektir. Seçilmiş üyelerden oluşan bir meclisin aldığı kararların atanmış mülki amirler tarafından incelenmesi ve denetlenmesi ise, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici niteliktedir. (Polatoğlu, 2000: 17)

Tasarının getirdiği diğer yenilikler arasında; merkezi yönetim tarafından yerine getirilen çok sayıda görevin il özel idarelerine devredilmesi, yerel yönetimlerin hizmet görürken piyasa mekanizmalarına göre çalışabilmesi, şirketçilik, ihalecilik, özelleştirme gibi uygulamalardan yararlanabilmesi, belediye hizmetlerine sivil toplum kuruluşlarının da katılması ile katılımcı demokrasinin geliştirilmesi ve yönetim anlayışının uygulanması, belediye meclislerinde temsil yapısının değiştirilmesi, fahri üyelik sistemi, hizmetlere gönüllü kuruluşların da katılımı gibi düzenlemeler de yer almaktadır. (Sakal, 2000: 135; Güler, 1998: 13-25)

İdareyi bir bütün olarak ele alan ve ciddi reform önerileri ve yeniliklerle hazırlanan tasarı, uzun bir süre Mecliste kalmış ancak yasalaşamamıştır.

---

<sup>5</sup> Polatoğlu (2000: 17), taban nüfus olarak belirtilen rakamların ciddi bir ölçek çalışması yapılmadan belirlendiğini ifade etmektedir. Buna gerekçe olarak da, KAYA Raporunda taban nüfus olarak beş yüz rakamının telaffuz edilmesini, tasarıda ise beş bin rakamının telaffuz edilmesini ancak çalışmalarda neden bu rakamların seçildiğine dair bir bilginin bulunmadığını göstermektedir.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **YENİ KAMU YÖNETİMİ ve YEREL YÖNETİMLER REFORMUNUN GETİRDİKLERİ**

1990'lı yıllarla birlikte, kamu yönetimine yönelik reform anlayışında değişiklikler oluşmaya başlamıştır. 1990'lara kadar hakim olan reform anlayışından farklı olarak, bu dönemden itibaren küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler reform ihtiyacını şekillendirmiştir. 1980'li yıllarda Özal hükümetleri döneminde başlatılan toplumsal ve ekonomik alandaki reformlar; ekonomik krizler ve Avrupa Birliği'ne giriş sürecinin hız kesmesi ile 1990'larda sürdürülememiştir. Bu yıllarda, Türk kamu yönetimi, dünyadaki gelişmelere sırtını dönmüş ve uluslararası alanda gerçekleşen gelişme ve değişimlere kayıtsız kalmıştır. (Saran, 2004: 211-212)

Oysaki 1990'lar dünyada her alanda olduğu gibi, kamu yönetimi alanında da önemli değişikliklerin yaşandığı yıllardı. 1990'larla birlikte bilgi teknolojilerindeki gelişmeler, küreselleşme sürecinin hızlanması ve buna paralel olarak ulus devlet anlayışının değişmesi ve güç kaybetmesi, demokrasiye ve insan haklarına verilen önemin yoğunlaşması, piyasanın güçlenmesi ve devletin küçültülmesine yönelik düşüncelerin artması, geleneksel yönetim anlayışının halkın artan taleplerini ve beklentilerini karşılamakta yetersiz kalması ve yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimi kamu yönetimini önemli ölçüde etkilemiştir. Bu değişim ortamı içinde değişen ve şekillenen kamunun yeniden düzenlenmesi ihtiyacı hissedilir derecede artmıştır. Bununla birlikte, değişen ihtiyaçlara yönelik kapsamlı reform çalışmaları gerçekleştirilmemiş, kalkınma planlarında ve planlar çerçevesinde hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporlarında reform çalışmalarından bahsedilmiştir.



2003 yılı başında 59. Hükümet tarafından uygulamaya koyulan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” hareketi ile 1990’lar boyunca kapsamlı olarak ele alınmayan kamu yönetimi reformu yeni bir ivme kazanmıştır. (Saran, 2004: 212) Bu çerçevede öncelikle Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz (2003: 11,14) tarafından “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adında, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ihtiyacının “zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibariyle genel çerçevesini ortaya koymak” ve reform sürecine rehberlik ederek katkıda bulunmak amacıyla, bir kitap yazılmıştır. Ardından, söz konusu kitapta yer alan genel ilkeler ve esaslar doğrultusunda, kamu yönetiminde yeniden yapılandırmayı gerçekleştirmek için “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır.

Reforma rehberlik ederek temel oluşturan çalışmada ve reformun genel gerekçesinde, reform ihtiyacı ve süreci şu şekilde ifade edilmektedir: Küreselleşme ve bilgi toplumuna geçişle birlikte, teknolojik, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel alanlarda önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu değişiklikler kamu yönetimi alanını da etkilemiş, yeni kamu yönetimi ve yönetişim gibi yeni anlayış ve kavramlar ortaya çıkmıştır. Türk kamu yönetimi, 1980’li yıllarda bu değişime ayak uydurmayı başarmış ve “serbest piyasa mekanizması ve rekabete dayalı bir strateji içinde dışa açılma hedefi”ni benimsemiş, fakat 1990’larda aynı başarıyı gösterememiş ve küreselleşmenin getirdiği krizle karşı karşıya kalmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını daha da belirginleştiren stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olmak üzere dört temel açık ortaya çıkmıştır. “Stratejik bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun” olarak “aşırı büyüyen ve merkezileşen” kamu yönetimi, gelirinden fazla harcama yapmakta ve kaynakları verimsiz kullanarak bütçe açığının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu şartlar altında halkın beklentilerine cevap veremeyerek performans açığına yol açmakta, bu olumsuzluklara yozlaşma ve yolsuzluk olaylarının eklenmesi ile de halkın güvenini sarsmaktadır. Dört temel açığa ekonomik krizler sonucu sosyal dengelerin bozulması, siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyonlar nedeniyle yönetimin yeterli performans sergileyememesi ve AB’ye uyum sürecinin yönetim yapısı üzerindeki etkileri de eklenince kamu yönetiminde reform ihtiyacı hissedilir derecede artmaktadır.

Diğer yandan, mevcut yönetim anlayışının taşıdığı, “gelecek yönelimli değil geçmiş yönelimli, amaç yönelimli değil sorun çözme yönelimli, teşhis yönelimli değil çözüm yönelimli, tek taraflı ve kapalı bir yaklaşım ve ödüllendirme yerine cezalandırma yönelimli” olma özellikleri, “merkezi idare ile mahalli idareler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yetersiz mali kaynaklar, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ile merkezi hükümete aşırı bağımlılık” şeklindeki temel sorunlarla birleşince, kamu yönetimi reformu kaçınılmaz bir hal almaktadır. (Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı Genel Gerekçesi)

Söz konusu sorunları çözmek ve reform ihtiyacını karşılamak için, reforma temel oluşturacak varsayımlar ve yaklaşımlar öngörülmüştür. Bunlardan ilki, zihniyet değişikliğidir. Yönetimin yeniden yapılanması için yönetim düşüncesinde bir değişim gereklidir. Yönetim düşüncesinin değişimi ise, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla, merkezi birimlerin daha küçük fakat daha etkin bir yapıya dönüştürülerek performanslarının yükseltilmesini; yükleri azaltılan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutunun güçlendirilmesini; kaynak kullanımında stratejik planlar doğrultusunda verimliliğin artırılmasını ve mali dengelerin kurulmasını; halkın yönetime katılımının artırılmasını ve güveninin sağlanmasını kapsamaktadır. Diğer yandan, yeniden yapılanma süreci, yasaların veya kurumsal yapıların değiştirilmesi kadar, anlayışların, düşünüş ve davranış kalıplarının değişimini de kapsamaktadır. Bu süreç, birbiriyle etkileşim içinde olan ve genellikle eş zamanlı olarak yürüyen yönetim zihniyetinin değişmesi, stratejik tasarım ve örgütsel tasarım aşamalarından oluşmaktadır. Bir diğer varsayım veya yaklaşım ise, yönetimde yeniden yapılanmanın sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alınmasıdır. Buna göre, kamu yönetimi sistemi bir bütündür ve değişim parçalardan hareketle değil, sistemin bütününden başlatılmalıdır. Sonucu yaklaşım ise, yeniden yapılanmanın uzun soluklu bir değişim süreci olduğudur. Yeniden yapılanma tek seferde yapıp sonlandırılacak bir konu değildir. Bu nedenle, yeniden yapılanma süreci, değişim süreci devam ettikçe, toplumun her kesiminden katılım ve destek ile süreklilik arz etmelidir. (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 118-124)

Reform çerçevesinde üzerinde durulan noktalardan biri de reformun üslubudur. Geçerli ve katılımcı yöntemlerle gerçekleştirilmeyen reform sürecinin

başarı şansı ve kalitesi düşük olacaktır. Bu nedenle, yeniden yapılan(dır)ma sürecinde ihtiyaçlara uygunluk, katılımcılık ve yönetim, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performans dayalı oluş, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven ve hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik olarak sıralanabilecek temel ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır. (KYTK Tasarısı Genel Gerekçesi)

Temel esasları ve ilkeleri belirtilen kamu yönetiminde yeniden yapılanma süreci bütüncül bir süreçtir. Bu süreçte devletin rolü, kamu kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar, idari bölümlenin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve yöntemleri, denetim anlayışı gibi çok sayıda unsuru ve bunları uygulamaya koyacak temel kanunlarla, kuruluş kanunu tasarılarının hazırlanması konuları yer almaktadır. (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 137)

Yeniden yapılanma süreci sonunda “daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı” bir kamu yönetimi sistemi ve “adil, etkili ve verimli, süratli ve kaliteli” kamu hizmeti sunmak hedeflenmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde öncelikli olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun çıkarılması ve Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarının kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmesi söz konusudur. Bunların yanında, idari usul, saydamlık ve vatandaşın bilgi edinme hakkı, e-dönüşüm Türkiye projesi ve e-devlet, bürokrasinin azaltılması ve basitleştirilmesi, vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans sistemine ve ödüllendirmeye geçiş, kamuda etik kuralların düzenlenmesi ve “çağdaş yönetim anlayışı”nın hayata geçirilmesi öngörülmüştür. (KYTK Tasarısı Genel Gerekçe)

#### **4. 1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı**

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, 3 Kasım 2003 tarihinde ilk kez kamuoyuna açıklandığında Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı adını taşıyordu. TBMM Genel Kurulu’nda tartışıldığı sırada, adındaki “Temel Kanun” ifadesinden dolayı yoğun eleştiriler alması üzerine, bu ifade kaldırıldı ve adı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı olarak değiştirildi. (Azrak,

2004: 226) Adında ve bazı maddelerinde değişiklikler yapılan Tasarı, 15 Temmuz 2004 tarihinde Mecliste kabul edildi ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderildi. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, yasayı, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Meclise iade etti. Yasa halen Meclis Anayasa Komisyonunda görüşülmeyi beklemektedir.

Merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsayan (md. 2) Tasarı, “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan” bir kamu yönetiminin oluşturulmasını ve kamu hizmetlerinin “adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli” bir şekilde yerine getirilmesini amaçlamaktadır. Bunu gerçekleştirmek için de, “merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi;” merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılarak kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi öngörülmektedir. (md. 1) Tasarının amacı belirtilirken, yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini gösteren katılım, saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramlar Türk yönetim mevzuatında ilk kez kullanılmıştır. (KYTK Tasarısı Madde Gereçesi) Tasarı bu yönüyle de bir ilktir.

Tasarı, 5. maddesinde yer verdiği “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” (md. 5/e) ifadesi ile hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesini benimsemiştir. Bu ifadeyle Avrupa Özerklik Şartı’nda yer alan “hizmette yerellik” ilkesi Türk mevzuatına aktarılmıştır. (Al, 2004: 5) 5. maddenin f fıkrasındaki “kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır” ifadesi ile de yönetim anlayışı benimsenmektedir. Böylece hem katılımın sağlanacağı hem de toplumsal ihtiyaç ve talepler doğrultusunda karar alınabileceği belirtilmektedir. (KYTK Tasarısı Madde Gereçesi)

Tasarı, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve sorumluluk paylaşımını yeniden düzenlemektedir. 1980’lerle birlikte devletin rolünde meydana

gelen değişiklikler sonucunda, devlet hizmet üretilmesini düzenleyici ve kolaylaştırıcı bir konuma gelmiştir. Bunun sonucunda, merkezi idare sadece ulusal ölçekli kamu hizmetlerini yerine getiren, bunun dışında genel ilke, politika, amaç ve hedefleri belirleyen, koordinasyonu sağlayan ve denetleme işlevini yerine getiren bir rol üstlenmiştir. Ulusal nitelikli olmayan kamu hizmetleri ise, mahalli idarelere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre bırakılmıştır. (KYTK Tasarısı Madde Gerekeçesi) Devletin değişen rolü çerçevesinde merkezi idarenin yetki ve sorumlulukları şöyle sıralanmıştır: (md. 6)

- a) Kamu hizmetlerinin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalarını, amaç ve hedeflerini ve standartlarını belirlemek,
- b) Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenmiş politika ve standartlara uygun olup olmadığını izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,
- c) Hizmetlerin verimli bir şekilde ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak,
- d) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturarak hizmet işlev ve kapasitelerini geliştirmek,
- e) Kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte merkezde ve gerektiği durumlarda yetki genişliği ilkesi ile taşrada ve yurt dışında örgütlenerek yerine getirmek,
- f) Mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunların öngördüğü idari vesayet yetkisini kullanmak.

Merkezi idare ile mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarında önemli değişiklikler öngören Tasarı, merkezi idarenin görevlerini sayarak belirlemiş (md. 7) ve bunların dışında kalan ve mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetleri mahalli idarelere bırakmıştır. (md. 8) 7. ve 8. maddeler, madde gerekçesinde Tasarının en hayati hükümleri olarak nitelendirilmektedir. Kamu yönetimi sisteminde önemli değişikliklere yol açacak bu maddeler düzenlenirken, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve

sorumluluk dağılımı yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak ele alınmıştır. Buradan hareketle, merkezi idarenin görev ve yetkileri sayılmıştır. Bunlar: (md. 7)

- a) Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler,
- b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri,
- c) Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler,
- d) Milli eğitimle ilgili görev ve hizmetler,
- e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler,
- f) Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler,
- g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler,
- h) Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler,
- i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler,
- j) Mahalli idarelere teknik yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri,
- k) Kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetlerdir.

Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluklarını düzenleyen ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan hareketle hazırlanan 8. maddeye göre, merkezi idarenin göreceği görev ve hizmetler dışında kalan mahalli müşterek nitelikteki tüm kamu hizmetleri mahalli idareler tarafından yerine getirilecektir. Mahalli idareler görevlerini idarenin bütünlüğü ilkesine, kanunlara, kalkınma planlarındaki ilke ve hedeflere, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine ve standartlara uygun olarak yerine getirecektir. Bununla birlikte, mahalli idarelerin görevlerini yerine getirirken ciddi aksamalara yol açmaları ve bu durumun halkı

olumsuz etkilediğinin saptanması durumunda, İçişleri Bakanlığı aksamanın boyutu ile ölçülü olarak geçici tedbirler alabilecektir.

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin sınırlarını ve esaslarını belirleyen 9. maddede, merkezi idarenin yerine getirmesi gereken hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin, özel kanunlardaki istisnalar dışında, valilikler ve kaymakamlıklar aracılığıyla yerine getirilmesi öngörülmektedir. Maddenin devamında, merkezi idarenin, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilat kuramayacağı, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı belirtilmektedir. Bununla, mahalli idarenin kendi alanına giren görev ve hizmetleri yerine getirmesine merkezi idarenin müdahale etmesini önlemek amaçlanmıştır. (KYTK Tasarısı Madde Gerekçesi) Aynı madde kapsamında, merkezi idarenin görev alanındaki bazı yatırımların ilgili bakanlığın uygun görmesi ve ilgili mahalli idarenin kabul etmesi durumunda mahalli idareler tarafından gerçekleştirilebilmesi öngörülmektedir. Bu durumda, yatırım ödeneği ilgili mahalli idareye aktarılacak, ancak ödenek başka bir amaçla kullanılamayacaktır. Mahalli idarelerin de, bedelini karşılamak kaydıyla yatırımlarını başka mahalli idarelere veya merkezi idareye yaptırabilmesi ve mahalli idarelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilmesi aynı maddede ifade edilmektedir.

Tasarıda öne çıkan maddelerden biri de, “kamu hizmetlerinin gördürülmesi” başlığını taşıyan 11. maddedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda düzenlenen madde, kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için, kanunlarda öngörülen merkezi idare ile mahalli idareler hizmetlerinin, bu idareler tarafından üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilmesini öngörmektedir.

Tasarıyla getirilen bir diğer yenilik, Devlet bakanlıklarının sayısının sekizle sınırlandırılmasıdır. (md. 13) Bu düzenlemeyle kamu yönetiminin küçültülmesi ve daha etkin bir yönetim kurulmasının amaçlandığı belirtilmektedir. 16. maddede düzenlenen bir diğer yenilik, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak bakanlıkların ikili bir ayırım içinde ele alınmasıdır. Buna göre bakanlıklar taşra

teşkilatı kurabilenler ve kuramayanlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Tasarıda, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı taşra teşkilatı kurabilen bakanlıklar olarak belirtilmektedir. Taşra teşkilatı kuramayacak olan bakanlıklar ise Dışişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ve Çevre ve Orman Bakanlığı olarak sıralanmaktadır. Taşra teşkilatının kurulmasına getirilen sınırlama yurt dışı teşkilatları için de getirilmektedir. Buna göre, Dışişleri Bakanlığı ve Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı dışındaki bakanlık, kurum ve kuruluşlar yurt dışı teşkilatı kuramayacaklardır. (md. 23)

Tasarının dikkat çeken bir diğer maddesi, denetimi düzenleyen 38. maddesidir. Madde ile denetimin amacı yeniden belirlenerek denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımı ön plana çıkarılmaktadır. Düzenleme ile, kamu yönetiminde hataları bulmak değil, hataları ortaya çıkmadan önlemek, yönetimin sistem ve süreçlerini geliştirmek ve çalışanların performansını artırmak hedeflenmektedir. Maddede, hem kurum ve kuruluşlarının hem de yöneticiler ve çalışanların denetime tabi tutulması hedeflenmektedir. Denetim, sadece eylemlerin ve işlemlerin mevzuata uygunluğu denetimini değil, bunun yanında kurumun stratejilerine dayanan kurumsal ve kişisel amaç ve hedeflere, hizmetin kalite standartlarına yani faaliyet sonuçlarına göre performans değerlendirmesini de kapsamaktadır.

Tasarıda denetim iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. (md. 39) İç denetim, “hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi”ni amaçlamaktadır. Dış denetim ise, “kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün karar, faaliyet ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden” incelenerek sonuçların değerlendirilmesidir. İç ve dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsamaktadır. Bu paralelde düzenlenen 40. madde, iç ve dış denetimi yapmaya yetkili kurumları belirtmektedir. Buna göre, iç denetim, kamu kurum ve kuruluşunun



kendi yöneticileri tarafından veya üst yöneticinin görevlendireceği iç denetim elemanı tarafından yapılacaktır. Dış denetim ise, mali denetim ve performans denetimi olarak, kanunla belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacak veya yaptırılacaktır. Bu amaçla, Sayıştay'ın teşkilat yapısında özel ihtisas daireleri oluşturulabilecek ve bölge düzeyinde birimler kurulabilecektir.

Tasarıyla getirilen bir diğer yenilik de, mahalli idareler halk denetçiliği (ombudsman) sisteminin öngörülmesidir. (md. 42) Buna göre; “her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere” il genel meclisi tarafından beş yıl için halk denetçisi seçilecektir.

“İnsan Kaynakları Yönetimi” başlığını taşıyan 46. madde, Tasarının yeni düzenlemeler getiren maddelerinden biridir. Maddede, kamu hizmetlerinin memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler tarafından yerine getirileceği ifade edilmektedir. Bu ifadede, tam zamanlı çalışanlar ve kısmi zamanlı çalışanlar gibi yeni kavramlara yer verilmiştir. Yine 46. maddeyle getirilen yeniliklerden biri de, müsteşar, genel müdür ve başkan gibi üst düzey bürokratların hükümetle göreve gelip hükümetle görevden ayrılması kuralıdır. Bu kuralın istisnası ise, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı'dır. Söz konusu bürokratların görev sürelerinin hükümetin görev süresi ile sınırlandırılması ile iktidara gelen hükümetlerin kadro oluşturma gerekçesiyle üst düzey kamu yöneticilerini değiştirme konusundaki uygulamalarını sınırlandırmak amaçlanmıştır. Ayrıca, yeni hükümetlerin üst düzey yönetim kadrolarında kendisiyle uyuyacak isimleri getirmelerine kolaylık sağlanmıştır.

Tasarıyla Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmakta (md. 49) ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri, araç ve gereçleri ile her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bunlara ait ödenekler İstanbul dışındaki illerde il özel idarelerine, İstanbul'da ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmektedir. (Geçici md. 2) Benzer şekilde, Tasarının geçici 1. maddesinde, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sosyal

Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ve Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacakları ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadrolarının ilgili mahalli idarelere devredilmesi öngörülmektedir. Tasarıyla kaldırılan bir diğer kurum da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'dur. (Geçici md. 3) Kaldırılan Kurulun personel, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallar ile bütçesinin Sayıştay'a devredilmesi öngörülmektedir.

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi amacıyla 3Ağustos 2004 tarihinde TBMM'ye iade edilmiştir. ([www.cankaya.gov.tr](http://www.cankaya.gov.tr))

Veto gerekçesinde, “incelenen yasa” olarak ifade edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu'nun 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin, Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, “idarenin bütünlüğü”, “yetki genişliği” ve “idari vesayet” ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği belirtilmektedir. Buna gerekçe olarak; Anayasa'nın başlangıç bölümünde, 2. maddesinde ve 5. maddesinde düzenlenen “tekil devlet” modeli gösterilmektedir. Buna göre, tekil devlet modeli, merkeziyetçi bir yapıyı ve onun denetim ve gözetimindeki merkez dışı bir örgütlenmeyi öngörmekte ve bunları tamamlayan “idarenin bütünlüğü” ilkesini benimsemektedir. İdarenin bütünlüğü, “yetki genişliği” (AY. md. 126) ve “idari vesayet” (AY. md. 127) ilkeleriyle sağlanmaktadır. İncelenen yasada ise,

— Merkezi yönetim görev ve yetkileri sınırlandırılarak özel görevli durumuna getirilirken, yerel yönetimler genel görevli kılınmaktadır.

— Merkezi yönetimin bazı taşra örgütleri kaldırılmakta, bazıları yerel yönetimlere devredilmekte, böylece merkezi yönetim örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatılmaktadır.

— Yetki genişliğine dayanan güçlü merkezi yönetim yerine, görev ayrılığına dayalı güçlü yerel yönetim yapılanmasının önü açılmaktadır.

— İdari vesayet kavramı zayıflatılarak tekil devlet modeli yerine “yerel” ağırlıklı devlet modeline geçiş imkanı oluşturulmaktadır.

— Kamu hizmetlerinin hemen tümünün yerelleştirilmesine ve özelleştirilmesine olanak sağlanmaktadır.

Yasa'nın bu içeriği göz önüne alındığında, söz konusu maddelerin Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet ilkelerine ve kamu yararına uygun olmadığı belirtilmektedir.

Yasa'nın merkezi ve yerel yönetimlerin yürütecekleri görev ve hizmetleri düzenleyen 7. ve 8. maddeleri, Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle veto gerekçesinde tekrar ele alınmaktadır. Buna göre, Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerinde merkezi yönetimin görevleri soyut ve genel olarak düzenlenmiş ve merkezi yönetim “genel” görevli sayılmıştır. Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ise, somut ve belirgin olarak düzenlenmiş ve yerel yönetimler “özel” görevli sayılmıştır. Buna karşılık, Yasa'da merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılarak somut biçimde belirlenmiş, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ise, soyut ve genel olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle, Yasa'nın 7. ve 8. maddeleri Anayasa'nın 126. ve 127. maddeleriyle uyuşmamaktadır.

Yasa'nın veto edilen 4. maddesinde “kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak” kamu yönetiminin temel amaç ve görevleri arasında sayılmaktadır. Bu düzenleme yapılırken Anayasa'nın 5. maddesine de gönderme yapılmaktadır. Ancak, söz konusu maddede kişinin temel hak ve özgürlüklerinin sınırı çizilmemektedir. Bununla birlikte, kişinin temel hak ve özgürlükleri, Anayasa'da sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle (md. 5), Devletin ülkesi ve ulusuyla bölünmez bütünlüğüyle ve demokratik ve laik Cumhuriyetin korunmasıyla (md. 14) ve kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarıyla (md. 12) sınırlandırılmıştır. Bu nedenle sınırları çizilmemiş bir hak ve özgürlük anlayışı Anayasa'nın 5, 12 ve 14. maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

Veto gerekçesinde, incelenen Yasa'nın 5. maddesinin (d) bendinde yer alan “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz” hükmü ile kamu çalışanları ve öğrenciler için

türban yasağının kaldırılmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Bununla birlikte, türban yasağı gerek Anayasa kurallarıyla, gerek Anayasa Mahkemesi kararlarıyla, gerekse de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarıyla kesinlik kazanmıştır. Bu nedenle söz konusu düzenleme, anayasal kurullarla ve Yüksek Mahkeme kararlarıyla bağdaşmamaktadır.

Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen bir diğer madde de herhangi bir sınırlama getirmeden veya hizmetler arasında bir ayırım yapmadan, merkezi ve yerel tüm kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebilmesinin yolunu açan 11. maddedir. Buna karşılık, Anayasa'nın 128. maddesinde merkezi ve yerel yönetimlerin "genel idare esaslarına" göre yürüttükleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi öngörülmektedir. Bu nedenle Yasa'nın 11. maddesindeki kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebilmesi yönündeki düzenleme Anayasa'nın 128. maddesi ile bağdaşmamaktadır. Diğer yandan, söz konusu Yasa maddesi ile özel sektöre gördürülmesi öngörülen kamu hizmetleri için herhangi bir sınırlama yapılmamaktadır. Bu durum ise, Anayasa'nın, yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği (md. 7) kuralı ile; yönetimin kuruluş ve görevlerinin yasa ile düzenleneceği (md. 123) kuralı ile ve yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yasa ile düzenleneceği (md. 127) kuralı ile bağdaşmamaktadır. Herhangi bir ilke koymadan, temel kurallar ve yöntemler belirlemeden yetkilendirmede bulunmak, Anayasa'nın söz konusu maddelerindeki "yasama yetkisinin devredilemeyeceği" ve "yönetimin yasallığı" ilkeleriyle uyumsuzdur.

İncelenen Yasa'nın, Dışişleri Bakanlığı ve Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatı kuramayacaklarını öngören 23. maddesi de veto edilmiştir. Buna gerekçe olarak; 23. maddenin Devletin dış politikasına zarar verme ve Devletin saygınlığını zedeleme gibi sonuçlar doğurabileceği, bu durumun ise hizmetin gerekleri ve kamu yararı ile bağdaşmayacağı gösterilmektedir.

İncelenen Yasa'nın denetimi düzenleyen 38, 39 ve 40. maddeleri de veto edilen maddeler arasındadır. Veto gerekçesine göre; teftiş hizmeti, anayasal ilkeler ve içerik olarak, sadece "yönetimsel etkinliklerin yürütülmesinde usulsüzlüklerin ve

yolsuzlukların ortaya çıkarılmasından, soruşturulmasından, bunların önlenmesi ve hizmetin daha etkin ve verimli kılınması için alınacak önlemlerin araştırılmasından” ibaret değildir. Bunun yanında, teftiş hizmeti, “hiyerarşik denetimin ve vesayet denetiminin bu alanda uzmanlaşmış, yetkin, güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış” denetim elemanları tarafından yapılarak, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilmesinin de bir aracıdır. Ancak Yasa’da iç denetim, daha ziyade üst yöneticinin kontrol ve gözetim faaliyeti olarak algılanmakta, teftiş hizmetinde uzmanlaşmış elemanların ve teftiş kurullarının önemi göz ardı edilmektedir. Ayrıca, Yasa’da teftiş olgusunun en önemli işlevi olan soruşturma, denetimin kapsamına dahil edilmemiş ve iç denetim, hukuksal anlamda bir teftiş ve denetim niteliğinden uzaklaşmıştır. Bu açılardan Yasa’da öngörülen iç denetim sistemi, hiyerarşik denetimi ve idari vesayet denetimini kapsamayarak idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirme araçlarından biri olan denetimi işlevsizleştirmektedir. Bu durum ise, kamu yararına uygunluk göstermemektedir.

Veto gerekçesinde Yasa’daki dış denetime ilişkin düzenlemeler üzerinde ayrıca durulmakta ve Anayasa’ya aykırı noktaları belirtilmektedir. Bu noktada aykırılık Anayasa’nın Sayıştay’a ilişkin düzenlemelerinden kaynaklanmaktadır. Yasa’ya göre; “merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi” Sayıştay tarafından yapılacaktır. (md. 40) Yine Yasa’ya göre; Sayıştay’ın dış denetim görevi mali denetim yanında hukuka uygunluk ve performans denetimlerini de kapsamaktadır. (md. 39) Buna karşılık, Anayasa’ya göre Sayıştay sadece mali denetim yetkisine sahip olan bir kurumdur. (AY. md. 160) Dolayısıyla Yasa ile Sayıştay’a verilen “hukuka uygunluk” ve “performans” denetimi yetkisi, Anayasa’nın 160. maddesi ile bağdaşmamaktadır. Bunun yanında, Yasa’nın 40. maddesinde yer alan, dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı yönündeki düzenleme, denetim yetkisini özel ve bağımsız denetim şirketlerine devretmeye olanak sağlamaktadır. Ancak söz konusu düzenleme; Anayasa’nın Devletin genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yerine getirileceği (md. 128) kuralı ile ve 160. maddede düzenlenen Sayıştay’ın öngörülen hizmetleri “yapmakla” görevli olduğu ifadesiyle (Anayasa’da

Sayıştay’a bu görevi kendi dışında bir kurum ya da kuruluşa “yaptırma” yönünde bir yetki verilmemiştir) bağdaşmamaktadır.

Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen maddelerden biri de, Yasa’nın İnsan Kaynakları Yönetimi başlığını taşıyan 46. maddesidir. 46. maddede, diğer kamu görevlilerinin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütlerinin sözleşmelerinde yer alacağına dair bir düzenleme bulunmaktadır. Fakat Anayasa’nın 128. maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin yasayla düzenlenmesi öngörülmektedir. Dolayısıyla, Yasa’nın 46. maddesindeki sözü edilen düzenleme Anayasa’nın 128. maddesi ile bağdaşmamaktadır. Yine Yasa’nın 46. maddesinde düzenlenen Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı hariç, müsteşarların, başkanların veya genel müdürlerin görevlerinin hükümetin süresiyle sınırlı olması, kamu yönetiminin sürekliliği ilkesine aykırı nitelik arz etmekte ve kamu hizmetinin gerekleri ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Bu düzenlemeyle kamu görevlilerinin “Devlet memuru” kimliği ortadan kaldırılmakta ve parti yandaşlığının önü açılmaktadır. Bürokratlar arasında çatışmalara ve bürokratların siyasallaşmasına yol açacak bu durum, kamu yararına da aykırı olacaktır.

Yasa’nın 49. maddesi ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmakta ve geçici 3. maddesi ile de Kurul’un kapsamına giren kuruluşların denetim görevi Sayıştay’a devredilmektedir. Böylece, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun kapsamında olan kamu iktisadi teşebbüslerini denetim yetkisi de Sayıştay’a geçmektedir. Buna karşılık, Anayasa’nın 160. maddesi ile Sayıştay’a genel ve katma bütçeli daireleri TBMM adına denetim yapma yetkisi verilmiştir. Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak Devlet’e ilişkin olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının denetlenmesi ise Anayasa’nın 165. maddesi ile bizzat TBMM’ye bırakılmıştır. Bu nedenlerle, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun kaldırılarak, kamu iktisadi teşebbüslerini denetim yetkisinin Sayıştay’a verilmesi Anayasa’nın 160 ve 165. maddeleriyle uyuşmamaktadır.

#### 4. 2. İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı” adlı geçici yasa, 74 yıl yürürlükte kalmış ve il özel idarelerine ilişkin uygulamalara zemin oluşturmuştur. 1987 yılında 3360 sayılı yasa ile geçici yasanın adı “İl Özel İdareleri Kanunu” olarak değiştirilmiş ve geçici yasa temel alınarak çeşitli değişiklikler yapılmıştır. (Parlak, 2005: 180) Daha sonra kamu yönetimi ve yerel yönetimlere yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler arasında il özel idareleri de ele alınmış, ancak il özel idarelerine ilişkin köklü düzenlemeler ortaya koyulamamıştır.

59. Hükümet döneminde Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni bir görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı öngörülmüş ve bu çerçevede il özel idarelerine yönelik yeni bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. (Coşkun ve Uzun, 2004: 67) Bu doğrultuda hazırlanan 5197 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” 24.6.2004 tarihinde Mecliste kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından 5197 sayılı Kanunun 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddeleri veto edilerek tekrar görüşülmek üzere Meclise iade edilmiştir. Veto gerekçesinde, il özel idaresinin görevlerinin tek tek sayılmak yerine hizmet alanlarının belirtilmesi ve il özel idaresinin görev ve hizmetlerinin genel ve soyut olarak belirlenmesi; il özel idaresi içinde valinin konumunun zayıflatılarak il genel meclisi başkanlığına son verilmesi, meclis kararları için valinin onay şartının kaldırılması; bütçe ve kesin hesabın kabulünde ve kesinleşmesinde il genel meclisi kararının yeterli kabul edilmesi yönündeki düzenlemeler nedeniyle Yasa'nın merkeziyetçilik, yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü ve idari vesayet ilkelerine aykırı olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca Yasa'da il özel idaresinin il genel yönetimini de içerecek biçimde illerin genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlanması Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırı bulunmuştur. Anayasa'da merkezi yönetimin görevleri soyut ve genel, yerel yönetimlerin görevleri ise somut ve belirgin biçimde belirlenmişken, Yasa'da il özel idarelerinin kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönünden genel görevli sayılması bir başka veto gerekçesidir. İl sınırları içinde eğitime ilişkin hizmetlerin il özel idarelerine bırakılması diğer bir veto

nedenidir. Bu düzenleme laikliğe aykırı olduğu ve “milli eğitimle ilgili görev ve hizmetler”in merkezi yönetime ait olduğu gerekçesiyle veto edilmiştir.

Bunun üzerine tekrar görüşülen Yasa, bazı değişikliklerle 22.2.2005 tarihinde Mecliste kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanının da onaylaması üzerine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’u tamamlayıcı şekilde hazırlanan 5302 sayılı Kanunun genel gerekçesinde mahalli idarelerin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde mahalli idarelere daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi gündeme gelmekte, bu durum da merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının yeniden düzenlenmesini beraberinde getirmektedir. Bunun yanında, gün geçtikçe artan ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaç ve beklentilerin daha iyi karşılanabilmesi için, “yerel nitelikli hizmetlerin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak; hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hakim kılmak gerekmektedir.” Yine yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, sonuç odaklı, hesap verebilir, açık, saydam, katılımcı, öngörülebilir bir yönetim mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Genel gerekçede, bir yandan “çağdaş değişim ve gelişmeler”e yeterince cevap verebilmek, diğer yandan mahalli idareler düzeyinde daha fazla katılımı ve dolayısıyla demokrasiyi inşa edebilmek için yerel yönetimlerin yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden düzenlenmesi öngörülmektedir.

Genel gerekçede, 1913 ve 1987 tarihli Kanunlardaki il özel idarelerine yönelik düzenlemelerin yetersiz olduğu; il özel idarelerine verilen bazı görevlerin günümüzde bir anlam taşımadığı; demokrasinin yaygınlaşması, refah artışı, teknolojik gelişmeler ve nüfus yapısındaki değişmelerle ihtiyaç ve taleplerin çeşitlendiği ve arttığı; il özel idarelerinin yeterli kaynaklara ve teşkilat ve personel yapısına sahip olmadığı; demokratik nitelikten ve etkin ve verimli hizmet sunmaktan uzak olduğu tespitleri yapılmıştır. Bu tespitler ışığında, il özel idarelerinin sorunlarına yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda çözümler önerilmiştir. Bir yandan bu çözümlerin hayata geçirilmesi, diğer yandan toplumsal yapı ve



ilişkilerdeki değişim ve dönüşüm sürecinin kamu yönetimi üzerindeki etkileri, yerel yönetimlere yönelik bir düzenlemeyi zorunlu kılmıştır.

5302 sayılı Kanun, bu görüşler ve gerekçe doğrultusunda, “il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” (md. 1) amacıyla hazırlanmıştır. Kanun “il özel idaresini” kapsamaktadır (md. 2) ve il özel idaresi, “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. (md. 3) Burada geçen idari ve mali özerklik, sınırlı niteliktedir ve idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde söz konudur. (İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK) Madde gerekçesi)

5302 sayılı Kanunla getirilen en önemli düzenlemelerden biri, il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği 6. maddede yer almaktadır. 6. maddeye göre, il özel idaresi mahalli müşterek nitelikteki,

“a) Sağlık, gençlik ve spor<sup>6</sup>, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylülerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında” yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır.

Görüldüğü gibi, maddede özel idarelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmamış, bunun yerine hizmet alanları belirtilmiş ve kanunlarla açıkça başka bir kurum ve kuruluşa verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmet özel idarelere bırakılmıştır. (İÖİK Madde gerekçesi) Bunun yanında, Kanunda özel idareler için ikili bir görev yapısı öngörülerek; (a) bendindeki hizmetler için il çapında, (b) bendindeki hizmetler için belediye sınırları dışında görevli sayılmıştır. (İÖİK Genel gerekçesi) Bu düzenlemeyle aynı zamanda, belediyelerle görev bakımından bir geçişkenliğin ortaya çıkması da önlenmek istenmiştir. (Coşkun ve Uzun, 2005: 161) 7. maddede özel idarelerin görev ve sorumluluklarını tamamlayıcı şekilde, özel idarelere tanınan yetki ve imtiyazlar sıralanmıştır.

<sup>6</sup> “Gençlik ve spor” ibaresi, 5302 sayılı Kanun’un ilk metninde yer almazken, 28.4.2005 tarih ve 5340 sayılı Kanunla eklenmiştir. (Coşkun ve Uzun, 2005: 160) Ayrıca 5197 sayılı Kanun’da yer alan “eğitim” ibaresi vetodan sonra kaldırılmış ve bu ibareye 5302 sayılı Kanun’da yer verilmemiştir.

Kanunla getirilen yeniliklerden biri de özel idarenin organlarına ilişkindir. 5302 sayılı Kanunla özel idarenin organları (il genel meclisi, il encümeni ve vali (md. 3)) korunmakla birlikte, organların yetkilerinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre, il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. (md. 9) Bunun yanında, köy muhtarları temsilcileri, kaymakamlar, ildeki kamu kuruluşlarının amirleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve sivil toplum kuruluşlarına oy hakkı olmaksızın komisyon toplantılarına katılma ve görüş belirtme hakkı tanınmıştır. Bu uygulamayla, yeni kamu yönetimi anlayışı gereğince, “katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılık, sivil toplu örgütlerinin önerilerinden yararlanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanması” düşüncelerinin gerçekleştirileceği bir sistem öngörülmüştür. (İÖİK Madde gerekçesi)

Kanunla valinin il genel meclisi başkanı olmasına son verilmiş ve başkanın meclis üyeleri arasından iki ve üç yıllık süreler için gizli oyla seçilmesi benimsenmiştir. (md. 11) Yine meclis üyeleri arasından seçilen birinci ve ikinci başkan vekillerinin, başkanın bulunmaması durumunda meclise başkanlık etmesi kabul edilmiştir. (md. 11) Kanun, toplantı zamanlarında da değişiklik yapmıştır. Eskiden il genel meclisi mayıs ve kasım olmak üzere yılda iki kez toplanırken, yeni Kanunla belirlenen aylık tatil hariç, meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmüştür. İl genel meclisinin dönem başı toplantısı olan kasım ayı toplantısının en fazla yirmi gün, aylık olağan toplantıların ise en fazla beş gün sürmesi benimsenmiştir. (md. 12) Madde gerekçelerinde; meclisin sık toplanmasının “mahalli hizmetleri kendi içerisinde müzakere etmesi” açısından faydalı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum açısından da gerekli olduğu ifade edilmiştir.

İl genel meclisi gündeminin meclis başkanı tarafından belirleneceği ancak valinin de görüşünün alınacağı, Kanunun 13. maddesinde düzenlenmiştir. Bunların yanında, gündemin belirlenmesinde meclis üyelerine de öneri hakkı verilerek katılımcı bir yönetim öngörülmüştür. (İÖİK Madde gerekçesi)

Kanunla getirilen yeniliklerden biri de, il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesine ilişkindir. (md. 15) Önceki Kanuna göre, meclis kararlarının kesinleşmesi

için valinin onayı gerekirken yeni Kanunda kararların on beş gün içinde valiye gönderilmesi usulü benimsenmiştir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir. Valiye de kararların bir daha görüşülmesini isteme yetkisi verilmiş ve bu kararların ancak salt çoğunlukla kabul edilmesi durumunda kesinleşmesi hükme bağlanmıştır. Kesinleşen kararlar için, valinin on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilmesi öngörülmüştür. 15. madde ile getirilen bir başka yenilik de, meclis karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde halka duyurulmasıdır. Bu düzenlemeyle, kamuoyunun ve halkın denetiminin artırılması amaçlanmıştır. (İÖİK Madde gerekçesi)

İhtisas komisyonlarının kurulması, Kanunun getirdiği yeni düzenlemelerden biridir. 16. maddeye göre, il genel meclisi üyeleri arasından seçilen üç ila beş kişiden oluşacak ihtisas komisyonları kurulacaktır. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe komisyonlarının kurulması zorunludur. Bunların yanında meclisin ihtiyaç duyacağı alanlarda komisyon kurulabilecektir. İhtisas komisyonları ile meclis üyelerinin kararlara etkin bir şekilde katılımı amaçlanmıştır. (İÖİK Madde gerekçesi) Kanun ile getirilen önemli yeniliklerden biri de, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonlarının kurulmasıdır. (md. 17) Üç ila beş kişiden oluşacak denetim komisyonları ile meclisin bilgi edinme ve denetim yolları daha etkili işletilebilecektir. (İÖİK Madde gerekçesi)

5302 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri meclisin feshini gerektiren sebeplere ilişkindir. Önceki Kanunda meclisin feshini gerektiren dört sebep öngörülürken yeni Kanunla fesih sebepleri ikiye indirilmiştir. 22. maddeye göre, il genel meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun il özel idaresine ait işleri aksatması ile il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay'ın kararı ile il genel meclisi feshedilecektir. Önceki Kanunda yer alan yasal toplantıları dışında ya da toplantı yeri dışında toplanması (Gözübüyük, 1998: 112) ifadesi yeni Kanunda yer almamıştır. Ayrıca, önceki Kanundaki "siyasi konuları görüşmek" şeklindeki fesih nedeni yeni Kanunda "kendi görev alanına girmeyen siyasi konuları görüşmek" olarak yumuşatılmış şekliyle kullanılmıştır. (Parlak, 2005: 188)

5302 sayılı Kanunun yeni düzenlemeler yaptığı alanlardan biri de il daimi encümenidir. Öncelikle, il daimi encümeninin adı, il encümeni olarak değiştirilmiş ve il encümeninin yapısında değişiklik yapılmıştır. Önceki Kanunda, encümen meclis üyeleri arasından seçilmiş beş kişiden oluşurken; yeni Kanunla meclis üyeleri arasından seçilmiş beş kişi ile vali tarafından birim amirleri arasından seçilmiş beş kişinin encümen üyesi olması öngörülmüştür. (md. 25) Valinin katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık yapacaktır. Madde gerekçesinde, atanmış üyelerle encümenin uzmanlık niteliğinin güçlendirilmek istendiği ifade edilse de encümende atanmış üyelerin bulunması eleştiriye açık niteliktedir. Bir karar organı olan encümende atanmış üyelerin bulunması il özel idarelerinin özerkliğini zedeleyebilecek bir durumdur. (Parlak, 2005: 189) 1987 yılındaki değişiklikte benzer bir durum olmuş ve il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri il müdürü ve bayındırlık ve iskan il müdürünün encümenin tabii üyesi olması öngörülmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. (Coşkun ve Uzun, 2005: 163; Gözübüyük, 1998: 113)

Encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. madde ile encümenin yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmiş ve eski Kanunda yer alan meclis yerine karar alma yetkisine son verilmiştir. (İÖİK Madde gerekçesi) Encümene, stratejik plan hakkında görüş bildirmek, taşınmaz mal alım satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı aşmamak üzere kiralanmasına karar vermek gibi yeni görev ve yetkiler verilmiştir. 5302 sayılı Kanunun getirdiği bir diğer yenilik gündemin belirlenmesine ilişkindir. Eski Kanuna göre, encümen vali tarafından gündeme getirilmeyen konuları görüşemezken, yeni düzenlemeye göre valinin yanında encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif etme hakkı vardır. (md. 27)

5302 sayılı Kanun, valinin il genel meclisi başkanı olmasına son vermenin yanında, valiye yönelik başka değişiklikler de getirmektedir. “İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi” (md. 29) olarak valiye “mahalli idare seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun

olarak stratejik plan<sup>7</sup> ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans planı hazırlayıp” il genel meclisine sunma görevi verilmiştir. (md. 31) Böylece yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde il özel idarelerinde stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi ve sonuç odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmüştür. (İÖİK Madde gerekçesi)

Kanunun 32. maddesi ile valilerin yetkilerinden uygun gördüklerini il özel idaresi görevlileri ile kaymakamlara devretmesine imkan sağlanmıştır. Bu durum, vali yardımcılarının il özel idaresi yönetiminde devre dışı kalmasına neden olmuştur. (Coşkun ve Uzun, 2005: 164)

Kanunla öngörülen yeniliklerden bir başkası, il özel idaresi teşkilatına ilişkindir. (md. 35) Buna göre; “il özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden” oluşmaktadır. Bunun yanında, ihtiyaç olması halinde il genel meclisinin kararı ile yeni birimler kurulabilecektir. Bu birimler, büyükşehir belediyesi olan yerlerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer yerlerde müdürlük şeklinde kurulacaktır. İl özel idaresi teşkilatı içinde bulunan genel sekreterin, valinin gözetim ve emri altında görev yapması ve onun adına il özel idare hizmetlerini yürütmesi öngörülmektedir. Genel sekreter yanında, nüfusu üç bine kadar olan illerde iki, üç binden fazla olan illerde dört genel sekreter yardımcılığı kadrosu ihdas edilebileceği de ifade edilmektedir. 35. maddede son olarak, ilçelerde kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatlarının kurulabileceğine dair bir düzenleme yer almaktadır.

5302 sayılı Kanunun 36. maddesi, il özel idaresi personeline yönelik yeni düzenlemeler getirmektedir. 36. maddeye göre, il özel idarelerinde istihdam edilecek personel sayısı, ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortak olarak belirlenen norm kadro ölçütüne göre saptanacaktır. Personeli vali atayacaktır. İl özel idarelerinin daimi personeli yanında sözleşmeli personel istihdam etmesine de olanak tanınmaktadır. Buna göre, il özel idarelerinde norm kadro çerçevesinde “çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve

<sup>7</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kanunu’nda stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmaktadır. (md. 3/n)

danışmanlık alanlarında; tabip, uzman tabip, veteriner, avukat, mühendis, çözümleyici ve programcı, mimar, ebe, hemşire, teknisyen ve tekniker” gibi uzman ve teknik personel sözleşmeli olarak çalıştırılabilecektir. Personele yönelik bir diğer düzenleme, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, il özel idarelerinin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında görevlendirilebilmelerine ilişkindir. Bunun için, valinin talebi, memurların isteği ve kurumların muvafakati gereklidir.

5302 sayılı Kanunla yeni düzenlemelerin yapıldığı alanlardan bir diğeri denetimdir. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre şekillenen denetimin amacı 37. maddede, il özel idarelerinin “faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek duyurmak” şeklinde düzenlenmiştir. İl özel idarelerinde denetimin iç ve dış denetim yollarıyla gerçekleştirilmesi ve hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsamı öngörülmüştür. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerince yapılacaktır. Bunun yanında il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenebilecektir. (md. 38)

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun iç denetimi düzenleyen 63. maddesine göre iç denetim, il özel idareleri bünyesinde yer alan, alanıyla ilgili özel bir eğitimden geçirilen ve özerk bir biçimde çalışma imkanı sağlanan (Coşkun ve Uzun, 2005: 167) iç denetçiler tarafından yapılır. İç denetimin amacı, “kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak”tır. 5018 sayılı Kanunda iç denetimin yanında bir de “iç kontrol” sisteminden bahsedilmektedir. 55. maddeye göre iç kontrol, “kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde

gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir.” Buradan hareketle, iç denetimin verimlilik ve etkinlik denetimi, iç kontrolün de mevzuata uygunluk denetimi olduğunu söylemek mümkündür. (Coşkun ve Uzun, 2005: 167)

5018 sayılı Kanun’un dış denetimi düzenleyen 68. maddesine göre, dış denetim Sayıştay tarafından yapılır. Harcama sonrası yapılan dış denetimin amacı, “genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.” Sayıştay tarafından yapılan dış denetim, mali işlemlere ilişkindir.

5302 sayılı Kanun’la öngörülen denetim yollarından biri de faaliyet raporlarıdır. (md. 39) Faaliyet raporu, vali tarafından Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 41. maddesine göre hazırlanacaktır. Buna göre faaliyet raporu; “stratejik plan ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini” açıklayacak şekilde hazırlanacaktır. Vali tarafından hazırlanan faaliyet raporu mart ayı toplantısında meclise sunulur. Ayrıca raporun bir örneği de İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna açıklanır.

İçişleri Bakanlığı’na müdahale yetkisi veren bir diğer denetim yöntemi ise 5302 sayılı Kanun’un 40. maddesinde düzenlenmektedir. İl özel idaresi tarafından yürütülen hizmetlerin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk amiri tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanlığı’na müdahale etme yetkisi doğmaktadır. Bu durumda İçişleri Bakanlığı, il özel idaresinden makul bir süre içinde hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini ister. Aksamanın giderilememesi durumunda ilin valisinden hizmetin yerine getirilmesini ister. Bu durumda vali, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının kaynaklarını kullanarak hizmetlerdeki aksamayı giderir.

5302 sayılı Kanun, il özel idaresinin gelirlerinde ve giderlerinde de çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Kanunla yerel yönetimlerin yetki ve görevleri artırılmıştır.

Bu nedenle, Anayasa'nın 127. maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki ilkelere uygun olarak il özel idarelerine görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlamak amaçlanmıştır. (İÖİK Madde gerekçesi) Buna göre il özel idaresinin gelirleri, kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar; özel idare mallarından elde edilecek gelirler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve diğer gelirleri; hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyet gelirleri ve diğer gelirler şeklinde düzenlenmiştir. (md. 42) İl özel idaresinin giderlerini düzenleyen 43. madde ise, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar; yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri, sosyo-kültürel ve diğer bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, özel idare hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri; danışmanlık ve denetim hizmetleri karşılığı yapılacak ödemeler şeklinde önceki Kanundan farklı gider kalemleri sıralamıştır. (Parlak, 2005: 197)

Kanun'un getirdi yeniliklerden biri de özel idare bütçesinin onayına ilişkindir. Bütçenin onayı İçişleri Bakanlığı tarafından yapılırken, 5302 sayılı Kanun'la bütçenin il genel meclisinin kabulüyle yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. (md. 45) Buna göre, vali tarafından stratejik planlara uygun olarak hazırlanan bütçe, encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilecektir.

Bunların yanında, 5302 sayılı Kanun'la il özel idarelerine; dış borçlanma yapabilme (md. 51), sermaye şirketi kurabilme (md. 52), özel idarenin borç ve alacakları için takas ve mahsup usulü (md. 54), özel idarelerin afet ve acil durum planları yapması (md. 69) gibi yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Özerklik açısından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu değerlendirildiğinde, Kanun'un eskisine göre daha özerk bir düzenleme öngördüğü görülmektedir. Kanun'un il özel idaresinin özerkliğine yönelik getirdiği düzenlemeleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür: (Parlak, 2005: 195)

— Valinin il genel meclisi başkanı olmasına son verilmesi, meclis başkanın seçimi belirlenmesi,



- İl genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için valinin onayından geçme zorunluluğunun kaldırılması ve sadece kararların valiye bildirilmesi şartı getirilmesi,
- İl özel idaresi bütçesinin kesinleşmesi için İçişleri Bakanlığı'nın onay şartının kaldırılması ve meclisin kabulüyle bütçenin yürürlüğe girmesi,
- İl genel meclisinin fesih nedenlerinin azaltılması,
- İl özel idarelerinin il genel meclisinin kararıyla görev alanıyla ilgili uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye ya da üye olabilmesi, ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi,
- Ulusal düzeyde yerel yönetimlerle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve meslek odaları ile ortak hizmet projesi gerçekleştirebilmesi.

#### **4. 3. Belediye Kanunu**

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri Hakkında Kanun'un çizdiği çerçeveyi tamamlayıcı kanunlardan bir diğeri belediyelere yönelik düzenlemeleri içeren Belediye Kanunu'dur. 59. Hükümetin belediyelerin yeniden düzenlenmesine yönelik ilk girişimi 5215 sayılı Belediye Kanunu'dur. 9 Temmuz 2004 tarihinde Mecliste kabul edilerek Cumhurbaşkanına gönderilen 5215 Sayılı Belediye Kanunu; 3., 14. ve geçici 4. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için 22 Temmuz 2004 tarihinde TBMM'ye iade edilmiştir.

Veto gerekçelerini şu şekilde özetlemek mümkündür: ([www.cankaya.gov.tr](http://www.cankaya.gov.tr))  
 3. maddenin (c) bendinde belediyeler, genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak şekilde tanımlanmıştır. Fakat, Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine göre, belde halkının ortak yerel gereksinmesinin karşılanması belediyenin; il ve belde halkının ortak yerel gereksinimleri dışında kalanlar ile belde de dahil "il" in tüm hizmetlerinin karşılanması da il genel yönetiminin görev alanına girmektedir. Bu nedenle 3. madde, belediyeleri genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlandığı gerekçesiyle veto edilmiştir. 14. madde ise, birinci fıkrasında belediyenin görev ve sorumluluklarının genel ve soyut olarak düzenlendiği gerekçesiyle veto edilmiştir. Anayasa'nın 126. ve

127. maddelerine göre, yönetsel örgütlenmede merkezi yönetim konu yönünden genel görevlidir. Buna karşılık yerel yönetimler ise konu yönünden özel görevlidir. Buradan hareketle, yasalarda merkezi yönetimin görevleri soyut ve genel, yerel yönetimlerin görevleri ise somut ve belirgin olarak düzenlenmelidir. 14. maddede belediyeler kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönünden “genel görevli” kabul edilmiştir. Bu nedenle Kanunun 14. maddesi Anayasa’nın 126 ve 127. maddeleriyle bağdaşmadığı gerekçesiyle veto edilmiştir. Geçici 4. madde ise, iki gerekçeyle veto edilmiştir. İlk olarak, geçici 4. madde af niteliği taşımaktadır. Af konusunun düzenlenmesi de ancak TBMM’nin beşte üç çoğunluğunun kabulü ile mümkündür. Bununla birlikte, söz konusu Kanunun kabulü bu yeterliliği taşımamaktadır. Dolayısıyla Anayasa’nın 87. maddesiyle uyuşmamaktadır. İkinci gerekçeye göre ise, getirilen af, haklarında kesinleşmiş yargı kararı bulunanları kapsamamakta, sadece yargılama ve takibat aşamasında bulunan kamu görevlilerini kapsamaktadır. Bu durum da Anayasa’nın hukuk devleti ve eşitlik ilkeleriyle bağdaşmamaktadır.

5215 sayılı Kanun’un Meclise geri gönderilmesi üzerine, Cumhurbaşkanının veto gerekçeleri dikkate alınarak yeni bir düzenleme yapılmıştır. Yeni düzenleme 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak 7 Aralık 2004 tarihinde kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı, Kanunu yayımlanmak üzere Başbakanlığa göndermiş ancak, Kanunun 14. maddesinin 2. fıkrasının iptali için de Anayasa Mahkemesi’ne başvuracağını belirtmiştir. Başvuru üzerine 5272 sayılı Belediye Kanunu’nu inceleyen Anayasa Mahkemesi, 18.1.2005 tarihinde söz konusu Kanunu şekil yönünden Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiş ve iptal kararının 13.4.2005 tarihinden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir. ([www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr](http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr)) Bunun üzerine TBMM, 5272 sayılı Kanunun bazı maddelerinde değişiklikler yapmış ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak Cumhurbaşkanına göndermiştir. Yasayı onaylayan Cumhurbaşkanı, Yasanın 14. maddesinin ikinci fıkrasının iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi’ne başvuracağını belirtmiştir. Böylece, 5215 sayılı Belediye Kanunu’yla başlayan belediyelerin yeniden düzenlenmesi girişimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu’yla yasal bir çerçeveye kazanmıştır.

5393 sayılı Kanun hazırlanırken, 5272 sayılı Kanununla getirilen ilke ve esaslar korunarak 5272 sayılı Kanunun uygulanması sırasında ortaya çıkan eksiklik

ve aksaklıklar giderilmeye çalışılmıştır. 5393 sayılı Kanunun genel gerekçesinde dünyada bir değişim ve dönüşüm süreci yaşandığı, bu süreçte yeni kamu yönetimi, etkinlik, verimlilik, katılım, çoğulculuk, saydamlık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik ve sonuç odaklılık gibi kavram ve anlayışların ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Bu dönüşümün aynı zamanda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının da yeniden düzenlenmesini ve genelde mahalli idarelere, özelde ise belediyelere daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynak verilmesini beraberinde getirdiği belirtilmektedir. Aynı zamanda, katılımı artırmak, demokrasiye işlerlik kazandırmak, yerel halkın memnuniyetini sağlamak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ve Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere yaklaşımına uyum sağlamak için de mahalli idarelere daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynak verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu amaçla, belediyeler ve merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki görev, yetki ve kaynak dağılımını yeniden düzenlemek için 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Gerekçede Kanun çıkarılırken, bir yandan Devletin üniter yapısına, Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanıldığı, diğer yandan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ve Türkiye'nin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere yönelik genel yaklaşımının göz önünde bulundurulduğu belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, “belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek” amacıyla çıkarılmıştır (md. 1) ve belediyeleri kapsamaktadır. (md. 2) Kanunla, il ve ilçe merkezleri hariç, belediye kurulması için gereken nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Bununla hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, içme ve kullanma suyu havzalarında, sit ve diğer koruma alanlarında, bu alanları daha etkin bir şekilde korumak amacıyla, belediye kurulamayacağı hükme bağlanmıştır. Benzer şekilde, belediye hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik olarak ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, bir belediyenin meskun sahasına 5000 metreden daha yakın yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı belirtilmiştir. (md. 4)

5393 sayılı Kanunla mahalle kurulmasına, kaldırılmasına, birleştirilmesine, bölünmesine, adlarının ve sınırlarının tespitine ve değiştirilmesine yönelik

düzenleme basitleştirilmiş ve bu işlemler için belediye meclisi kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı yeterli olarak görülmüştür. (md. 9/1) 2. fıkrada mahalle ihtiyaçlarını tespit etmeye yönelik katılımcı bir anlayış benimsenmiştir. Bu doğrultuda mahalle muhtarı daha aktif hale getirilerek; “mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla” yükümlü kılınmıştır. Belediyenin de imkanları ölçüsünde mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını karşılaması ve sorunlarını çözmesi öngörülmüştür. (md. 9/3) Ancak, belediyenin bu görevi nasıl yerine getireceğine dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. (Öner, 2005: 69)

11. madde ile, Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine müşterek kararname ile belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi düzenlenmiştir. Böylece nüfusu 2000’in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi ve meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak bu belediyeye katılması öngörülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu’nda, “her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir” şeklinde düzenlenen hemşehri hukuku, 5393 sayılı Kanunla değiştirilmiş ve “Herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisidir” (md. 13) şeklinde düzenlenmiştir. Hemşehrilere belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakkı verilerek katılımı ve açıklığı sağlayacak bir hemşehri hukuku öngörülmüştür. Belediyeler de hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir. Ayrıca, bu çalışmalara üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının ve uzman kişilerin katılımının sağlanması da öngörülmüştür. (md. 13/2)

Kanunun 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları sıralanmıştır. 1580 sayılı Kanunda, belediyenin görevleri 81 maddede tek tek sayılarak

belirlenmişken, 5393 sayılı Kanunda ise, belediyenin görevleri iki maddede genel olarak sayılmıştır. (md. 14) Buna göre, “belediye mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’ geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir veya işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.” Bunların yanında, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de belediye yapar ve yaptırır. (md. 14/3)<sup>8</sup>

Belediyenin organlarından belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. (md. 17) 5393 sayılı Kanun, meclis toplantılarıyla ilgili farklı düzenlemelere yer vermiştir. 1580 sayılı Kanunda meclisin yılda üç defa olağan ve belli şartların oluşması durumunda olağanüstü toplantı yapacağı öngörülmüşken; 5393 sayılı Kanun, meclisin her ayın ilk haftası önceden kararlaştırdığı günde toplanmasını karara bağlamıştır. (md. 20/1) Böylece mahalli hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclisin etkin bir denetim yapmasını sağlamak amaçlanmıştır. Ayrıca meclisin her ay toplanması nedeniyle olağanüstü toplantı sistemine son verilmiştir. (Belediye Kanunu (BK) Madde gerekçesi) 1580 sayılı Kanunda olduğu gibi, 5393 sayılı Kanunda da meclis toplantılarının açık olması benimsenmiş; 1580’den farklı

<sup>8</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun çeşitli madde, fıkra, bend, bölüm ve ibarelerin Anayasa’ya aykırılıkları ve uygulanmaları durumunda giderilmesi imkansız zararların doğabileceği gerekçesiyle iptali ve yürürlüklerinin durdurulması talebiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, yaptığı incelemeleri 22.9.2005 tarihinde sonuçlandırmış ve 14. maddenin (b) bendindeki “Okul öncesi eğitim kurumları açabilir” ibaresinin ve yine 14. maddenin “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” şeklindeki 2. fıkrasının, “Anayasa’ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği” gerekçesiyle yürürlüklerinin durdurulmasına karar vermiştir. ([www.todaie.gov.tr](http://www.todaie.gov.tr))

olarak ise, “gizli toplantı” yerine, başkan veya üyelerin gerekçeli önerisiyle toplantıya katılanların salt çoğunluğunun onayı üzerine “kapalı toplantı” yapılması öngörülmüştür. (md. 20/5) Meclisin gündemi ise, belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilecek ve halka duyurulacaktır. Bunun yanında, meclis üyeleri de gündeme ilave yapılması için öneride bulunabilecektir. (md. 21)

Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacak ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verebilecektir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamayacaktır. (md. 22) 5393 sayılı Kanun, meclis kararlarının kesinleşmesi için yeni bir düzenleme öngörmüştür. (md. 23) Buna göre, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü kararı gerekçesiyle birlikte bir daha görüşülmesi için beş gün içinde meclise iade etme yetkisi vardır. Başkanın iade etmediği ya da yeniden görüşülmesini isteği kararın meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edilmesi durumunda karar kesinleşir. Bununla birlikte, belediye başkanının on gün içinde karar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı vardır. 5393 sayılı Kanunda, 1580 sayılı Kanundan farklı olarak, meclis kararlarının kesinleşmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onay şartı kaldırılmıştır. Bunun yerine kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi, gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği öngörülmüştür. Belediye başkanı gibi, vali ve kaymakamların da hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilmeleri düzenlenmiştir. Bu uygulamayla, belediyeler üzerindeki vesayet uygulaması hafifletilmiştir. (BK Madde gerekçesi)

İhtisas komisyonlarının düzenlendiği 24. maddede belediye meclisi üyelerinden üç ila beş kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen ihtisas komisyonlarının kurulması öngörülmüştür. İhtisas komisyonları ile kararların tartışılarak alınması, kararların komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşünün alınması amaçlanmıştır. (BK Madde gerekçesi) İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. Ayrıca katılımı sağlamak amacıyla, “mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla

ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri”nin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılmaları ve görüş bildirmeleri öngörülmüştür. Halkın denetimine işlerlik kazandırmak amacıyla (BK Madde gerekçesi) komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedeli ödenmesi karşılığında verilmesi kararlaştırılmıştır. Burada dikkat çeken, komisyon toplantılarının değil, komisyon raporlarının halka açık olmasıdır. (Öner, 2005: 74)

5393 sayılı Kanunda, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla üç ila beş kişiden oluşan bir denetim komisyonu oluşturulması öngörülmüştür. (md. 25/1) Bu düzenleme ile meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilebilmesi amaçlanmıştır. (BK Madde gerekçesi) Komisyonun her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanmasıyla oluşturulması öngörülmüştür. (md. 25/1) Kanunda komisyonun, belediye birimlerinden ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmesi ve bu isteklerin gecikmeksizin yerine getirilmesi karara bağlanmıştır. (md. 25/3) Ancak Kanunda geçen “gecikmeksizin” ifadesiyle ne kadar bir sürenin kastedildiği belirtilmemiştir. (Öner, 2005: 75) Dolayısıyla “gecikmeksizin yerine getirilmesi”nin bir yaptırımı bulunmamaktadır.

5393 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de belediye meclisinin feshine ilişkindir. 30. madde ile fesih nedenleri sınırlandırılmıştır. Buna göre, belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri zamanında yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratması ile meclisin belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumunda, İçişleri Bakanlığı’nın bildirimi ve Danıştay’ın kararı üzerine meclis feshedilir. Yeni düzenlemeyle, 1580 sayılı Kanundaki fesih nedenlerinden belediye meclisinin yasanın belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması ile yasanın belirlediği yerler dışında toplanması, fesih nedenleri olmaktan çıkarılmıştır.

Söz konusu kanunla belediye encümeni de yeniden düzenlenmektedir. (md. 33) Yeni düzenlemeye göre, belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşacaktır. Diğer belediyelerde ise, yine belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere beş kişiden oluşacaktır. 1580 sayılı Kanunda, encümene girecek daire amirleri sayılarak belirtilmişken, 5393 sayılı Kanunda encümene girecek daire amirlerini belirleme görevi belediye başkanına verilmiştir.

34. maddede ise, encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği belirginleştirilmiştir. 1580 sayılı Kanunda düzenlenen encümenin meclis yerine karar alma yetkisi kaldırılmıştır. (BK Madde gerekçesi) 34. maddeyle encümene, stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek gibi görevler verilmiştir. Ayrıca encümenin, haftada en az bir kere, önceden belirlenen gün ve saatte üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanması ve toplananların salt çoğunluğuyla karar alması öngörülmüştür. Encümen gündeminin belediye başkanı tarafından hazırlanması ve encümen üyelerinin de gündem maddesi teklif edebilmesi düzenlenmiştir. (md. 35)

5393 sayılı Kanunda, belediye idaresinin başı olan ve tüzel kişiliğini temsil eden belediye başkanının, görevine devam ettiği sürece, siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamayacağı ve yönetiminde yer alamayacağı öngörülmüştür. (md. 37) Bu suretle, belediye başkanlarının başkanlık görevine yoğunlaşmaları amaçlanmıştır. (BK Madde gerekçesi) Kanunla belediye başkanına, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini



korumak; meclise ve encümenine başkanlık etmek; belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek; belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek; bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek gibi görevlerin yanında, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak; şartsız bağışları kabul etmek; bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezini oluşturmak gibi yeni görevler verilmiştir. (md. 38) ([www.bizim-mig.com.tr](http://www.bizim-mig.com.tr))

5393 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de belediye başkanı tarafından stratejik plan ve performans programının hazırlanmasıdır. (md. 41) Stratejik plan ve performans programıyla, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde belediyelerde stratejik yönetim uygulamasına geçilmesi ile gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmüştür. (BK Madde gerekçesi) Bu doğrultuda belediye başkanının, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan hazırlayarak meclise sunması karara bağlanmıştır. Ayrıca ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlayarak belediye meclisine sunması düzenlenmiştir. Belediye başkanının stratejik planı, varsa üniversitelerin, meslek odalarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini alarak hazırlaması ve böylece kentlerin geleceği hakkında halkın da söz sahibi olması öngörülmüştür. (BK Madde gerekçesi)

Kanunun 48. maddesi ile belediye teşkilatı yeniden yapılandırılmış, belediye teşkilatının norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşması öngörülmüştür. Bunun yanında, beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimlerin oluşturulabilmesi karara bağlanmıştır. (md. 48/2) Maddeyle, belediyeler için esnek bir teşkilat yapısı oluşturularak, hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, saydam ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı olarak yürütülmesi öngörülmüştür. (BK Madde gerekçesi)

Norm kadro ve personel istihdamı başlığını taşıyan 49. madde ile, belediyelerde ve bağlı kuruluşlarında personel istihdamı kurallara bağlanarak norm kadroya göre istihdam yapılması öngörülmüştür. Norm kadro ilke ve standartları ise, İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesi Başkanlığı tarafından müşterek olarak belirlenecektir. Belediye meclisi, belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarını bu ilke ve standartlar çerçevesinde belirleyecektir. 5393 sayılı Kanundaki bu düzenleme ile belediyelere norm kadro yapma zorunluluğu getirilmiş ve belediyelerin yeni kadro oluşturmak ya da kadrolarının unvan ve sayılarını değiştirmek için merkeze müracaat etmesi ve izin alması zorunluluğu kaldırılmıştır. (Eken ve Şen, 2005: 118) Kanunun personel istihdamına yönelik getirdiği yeni düzenlemelerden biri de, belediyelere sözleşmeli personel istihdam etme olanağı sağlamasıdır. Buna göre, belediyede ve bağlı kuruluşlarında, “norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel”in yıllık olarak sözleşme ile çalıştırılabilmesi öngörülmüştür. Bunun yanında, “avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde,” bu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, haftanın veya ayın belirli gün ya da saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi karara bağlanmıştır. (md. 49/3,4) 49. maddede ayrıca, belediyelerin özellikle üst düzey yöneticilik kadrolarına nitelikli personel temin edebilmeleri için yeni bir düzenleme öngörülmüştür. (Eken ve Şen, 2005: 121) 49/6 uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, “belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak” görevlendirilmesi düzenlenmiştir.

5393 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biri de belediyenin acil durum planlaması yapmasıdır. Buna göre, belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum planlarını

yapmakla, ekip ve donanımı hazırlamakla görevlendirilmiştir. (md. 53/1) Belediyelerin acil durum planlarını, varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla koordinasyon içerisinde hazırlaması öngörülmüştür. Ayrıca, ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleri, üniversiteler ve diğer mahalli idarelerin görüşlerine başvurması karara bağlanmıştır. (md. 53/2)

Söz konusu Kanunla, belediyelerin denetim sistemi yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile idarenin ve çalışanların hatalarını bulma yönünde yoğunlaşan denetim anlayışına son verilerek muhtemel hata alanlarının tespit edilmesi, belediye yönetimi ve çalışanların hata yapmadan önce eğitilmesi ve uyarılması öngörülmüştür. (BK Madde gerekçesi) Buna göre, belediyelerin denetimi; “faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmak” şeklinde düzenlenmiştir. (md. 54)

Denetimin kapsamı ve türlerini belirleyen 55. maddede, belediyelerde iç ve dış denetim yapılması ve denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaması karara bağlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacak iç denetimin, belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler tarafından; yine aynı Kanun hükümlerine göre yapılacak dış denetimin ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. İç ve dış denetimin yanında, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmesi kararlaştırılmıştır. Denetim sonuçlarının etkin olarak takibini sağlamak (BK Madde gerekçesi) amacıyla denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması öngörülmüş (md. 55/5) ancak meclisin denetim sonuçlarına ilişkin herhangi bir işlemde bulunmasına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu çerçevede meclisin denetim sonuçlarıyla ilgili

olarak görevlendirilmediğini, sadece bilgilendirildiğini söylemek mümkün olmaktadır. (Öner, 2005: 78)

5393 sayılı Kanunda belediyelerin denetimine yönelik diğer bir düzenleme de, belediye başkanı tarafından hazırlanan faaliyet raporudur. (md. 56) Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde; “stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu” hazırlamakla görevlendirilmiştir. Belediye başkanının nisan ayı toplantısında faaliyet raporunu meclise sunması, raporun kamuoyuna açıklanması ve bir örneğinin İçişleri Bakanlığı’na gönderilmesi öngörülmüştür. (md. 56/2) Faaliyet raporunun mecliste tam sayının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli bulunmaması durumunda ise, bir tutanak hazırlanması ve meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilmesi karara bağlanmıştır. (md. 26/4)

Belediyelerin denetlenmesine yönelik öngörülen yeni bir yöntem de “müdahale sistemi”dir. (md. 57) Buna göre; “belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda” İçişleri Bakanının, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini istemesi öngörülmüştür. Söz konusu aksamanın giderilmemesi durumunda, İçişleri Bakanının o ilin valisinden hizmetin yerine getirilmesini istemesi kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemenin amacı da, aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerini kesintisiz sunmak ve merkezi idarenin harekete geçmesine imkan sağlamak olarak ifade edilmiştir. (BK Madde gerekçesi) Ancak düzenlemede dikkat çeken, hizmetlerdeki ciddi aksamanın ve makul sürenin belirlenmesine ilişkin kıstasların belirtilmemiş olmasıdır. (Öner, 2005: 80)

5393 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biri de kentsel dönüşüm ve gelişim alanı uygulamasıdır. (md. 73) Madde ile, belediyelerin kentin gelişimine uygun olarak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları,

sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı önlemler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmesi öngörülmüştür. Söz konusu projelere konu olacak alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile belirlenebilmesi kararlaştırılmıştır. Bir yerin proje alanı olarak ilan edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içinde olması ve en az ellibin metrekare büyüklükte olması şartları öngörülmüştür. Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin hazırlanmasında katılıma ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu durumu önemli bir eksiklik olarak nitelendirmek mümkündür. (Öner, 2005: 82)

76. maddedeki kent konseyi uygulaması da Kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biridir. Maddeye göre kent konseyi, “kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini” hayat geçirmekle görevlidir. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, varsa üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasi partileri, kamu kurum ve kuruluşları ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşur. Belediyeler de kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli şekilde yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamakla yükümlü kılınmıştır. Kent konseyinin kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi öngörülmüştür. Ancak, kent konseyinin nasıl oluşacağı, belediye yardımlarının neler olduğu ve nasıl sağlanacağı, kent konseyi kararlarının belediye meclisinin hangi ilk toplantısında gündeme alınacağı konusunda açık düzenlemeler getirilmemiştir. (Azaklı ve Özgür, 2005: 305)

Belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığını taşıyan 77. madde ile belediyelere; beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik, kültür hizmetleri ile yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulama yetkisi verilmiştir.

5393 sayılı Kanunla getirilen diğer bazı düzenlemeleri şöyle sıralamak mümkündür: Bütçenin belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanması ve belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterecek şekilde düzenlenmesi öngörülmüştür. (md. 61) Bütçenin belediye başkanı tarafından hazırlanması, encümen ve mecliste görüşülerek kabul edilmesi benimsenmiş, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen kaymakam ve valinin onay şartı kaldırılmıştır. (md. 62) Belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla, belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde borçlanabilmesi ve tahvil ihraç edebilmesi kararlaştırılmıştır. (md. 68) Belediyelerin düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla, imarlı ve alt yapı arsalar üretmesine, toplu konut yaparak satmasına ve bu amaçlarla arazi satın almasına ve kamulaştırma yapmasına yetki verilmiştir. (md. 69) Belediyelerin, daha etkili, verimli ve ekonomik hizmet sunması ve kaynak yaratması amacıyla, kendi görev ve hizmet alanlarında ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurmasına izin verilmiştir. (md. 70) Belediyelerin, meclis kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla, görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmeleri öngörülmüştür. (md. 74)

#### **4. 4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelerden biri de, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. 59. Hükümet tarafından büyükşehir belediyelerinin hukuki statülerini yeniden düzenlemek amacıyla hazırlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilmiş ve 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, nüfus artışıyla birlikte köyden kente göçün arttığı ve nüfusun yoğunlukla anakent adı verilen merkezlerde toplandığı ifade edilmiş, büyük kentlerdeki sorunların gün geçtikçe arttığı ve çözümlerinin zorlaştığı vurgulanmıştır. Diğer yandan, nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler nedeniyle kamu hizmetlerinin kapsamı ve

ölçek boyutları büyümüş, büyük kentlerin sorunları artmış, çözümleri güçleşmiştir. Artan sorunlar anakent alanının tümünden kaynaklanmaktayken, bu sorunların çözümü için gerekli yetki ve mali kaynaklar birden çok mahalli idare birimi arasında paylaştırılmış durumdadır. Bu birimlerin koordinasyonsuzluğu ise, sorunların çözümsüz kalmasına, etkililik ve verimliliğin ortadan kalkmasına ve kaynak israfına yol açmıştır. Genel gerekçede buradan hareketle, 3030 sayılı Kanunun çıkarıldığı ifade edilmektedir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı öngören 3030 sayılı Kanun, bazı sorunlara çözüm bulmakla birlikte, uygulamada bazı eksikliklerin ve sorunların yaşanmasına da yol açmıştır. Genel gerekçede bu sorunlar; görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmaması, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmaması, büyükşehir yönetiminin kesin bir hakimiyetinin bulunması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamaması ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olması şeklinde belirtilmektedir. Bu sorunları gidermek, kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler doğrultusunda büyükşehir belediyelerini yeniden yapılandırmak ve etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir hale getirmek için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hazırlanmıştır.

“Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak” (md. 1) amacıyla çıkarılan 5216 sayılı Kanun, “büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri” (md. 2) kapsamaktadır.

5216 sayılı Kanunla, 3030 sayılı Kanundan farklı olarak, büyükşehir belediyelerinin kurulması yeni esaslara bağlanmıştır. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için kent sınırları içinde birden çok ilçe bulunması yeterliyken, 5216 sayılı Kanunla en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini içeren (md. 3) ve “belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan” il belediyelerinde büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. (md. 4) Ayrıca, fiziki yerleşim durumlarının ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de dikkate alınması kararlaştırılmıştır. (md. 4) Yeni düzenlemedeki nüfus şartıyla, nüfusu az olan illerde büyükşehir kurulmasını önleyerek hizmetlerdeki

aksamaları gidermek ve kaynak israfının önüne geçmek amaçlanmıştır. (Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK) Madde gerekçesi)

Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldığı büyükşehir belediyesinin sınırlarından oluşmaktadır. (md. 5) Buna göre, ilçe belediyelerinin sınırlarının, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları olması ve ilk kademe belediyelerinin büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamayacağı kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediyesine katılma hususunda 3030 sayılı Kanundan farklı bir düzenlemeye yer verilmiştir. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye sınırlarının kuruluş kanununda gösterilmesi ve kanun dışında idari işlemlerle belirlenen sınırların değiştirilmemesi usulü benimsenmiştir. 5216 sayılı Kanunla ise, “büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin” Belediye Kanunu hükümleri uyarınca büyükşehir belediyesine katılması öngörülmüştür. Buna göre, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin katılma kararı alması düzenlenmiştir. (md. 6/1) Ayrıca, “imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda”, büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, “büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları” içine alınabilmesi karara bağlanmıştır. (md. 6/2) Bununla, gereken yerlerin büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilerek hizmetlerin etkili, verimli ve koordinasyon içinde yürütülmesi öngörülmüştür. (BBK Madde gerekçesi)

5216 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları Anayasa’nın 127. maddesindeki esaslar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öngörülen esaslar çerçevesinde yeniden düzenlenmektedir. (md. 7) Kanunda, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı şekilde düzenlenmiş; bu düzenlemeyle de büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışmasını önlemek amaçlanmıştır. Kanunla 3030 sayılı Kanunda sayılan görev ve yetkilere ilave edilen görev ve yetkileri şöyle sıralamak mümkündür: (BBK Madde gerekçesi)



- Nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak,
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak,
- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak,
- Özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek,
- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak.

Bu düzenlemeyle, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki görev ve yetki dağılımı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri aleyhine ciddi şekilde bozulmaktadır. Planlama yetkileri başta olmak üzere, ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından yerine getirilen pek çok yetki, büyükşehir belediyesine devredilmiştir. (Torlak ve Sezer, 2005: 95)

Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin usulün değiştirilmesi, 5216 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biridir. 3030 sayılı Kanunda meclis, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinden beşte bir oranında gelen üyelerden oluşmaktayken, yeni düzenlemede büyükşehir belediye meclisi üyelerinin doğrudan seçilen üyelerden oluşması öngörülmüştür. (md. 12) Bu düzenlemeyle, ilçe belediyelerinden gelen üyelerin blok halinde hareket ederek meclis çalışmalarını tıkamalarını ve ilçe belediyelerinin sorunlarını öncelikli hale getirmelerini önlemek amaçlanmıştır. (BBK Madde gerekçesi) Ayrıca, büyükşehir içindeki diğer belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olması düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanunla yeni bir düzenleme de meclis toplantılarına yönelik gerçekleştirilmiştir. 3030 sayılı Kanunda, meclisin yılda üç defa olağan toplanması ve belli şartların gerçekleşmesi durumunda olağanüstü toplanması öngörülmüşken,

5216 sayılı Kanunla olağanüstü toplantı sistemi kaldırılmış ve meclisin her ayın ikinci haftası mutad toplantı yerinde toplanması kararlaştırılmıştır. (md. 13)

5216 sayılı Kanunla getirilen bir diğer yenilik de, meclis kararlarının kesinleşmesine ilişkindir. (md. 14) Buna göre, büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, gerekçesiyle birlikte yedi gün içinde yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilecektir. Belediye başkanının yeniden görüşülmesini istemediği kararlar veya görüşülmesini istediği fakat büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul edilen kararlar kesinleşmiş olacaktır. Meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine, büyükşehir belediye başkanı on gün içinde idari yargıya başvurabilecektir. Ayrıca Kanunla, kararların kesinleşmesi için mahallin en büyük mülki amirinin onayı şartı kaldırılarak, kararların sadece mülki idare amirine gönderilmesi gerekliliği öngörülmüştür. Mülki idare amirine ise, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilme yetkisi verilmiştir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin kararlarının kesinleşmesi ise, bütçe ve imarla ilgili olan kararlar ve bunların dışındaki kararlar için farklı şekilde düzenlenmiştir. (md. 14/6) Buna göre, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olan kararları, doğrudan büyükşehir belediye meclisi gündemine getirilerek mecliste aynen veya değiştirilerek kabul edilebilecektir. Bunlar dışındaki kararlarsa, büyükşehir belediye başkanına gönderilecek ve bu aşamadan sonra büyükşehir belediye meclisi kararlarının geçtiği aşamalardan geçerek kesinleşecektir.

5216 sayılı Kanunla ihtisas komisyonları da yeniden düzenlenerek büyükşehir belediye meclisinin her dönem başı toplantısında üyeleri arasından seçeceği beş ila dokuz kişiden oluşan bir ihtisas komisyonu kurması öngörülmüştür. (md. 15) İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonu kurulması zorunlu tutulmuştur. Katılımı ve etkinliği sağlamak amacıyla, gündemdeki konularla ilgili kişi veya kurum temsilcileriyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerlerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı bulunmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılmasına ve görüş bildirmesine olanak sağlanmıştır.

3030 sayılı Kanunda atanmış üyelerden oluşan encümenin yapısı 5216 sayılı Kanunla değiştirilmiştir. Bunun yerine, meclis üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçilen beş üye ve biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere atanmış beş üyeden oluşan bir encümen öngörülmüştür.

İlgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilen büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkan vekili ise Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz. (md. 17) Bu düzenlemeyle büyükşehir belediye başkanlığı ve ilçe veya ilk kademe belediye başkanlığının aynı şahısta birleşmesini önlemek istenmiştir. (BBK Madde gerekçesi)

5216 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de, mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, şeffaf ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı şekilde sunulması amacıyla esnek bir teşkilat yapısının öngörülmesidir. (md. 21) Buna göre, büyükşehir belediyesi teşkilatı norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşacaktır. Ayrıca 3030 sayılı Kanunda yeni birimlerin kurulmasında benimsenen İçişleri Bakanlığı'nın onayından vazgeçilerek; ihtiyaç duyulması halinde büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi usulü benimsenmiştir. Başkan yardımcılığı kurumunun bulunmadığı büyükşehir belediyesinde, başkana yardım edecek, onun adına ve onun sorumluluğu altında faaliyet gösterecek genel sekreter ve yardımcıları birimleri oluşturulmuştur. Genel sekreterlik başkanı güçlendiren bir kurumdur ve genel sekreter de, belediye teşkilatında başkandan sonra en yetkili kişidir. (Torlak ve Sezer, 2005: 101)

5216 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden bir diğeri bütçe sürecine yöneliktir. Yeni düzenlemeyle bütçenin kesinleşmesi için gereken valinin onay şartı kaldırılarak bütçenin onaylanmasında tek yetkilinin büyükşehir belediye meclisi olması kabul edilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir belediye meclisine sunulması ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak

şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edilmesi öngörülmüştür. (md. 25) Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerini kabul ederken şu hususlarda yetkilidir: (BBK Madde gerekçesi)

- Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
- Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,
- Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,
- Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye.

Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon başlığını taşıyan 27. madde ile, “büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon”un büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması kararlaştırılmıştır. 3030 sayılı Kanundan farklı olarak, “büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda” yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisinin büyükşehir belediye meclisinde olması öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanunda ise, bu yetki büyükşehir belediye encümenine verilmişti.

5216 sayılı Kanunda yer alan diğer düzenlemeleri şöyle sıralamak mümkündür: 3030 sayılı Kanunda bulunan büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki imar yetkilerinin paylaşımı konusundaki belirsizlik giderilerek büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleyebilmesi öngörülmüştür. (md. 11) Büyükşehir belediyelerinin daha etkili, verimli ve ekonomik hizmet sunabilmesi amacıyla kendi görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirlenen usullere göre sermaye şirketi kurabilmeleri kararlaştırılmıştır. (md. 26) 5216 sayılı Kanunda özel hüküm veya düzenleme bulunmayan hususlarda, Belediye Kanunu ve diğer kanunlardaki hükümlerin büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında uygulanması öngörülmüştür. ( md. 28)

## BEŞİNCİ BÖLÜM

### YENİ REFORMUN BİR DEĞERLENDİRMESİ

#### 5. 1. Değişim Yönetimi Örneği Olarak Reformun Değerlendirmesi

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, kamu yönetimi sisteminde kapsamlı bir değişiklik gerçekleştirme ve yeniden yapılanma amacıyla hazırlanmıştır. Başka yeniden yapılanma çalışmalarını başlatacak ve onlara yön verecek böyle kapsamlı bir yeniden yapılanma çalışmasının içeriği ve getirdikleri kadar hangi yöntemlerle hazırlandığı, nasıl bir reform mantığı taşıdığı da önemlidir.

Reform kapsamında değişim yönetimi veya yönetimin geliştirilmesi, esas olarak yönetimin insan, örgüt ve yöntem unsurlarında gerçekleştirilmektedir. Bu geliştirme ve iyileştirmeler yapılırken göz önünde bulundurulması gereken bazı ilkeler söz konusudur. Bunları şöyle sıralamak mümkündür: (Tutum, 1971: 42)

1. Reform, ülkenin sosyal, ekonomik ve politik düzenini, yapısını, geleneklerini ve anlayışını dikkate alarak gerçekleştirilmelidir.
2. Reform aşamalı, dikkatli ve kararlı bir şekilde yürütülmelidir.
3. Reform önceden planlanmalı, bu aşamada reformun stratejisi, belli başlı safhaları, öncelikleri belirlenmelidir.
4. Reformun uygulanması için sürekli nitelikli teknik kuruluşlar oluşturulmalı ve örgütlenmeye gidilmelidir.
5. Reform hakkında araştırma, inceleme ve uygulama yapacak, kamu yönetimi alanında uzmanlaşmış personel yetiştirilmelidir.

6. Reformun temelini oluşturan personel sorunlarına öncelik ve ağırlık verilmelidir.
7. Kamu personelinin ve halkın reformu kabulünü kolaylaştırıcı psikolojik ortam oluşturulmalıdır.
8. Reformun direnmeye yol açacağı göz önünde bulundurularak bu durumun külfetine ve maliyetine hazırlıklı olmak gereklidir.

Değişim yönetimi ve yönetimi geliştirme çalışmaları sırasında uyulacak esaslar da şöyle sıralanmıştır: (Karaer, 1987c: 41)

1. Yönetimi geliştirme ve iyileştirme çalışmalarının amaç, kapsam ve metodunun açık bir şekilde belirlenmesi,
2. Yeniden düzenleme ya da geliştirme çalışmalarının bilimsel araştırmalara dayandırılması,
3. Araştırmalar sonucu geliştirilen önerilen hayata geçirilebilmesi için karara bağlanmasının sağlanması,
4. Geliştirme ve yeniden düzenleme uygulamasının planlı bir biçimde yapılması,
5. Uygulamanın izlenerek gerekli düzeltme önlemlerinin alınması.

Yukarıda sıralanan ilkeler ve esaslar dikkate alınarak ortaya konan yönetimi geliştirme veya değişim yönetiminin uygulama süreci ise altı aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalar, yönetim sistemini tanıma, yönetim sistemini anlama, yönetim sisteminin sorunlarını ve eksikliklerini teşhis etme, sorunların çözümüne yönelik değişim yönetimi stratejisi belirleme, müdahale ve uygulama ve son olarak da uygulama sonuçlarını izleme ve değerlendirmedir. (Özen, 1991: 94-96) Bu aşamalar arasında gerçekleştirilmesi en zor olanı müdahale ve uygulama aşamasıdır. Çünkü en çok dirençle karşılaşacak ve ciddi değişiklikler yapılacak aşamadır. Bu aşamada çeşitli müdahale teknikleri de öngörülmüştür. Bu teknikleri yapıya, yetenek ve tutuma ve davranışa yönelik olmak üzere üç grupta incelemek mümkündür. Yönetimde planlanan değişim derinliğine, hedefine bağlı olarak bu tekniklerden birinin veya birkaçının kullanılması söz konusudur. (Özen, 1991: 122)

Reform çalışmaları Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve politik düzeni, yapısı, gelenekleri ve anlayışı açısından değerlendirildiğinde, reform çalışmalarının bu kıstasları ne kadar dikkate aldığı tartışmalıdır. Diğer taraftan, reform girişimleri zaten mevcut geleneksel yönetim anlayışını değiştirerek yerine yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda bir yönetim sistemi getirme amacı taşımaktadır. Tasarı küresel süreç doğrultusunda şekillenmekte ve reformları Türkiye'nin kendi gereksinmelerinden, halkın beklenti ve taleplerinden, yönetim sisteminin temel özelliklerinden çok küresel gelişmelerin etkisiyle gerçekleştirmektedir. (Gül, 2005: 52) Ayrıca Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim isimli çalışmada yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda reformlar yaparak kamu yönetimi sisteminin sorunlarını çözmüş ülkelere (ABD, Yeni Zelanda, Avustralya, Danimarka, Fransa, Almanya ve İngiltere gibi) de değinilmekte ve söz konusu ülkeler örnek olarak gösterilmektedir. (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 35-50) Dolayısıyla denebilir ki, yeniden yapılanma sürecinde Türkiye'nin sosyal, ekonomik ve politik yapısından, geleneklerinden ve anlayışından çok yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden yapılanarak başarılı olmuş ve kamu yönetimi sorunlarını çözmüş ülkeler dikkate alınmaktadır.<sup>9</sup>

1980'lere kadar, idari yapıda reform yapmak amacıyla gerçekleştirilen çalışmalarda merkezi bir yönetimi geliştirme birimine olan ihtiyaç dile getirilmiştir. Çalışmalarda reforma ilişkin politikaların belirlenmesine yardımcı olacak, bu yöndeki çalışmaların planlama ve eşgüdümünü yapacak, uygulamaları izleyerek gereken önlemlerin alınmasını sağlayacak ve diğer merkezi nitelikteki yönetimi geliştirme görevlerini yapacak bir merkezi yönetim birimi kurulması ve böylece reform çalışmalarının daha sağlıklı yürütülmesi öngörülmüştür. (Sürgit, 1980: 60; Karaer, 1987a: 62-63) Ayrıca, TODAİE, DPT gibi kuruluşlar reform çalışmalarında görevlendirilmiştir. Tasarının genel çerçevesini ve hazırlanma mantığını anlatan Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim isimli raporda, önceki reform çalışmalarında olduğu gibi bir merkezi yönetimi geliştirme birimi öngörülmemiş, yeniden yapılandırma sürecinde değişimin liderliğini yürütme sorumluluğunun siyaset kurumuna verildiği belirtilmiştir. Çalışmada, sürdürülebilir bir gelişme için

<sup>9</sup> Söz konusu çalışmada yeniden yapılanmada ortak özellikler kadar ülke şartlarının da önemli olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu ifadeye yeniden yapılanma çalışmaları sırasında dikkat edildiğini söylemek olanaklı gözükmemektedir.

iktidarı ve muhalefeti ile bir bütün olarak siyaset kurumunun bu liderliği ve kararlılığı sergilemesi gerektiği, bunun da sosyal sorumluluğun bir gereği olduğu dile getirilmiştir. (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 15) Bunun dışında, TODAİE veya DPT gibi bir kuruluş yeniden yapılanma çalışmaları yapması için görevlendirilmemiş, sadece TODAİE'den görüş alındığı belirtilmiştir.

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları, belli bir zaman dilimi içerisinde olup biten bir olgu değildir. Çünkü yönetim sisteminin amaç ve işleyiş biçimleri sürekli değişim ihtiyacı içindedir. Yönetim sistemi, toplumsal değişmeye bağlı olarak sürekli bir değişim ihtiyacı içindedir. (Şaylan, 1973: 18; TODAİE, 1965: 8) Dinçer ve Yılmaz'ın (2003: 124) hazırladığı çalışmada da yeniden yapılanmanın tek seferlik bir iş olmadığı, değişim devam ettiği müddetçe ve dünya ölçeğinde rekabet ile halkın sürekli değişen talepleri gündemde kaldıkça yeniden yapılanma sürecinin devam etmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor isimli çalışmada (1965: 10), kamu çalışanlarının reforma psikolojik olarak hazırlanmalarının reformun başarısını önemli oranda etkileyeceği, bu nedenle reform çalışmaları sırasında çalışanların katılımının ve işbirliğinin sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır. Kamu çalışanlarının psikolojik olarak yeniden yapılanmaya hazırlanması kadar yeniden yapılanma çalışmaları veya değişim yönetimi çalışmaları sırasında fikirlerinin alınması, görüşlerine başvurulması da önem taşımaktadır. Çalışanların önemi yeniden yapılanma çalışmalarıyla bitmemekte, çalışmaların uygulamaya aktarılması sürecinde de devam etmektedir. Ancak yeniden yapılanma çalışmalarına katılmış ve değişim yönetimini benimsemiş kamu çalışanı uygulama sırasında yapıcı olacaktır. Yeniden yapılanmayı benimsememiş, hatta karşı çıkan çalışanların uygulamayı aksatacağı açıktır. Tasarı ve yeniden yapılandırma çalışmaları bu açıdan ele alındığında çalışanların katılımı ve işbirliği konusunda herhangi bir girişimde bulunulmadığı dikkat çekmektedir. Tasarıyla önemli oranda kamu çalışanının merkezi yönetimden yerel yönetimlere devri öngörülmektedir. Dolayısıyla, çok sayıda insanı etkileyecek böyle bir düzenlemede çalışanların reforma hazırlanmaması ve reform sürecinde katılımlarının sağlanmaması büyük eksikliktir. Diğer yandan, katılıma önem verdiğini belirten ve Tasarının geniş bir katılımı ile hazırlandığını ifade



eden bir anlayış için çalışanlarının katılımına önem vermemiş olmak bir çelişki olarak nitelendirilebilecek bir durumdur.

Reformlar, değişim yönetimi veya yönetimi geliştirme açısından ele alındığında, Tasarıyla amaçlanan yeniden düzenleme çalışmalarının yeterince anlatılmadığı ve benimsetilemediği görülmektedir. Oysa yeniden yapılanma çalışmalarının başarıya ulaşmasının ön koşulu çalışmaların amacının, kapsamının ve niteliğinin tüm boyutlarıyla bu düzenlemeden etkilenenlere anlatılması ve benimsetilmesidir. (Sürgit, 1980: 68) Tasarının hem kamu personelini hem de vatandaşları yakından ilgilendirdiği, buna karşılık ne kamu çalışanlarının ne de vatandaşların Tasarıyı benimsemedikleri göz önünde bulundurulunca, Tasarının başarıyla uygulanma şansı azalmaktadır. Ayrıca, sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin, yerel yönetim yöneticilerinin ve halkın katılımıyla tasarının tartışılmamış olması ve tüm kesimlere Tasarının yeterince anlatılmaması, değişim yönetimi adına Tasarının taşıdığı bir olumsuzluktur.

Tasarıdaki eksik bir yön de belli bir stratejinin<sup>10</sup> yokluğudur. Stratejiden söz edebilmek için, yeniden düzenlemenin amacı, kapsamı, yönü, hedefleri ve ilkeleri saptanmalı ve düzenleme çalışmalarının nasıl yapılacağına yolu, yöntemi ve örgütlenme biçimi belirlenmeli; eşgüdümü sağlayacak bir kurumun öncülüğünde yeniden yapılanma kapsamına giren alanlarda araştırmalar yapılmalı ve işbirliği içinde uygulamaya geçilmelidir. (Yalçındağ, 1971: 30-31) Tasarı bu açıdan değerlendirildiğine, sadece yeniden yapılanmada kullanılacak ilkelere yer verilmiştir. Bu ilkelerin nasıl hayata geçirileceği belirlenmemiştir. Ayrıca yeniden yapılanma çalışmalarını yürütecek, bu çalışmalarda sürekliliği sağlayacak ve tüm kamu kurumları ve çalışanları arasında eşgüdümü ve işbirliğini sağlayacak merkezi bir birimin öngörülmemiş olması strateji eksikliğinin bir diğer boyutudur. (Gül, 2005: 48)

Şaylan (1973: 19), reformun toplumda belirlenen tüm amaçlara yönelik bir etkinlik sorunu olduğunu ve tüm kamu yönetimi sistemini kapsayacak şekilde ele alınması gerektiğini ifade etmektedir. Söz konusu raporda da yeniden yapılanmanın sistem yaklaşımı açısından ele alındığı belirtilmektedir. (Dinçer ve Yılmaz, 2003:

<sup>10</sup> Strateji, belli bir amaca ulaşmak için, hedeflerin, temel ilkelerin saptanması ve bunların gerçekleştirilmesi için izlenecek yol ve yöntemlerin belirlenmesidir. (Yalçındağ, 1971: 30)

122) Kamu yönetimi sisteminin bir bütün olarak ele alındığı ve değişimin de parçalardan hareketle değil, sistemin bütününden başlatıldığı dile getirilmektedir. Bütüncül bir yaklaşımla ele alınan yeniden yapılanma çalışmaları ile değişime temel bir yön verilmesi ve değişim sürecindeki uyumsuzlukların en alt seviyeye indirilmesi hedeflenmektedir. TESEV Değerlendirme Raporu'nda (2004: 3) ise, Tasarı ile birlikte diğer düzenlemelerin de tartışmaya sunulmamış olması bütüncül yaklaşım açısından bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Tasarıyı, 59. Hükümetin yeniden yapılanma çalışmalarını uygulama ve yürütme girişimleri ile birlikte ele alınca önemli bir sıkıntıyla karşılaşılmaktadır. Çerçeve bir yasa oluşturma niyetiyle hazırlanan Tasarı henüz yasalaşmamış olmasına rağmen, Tasarının çizgisinde oluşturulan Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve yine Tasarı doğrultusunda hazırlanan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gibi kanunlar yasalaşmıştır. Bu durumun uygulamada sorunlara yol açacağı muhtemeldir. Uygulamada sorunlara yol açabilecek bir diğer nokta da, yerel yönetimlere ciddi oranda görev aktarılmış olmasına karşılık, bu yönetimlerin aktarılan görevlerin üstesinden ne kadar gelebileceklerine dair bir hazırlık çalışmasının yapılmamış olmasıdır. (Gül, 2005: 48) Yerel yönetimlerin mevcut görevlerini yerine getirmede gerek kaynak yönünden gerekse de yetki yönünden sıkıntı içinde oldukları düşünüldüğünde bu sorun daha da önemli hale gelmektedir. Tasarıda yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanacağıının (md. 10) öngörülmüş olması, bu durumun sorun oluşturmayacağını düşündürülebilir. Ancak hem Anayasada hem de 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda benzer düzenleme olmasına rağmen uygulamada kaynak sorunlarının devam ettiği de bir gerçektir. Bu nedenle kapasite sıkıntısı içinde olan yerel yönetimlerin sorunlarını çözmeye yönelik kapsamlı bir çalışma yapılması ve rasyonel adımlar atılması gerekmektedir.

## **5. 2. Yeni Liberalizm ve Küreselleşme Süreci Açısından Değerlendirme**

1980'ler hem refah devleti anlayışının yerini alan yeni liberal yaklaşımın yükselmesi, hem de küreselleşme sürecinin hız kazanması ve etkilerini hissedilir şekilde göstermesi ile yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu dönemde kamu

yönetimi paradigmasında da değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bir yandan küreselleşme sürecinin etkisiyle, diğer yandan yeni liberalizmin minimum devlet anlayışıyla ulus devlet önemli ölçüde kan kaybetmiş, ulus devletin görev ve yetkilerinde değişiklikler gündeme gelmiştir. (Aktel, 2003: 38) Bu doğrultuda ulus devlet otorite ve yetkilerinin bir kısmını ulus üstü ve uluslararası güçlere, bir kısmını da ulus altı birimlere devretmek zorunda kalmış (Parlak, 2003: 356) ve birey ile sivil toplum kavramları ön plana çıkmıştır. (Aktel, 2003: 68-69)

Yeni liberal düşüncenin ve küreselleşmenin şekillendirdiği bu süreçte, devletin yeniden yapılandırılması da bu değerler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. 1980 sonrası Türkiye’de hayata geçirilen yeniden yapılandırma çalışmalarında da yeni liberal yaklaşımın ve küreselleşme sürecinin etkisi söz konusudur. 24 Ocak 1980 kararları uyarınca devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması ile karma ekonomi politikalarından serbest piyasa ekonomisine geçilmesi, KAYA Projesi’nin hayata geçirilmesi ve Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarının uygulamaya konulması yeni liberal bakış açısıyla gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmalarının örnekleridir. (Aktel, 2003: 169-170)

Devletin yeniden yapılandırılması çabalarının sonuncusu olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı’nda da yeni liberal politikaların ve küreselleşmenin etkilerini görmek mümkündür. Tasarıda bir yandan devlet ve kamu yönetimi küçültülüp etkisizleştirilmiş ve merkezi yönetim sınırlanmış, diğer yandan da birey, sivil toplum ve yerel yönetimler güçlendirilerek ön plana çıkarılmıştır. (Gül, 2005: 41)

Yeni liberalizm, esas olarak birey, seçme özgürlüğü, serbest piyasa sistemi ve sınırlı hükümet ilkeleri üzerine oturmaktadır. Yeni liberalizm, bireylerin tercihlerinin sınırlandırıldığı ve merkezi karar alma sürecinin şekillendirdiği anlayış yerine, serbest piyasanın ve bireylerin seçme özgürlüklerinin şekillendirdiği bir anlayışı benimsemektedir. Bu paralelde devletin sınırlandırılmasını ve işlevlerinin de piyasaya devredilmesini öngörmektedir. (Sallan Gül, 2004: 37-38) Tasarıda da bu yönde düzenlemeler yapılmıştır. 5. maddenin f fıkrasındaki “kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır” ifadesi ile

merkezin karar alma sürecine meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerileri doğrultusunda sınırlandırma getirilmektedir. Yine 5. maddenin 1 fıkrası uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarının, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kurmaları, mal ve hizmet üretmeleri, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis etmeleri yasaklanarak devlet sınırlandırılmıştır.

Yeni liberal düşünürlerden Adam Smith, devletin güvenlik, savunma, adalet ve belirli kamu mal ve hizmetlerini sunabileceğini belirterek sınırlı devlet ilkesini belirginleştirmektedir. (Sallan Gül, 2004: 129) Bu yöndeki düzenleme Tasarının 6. ve 7. maddelerinde yer almaktadır. Tasarıda merkezi idare, kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ve standartlar belirlemek, hizmetlerin belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemekle yetkili kabul edilmiştir. (md. 6) Merkezi idarenin görevleri de; adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, dış politika, maliye, hazine, dış ticaret gibi tek tek sayılarak belirtilmiştir. (md. 7) Mahalli idarelerin görevleri ise, “mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir” şeklindeki düzenlemeyle genel çerçevede belirlenmiştir. Bu düzenlemelerde yeni liberal politikaların yanı sıra küreselleşme sürecinin etkilerini de görmek mümkündür. Buna ilişkin olarak, 6. maddenin madde gerekçesinde, küreselleşme süreciyle merkezi idarenin uluslararası sistemdeki artan rolünün güçlendirilmesi için günlük uygulamaların ve işlemlerin dışına çıkarılması gerektiği, bu nedenle de devletin doğrudan hizmet üreten değil, hizmet üretimini kolaylaştırıcı önlemler alan ve düzenlemeler yapan bir yapıya kavuşturulduğu ve devletin yürüttüğü bazı hizmetlerin mahalli idarelere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre devredildiği ifade edilmektedir.

Yeni liberalizm, devletin yeniden yapılandırılmasında; etkinlik, esneklik gibi ilkeleri ve risk almak, girişimcilik ruhu taşımak, rekabet ve kar etme felsefesine inanmak, kaliteyi yükseltmek, müşteriye daha fazla seçenek sunmak gibi amaçları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bunun yanında, vatandaşa müşteri gözüyle bakılmasını ve kamu yönetiminde rekabetin ve serbest piyasa ilkelerinin uygulanmasını öngörmektedir. (Sallan Gül, 1999: 70) Gerek Tasarının genel çerçevesini ortaya koyan Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim isimli

çalışmada gerekse de Tasarının genel gerekçesinde, kamu yönetiminde serbest piyasa ilkelerinin uygulanmasına ve vatandaşların müşteri olarak görülmesine yönelik ifadeler yer almaktadır. Azrak (2004: 229), kamunun girişimcilik ruhu ile hizmet sunması halinde tek amacının karını artırmak olacağını, hizmet kalitesinin de ancak müşteri çekme amacıyla yükseltileceğini vurgulamaktadır. Bu durumda ise, kamu hizmetlerinin sunumunda eşitlik kuralının göz ardı edileceğini ve adaletsiz bir durumun ortaya çıkacağını ifade etmektedir. Yeni liberal anlayış ise, serbest piyasa sisteminin işleyiş kurallarının herkes tarafından bilindiğini, sistemde ortaya çıkan eşitsizliklerin ve sonuçların ise planlanmadığını, bu nedenle de ortada bir eşitsizlik ya da adaletsizlik olmadığını ileri sürmektedir. (Sallan Gül, 2004: 136) Tasarının 5. maddesinde ise, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde hizmetten yararlananların ihtiyacının esas alınacağı ifade edilerek vatandaşa müşteri olarak yaklaşılmaktadır. (Al, 2004: 4)

Yeni liberal politika, devletin sınırlandırılması anlayışı doğrultusunda, deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarını gündeme getirmektedir. (Güler, 2004: 34) Ayrıca, yine devletin sınırlandırılması amacıyla, refah devleti tarafından kamusal olarak nitelendirilen mal ve hizmetlerin, serbest piyasa sistemi içinde veya bireylerin kurdukları gönüllü örgütlenmeler aracılığıyla karşılanmasını öngörmektedir. (Sallan Gül, 2004: 130) Bu aşamada, refah devletinin yerine getirdiği kamusal hizmetlerin büyük oranda piyasa, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına gördürülmesi söz konusu olmaktadır. (Al, 2004: 6) Benzer şekilde, küreselleşme süreci de aynı sonuca ulaştırmaktadır. Küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletin özelleştirme girişimleri neticesinde özel sektöre, yerelleşme çalışmaları sonucunda yerel yönetimlere yetkilerinin bir bölümünü devretmesi ve sınırlandırılması söz konusu olmaktadır. Tasarının genel gerekçesinde, bu görüşlere paralel şekilde kamu yönetiminin rolünün özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme faktörleri doğrultusunda yeniden tanımlandığı belirtilmekte ve kamu kuruluşlarının özel sektör tarafından daha verimli hizmet sunulan alanları terk ettiği, önceden “doğal tekel” olarak düşünülerek devletin kontrolü altında tutulan alanların düzenleyici yapılar vasıtasıyla özel sektöre açıldığı, bazı kamu hizmetlerinin sivil toplum kuruluşlarına devredildiği, merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışının hakim olduğu ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin gördürülmesi başlıklı 11. maddede, merkezi idare ve mahalli

idarelerin kamu hizmetlerini daha etkili ve verimli şekilde yerine getirilebilmesi amacıyla kanunlarda öngörülen hizmetlerini, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilmeleri düzenlenmiştir. 5. maddedeki, kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kurmalarını, mal ve hizmet üretmelerini, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis etmelerini yasaklayan ifade de benzer niteliktedir.

Azrak (2004: 226), Tasarının Anglo-Amerikan kökenli, “Kamu Yönetimi” modelini baz aldığını ve bu doğrultuda hukuk devleti ilkesi ile sosyal devlet ilkesinin bir ögesi olan kamu hizmeti anlayışına yer verilmediğini ifade etmektedir. Benzer şekilde, Uluğ (2004: 13-14) da Tasarıda kamu hizmetinin temel unsuru olan “kamu yararı”, “kamu çıkarı” gibi kavramların kullanımından kaçınıldığını ifade etmekte ve “hizmetten yararlananların ihtiyacı” vurgusu yapılarak hukuk devletinin temel ilkelerinden kamu yararı kavramının arka plana itildiğini belirtmektedir.

Yeni liberal yaklaşım, devletin piyasaya müdahalesini, piyasa düzeninin aksamadan yürütmesini sağlamak için gerekli yasaların çıkarılması ve bunların uygulanmasının sağlanması çerçevesinde mümkün kabul etmektedir. Düzenleyici devlet ilkesini benimseyen yeni liberalizm, devletin piyasaya müdahalesini, piyasanın değişen ekonomik ve toplumsal koşullara uyum sağlamasına ve karşılaştığı sorunları aşmasına yönelik yasaların düzenlenmesi ile sınırlamaktadır. (Sallan Gül, 2004: 134; Erdoğan, 1998: 19) Güler (2003: 21), Tasarıyla, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlayan sosyal devlet ilkesi yerine, düzenleyici devlet ilkesinin getirilmek istendiğini ifade etmektedir. Tasarının bu doğrultuda, sosyal devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını özelleştirme yoluyla tasfiye ettiğini ve devletin böyle bir kurumlaşmaya gitmesini yasakladığını belirtmektedir. Tasarının genel gerekçesinde de kamu kurum ve kuruluşlarının üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisinin geliştirilmesi öngörülerek düzenleyici devlet anlayışı benimsendiği açıklanmaktadır.

Genel gerekçede, yeniden yapılandırma çalışmalarının sistem yaklaşımı doğrultusunda gerçekleştirildiği, bu çerçevede değişim sürecinin yönetim zihniyetinin değişmesi, stratejik tasarım ve örgütsel tasarım aşamalarını kapsadığı ifade edilmektedir. Bu aşamalardan örgütsel tasarım; merkezi yönetim yerine yerinden yönetimi, esnek ve yatay organizasyon yapılarını çakışmaların ve çatışmaların engellenmesini ve gereksiz hizmetlerin tasfiye edilmesi ile hizmet satın alımını öngörmektedir. Tasarının 6., 7. ve 8. maddelerinde merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görevleri bu felsefeye uygun şekilde düzenlenmiştir. Buna göre merkezi yönetim özel görevli olarak kabul edilip görevleri tek tek sayarak belirtilmiş (md.7), yerel yönetimler ise, mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmekle görevlendirilerek genel görevli kabul edilmiştir. (md. 8) Madde gerekçelerinde ise, dünyada meydana gelen değişikliklerin devletin rolünü de etkilediği, bunun sonucunda devletin doğrudan hizmet üretmekten ziyade hizmetin üretilmesini kolaylaştırıcı önlemler alan ve düzenlemeler yapan bir konuma yöneldiği, devlet tarafından yürütülen bazı hizmetlerin ise, mahalli idareler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına devredildiği söylenerek neden böyle bir düzenlemeye gidildiği açıklanmaktadır. Küreselleşme süreci ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da bu düzenlemeyi teşvik ettiği eklenmektedir. Tasarının bu düzenlemesi devletin tekçi yapısını bozduğu ve federal sisteme geçiş için zemin oluşturduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin hakim olduğu tekçi devletlerde genel yetkili olan merkezi yönetim, yetkileri sayılıp sınırlandırılan ise yerel yönetimlerdir. Federal devletlerde ise, yerellik ilkesi (subsidiarite) doğrultusunda merkezi yönetim sınırlandırılmış bir görev alanına sahiptir ve yerel yönetimler genel yetkilidir. Eleştiriler daha ziyade yerellik ilkesi etrafında yoğunlaşmaktadır. Tasarı ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen yerellik ilkesinin inşa edilmek istendiği ve Anayasada düzenlenen merkezi ve tekçi yapıyı kaldırmak istendiği ifade edilmektedir. Tasarının, Anayasada düzenlenen yetki genişliği ilkesi yerine görevler ayrılığı ilkesini getirdiği, hiyerarşik yönetim ve denetim yerine yetki devri ve teftiş sistemi getirdiği ve idari vesayet ilkesinin kaldırdığı yönündeki tespitler bu eleştirileri desteklemek için kullanılmaktadır. (Uluğ, 2004: 18-20; Cılga, 2004: 171; Güler, 2004: 49-55; Azrak, 2004: 227-228; Polatoğlu, 2003: 3-4; Güler, 2003: 14) Bununla birlikte, Tasarının devletin üniter yapısını bozduğu ve federal sisteme geçiş

için ilk basamağı oluşturduğu yönündeki eleştirilere katılmayan ve bu eleştirileri “abartılı” bulanlar da vardır. Ulusoy (2004: 137-138), yasama ve yargı gücüne ilişkin yetkiler devredilmedikçe, yürütme gücünün bir kısmının veya tümünün devredilmesi durumunda federal sisteme geçilmiş olmayacağını ifade etmektedir. Ulusoy, Tasarıda yasama ve yargı gücünün yetkilerinin devrine yönelik bir düzenleme bulunmadığı için Tasarıyı federal sistemi getirecek nitelikte diye eleştirmenin haksız olacağını belirtmektedir. Demir de, Tasarının devletin merkezîyetçi idari örgütlenmesini büyük ölçüde değiştirdiğini fakat üniter yapıyı bozmadığını ifade etmektedir. ([www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ba\\_od.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ba_od.htm))

TESEV tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu’nda, merkez-yerel yönetim ilişkilerinin kendiliğinden işleyeceği düşünülen bir mekanizmaya bırakıldığı ifade edilmektedir. Rapor’da; Tasarıyla merkezin görevlerinin ve bazı bakanlıkların taşra örgütlerinin yerel yönetimlere devrinden hareketle, yerel yönetimlerin güçlendirildiği, demokrasi için geliştirici bir adım atıldığı belirtilmekte, bununla birlikte hizmetlerin sunulmasında beklenen etkinliğin nasıl sağlanacağı konusuna dikkat çekilmektedir. Yerel yönetimlerin mevcut kapasiteleriyle bu görevlerin üstesinden gelmeleri zor görülmekte ve yerel yönetimlere bu kadar geniş bir görev alanı verildikten sonra aralarında eşgüdüm sağlayacak bir organın oluşturulmaması bir eksiklik olarak nitelendirilmektedir. (TESEV, 2004: 17-18)

### **5. 3. Kamu Yönetimi Reformuna Yön Veren İlkeler ve Değerler Açısından Değerlendirme**

Yeni liberalizm, yeni muhafazakarlık ve kamu tercihi teorileri olmak üzere üç kaynaktan beslenen yeni sağ yaklaşımı (Aksoy, 2003: 546), tüm problemlerin nedeni olarak refah devleti uygulamalarını göstermekte ve kamunun faaliyet alanının küçültülerek özel sektör anlayışı paralelinde yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir. (Al, 2002: 119) Gerek yeni liberaller gerekse de yeni muhafazakarlar gelişmiş toplumlardaki sosyal, ekonomik ve politik sorunların nedenini piyasaya ve piyasanın başarısızlıklarına değil; devletin refah devleti ve kitle demokrasisini gerçekleştirme amaçlı müdahalelerine bağlarlar. Refah devletinin verimli ve üretken



olmamasından hareketle, piyasanın ve girişimcilerin desteklenmesi suretiyle bireysel özgürlüğün ve refahın garanti altına alınabileceğini savunurlar. (Sallan Gül, 2004: 86-87) Yeni sağın en etkili aracı ise, kamu tercihi kuramıdır. Kamu tercihi kuramına göre, bireyler nasıl ekonomik kararlarını verirken ve seçimlerini yaparken bireysel çıkarlarını gözetiyorsa, siyasal kararlarını alırken de kişisel çıkarlarını düşünürler. Siyasal karar alma sürecinde seçmen, politikacı ya da bürokrat farkı olmadan, tüm bireyler kişisel çıkarları doğrultusunda karar verirler. (Çoban, 2003: 76) Ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü simgeleyen yeni sağ yaklaşımı (Aksoy, 1998: 4), kamusal faaliyetlerin doğası gereği kaynakları verimsiz kullandığını bu yüzden kamu girişimi ve faaliyet alanının daraltılması gerektiğini savunmaktadır. (Aksoy, 2003: 553) Piyasaya sonuna kadar güvenen ve “daha az devlet daha çok piyasa” anlayışını benimseyen yeni sağ, özelleştirme ve deregülasyon politikaları ile devletin küçültülmesini ve piyasanın tam egemenliğinin sağlanmasını öngörmektedir. (Al, 2002: 119-121) Yeni sağ yaklaşım; devleti küçültme hedeflerini ve politikalarını yeni kamu işletmeciliği veya diğer adıyla yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda uygulamaya koymayı önermektedir.

1980’ler birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da bir değişim ve dönüşüm sürecinin yaşandığı yıllardır. Bu süreçte geleneksel yönetim anlayışı kamu yönetimi alanında görülen sorunların kaynağı olarak görülüp eleştirilmiş ve bir paradigma değişikliğini gündeme getirmiştir. Paradigma değişikliği sonucunda gayri şahsi, katı, kuralcı, hiyerarşik, merkeziyetçi, baskıcı özelliklere sahip geleneksel Weberyen bürokrasi anlayışı terkedilmiştir. Onun yerine; esnek, ademi merkeziyetçi, girişimci, yönetimde katılıma açık, piyasa tabanlı yeni kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir. (Özer, 2005: 221; Bilgiç, 2003: 27; Al, 2002: 150) Yeni kamu yönetimi anlayışı; minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması olarak ifade edilebilecek üç temel varsayıma dayanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kesiminin aşırı büyüdüğünü, kıt kaynakları verimsiz kullanarak tükettiğini, oysa kamusal faaliyetleri yerine getirebilecek alternatifler olduğunu ifade ederek minimal devlet anlayışını benimsemektedir. Rekabetçi serbest piyasa, kaynakları daha verimli kullanacak ve bürokrasinin neden olduğu kaynak israfına son verecektir. Diğer yandan kamu kesimi ve özel sektör arasındaki farklılıklar önemli değildir.

Dolayısıyla özel sektörün daha verimli ve etkin olduğu ve kaynakları daha ekonomik kullandığı da göz önünde bulundurulunca işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması bir zorunluluk olmaktadır. (Sözen, 2005: 60-63) Weberyen bürokratik yapı ve anlayışa bir tepki olarak ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, esnek hiyerarşi ve örgüt yapısını, sınırlandırılmış merkezi ve yerinden yönetim ilkelerini benimsemektedir. Kamu yönetiminde hizmetlerde etkinlik, ekonomiklik, verimlilik, müşteri odaklılık, sorumluluk, kalite, performans, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi değerleri savunan yeni kamu yönetimi anlayışı (Özer, 2005: 242-243; Bilgiç, 2003: 35-36), personel yönetimi kavramı yerine insan kaynakları yönetimi kavramını getirmekte ve esnek ve performans odaklı bir insan kaynakları yönetimi öngörmektedir. (Ömürgönülşen, 2003: 23) Yeni kamu yönetimi anlayışının dört başlıkta toplanabilecek temel yaklaşımları ise şunlardır: (Al, 2002: 151)

1. Kamunun faaliyet alanının ve kamu tarafından yerine getirilen hizmetlerin yeniden tanımlanması; kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle yerine getirilmesi.
2. Kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve yönetim anlayışında değişiklikler yapılması.
3. Siyaset-yönetim ilişkilerinin ve yönetim-siyasal iktidar ilişkisi ile yönetim-birey ilişkisi doğrultusunda kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi.
4. Kamu yönetimi ile özel yönetimin işbirliği ve yakınlaşması.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı da yeniden yapılandırma sürecini ve uygulamalarını yeni kamu yönetimi anlayışı üzerinde temellendirmiştir. Gerek genel gerekçede gerekse de Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim isimli çalışmada yeni kamu yönetimi anlayışının örnek alındığı ifade edilmiştir. Tasarının 1. maddesinde Tasarının amacı, yeni kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri doğrultusunda, “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının

belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” olarak belirtilmiştir.

Madde gerekçesinde, Tasarının amacında yer alan kavramlardan bazılarının mevzuatta ilk kez yer aldığı belirtilmiş ve Tasarının daha iyi anlaşılabilmesi için bu kavramların anlamları verilmiştir. Buna göre, katılım kavramı, kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmaları anlamına gelmektedir. Saydamlık kavramı ise, kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olmasını; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesini; faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanmasını ifade etmektedir.

Hesap verebilirlik kavramı, yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkililik ilkelerine uygun kullanılmasına; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluğu anlatmaktadır.

Hizmetlerin sunulmasında esas alınan kavramlardan adil kavramı, kamu hizmetlerinin onlardan yararlanan sosyal kesimlerin ihtiyaçları ve durumları dikkate alınarak, tarafsız ve eşit olarak sunulmasını ifade etmektedir.

Kalite kavramı, sunulan hizmetlerin önceden belirlenmiş ve çağdaş standartlara; hizmetten yararlananların ihtiyaç ve beklentilerine uygun niteliklere sahip olması anlamına gelmektedir.

Etkililik kavramı ise, hedeflere ulaşma düzeyini ve bir faaliyetin planlanan sonucu ile gerçekleşen fiili durum arasındaki oranı anlatmaktadır.

Son olarak verimlilik kavramı ise, mallar, hizmetler ve diğer sonuçlar (çıktılar) ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar (girdiler) arasındaki ilişkiyi; aynı girdi ile en çok çıktının elde edilmesi veya aynı çıktının en az girdi ile uygun kalite dikkate alınarak sağlanması anlamındadır.

1. maddeye benzer bir düzenleme de kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerinin belirlendiği 5. maddede yapılmıştır. Buna göre, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık saydamlık, hesap verebilirlik,

öngörebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınacaktır. (md. 5/b) 1. ve 5. maddede düzenlenen bu ilke ve esaslar genel olarak işletme yönetiminden uyarlamadır (Gül, 2005: 49) ve yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda kamu yönetimine aktarılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda Tasarıya giren bir düzenleme de örgütlerde yatay ve esnek hiyerarşi modelinin benimsenmesidir. (md. 24) Tasarı ile mevcut sistemdeki dikey örgütlenmenin terk edilerek yatay ve esnek hiyerarşiye geçilmesi ve iş ve işlemlerin yapılma süresinin kısaltılması öngörülmüştür.

1980’lerde yaşanan değişim ve dönüşüm sonucunda özellikle Batı ülkelerinde gözlenen geleneksel yönetim anlayışının terk edilerek yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesi, Tasarı ile birlikte Türk kamu yönetimi sisteminde de kendini göstermiştir. Tasarı ile birlikte yaşanan değişim ve dönüşüm öncelikle Tasarının adında ve dilinde kendini göstermektedir. Tasarı ile ilk kez bir kanunda, “idare” terimi yerine “kamu yönetimi” terimi kullanılmıştır. Bu düzenleme, Kıta-Avrupası geleneğinden ve geleneksel yönetim anlayışından kopuşu ve Anglo-Sakson yeni kamu yönetimi anlayışını benimsemeyi simgelemektedir. (Azrak, 2004: 225-226) Bunun yanında idareyi geliştirme ve iyileştirme için artık idari reform kavramı değil, kamu yönetiminde yeniden yapılanma kavramı kullanılmıştır.

Tasarıda geçen kamu yönetiminin oluşmasında ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde esas alınacak ilke ve kavramlar ile değerlerde de geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimi anlayışına doğru bir değişim ve dönüşüm söz konusudur. (Bu durum madde gerekçelerinde de açıkça belirtilmektedir.) Yeni kamu yönetimi anlayışının Türk mevzuatına yansıtılması olan bu kavram ve ilkeler, yeni reformun nelere vurgu yaptığının ve önceliğinin neler olduğunun anlaşılması açısından dikkate değerdir. Tasarıda üzerinde yoğun olarak durulan ilkelerden katılım ilkesi uyarınca bireylerin yönetime doğrudan katılmasının önü açılmaktadır. Böylece bireyler, yönetime ve yönetimin karar alma süreçlerine temsilcileri aracılığıyla değil, doğrudan katılabilecektir. (Al, 2004: 3) Benzer şekilde, saydamlık ve hesap verebilirlik de geleneksel anlayışta yer alamayan ancak yeni kamu yönetimi anlayışında ve dolayısıyla Tasarıda üzerinde durulan kavramlardır. Geleneksel anlayışta, gizlilik esastır, “resmi sır” kavramı çerçevesinde bilgilerin ve eylemlerin

saklanması ve otoritenin devam ettirilmesi söz konusudur. (Eryılmaz, 2002: 59-60) Tasarıda ise, gizliliğin yerine saydamlık öngörülmüş ve saydamlık ilkesi, bilgi edinme hakkı ve saydamlık başlıklı 41. maddeyle desteklenmiştir. Geleneksel yönetim anlayışında, sorumluluk ile siyasilere karşı sorumluluk ve hiyerarşik örgütlenmede kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı üstlere karşı sorumluluk anlatılmaktadır. (Al, 2002: 196-197; Eryılmaz, 2002: 46) Yeni kamu yönetiminin hesap verme sorumluluğu ise; vatandaş temelli, piyasa odaklı ve müşteri memnuniyeti üzerine kuruludur. Yeni anlayış, girdi ve süreç odaklılıktan sonuç odaklı hesap verebilirliğe geçilmesini öngörmektedir. (Sözen, 2005: 89) Tasarıda hesap verebilirlik ilkesi ile kastedilen de yeni kamu yönetimi anlayışı paralelindedir.

Tasarı, kamu hizmetlerinin adil, etkili, verimli ve kaliteli sunumunu amaçlamaktadır. Bunu da; tek taraflı ve kapalı, gelecek değil geçmiş yönelimli, amaç değil sorun çözme yönelimli, teşhis değil çözüm yönelimli ve ödüllendirme değil cezalandırma yönelimli geleneksel anlayışı terk edip yeni kamu yönetimi anlayışına geçerek gerçekleştirmeyi öngörmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise, gelecek ve amaç, teşhis ile ödül yönelimli ve açık ve katılımcı bir anlayışı benimsemektedir. (KYTK Genel gerekçesi) Yeni kamu yönetimi anlayışının üzerinde yoğun olarak durduğu noktalardan biri de kalite kavramıdır. Geleneksel yönetim anlayışında kamu yönetimi esnek ve duyarlı değildir. Dolayısıyla hizmet sunduğu kişilere karşı ilgisiz olabilmektedir ve hizmet sunumunda vatandaş memnuniyeti gibi bir kaygısı yoktur. Buna karşılık, hizmet kalitesi yeni kamu yönetimini karakterize eden unsurlardan biridir. Rekabeti ve piyasa temelli yaklaşımları benimseyen, vatandaş müşteri olarak kabul edip müşteri memnuniyetini öncelikli hale getiren yeni kamu yönetimi anlayışı için hizmet kalitesi bir amaçtır. (Sözen, 2005: 123-127) Etkililik ve verimlilik kavramları da yeni kamu yönetimi anlayışı ile dönüşüm geçiren ve yeni haliyle Tasarıda kullanılan kavramlar arasındadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında da etkililik ve verimlilik kavramları yer almakla birlikte, yeni kamu yönetimi anlayışı bu kavramların ekonomik boyutlarını ön plana çıkarmış ve vurgulamıştır. (Al, 2002: 253-254) Zaten etkililik ve verimlilik, ekonomiklik ile birleşerek yeni anlayışın 3E olarak bilinen hizmet sunum felsefesini oluşturmaktadır. (Bayraktar, 2003: 565) Diğer yandan, yeni kamu yönetimi anlayışının, geleneksel yönetim anlayışından

farklı olarak, üzerinde durduğu performans kavramı da etkililik, verimlilik ve ekonomiklik kavramlarının sonuçları ile bağlantılıdır. Performans yönetiminde temel amaç kaynakların etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasını sağlamaktır. (Sözen, 2005: 114-115)

Yeni kamu yönetimi anlayışının Tasarıdaki bir diğer yansıması, insan kaynakları yönetimi başlığını taşıyan 46. maddede görülmektedir. Tasarıyla birlikte, insan kaynakları yönetimi kavramı Türk mevzuatında ilk kez kullanılmıştır. (Al, 2004: 7) Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışıyla değişim ve dönüşüm geçiren kavramlardan biri de personel yönetimidir. Yeni anlayış doğrultusunda personel yönetimi insan kaynakları yönetimi olarak isim değiştirirken, kamu personelinin iş güvencesi ve diğer ayrıcalıkları aşmıştır. Çalışanlar için performans değerlendirme ve performansa dayalı ücretlendirme sistemi getirilerek sendikaların etkisi azaltılmaya çalışılmıştır. (Sözen, 2005: 105-108) Tasarıyla bu doğrultuda ilk kez tam zamanlı ve kısmi zamanlı kamu görevlileri kavramları ortaya atılmıştır. Madde gerekçesinde, niteliksiz memurların sayısının azaltılması, işgücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağlanabilmesi ve liyakat ve ehliyetin öne çıktığı istihdam politikasının uygulanması amacıyla sözleşmeli personelin yaygınlaştırıldığı ve kısmi zamanlı istihdam uygulamasının benimsendiği belirtilmektedir. Tasarı, kamu görevlilerine yönelik tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışma esası ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli istihdam olanağı getirmekte ve performansa dayalı ücret sistemi öngörmektedir. Tasarıda ayrıca, kendi genel kurulları tarafından seçilenler dışındaki müsteşar ve genel müdürlerin hükümetle birlikte göreve gelmesi ve hükümetle birlikte görevden ayrılması düzenlenmektedir. Bu düzenleme, kamu yönetiminin politize olmasına neden olacağı ve siyasal kayırmacılığın artacağı gerekçesiyle eleştirilmektedir. (Erdoğan, 2003: 20; TESEV, 2004: 10)

Tasarıyla düzenlenen kavram ve ilkelere yönelik çeşitli eleştiriler de söz konusudur. Saran (2004: 228-230), 1. maddede yer alan, “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması ve kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi” şeklinde Tasarının amacını ortaya koyan düzenlemeyi, sadece merkezi idare teşkilatını kapsadığı için eksik olarak nitelendirmektedir. Kamu yönetimi sistemi kendisini çevreleyen sistemlerle bir bütün olduğuna göre çevre sistemlere

yönelik bir düzenleme yapmadan, sadece yürütme organının bir bölümünü bu ilkeler doğrultusunda düzenlemeye tabi tutmak beklenen sonucu vermeyecektir. Bunun yanında, söz konusu ilkelere sadece referans düzeyinde değinilmesi, bu ilkelerin nasıl hayata geçirileceği konusunda herhangi bir mekanizma öngörülmemiş olması bu ilkeleri boşlukta bırakmaktadır. Bu ilkelerin uygulanmasına yönelik yol ve yöntemler somut bir şekilde belirlenmeli ve bu eksiklik ortadan kaldırılmalıdır.

Tasarıda yer alan söz konusu ilkelere üzerinde en çok durulanı ve en çok eleştirileni katılım ilkesidir. Gerek 1. maddede gerek 5. maddede katılımcı bir kamu yönetimi oluşturulacağı ve kamu hizmetlerinin katılımcılık ilkesi doğrultusunda yerine getirileceği ifade edilmiştir. Tasarıda düzenlenen katılım ilkesi, katılımı kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile sınırladığı (md. 5/f) ve vatandaşların doğrudan katılımını öngörmediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. (Güler, 2004: 47; Gül ve Özgür, 2004: 192; Ulusoy, 2004: 143) Ayrıca Tasarının genel gerekçesinde halkın yönetime aktif olarak katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulacağı ve katılımı engelleyecek her türlü engelin ortadan kaldırılacağı öngörülmüş olmasına rağmen, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini almak dışında katılımın nasıl gerçekleştirileceğine yönelik bir mekanizmanın ortaya koyulmadığına dikkat çekilmektedir. (Azrak, 2004: 235; Sönmez ve Dinler, 2003: 40)

Tasarıda düzenlenen katılım ilkesinin yanında, Tasarının hazırlık aşamasındaki katılım eksikliği de eleştiri konusu yapılmaktadır. Yeniden yapılandırma çalışmalarının genel çerçevesinin çizildiği Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim isimli çalışmada, yeniden yapılanmanın uygulama aşamasında başarılı olabilmesinin tüm toplum kesimlerinin eleştirisine, tartışmasına, katkısına ve sahiplenmesine bağlı olduğu ifade edilmekte ve Tasarının hazırlık aşamasında TODAİE, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları (TOBB, TÜSİAD, TESEV), siyasi partiler (CHP ve AK Parti) ve valiler, il özel idaresi ve muhtar temsilcileri ve çeşitli belediyelerin başkanları ile oluşturulan karma bir çalışma grubu aracılığıyla ayrıntılı olarak değerlendirildiği belirtilmektedir. (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 15,141) Her ne kadar Tasarının katılım eşliğinde ortaya koyulduğu söylene de, Tasarı yeterli toplumsal katılım ve uzlaşmanın ürünü olmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Tasarının içeriğinin ve amaçlarının, hazırlık aşamasında bürokrasi, akademik

çevreler, sivil toplum kuruluşları ve halk tarafından yeteri kadar tartışılmadığı belirtilmekte ve Tasarının neler getirdiğinin halka yeteri kadar anlatılmadığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler gerçekleştirme iddiasında bulunan bir yeniden yapılanma çalışmasının toplumsal katılım ve uzlaşmadan yoksun olduğu vurgulanmaktadır. (Gül, 2005: 48; Uluğ, 2004: 12; TESEV, 2004: 2)

Tasarıyla getirilen yeni kavramlardan yönetim, sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektörün, karar almadan denetime kadar yönetimin her aşamasına katılmasını ve dolayısıyla çok taraflı yönetimi öngören bir kavramdır. (Özer, 2005: 312) Yönetişim yaklaşımı, kamusal politikalara yönelik kararların alınmasında ve bu kararların uygulanmasında tarafların demokratik katılımını ön planda tutmakta ve kamu-özel-gönüllü tüm tarafların aktif katılımını yönetime dahil etmektedir. (Coşkun, 2003: 42) Güler (2004: 48; 2003: 24-25), Tasarıda yönetim yaklaşımı çerçevesinde düzenlenen katılımcılığın, öngörüldüğü gibi demokratik nitelikte olmadığını, katılımı özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımının kastedildiğini ve halkın katılımının dikkate alınmadığını ifade etmekte ve bu durumu eleştirmektedir. Bu düşüncelerini de, “kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır” (md. 5/e) ve merkezi yönetim “kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek”le sorumludur (md. 6/d) ifadelerine dayandırmaktadır. Bu noktadan hareketle, katılımcılık ilkesi vasıtasıyla kamusal karar alma mekanizmalarının yerli-yabancı ayrımı olmaksızın özel sektöre devredileceğini iddia etmektedir.

Tasarının amaçları arasında belirtilen insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulacağı ifadesi; daha ziyade liberal esintilerle yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, tercih özgürlüğü, girişim özgürlüğü, mülkiyet hakkı gibi negatif hak ve özgürlükler üzerinde yoğunlaşmaktadır. (Gül ve Özgür, 2004: 192) “Sosyal devlet” anlayışından vazgeçilerek “düzenleyici devlet” anlayışının benimsenmesi ile pozitif hak ve özgürlük anlayışı, yerini negatif hak ve özgürlük anlayışına bırakmıştır. (Cılga, 2004: 172) Dolayısıyla eşitlik anlayışı da bir dönüşüm



yaşamıştır. Diğer yandan Tasarıda adalet ve özgürlük gibi değerler üzerinde pek durulmamıştır. Özgürlük sadece seçme ve karar verme özgürlüğü olarak ele alınmıştır. Adalet ise, kamu hizmetlerinin adil şekilde sağlanması olarak algılanmıştır. Buna karşılık Tasarıda üzerinde durulan değerlerden biri güvendir. Yönetimde yozlaşma ve yolsuzluklar ile halkın tercihlerinin kamu politikalarına yansımaması nedeniyle halkın güveninin sarsıldığı ve bir güven açığının olduğu ifade edilmektedir. Bu doğrultuda Tasarı gerekçesinin ve Dinçer ve Yılmaz (2003) tarafından hazırlanan çalışmanın çeşitli yerlerinde güven üzerinde durulmakta ve halkın güvenini geri kazanmanın önemi ve gerekliliği vurgulanmaktadır. Halkın güvenini geri kazanabilmek için de halkın yönetime katılımını artırmak öngörülmektedir.

Ulusoy (2004: 143), kamu yönetiminin işleyişini düzenleyen temel ilkelere dikkat çekmektedir. Söz konusu ilkeler arasında, kamu hizmetlerinin aksatılmadan yürütülmesini sağlayan süreklilik ilkesi ile kamu hizmetlerinin teknolojik gelişme ve günün şartlarına uyarlanmasını sağlayan değişkenlik ilkesine yer verilmemiştir. Benzer şekilde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde dikkate alınan kamu yararı, kamu çıkarı gibi kamu yönetiminin temel değerlerinden olan ilkelere de değinilmemiştir.

#### **5. 4. Kamu Personeli Açısından Değerlendirme**

Değişim yönetimi ya da yeniden yapılanma çalışmaları insan unsurunu da içinde barındıran bir süreçtir. Kamu yönetimi sistemindeki ve dolayısıyla kamu yönetiminin yeniden yapılanması çalışmalarındaki insan unsuru ise kamu personelidir. Tasarıyla her şeyden önce personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçilmektedir. Tasarıyla modern yönetim anlayışı doğrultusunda, çalışanların niteliklerinin sürekli olarak geliştirilebileceği ve dolayısıyla performanslarının arttırılabileceği bir insan kaynağı anlayışına geçilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla bakanlıklarda personel birimi yerine İnsan Kaynakları Daire Başkanlığının kurulması öngörülmektedir. (md. 35) (Madde gerekçesi) İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak; bakanlık personelinin atama,

nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek; bakanlık teşkilatının eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek; bakanlığın görev alanına giren konularda mahalli idarelere dönük eğitim programları hazırlamak ve uygulamak; bakan ve müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmakla görevlendirilmiştir.

İnsan kaynakları yönetimini düzenleyen 46. maddede ise, yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Madde gerekçesinde çalışma hayatının özel olarak düzenlenmesi gerektiği, bununla birlikte kamu yönetiminin temellerini düzenleyen bir kanunda kamu yönetimi ile ilgili olarak yapılması gereken diğer düzenlemelerin temel yaklaşımına ilişkin hükümlerin de yer alması gerektiği belirtilmektedir. Böylece kamu personeli ile ilgili esas düzenlemenin farklı bir kanunla yapılacağı, bu düzenlemenin çerçevesinin de Tasarıyla çizildiği ifade edilmektedir. Madde gerekçesinde devlet memurluğu sisteminin; ömür boyu istihdam garantisi tanınması, liyakat sisteminin bozulması, kariyer planlamasının yapılamaması ve cezalandırma sisteminin öne çıkması gibi nedenlerle etkisini kaybederek kamu yönetiminin ağır bir sorunu haline geldiği vurgulanmaktadır. Buradan hareketle Tasarıda, sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması ve kısmi zamanlı istihdam uygulaması öngörülmüş, işe almada ve görevde yükselmeye ehliyeteye dayalı seçme sınavı ve liyakat esaslı ile performansa dayalı ücretlendirme benimsenmiştir.

Düzenlemede dikkat çeken, kamu yönetiminde insan ilişkileri boyutunun ihmal edilmiş olmasıdır. Kamu çalışanları için önemli değişiklikler öngören bir düzenlemede onların bu değişikliklere hazırlanmasına yönelik bir düzenleme ya da ifade yer almamaktadır. Düzenlemelerde çalışanların teknik yeterliliklerine, kapasitelerine ve performanslarına yönelik ifadeler yer alırken, güdülenmelerine, iş tatmininin sağlanmasına ve liderlik kurumuna yönelik herhangi bir ifade bulunmamaktadır. Yeniden yapılanma süreci uzun solukludur ve bu sürecin aksamadan ilerlemesi, başarılı olması için çalışanlar tarafından da bilinmesi, anlaşılması, benimsenmesi ve desteklenmesi gerekmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi, Tasarının hazırlanması aşamasında kamu çalışanlarının görüşlerine yeterince başvurulmamıştır. Katılım kanadı eksik olan yeniden yapılanma çalışmalarının, kendini anlatma ve benimsetme yönü de eksiktir. Diğer yandan

çalışanların yeniden yapılanmaya psikolojik olarak hazırlanması da söz konusu değildir. Tasarıdaki bu eksikliklerin, çalışanların reform konusunda bilgilendirilmeleri, değişime hazırlanmaları ve güdülenmeleri ile belli oranda giderilmesi mümkün olabilirdi. Diğer yandan, çalışanların güdülenmesi, iş tatminin sağlanarak işin benimsenmesi, başarının özendirilmesi ve liderlik kurumunun oluşturulması suretiyle yeniden yapılanma çalışmalarının başarıya ulaşma şansını yükseltmek mümkündür. Tasarıda sadece performansa dayalı ücretlendirme ve ödüllendirmeden söz edilmiş, ancak bunun kriterlerine değinilmemiştir. Bu kriterlerin nasıl geliştirileceği ve çalışanlara ne biçimde ve nasıl uygulanacağı açıklık kazanmamıştır. Ancak bu konu uygulanması oldukça güç bir konu olup, ciddi çalışmaları ve düzenlemeleri gerektirmektedir. Diğer yandan, Tasarının sadece kamu personeline yönelik çerçeve bir düzenleme getirdiği, kamu personel rejimini düzenleyen bir kanunla esas düzenlemelerin yapılacağı ve eksikliklerin giderileceği de düşünülebilir.

### **5. 5. Örgütsel Yapıdaki Değişiklikler Açısından Değerlendirme**

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının merkezîyetçi, katı, büyük ve hiyerarşik yapısını eleştirmekte ve esnek hiyerarşi ve örgüt yapısı, dar ve sınırlı merkez, geniş-yatay çevre ve yerinden yönetim ilkelerini savunmaktadır. (Bilgiç, 2003: 35) Bu doğrultuda büyük ölçekli örgütlerin küçültülmesini, esnek örgütlenme ve esnek yönetim sisteminin tesis edilmesini ve desantralizasyonu öngörmektedir. (Sözen, 2005: 79-82; Al, 2002: 172-182) Geleneksel anlayış çerçevesinde oluşturulmuş büyük ve katı örgütlerin verimsizliği ortadadır. Küçük organizasyonlar sayesinde işlevsel etkinlik ve verimlilik sağlanabilecek, ayrıca maliyetler de azaltılabilecektir. Küresel ortamın getirdiği hızlı değişim sürecinde yönetimlerin rekabet edebilmesi, hızla değişen koşullara ayak uydurabilmesi, etkin ve verimli çalışabilmesi yönetimin esnek olarak örgütlenmesiyle mümkündür. Esnek yönetim ve örgütlenmenin zorunlu sonucu ise desantralizasyondur. Örgütlerde etkinliği ve verimliliği sağlamak için otorite ve sorumluluğun desantralizasyonu gereklidir. Desantralizasyon aynı zamanda yeni anlayışın öngördüğü stratejik yönetim anlayışının da bir gereğidir. Böylece

uygulamaya dönük konularla stratejik konular birbirinden ayrılabilir, üst düzey yöneticiler stratejik konular üzerinde odaklaşırken, alt kademe çalışanları da uygulama konularıyla ilgilenecektir. (Al, 2002: 180-181) Yeni kamu yönetimi bu ilkelerle geleneksel bürokratik yapıları parçalara ayırıp sadece politika yapımı, planlama ve koordinasyondan sorumlu bakanlık ve benzeri kuruluşlar oluşturmayı, örgütsel ve coğrafi yerinden yönetim sayesinde de mali ve yönetsel özerkliğe sahip kuruluşlar tesis etmeyi amaçlamıştır. Böylece, merkezin stratejik politika yapımı ve planlama yapma kapasitesini ve uygulayıcı birimlerin hizmet sunma kapasitelerini artırmak mümkün olabilecektir. (Ömürgönülşen, 2003: 22)

Tasarıyı bu açıdan ele aldığımızda, öncelikli olarak genel gerekçede bu yönde ifadeler olduğunu görmek mümkündür. Genel gerekçede, yeni kamu yönetimi anlayışının yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkardığı, stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaştığı, performansa ve kaliteye dayandığı, yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirdiği belirtilmekte ve bu hususların da Tasarıya temel oluşturduğu ifade edilmektedir. Merkezi birimler, aşırı merkeziyetçi yapı içinde önemli büyüklüklere ulaşarak kendilerinden beklenen stratejik liderlik ve politika belirleme özelliğini kaybetmişlerdir. Kurumsal kargaşa ve çatışmaların yoğunlaştığı, kırtasiyeciliğin arttığı, koordinasyonun zayıfladığı ve hizmet kalitesinin düştüğü bu ortamda bir yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu amaçla, merkezi yönetim yerine yerinden yönetimin ön planda olması, hantal merkezi birimlerin küçük ama etkin bir yapıya dönüştürülmesi ve performanslarının artırılması, merkezi yapıların stratejik düşünme boyutlarının güçlendirilmesi, esnek ve yatay organizasyon yapılarının oluşturulması, kurumlararası çakışmaların ve çatışmaların önlenmesi, gereksiz hizmetlerin tasfiyesi ve hizmet satın alımı öngörülmüştür. (KYTK Genel gerekçesi)

Yeni kamu yönetimi anlayışının örgütsel yapıya getirdiği değişiklikler doğrultusunda, Tasarı ile görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği (md. 5/e) düzenlenerek merkezi yönetimin sınırlanması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi öngörülmüştür. Merkezi idarenin genel yetkileri, kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek; kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek (md.

6/a,b) olarak düzenlenmiştir. Merkezi idarenin yürüteceği görev ve hizmetler ise, tek tek sayma yoluyla, adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ve piyasalara ilişkin düzenleme ve görevler gibi ulusal ve bölgesel nitelikteki görevler olarak belirtilmiştir. Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler de mahalli idarelere bırakılmıştır. Bu görev dağılımı sonucunda; Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı dışındaki bakanlıkların taşra teşkilatları kaldırılmış ve bu teşkilatlar il özel idareleri ile belediyelere devredilmiştir. Tasarının merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin getirdiği bu yeni düzenleme ve kaldırılan taşra teşkilatlarının görev ve yetkilerinin, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz mallarının, alacak ve borçlarının, bütçe ödenekleri ve kadrolarının mahalli idarelere devredilmesi yeni örgütsel yapılanmayı da beraberinde getirmiştir. Bununla da yerinden yönetim, katılım, hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından verilmesi, kamuoyu denetimi, etkililik, verimlilik gibi ilkelerin gerçekleşmesi ve maliyetlerin düşürülmesi amaçlanmıştır. (KYTK Genel gerekçesi) Yetki ve görevlerin bu şekilde mahalli idarelere devri yanında, örgütsel yapıda üst kurullar oluşturularak bu kurulların da yetkilendirilmesi söz konusudur.

Tasarının örgütsel yapıdaki düzenlemelerinden birisi de Strateji Geliştirme Kurulu'dur. (md. 27) Böylece, kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışına geçmesi benimsenerek sonuç odaklı ve geleceğin planlandığı bir yönetim anlayışına geçilmesi öngörülmüştür. (Madde gerekçesi)

Hiyerarşik kademeler ve unvanların düzenlendiği 28. madde ile geleneksel yönetim anlayışının gerektirdiği dikey örgütlenme ve katı hiyerarşik yapı terk edilerek yatay örgütlenme ve esnek hiyerarşiye geçilmiştir. Bu doğrultuda hiyerarşik kademeler azaltılmış ve farklı düzeylerdeki idari birimler için farklı hiyerarşik kademeler öngörülmüştür.

Tasarıyla, bazı kuruluşların kaldırılması da öngörülmüştür. Buna göre, Dışişleri Bakanlığı ve Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç, diğer bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatı kurmaları yasaklanmış (md. 23) ve mevcut yurt dışı teşkilatlarının kaldırılması karara

bağlanmıştır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu da kaldırılarak Kurul personeli, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ile bütçesi Sayıştay'a devredilmiştir. (md. 49) Kaldırılan bir diğer kurum da Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'dür. (md. 49) Kaldırılan Müdürlüğün görev ve yetkileri, araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, bunlara ait ödeneklerle birlikte İstanbul dışında il özel idarelerine, İstanbul'da ise Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.

## **5. 6. Reformun Genel Bir Değerlendirmesi**

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Tasarıyla bütünlük oluşturacak şekilde ve Tasarı çerçevesinde hazırlanan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu Türk kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler öngörmektedir. Tasarı ile, merkezi yönetimin görev ve yetkileri sınırlanarak merkezi yönetim küçültülürken, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmış ve yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Tasarıda merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılarak belirlenmiş, bunların dışında kalan mahalli müşterek nitelikte olan görevler ise yerel yönetimlere bırakılmıştır. Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda (İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu) da Tasarıya paralel şekilde yerel yönetimlerin görevleri (eski kanunların aksine) genel olarak düzenlenmiştir. (Bu noktada dikkat çeken, yerel yönetimler kanunlarının çerçevesini çizen ve rotasını gösteren Tasarının yasalaşmamış olmasına rağmen, yerel yönetimleri düzenleyen kanunların yürürlükte olmasıdır. Uygulamada çeşitli sorunlara yol açabilecek bu durum, reform çalışmalarının bütünlüğünü de zedeleyici niteliktedir.) Küçük ama etkin devlet felsefesi çerçevesinde, merkezi yönetim özel görevli, yerel yönetimler ise genel görevli hale getirilmiştir. Bunun yanında Yeni kamu yönetimi yaklaşımı doğrultusunda merkezi yönetimi sınırlandırıp merkezin yerel yönetimler üzerindeki etkisini azaltan ve yerel yönetimleri güçlendiren düzenlemeler yapılmıştır. Buna yönelik 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile valinin il genel meclisi başkanı olması kaldırılarak meclis başkanının seçimle gelmesi, il genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi için valinin onay şartının kaldırılması, il özel idaresi bütçesinin kesinleşmesi için İçişleri Bakanlığı'nın onay şartına son verilmesi ve il genel

meclisinin fesih nedenlerinin azaltılması gibi kararlar alınmıştır. Benzer şekilde, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için gereken mahallin en büyük mülki amirinin onayı şartı kaldırılmış, belediye meclisinin fesih nedenleri azaltılmış, belediye meclisinin karar alma usulleri kolaylaştırılmış ve bütçenin kesinleşmesi için gereken kaymakam ve valinin onayı şartına son verilmiştir. Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uyarınca hizmette yerellik ilkesi (subsidiarite) öngörülmüş ve bu ilke karara bağlanmıştır.

Hem Tasarıda hem de kanunlarda yeni kamu yönetimi anlayışının belirleyici olduğu ortak dil kullanılmıştır. Benzer şekilde, Tasarıda ve diğer kanunlarda yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri doğrultusunda düzenlemeler yapılmış ve katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, verimli, etkin, kaliteli, adil bir kamu yönetimi sistemi öngörülmüştür. Tasarıda ve kanunlarda ortak dil kullanılması ve paralel düzenlemeler yapılmış olması reformun çalışmalarının başarısı için olumlu bir etkidir.

Reform çalışmaları için olumsuz olarak nitelendirilebilecek nokta ise, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın ciddi Anayasa ihlalleri taşıması ve Tasarının toplumun önemli bir kesimince benimsenmemiş olmasıdır. Tasarının Anayasaya aykırılıkları giderilmedikçe yasalasma imkanı bulması oldukça güçtür. Yasalassa bile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edileceği kuvvetli bir olasılıktır. Dolayısıyla, ya Tasarının Anayasaya aykırı maddelerinin Anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmesi, ya da Anayasanın değiştirilerek Anayasayla uyum olmayan maddelerin uyumuna nedeninin ortadan kaldırılması gerekmektedir. İlk durumda, Tasarının içeriğinin değişeceği ve Tasarıyla gerçekleştirilmek istenen yönetim tarzından (küçük ama etkin devlet anlayışı doğrultusunda merkezin özel yetkili, yerelin ise genel yetkili olması) uzaklaşılacağı ortadadır. İkinci durumda ise, Anayasa değişikliğinin gerektirdiği uzlaşmanın ve çoğunluğun sağlanması ile Anayasa değişikliğine yönelik tepkilere hazırlıklı olunması gerekmektedir. Sonuç olarak Tasarının bu haliyle yasalasamayacağını, bu haliyle yasalasamaması durumunda da öngördüğü düzenlemeleri gerçekleştirebilmesinin oldukça güç olduğunu söylemek mümkündür.

Tasarı için diğer olumsuzluk ise, karşı karşıya kaldığı ciddi tepkiler ve muhalefettir. Kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler yapacak ve toplumun önemli bir bölümünün hayatını yakından etkileyecek bir düzenlemenin geniş tabanlı bir katılım ve uzlaşma ortamı altında yasalaşması gerekmektedir. Aksi durumda büyük sıkıntılar ve sorunlar söz konusu olabilir. Bunu önlemek için reformun toplumun tüm kesimlerine anlatılması, benimsetilmesi ve katılımın gerçekten sağlanması gerekmektedir.



## ALTINCI BÖLÜM

### SONUÇ ve ÖNERİLER

Türk yönetim tarihinde değişen şartlara uyum sağlamak, gelişmelere ayak uydurmak, yönetim sisteminin tıkanan ve ihtiyaçlara cevap veremeyen noktalarını yenilemek gibi amaçlarla sürekli bir reform ihtiyacı ve zorunluluğu söz konusu olmuştur. Yönetime gelen her hükümet bir reform gerekliliğinden ve bu yöndeki çalışmalarından bahsetmiştir. Ancak, reformlar konuşulduğu kadar uygulamaya aktarılamamıştır. Türk yönetim tarihinde aralıksız var olagelen reform çalışmalarının sonuncusu 59. Hükümet tarafından Yönetimde Yeniden Yapılanma başlığıyla sunulan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur.

Reform çalışmalarının geneline bakıldığında, küreselleşme sürecinin, yeni liberal düşüncenin ve yeni kamu yönetimi anlayışının açık ve belirgin etkilerini görmek mümkündür. Reform çalışmalarında kullanılan dilden, öngörülen ilke ve kavramlardan, gerçekleştirilen düzenlemelerden getirilen yeniliklere kadar bu etkiler kendini göstermektedir. Küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerindeki yeniliklerin hız kazandırdığı değişim ve dönüşüm süreci ve bu sürecin kaçınılmaz etkileri reform çalışmalarında önemli bir rol oynamıştır. Benzer şekilde, geleneksel yönetim anlayışının yapısı ve felsefesiyle sorunların üstesinden gelemediği bu dönemde, yeni sağ düşünce ve yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel yönetim yapısının sorunlarına çare olarak düşünülmüştür. 59. Hükümet tarafından gerçekleştirilen reform çalışmaları da bu kapsamda oluşturulmuştur.

Türk kamu yönetimi sisteminde önemli ve radikal değişiklikler öngören bir reformun kaynakları ve dayanak noktası önemlidir. Reformun kaynakları yukarıda da değinildiği gibi, önemli ölçüde küresel süreç ve yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Ancak böylesine önemli değişiklikler öngören bir reformun kendi ülkesinin içinde bulunduğu şartları, yönetim sistemini ve yapısını, sorunlarını ve bu sorunların nedenlerini de göz önünde bulundurması gerekmektedir. Reform çalışmasında bu hususlara sadece değinilmiş, sorunlarınsa diğer ülkelerle ortak olduğu belirtilmiş ve ortak çözüm yollarından bahsedilmiştir. Bununla birlikte, sorunların nedenlerinin farklı olabileceği ve farklı çözümler gerektirebileceği gözden kaçırılmamalıdır. Dolayısıyla, çeşitli ülkelerde uygulanarak başarılı sonuçlar alınmış yöntemlerin Türk kamu yönetimi sistemi için de aynı derecede başarılı olacağı düşünülmemeli ve ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal yapısı göz ardı edilmemelidir.

Reform çalışmaları kapsamında merkezi yönetim küçültülerek merkezden yerele yetki ve görev aktarımı öngörülmektedir. Kapsamlı bir çalışma ve ön hazırlık yapmadan merkezin yetki ve görevlerinin önemli bir bölümünü yerel yönetimlere devretmek ciddi sorunlara yol açabilecek riskli bir uygulamadır. Bazı bakanlıkların kaldırılan taşra teşkilatlarının araç, gereç, bina, tesis, personel ve bütçelerinin de yerel yönetimlere devredilecek olması bu riski artırmaktadır. Yerel yönetimlerin mevcut görevlerini tam olarak yerine getiremedikleri ve kaynak sıkıntısı içinde oldukları düşünüldüğünde, onlara ek görevler verilmesi sadece sorunların el değiştirmesine neden olacaktır. Bu uygulamadan çözüm beklemek pek de gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Yerel yönetimleri böyle bir uygulamaya hazırlamadan, bu yönde teknik ve psikolojik hazırlık yapmadan, yeni yetki ve görevlerle donatmak sorunları çözmek bir yana, artıracaktır. Bu noktada en büyük zorluğu araç, gereç, personel ve yeterlilik açısından sıkıntı içinde olan küçük belediyeler yaşayacaktır. Ayrıca reformun nasıl uygulanacağı hakkındaki soruları cevaplandıracak bir birim bulunmaması, onları muhatapsız ve yalnız bırakabilecektir. Yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapacak bir reform çalışmasının gerekli alt yapı ve hazırlık çalışmalarını tamamlaması gerekmektedir. Ayrıca muhtemel soru ve sorunlar için de danışma merkezi niteliğinde bir birim oluşturulması işleyişi kolaylaştıracaktır. Benzer şekilde, reformun uygulanmasını üstlenecek, reformla ilgili soruları cevaplayacak, reformun işbirliği ve eşgüdüm içinde yürütülmesini sağlayacak, ortaya

çıkan sorunları ve aksaklıkları giderecek, gelişmeleri takip ederek reformu yönlendirecek bir merkezi reform yönetimi biriminin oluşturulması reformun uygulanmasını kolaylaştırabilecek niteliktedir.

Yönetim sisteminde ciddi bir değişiklik gerçekleştirme amacındaki bir reform, kamu çalışanları başta olmak üzere vatandaşlar ve tüm toplum kesimlerince benimsenmelidir. Bunun için de, oluşum aşamasından başlayarak tüm aşamalarda reformun amacı, kapsamı, niteliği kafalarda soru işareti bırakmayacak şekilde anlatılmalı, açıklanmalı ve benimsetilmelidir. Bu durum hem insanların psikolojik olarak reforma hazırlanması hem de reformların sahiplenilmesi açısından önemlidir. Ancak Tasarı insanlara yeteri kadar anlatılamamıştır. Dolayısıyla, Tasarı için ne psikolojik bir hazırlık söz konusudur ne de Tasarı benimsenmiştir. Bu aşamada Tasarının anlatılması, kabullenilmesi açısından bir derece kolaylaştırıcı olabilir. Benzer şekilde reform sürecindeki en büyük eksikliklerden ve reformun kabullenilmesini engelleyen nedenlerden biri de katılımdır. Reformun hazırlanmasında böyle kapsamlı bir reform için gereken katılım ortamı oluşturulamamış, sadece sınırlı bir katılıma yer verilmiştir. Bu durum ise, reformun meşruiyetini sorgulanır hale getirmiştir. Bu durumda olması gereken, geniş tabanlı bir katılımı tüm çevrelerin görüşünün alınması ve reformun bu doğrultuda hazırlanmasıdır. Tasarıya karşı oluşmuş şiddetli muhalefetin nedenlerinden biri de söz konusu sınırlı katılımdır. Hem muhalefetin bir nebze yumuşatılması hem de reformun gerektiği gibi geniş tabanlı bir uzlaşma sonucu hayata geçirilmesi için katılım önemli bir faktördür. Tasarıda halkın yönetime katılımının gerekliliği vurgulanmış ve halkın kaybedilen güvenini de bu suretle geri kazanmanın mümkün olabileceği ifade edilmiştir. Buna karşılık katılımı öncelik özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına verilmiş ve halkın sınırlı katılımının nasıl gerçekleştirileceği öngörülmemiştir. Ayrıca, yönetimin katılımı yer vermemesi durumunda bir yaptırımla karşılaşp karşılaşmayacağı, karşılaşsa nasıl bir yaptırım uygulanacağı düzenlenmemiştir.

Reform ihtiyacının değişme ve gelişmelerden kaynaklandığı, değişme ve gelişmelerin süreklilik arz ettiği düşünüldüğünde, reform ihtiyacının da süreklilik göstereceği ortadadır. Reformun bu niteliği gözden uzak tutulmamalıdır. Merkezi bir reform uygulama birimine olan ihtiyaç bu noktada da kendini göstermektedir.

Yaşanan değişme ve gelişmeleri yakından takip eden böyle bir birim, gelecek reform çalışmalarını da bugünden yönlendirebilecek veya yetkilileri bu konuda uyurabilecektir. Diğer yandan, merkezi bir birim gelecek reform çalışmaları için gereken hazırlıkları ve çalışmaları yürüterek reformun daha sağlam temellere oturmasına neden olacaktır.

Tasarı ile getirilmek istenen merkezi yönetim ile yerel yönetimlerinin yetki, görev ve sorumluluklarının yeniden belirlenmesi ve merkezi yönetimin özel, yerel yönetimlerin ise genel yetkili olmasına yönelik düzenlemenin, köklü ve radikal bir değişime yol açacağı genel kabul görmektedir. Böyle bir değişimi gerçekleştirecek bir düzenlemeyi tek hamlede gerçekleştirmek yerine reform uygulamasını aşamalı olarak gerçekleştirmek, gerekli değişiklikleri yapmak için zaman kazanmaya, gerekli alt yapı çalışmalarını yapmaya ve hazırlanmaya yardımcı olacaktır. Aynı zamanda, uygulama aşamaları sırasında ortaya çıkan sorunlara daha kolay müdahale edilmesine imkan sağlayacaktır.

Tasarıyla yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde işletme yöntem ve teknikleri kamu yönetimine aktarılmaktadır. Bu doğrultuda vatandaşa müşteri olarak yaklaşmakta, kamu örgütleri işletme mantığı ile küçültülmekte, bireylerin kendi çıkarlarını korumak için çalıştıkları varsayılmakta ve bireye seçme özgürlüğü sağlanmaktadır. Bunlar yapılırken, kamu yönetiminin kamu yönetimi kimliği ikinci plana atılmakta, kamu çıkarı, kamu yararı gibi kavramlardan söz edilmemektedir. Buna karşılık, kamu yönetiminin varlık nedeni, kamu yararının önemi unutulmamalıdır. Kamu kesiminin özel sektörden farklı olduğu, dolayısıyla amaçlarının, varlık nedenlerinin, önceliklerinin ve özelliklerinin de farklı olduğu göz ardı edilmemelidir. Bu farklılık nedeniyle kamu yönetimi ile özel yönetimin birebir örtüşen bir yapılanma ve anlayışa sahip olamayacağı ortadadır.

Geleneksel yönetim anlayışının günümüzde yetersiz kaldığı, sorunların çözümüne cevap olmadığı bir gerçektir. Ancak bu sorunlara yeni kamu yönetimi anlayışının ne kadar cevap olabileceği net değildir. Başka ülkelerde uygulamalardan olumlu sonuçlar alınmış olsa bile, aynı sonuçların Türk kamu yönetimi sistemi için de geçerli olacağını söylemek kolay değildir. Diğer yandan yeni kamu yönetimi uygulamaları ile kamu yönetimi sorunları giderilse bile ortaya çıkan sonucun kamu

yararı ve toplumsal çıkarla ne kadar uyuşacağı tartışmalıdır. Bu noktada etkililik ve verimlilik sorunlarının ortaya çıkması muhtemeldir ve bir tercih yapılması gerekebilir. Reform uygulaması sırasında bu hususlara da dikkat edilmesi ve önceliklerin belirlenmesi gerekmektedir.

Reform çalışmaları kapsamında öncelikli olarak Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmış ve bu Tasarı çerçevesinde İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu hazırlanmıştır. Genel çerçeveyi çizen, ilke ve esasları belirleyen Tasarının yasalaşmamasına karşılık, Tasarı paralelinde hazırlanan diğer kanunlar yasalaşmıştır. Bu durum reform çalışmalarının bütüncül niteliğini zedelemektedir. Bu nedenle Tasarı bir an önce ele alınmalıdır. Fakat mevcut Anayasa ihlalleriyle yasalaşma olasılığı yok denecek kadar azdır. Anayasa ihlalleri Tasarının, idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu noktasında odaklanmaktadır. Tasarıya yöneltilen eleştiriler de buradan hareketle, Tasarının devletin üniter yapısını bozduğu ve federalizme geçişin ilk adımını attığı yönündedir. Bu nedenle, Tasarı Anayasa aykırılıklarına son verecek ve eleştirileri yanıtlayabilecek şekilde düzenlenmelidir.

İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan oluşan yerel yönetimler reformunu ele alınacak olursa, söz konusu reform Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nı tamamlayacak şekilde ve Tasarıyla uyumlu bir biçimde hazırlanmıştır. Tasarının yön verdiği yerel yönetimler reformu, Tasarıda olduğu gibi küreselleşme sürecinin, yeni liberal düşüncenin ve yeni kamu yönetimi anlayışının etkilerini görmek mümkündür. Tasarının ana hatlarını çizdiği, merkezden yerele yetki, görev ve hizmet aktarımının detayları yerel yönetimler reformu tarafından belirlenmektedir. Reformlarla yerel yönetimlere önemli oranda yetki ve görev devri söz konusudur. Diğer yandan yerel yönetimlerde bu düzenlemeye yönelik bir ön çalışma yapılmamış olması, ciddi bir uygulama sorunuyla karşılaşılmasını mümkün kılmaktadır. Yerel yönetimlerin devir öncesinde sahip oldukları yetki ve görevlerini yerine getirmede önemli sorunlar yaşaması ve ciddi sıkıntılar içinde olması bu görüşü destekler niteliktedir.

Yerel yönetimler reformu ile yerel yönetimler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Birliği uyum süreci doğrultusunda daha etkin, özerk ve katılımcı hale getirilmek istenmiş ve bu yönde düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu noktada düzenleme kadar uygulama da önemlidir. Bugüne kadar bu ilkelerin sadece sözde kaldığı düşünülürse, bu düzenlemenin başarısı yerel yöneticilerin ve yerel halkın bu ilkeleri benimsemesine bağlıdır.

Reform çalışmalarında insan unsuru oldukça ihmal edilmiş ve arka plana atılmıştır. Reform uygulamalarından belki de en çok etkilenecek olanın kamu personeli olmasına rağmen, kamu personelinin reformun hazırlanması sürecinde fikri alınmamıştır. Ayrıca çeşitli sorunlardan yozlaşmış personel sistemi ve dolaylı olarak kamu çalışanları sorumlu tutulmuştur. Bu durum çalışanlar üzerinde dışlanmışlık ve gözden çıkarılmışlık hissi yaratabilecek ve olumsuz etkilere yol açabilecek niteliktedir. Böyle bir psikoloji içinde olan personelin reformu sahiplenmesini düşünmek ve personelden verimli bir çalışma beklemek hata olacaktır. Reformun, ancak personel tarafından gerektiği şekilde uygulanması durumunda başarılı olacağı düşünüldüğünde personelin önemi ortaya çıkmaktadır. Çalışanların duygu ve hislerinin olduğu göz önünde bulundurulduğunda ise, özgüvenini kaybetmiş ve reforma karşı büyük bir soğukluk beslemiş personelin reform sürecinin başarısı için çalışmayacağı açıktır. Bu nedenle reform çalışmalarının kamu çalışanlarıyla birlikte yürütülmesi ve reformun her aşamasında personelin görüşlerinin alınması reformun başarılı olması için bir zorunluluktur. Diğer taraftan, Tasarıyla memurlar ve diğer kamu görevlilerinin performans ölçütlerine göre değerlendirilip ödüllendirileceği öngörülmüştür. Ancak bu ölçütlerin neler olduğuna dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu ölçütler belirlenirken, kamu kesiminde mal ve hizmet üretimi ve sunumu konularında özel sektörden farklı bir anlayış bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Ayrıca söz konusu durumun, kamu kesiminde performans ölçütlerini uygulamayı zorlaştırdığını söylemek de mümkündür.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar:

- AKTEL, M., **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003.
- AL, H., **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002.
- ATASOY, V., **Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1992.
- AYKUL, H., **Tanzimat Döneminde Yönetimsel Reform Girişimleri**, Ankara, 2002.
- BERKES, N., **Türkiye’de Çağdaşlaşma**, Lotus Yayıncılık, İstanbul, 2005.
- BRUCE, R. ve S. WYMAN, **Changing Organizations**, Sage Publications, California, 1998.
- ÇAYLAK, A., **Osmanlı’da Yöneten ve Yönetilen**, Vadi Yayınları, Ankara, 1998.
- DEBBASCH, C., **Science Administrative**, Dalloz, 1972’den aktaran N. TORTOP, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, 1990.
- DİNÇER, Ö. ve C. YILMAZ, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, 2003.
- ERDOĞAN, M., **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, Liberte, Ankara, 1999.
- \_\_\_\_\_, M., **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1998.
- ERYILMAZ, B., **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002.
- \_\_\_\_\_, B., **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.
- \_\_\_\_\_, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.

- \_\_\_\_\_, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1992.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Ş., **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998.
- GÜLER, B. A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005a.
- \_\_\_\_\_, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005b.
- İŞİL, B., **Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1965.
- KELEŞ, R., **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.
- KUTLU, Ö., **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.
- KUYAKSİL, A., **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları çok Partili Dönem (1945-1963)**, Der Kitabevi, İstanbul, 1994.
- MARDİN, Ş., **Türk Modernleşmesi Makaleler 4**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.
- MOSHER, F. C., **Governmental Reorganizations**, The Boobs-Merrill Company Inc., New York, 1967’den aktaran K. SÜRGİT, **Türkiye’de İdari Reform**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978.
- ORTAYLI, İ., **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000.
- \_\_\_\_\_, **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, Hil Yayın, İstanbul, 1995a.
- \_\_\_\_\_, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yayınları No.180, Ankara, 1979.
- \_\_\_\_\_, **Tanzimattan Sonra Mahallî İdareler**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.
- ÖZDEMİR, H., **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2001.
- ÖZER, M. A., **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları, Ankara, 2005.
- SALLAN GÜL, S., **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004.



SARAN, U., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara, 2004.

SEVİL, M., **Türkiye’de Modernleşme ve Modernleştiriciler**, Vadi Yayınları, Ankara, 2005.

SÖZEN, S., **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

SÜRGİT, K., **Yönetimi Geliştirme Aracı Olarak Organizasyon ve Metod Hizmet**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1978.

\_\_\_\_\_, **Türkiye’de İdari Reform**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

TAĞMA, K., **Yeniden Yapılanmada Siyasi Sistemler Yönetim Modelleri ve Türkiye**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2002.

TAYKUT, R. ve A. İZMİRLİOĞLU, **Planlı Kalkınma Döneminde Kamu İdaresini ve Kamu İktisadi Teşebbüslerini Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Öneriler**, DPT Yayın No:1452, Ankara, 1975.

TORTOP, N., **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, 1990.

TUTUM, C., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Tesev Yayınları, Ankara, 1994.

TÜRKÖNE, M., **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara, 2005.

ZÜRCHER, E. J., **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.

#### **Makaleler:**

AKALIN, T. T., “Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 56, Sayı 363 s. 19-41, 1984.

AKIN, C., “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 427, s. 77-108, 2000.

- \_\_\_\_\_, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 419, s. 89-100, 1998.
- AKKAYA, R., “İdari Yenileştirme,” **Türk İdari Dergisi**, Yıl 384, Sayı 306, s. 3-17, 1967.
- AKSOY, Ş., “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi,” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (der.), Yargı Yayınevi, Ankara, s. 545-559, 2003.
- \_\_\_\_\_, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım,” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt No 7, Sayı 1, s. 3-13, 1998.
- AKTEL, M. ve D. MEMİŞOĞLU, “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 21-38, 2005.
- AL, H., “Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 37, Sayı 4, s. 1-10, 2004.
- AR, A. F., “Organizasyon ve Metod Birimleri ve Çalışmaları Üzerine Düşünceler,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 21, Sayı 2, s. 21-36, 1988.
- \_\_\_\_\_, “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 16, Sayı 3, s. 65-88, 1983.
- AYDEMİR, S. R., “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme,” **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt No 6, Sayı 6, s. 36-44, 2001.
- AYDIN, M. D., “Kamu Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi,” içinde **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, M. K. ÖKTEM ve U. ÖMÜRGÖNÜLŞEN (der.), İmaj Yayınevi, Ankara, s. 187-230, 2004.
- AYKAÇ, B., H. YAMAN ve M. A. ÖZER, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili,” **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No 5, Sayı 2, s.153-179, 2003.

- AYKAÇ, B., “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Denetim,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 24, Sayı 2, s. 81-122, 1991.
- AZAKLI, S. ve H. ÖZGÜR, “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 297-319, 2005.
- AZRAK, Ü., “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi,” **Hukuk ve Adalet**, Sayı 2, s. 223-235, 2004.
- BAILEY, M. T., “Minnowbrook II: An End or a New Beginning?,” **Public Administration Review**, Vol. 49, No. 2, p. 224-225, 1989.
- BALCI, A., “Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 329-346, 2003.
- BAYRAKTAR, G., “Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı,” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (der.), Yargı Yayınevi, Ankara, s. 561-572, 2003.
- BERKMAN, A. Ü., “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulanması: İdari Reformun ‘Yönetilmesi’ Açısından Bir Değerlendirme,” **Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi**, Özel Sayısı, 1982.
- BİLGİÇ, V., “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı,” içinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, A. BALCI, A. NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN (der.), Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 25-38, 2003.
- BOWMAN, J. S., “At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management,” **Public Administration Review**, Vol. 54, No. 2, p. 129-136, 1994.
- CILGA, İ., “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması,” **Hukuk ve Adalet**, Sayı 2, s. 162-175, 2004.

- COŞKUN, B. ve T. UZUN, “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 157-174, 2005.
- \_\_\_\_\_, “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler,” **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 67-77, 2004.
- COŞKUN, S., “Kamu Reformları:Değişim ve Süreklilik,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.129-204, 2004.
- COŞKUN, S., “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı,” içinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, A. BALCI, A. NOHUTÇU, N. K: ÖZTÜRK ve B. COŞKUN (der.), Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 39-55, 2003.
- ÇELİK, B., “Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişimi,” **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 1, sayı 4, s. 588-596, 1995.
- ÇİÇEK, K., “Yönetimde Yozlaşma,” içinde **Türkiye’de Yönetim Geleneği-Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları**, D. DURSUN ve H. Al (der.), İlke Yayıncılık, İstanbul, s. 31-60, 1998.
- \_\_\_\_\_, “Niçin Sürekli Reform Yapmak Gereksinimi Duyuyoruz?,” **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 1, Sayı 4, s. 580-587, 1995.
- ÇOBAN, A. R., “Kamu Tercih Teorisi,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 75-95, 2003.
- DEĞİRMENCİ, M. ve Ş. UTKU, “Yönetim ve Örgüt Yapısına Kuantum Mekaniği Açısından Bir Bakış,” **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Cilt No 1, Sayı 2, 2000.
- DİNLER, D. ve U. SÖNMEZ, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neo-liberal Dönüşümün Kurumsallaşması mı?,” **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) No.60**, A. Ü. SBF, s. 24-31, 2003.

- DULUPÇU, M. A., “İktisattaki Paradigmik Dönüşüm. Kozmik İktisattan Kaotik ve Kuantum İktisadına Geçiş,” **İktisat Dergisi**, Sayı 389, s. 37-46, 1999.
- DULUPÇU, M. A. ve M. OKÇU, “Towards Quantum Economic Development: Transcending Boundaries,” **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt No 55, Sayı 3, s. 29-53, 2000.
- EKEN, M. ve M. L. ŞEN, “Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 109-128, 2005.
- ERDOĞDU, S., “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma,” Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2) No.60, A. Ü. SBF, s.10-23, 2003.
- ERENÇİN, A., “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu,” **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 2004.
- \_\_\_\_\_, “Yerel Yönetimler ve Yeni Kamu Yönetimi Tartışmaları,” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 11, Sayı 4, s. 25-40, 2002.
- ERGUN, T., “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 24, Sayı 4, s. 11-23, 1991.
- ERYILMAZ, B., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi,” **Karizma**, Yıl 5, Sayı 18 (Nisan-Mayıs-Haziran), s.137-144, 2004.
- FINAN, W. F. ve A. L. DEAN, “İdari Reformların Hazırlanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Usuller,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 4, Sayı 3 s. 125-144, 1971.
- FREDERİCKSON, H. G., “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration,” **Public Administration Review**, Vol. 56, No.3, p. 263-270, 1996.
- GUY, M. E., “Minnowbrook II: Conclusion,” **Public Administration Review**, Vol. 49, No. 2, p. 219-220, 1989.

- GÜL, H., “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 39-56, 2005.
- \_\_\_\_\_, “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimin Uygulanabilirliği,” **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, 21-22 Ekim, TODAİE, Ankara, 15-30, 1999.
- GÜL, H. ve M. AKTEL, “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu,” **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Yerel Yönetimler Kongresi**, 3-4 Aralık, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, 79-90, 2004.
- GÜL, H. ve H. ÖZGÜR, “Ademi Merkezilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 161-204, 2004.
- GÜLER, B. A., “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine,” **Hukuk ve Adalet**, Sayı 2, s. 26-61, 2004.
- \_\_\_\_\_, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu,” **Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu’nda Sunulan Bildiri**, 10-11 Ekim, Türkiye Yol-İş Sendikası, Ankara, 2003.
- \_\_\_\_\_, “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme,” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt No 7, Sayı 4, s. 3-25, 1998.
- HOŞGÖRÜR, V., “Yönetimde Toplam Kalite Anlayışı Üzerine Bir Değerlendirme,” içinde **Kamu Yönetimi Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar**, N. T. ARSLAN (der.), Aktüel Yayınları, İstanbul, s. 161-198, 2005.
- KARAER, T., “Kalkınma planları ve İdari Reform,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 24, Sayı 2, s. 43-65, 1991.
- \_\_\_\_\_, “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 20, Sayı 1, s. 59-76, 1987a.

- \_\_\_\_\_, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 20, Sayı 2, s. 25-46, 1987b.
- \_\_\_\_\_, “12 Eylül ve Türk Kamu Oyunun Yeniden Düzenlenmesi,” **Amme İdare Dergisi**, Cilt No 20, Sayı 3, s. 29-54, 1987c.
- KILAVUZ, R., “İdari Reform Olgusu ve Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 70, Sayı 420, s. 163-184, 1998.
- KUYAKSİL, A., “Yönetimi Yeniden Düzenleme,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 67, Sayı 407, s. 97-112, 1995.
- MAHMUTOĞLU, A., “Küreselleşme ve Yerelleşme Boyutunda Modern Devletin Değişimi,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 77, Sayı 447, s. 14-34, 2005.
- MAYER, R. T., “Minnowbrook II: Conclusion and Reflections,” **Public Administration Review**, Vol. 49, No. 2, p. 218, 1989.
- MIHÇIOĞLU, C., “Kamu Yönetiminde Verimlilik,” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (der.), Yargı Yayınevi, Ankara, s. 385-395, 2003.
- NOHUTÇU, A., “Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması,” içinde **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, A. BALCI, A. NOHUTÇU, N. K. ÖZTÜRK ve B. COŞKUN (der.), Seçkin Yayınevi, Ankara, s. 231-264, 2003.
- OKÇU, M., “Economics And Management Sciences Through The Lenses Of Chaos And Quantum Theories,” **Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi**, Cilt No 2, Sayı 1, 81-98, 2001.
- ORTAYLI, İ., “Devraldığımız Miras,” **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 1, Sayı 4, s. 552-558, 1995b.
- ÖKMEN, M., “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 539-564, 2005.

- \_\_\_\_\_, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 422, s. 132-151, 1999.
- ÖKTEM, M. K., “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi,” **Türk İdare Dergisi**, Yıl 60, Sayı 380, s. 105-136, 1998.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 3-44, 2003.
- ÖNER, Ş., “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 57-87, 2005.
- ÖNER, Ş. ve U. YILDIRIM, “1963’den 2002’ye: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü,” **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No 21, Sayı 2, s. 239-278, 2002.
- ÖZASLAN, M., “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 565-592, 2005.
- ÖZEN, Ş., “Örgüt Geliştirmede Kullanılan Müdahale Yöntemleri,” içinde **Yönetimi Geliştirme I Ders Notu**, Ö. PEKER, T. KARAER VE Ş. ÖZEN (der.), TODAİE, Ankara, s.102-125, 1991.
- ÖZGÜR, H., “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 183-224, 2003.
- ÖZTAŞ, N., “Karmaşıklık Bilimleri: Kaosun Kıyısında Bilim ve Yönetim,” içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 45-74, 2003.
- ÖZTÜRK, N. K. ve B. COŞKUN, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış,” **Türk İdare Dergisi**, Sayı 426, s.145-161, 2000



- PARLAK, B., "Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri," içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 175-200, 2005.
- PARLAK, B., "Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi," içinde **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, M. ACAR ve H. ÖZGÜR (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 347-392, 2003.
- PAYASLIOĞLU, A. T., "İdari Reformun Yönü ve Stratejisi," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 4, Sayı 2, s. 3-13, 1971.
- PEKER, Ö., "Yönetim Kuramları ve Örgütsel Değişim," içinde **Yönetimi Geliştirme I Ders Notu**, Ö. PEKER, T. KARAER VE Ş. ÖZEN (der.), TODAİE, Ankara, s.1-55, 1991.
- POLATOĞLU, A., "Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 36, Sayı 4, s. 1-16, 2003.
- \_\_\_\_\_, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler," **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt No 9, Sayı 1 Ocak, s. 3-24, 2000.
- SAKAL, M., "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme," **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt No 5, Sayı 1, s. 119-140, 2000.
- SALLAN GÜL, S., "Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri," **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, 21-22 Ekim, TODAİE, Ankara, 69-84, 1999.
- SAVCI, B., "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi," içinde **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (der.), Yargı Yayınevi, Ankara, s. 397-412, 2003.
- SENCER, M., "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 17, Sayı 2, s. 21-44, 1984a.
- \_\_\_\_\_, "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 17, Sayı 3, s. 46-71, 1984b.

- SMİTH, B. C., "Reform and Change in Britain Central Administration," **Political Studies**, Cilt XIX, Sayı 2'den aktaran T. KARAER, "Kalkınma Planları ve İdari Reform," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 24, Sayı 2, s.43-63, 1991.
- SÜRGİT, K., "12 Eylül Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 13, Sayı 3, s. 39-77, 1980.
- \_\_\_\_\_, "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 1, Sayı 1, s. 3-17, 1968a.
- \_\_\_\_\_, "Merkezî Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Mehtap Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 1, Sayı 2, s. 1-10, 1968b.
- SWISS, J. E., "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government," **Public Administration Review**, Vol. 52, No. 4, p. 356-362, 1992.
- ŞAYLAN, G., "Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 6, Sayı 2 s. 15-28, 1973.
- ŞENEL, A. T., "Planlı Devrede Gerçekleştirilmesi Zorunlu İki Konu: İdari Reform ve Amme İdaresi Davamız," **Türk İdaresi Dergisi**, Yıl 34, Sayı 284, s. 83-100, 1963.
- TAN, T., "Kaya Çerçevesinde Merkezi İdarenin Yeniden Düzenlenmesi," **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**, Yayın no 1, s. 37-41, 1993.
- TORLAK, S. E. ve Y. SEZER, "Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme," içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 89-108, 2005
- TUTUM, C., "İdari reformda Başlıca Yaklaşımlar," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 4, Sayı 3 s. 32-45, 1971.
- ULUSOY, A., "Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme," **Hukuk ve Adalet**, Sayı 2, s. 134-144, 2004.

ULUĞ, F., “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 37, Sayı 1 s. 1-28, 2004.

WEIKER, W. F., “The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform,” **Administrative Science Quarterly**, Cilt No 13, Sayı 3, s. 451-470, 1968.

YALÇINDAĞ, S., “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 24, Sayı 3, s. 123-152, 1991.

\_\_\_\_\_, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine,” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 4, Sayı 2, s. 24-31, 1971.

YILGÖR, A. G., “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli,” **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, 21-22 Ekim, TODAİE, Ankara, 3-13, 1999.

#### **Diğer:**

#### **Raporlar:**

DPT, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, Ankara, 2001.

\_\_\_\_\_, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara, 2000.

T.C. BAŞBAKANLIK İDAREYİ GELİŞTİRME BAŞKANLIĞI, **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar-Araştırma Raporları 2**, T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994.

TESEV, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**, TESEV, 2004.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması-Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE, Ankara, 1992.

\_\_\_\_\_, **Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor**, TODAİE, Ankara, 1991.

\_\_\_\_\_, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1972.

\_\_\_\_\_, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**, TODAİE, Ankara, 1966.

\_\_\_\_\_, **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, Kardeş Matbaası, Ankara, 1965.

TÜGİAD, **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23- Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet**, TÜGİAD, İstanbul, 1997.

TÜSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD, İstanbul, 1983.

#### **Tezler:**

OKÇU, M., **Public Administration and Ethics: Perennial Questions**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002.

#### **İnternet Kaynakları:**

DEMİR, O., **Kamu Yönetimi Reformu Ne Getiriyor?**, [http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ba\\_od.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ba_od.htm), (12.10.2005)

<[www.cankaya.gov.tr](http://www.cankaya.gov.tr)>, (02.12.2005)

<[www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr](http://www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr)>, (02.12.2005)

<[www.todaie.gov.tr](http://www.todaie.gov.tr)>, (17.11.2005)

<[www.bizim-mig.com.tr](http://www.bizim-mig.com.tr)>, (08.12.2005)

## ÖZGEÇMİŞ

### **Kişisel Bilgiler:**

Adı ve Soyadı: Dilek MEMİŞOĞLU

Doğum Yeri: Isparta

Doğum Yılı: 1979

Medeni Hali: Bekar

### **Eğitim Durumu:**

Lise: 1994-1995 Isparta Anadolu Lisesi

Lisans: 1997-2001 Hacettepe Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

### **Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi:**

1. İngilizce, KPDS: 69

### **İş Deneyimi:**

2004- ... Araştırma Görevlisi,

Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü

### **Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar:**

1. AKTEL, M. ve D. MEMİŞOĞLU, “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri,” içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, H.

ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (der.), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 21-38, 2005.