



TC.

**SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL
BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI BÜROKRATİK DÖNÜŞÜM:
SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ (SYDGM) ÖRNEĞİ**

DOKTORA TEZİ

Gökhan KALAĞAN

Tez Danışmanı:

Doç.Dr. Hüseyin GÜL

ISPARTA, 2009

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI

Gönderen : Konu Yönetimi EABD Başkanlığı

Gönderilen : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Enstitü Anabilim Dalımız ~~YÜKSEK LİSANS~~ / DOKTORA Programı öğrencisi
S. Akhan Kalkan tez çalışmalarını sonuçlandırmış ve
kurulan jüri önünde tezi savunmuştur. Sınav tutanağı aşağıdadır.
Tez Adı Değişikliği ~~YAPILMIŞ~~ / YAPILMADI

16.01.2009
Tarih

Prof. Dr. Saban Şimşek başlı
Enstitü Anabilim Dalı Başkanı

SINAV TUTANAĞI:

Jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 25./39. maddesi uyarınca 16.01.2009 Cuma günü saat 14.00 'de toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Türkiyede 1970 Sonrası Endüstriyel Devrim: Sosyal Yardım Kurumu ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYOK) ni Örneği konulu tezini incelemiş ve yapılan sözlü sınav sonunda OYBİRLİĞİ ile aşağıdaki kararı almıştır.

KABUL RED DÜZELTME

Tez Sınavı Jürisi	Ünvanı, Adı Soyadı	İmza
Başkan	<u>Prof. Dr. Bilal Murat Özgören</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Prof. Dr. Saban Şimşek</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Doç. Dr. Hüseyin Gül</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Doç. Dr. Faruk Turhan</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Yrd. Doç. Dr. Yakup Altın</u>	<u>[İmza]</u>

Yukarıda adı geçen öğrenci Sınav Tutanağı'nda belirtildiği üzere mezun olmaya **HAK KAZANMIŞTIR** / ~~KAZANMIŞTIR~~.
Gereğini rica ederim.

ENSTİTÜ YÖNETİM KURULU KARARI : Tarih: Karar No:

Enstitü Müdürü

MADDE-25 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RED", veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Enstitü Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Düzeltme alan öğrenci bir sonraki dönemde kayıt yaptırmak zorundadır.
MADDE-39 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RET" veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Yüksek Öğretim Kurumu ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tez kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

ÖZET
TÜRKİYE’DE 1980 SONRASI BÜROKRATİK DÖNÜŞÜM: SOSYAL
YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (SYDGM) ÖRNEĞİ

Gökhan KALAĞAN

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü
Doktora Tezi, 309 Sayfa, Ocak 2009.

Danışman: Doç. Dr. Hüseyin GÜL

Uzun bir tarihi geçmişi olan “*bürokrasi kavramı*”, geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile birlikte etkinlik kazanmış, 1929 Ekonomik Krizi ve II. Dünya Savaşı sonucunda ortaya çıkan “*Refah Devleti*” uygulamaları ile altın çağını yaşamıştır.

20. yy son çeyreğinde Refah Devleti’ne olan inanç sarsılmış, bürokrasi verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, kaynak israfının ve kuralcılığın hakim olduğu, yapılanmalar olarak görülmeye başlanmıştır. 1980’lerde özellikle Yeni Sağ söylemler, yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma model arayışlarının temelini oluşturmuş, işletme veya piyasa tipi mekanizmaların hakim olduğu yeni kamu yönetimi anlayışı ile geleneksel bürokratik yapılar tasfiye edilerek “*alternatif bürokratik*” kurumlar oluşturulmuştur. 1980’li yıllarda Türk kamu bürokrasisi de aşırı büyüyüp hantallaşarak, “*bürokratizm*” yada hastalıklı bürokrasi görülmeye başlanmıştır. Bu dönemin hakim paradigması olan yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri Türk kamu bürokrasisine de yansımıştır. Özellikle dış devletler ve uluslararası kuruluşların destek ve yönlendirmeleri ile geleneksel bürokratik yapılanmaların, “*fon sistemi uygulamaları, projeci kamu yönetimi anlayışı ve alternatif bürokratik kurumlar*” ile yeniden yapılandırılması süreci başlamıştır.

Çalışmamızda, 1980 sonrası yaşanan bürokratik dönüşüm anlayışının Türk kamu bürokrasisine yansımaları incelenmiş, bu bağlamda geleneksel bürokratik mekanizmaların tamamen ortadan kaldırılarak tasfiye edilmesi yerine, aksayan, verimsizleşen, kaynak israfına sebep olan yönleri modern yönetim prensiplerine göre revize edilerek, amacı devlete ve bireye hizmet etmek olan etkili, verimli, düzgün işleyen mekanizmalar haline getirilebileceği ileri sürülmüştür. Yeni yönetim anlayışının “*alternatif bürokrasisi*” ile geleneksel yönetim anlayışının “*Weberyan bürokrasisi*”nin birbirleriyle bağdaştırılabileceği belirtilmiştir. Özellikle piyasa temelli devlet anlayışının krize girdiği dönemde, önemi daha da artan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü örnek gösterilerek, sosyal refah devletine ait bir kurumun, piyasa temelli devlet anlayışı tarafından da kabul görebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Bürokratik Yönetim, Bürokratik Dönüşüm, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim, Türk Kamu Bürokrasisi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.*

ABSTRACT**THE BUREAUCRATIC TRANSFORMATION IN TURKEY AFTER 1980: THE SOCIAL AID AND SOLIDARITY GENERAL MANAGEMENT (SYDGM) CASE****Gökhan KALAĞAN****Suleyman Demirel University, Department of Public Administration
Ph.D; 309 Pages, January 2009**

Supervising Professor: Associate Prof. Dr. Hüseyin GÜL

The “*notion of bureaucracy*” having a long history has gained great significance with the traditional public administration perspective. It has lived its golden age with the “Welfare State” formed as a result of 1929 Economic Crisis and World War II.

With the development of disbelief to the Welfare State in the last quarter of the 20th Century bureaucracy has started to be seen as a structure of unproductiveness, red tapism, source wasting and formalism. Especially in 1980’s the “New Right” debates have formed the root of the searches for the new administrative and political model to re-structure it, and the “*alternative bureaucratic*” institutions have been created by abolishing the traditional bureaucratic structures with the understanding of a new public administration with the domination of the mechanisms like business or market style. In 1980’s, the Turkish public bureaucracy has also been seen as “*bureaucracy*” or diseased bureaucracy as it has been grown up too much and become clumsy. The principles of the new public administration concept which has been the dominant paradigm of this period have reflected on the Turkish public bureaucracy. Especially with the support and guidance of the foreign states and international organizations, the re-structuring process of the bureaucratic structures has been started with the “*fund system applications, the project based public administration perception and alternative bureaucratic institutions*”.

In this study, the reflection of the bureaucratic transformation perspective, which took place after 1980, on Turkish public bureaucracy has been analyzed. In this respect, it has been argued that instead of completely abolishing the traditional bureaucratic mechanisms by removing them, revising the parts which are broken down, inefficient and causing waste of source with the modern administration principles will be able to make these traditional bureaucratic mechanisms to be an efficient, productive, properly working mechanisms which aim to serve to both state and individuals. It has been indicated that the new administration concept of “*alternative bureaucracy*” can be harmonized together with the traditional administrative concept of “*Weberian Bureaucracy*”. The conclusion of the study is that an institution of social welfare state can be accepted by market based state perspective as in the case of the Social Aid and Solidarity General Management of which significance increased much more, especially in the period which market based state perceptive goes into the crisis.

Key Words: Bureaucratic Administration, Bureaucratic Transformation, New Public Management, Governance, Turkish Public Bureaucracy, The Social Aid and Solidarity General Management.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR DİZİNİ	x
TABLolar DİZİNİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE BÜROKRATİK YÖNETİM

1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	7
1.1.1. Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetiminin Gelişimi	8
1.1.2. Kurucu İsimler ve Temel Düşünceleri	10
1.1.2.1. Nortcode - Travelyan Raporu	10
1.1.2.2. Woodrow Wilson	11
1.1.2.3. Henry Fayol	11
1.1.2.4. Taylor	13
1.1.2.5. Luther Gulick ve L.Urwick	15
1.1.2.6. Max Weber	16
1.2. Bürokratik Yönetim ve Max Weber	17
1.2.1. Bürokrasi Kavramı, Etimolojik Tahlil ve Tanım	17
1.2.2. Kavramsal Çerçeve	18
1.2.2.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi	19
1.2.2.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi	20
1.2.2.3. Rasyonel Teşkilatlanma Anlamında Bürokrasi	20
1.2.3. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi	22
1.2.4. Bürokrasinin Sınıflandırılması	24
1.2.4.1. Patrimonyal Bürokrasi	24
1.2.4.2. Hukuki - Rasyonel Bürokrasi	25
1.2.5. Bürokrasi Kuramları	27
1.2.5.1. Hegel'in Bürokrasi Kuramı	27

1.2.5.2. Marksist Kuram	29
1.2.5.3. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı ve Bürokratik Örgütlenme Modelinin Temel İlkeleri	31
1.2.5.3.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı	32
1.2.5.3.2. Görev Hiyerarşi ve Otorite Kademelendirilmesi	33
1.2.5.3.3. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması	34
1.2.5.3.4. Yetki ve Görevlerde Uzmanlaşma	35
1.2.5.3.5. Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik	37
1.2.5.3.6. Gayrişahsîlik	37
1.2.5.3.7. Kariyer Yapısı	38
1.2.5.3.8. Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması	40
1.2.6. Bürokratik Yönetim Anlayışı İle İlgili Problemler	40
1.2.6.1. Siyasal Kontrol Problemi	40
1.2.6.2. Bürokratizm	41
1.2.6.3. Yapısal Sorunlar	43
1.2.6.4. Teknolojik Gelişmeler ve Bilişim Teknolojilerinin İzlenmesi	45
1.2.6.5. Denetim	47
1.2.6.6. Yetki Aktarımı	48

İKİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI GELENEKSEL BÜROKRATİK YÖNETİM PARADİGMASINDA DEĞİŞİM ve YÖNETSEL - SİYASAL YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

2.1. Sosyal Refah Devleti Anlayışı ve Bürokratik Yönetim	52
2.2. Yeni Sağ İdeoloji ve Sosyal Refah Devletinin Yeniden Tanımlanması	54
2.3. Yönetimsel ve Siyasal Yeniden Yapılanma Modelleri	60
2.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı	63
2.3.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Kuramsal Kaynakları	66
2.3.1.1.1. Kamusal Seçim Kuramı	67
2.3.1.1.2. İşletmecilik	70
2.3.1.1.3. Neo-Taylorizm	72
2.3.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Temel İlkeleri	73
2.3.1.2.1. Ekonomik-İşletmeci Ussallık	73

2.3.1.2.2. Yatay –Esnek Örgütlenme	74
2.3.1.2.3. Sonuç Odaklı Yönetim	75
2.3.1.2.4. Vatandaş (Müşteri) Odaklı Yönetim	75
2.3.1.2.5. Kaynak Kullanımında Etkililik ve Verimlilik	80
2.3.2. Yönetişim	81
2.3.2.1. Yönetimde Şeffaflık	85
2.3.2.2. Hesap Verme Sorumluluğu	87
2.3.2.3. Yönetime Katılım	90
2.3.2.4. Bilgi Edinme Hakkı	92
2.3.2.5. Hukukun Üstünlüğü	94
2.3.2.6. Etkinlik	94
2.3.2.7. Fırsat Eşitliği-Yansızlık	95
2.3.2.8. Stratejik Vizyon	97
2.3.3. Postbürokratik Yaklaşımlar	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ ve REFORM ÇABALARI

3.1. Osmanlı Bürokrasisinin Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri	102
3.2. Geleneksel Bürokratik Yönetim Anlayışının 1923–1980 Arası Türk Kamu Bürokrasisine Etkilerinin Dönemsel Analizi	105
3.2.1. 1923–1950 Arası Tek Parti Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi	105
3.2.2. 1950–1960 Arası Çok Parti Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi	109
3.2.3. 1960–1980 Arası Sivil ve Askeri Bürokrasi Dönemi	111
3.3. 1980 Sonrası Türk Kamu Bürokrasisi	114
3.3.1. Türk Kamu Bürokrasisinde Yönetimsel Reform ve Yeniden Yapılanma Gerektiren Nedenler	117
3.3.1.1. Kamu Bürokrasisinin Merkeziyetçi ve Statükocu Niteliği	118
3.3.1.2. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma	120
3.3.1.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık	121
3.3.1.4. Yönetimde Tutuculuk	123
3.3.1.5. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma	125
3.3.1.6. Siyasallaşma	127

3.3.1.7. Kayırmacılık	128
3.3.1.8. Yolsuzluk ve Rüşvet	130
3.3.1.9. Aracılar Yoluyla İşlemlerin Yürütülmesi	134
3.3.1.10. Bürokratik Yozlaşma	135
3.3.2. Türk Kamu Bürokrasisinde Örgütsel ve İşlevsel Sorunları Aşmaya Yönelik Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları	138
3.3.2.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmalarına Genel Bir Bakış	143
3.3.2.1.1. Barker Raporu	144
3.3.2.1.2. Neumark Raporu	145
3.3.2.1.3. Martin ve Cush Raporu	146
3.3.2.1.4. Leimgruber Raporu	146
3.3.2.2. Planlı Dönemde Yönetimde Reform Çalışmaları (1963 -1980)	147
3.3.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Rapor	147
3.3.2.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)	148
3.3.2.2.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)	151
3.3.2.2.4. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları	154
3.3.2.2.5. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	154
3.3.2.3. 1980 Sonrası Hazırlanan Kalkınma Planları'nda Yönetimde Reform Çalışmaları	156
3.3.2.3.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)	156
3.3.2.3.2. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)	157
3.3.2.3.3. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)	158
3.3.2.3.4. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)	160
3.3.2.3.5. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)	161
3.3.2.3.6. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013)	163

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETSEL VE SİYASAL YENİDEN YAPILANMA MODEL ARAYIŞLARININ 1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNE ETKİLERİ

4.1. İşletmeciler Devlet Anlayışı ve Türk Kamu Bürokratik Yapısına Etkileri	167
4.1.1. Piyasa Temelli Devlet Anlayışı ve Sosyal Refah Devletinin Tasfiyesi .	168

4.1.2. Özelleştirme Uygulamaları	170
4.1.3. Kamu Hizmetlerinin Yarı Özerk Kamu Kuruluşlarına veya Özel Sektöre Devri	175
4.1.4. Kamu Bürokrasisinde Sözleşmeli İstihdam Uygulaması	181
4.1.5. Kamu Bürokrasisinde Bağımsız İdari Otoriteler veya Üstkurul Tipi Örgütlenmenin Yerleşmesi.....	187
4.1.6. E-Devlet Uygulamaları, Bilgi ve Enformasyon Toplumu Anlayışının Yaygınlaşması	191
4.2. Kamu Yönetişimi Yaklaşımı ve Türk Kamu Bürokratik Yapısına Etkileri ...	196
4.3. Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Bürokratik Yapısına Etkileri	200
4.3.1. IMF Etkisi: İstikrar Politikaları	202
4.3.2. Dünya Bankası (WB) Etkisi: Yapısal Uyum Politikaları	204
4.3.3. Dünya Ticaret Örgütü Etkisi: GATS ve Kamu Hizmetlerinin Ticarileşmesi.....	208
4.3.4. OECD Etkisi: Düzenleyici Reformlar	210
4.3.5. Avrupa Birliği'ne Uyum Etkisi: İlerleme Raporları	214

BEŞİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRATİK YAPISININ DÖNÜŞÜMÜ SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (SYDGM) ANALİZİ

5.1. Sosyal Yardım Kavramı ve Özellikleri	217
5.1.1. Sosyal Yardımların Amacı	219
5.1.2. Sosyal Yardım Sisteminin Kurumsal Yapıları	219
5.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)	220
5.2.1 İdareye İlişkin Bilgiler	220
5.2.1.1. SYDGM'nin Tarihçesi	220
5.2.1.2 SYDGM Kuruluş Amacı, Görev ve Yetkileri	222
5.2.1.3. SYDGM Teşkilat Yapısı ve Şeması	225
5.2.1.3.1. Ana Hizmet Birimleri ve Görevleri	226
5.2.1.3.1.1. Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı	227

5.2.1.3.1.2. Gönüllü Kuruluşlarla İşbirliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı..	227
5.2.1.3.1.3. Proje Değerlendirme ve İzleme Dairesi Başkanlığı	227
5.2.1.3.1.4. Yardımlar Dairesi Başkanlığı	227
5.2.1.3.1.5. İstatistik Araştırma ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı	228
5.2.1.3.2. Danışma Birimlerinin Görevleri	228
5.2.1.3.2.1. Hukuk Müşavirliği	229
5.2.1.3.2.2. Strateji Geliştirme Müdürlüğü	229
5.2.1.3.3. Yardımcı Hizmet Birimlerinin Görevleri	230
5.2.1.3.3.1. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	230
5.2.1.3.3.2. İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı	230
5.2.1.3.4. Karar Organı	231
5.2.1.3.5. Fon Kurulu Sekreteryası	232
5.2.1.3.6. Yürütme Organı	233
5.2.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)	233
5.2.2.1. SYDV'nin Yapısı	234
5.2.2.2. SYDV'nin Gelirleri	234
5.2.2.3. SYDV'nin İşleyişi	235
5.2.2.4. SYDV'nin Personel Yapısı	235
5.2.3. SYDGM Tarafından Sunulan Hizmetler	236
5.2.3.1. Mesleki Eğitim ve İstihdama Yönelik Projeler	236
5.2.3.1.1. Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP)	236
5.2.3.1.2. Yerel Girişimler Projeleri	237
5.2.3.1.2.1. Gelir Getirici Projeler	237
5.2.3.1.2.2. İstihdam Amaçlı Eğitim Projeleri	237
5.2.3.1.2.3. Sosyal Hizmet Projeleri	238
5.2.3.1.2.4. Geçici İstihdam Projeleri	239
5.2.3.1.2.5. Toplum Kalkınması Projeleri	239
5.2.3.1.3. Diğer Projeler	239
5.2.3.1.3.1. Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi	239
5.2.3.1.3.2. El Sanatlarını ve Sanatkârlarını Destekleme Projesi	240
5.2.3.2. Periyodik Yardımlar	240
5.2.3.3. Sağlık Yardımları	240
5.2.3.3.1. Tedavi Destekleri	240

5.2.3.3.2. ŞNT Sağlık Yardımı (Şartlı Nakit Transferi)	241
5.2.3.4. Eğitim Yardımları	242
5.2.3.4.1. Eğitim Materyali Yardımı	242
5.2.3.4.2.ŞNT Eğitim Yardımı (Şartlı Nakit Transferi)	243
5.2.3.4.3.Taşınmalı Eğitim Yardımları	244
5.2.3.4.4.Ücretsiz Kitap Yardımı (MEB)	245
5.2.3.4.5.Yüksek Öğrenim Bursları	245
5.2.3.4.6. Özürlü Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması	246
5.2.3.5. Aile Yardımları	247
5.2.3.5.1. GıdaYardımları	247
5.2.3.5.2.Yakacak Yardımları	247
5.2.3.5.3.Barınma Yardımları	248
5.2.3.5.4.Muhtelif Sosyal Yardımlar	248
5.3. 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm ve SYDGM'ne Etkileri	248
5.3.1. Sosyal Refah Devleti Anlayışı Çerçevesinde SYDGM Amaç ve Misyonu.	248
5.3.2. İşletmecî Devlet Anlayışı ve SYDGM'ne Etkileri	256
5.3.3. Kamu Yönetişimi Yaklaşımı ve SYDGM'ne Etkileri	262
5.4. Genel Değerlendirme.....	266

ALTINCI BÖLÜM

SONUÇ ve ÖNERİLER	273
KAYNAKÇA	280
EKLER	302
ÖZGEÇMİŞ	308

KISALTMALAR

a.g.e	Adı geçen eser
a.g.m	Adı geçen makale
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ANAP	Anavatan Partisi
BİO	Bağımsız İdari Otorite
C.	Cilt
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	Çeviren
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Plânlama Teşkilâtı
DSP	Demokratik Sol Parti
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
DYP	Doğruyol Partisi
Ed.	Editör
EÜAŞ	Elektrik Üretim Anonim Şirketi
GATS	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
IMF	Uluslararası Para Fonu
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KYP	Kamu Yönetimi Programı
KASDEP	Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDV	Katma Değer Vergisi
KİT	Kamu İktisadî Teşebbüsü
md.	Madde
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi

MMO	Makine Mühendisleri Odası
OECD	Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı
ÖİB	Özürlüler İdaresi Başkanlığı
PUMA	Programme On Public Management And Governance
RP	Refah Partisi
s.	Sayfa
S.	Sayı
SETİP	Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi
SHÇEK	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu
SHP	Sosyal Demokrat Halk Partisi
SYD	Sosyal Yardımlaşma Dayanışma
SYDGM	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
SYDTF	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları
ŞNT	Şartlı Nakit Transferi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	Türkiye Cumhuriyeti
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TİGEM	Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	Türkiye Taş Kömürü Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu
YURTKUR	Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1: Bürokratik ve Postbürokratik Paradigmaların Kullandıkları Yöntemler	93
Tablo 2: SYDGM Teşkilat Şeması.....	233
Tablo 3: Fon Kurulu Başkanı ve Üyelerinin Listesi	238
Tablo 4: Tedavi Giderlerine Yönelik Destekler (YTL)	248
Tablo 5: ŞNT Sağlık Yardımı (Şartlı Nakit Transferi)	249
Tablo 6: Eğitim Materyali Yardımı.....	250
Tablo 7: Taşınmalı Eğitim Yardımları	252
Tablo 8: Yüksek Öğrenim Bursları	253
Tablo 9: Yakacak Yardımları	255

GİRİŞ

Bürokrasi, kelime olarak, Latince “*bura*” ve Yunanca “*kratos*” sözcüklerinden türetilmiştir. “*Bura*”, masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş, “*kratos*” ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Bürokrasi, masaların ya da büroların egemenliği demektir. Ayrıca bürokrasi yönetim ve siyaset ile de ilgili bir kavramdır. Bürokrasi denildiğinde örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (aşağılayıcı-kötüleyici) bir kavram aklı gelmektedir. Bu anlamda bürokrasi; “*Verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemlerdir*”. Bu özellikler, bürokrasinin değil, bürokratik hastalıklar olarak nitelenen “*Bürokratism*”in belirtileridir. İkinci anlamda bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım Max Weber ile ortaya çıkmıştır. Weber’in bürokrasi kuramına göre, modern bürokrasilerin en belirgin özellikleri, “*işlemlerin ayrıntılı usullere ve kurallara bağlı olması, gayri şahsılık, otorite hiyerarşisi, işbölümü, faaliyetlerin dosyalanması, gizlilik, süreklilik, uzmanlık*” olarak sayılabilir. Bu anlamda bürokrasi diğer örgüt biçimlerinden üstün rasyonel bir örgüt biçimidir.

Bürokrasi, gündelik hayatın önemli bir parçasını meydana getirmektedir. “*Vatandaş*” ya da “*müşteri olarak*” bürokrasinin ürettiği mal ve hizmetlerden yararlanılmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmeler, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal baskılar devletin görev alanını genişletmiş örgütsel yapısını büyütüştür. Devletin üstlendiği hizmetlerin çoğunu bürokratik örgüt yerine getirmektedir. Bürokrasi, belirli bir tarihi gelişimin ürünüdür. Geniş anlamda bürokratik otoritenin ve memur sınıfının ortaya çıkışı, devlet kavramının gelişmesiyle paralellik gösterir. İlk, devletlerin ve bürokrasinin ortaya çıkmasında, sulama sistemlerinin yanı sıra, dinin, ticaretin, nüfus büyümesinin ve savaşların önemli rolü olmuştur. Weber’e göre ilk bürokrasiler “*patrimonyal*” özellikler taşımaktadır. Devletin, aile gibi düşünülüp yönetildiği, ülkenin hükümdarın kişisel mülkiyeti sayıldığı, hür olmayan ve hükümdar tarafından atanan,

sadece ona karşı sorumlu olan memurların bürokrasiyi oluşturduğu bir yapılanmadır. Weber, “*Protestan ahlaki, para ekonomisinin gelişmesi, ulus devletlerin ortaya çıkması, devletlerin görevlerinin artması ve kapitalist sistemin gelişmesi*” ile birlikte “*modern bürokrasilerin*” ortaya çıktığını belirtmektedir.

20.yy gelindiğinde, 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve II. Dünya Savaşı, bireyin ve özel sektörün güçsüzleşmesine, devletin himaye edici ve koruyucu olarak, ekonomik toplumsal alanın her alanına doğrudan müdahale ederek, birey karşısında güçlenmesine, görev, yetki ve sorumluluklarının artmasına sebep olmuştur. Özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa Kıtası’nda, devletler, Weberyen anlamdaki bürokratik yapılarla örgütlenmiş gittikçe büyüyen dev yapılanmalar haline gelmişlerdir. Bu döneme “*Refah Devleti*” dönemi denmiştir. 1980’li yıllarda, Refah Devletleri gerek istihdam gerek kamu harcamaları bakımından en yüksek seviyelere tırmanmıştır.

20. yy son çeyreğinde Refah Devleti inancı sarsılmıştır. Bürokrasi, “*verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, kaynak israfının ve uzayıp giden gereksiz kuralcılığın*” hâkim olduğu, ortaya çıkış ve işleyiş amacından tamamen uzaklaşmış, günümüz modern toplumlarının ihtiyaçlarını karşılayamayan, gereksiz yapılanmalar olarak görülmeye başlanmıştır. 1980’lerden sonra, “*Yeni Sağ*” söylemlerin eleştirileri, dünyada yaşanan ekonomik ve sosyal krizler sonucu, Sosyal Refah Devleti ve bürokratik yapılanmalarını sınırlandırmak, yeniden yapılandırmak için reform çalışmaları hız kazanmıştır. Bu reform çalışmaları, “*İşletmecî Devlet Anlayışı*”, “*Yönetişim*”, “*Postbürokratik Yapılanmalar*” gibi, işletme yönetimi disiplini de kullanılan “*kavram*” ve “*yöntemlerin*” kamu yönetiminde de uygulanabileceğini öngörmektedir.

20.yy son çeyreğinde hız kazanan bu reform çalışmalarına göre, aşırı büyüyüp hantallaşan, katı bir hiyerarşinin, kuralcılığın, merkezîyetçiliğın, detaylı planlara göre yönetimin hâkim olduğu bürokratik yapılanmalardan; esnekliğin, hızlı ve kaliteli hizmet sunumunun, performansa ve yurttaş memnuniyetine dayanan, görev–yetki ve sorumlulukların daha rasyonel ve günün gereklerine göre belirlenip paylaşıldığı, hizmetlerin yerel birimlerce yerine getirilmesinin amaçlandığı, vatandaşın müşteri gibi görülerek, kaliteli hizmet sunulduğu, “*alternatif bürokratik yapılanmalara*” geçiş-

dönüşüm öngörülmektedir.

Türk bürokrasisinde Cumhuriyet Dönemine ait, yönetim gelenekleri, kurumları ve siyaset kültürünün Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kaldığı görülmektedir. Osmanlı bürokrasisi, sade, ayrıcalıklı bir sınıf yaratmayan, düzgün işleyen bir yapılanmadır. Özellikle Fatih Sultan Mehmet döneminde Osmanlı Bürokrasisi'nin merkez örgütü yapı ve fonksiyonları bakımından güçlendirilmiştir. Geleneksel Osmanlı Bürokrasisi Tanzimatla beraber, Fransız yönetim sistemini kendine örnek alarak, idari ve mali merkeziyetçiliği esas alan, bir yapılanma benimsenmiştir. Tanzimat döneminde, Cumhuriyet dönemine miras kalan birçok devlet örgütünün kurulduğu görülmektedir. Cumhuriyetin ilk döneminde bürokrasinin iki temel misyonu vardır; Birincisi, *“reformları geliştirerek devam ettirmek”*, ikincisi, *“ekonomik kalkınmaya devletin öncülük”* etmesidir. Bu dönemde bürokrasiye geniş imkânlar ve hukuki güvenceler tanınmıştır.

1980'li yıllara gelindiğinde, Türk bürokrasisi aşırı büyümüş, hantallaşmış ve aynı dönemde tüm dünyadaki sosyal refah devletleri'nde görülen *“Bürokratizm”* ya da hastalıklı bürokrasi, Türk bürokrasisinde de görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde, tüm dünya ülkelerine hâkim olan bürokrasinin reform çalışmalarıyla düzeltilmesi, verimli, etkili ve düzgün işleyen kurumlar haline getirilmek istenmesi, genel amaç olmuştur. Piyasa temelli yeni yönetim anlayışı paralelinde, *“bütçe dışı fon sistemi”* yaygınlaşmış, bütünlük ve süreklilik taşıyan politikalar üretmek yerine *“proje devlet anlayışı”* benimsenmiştir. Ayrıca bu dönemde geleneksel bürokratik kurumlar tasfiye edilerek, etkisizleştirilmiş, *“alternatif bürokratik yapılanmalar”* olan *“üst kurul”* tarzında yapılar ile ikame edilmeye başlanmıştır. Geleneksel bürokratik yapılar ile yeni yönetim anlayışının alternatif bürokrasisi çatışmaya başlamış ve birbirleri ile uyumsuz ikili bir bürokratik yapılanma ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada geleneksel bürokratik yapılanmalar ile yeni yönetim anlayışı bürokrasisini birbiri ile bağdaştıran bürokratik kurumların da oluşturulabileceği ileri sürülmüş ve bu uzlaşmacı yeni bürokratik yapılara örnek olarak Türkiye'de *“Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)”* verilmiştir.

Çalışmamızın İlk bölümünde, “*geleneksel kamu yönetimi anlayışı*” ve “*bürokratik yönetim*” incelenmiş, bir disiplin olarak kamu yönetiminin gelişimi ve bu süreçte etkili olan kurucu isimler ve temel düşünceleri analiz edilmiştir. Bürokratik yönetim teorisini sistemli bir şekilde ilk kez ortaya koyan Max Weber’in, bürokrasi teorisi incelenmiş, bürokrasi kavramının, etimolojik tahlil ve tanımı, tarihsel gelişimi ve sınıflandırılması yapılmıştır. Ayrıca Max Weber’in bürokratik örgütlenme modelinin temel ilkeleri incelenerek uygulamadaki problemlere değinilmiştir.

İkinci bölüm’de, 1980 Sonrası, Yeni Sağ Söylemler ile Sosyal Refah Devleti’nin yeniden tanımlanması ve bürokratik yönetim anlayışının zayıflayarak yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma model arayışlarına değinilmiştir. Bu döneme hâkim olan yeni yönetim anlayışı paralelinde genel kabul gören, “*yeni kamu işletmeciliği anlayışı*”, “*kamu yönetişimi*” ve “*postbürokratik yaklaşımlar*”ın temel ilkeleri ve kuramsal kaynaklarına değinilmiştir.

Üçüncü bölümde, Türk Kamu Bürokrasisi incelenmiş, Osmanlı Bürokrasisi’nin Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisine etkilerine değinilerek, geleneksel bürokratik yönetim anlayışının, 1923–1980 arası Türk Kamu Bürokrasisi’ne etkilerinin dönemsel analizi yapılmıştır. Bu bölümde 1980 sonrası Türk Kamu Bürokrasisi’nde yönetsel reform ve yeniden yapılanma gerektiren nedenler ve sorunlar üzerinde durulmuş, örgütsel - işlevsel sorunları aşmaya yönelik yeniden yapılanma ve yönetsel reform çalışmaları, planlı dönem öncesi, planlı dönem (1963–1980) ve 1980 sonrası hazırlanan kalkınma planları’nda analiz edilmiştir.

Dördüncü bölümde, geleneksel bürokratik yönetim anlayışından kopuş ile birlikte ortaya çıkan yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma modellerinin (işletmeci devlet anlayışı, kamu yönetişimi, postbürokratik yapılanmalar) Türk kamu bürokrasisine etkileri incelenmiş ayrıca IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşların, Türk kamu bürokratik yapısını dönüştürme çabalarına değinilmiştir.

Beşinci bölümde ise,1980 sonrası Türk kamu bürokratik yapısının dönüşümü “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)*” örneğinde incelenmiştir. SYDGM’nin kuruluş amacı, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) ve sunulan hizmetler incelenmiştir. Ayrıca, Sosyal Refah Devleti anlayışı ile SYDGM amaç ve misyonu ilişkilendirilmiş, işletmecî devlet anlayışı, kamu yönetişimi yaklaşımının,“*postbürokratik*” yeni bir yapılanma olarak nitelendirilen bu kurum üzerindeki etkileri analiz edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE BÜROKRATİK YÖNETİM

Kamu yönetimi, yönetim düşünüyü dünyası içinde özel bir disiplinin adıdır. Beşbin yıllık yönetim düşünüyü içinde son 2-3 yüzyıllık dilime verilen ad olma özelliği taşır; bu zaman diliminde okulların geliştirildiği coğrafya Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Avrupa'dır. Son 150 yıllık dönemde ABD'de bilimsel yönetim ve kamu yönetimi gibi kavramlar tercih edilirken; Avrupa'da 17. yüzyıldan günümüze kameralizm, yönetim hukuku, bürokrasi başlıkları altında ilerlemiş ve genel olarak yönetim bilimi olarak adlandırılmıştır. Bu tarihten önceki toplumlarda aynı bilgi alanı "*bilim*" olarak değil, yönetim düşüncesi adı altında toplanabilir.¹

Evrensel ve dinamik bir kavram olan yönetim, süreç özelliğiyle topluluk, ortak amaç ve meşruiyet biçiminde özetlenebilecek unsurlarıyla hem kamusal hem de özel kesimi kapsayan bir sanat ve bilimdir. Sanat anlamıyla eski, bilim olarak ise yeni olan kamu yönetimi disiplini, örgütlenmeyi öne çıkaran modern toplumlarda kamu gücünün örgütlenişini ve işleyişini konu almaktadır. Disiplinler arası bilim dalı olan kamu yönetiminin çalışma alanını, siyasal bakımdan saptanmış amaçların başarılması; geliştirilen kamu politikalarıyla kamu yararının gözetilerek çok yönlü sorunlara etkin ve zamanlı çözümler bulunması oluşturmaktadır. Devlet ve toplum düzeninin kesintisiz işlemesi, kamunun ortak gereksinimlerinin karşılanmasına yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulduğu sistem olarak kamu yönetimi, toplumların gelişmesine koşut olarak devletin de yapısal ve işlevsel farklılaşmasıyla birlikte daha karmaşık ve teknik hale gelmektedir. Yeni bir yüzyılda yaşanan hızlı değişim ve yenileşmeler kamu yönetimi sistemini de etkilemektedir. Ülkelerin sosyo-ekonomik, siyasal, kültürel ve

¹ Birgül A. GÜLER, **Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir? Yaklaşımları Sınıflandırmak**, Çalışma Notu, 1-Kasım-2005, <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/disiplin2.pdf>, s.1, (02.07.2007).

yönetimsel özelliklerinin etkileşim alanı olarak kamu yönetim sistemi de değişim ve yenilikler anlamında tekrar sorgulanmaktadır.²

Geleneksel kamu yönetimi anlayışını ortaya koyan temel metin Woodrow Wilson'ın "*İdare'nin İncelenmesi*" başlıklı 1887 yılında yayınladığı makaledir. Bu anlayışa göre yönetim ve siyaset iki farklı disiplindir ve yönetim evrensel olduğu kabul edilen temel ilkeler çerçevesinde işler. Geleneksel görüşün temelini oluşturan bu yaklaşımda, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olduğu; siyasetin fonksiyonunun politika üretmek, yönetimin fonksiyonunun ise politikaları uygulamak olduğu vurgulanmaktadır. Bu yaklaşım özellikle 1960'lerden sonraki sosyal, örgütsel ve siyasal gelişmelerin etkisiyle değer kaybına uğramıştır. Teorik düzeyde de, kamu yönetiminin ne olduğu, neden incelenmesi gerektiği konusundaki tartışmalar kamu yönetimi disiplini açısından bir kimlik krizinin varlığına işaret etmiştir.³

1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı özellikle, 1970'lerin ikinci yarısına kadar etkinliğini korumuş, bu dönemden sonra devletin, değişen rolü ve gerek ekonomi gerekse toplum üzerindeki etkinliğinin yeniden tanımlanması, geleneksel yönetim anlayışına alternatif modeller aranması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu döneme kadar teorik ilkesini Weber'in "*Bürokrasi Teorisi*"nin oluşturduğu geleneksel yönetim anlayışı etkinliğini sürdürmüştür.

Geleneksel yönetim modelinin temel özelliklerini şu şekilde özetleyebiliriz:⁴

- Siyasal otoritenin kontrolü altında bulunan resmi meşruiyet sahibi bir yönetim.
- Yansız, devamlılığı bulunan, hükümetlere bağlı olmayan her hükümete eşit biçimde hizmet eden, kamu çıkarını düşünen ve gözetten bir yönetim.

² Hamit PALABIYIK, **Kamu Yönetimi: Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Gereği, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Gündemi**, <http://biibf.comu.edu.tr/kamugundemi.pdf>, s.1, (06.06.2007).

³ Doğan Nadi LEBLEBİCİ, Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin Kimlik Krizine Yeni Bir Bakış, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 25, No. 1, Mayıs - 2001, s. 15.

⁴ Owen E HUGHES, **Public Management and Administration: An Introduction**, The Macmillan Press Ltd., London: 1994, p. 23.

► Katı hiyerarşik düzen, liyakat ve kıdem prensiplerinin hakim olduğu bir bürokrasi.

► Siyasal bir otorite tarafından belirlenen kaynakların rasyonel dağılımının ve kullanımının sağlanması ve tercihlerin belirlenerek resmi kurullar içerisinde bürokratlar tarafından uygulanması.

Geleneksel yönetimin temel ilkesi olan bürokratik yönetim anlayışı, bilimsel yönetim anlayışının temel ilkeleri ile entegrasyonunu çok iyi sağlamış ve kamu yönetim örgütlerinde, geleneksel yönetim felsefesinin ortak amacı olan; uzmanlaşma, gayrişahsilik, istikrarlı olma, işlerin rasyonel kriterlere göre değerlendirilip görülmesi, işe almada ve yükselmede liyakat, kıdem ilkelerinin geçerli olması ve kişisel tercihler yerine normlara dayalı olmak gibi yönetim prensiplerinin hakim olmasını sağlamıştır. Böylelikle kamu yönetimi, o dönemin şartları içerisinde, emsal örgütler ile kıyaslandığında, rasyonel prensiplere dayanan, etkin, verimli bir mekanizmaya dönüşmüştür.

1.1.1. Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetiminin Gelişimi

Kamu yönetimi, bir taraftan, siyaset bilimi, felsefe, iktisat, örgüt teorisi, sosyoloji ve sosyal psikoloji, diğer taraftan, kamu yönetiminin günlük uygulaması arasında disiplinler arası bir dengeye oturmuştur. Akademik açıdan bakıldığında, akademisyenlerin geleneksel yaklaşıma alternatifler geliştirmek yönünde bir çaba içerisinde oldukları söylenebilir. Bu çalışmalarda, akademisyenler kendilerini uygulama ve teori arasında bir yerde bulmaktadır. Kamu yönetimi bölümlerinin önemli bir amacı da, kamu kesimine idareci yetiştirmektir. Kamu yönetimi alanında var olan ve ortaya çıkan teorik yaklaşımlara iki eksenden bakmamız mümkündür. Eksenlerden ilki, uygulamada kamu yönetiminin “*İdare Etme*” anlayışıdır. Bu eksenden bakıldığında, sekiz farklı yaklaşımın var olduğu görülmektedir. Bunlar;

► Kamu yönetiminin benzeri olmayan tamamen farklı bir idare işlevine sahip olduğunu ileri süren yaklaşım,

► Kamu ve özel sektörün idare işlevlerinin bazı noktalarda benzer olduğunu ileri

süren yaklaşım,

► Kamu yönetiminin idare işlevinin kamusal alan içinde geçerli ve kendine özgü olduğunu ileri süren yaklaşım,

► Kamu yönetiminin idare anlayışının özel kesimdeki yönetsel işlevler açısından bütünleştirici bir paradigma olduğunu öne süren yaklaşım,

► Kamu idaresine faaliyetlerin yönetilmesi olarak değil, insanların, kaynakların ve programların yönetilmesi olarak bakan uygulama ağırlıklı yeni kamu yönetimi yaklaşımı,

► Kamu idaresi ile özel kesimdeki idare anlayışı arasında bir yakınlaşma olduğunu ileri süren yaklaşım,

► Yönetim işlevinin kamu ve özel kesim için geçerli genel nitelikli bir işlev olduğunu ileri süren yaklaşım.

► Kamu idaresinin özel kesimdeki idare anlayışının sadece daha az etkili bir türü olduğunu öne süren yaklaşımdır.

Kamu kesiminde idare etme anlayışını irdeleyen bütün bu yaklaşımların kamu yönetiminde bir kimlik krizinin olduğunu ortaya koymaktan çok, kamu idaresinin işlevsel yönü üzerinde tartışma alanları yarattığı söylenebilir. Çünkü dikkat edilirse, söz konusu yaklaşımların hiçbirinin “*Kamu Yönetimi*” disiplininin varlık nedenlerini doğrudan tartışmadığı görülecektir. Yine de, söz konusu yaklaşımlar kamu yönetiminin varlık sebebi hususunda dolaylı çıkarımlar yapılmasına imkân vermektedir.

İkinci eksen, kamu yönetiminin siyaset ile olan ilişkisini esas alarak demokrasi ve kamu idaresi arasında bağ kurmaya çalışan, kamu idaresinin demokratik söyleme ne kadar uyduğunu irdeleyen eksendir. Bu eksenin, gerçekte kamu yönetimi disiplininin bağımsız bir disiplin olup olmadığı tartışmalarının veya diğer bir deyişle, kamu yönetiminin kimlik krizi tartışmalarının odak noktasında yer aldığını söyleyebiliriz. Bu eksenin çıkış noktası siyaset ve idarenin birbirinden ayrılması gerektiğini öne süren “*Geleneksel Yaklaşım*”dır. Geleneksel yaklaşım, kamu yönetiminin neden bağımsız bir alan olarak algılanması gerektiğini, siyaset ve idare işlevlerinin birbirinden ayrılabilir

farklı işlevler olduğunu ileri sürerek açıklamaya çalışmaktadır. Oysa bu iki işlevin demokrasi bağlamında ve meşruiyet tartışmaları çerçevesinde birbirinden bütünüyle ayrılmış gibi düşünülmesi mümkün olamamaktadır.⁵

1.1.2. Kurucu İsimler ve Temel Düşünceleri

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının tüm dünyada kabul gören teorik öncüleri, ABD’de “*Woodrow Wilson*”, Almanya’da “*Max Weber*”, İngiltere’de hazırlanmış olan “*Nortcode-Travelyan Raporu*”dur. Ayrıca bilimsel yönetim anlayışının yaygınlaşmasında “*Taylor, Henry Fayol, Luther Gulick ve L.Urwick*” önemli isimlerdir.

1.1.2.1. Nortcode-Travelyan Raporu

Nortcode Travelyen Raporu İngiltere’de 1854 yılında hazırlanarak yayınlanmıştır. Bu rapora göre kamu hizmeti, objektif esaslara göre yapılan bir seçme sınavı sonucunda, göreve atama yapılan, genç, erkek görevliler tarafından yerine getirilmelidir.⁶ Kamu yönetiminde çalışanlar, önceden belirlenmiş olan ücretleri düzenli olarak alan, çalışma ilişkilerinde liyakat esasının hâkim olduğu görevlilerdir.⁷

Bu raporda yer alan başlıca öneriler şunlardır:⁸

► Kayırcılık sisteminin kaldırılması ve yerine merkezi bir sınav kurulunun denetimi altında açık, yarışmaya dayanan sınavlar yoluyla işe almanın ikame edilmesi.

► Zihinsel ve mekanik işlerle uğraşacak görevlilerin yeniden iş tanımlarının yapılarak, görev dağılımlarının yapılması.

► Örgüt içerisinde üst makamlara atama yapılması sırasında, liyakat prensibine uygun olarak, kurum içerisinde çalışanlar arasından ilgili pozisyonun doldurulması.

Bu rapor özellikle kamu personel yönetiminde, geleneksel yönetim anlayışının temel prensiplerinden olan “*liyakat*” ve “*kayırmacılığın*” önlenmesi, ilkeleri üzerinde

⁵ Doğan Nadi LEBLEBİCİ, *Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin...*, s. 16 – 17.

⁶ HUGHES, a.g.e., p. 27.

⁷ John TOYE, *Modern Bureaucracy*, UNU-WIDER University of Oxford, U.K: May 2006, p. 5.

⁸ HUGHES, a.g.e., p. 27.

durmuş ve rasyonel iyi işleyen bir örgütte, bu unsurların vazgeçilmez olduğunu belirtmiştir. Rapor hazırlanmış olduğu dönem açısından, özellikle personel yönetimi ve seçiminde ussal kriterler getirmesi açısından öncü nitelik taşımaktadır.

1.1.2.2. Woodrow Wilson

Kamu yönetimi disiplininin başlangıç tarihine baktığımızda, araştırmaların büyük bir bölümü bizi ABD Başkanı Woodrow Wilson'un 1887'de yazdığı "*Yönetimin İncelenmesi*" başlıklı yazısına götürür. Kamu yönetimi disiplininin kurucu metni olarak kabul edilen bu yazıda Wilson, 'devletin en fazla görünen kısmı' ve 'hareket halindeki hükümet' olarak tanımladığı yönetimin, bir bilim dalı olarak Avrupa'da geliştiğini söylemektedir. Wilson, makalesinde yönetim bilimini, ilk kez kendisinin ortaya koymadığını, bu bilimin yabancı kökenli bir bilim olduğunu, Fransız ve Alman profesörleri tarafından geliştirildiğini söylemiş olduğu halde, açıklanması güç bir şekilde bu makale gerçekliğini yitirip bir tür inanca dönüşmüş ve disiplinin başlangıcı olarak kabul görmüştür. Disiplinin tarihsel gelişimini konu alan çalışmalarda yaygın düşünce, Wilson'un açtığı yoldan ilerleyen Amerikalı yönetim yazarlarının 20. yüzyılın başlarında "*kamu yönetimi bilimini*" geliştirdikleri şeklindedir.⁹

Woodrow Wilson'un, geleneksel yönetim anlayışı konusundaki en önemli katkısının, "*yönetim-siyaset*" ayrımı olduğunu söyleyebiliriz. Wilson'a göre, siyasetçiler, kamu politikalarını üreten, yapan kişilerdir, bürokratlar ise bu kamu politikalarını, işler hale getiren, uygulayan profesyonellerdir.

1.1.2.3. Henry Fayol

İşletme yönetimine önemli katkılarda bulunan Fayol, 1916 yılında Fransa'da ünlü "*Administration Industrielle et Generale*", "*Genel ve Endüstriyel Yönetim*" adlı eserini yayınlamıştır. Özellikle "*gelenekçi*" veya "*evrenselci*" olarak isimlendirilen bu okulun önderliğini, Henri Fayol'un yaptığını söylemek mümkündür. Bu durumun iyice bilinemeyişinin nedeni ise Fayol'un çalışmasının çağdaşı, Frederick Taylor'un yanında

⁹ Nuray E. KESKİN, *Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplinin "Köken" Sorunu*, http://www.politics.ankara.edu.tr/tartisma_metinleri.php, s.1, (12.10.2007).

gölgelenmesi ve 1949 yılına kadar İngilizce çevirisinin geniş çapta yayılmaması nedeniyle örtülü kalmasıdır.¹⁰

Etkili ve verimli bir kamu yönetimine, özel kesime uygulanan bilimsel yönetim ilkeleri ve yöntemlerinin izlenmesi ile varılabileceğini savunan Fayol, devlet örgütü ve özel girişim örgütü arasında fazla fark olmadığını belirterek yönetim ilkelerinin her iki kesim içinde geçerli olduğunu ileri sürmüştür. Bu varsayımdan hareketle, önceleri işletme örgütleri için uygulanan bilgi yönetimi prosesini, kamu yönetiminde de düşünmek ve yeni yaklaşımlar geliştirmek yanlış olmayacaktır.¹¹

Fayol, yönetime, Taylor'un bakış açısından bakmamış, ABD dışında bu fikir akımının önderliğini yapmıştır. 1841-1925 yılları arasında yaşayan Fayol, üst yönetim bilimini geliştirmeye çaba sarf etmiş ve yönetime yukarıdan bakmıştır. Geliştirdiği ilkeler günümüzde, planlama ve organizasyon yapıları için geniş ölçüde kullanılmaktadır. Bunlardan en çok kullanılanları yönetim ve emir birliği ilkeleridir. Fayol yönetimin tanımını, yönetim fonksiyonlarına dayandırarak yapmış ve yönetimi "...ileriye görmek, örgütlemek, kumanda etmek, koordinasyon sağlamak ve kontrol etmek..." şeklinde tanımlamıştır. Fayol, tanımında yer alan yönetim unsurlarını ya da fonksiyonlarını da teker teker kısaca tanımlayarak açıklamıştır. "*İleriye görmenin*", geleceği tahmin ederek buna göre bir çalışma programı hazırlamayı; "*örgütlemenin*", kuruluşun maddi ve insanla ilgili yapısını oluşturmayı, "*kumanda etmenin*" personelin çalışmalarında devamlılık sağlamayı, "*koordinasyonun*" bütün faaliyet ve çabaları birleştirmeyi ve ahenkleştirmeyi; "*kontrolün*" ise her şeyin belirlenmiş kurallara ve verilen emirlere uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirlemeyi ifade ettiğini belirtmiştir.¹²

Fayol, yönetime ilişkin 14 ilkeyi ortaya koymuştur. Fakat bu ilkelerin fen bilimlerinde olduğu gibi, kesin birtakım kural ve kaideler özelliğini taşımadığını da belirtmiştir. Fayol'un bu konudaki ifadesi şöyledir; "*Yönetimde hiçbir şey kesin ve*

¹⁰ İnan ÖZALP, **İşletmelerde Yönetim, Fonksiyonlar ve Organizasyon**, Beytaş A.Ş. Yayınları, Ankara:1985, s.16.

¹¹ Bülent KARAKAŞ, Aysun YARALI, **Kamu Yönetiminden Bilgi Yönetimine, Bilgi Yönetimi**, <http://ibf.ogu.edu.tr/kongrebildiriler>, s.552, (06.06.2007).

¹² Atilla BARANSEL, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, Avcıol Basım Yayım, İstanbul:1993, s.135.

mutlak değildir. Yönetim bir ölçü ve kıyas meselesidir, benzer şartlarda bile olsa aynı ilke nadiren aynı şekilde uygulanır, uygulamada farklı ve değişen şartların göz önüne alınması gerekir. Bu nedenle, ilkeler esnek olmalı ve ihtiyaca adapte edilmelidir bu bakımdan yönetim ilkelerinin sınırı yoktur. Yönetim fonksiyonlarını kolaylaştıran; işletmenin güçlenmesini sağlayan her kaide ve yönetsel usul, yönetim ilkeleri içinde yer alabilir...". Fayol bu gözlem ve tecrübelerine dayanarak yönetimde şu ilkelerin vazgeçilmez olduğunu belirtmiştir.¹³

- | | |
|---------------------------------|---|
| ▶ İşbölümü | ▶ Yetki ve Sorumluluk, |
| ▶ Disiplin, | ▶ Kumanda birliği, |
| ▶ Yönetim birliği, | ▶ Genel çıkarların kişisel çıkarlara üstünlüğü, |
| ▶ İyi bir ödüllendirme sistemi, | ▶ Merkezcilik, |
| ▶ Kademe zinciri, | ▶ Düzen, |
| ▶ Adil ve eşit muamele, | ▶ Personelin devamlılığı, |
| ▶ İnişiyatif, | ▶ Birlik ve beraberlik ruhu. |

1.1.2.4. Taylor

Yöneticilikte bilimsel yöntemi ilk defa tam anlamıyla uygulayan kimsedir. İşin yapılaş tarzını gayet ayrıntılı bir şekilde tahlil etmiş ve amirin gerçek rolünü belirtmiştir. Taylor, Amerikan ve Avrupa Üniversitelerinde genel kültür konusunda eğitim görmüş olmasına rağmen, 1873 yılındaki kriz esnasında, motor işçisi olarak staj yapmış, değişik fabrikalarda görev almış ve çalıştığı fabrikada en son olarak başmühendisliğe kadar yükselmiştir. Örgüte, “bilimsel yaklaşım” veya “klasik örgüt kuramı” olarak adlandırılan kuramın önemli isimlerinden olan Frederick Taylor, bir mühendistir. Klasik örgüt kuramı çerçevesi içinde, Yvonna Lincoln’ın da belirttiği gibi pozitivist / bilimsel paradigma geleneğinden yola çıkarak, örgütlerde, “emir-komuta zinciri, ast-üst ilişkilerinde hiyerarşi ve denetim alanı, işlemlerin standartlaştırılması” gibi kavramları

¹³ A.e., s. 135.

geliştirmiştir.¹⁴

Taylor, fikirlerini, 1911 yılında yayınladığı "*Principles of Scientific Management*", "*Bilimsel Yönetimin Esasları*" isimli kitabında açıklamaktadır. Bilimsel yöntemlerin, yöneticilik sorunlarına uygulanmasına yer veren fikirleri özetle dört temel prensibe dayanmaktadır.

- ▶ Pratik olarak uygulanan yöntemler yerine bilimsel yöntemleri kullanmak.
- ▶ İşçilerin işe alınma maliyetini bilimsel esaslara bağlamak ve işe alınan kimseleri gerektiği şekilde yetiştirmek.
- ▶ İşçiden, bilimsel yöntemlere uygun verimin alınabilmesi için, yönetici ve işçi kademeleri arasında, gerekli işbirliğini sağlayabilmek.
- ▶ Yöneticilik görevinde bulunanlarla işçiler arasında, sorumluluğun daha adaletli bir tarzda yayılmasını sağlayabilmek.

Taylor'un bu alandaki öncülüğünün yanı sıra fikirleri, yaptığı analizler, sınıflandırmalar bugün dahi birçok çevrelerde önem ifade etmekte ve uygulanmaktadır. Taylor'a ait aşağıda kısaca özetlenen görüşler bunu destekler niteliktedir.

- ▶ *Zaman Etüdü İlkesi*: Üretimle ilgili bütün çabaların kesin olarak zaman etüdü vasıtasıyla ölçülmesi ve fabrika tipi işyerlerinin hepsinde standart zamanın saptanması şarttır.
- ▶ *Parça Başına Ücret Ödenmesi İlkesi*: Ücretin verime göre ödenmesi ve ücret düzeyinin zaman etüdü yoluyla saptanmış standartlara dayanması gerekir.
- ▶ *Planlamanın Performanstan Ayrılması İlkesi*: Planlama sorumluluğunun işçiden alınması ve planlamanın zaman etütleri ve üretimle ilgili diğer bilimsel verilere dayanması gerekir.
- ▶ *İş Yapım Sürecinde Bilimsel Yöntem İlkesi*: İş metotlarıyla ilgili sorumluluğun

¹⁴ Hasan ŞİMŞEK, **Örgütler, Yönetim ve Liderlik: Liderliğe Çoklu Bakış**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Eğitim Fakültesi, Eğitim Bilimleri Bölümü Yayını, Ankara: 2005, s.10.

işçiden alınması, bilimsel olarak en etkili yöntemin bulunması ve işçinin buna uygun yetiştirilmesi bir zorunluluktur.

► *Yönetimle İlgili Kontrol İlkesi:* Sevk ve idarecilere yöneticiliğin bilimsel kurallarının ve kontrolün öğretilmesi ve eğitilmeleri gerekir.

► *Fonksiyonel Yönetim İlkesi:* Askeri ülkelerin uygulamasının yeniden gözden geçirilmesi ve endüstriyel kuruluşların koordinasyonunun geliştirilebilmesine hizmet edebilecek biçimde düzenlenmesi gerekir.

Taylor getirmiş olduğu yönetim anlayışıyla, bilimselliğin önemini ortaya çıkarmıştır. Bir işin gerçekleştirilebilmesi için, en iyi yöntemlerin araştırılarak nasıl yapılacağına bilimsel yöntemlere dayanılarak araştırılması gerekir demiştir. Taylor, yönetim de profesyonel anlayıştan söz etmektedir, bilimsel yönetim teknikleri dediği uygulamalar ile en az girdi ile çalışanlardan en fazla faydanın, ürünün alınması temel amaçtır. Taylor'un prensiplerinin başarıya ulaşabilmesi için, işçilerin ve yöneticilerin fikirlerinde köklü bir değişikliğe ihtiyaç vardır. Kârı düşünmekten çok, üretimi artırmak amaçlanmalıdır, böyle yapmakla kâr zaten artacaktır dolayısıyla üretimin artmasıyla işletme geliri ve işçi ücretleri de artacaktır.¹⁵ Taylor, her ne kadar, özel sektör yönetim anlayışıyla ilgili görüşler ortaya koyarak, örgüt içindeki sosyal yaşamı ve insan ilişkilerini çok dikkate almasa da, örgüt yönetiminde işbölümü, uzmanlaşma ve yönetimin bilimsel esaslara dayanması, gibi konuları, o dönemde ele alarak incelemiş olması, yönetim anlayışında büyük bir yenilik olarak kabul edilmiştir.¹⁶

1.1.2.5. Luther Gulick ve L.Urwick

Luther Gulick ve L.Urwick, yönetim bilimi alanında yapmış oldukları çalışmalarda, kamu yönetiminin temel ilkelerini ortaya koymak için bir formülasyon belirlemişlerdir. Kısaca “*POSDCORB*” olarak ifade edilen formülasyonun açılımı, kamu

¹⁵ James A.F. STONER, Charles WANKEL, **Management**, Third Ed., Prentice-Hall International Editions, Mexico: 1986, s.30.

¹⁶ H. Hüseyin ÇEVİK, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınları, Ankara: 2004, s.74-77.

yönetimi ile ilgili şu ilkeleri ifade etmektedir:¹⁷

- ▶ Planlama (Planning)
- ▶ Örgütlenme (Organizing)
- ▶ Personel Yönetimi (Staffing)
- ▶ Yönlendirme (Directing)
- ▶ Eşgüdüm (Coordinating)
- ▶ İletişim (Reporting)
- ▶ Mali Yönetim (Budgeting)

Luther Gulick ve L.Urwick, kamu yönetimi alanında yer alan bir örgütün rasyonel, verimli ve etkili çalışabilmesi için “*POSDCORB*” olarak ifade ettikleri, tüm ilkelerin sağlıklı ve karşılıklı koordinasyon içerisinde çalışmalarının zorunlu olduğunu belirtmişlerdir.

1.1.2.6. Max Weber

Geleneksel yönetim anlayışının sistemli hale gelmesi ve yaygın kabul görmesinde, Max Weber’in ortaya koymuş olduğu “*Bürokrasi Kuramı*”nın ayrı bir yeri ve önemi vardır. Weber’in bürokrasi kuramı, geleneksel yönetim anlayışı içerisinde uzun yıllar genel kabul görmüş ve getirmiş olduğu ilkeler birçok örgütün kurulum ve çalışması aşamasında hayata geçirilmiştir. Alman sosyoloğu Max Weber, toplumdaki siyasal otoritenin meşruluk temelini tarihi ve karşılaştırmalı bir yöntemle araştırırken, dolaylı olarak ilgilendiği bürokratik örgütlerin, sistemli bir teorisini, ortaya koyan ilk kişi olmuştur. Max Weber’in bürokrasi modeli geleneksel yönetim anlayışı içerisinde daima ilgi odağı olma özelliğini korumuştur. Weber, hangi örgütlerin bürokratik olarak yapılandıkları, özellikleri, nasıl ve neden geliştikleri, gelişmeleri sırasında toplumdaki değişimlerin neler olduğu, diğer yönetim biçimleri karşısında etkinliklerinin derecesi gibi

¹⁷ Christopher POLLITT, *Managerialism and the Public Service: The Anglo American Experience*, Oxford Pres, Blackwell:1990, p.4.

konulara açıklık getirmeye çalışmıştır.¹⁸ Weber, bürokrasi modelini, kurallarla düzenlenmiş, belirli ve resmi yetki alanı, hiyerarşik ve kademeli yetki düzeyleri, astların – üstler tarafından sıkı denetimi, yönetimin yazılı belgelere dayanması, çalışanların uzman kişiler olması, istikrarlı ve devamlılığı olan bir organizasyon, gizlilik ve gayrişahsîlik, gibi ilkeler üzerine inşa etmiştir. Bu ilkeler geleneksel yönetim modeli içerisinde geçerliliğini sürdürmüştür.

Klasik yönetim teorisi içinde yer alan Weber'in bürokrasi yaklaşımı, günlük dilde kullanılan işlerin geciktirilmesi, gereksiz uzayıp giden formaliteler, kırtasiyecilik gibi anlamların aksine, bir organizasyon yapısını ve onun rasyonel çalışması için kabul edilen ilkeleri ifade etmektedir. Bu anlamda bürokratik yapılanma ideal bir örgüt yapısını kavramlaştırır.¹⁹ Weber ortaya koyduğu bu bürokrasi modelini ideal tip olarak ifade eder ve örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratikler. İdeal tip, en iyi en üstün anlamına gelmemekte, gerçekte tam örneği bulunmamaktadır. Bu bakımdan soyut bir kavram olarak ta görülür. Weber'in bürokratik model analizi, Alman bürokrasisi üzerine kurulu olmasına karşın, getirmiş olduğu kurallar, farklı ülke sistemlerinde de yaygın kabul görmüş ve uygulanmıştır.

1.2. Bürokratik Yönetim ve Max Weber

1.2.1. Bürokrasi Kavramı, Etimolojik Tahlil ve Tanım

Bürokrasi kavramının günümüze kadar çok çeşitli tanımları yapılmıştır. Bu kavramın ilk tanımlamasını, 1745 yılında Vincent De Gournay (1712 -1759), yönetim konulu yazılarında, “*Bürokrasi*” kelimesinin, Latince “*bura*” (masaları kaplamada kullanılan koyu renkli kalın kumaş) ve Yunanca “*kratos*” (egemenlik, yönetim) kelimelerinin bir araya getirilmesiyle türetilmiş olduğunu belirtmektedir. Buna göre bürokrasi, masaların ya da büroların egemenliği anlamındadır. Bu kavramın ortaya çıktığı dönemde memurların, hizmet yürüttükleri masaların üzeri koyu renkli kumaşla örtülmekteydi. Aslında bu benzetme ile ifade edilmek istenen, memurların toplum

¹⁸ Herbert HICKS, Çev. Osman Tekok vd., **Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından**, 2. Cilt, Turhan Kitabevi, Ankara: 1979, s.93.

¹⁹ Tamer KOÇEL, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınları, İstanbul: 1998, s. 138–139.

üzerinde giderek artan egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekânla (büro) nitelendirilmiştir.²⁰ Bürokrasi, “devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi” diye de tanımlanabilir. Büyük kuruluşları yönetmek için görevli kişileri içeren, kendine özgü yönetim yapıları ve açıkça belirlenmiş kural ve yönetmelikleri bulunan bir sistemdir. Ayrıca “toplumda, tabandan yukarı doğru daralan hiyerarşik bir yapı içinde örgütlenmiş, kişisel olmayan genel kurallar ve işleyiş ilkelerine göre çalışan, ayrıcalıklı ve kalıcı profesyonel görevliler grubu” olarak da tanımlanabilir.²¹

Devlet, şirketler, kiliseler, siyasal partiler... vb. her büyük resmi örgütte bulunabilen bürokrasi, çağlar boyunca kırtasiyeciliğe, kararsızlıklara, gereksiz yazışmalara yol açtığı gerekçesiyle eleştirilmiş, örgütlerde bir çeşit hastalık olarak yorumlanmıştır, Gournay’ın “Büyük tahripler yapan bir hastalığımız var adı, ‘büromani’dir. Bazen bir hükümet biçimine bürünüyor o zamanda ismi ‘bürokrasi’ oluyor” dediği rivayet edilmektedir.²² Buna karşılık yandaşları, büyük hizmetlerin düzenli, rahat ve ekonomik biçimde gerçekleştirilmesi için gerekli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bürokrasi kavramı, zaman içinde anlam ve içeriğini değiştirmiş, kapitalist topluma özgü bir devlet yönetim biçimini anlatmak üzere kullanılır olmuştur. Bürokrasi kelimesi tanımlanırken ve içeriği anlamlandırılırken, güç ve hiyerarşik kurallar bütünü olarak tanımlana gelmiştir. Büyüyen ve büyümekte olan organizasyon ve yapıların hemen hemen hepsinde algılanışı bu ana kavramlar üzerinde şekillenmiştir.²³

1.2.2. Kavramsal Çerçeve

Bürokrasi kavramı siyaset bilimi terminolojisi içinde genel olarak üç farklı anlamda algılanmış ve kullanılmıştır. Bunlar;

²⁰ Kurthan FİŞEK, **On Bureaucracy**, <http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr>, s. 57, 24.04.2007; Bilal ERYILMAZ, a.e., 204.

²¹ Kurthan FİŞEK, **Yönetim**, Ankara Üniversitesi, SBF Yayını, Ankara:1975, s. 65.

²² Mümtaz’er TÜRKÖNE, **Siyaset**, Lotus Yayınları, Ankara: 2005, s.452.

²³ Eugene KAMENKA, **What is Bureaucracy and What is it’s Future?**, www.marxists.org/archive/kamenka, s. 2, 01.02.2008.

► “Devlet İdaresi–Yönetimi” anlamı.

► Gereksiz formaliteler, yazçizcilik, uzayıp giden işler ve zaman kaybı diğer bir ifadeyle “Kırtasiyecilik” anlamı.

► Otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi ve gayri şahsiliğin hakim olduğu etkin, verimli, teknik üstünlükleri olan bir örgüt biçimi “Rasyonel Teşkilatlanma” anlamıdır.

1.2.2.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Devlet idaresi anlamında bürokrasi, devlet örgütü ya da bu örgütte çalışan memurların tümüne verilen addır diğer bir ifade ile yönetim hiyerarşisine mensup memurlar ile kamu örgütlerini anlatır.²⁴ Bürokrasi bir devlet yönetim sistemi değildir fakat monarşi, aristokrasi, demokrasi vs. gibi devlet sistemlerinin hemen hemen hepsinin içerisinde yer alan, yönetim yapılanmalarıdır. Devlet idaresi anlamında kullanılan bürokrasi kavramı, bir grup insanı ve çalışanı yansıtmakta ve bunların topluluk tarafından belirlenmiş olan birtakım görevleri icra ettiklerini ifade etmektedir. Bu tanım ile bürokrasinin kurumsal yönü vurgulanırken, bir grup tarafından kamu yönetimi fonksiyonlarının icra edileceği söylenmektedir. Nitekim bürokrasinin kamu yönetimi olarak tanımlanmasına, daha çok siyasi hayata genel sistem yaklaşımları içinde veya çok geniş kıyaslamalı çalışmalarda analiz birimi olarak kullanırken başvurulmaktadır.²⁵

Kamu yönetimi, kamu bürokrasisi aracılığıyla yürütme erkini kullanan ve devletin kaynakları ile finanse edilen faaliyet ve programları örgütleyen ve yürüten bir sistemdir. Buna paralel olarak vatandaşlar, devleti ya da kamu yönetimini, devletin idaresi ya da hükümetin icraatı şeklinde algılamaktadır. Dolayısıyla devlet idaresi vatandaşın gözünde kamu bürokrasisi ve onun iş görme yöntemleri ile aynı görülmekte, algılanmaktadır.²⁶

Bürokrasi hala günümüz modern iş hayatının önemli ve vazgeçilmez

²⁴ Nermin ABADAN, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara: 1959, s. 9 -10.

²⁵ John KILCULLEN, **Max Weber: On Bureaucracy**, Modern Political Theory, Macquarie University Press, 1996. p.1.

²⁶ Gülise GÖKÇE, “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, M.Akif ÇUKURÇAYIR, Gülise GÖKÇE, Çizgi Yayınları, Konya: 2007, s. 8.

fenomenlerindedir. Yüzlerce yıl önce hayatın belli alanlarına nüfuz eden bürokrasi günümüzde etki alanını genişleterek yaşamın ve iş hayatının birçok alanında görülür ve etki eder bir hal almıştır.²⁷ Bürokrasi, bir devlet yönetim sistemi değildir ve devlet idaresi anlamına gelmemektedir, bürokrasi süreklilik taşıyan ve kendine ait kurallar bütününe sahip sadece devlet yapılanmalarında değil farklı organizasyonlarda da mevcut olan yapılanmalardır.²⁸

1.2.2.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Bürokrasinin diğer bir anlamı, yaygın olarak kullanılan ve bürokrasinin olumsuz yönünü ifade eden kırtasiyeciliktir. Bu anlamı ile kullanıldığında, sorumluluktan kaçma, gereksiz şekil ve formaliteler ile işlerin geciktirilmesi, basit işlemlerde gereksiz yere birçok kişinin yetki sahibi olması gibi durumları anlatmaktadır.²⁹ Başka bir ifade ile devlet işlerinin yürütülmesinde yazışmalara gereğinden çok önem verilmesine “kırtasiyecilik” denilir.³⁰

Dilimizde kırtasiyecilik kelimesi gereksiz formaliteleri, devlet dairesinde işlerimizin geciktiğini, basit bir evrakın birçok kişi tarafından gereksiz yere imzalandığını ve bir yazının aynı daireye gidip geldiğini anlatmak için kullanılmaktadır. Kırtasiyecilik, sorumluluk yüklenmemek veya sorumluluğu başkalarına yüklemektir. İşleri formalitelere boğmak ve yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınarak ilgisiz kalmak ve işleri uzatarak dolambaçlı yollara sokmaktır. Rutin usul ve kurallara bağlılık, elastikiyetin kurallara feda edilmesi, yenilik ve inisiyatifin kabul edilmemesi, kırtasiyeciliğin egemen olduğu bürokratik yönetim biçiminin özellikleridir.³¹

1.2.2.3. Rasyonel Teşkilatlanma Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi kavramının, bir diğer anlamı ise, objektif (nesnel) kurallara göre

²⁷ Ray KENT, Brian MARTIN, **Bureaucracy, 1984 and Social Control**, Brian Brian MARTİN's Website, Sydney: 1985, p. 25, (21.04.2006).

²⁸ Asuman ALTAY, The Efficiency Of Bureaucracy On The Public Sector, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, İzmir:1999, s.37.

²⁹ Nuri TORTOP, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayınları, Ankara: 1990, s. 203 – 204.

³⁰ Göksel ATAMAN, **İşletme Yönetimi**, Türkmen Kitapevi, İstanbul:2001, s.92.

³¹ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara: 1993, s. 214.

düzenlenmiş yönetim ve örgütlenme şeklidir. Bu anlamı ile bir örgütün amaçlarını gerçekleştirmek üzere kullandığı insan gücü, binalar, yöntemler ve otorite sistemini ifade etmek için tanımlayıcı ve nesnel bir kavram olmaktadır. Diğer bir ifade ile bürokrasi, başkaları tarafından saptanmış olan politikaları gerçekleştirmek üzere kullanılan, çok sayıda teknik becerilerden oluşan ve büyük ölçekli faaliyetler için uygun olan karmaşık bir örgüt sistemi anlamındadır.³² Rasyonel bürokrasi, sistemli kurallarla, tanımlanan işlerin bütünleşmiş hiyerarşisini ifade eder. Biçimsel yetkinin işi yapan kimseye değil, işi yapmakla yükümlü bulunan daireye verilmiş olduğu, şahsa ait olmayan, rutin hale gelmiş bir yapıdır.³³

Rasyonel teşkilatlanma anlamında bürokratik sistemler, özel ve kamu kesimindeki bütün geniş ölçekli örgütlerin genel karakteristiğini gösterir sadece devlet birimlerine özgü nitelikler taşımaz, kamuya ait olan ve olmayan örgütsel yapılar arasında farklılıklar mevcuttur. Gerek normlar gerek çalışma prensipleri bakımından “özel”–“kamusal” örgütler birbirinden farklı özellikler taşımaktadır.

Bürokrasi, genellikle örgütsel yapılar ve bunların performansa etkilerinin analizinde kullanılan bir kavramdır. Bir toplumun örgütsel yapısının niteliği ve örgütsel seviyesi, o toplumun temel gelişmişlik düzeyinin belirleyicilerinden biridir. Toplumların gelişmişlik düzeyleri ile onların örgütsel yapılarının gelişmişlik düzeyleri arasında çok yakın bir ilişki vardır.³⁴ Weber toplumların örgütsel yapılarını ve özelliklerini bürokrasi kuramı ile incelemiştir. Weber’e göre bürokrasi, diğer örgüt biçimlerine göre teknik üstünlükleri olan rasyonel ve dolayısıyla verimli-etkin bir örgüt biçimidir ve büyüyen, genişleyen bütün örgütsel yapılanmalarda, yönetsel bürokratik mekanizmaların oluşması kaçınılmazdır.³⁵ Çoğu yazarlar, bürokrasinin rasyonel niteliğinden hareketle

³² Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara: 1992, s. 45.

³³ Herbert G. HICKS, C. Ray GULLET, **Organizasyonlar: Teori ve Davranış**, Çev. Besim BAYKAL, İstanbul İktisadi Ticari İlimler Akademisi, İşletme Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, s. 99.

³⁴ A. Faruk MUTLUSU, Yönetimsel Yapıların Oluşumunu ve Niteliğini Belirleyen Etkenler, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 3, Sayı:3, 2001,s. 72.

³⁵ Carl J. SCHRAMM, **Entrepreneurial Capitalism and the End of Bureaucracy: Reforming the Mutual Dialog of Risk Aversion**, University of Virginia American Economic Association, Massachusetts, Boston: 2006, http://www.aeaweb.organnual_mtg, p. 3, (06.06.2007).

onu verimlilik kavramıyla tanımlamaya çalışmışlardır. Bu anlamda bürokratik organizasyonun, “uzmanlık, otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi ve gayrişahsîlik” olmak üzere dört özelliğine dikkat çekilmektedir. Bürokrasi, tarihi olarak yönetsel gelişmeyi ifade etmekle kalmamış, keyfiliği önlemek, kanun önünde eşitliği sağlamak ve demokratik karar sürecine bağlılık gibi hususlarla demokratik ideallerin gerçekleşmesini sağlamıştır. Bürokrasi, aynı zamanda karmaşık görevlerin yürütülmesinde etkinliği sağlamayı mümkün hala getirdiği için modern toplumların gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur.³⁶

1.2.3. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi

İlkel toplumlardan beri bürokratik yapılanmalar incelendiğimizde, kabile ya da aile temeline dayalı toplumlarda, şimdiki anlamda bürokratik örgütlerin olmadığını görürüz. Bu toplumlarda insanların ihtiyaçlarını karşılayacak örgütsel yapı yoktur ve toplum yönetimi, yasalar yerine sözlü emirler ve geleneklere dayanmaktadır. Yönetenler buyruklarını, yönetilenlere doğrudan doğruya iletmekte, aracı görevlilere ihtiyaç duymaktaydılar.³⁷ Bu dönemde insanlardan oluşan organizasyonlara, istikrarsızlık, düzensizlik, kargaşa ve kaos hakimdi. Bu kargaşanın önüne geçebilmek, kendi organizasyonlarına bir yapı kazandırabilmek için, insanlar bürokrasiyi icat etmişlerdir. Site devletlerinin ortaya çıkması ile birlikte sınırlı düzeyde yönetim ihtiyacı belirlemiştir, savaş yapma, vergi toplama gibi zorunluluklar nedeniyle hükümdarla aracı görevliler kullanma durumunda kalmışlar, böylelikle ilk bürokratik örgütlerin temelleri atılmıştır. Bürokrasi, siyasal, dinsel, ticari, askeri, eğitsel ve diğer organizasyonlarda artık var olmaya başlamıştır. Weber’in ideal bürokrasisine yaklaşan özelliklere sahip bu yapılar, binlerce yıl önce pek çok sayıdaki uygarlıklarda vardır ve o dönemdeki kavramların birçoğu günümüzdeki modern organizasyonların temelini oluşturmuştur.³⁸

Eski Mısır Bürokrasisi’nin, en eski bürokrasi olduğu sanılmaktadır. Milattan üçbin yıl kadar önce Firavunlar döneminde, Nil nehrinin ulaşım yolu olarak ve sulama

³⁶ Bilal ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, 2004- İstanbul: 2004, s. 7 – 8.

³⁷ Alfred SAUVY, Çev. Yıldızhan YAYLA, **Bürolar ve Bürokrasi**, Gelişim Dizisi, İstanbul:1975, s. 10.

³⁸ HICKS, GULLET, **a.g.e.**, s. 99.

amacıyla kullanılmasının kurallara bağlanması gerekmiş ve bu kuralların uygulanmasına ve denetimine ilişkin ilk yazılı belgeler ve kurulan bürolar, Eski Mısır bürokrasisi'ni oluşturmuştur.

Milattan 2500 yıl kadar önce, Çinliler, bürokratik yapılanmaların temeli niteliğinde örgütsel özelliklere sahip bir devlet kurmuşlardır. Bu devlette egemenlik imparatorun elindedir, İmparatora bağlı hükümet te, devletin önemli işlerini yüklenen, şimdiki bakan düzeyinde sayılabilecek memurlar görev yapmakta ve ayrıca bu memurlara bağlı bürolar imparatora devleti yönetmekte yardımcı olmaktadır. Günümüzdeki kamu yönetimi örgütlerine benzeyen bu bürolarda çalışan memurların ayrıcalıklı hakları vardı.

Bu dönemin en büyük ve önemli imparatorluklarından olan Roma imparatorluğu üç anakarada yer alan geniş topraklar üzerinde yüzyıllarca yaşamasını, örgütlenmedeki ve yönetimdeki başarısına borçludur. Roma ikiye bölündükten sonra, Bizans bürokrasisi doğuya özgü kimi ufak değişikliklerin dışında, Roma bürokrasisinin devamı niteliğindedir. Romanın çöküşünde olduğu gibi Bizans yönetiminin yozlaşmasında da, bürokratik ilke ve kurallara uyulmamasının rolü olmuştur.³⁹

Batı'da bürokrasinin gelişimi, idari-siyasi kurumların evrimiyle paralellik gösterir, modern devlet bürokrasisi, feodalitenin harabeleri üzerine kurulmuştur. 16. yüzyıldan itibaren gelişen mutlak monarşiler dönemi, merkezi otoritenin yapısını büyütmüş ve gücünü artırmıştır. Merkezi yönetimin güçlenmesine bağlı olarak, yönetici ve memurlar sınıfı ortaya çıkmıştır. Böylece, bürokratların toplum üzerindeki nüfuz ve iktidarı, derebeylerin ve prenslerin hükümranlığının yerini almıştır. Ortaçağ'ın sonlarında, henüz bürokrasi olarak isimlendirilmemekle beraber bir yönetim sistemi gelişmeye başlamıştır. Krallık otoritesinin güçlenmesi, daimi gelir kaynaklarının bulunması, matbaanın bulunması ve diğer teknik ilerlemelerin bu gelişmede önemli rolü olmuştur.

18.yüzyılın sonunda bütün Avrupa'da devletin merkezi işlevi olarak düzenli

³⁹ İbrahim Ethem BAŞARAN, **Yönetim**, Gül Yayınevi, 2.Baskı, Ankara: 1989, s. 46.

yönetimin pratik ve teorik yönüne karşı sistematik bir ilgi filizlenmeye başlatır. Ayrıca bu gelişmede sanayi devrimi, bilimsel ilginin artması ve aydınlanma dönemi düşünürleri de önemli rol oynamışlardır. Bu dönemde bürokrasinin gelişmesinde, devletin ekonomik hayata girişimci ve düzenleyici olarak girmesinin önemli rolü olmuştur.⁴⁰

18. yüzyıl Avrupa'sında, Fransız ihtilali ve Napoleon iktidarı, bürokrasinin köklü olarak yeniden biçimlenmesi sonucunu doğurmuştur. İhtilal, kralın otoritesini ve bürokrasiyi anayasa prensipleriyle sınırlandırarak, kamu görevlilerinin statüsünde önemli değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Kraliyet hizmetleri kamu hizmetine dönüşmüş, kamu görevlileri artık hükümdarın ya da prensin özel hizmetçileri olmaktan çıkmıştır. Kamu görevlerinde, amatörlükten profesyonelliğe doğru bir değişim yaşanırken sadakat kavramında da bir farklılık ortaya çıkmıştır. Artık sadakat, krala değil, devlete ve kanunlara olacaktır. Weberyen terminolojiye göre, patrimonyalizm'den yasal-rasyonel bürokratik yönetime böylece geçilmiştir.

Bürokrasi insanlığın tarihsel seyrinin, belirli bir aşamasında ve bu gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan özel bir yönetim ilişkisidir. Bürokrasinin meydana gelişinde kapitalist esasa dayanan bir ekonomik sistem, ona bağlı olan sosyal kümeleşme ve şehirleşme ve bunun neticesinde ortaya çıkan rasyonelleşme, ihtisaslaşma ve teşkilatlanma türünden idari görevler en önemli rolü oynamışlardır.⁴¹

1.2.4. Bürokrasinin Sınıflandırılması

Bürokrasi kavramı

- ▶ Patrimonyal Bürokrasi,
- ▶ Hukuki - Rasyonel Bürokrasi, olarak sınıflandırılabilir.

1.2.4.1. Patrimonyal Bürokrasi

Patrimonyal bürokrasi, sözleşme esasına göre atanan görevlilere değil, hür olmayan memurlara dayanan bir bürokratik yapılanmadır. Bu bürokrasi biçimi, kölelik sisteminin yaygın olduğu dönemlerdeki idari örgütleri anlatır. Bu örgütlerdeki soydan

⁴⁰ ERYILMAZ, *Kamu Yönetimi...*, s. 211; ABADAN, *Bürokrasi...*, s. 36.

⁴¹ ABADAN, *Bürokrasi...*, s. 36; FİŞEK, *Yönetim...*, s. 70.

gelen değerler ve statüler, kişisel ilişkiler, özel işlerle kamu hizmetlerinin birbirine karışması gibi unsurlar hâkim nitelik taşımaktadır. Patrimonyal bürokrasiler, geleneksel yöneticilere dayanmaktadır, hükümdar ya da krallar, toplumun babası olarak görülür, devlet hükümdarın kişisel mülküdür. Yönetim, hükümdarın şahsi işi olarak görülmekte, resmi ve özel alan bakımından bir ayırım bulunmamaktadır.⁴² Bu nedenle kişisellik yönü ağır basan bir ast-üst ilişkisi vardır. Patrimonyal bürokrasi de hukuki kurallara değil, belli bir mevki işgal eden kişiye itaat söz konusudur. Bu kişinin yasallığının kaynağı geleneksel normlardır. Bu normlar iktidar sahibinin emirlerine meşruluk kazandırırken, emirlerin içeriğini ve sınırlarını belirler. Verilen emirler geleneksel normlara uyduğu sürece meşruluğunu korurlar. Ayrıca patrimonyal üstlerin sınırsız sayılabilecek takdir yetkileri bulunmaktadır. Takdir yetkisinin, nasıl kullanılacağı, sınırları açıkça kurallarla belirlenmiş değildir. Patrimonyal şefin sadece ahlak, sağduyu, eşitlik gibi çok genel normlara uyma zorunluluğu vardır.⁴³

Patrimonyal yönetimlerde, meşruiyeti iktidar temsil etmektedir. İktidar, otoritesini ülke düzeyine dağılmış oldukça özerk bir sınıf yoluyla değil, geleceklere kendine bağlı bir patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Patrimonyal bürokratlar ise meşruiyetlerini liyakatlerinden değil, iktidara olan sadakatlerinden almaktadır. Patrimonyal yönetim herhangi bir kümelenmeye göz yumduğu sürece kolayca yara alabileceği için, çabalarını topluluk üstündeki denetimini korumaya/artırmaya çevirmektedir.⁴⁴

1.2.4.2. Hukuki - Rasyonel Bürokrasi

Rasyonel bürokrasi, modern örgüt modellerine hâkim olan bürokrasi biçimidir. Bu bürokrasi modelinde, ilişkiler, objektif kriterlere göre belirlenerek, gayrişahsîliğin hâkim olduğu, rasyonel, idari düzenlemeler ve yasalara dayanmaktadır. Hukuki rasyonel bürokraside memuriyet bir meslektir ve mesleki sorumluluk ve sadakati, yöneticinin

⁴² Max WEBER, Çev. Taha PARLA, **Sosyoloji Yazıları**, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul: 1986, s. 20.

⁴³ Metin HEPER, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul: 1977, s. 36 – 37.

⁴⁴ Uğur EMEK, **Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri**, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Yayını, Ankara: 2005, s. 7.

şahsına karşı değil görev yapmakta olduğu sistemin veya dairenin amaç ve faaliyetlerini düzenleyen kurallara karşıdır.

Hukuki-rasyonel bürokrasi, ideal tipini Weber'in bürokrasi kuramının hakim olduğu dönem içinde ortaya çıkan yönetsel yapıların özelliklerini göz önüne alarak kavramlaştırmıştır. İdeal tip, kavramlaştırılırken temel alınan düşünceler; hukuk devleti, yönetimin tarafsızlığı ve yönetimin kamu siyasetinin uygulayıcısı olan bir araç olmasıdır.⁴⁵ Hukuki-rasyonel bürokraside, örgüt amaçlarına ulaşmak için hangi araçların kullanılacağı, kurallarla önceden belirlenmiştir ve örgüt üyesinin görevi bunları yerine getirmektir. Biçimsel rasyonaliteyi sağlayacak olan sistematik hukuk kuralları kendi içlerinde tutarlıdır ve her durum önceden bu kurallarla herhangi bir boşluk bırakılmaksızın düzenlenmiştir. Her örgüt üyesi bu kurallara uymak zorundadır ve ast-üst ilişkilerinde bu kurallar sorgulanmaksızın uygulanır, katı bir disiplin vardır. Her somut durumun soyut kurallarla düzenlenmesi mümkün olmadığı için ast durumundaki örgüt üyesine takdir yetkisi tanımak zorunlu hale gelmekle birlikte bu yetki mümkün olabilecek en asgari düzeyde tutulmuştur.⁴⁶ Kurallarla sınırlı olan rasyonalite anlayışında takdir yetkisinin sınırları, önceden belirlenmiş genel ve soyut kurallarla çerçevelendiğinden kuralların dışına çıkılarak takdir yetkisinin kullanılması, yönetimin rasyonalitesini zedeleyen bir faktör olarak kabul edilir. Bu tip örgütlenmelerde, patrimonyal bürokrasiye oranla uzmanlık faktörü daha önemlidir. Patrimonyal bürokraside, işe alma ve terfide rol oynayan faktör toplumsal statü iken; hukuki rasyonel bürokraside, kişinin toplumsal statüsü bilgi ve becerisinden kaynaklanır. Çalışanlar yönetimin içyapısı ve işleyişi ile ilgili sıklara büyük önem verirler, işlemlerin büyük bir gizlilik içerisinde yapılması esastır.⁴⁷

Hiyerarşik yapılanmanın büyük önem taşıdığı hukuki-rasyonel bürokraside, merkezileşme eğilimi yüksektir. Örgüt amaç ve politikaları, çalışanlar göz önüne alınmaksızın belirlenir, çalışanların bu amaçları yerine getirirken örgüte sadık olmaları

⁴⁵ HEPER, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik...**, s. 41.

⁴⁶ H.H. GERTH, Wright C. MILLS, Çev. Taha Parla, **Max Weber Sosyoloji Yazıları**, 2. Basım, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul: 1987, s. 192 – 197.

⁴⁷ HEPER, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik...**, s. 43 - 46.

istenir. Kariyer yapısı verimlilik esasına göre bürokrasi içinde süreklilik taşır. Bu tip bürokrasilerde hukukilik boyutunun örgütün rasyonellik boyutunun önüne geçtiği zaman zaman gözlemlenmektedir. Bir kez normlara uygun olarak kurulan bir örgüt, görevi sona erse, yararı kalmasa da mevcudiyetini korur.⁴⁸ Dolayısıyla kurulan örgüt verimliliğini kaybetse bile mevcut düzen içerisinde çalışmaya devam eder. Örgüt üyeleri arasında sadece soyut kurallara uyararak, sorumluluktan kaçma, işlemlerin gereksiz uzaması gibi rasyonel olmayan eğilimler ortaya çıkabilmektedir. Bu özellikler hukuki rasyonel bürokrasinin, zaman zaman önlenemeyen olumsuzluklarıdır.

1.2.5. Bürokrasi Kuramları

Bürokrasi, 19. yüzyıldan itibaren siyasal ve sosyal hayatta önemli ve etkili bir kurum olması, iktidar ilişkilerinde belirleyici rol üstlenmesi gibi etkenlerden dolayı birçok düşünür ve siyaset bilimcinin üzerinde çalıştığı bir konu olmuştur. Bu çalışmalar sonucunda birçok kuram ortaya konmakla beraber, günümüze kadar en çok ilgi çeken kuramlar, George Wilhelm Friedrich Hegel, Karl Marx ve Max Weber'in bürokrasi kuramları olmuştur.

1.2.5.1. Hegel'in Bürokrasi Kuramı

George Wilhelm Friedrich Hegel (1770 – 1831), kamu yönetimini, devletle sivil toplum arasında bir köprü olarak görmüştür. Sivil toplum, çeşitli meslekleri, değişik çıkarları temsil eden şirketleri ve kurumları kapsamakta; özel çıkar farklılık ve çatışma alanı olmaktadır. Bu çıkarlar sistemini ve alanını düzenleyen tarafsız bir güce ihtiyaç bulunmaktadır. Tarih böyle bir gücün karşısına tarafsız bir güç olarak devleti çıkarmıştır. Sivil toplum, tarihsel bakımdan olduğu kadar, kavramsal bakımdan da eksiği olan bir toplum aşamasıdır. İnsan ancak devlet biçimi içinde yaşadığı zaman en yüksek amacına ulaşır. Hegel için devlet, bireylerin özel ve ortak menfaatlerini gerçekleştirmeleri için dışsal bir organizasyondur. Devlet, sivil toplumdaki bireylerin ve tarafların çıkarlarını koruyarak, onların güvencesi olarak işlev görür. Hegel, Adam Smith'in savunduğu, özel çıkarların çatışması, zorunlu olarak toplumun genel çıkarının gözetilmesine yol açar

⁴⁸ Atilla BARANSEL, **a.g.m.**, s. 176.

biçimindeki görüşlerini paylaşmamaktadır. Bürokrasi, devletle sivil toplum arasında yer alarak toplumdaki özel çıkarların devletin temsil ettiği genel yarara dönüştürülmesini sağlamaktadır.

Hegel'e göre devlet, bir araç değil, amaçtır; mutlak ve mistik bir niteliğe sahiptir. Hegel'in devlet algılamasında bürokrasi, genel iradeye ve yarara vakıf, toplumun özel istek ve çıkarlarına hâkim bir konumdadır. Hegel'e göre bürokrasinin birincil işlevi, sivil toplumun gözetemediği genel yararın savunucusu olmaktır.⁴⁹ Hegel için bürokrasi, dıştan empoze edilmiş bir örgüt değildir. Teknolojik olmaktan ziyade düzenleyicidir. Bürokrasinin vazifesi, devletin yasal normlarını korumaktır. Hegel'in bürokratik faaliyet teorisi, modern sivil toplum değerlendirmesine dayanır. Bürokrasinin görevi, sadece yönetmek değil, aynı zamanda yönetiliyor olmaktır. Modern anayasal devlet için bürokrasi vazgeçilmez bir unsurdur.⁵⁰

Hegelci analizde devlet bürokrasisi; özelden genel çıkarlara ya da sivil toplumdaki devlete geçişi mümkün kılan bir köprüdür. Hegel'in bürokrasisi, anlamını devletin genel çıkarları ile toplumun özel çıkarları arasındaki çelişkidir almaktadır.⁵¹

Kısaca, Hegel'in bürokrasi kuramı üç açıdan özetlenebilir;⁵²

- ▶ Bürokrasi rasyonel bir yapılanmadır.
- ▶ Bürokrasi şahsi olmayan bir yapılanmadır.
- ▶ Bürokratik faaliyetlerin biçimi anayasal normlar ve somut şartlar arasında aracıdır.

Hegel, rasyonel, şahsi olmayan, anayasal normlar ve somut şartlar arasında aracı olma niteliği taşıyan bürokrasiye sınırlı bir işlev yükleyerek, bu sınırlı işlevini aşarak topluma kendi değerlerini empoze etmeye çalışmasını ya da bürokratik despotizmi hiçbir

⁴⁹ ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset...**, s. 22.

⁵⁰ Carl K.Y. SHAW, **Hegel's Theory of Modern Bureaucracy**, American Political Science Review, Vol.86, No:2, June, ABD: 1992, p. 386 – 387.

⁵¹ TÜRKÖNE, **a.g.e.**, s. 458.

⁵² Carl K.Y. SHAW, **a.g.m.**, p. 381 – 382.

zaman onaylamamıştır.⁵³

1.2.5.2. Marksist Kuram

Marksçı kurama göre, bürokrasi, sistemli ve hiyerarşik bir işbölümü çerçevesinde ve mutlakçı krallıkların çöküş döneminde oluşmaya başlamıştır. Bürokrasi, burjuva devlet gücünün vazgeçilmez bir organıdır ve kapitalist gelişmeyi engelleyen orta çağ kalıntılarına (feodalite hakları, yerel ayrıcalıklar, lonca tekelliliği... vb.) karşı verilen savaşın en etkili silahı olmuştur. Orta sınıf toplumun feodaliteden kurtuluşunun bir aracı olarak görev yapan bürokrasi, burjuvaziyle proletarya arasındaki çelişkilerin keskinleşmesiyle birlikte, sermayenin emeği köleleştirmesinin bir aracı durumuna dönüşerek, burjuva toplumlara özgü bir yönetim ilişkisi haline gelmiştir. Marksçı kuram, bürokrasiyi, toplumla devlet arasındaki görünür bağların kopması sürecinin, kapitalist toplum dönemine rastlayan son aşaması olarak görmektedir. Hiçbir zaman kapsamlı ve sistematik bir devlet teorisi oluşturmak için uğraşmayan Marx, devlet ve bürokrasi üzerindeki görüşlerini, Hegel'in devlet felsefesini eleştirerek geliştirmiştir.⁵⁴

Marks'a göre, toplumun feodal kalıntılardan arındırılmasıyla birlikte, bürokrasi de nitelik değişikliği göstermiştir. Mülkiyete ve dayandığı sınıfın varlık koşullarına yönelen saldırıların artmasına bağlı ve paralel olarak, merkezci nitelikteki devlet organlarının uygulanacak kurumsallaşmış baskı yöntemlerine duyulan gereksinimler de artmış devlet gücünün her an ve her yerde hazır organlarının oluşturulması öncelik kazanır olmuştur. Bürokrasi üretim süreciyle doğrudan bağlantılı olmadığı gibi toplum yapısında organik bir konuma da sahip değildir. Bürokrasinin varlığı ve gelişimi geçici ve asalak bir özellik arz eder. Bürokrasinin temel görevi efendilerinin ayrıcalıklarını ve mevcut statükoyu korumaktır. Bu açıdan ele alındığında bürokrasi ve daha fazla bürokratikleşme, sınıflara ayrılmış bir toplumda kaçınılmaz hale gelir.

Devlet öncelikle, en yaygın belirtilerden en önemsiz kıpırdanmalara kadar

⁵³ Metin HEPER, Bürokrasi, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, C.2, İstanbul: 1983, s. 292.

⁵⁴ Norberto BOBBIO, Jacques TEXIER, Çev. Arda İPEK, Kenan SOMER, **Gramsci ve Sivil Toplum**, Savaş Yayınları, Ankara: 1982, s. 14.

toplumun her yanını denetim altında bulundurmak zorundadır. Hacimli ve kapsayıcı bir bürokrasi öncelikle bunu sağlamaktadır. İkinci olarak, devlet, organlarının giderek “*merkezci*” olması ve bu merkezçiliğin de aşırılığa varması sonucu, çok sayıda kişiye geçim kaynağı olan dev bir çıkar yığına dönüşmüştür. Bürokrasi, bu bağlamda devleti koruma ve gözetme işini kurumsallaştırıp sürdüren temel araçtır. Son olarak, yönetim aygıtında görülen aşırı merkezci eğilimlerin etkisiyle toplumsal yaşayışın her köşesine kol atan devlet, var olabilmek için, karşısındaki siyasal yapıyı gevşek durumda ve kendisine bağıntılı tutmak zorunluluğunu artan ölçüde duyar olmuştur. Bürokrasi doğrudan ve dolaylı baskı yöntemleri artan, ancak güçlü hükümetin anlamdaşı ağır vergilerle beslenebilen bir sorumsuz kamu gücü durumuna gelmektedir. Bürokrasi, devletin giderek ömrünü tüketmesine önde gelen son burjuva yönetim biçimi olarak belirlemektedir.

Marx ve onu izleyen Marksçı düşünürlere göre, sınıflar ve devlet nasıl kaçınılmaz biçimde ortaya çıkmışlarsa, aynı şekilde ekonomik gelişmenin belirli bir aşamasında sınıflara duyulan gereksinimin ortadan kalkmasıyla devlet de ömrünü tüketme çizgisine girecektir. Marksçı düşünür ve uygulayıcılar, bürokrasinin yok edilmesi için başlıca üç tedbir öngörmüşlerdir:

► Tüm ücretlerin “*ortalama işçi ücreti*” düzeyine indirilerek kamu görevlilerinin ayrıcalıklı durumlarına son verilmesi,

► Bürokrasiye karşı en etkili koruma aracının “*doğrudan demokrasi*” olduğundan çıkılarak, “*güçler ayrılığı*” ilkesine son verilmesi, tüm yasama ve yürütme yetkilerinin seçilmiş kişilerden oluşan tek bir yasama organında toplanarak “*güçler birliği*” ilkesine gerçeklik verilmesi ve herkesin artan ölçüde devlet yönetiminde yer alması ve yönetme yetenekleri edinmesiyle birlikte yönetilme gereğinin ortadan kalkmasını sağlayacak bir mekanizmanın oluşturulması,

► Her görevin o görevi en iyi yapabilecek kişi tarafından doldurulması ve yetersizliği anlaşılan kişinin de hemen görevden alınabilmesi için, tüm kamu görevlilerinin seçimlik, sorumlu ve azledilebilir kılınmaları, bir başka deyişle, kamu görevlerinin doldurulup boşaltılmasında genel oya başvurulmasıdır.

Marksçı bürokrasi kuramı, belli bir toplumsal olgunun içinde geliştiği koşullara göre açıklanmasını amaçlayan bir düşünsel çaba olduğu kadar, koşullarla birlikte ürünlerinin de değiştirilmesine yönelik bir siyasal eylem biçimi olduğu için diğer bürokrasi kuramlarından bu noktada ayrılmaktadır.⁵⁵

Özet olarak, Marxist devlet ve bürokrasi kuramının ulaştığı sonuç; proletaryanın siyasal iktidarı ele geçirerek siyasal egemenliğini kurması ve burjuvaziye devirmesidir. Burjuvazinin yok edilmesiyle sınıf çelişkileri ortadan kalkacak ve devlet artık yararsız ve mevcut durumunu muhafaza etmesi imkânsız hale gelecek, dolayısıyla proletarya devleti de ortaya çıkmadan yıkılmış olacaktır. Bu düşünce sistemine göre devletin ortadan kalkması kaçınılmazdır. Sınıflar ve toplum vaktiyle nasıl ortaya çıkmışlarsa, aynı şekilde ekonomik ve sosyal gelişmenin belirli bir aşamasında proletarya devriminin gerçekleşip sınıfsız toplumun kurulmasıyla, ayrıcalıklı sınıf kavramı ortadan kalkacağından, devlet de toplumdaki yerini kaybedecektir. Dolayısıyla gereksiz ve işlevsiz kurumlar olan devlet ve bürokrasi birlikte kendiliğinden yok olacaktır.⁵⁶

1.2.5.3. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı ve Bürokratik Örgütlenme Modelinin Temel İlkeleri

Max Weber, bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı biçimde inceleyen Alman sosyal bilimcidir. Weber'in, modern örgütler, kapitalizm, siyasi güç ve karşılaştırmalı dinler tarihi konularındaki görüş ve analizleri, onun sosyolojide haklı bir üne kavuşmasını sağlamıştır.⁵⁷

Max Weber'in üzerinde durduğu bürokrasi, günlük dilde kullanılan işlerin yokuşa sürülmesi, geciktirilmesi anlamının tam aksine etkinlik açısından ideal bir organizasyon yapısını göstermektedir.⁵⁸ Weber'in bürokrasi görüşü endüstriyel kuruluşlar, politik örgütler, kilise ve benzeri dinsel örgütler için de geçerli olmakla birlikte daha çok kamuya ilişkin işlevler için tasarlanmıştır. Herhangi bir örgütte

⁵⁵ KURTHAN, *Yönetim...*, s. 70.

⁵⁶ Karl MARX, Friedrich ENGELS, Çev. Süleyman ARSLAN, *Komünist Manifesto*, Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara: 1976, s. 40 – 41.

⁵⁷ Mardin, ŞERİF, *Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1*, İletişim Yayınları, İstanbul: 1994, s. 44.

⁵⁸ İsmet MUCUK, *Modern İşletmecilik*, Der yayınları, İstanbul: 1985, s. 11.

bürokrasinin belirtileri; açık ve kesin olarak belirlenmiş bir hiyerarşi, her bir servisin sorumlulukları ve kişisellik dışı anlayışıyla, evrensel olarak uygulama alanı bulan kurallar şeklinde özetlenebilir.⁵⁹

Weber'in bürokrasi kuramını ortaya koyma amacı; örgütlerin karşılaştıkları sorunları bürokratik yapının nasıl aşacağını göstermektir. Uzmanlaşma ve işbölümü yoluyla verimliliğin artacağını savunan Weber, bilinen en verimli örgüt tipinin bürokrasi olduğunu söylerken, bürokrasinin kuruluşunun yasal, yönetiminin ise rasyonel olduğunu belirtir.⁶⁰

Max Weber'in, ideal bürokrasisinde, bürokratik örgütler aşağıda belirtilen ilkeleri mutlaka taşırlar. Bürokratik örgütler bu ilkeleri benimseyip uyguladıkları ölçüde, "rasyonel-ideal" bürokrasi anlayışına yaklaşacaklardır. Bu ilkeler başlıklar halinde şöyle belirtilebilir:

- ▶ Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı.
- ▶ Görev hiyerarşi ve otorite kademelendirilmesi.
- ▶ Yönetimin yazılı belgelere dayandırılması.
- ▶ Yetki ve görevlerde uzmanlaşma.
- ▶ Kurallara bağlılık ve biçimsellik.
- ▶ Gayrişahsîlik.
- ▶ Kariyer yapısı.
- ▶ Kamu ve özel hayatın ayrışması.

1.2.5.3.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı

Bürokratik yapılarda amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler olarak belirli bir biçimde dağıtılmıştır. Bu görevlerin yerine getirilmesi için gerekli emirlerin verilmesi ve yaptırımlar kurallara bağlanmıştır. Görevlerin düzenli

⁵⁹ Claude LEFORT, **What is Bureaucracy?**, www.generation-online.org/h/fplefort., p. 4, (01.01.2008).

⁶⁰ Cengiz YILMAZ, Hülya TÜTEK, **Yirmibirinci Yüzyılın Eşiğinde İşletmecilik Bilimi ve Uygulamaları**, Dokuz Eylül Üniversitesi Manisa İ.İ.B.F, Manisa: 1991, s. 105.

ve sürekli yürütülmesi, gerekli yetkilerin kullanılması, sistematik hükümlerle sağlanmıştır. Weber'e göre, yasalara bağlı kamu yönetimindeki “*bürokratik otorite*”, bu öğelerden oluşur. Özel ekonomik yapılarda ise bunlar, bürokratik “*iş yönetimi*”ni meydana getirir. Siyasal ve dinsel topluluklarda bu anlamda bürokrasi, ancak çağdaş devlette tam olarak gelişmiştir. Özel ekonomi sektöründe ise yalnızca kapitalizmin en gelişkin kurumlarında görülür. Weber'e göre, sabit yetki alanları olan kalıcı kamusal otorite, tarihte kural değil, istisnadır.⁶¹

1.2.5.3.2. Görev Hiyerarşi ve Otorite Kademelenmesi

Kamu yönetimlerinde örgütlerin yapılanmaları belirli bir otoritenin hâkimiyetinde, hiyerarşik düzen içerisinde yapılır ve yürütülür. Bu düzen sayesinde her bir alt birim, üst birimin denetim, sorumluluk ve gözetimi altına girer. Bu hiyerarşik, rasyonel örgütlenme biçiminde her bir üst, kendi astlarının eylem ve işlemlerinden, üstlerine karşı sorumludur. Bu hiyerarşik düzen, mağduriyet yaşayan yönetilenlere, alt birimlerin eylem ve işlemlerine karşı her zaman üst birimlere başvurabilme imkânı sağlar.

Yönetsel yapılanmalarda, gün geçtikçe artan iş yükünün azaltılması ve karmaşıklaşan çalışma yöntemlerinin, daha verimli hale gelebilmesi için, hiyerarşik yapılanmalar ve kurallar dizgesine sahip olan bürokratik yönetim, bu sistemlerin üretkenliğini ve rasyonelliğini artırmaktadır.⁶² Tek bir tüzel kişilik altında toplanmış bulunan merkezi dairelerin yetki ve inisiyatif kullanmaları, “*görev bölüşümü*” ve “*yetki genişliği*” ilkeleri ile sağlanırken; birbirleri ile koordinasyonları ve kendi içlerinde emir-komuta ilişkileri de “*hiyerarşi yoluyla*” kurulmaktadır.⁶³

Her pozisyon, belirli yetki kapsamında, etkide bulunduğu alanı kapsar. Örgütlerde temel ya da en aşağı düzeydeki pozisyonlar bir araya getirilirler ve daha üst düzeydeki bir departmana bağlanırlar. Her görevli, gerek kendisinin ve gerekse

⁶¹ ERYILMAZ, *Bürokrasi ve Siyaset...*, s. 45.

⁶² Bradley MILLER, *Bureaucracy*, <http://www.miller.public.iastate.edu/civics/Miller-Bureaucracy>, p. 1, (01.09.2007).

⁶³ Doğan BAYAR, *Kamu Yönetiminin Temel Kanunları*, <http://portal1.sgb.gov.tr/calismalariyayinlar/mdmd>, s. 11, (06.06.2007).

kendisine bağı elemanların iş ile ilgili hareketleri ve kararlarından dolayı bağı bulunduğu yöneticiye karşı sorumludur. Bütün görevliler, piramit şeklindeki organizasyonun en tepesinde bulunan üst düzeydeki yöneticiye hesap vermek zorundadır. Böylelikle, tüm faaliyetler, kesintisiz olarak, düzenli ve açıklıkla belirlenmiş bir hiyerarşi içinde örgütlenmiş olur.⁶⁴ Her pozisyon en iyi şekilde uygulayabileceği veya yönetebileceği çalışmalardan sorumludur. Yani hiçbir pozisyon (hiyerarşik yönden kendisinin üstünde ve altında bulunan pozisyonlar hariç) kendisine ait hak ve yetkileri bir başka pozisyon ile paylaşamaz. Bu süreç yoluyla, bürokrasi bir organizasyonun temel klasik hiyerarşisini veya alt yapısını oluşturmuş olur.

Hiyerarşik yapılanmaya sahip bir örgütte, her pozisyonda yapılacak işler, ayrıntılı olarak belirlenerek yazılı hale getirilmiştir. Her görevi denetleyecek üst makamlar gösterilerek, görevler basamaklandırılmıştır. Böylece örgütün hiyerarşik yapısı oluşturulmuştur. Her makamın yetki ile sorumluluğu birbirine denktir. Yetki göçerme, en üst makamdan en alt makama, aşağı doğru azaltılarak yapılır. Yetki ve sorumluluk, makamdaki kişinin değil, makamındır. Bu makama atanan kişi, makamın yetki ve sorumluluğunu kullanır. Makam sahibi ile makamın (örgütün) mülkiyet bağı vardır. Her makam, ast makamı denetlemekle yükümlüdür. Örgütte komuta birliği ve hiyerarşik komuta zinciri asla bozulmaz. Kararlar en üst makamlarca merkezden verilir. Karar verme süreci ile bunların uygulaması birbirinden kesinlikle ayrılmaz.⁶⁵

1.2.5.3.3. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması

Çağdaş bürokratik yapılanmalar, gerek çalışmaları esnasında, gerek yönetim mekanizmalarının faaliyetleri esnasında yazılı belgelere (dosyalara) dayanırlar. Bu belgeler, gerektiğinde kullanılmak üzere arşivlerde muhafaza edilir. Söz konusu belgelerin yazılması ve tasnifleri için uzman görevliler ve kâtipler kadrosu istihdam edilir. Resmi görevleri yürüten memur kadrosuna, yönetimin maddi aygıtı ve dosyaları ile birlikte “*daire*” denir. Özel sektörde ise buna, genellikle “*büro*” adı verilir.

Görüleceği gibi kurum ve kuruluşlarda yazışmaların hızlı, ekonomik ve etkin bir

⁶⁴ <<http://wizard.ucr.edu/bkaplan/soc/lib/burcracy.pdf>>, (14.11.2007).

⁶⁵ BAŞARAN, a.g.e., s. 63 – 64.

yönetim anlayışıyla yönetilememesinin nedeni, yalnızca bunların üretim anlayışı ile ilgili değil, kurum içi ve dışındaki iş akışı sistemleri ile de doğrudan ilgilidir. Üretilen her yazışmanın çoğaltılması, hem idari işleyişin hantallaşmasına ve işgücü kaybının oluşmasına, hem de maddi kayıplara neden olmaktadır. Yazçılık bir yandan kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerin hızını, niteliğini düşürüp süre, para, kaynak, emek savurganlığına neden olurken, öbür yandan vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkilerin bozulmasına, vatandaşın yönetime karşı olumsuz tutum takınmasına yol açmaktadır.

Kurum ve kuruluşlarda yazışma sürecinin kontrol altına alınması ile elde edilecek avantajlar şu şekilde sıralanabilir;

- ▶ Üretilen yazışmaların biçimlerinde standartlaşma sağlanabilir,
- ▶ Yazılar, yalın, dilbilgisi kurallarına uygun ve okunaklı olarak üretilir,
- ▶ Daha uygun iş akışı sisteminin kurulması ile gereksiz imza, parafe ve belge dolaşımına son verilebilir,
- ▶ Yazışmaların gereğinden fazla çoğaltılması önlenir,
- ▶ Üretilen yazışmalar için daha uygun bir form tespiti yapılarak, kullanışlı kırtasiye malzemesi ve yazışma araçları sağlanabilir,
- ▶ Kurumda yapılan dosyalamanın aksaksız işlemesi sağlanarak, dosyalanmış belgelere erişim olabildiğince hatasız ve hızlı biçimde gerçekleştirilebilir,
- ▶ Yazışmaların üretiminden sorumlu olan personel tespit edilerek, görev-yetki-sorumluluk dağılımındaki dengesizlik önlenir. Bunun yanı sıra yazışma üretiminde başvurulan geleneksel anlayışa son verilebilir ve kuruluştaki sürekli büyüyen yazışma üretim miktarı göz önüne alınarak ileriye dönük planlar oluşturulabilir.⁶⁶

1.2.5.3.4. Yetki ve Görevlerde Uzmanlaşma

Bürokrasi, teknik üstünlüğünün büyük bir kısmını yetki ve görevlerde uzmanlaşmaya ve formalize edilmiş teknik eğitime borçludur. Bu niteliklerin verimlilik

⁶⁶ Hüseyin ODABAŞ, Fatih RUKANCI, **Belge Yönetiminin Bir Unsuru Olarak Yazışma Yönetimi**, http://prints.rclis.org/archive/0000743101/Belge_y%C3%B6netim.pdf, s. 4 - 5, (01.03.2007).

üzerinde doğrudan bir etkisi vardır ve uzmanlık üzerinde odaklanan bir organizasyon kültürünün geliştirilmesine yardımcı olur. Uzmanlar potansiyel olarak büyük çapta teknik gücü ellerinde tutabilecek durumda olmalarına rağmen, kurumsallaşmış işbölümünün düzenli olarak yapıldığı örgütlerde bu gücü ve bilgiyi paylaşma yoluna gitmektedirler. Birçok etkinlik uzmanı'nın aksine Weber, otoriteyi kısıtlayan, ofise karşı bir görev duygusunu besleyen ve çalışanların kuralları benimsemesini sağlayan, kurumsal nitelikleri öne çıkarır. Bu tür nitelikler bireysel davranışları sınırlandırarak, bireysel çıkarları organizasyonun kolektif çıkarlarıyla dengelerler.⁶⁷

Bürokrasinin temel avantajlarından biri, büyük çaplı projeleri yönetilebilir parçalara ayırabilmesidir. Bunun doğrudan sonucu da uzmanlaşmanın artmasıdır böylelikle tek bir kişinin söz konusu iş ile ilgili her şeyi bilmesi imkânsızlaşır. Weber, belirli alanlarda bu şekilde işbölümüne dayalı uzmanlaşmayı bürokrasinin en güçlü yönlerinden biri olarak sıralar. Tıpkı otorite gibi teknik uzmanlıkta mantıksal olarak çok küçük sorumluluk bölümlerine ayrılır.⁶⁸

Kamu bürokrasilerinde, bürokrati güçlendiren profesyonellik sayesinde bürokratlar siyasetleri etkiler duruma gelmişlerdir. Devletin, hizmet devletine dönüşmesiyle birlikte profesyonel görevlilere gereksinim doğmuş, iyi eğitim görmüş, konusunda uzman teknokrat kadrolar istihdam edilmiştir. Toplum bu kadroların sunmuş olduğu teknik beceri gerektiren işlere git gide bağımlı hale gelmeye başlamış, bu hizmeti sunan teknokratlarda devlet için vazgeçilmez aktörler haline gelmişlerdir. Böylelikle kamu bürokrasisinde teknokratlardan oluşan ve profesyonel nitelikte çalışan yönetici sınıfı meydana gelmiştir.

Bürokrasi karmaşıklığı ele alıp çözümlemede bir araçtır. Karmaşıklığı her durumda oldukça basit bir hale getirir. Her işin başındaki kimse, işin ayrıntılarına vakıf ve konunun uzmanıdır. Bürokrasi, örgüt içinde, gerek çalışan ve gerekse yönetici düzeyinde olsun, ilgili kişinin alan uzmanlığını vazgeçilmez bir unsur olarak görür.⁶⁹

⁶⁷ <<http://wizard.ucr.edu/bkaplan/soc/lib/burcracy.pdf>>, (14.11.2007).

⁶⁸ <<http://wizard.ucr.edu/bkaplan/soc/lib/burcracy.pdf>>, (14.11.2007).

⁶⁹ Herbert A. SIMON, **Decision-Making and Administrative Organization**, Public Administration Review, Inc. Publishing, ABD:1944, p. 22.

Bürokratik örgütlerde belirli bir görevi yerine getiren kimse verilen görevleri en etkili biçimde yapabilecek uzmanlığa, bilgiye ve teknik beceriye sahip olmalıdır. İşinde uzmanlaşmamış olan ve liyakat prensibine göre ilgili makam ve göreve atanmamış olan kişi içinde bulunduğu örgüte ve örgütün içinde bulunduğu, devlet sistemine zarar verir. Bu bakımdan, bir makama atanacak kişi, makamın gerektirdiği yeterlilik ve teknik donanıma sahip olmalıdır.

1.2.5.3.5. Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik

Bürokraside, kararlar bir takım soyut kurallar, ilkeler ve süreçler yoluyla uygulanır ve yönetilirler. İnsan davranışları sistematik disiplin ve kontrole bağlıdır. Weber'in bürokratik örgüt modeli, kişisel olmayan, soyut objektif kriterlere dayalı, rasyonel akılcılığın hâkim olduğu bir yapıdır. Zor ve kuvvet kullanılması kesinlikle sınırlandırılmıştır ve örgütsel kurallara bağlıdır. Örgüt içerisinde geliştirilmiş olan soyut kural ve düzenlemeler çalışanlara yön verip, faaliyetlerine rehber olması açısından önemlidir. Üstler, çalışanların kalıcı, eksiksiz ve öğrenilebilir genel kurallara bağlılıklarını, biçimsel zorunluluklara uyup uymadıklarını, gözlemler, gerekli denetim ve yaptırımları uygular. Bu kural ve düzenlemeler ile birlikte kişilere bağlı olmaksızın, örgütsel sürekliliğin garanti altına alınması gerekmektedir.⁷⁰ Yetki, kurallar ve liyakate dayanan bürokratik yapılar, burada görev yapan çalışanlardan daha öncelikli konumdadır ve organizasyonun örgütsel varlığının korunması temel amaçtır ve bu amacın gerçekleşmesi için yapılar kurallara bağlılık ve biçimsellik esas kabul edilir.

1.2.5.3.6. Gayrişahsîlik

Bürokrasi, büyük bir makinenin kendi varlığını sürdürebilmek için yoğun bir çaba içinde olan, gelecekte de daha büyük bir dişli olabilme umut ve hayalini taşıyan küçük bir dişlisi olmaktan öte bir anlam taşımayan bireyler yaratır. Bir başka ifadeyle, bürokrasi ruhsuz, duygusuz ve kalpsiz teknik uzmanlar yaratır.⁷¹

⁷⁰ HICKS, GULLET, a.g.e., s. 102.

⁷¹ ETZIONI-HALEVY, E., *Class & Elites in Democracy and Democratisation*, Garland Publishing, New York: 1997, s. 56.

Kamu görevlisinin, kamu adına yetki kullanma aşamasında gözetmesi gereken amaç, kamu yararadır. Kamu görevlisinin kamu yararının aksine olarak, kamu hizmeti sunduğu vatandaşların, siyasal düşüncelerinden, milliyetlerinden, inançlarından veya etnik durumlarından etkilenmesi durumunda yozlaşma ya da yolsuzluk ortaya çıkacaktır. Kamu yönetiminde vatandaş ile kamu görevlisi ikincil ilişkilere dayanarak karşı karşıya gelirler ve kamu görevlisinin herkese eşit muamelede bulunması gerekir. Az gelişmiş ülkelerde, kamu görevlilerinin aile, akraba ya da hemşerilerine veya yandaşlarına yardım etmelerini, bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal kurallar biçimlendirmektedir. Bu durumda kamu görevlileri büyük bir baskı altında kalmakta; bu baskıya boyun eğilmesi durumunda da eşitlik ve adalet ilkelerinden sapılmış olmaktadır. Bu durumda kamu görevlisini etkilemek için para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine aile, akraba, arkadaşlık bağları gibi maddi olmayan etkileme araçları kullanılmış olmaktadır. Böyle durumlarda kamu görevlisi maddi olmayan menfaat elde etmemekle birlikte, yetkisini özel bir amaç için kurallara aykırı biçimde kullanmaktadır ki buda bir çeşit yolsuzluktur. Kamu bürokrasisinde, yozlaşma ve gayrişahsîliğe aykırılık, bürokrasinin siyasallaşması ile olmaktadır. Siyasal kayırmacılık ya da partizanlık olarak adlandırılan bu durum, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına, çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak menfaat sağlamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Partizanlık özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yoğun olarak görülmektedir. Kamu görevlisi kamu yararını gerçekleştirmek üzere, bütün toplum adına yetki kullanmakta; halktan toplanan vergilerle de kamu görevlisinin maaşı ödenmektedir. Dolayısıyla kamu adına yetki kullanan kişinin belli bir grubun yada siyasal görüşün mensubu gibi hareket etmemesi gerekir. Bunun aksi davranışlar, yolsuzluk ve yozlaşma getirecektir.⁷²

1.2.5.3.7. Kariyer Yapısı

Bürokraside memuriyet bir meslektir. Bu meslek, belirli esaslara göre düzenlenerek istikrarlı bir niteliğe kavuşturulmuştur. Memurluk, kariyer yapısı

⁷² Kemal ÖZSEMERÇİ, Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı, **Sayıştay Dergisi**, S. 58, Ankara: Temmuz/Eylül - 2005, s. 13 – 14.

içerisinde uzmanlığa ve kıdeme bağlı olarak gelişerek devam eder.⁷³

Bir işte çalışmak, yegâne ve kuşkusuz en önemli uğraştır. İş, hizmet süresi ve emeklilik hakları ile birlikte meslektir. Terfi, çalışanın kıdeme bağlı olarak yöneticilerin yargısı sonucu kararlaştırılır. Bir elemanın işine son verme ancak objektif nedenlerle yapılır. Bürokraside yarına güven duyma duygusu ve iş güvencesi maksimum düzeydedir. Bu nedenle işte güvenlik duygusunu ön planda tutan kişiler için bürokrasinin son derece çekici olduğu söylenebilir.⁷⁴ Her makama yapılacak atama ve her makama yükselme, yeterliliğe, kıdeme ve başarıya dayandırılmalıdır. Makam sahiplerine yapılacak ödemenin ölçütleri, kişinin makamı, rütbesi ve başarısıdır.⁷⁵ Çalışanların seçimi ve terfi işleri teknik yeteneğe göre yapılmalıdır. Bu süreçte arkadaşlık, tanıdıklık, akrabalık, partizanlık gibi rasyonel olmayan kriterlere başvurulmamalıdır. Gereken niteliklere sahip personel işe alınmalıdır.⁷⁶ Hizmete giriş ve yükselmelerde kariyer ve yeterlik ilkesinin yeterince dikkate alınmaması, sonuçta, kamu yönetiminin istenen verimlilik düzeyine çıkmasını olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Eskiden yalnızca siyasal iktidarların değişmesi durumunda ve üst kademelere atamalarda siyasal etkiler rol oynarken, artık aynı iktidar döneminde bir bakanın değişmesiyle bile çoğu kadroya siyasal nitelikli atamalar yapılabilmektedir. Bu durum devlet memurluğunun bir meslek olma niteliğini bir ölçüde yitirmesi tehlikesini de birlikte getirmekte ve bir kısım memur kadroları yeterli olmayan kişilerin eline geçmektedir.

Kişilerin gördükleri eğitime ve mesleklerine uygun işlerde çalışmasını sağlayacak bir insan gücü politikası izlenebilmesi, görev, yetki ve sorumluluklarının açıklığa kavuşturulması ve bu kadrolara atanacak personelde aranacak niteliklerin açık bir biçimde belirlenmesiyle sağlanabilecektir. Bu yapıldığı takdirde, atamalarda ve üst derecelere yükselmelerde yeterli bilgi ve yeteneğe sahip olanlar öne geçeceğinden, kayırmalar en aza indirgenmiş olacaktır böylelikle hizmette nitelik, etkililik ve

⁷³ ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi...**, s. 207.

⁷⁴ TORTOP, İŞBİR, AYKAÇ, **Yönetim Bilimi...**, s. 205 - 206.

⁷⁵ BAŞARAN, **a.g.e.**, s. 64.

⁷⁶ Göksel ATAMAN, **İşletme Yönetimi**, Türkmen Kitapevi, İstanbul:2001, s. 97.

verimlilikte artacaktır.⁷⁷

1.2.5.3.8. Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması

Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, kural olarak, resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de, genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayırtmıştır. İlke olarak, resmi makam evden; iş yazışmaları özel yazışmalardan; ticari öz varlık, özel servetten ayrılmıştır. Modern iş yönetimi tipi ne denli yerleşmişse bu ayrımlar o denli netleşmiştir. Bu durum, hem kamu sektöründe, hem de özel sektörde görülmektedir. Özel sektörde bu kural, en büyük girişimci için bile geçerli hale gelmiştir. Weber'e göre bu durum, uzun bir gelişme sürecinin ürünüdür, sürecin başlangıç noktaları Ortaçağ'a kadar uzanır.

Weber, bürokrasi olgusunu bir örgüt sorunu olarak ele almıştır. Onun için önemli olan, toplumsal fonksiyonların rasyonel olarak düzenlenmiş olan bir örgüt tarafından yürütülmesidir. Weber, rasyonelliğin yanına, yasallık unsurunu da eklemiştir. Bürokratik örgüt, rasyonel olduğu kadar, soyut düzeyde ifade edilmiş sistematik hukuk kurallarına bağlı olarak işleyecektir. Bu yasal-rasyonel bürokrasi tipi, kişisellikten ve politiklardan arınmış bir yapı olduğu için, her siyasi iktidara aynı verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet sunacaktır.⁷⁸

1.2.6. Bürokratik Yönetim Anlayışı İle İlgili Problemler

1.2.6.1. Siyasal Kontrol Problemi

Özellikle refah devleti anlayışının yaygınlık kazanmasıyla birlikte, geleneksel yönetim anlayışı hakim paradigma haline gelmiştir. Bu dönemde devletin, toplum hayatı içerisindeki rolü değişmiş ve topluma götürdüğü hizmetler artmıştır. Dolayısıyla bürokrasinin hem nicelik hem de nitelik olarak etkinliğinin artması anlamına gelmiştir. Çağın gerektirdiği işler artık daha karmaşıklaşarak uzmanlık gerektiren bir hal almıştır. Bu durumda bilgi ve becerileri yetersiz kalan siyasetçiler, uzman teknokratlara daha

⁷⁷ **Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu Kritik ve Reform Önerileri**, TESEV Yayınları, İstanbul: 1999, tesev.org.tr, s. 107 – 108, (6.12.2006).

⁷⁸ ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset...**, 48 – 49.

fazla ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Atamayla göreve gelen teknokratlar gün geçtikçe seçilerek işbaşına gelen politikacılar üzerinde etkilerini artırmaya başlamışlardır, bu durum yönetim üzerinde halk iradesinin azalması tehlikesini beraberinde getirmiştir.

Bürokratlar, halka gündelik hizmetlerin yerine getirilmesi ve sunumu sırasında, yapılan işler, hizmet verilen vatandaş sayısı ve yapılan işlerin maliyeti gibi bürokrasinin nasıl işlediğini yansıtan bilgileri siyasi iktidara ve kamuoyuna sunmaktadır. Gerçi siyasi iktidar, bürokrasinin hazırladığı verilerle, kendi genişleme taleplerini desteklediğini ve bu verilerin abartıldığını biliyor olmakla birlikte, elinde bu abartmayı kesinlikle belirleyecek kriterler olmadığı için, bürokrasinin isteklerine boyun eğmek zorunda kalmaktadır. Genellikle bürokratlar kurulan hükümetlerle, beraber atama yolu ile göreve gelmekte ve onlarla beraber gitmektedirler. Yasama organı, kontrolü altındaki büroları denetlemek isterse, hükümet bürolarının bütçesini sınırlayarak, çalışma etkinliğini gözden geçirecek komiteler atar. Atanan bu komiteler, bürokratların tüm görevlerini tek tek ele alarak inceleyemeyeceklerinden alt komisyonlar meydana getirirler, dolayısıyla yasama gücü altındaki denetleyici büroların sayılarının artmasıyla, çalışma programlarında aksaklıklar ve gecikmeler meydana gelecektir.⁷⁹ Siyasi iktidar, bürokrasiyi denetlemeyi ciddi bir şekilde istemiş olsa da, denetimle görevlendireceği komiteler bile ilgili büronun hizmetlerinden yararlanan insanlardan oluşacağı için, denetim süreci zorlaşacak hatta bazı durumlarda imkânsız hale gelecektir.

Siyasetçilerin, atanmışlar üzerinde denetim kurmak istemeleri ve teknokratların, siyasetçilere karşı, bürokratik direnç göstermeleri kısaca “*atanmış*” – “*seçilmiş*” karşıtlığı geleneksel yönetim anlayışının bir türlü önlemeyi başaramadığı sorunlardan birisi olarak mevcudiyetini korumuştur.

1.2.6.2. Bürokratizm

Weber’e göre bürokratlar, seçimle değil atanarak iş başına gelmiş, yüksek organizasyon ve iş disiplinine sahip, tam zamanlı olarak görev yaparak hayatlarını

⁷⁹ İbrahim BAKIRTAŞ, **Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi**, <http://www.iibf.deu.edu.tr>, s.14, (14.05.2007).

kazanan profesyonellerdir.⁸⁰ Bürokratlar hiyerarşik bir yapı içerisinde, mesleki uzmanlık taşıyan yüksek yetkinlik düzeyine sahip görevlilerdir. Bu kişiler mevcut yapı içerisinde görevlerini ideal şekilde yerine getirirler bu görüşe “*büro-rasyonalite (pozitif-rasyonel)*” denir, bu kavramın karşıtı ise bürokrasinin özellikle kırtasiyecilik yönüne atıfta bulunan, bürokratik örgütlerdeki kötü semptomları ifade eden “*büro- patoloji*” (*bureau – pathology*)’dir.⁸¹ Halk arasında genelde bürokratizm olarak ifade edilen kavram “*büro- patoloji*”dir. Uzayıp giden formaliteler, düzensiz ve yavaş işleyen, etkinliğini ve verimini kaybetmiş bir yapılanmanın genel ifadesi olarak “*bürokratizm*” kelimesi kullanılır.⁸² Bürokrasi diğer bir ifade ile bürokratizm, bir bürokratik sistemde otoriter kararlar ve kurallar koyma işlevine bürokratların hâkim olmasını da ifade etmektedir. Her iki anlamda da bürokrasiye negatif, olumsuz bir anlam yüklenmekte ve gerek günlük terminoloji de gerek siyaset bilimi terminolojisinde genel ifadesini “*bürokratizm*” kelimesiyle bulmaktadır.

Bürokrasiyi, çalışma yöntemlerini, makamları ve yapılan işlemleri birer araç olma durumundan çıkarıp, amaç haline dönüştürme eğilimi olarak da görebileceğimiz bürokratizmi ortaya çıkaran bir takım unsurlar vardır. Bu unsurları şöyle özetleyebiliriz;⁸³

► Sorunları biçimsel olarak sonuca bağlama eğilimi. Bu eğilimin yol açtığı, işleri belirsiz bir tarihe kadar erteleme, süreye tabi tutma, soruşturmalar yapma, rapor isteme, kayıtlar tutma.

► Alışılmış usul ve metotların yanlış olup olmadığını kontrol etmeden uygulama.

► Sadece yazılı genelgeler ile emir verme.

► Örgüt içerisinde, gereksiz, karşılıklı kontrol mekanizmaları oluşturma.

⁸⁰ Paul M. JOHNSON, **Bureaucracy, A Glossary of Political Economy Terms**, Department of Political Science, Auburn University Press, Auburn: 2005, p.1

⁸¹ Ümit A. BERKMAN, “Administrative Reform or Breaucratic Reform: The Choice For The Underdeveloped Countries”, S. 9, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Ankara: 1975, s.16.

⁸² Nermin ABADAN, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fak., Yayını, Ankara: 1959, s. 11.

⁸³ Atilla BARANSEL, **a.g.m.** s., 178.; Yusuf ERBAY, Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat Siyasetçi İlişkileri, **Yeni Türkiye**, Yıl:3, S:13, Ocak –Şubat -1997, s. 406 - 407.

- ▶ Yetki kapsam ve sınırlarının aşılarak, yetki tecavüzünde bulunma.
- ▶ Oluşan yeni koşullar ve şartlara karşı direnme.
- ▶ Üst makamlardan gelen emirleri sorgulamadan, kayıtsız şartsız mutlak uymak ve itaat etme.

1.2.6.3. Yapısal Sorunlar

Geleneksel bürokratik örgütlerde roller öyle belirlenmiştir ki ilişkiler daha biçimsel ve kuralcı olma eğilimindedir. Prosedürler ve kurallar tarafından kesin olarak tanımlanan işler aynı zamanda inisiyatif ve yaratıcılığı zorlaştırmakta ve psikolojik olarak baskılı bir durum yaratmaktadır.⁸⁴ Geleneksel yönetim anlayışının hâkim olduğu örgütlerde bir takım ortak yapısal sorunlar ortaya çıkmış ve bu örgütsel sorunların sebep, teşhis ve çözümleri konusunda, bilim adamları kendi isimleri ile anılan öneri ve ilkeler belirlemiştir. Bu konudaki en önemli çalışmalar, Parkinson kanunu, Peter İlkesi ve bürokrasideki yapısal sorunlara mizahi tarzda yaklaşan, Scott Adams'ın yarattığı çizgi karakter Dilbert İlkesi'dir.

Parkinson kanunu, özellikle örgütlerde katı bürokrasi ve kuralcılığın sonuçlarını mizahi dille inceleyen bir eserdir. Parkinson, kitabının ilk bölümünde kural olarak herhangi bir işin her zaman bitirilmesi için ayrılan zamanı dolduracak kadar uzun olduğunu ifade ederek, en boş kişilerin en fazla meşgul görünebileceğinden söz eder ve sonunda en meşhur kanunu olan iş hacmi ile memur sayısı arasındaki ilişkiye geçer. Buna göre, *"yapılan iş ister artsın, ister azalsın, hatta ortada isterse hiç iş filan olmasın memur sayısı sürekli olarak artacaktır."* Yani memur sayısı başka değişkenlere değil kendi hareket kanunlarına göre seyreden bağımsız bir değişkendir.

Buna örnek olarak 1935 -1957 yılları arasında sürekli artma, sonra azalma ve sonunda iyice azalma eğilimi gösteren İngiltere sömürge alanıyla ilgili bakanlığın memur sayısı verilebilir. Sömürge alanı hep dalgalı, yani artmalı ve azalmalı bir yol izlerken ve 1947–1954 yılları arasında sürekli azalırken memur sayısı bu değişmeden

⁸⁴ Paul DE GAY, Çev. Engin YILDIRIM, Şuayip ÇALIŞ, Serkan BAYRAKTAR, İrfan HAŞLAK, **Bürokrasiye Övgü**, Değişim Yayınları, İstanbul: 2002, s.102.

bağımsız olarak 1935'te 372 kişiden, 1939'da 450 kişiye, 1943'te 817, 1947'de 1139'a ve 1954 yılında 1661'e çıkmıştır. Dolayısıyla kesintisiz bir artıştan söz etmek mümkündür. Parkinson kitabında örgütlerdeki katı bürokrasi ve kuralcılıkla ilgili daha birçok konuyu ele almaktadır. Bunların arasında en önemlileri personel seçimi, yıllık olağan toplantılar, planlar, yapılar ve idari binalar olarak sıralanabilir. Nihayet Parkinson örgütlerde mevcut olan bir hastalığa değinerek çalışmasını sonlandırır. Buna göre örgütlerde değişik oranlarda ve yöneticilerin yeteneksizliğinden kaynaklanan sorunlar neticesinde örgütü bir felç durumuna getirecek ve hastalığın durumuna göre tedavi gerekecektir.⁸⁵

Parkinson kanununu dikkate almakla beraber onu aşma iddiasında olan bir diğer yaklaşım, “*Peter İlkesi*”dir. Laurence Peter, kişisel yetmezlik düzeyi kavramını ortaya atarak hiyerarşideki, her memurun kişisel yetmezlik (memurun kişisel olarak kendinden bekleneni verememesi durumu) düzeyine ulaşma eğiliminde olduğunu ileri sürmüştür. Aslında Peter İlkesi basit bir tespite dayanmaktadır; “Bir işi iyi yapan insanın mutlaka her işi iyi yapması gerekmez. Örneğin, iyi bir komutan iyi bir kral ya da yönetici olamayabilir, iyi bir öğretici ve felsefeci de savunma avukatlığında başarısız olabilir. Bu konuda Peter Macbeth ve Socrates’i örnek olarak göstermiştir ve bunu kişinin “*yetmezlik düzeyi*” olarak isimlendirdiği kavram ile ifade etmiştir.

Bürokratik örgütlerde, hiyerarşi içinde yürütülen ve sonuca götürülen tüm çalışmalar henüz “*yetmezlik düzeyine ulaşmamış*” birkaç memurun eseridir. Peter ilkesinde, yetmezlik düzeyini niteleyen belirtileri şu şekilde sayar:

- ▶ Tikler ve garip alışkanlıklar,
- ▶ Kalıplaşmış konuşma teknikleri,
- ▶ Kâğıt düşmanlığı,
- ▶ Kâğıt tutkusu,

⁸⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz., **Parkinson Kanunu**, C. Northcote Parkinson, Çev. Şaban SİTEMBÖLÜKBAŞI, Vadi Yayınları, Ocak – 1970; H. Bahadır AKIN, Parkinson Kanunu, Günümüz İş Dünyasında Örgütsel İlişkilere Mizahi Bir Bakış Dilbert İlkesi ve OA5 Yönetim Modeli, **ACTIVE Dergisi**, Mart-Nisan 2001, <http://www.stratejiyonetim.com>, s.1–3, (11.07.2006).

- Resmi konuşmalar arasında fıkra anlatma ve nutuk atma.

Bu evrede başarılı olmak isteyenlere Peter'in sunduğu reçete şudur:

- Somut iş yerine, görüntü üretiniz,
- En ilgisiz işlerle uğraşmaya bakınız,
- Dar bir alanda yoğun şekilde uzmanlaşınız.

Peter İlkesi, bürokratik örgütlerde çok ayrıntılı yapısal analizlere yer vermemiş olmakla birlikte, özellikle örgüt çalışanları konusunda yapmış olduğu tespit ve çözümlenmeler döneminde olduğu kadar günümüzde de dikkat çekici niteliktedir.

Örgütlerde yapısal sorunlara özellikle mizahi tarzda dikkat çeken bir ilke de, Dilbert İlkesi'dir. Bu ilke, 1980 ve 1990'ların fırtınalı iş ortamında gelişen örgütsel olayların, yöneticilerin büyük bir hevesle sarıldıkları modaların oluşturduğu karmaşanın arasından normal bir hayata ulaşılabilme arayışı sonunda ortaya çıkmıştır. Kendisi uzun süre alt ve orta kademe yöneticilik yapmış olan, Scott Adams, yarattığı çizgi karakter Dilbert vasıtasıyla günümüz iş dünyasına önemli mizahi göndermeler yapmıştır. Kamu bürokrasisindeki karmaşayı tüm çıplaklığıyla ortaya koyan Parkinson Kanunu ve Örgütsel hiyerarşi içinde ilerlemeye yalın bir bakış açısı getiren Peter İlkesinden sonra, bugün hem kamu hem özel kesim örgütlerindeki tuhaflikler arasında boğulan insanların durumunu en iyi açıklayan eser Dilbert İlkesi olmuştur.⁸⁶

1.2.6.4. Teknolojik Gelişmeler ve Bilişim Teknolojilerinin İzlenmesi

Kamu yönetimi, bilişim ve iletişim teknolojilerini, iç örgütlenmesi, işleyişi, işlemleri, politika geliştirme ve uygulanması, izleme ve denetleme amaçları, politikacılara, yurttaşlara ve toplumsal örgütlenmelere bilgi sağlanması için kullanmaktadır. Kamu yönetimi bu teknolojilere aynı zamanda bir yasal düzenleme ve politika üretme nesnesi olarak da bakmaktadır. Kamu yönetiminde bilişim ve iletişim teknolojilerinin kullanılması, yönetim açısından daha düşük bir maliyet ve yurttaşlara yönelik daha kaliteli hizmet ile sürdürülebilir bir kaynak yönetimini sağlarken, yurttaşlar

⁸⁶ AKIN, a.g.e., s. 3.

açısından da daha az "yurttaşlık maliyeti" (zaman, emek, para), daha yüksek memnuniyet, daha etkin katılım ve daha fazla güven anlamına gelmektedir.⁸⁷

Bilgi toplumu; yoğun bilimsel bilgi üreten, bilgiyi toplayıp tasnif eden, depo edilmiş bilgiye en hızlı bir şekilde erişebilen, bilginin üretiminde ve dağıtımında söz sahibi olan, bilgiyi işleyen ve yeni hizmet alanları oluşturacak şekilde dönüşüme uğratan toplum olarak tanımlanabilir. Bilişim teknolojileri, bilginin elektronik araçlarla üretilmesi, taşınması, tüketilmesi, katma değerlere yönelik olarak yeniden organize edilmesi, depolanması, pazarlanmasına olanak sağlamanın yanında bilginin yönetimine ve taşınmasına da ortam yaratır. Bilgi teknolojileri bu işlemlerin yapılması ile hayatın tüm boyutlarında yer almaktadır. Bilişim teknolojileri bu etkin yapısı nedeniyle tüm diğer teknolojileri de etkilemektedir. Esnek imalat, esnek üretim ve yönetim sistemleri yanında akıllı malzemeler, yeni iş ve organizasyon metotlarının merkezinde bilişim teknolojileri yer almaktadır.⁸⁸

Çağımızda işletmeler sürekli verimlilik artırma, çevresel talebe cevap verebilme, organizasyonel değişimi gerçekleştirebilme çabası içerisinde bulunmaktadırlar. Bilgi toplumunun oluşturduğu, bilgi ekonomisinde kuruluşların en önemli kaynakları klasik üretim faktörleri değil beyin gücü olmaktadır. Bilginin üretilmesi ve paylaşılması görülmeyen faaliyetlerdir. Bu nedenle bilgi toplumunun ekonomik faaliyetlerinde çalışanların birikimliliği ve istekliliği önem arz etmektedir.

Bilim ve teknoloji artık doğrudan bir üretici güce dönüşmüştür. Bilim ile bilgi üretip ve teknolojiye dönüştürüp üretimin hizmetine sunmadan yarınları yakalayıp inşa etmek mümkün görünmemektedir. Günümüzde bilim ve teknoloji arasındaki bağ gittikçe güçlenmektedir. Temel bilimlerdeki yeni gelişmeler uygulamalı araştırmaların önünü açmakta ve yeni bilgiler yeni teknolojilerin üretilmesine imkân hazırlamakta bunun sonucunda bilim ve teknoloji bütünleşmekte birbirini tamamlamakta ve

⁸⁷ Özgür UÇKAN, E-Devlet, E-Demokrasi ve E-Yönetişim Modeli: Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü, **Stradigma Com. Aylık Strateji ve Analiz E- Dergisi**, S. 6, Haziran - 2003, s. 7.

⁸⁸ İsmail Hakkı YÜCEL, **Türkiye'de Bilim Teknoloji Politikaları ve İktisadi Gelişimin Yönü, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü**, Yayın No.2690, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Haziran - 2006, s. 85.

uluslararası rekabette yeni açılımlar meydana getirmektedir. Diğer taraftan geleneksel teknolojiler yerine ikame olan çağımızın yeni teknolojileriyle üretim yapan sanayiler, bilgi temeli üzerine yeniden yapılanmaktadır. Artık uluslararası pazarlarda çağın teknolojilerini sanayinin merkezine almadan geleneksel teknolojilerle üretim yaparak rekabet etmek ve pazar payını artırmak imkânı kalmamıştır. Gelişmiş ülkelerde yüksek rekabet gücü sayesinde sağlanan finansmanın önemli bir kısmı yeniden teknolojik bilgi üretimine dönüştürülmektedir. Bu dönüşümün hızı her geçen gün biraz daha artmaktadır. Günümüzde en önemli sermaye bizzat bilgi ama özellikle de teknolojiye dönüştürülebilir bilginin kendisidir. Zira üretimin verimliliğini ve rekabet gücünü teknolojik bilgi belirlemektedir. Önümüzdeki dönemde uluslararası rekabette üretime daha az zaman ayırıp daha çok bilgi edinmeye ve daha çok bilgi üretmeye çalışılacaktır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin önemi bilgi toplumunu hayata geçirmek ve enformasyon ekonomisinin hayatını sürdürmek üzere olacaktır. Bunu yaparken bilginin salt teknolojik boyutunu değil, sosyal, kültürel, ekonomik hatta etik, dini ve insani boyutları da ortaya koymak gerekecektir.⁸⁹

Geleneksel yönetim anlayışını benimseyen örgütler, gereksiz formaliteler, katı kurallar ve hiyerarşik yapılanma içerisinde, esnek olmayan yapıları ile bilgi edinme ve çağdaş teknolojik gelişmeleri yakalama ve gerekli uyumu gerçekleştirebilme konusunda yetersiz kalmakta ve ciddi sıkıntılar yaşamaktadır. Esnek, dinamik, bilgi öğrenim ve üretimine daima açık modern örgütsel yapılar, geleneksel örgütlere göre teknolojik gelişmeler ve bilişim teknolojilerinin izlenmesi konusunda daha başarılıdırlar. Özel sektör örgütlerinin esnek ve yenilikleri açık yapıları, katı yasalarla bağlı olmamaları, yeni koşullara uyum konusunda kamu yönetimi örgütlerine göre daha başarılı olmalarını sağlamaktadır.

1.2.6.5. Denetim

Denetim; gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenen amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak

⁸⁹ A.e, s. 88 – 94.

değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin sağlanmasına rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir. Denetim; sistemli, planlı, programlı, hedefli ve sürekli bir faaliyet olup, uzmanlık becerilerine sahip kişi, birim, kurul, kuruluş ve kurumlarca yerine getirilmektedir. Çağdaş denetim, riskli ve önemli alanlar dikkate alınarak stratejik önceliklere göre yürütülmekte ve yıllık programlara bağlanan sürekli ve sistemli faaliyetler olarak algılanmaktadır. Denetim, sağlıklı mali yapının sürdürülmesinde, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesinde olumlu katkılar sağlamakta, dolayısıyla da yolsuzlukların önlenmesinde ve tespitinde önem kazanmaktadır. Geleneksel örgütlerde, denetimin genelde, yetersiz ve etkisiz olduğu; bunun da yolsuzluk faaliyetlerinin yapılmasında rol oynadığı yaygın bir kanıdır. Görevliler, kendilerini denetim riskinden koruyabilmek ve güvenceye alabilmek için, yasaları, çoğu zaman lâfzî olarak yorumlamakta; amaç, hizmet verimliliği ve vatandaşların talepleri gibi unsurları ihmal ederek ikinci plana itmektedirler. Bu durum, bürokratik yapının vatandaş odaklı değil, idareyi vatandaşa karşı koruma anlayışına göre düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.⁹⁰

Geleneksel yönetimde denetim, yol gösterici olmaktan öte, yapılan işin kurallara uygun olarak yapılıp yapılmadığını ölçmeye yöneliktir. Önemli olan, verimlilik ve etkinlik ilkelerine dayalı olarak başarıyı ölçmeye çalışan, hizmetin veya malın üretimi safhasında veya öncesinde yapılan denetimdir.⁹¹

1.2.6.6. Yetki Aktarımı

Geleneksel yönetim anlayışında yetki devrinin, hiyerarşik kanallar çerçevesinde ve yönetimin birliği, disiplin, biçimsel otorite, yöneticinin kontrol alanının sınırlı olması

⁹⁰ Necip POLAT, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, **Sayıştay Dergisi**, S.49, Nisan-Haziran: 2003, s. 74 – 75.

⁹¹ Murat ÖNDER, “Toplam Kalite Yönetimi, Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, S: 416, Eylül -1997, s. 119.

gibi ilkelere dayanan komuta ve kontrol kültürü çerçevesinde gerçekleşmesi öngörülür.⁹² Yetki merkezde toplanarak hizmetler bu şekilde yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Yönetimde yetki devri ve imza yetkisi aktarılması çok sınırlı düzeyde ve genellikle üst kademelerin kendi içerisinde uygulanan bir yönetim ilkesidir. Genellikle üstler, otoritelerini paylaşmamak ve astlarının kendilerine potansiyel rakip olmalarını önlemek için yetki devrinde pek istekli hareket etmezler. Bu sebeple, üst düzey yöneticiler, zamanlarının büyük bir kısmını alt birimlerden gelen yazıları imzalamak ve onlara cevap yazmakla geçirirler. Yöneticilerin en önemli sermayesi ve kıt kaynağı zaman olduğu düşünülürse, rutin işlerden vakit bulup da, örgütün hizmetlerini daha iyi değerlendirmek ve sağlıklı kararlar almak olanakları ortadan kalkar.

Otoritenin hep üstlerde toplanması ve yetki devrinin azlığı, yönetim kapasitesinin gelişmesini de engellemektedir. Bunun bir yönetim kültürü haline dönüşmesi halinde ise, astlar her türlü konuyu üstlerine aktarmak ve onlardan gelecek cevaplara göre hareket etmek gibi bir eğilime girerek sorumluluk yüklenmekten kaçınırlar.⁹³

⁹² Hüseyin GÜL, “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara: Eylül-1999, s. 23.

⁹³ Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, Erkam Yayınları, İstanbul: 2003, s. 235.

İKİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI GELENEKSEL BÜROKRATİK YÖNETİM PARADİGMASINDA DEĞİŞİM ve YÖNETSEL - SİYASAL YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle geleneksel yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılanmalarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri, dört ana başlık altında özetlenebilir:

- ▶ Ekonomi teorisinde değişim,
- ▶ Yönetim teorisinde değişim,
- ▶ Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- ▶ Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.⁹⁴

Küreselleşme ile ortaya çıkan ve yirminci yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran çok yönlü değişim dinamikleri, XXI. yüzyılın başlaması ile birlikte yeni bir çehre kazanan dünya düzeninin de temel dayanaklarını oluşturmuşlardır. Yaşanmakta olan küresel değişim, sadece belirli bir coğrafi bölge veya toplumla sınırlı değil tüm dünya ölçeğinde; yalnızca belirli bir alanda değil, teknolojik, ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel olarak tüm alanlarda sürmektedir.⁹⁵

Bürokrasi, geleneksel yönetim anlayışı içerisinde, özellikle yirminci yüzyıl toplumlarının büyük kaldıracı olmuştur. Dünyanın hemen tüm ülkelerinde gelişmişlik düzeyi bürokratik örgütlenmede bulunan düzey ölçülerek belirlenmiştir. Azgelişmiş ülkelerde idari reform, modern devletin bürokratik yapılanmasını gerçekleştirmek

⁹⁴ Ömer DİNÇER, CEVDET YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T. C. Başbakanlık Yayınları, Ankara: Ekim - 2003, s. 21.

⁹⁵ Bernardo KLIKSBURG, "The 'Necessary State': A Strategic Agenda for Discussion," **International Review of Administrative Sciences**, Vol.60, No.2, June 1994, p.183.

anlamına gelen kalkınma idaresi yaratmaya ve bu idareyle tüm toplumu kalkındırmaya yönelmiştir. XXI. yüzyıla doğru ise, hem gelişmiş hem azgelişmiş ülkelerde süreç tersine dönmüş; merkezileşmenin ve merkeziyetçiliğin biçimsel yapısı olan bürokratik örgütlenme ve anlayış, hem kalkınmanın hem demokrasinin başlıca engeli sayılarak kırılmaya başlamıştır. Bu sürecin düşünsel araçlarıysa, büyük ölçüde “örgüt – işletme” kuramcıları tarafından geliştirilmiştir.⁹⁶

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ile birlikte devlet olgusu daha da vurgulanan bir olgu halini almıştır. Dünya çapında etkili olan ekonomik kriz ve bunalım, devletin kamusal alandaki hükümlerini daha da arttırmasının yanı sıra, devleti piyasalara müdahale eden, ekonomik politikaları yönlendiren, sosyal açıdan yardıma muhtaç kesimleri finanse eden bir refah devletine dönüştürmüştür. Devletin, sosyal, siyasal ve ekonomik sorumluluklarının gitgide artması hem toplumsal anlamda bir bağımlılık kültürü yaratmış, hem de, devlet tarafından sunulan hizmetlerde verimlilik ve etkinlik unsurlarının göz ardı edilmesine neden olmuştur.

1973 Petrol Kriziyle birlikte ekonomide yaşanan enflasyon ve durgunluk (stagflasyon) durumunun tüm dünya ekonomilerini olumsuz etkilemesi nedeniyle Keynesgil politikalara ve Refah devletine ağır eleştirilerde bulunulmuştur. Neo-liberal politikalar doğrultusunda gittikçe güçlenen Yeni Sağ anlayış, devletin müdahale alanının sınırlandırılması yönünde adımlar atmıştır. Pek çok ülke kamu yönetimi alanında 1980’li yıllardan sonra reform yapma gereğini duymuş ve piyasa temelli bir kamu yönetimi inşa etmek amacıyla başarılı reformlar uygulamıştır.

1980’li yıllar, özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990’lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. 1990’lı yılların temel arayışı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceği sorunu olmuştur.⁹⁷ Bu dönemde özellikle küreselleşme

⁹⁶ Birgül A. GÜLER, Yeni Yönetim Anlayışı: Dinsel ve Militer Kökler Üzerine, **Okumalar Notu**, 30-Aralık-2005, s. 1.

⁹⁷ Demokaan DEMİR, Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: “Etkin Devlet” , **Sayıstay Dergisi**, S. 60, Ankara: 2006, s. 105 -106.

söylemleri ile birlikte demokrasi, insan hakları, özgürlük, çevrenin korunması gibi temel değerler evrensel nitelik kazanırken, her düzeydeki yönetim aygıtı gibi ulus-devlet de demokratikleşme, yerelleşme, saydamlık, katılım, esneklik, hesap verilebilirlik gibi güçlü eğilimlerin yoğun baskısı altında yeniden şekillenmeye zorlanmıştır. Bu çerçevede devletin küçülmesi, deregülasyon, özelleştirme, siyasal reformlar, sosyo ekonomik politikaların dönüşümü gibi stratejiler, ülkelerin temel politikaları haline gelmiştir. Süreç içerisinde ulus-devletin geleneksel politika araçları giderek zayıflamış, dünyada hemen her alanda entegrasyonun derinleşmesi ile küresel kurum ve yapılanmalara, yerelleşme anlayışının güçlenmesi ile parçalanmış yerel hizmet yapılanmalarına, doğru genel eğilimlerin yaygınlaşması sonucu ulus-devlet iki yönlü bir baskının kısılcasına girmiştir. Bu kıskaç karşısında ulus devletinin yeniden yapılanması da kaçınılmaz olmuş, özellikle küreselleşmenin temel dinamiğini oluşturan teknolojik devrim, kurulu devlet hiyerarşileri, örgütsel yapıları, yönetim süreçleriyle, kamu hizmeti sunma biçimleri üzerinde büyük değişim baskıları oluşturmuştur.⁹⁸

2.1. Sosyal Refah Devleti Anlayışı ve Bürokratik Yönetim

II. Dünya Savaşı sonunda, 1950’li yıllardan itibaren dünya yeni bir döneme girmiştir, yavaş yavaş sınırların kalktığı, toplumların birbirlerine yakınlaştığı, kültürlerin bir yandan üst bir anlatı içinde homojenleşirken diğer yandan tikel parçalar halinde ayrılarak heterojenleştiği ve bunların eş zamanlı olarak yaşandığı bir dönemdir bu. Yani küçülen dünyada farklılıkların altı çizilirken parçalanmakta ve diğer yandan dünyanın tek bir yer haline geldiği şeklindeki söylemlerle dünya birleşmektedir. Fakat söz konusu küreselleşme ve yerelleşme süreçleri bu bağlamda birbirine zıt iki oluşum değildir, aksine birbirlerinin bütünleyicisi olan süreçlerdir.⁹⁹ II. Dünya Savaşı’nın, toplum, ekonomi ve sosyal yaşam üzerinde büyük tahribatları olmuştur. Dünya devletlerinin, yeniden yapılanarak, bu tahribatları onarma sürecinin bir ürünü olan “*refah devleti*” , egemen, güçlü, genişleyen ve bu nitelikleri sorgusuz-sualsiz benimsenen bir devlet

⁹⁸ Ömer H. KÖSE, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, S..49, 2003, s. 25.

⁹⁹ Fatma OKUR, Ahmet Burhan ÇAKICI, **Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi**, s. 3 – 4, www.akademikbakis.org/sayi11/makale/fatmaokur.doc, (11.11.2007).

anlayışı olarak ortaya çıkmıştır.¹⁰⁰

Bu dönemde “*refah devleti*” kavramı; gelişmiş ülkelerde ulusal gelirin daha iyi paylaşılmasını ve vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini sağlama sorumluluğunu üstlenen devletleri niteleyen bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sosyal refah devleti, paylaşılan ulusal gelirden herkese anlamlı bir pay düşebilmesi için ulusal sermaye birikimini sağlayan ve hızlı kalkınmaya önem veren ekonomik politikalarla özdeşleşmiştir. Kuramsal çerçevesi Keynes tarafından ortaya konan yeniden yapılanma süreci hem ekonomik hem de politik yaşamı yeniden düzenlemiştir. Refah devleti ve demokrasinin gelişmesi; ekonomiye devlet müdahalesi ve örgütlü emek ile sermaye arasındaki uzlaşma esaslarına dayanmıştır. Sosyal refah devleti uygulamaları 1945 yılından sonra birçok az gelişmiş ülkeyi de içine alarak yaygınlaşmış, yönetsel ve siyasal gelişmelerden yararlanma eşit olmamakla birlikte, ekonomik büyüme ve zenginleşme açısından önemli ilerlemeler görülmüştür.¹⁰¹ Sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bu devlet anlayışında, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak, adil mal ve hizmet dağılımının sağlanması, etkili ve verimli yönetim, devlet müdahalelerinin temel gerekçeleridir. Sosyal refah devleti, sosyal güvenlik, sağlık ve eğitim harcamalarının yanı sıra tam istihdamın sağlanmasından, özel kişi ve kuruluşların faaliyetlerinin bireyin yaşam koşullarını iyileştirecek şekilde kontrol altına alınmasına kadar çok değişik görevler üstlenmiştir. Genel olarak, sosyal refah devletleri ekonomik alanda refahı sağlama ve sosyal amaçları gerçekleştirme doğrultusunda müdahaleci bir anlayışı benimseyerek bu müdahaleleri bir plan dâhilinde yapmaktadır. Ülkedeki kaynakların etkin kullanımının sağlanması, ekonomik dengesizliklerin önlenmesi, ulusal gelirin artırılması, tam istihdamın sağlanması ve benzer piyasayla ilgili pek çok görev devlete aittir. Yani devlet para ve kredi uygulamalarını, yatırımları, tam çalışma ve sosyal güvenlik düzenlemelerini ve ekonomik planlamayı bir politika aracı olarak

¹⁰⁰ Seziye SEZEN, **Türkiye’de Planlama**, TODAIE Yayınları, Yayın No: 293, Ankara: Mayıs 1999, s. 42 – 43.

¹⁰¹ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamu/yone/oik527.pdf>, s. 28 – 29, (12.07.2007).

kullanabilme serbestisine sahiptir.¹⁰²

Bu dönemde kamunun politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da doğrudan işletme sahibi olup üretimde bulunmak gibi değişik yöntemlerle yürüttüğü faaliyetleri sıralandığında çok geniş bir hizmet ve görev yelpazesi ortaya çıkmaktadır: Eğitim, sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma, sigortacılık gibi birçok alanda devlet doğrudan hizmet üreten olarak kabul edilmiştir.¹⁰³ Devletin faaliyet alanının böylesine genişlemesi, örgütsel yapısının da buna paralel olarak büyümesi sonucunu doğurmuştur. Böylesine büyük bir organizasyonda gerekli disiplin ve düzenin sağlanabilmesi, etkili ve verimli yönetimin gerçekleştirilebilmesi için, bu dönemde en uygun yönetim felsefesi Weberyen geleneksel bürokratik yönetim anlayışı olmuştur. 1970’li yıllara kadar hakim paradigma olan bu yönetim anlayışı yeni sağ politikaların liberal söylemleri sonucunda yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma arayışlarına kadar varlığını sürdürmüştür.

2.2. Yeni Sağ İdeoloji ve Sosyal Refah Devletin Yeniden Tanımlanması

Yeni sağ kavramı, hem yeni liberalizmi hem de yeni muhafazakârlığı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu anlamda yeni sağ düşünce, ekonomide bireyciliği ve serbest piyasa anlayışını, politik felsefede gelenek ve hiyerarşi gibi eski sağın otoriter muhafazakâr düşüncelerini temsil eden üç gelenekten oluşur. İlki geleneksel, “*laissez-fair (bırakınız yapınlar)*’cı ekonomik bireycilik öğretisidir. İkincisi, kapitalizmin savunucusunu ahlaki temeller üzerine inşa eden liberteryenizm ve üçüncüsü de C.Menger’le başlayan ve Hayek ile devam eden sosyalist karşıtlığıdır.¹⁰⁴ Refah devleti politikaları ile geleneksel kamu yönetimi paradigması uyum içinde olmuştur. Özellikle 1960’lı yıllarda yıldızı iyice parlayan refah devleti anlayışı 1970’lere gelindiğinde ekonomik anlamda yaşanan stagfasyona bir çözüm formülü olan Neo-liberal ve Neo-

¹⁰² Ramazan GÖKBUNAR, Birol KOVANCILAR, Sosyal Refah Devleti ve Değişim, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 3(Güz), Isparta:1998, s. 251- 252.

¹⁰³ Osman YILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, 12.04.2007, s. 3.

¹⁰⁴ Songül Sallan GÜL, **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa, Yeni Liberalizm ve Muhafazakârlık Kışkırcısında Refah Devleti**, Etik Yayınları, İstanbul: 2004, s. 85 – 86.

Keynesgil politikalar doğrultusunda ekonomik krizi önlemeye ve insanları refah devletinin yarattığı atalet ve bağımlılık kültüründen kurtarmaya yönelik olarak Yeni Sağ'ın geliştirdiği “*minimal-girişimci devlet*” yaklaşımıyla işlevsizleşmeye başlamıştır. Refah devletini, içine girdiği mali krizden kurtarmaya yönelik Neo-Liberal politikaların siyasal alandaki söylemi olan Yeni Sağ, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutlarıyla kapsamlı bir dönüşümü ifade eder. Yeni Sağ'ın ekonomik boyutunu oluşturan politikalar ana tema olarak, devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını ve mücadelecî bir yapının ortaya çıktığını öne sürerek, devletin hedeflerinin ve etki alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir. İnsan özgürlüğünün güvencesinin piyasa ekonomisi olduğu inancına dayanan ve ekonomik eşitlik, toplumsal adalet gibi sorunları göz ardı eden Yeni Sağ anlayış “*laissez-faire*” (*bırakınız yapsınlar*) deyimini ile özetlenen 19. yy liberalizminin çağdaş yorumudur. Devletin ekonomiye ve toplumsal yaşama müdahalelerini özgürlüklerin kısıtlayıcısı, bu alanların tümüyle piyasa mekanizmalarına bırakılmalarını ise demokrasi ve özgürlüklerin ön koşulu olarak kabul eden söz konusu anlayış, 1970 krizinin ve 1979–1981 arasında yaşanan İkinci Petrol Şokuyla daha da ağırlaşmasıyla birlikte aynı dönemde iktidara gelen İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan hükümetlerinin ürünüdür.¹⁰⁵ Özellikle küreselleşmenin ve refah devleti anlayışındaki değişimin siyasal alanda dolaşıma girmesi, 1980’li yıllarda, Thatcher ve Reagan tarafından temsil edilen yeni muhafazakâr anlayışın iktidar dönemlerine rastlamıştır. 1990’lı yıllara gelindiğinde ise artık değişim ve küreselleşme söylemi her yanı kaplamıştır. Küreselleşme taraftarlarına göre, küresel piyasa önceki dönemlere göre çok daha gelişkin durumda ve ulusal sınırları yıkıp geçmekte, uluslar egemenliklerini, siyasetçiler de olayları etkileme yetenekleri kaybetmektedir. Küreselleşme karşıtlarına göre ise, küreselleşme refah devletini yok edecek minimal devleti amaçlayan çevrelerin kullandığı bir devrimdir.¹⁰⁶

Özellikle 1970 sonrasında her alanda yaşanan büyük dönüşüm, Yeni Sağ düşüncenin birinci halkasının hegemonyasını kurduğu dönemdir. Kalkınmacı,

¹⁰⁵ DEMİR, a.g.m., s. 109 - 110.

¹⁰⁶ Mehmet AKTEL, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara: 2003, s. 6 -12 -15.

modernleşmeci refah devletinin özel kesimdeki temel dayanağı olan Fordist üretim ve örgütlenme modeli ile kamu kesimindeki uygulama esasını oluşturan Weberyen bürokratik yönetim modelinin çok yönlü küresel değişim dinamiklerinin etkisi ve sanayi kapitalizminin yapısal kriz dönemine girmesi nedeniyle zayıflaması; ekonomik alanda Keynesçi politikalardan Friedmancı politikalara geçilmesini; işgücünün kompozisyonunda, emeğin örgütlenmesinde, istihdam hacminde, üretim sürecinde, ürün niteliğinde ve teknolojik düzenlemelerde daha önce geçerli olan, katılığın, kitlesel normların ve standardizasyonun yerine farklılaşmanın, yalınlığın ve esnekliğin ikame edilmesini beraberinde getirmiştir.¹⁰⁷ Böylelikle ortaya çıkan büyük dönüşümün temellerinin ortaya konması, Yeni Sağ düşüncenin temellerinin de ortaya konması anlamına gelmektedir. Büyük dönüşümle birlikte ön plana çıkan Yeni Sağ, devlete yüklenen işlevleri ve devletin değişen rolünü, kamu hizmeti anlayışına ve politikalarına yansıtmıştır. Büyük dönüşümü açıklayan temel kavramlardan birisi Fordizm'in krizidir. Kötülüklerin kaynağı olarak görülen refah devletine çok yönlü eleştiriler söz konusudur. İleride özelleştirmenin de gerekçeleri olacak olan bu eleştiriler üç başlıkta özetlenebilir;

► İlk olarak, ekonomiye sık sık siyasal amaçlarla müdahale edilmesi, üretilen malların kalitesini olduğu kadar verimliliğini de olumsuz yönde etkilemektedir.

► İkinci olarak, rekabet ortamının sağlanamaması ve dolayısıyla rekabetin sağlayacağı düşük fiyat, kaliteli ürün ve verimsiz çalışan firmaların pazar dışına çıkması gibi avantajların gerçekleşmemesi.

► Üçüncü olarak, kamu harcamalarının fazlalığı ve bütçeye getirdiği yük sayılabilir.

Sonuç olarak refah devleti, sorunların çözümünde bir özne olmak bir yana bizatihi sorunun kendisi olarak görülmektedir. Refah devletinin su yüzüne çıkardığı tüm çelişkilerin kaynağında devlet müdahalesini gören Yeni Sağ, plan, müdahale, kontrol,

¹⁰⁷ Gencay ŞAYLAN, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara: 1995, s. 60; Hüseyin GÜL, "Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi - Bildiriler**, TODAİE Yayını, Ankara: 1999, s. 20.

örgütlülük gibi kavramları bireyin girişim özgürlüğünün, kendiliğindenliğin ve çoğulculuğun bastırıldığı bir totaliter düzen olarak algılanan sosyalizm ile birleştirerek mahkûm eder. Yeni Sağ Politikalara bakıldığında üç önemli adım görülebilir.

► İlk adım kamu yönetiminin “vizyonunun” değiştirilmesidir.

► İkinci adım, “yeniden dağıtımçı” politikaların terk edilmesidir.

► Üçüncü ve amacı oluşturan adım ise, “sermaye için uygun koşulların” yaratılmasıdır.

Kuşkusuz bu üç adımın birbiriyle yakından ilişkili olduğu söylenebilir. Geleneksel kamu yönetiminin vizyonunun değiştirilmesi ile iki önemli politika uygulanmaya başlanmıştır;

► İlk olarak, kamu yönetiminin alanı daraltılmıştır.

► İkinci olarak, özel sektör mantığı kamu yönetiminde uygulanmaya (uyarlanmaya) başlamıştır.

Artık gerçekleştirilebilir hedef olarak kamu yönetiminin karşısında, “*kamu hizmetinin doğrudan sunumu yoktur, bunun yerine kamu hizmetinin sağlanması vardır*”. Yani kamu kurumları kamu hizmeti üretmek yerine, kamu hizmetinin sağlayıcıları olacaklardır. Kamu sektörünün, kamu hizmeti üretimini özel sektöre bırakması veya en kötü olasılıkla kamu hizmetini sunarken özel sektör mantığını benimsemesidir.¹⁰⁸ Diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinde devletin rolünün yeniden tanımlanmasına ilişkin çalışmaların amacı esas olarak kamunun bir takım faaliyetlerden tümüyle çekilmesi, bir kısmında da sorumluluklarını yerine getirme biçiminde farklı yaklaşımların ortaya konulması olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, artan bir şekilde devletin üretim ve ticaretin yanında doğrudan hizmet sunumundan çekildiği ve daha ziyade temel politikalar ve stratejik konularla ilgilendiği görülmektedir.¹⁰⁹ Ayrıca bu yeni hizmet sunumu anlayışında, hizmetten doğrudan yararlanan insanlar başarılı özel sektör

¹⁰⁸ Hasan Engin ŞENER, Yeni Sağ’ın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ekim/Aralık - 2003, S.16, s. 1-5, 6-8.

¹⁰⁹ YILMAZ, **a.g.m.**, s. 13.

şirketlerinin de etkisiyle kamu kurumlarından daha başarılı ve kaliteli hizmet sunmalarını bekler hale gelmişlerdir. Bu nedenle artık eskiden kullanılan yöntemlerle kamusal hizmetin sunumunu sürdürmek olanaksız hale gelmiştir.¹¹⁰ Devletin zayıflıklarına, hizmet sağlamadaki başarısızlık ve yetersizliklerine tepki duyan yerel ve uluslararası piyasalar, kitle örgütleri ve diğer kuruluşlar aracılığıyla devletin belirlenmiş amaçlarını gerçekleştirme yeteneğini güçlendirmek için hükümet yönetiminde şeffaflık ve yeniden yapılanma tarzında reformlar konusunda ısrarcı olmuşlardır.¹¹¹

20. yüzyılın ikinci yarısına gelindiğinde yaşanan tüm teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler sonucunda, tüm dünyayı içine alan tarihte görülmemiş bir değişim ve gelişim süreci başlamıştır. Bu değişim ve gelişim süreci, sosyal refah devletinin yeni koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme ve yapısal reformlar yapma gereğini ortaya koymuştur. Toplumsal, siyasal ve ekonomik şartlardaki değişim, dönüşüm ve gelişmeler özellikle kamu yönetimlerini etkisi altına almaya başlamış, birçok batılı ülke, yaşadıkları ekonomik ve sosyal problemlerle birlikte vergilerin artırılması, yeni borçlanmalara gidilmesi, yeniden yapılanma çalışmaları yürütülmesi, mevcut ekonomik kaynakların kullanımının yeni amaçlar doğrultusunda etkinleştirilmesi gibi seçeneklerden birini tercih etmek zorunda kalmıştır.¹¹²

Küreselleşme ve/veya küreselleşme olarak adlandırılan uluslar üstü güçlerin ulus devletler üzerinde oynadıkları ve sermayenin yeryüzünde rahatça dolaşabilmesinin önündeki engellerin kaldırılmasını öngören düzenleme çabaları da bu sürece eklenince kamu yönetimleri çok yönlü etkileşim ve baskılara maruz kalmış bulunmaktadır. Ayrıca, bütün bunlara ek olarak, klasik olarak kamunun tekelinde kabul edilen birçok kamu hizmetinin değişik yöntem ve mekanizmalarla da sunulabileceği örneklerle ortaya konulunca devletin küçültülerek yeniden yapılandırılması ve bazı işlevlerin özel sektöre transfer edilmesinin de yolu açılmış olmaktadır.

¹¹⁰ David FARNHAM, Sylvia HORTON, "The New Public Service Managerialism: An Assessment." **Managing New Public Services**, Macmillan, 1993, p. 237.

¹¹¹ **Büyüme ve Devlet**, www.gençbilim.com, s. 3-10, 12.04.2007.

¹¹² Jim MURPHY, Phil WOOLAS, **Consent Regimes – Reducing Unnecessary Bureaucracy**, Office Of The Deputy Prime Minister, London: March/ 2006, p. 14-15.

Tartışılan ve uygulamaya konulan değişik yaklaşım ve uygulamalar içerisinde son yirmi-otuz yıldır kamu bürokrasilerinin etkisi altında kaldığı en büyük baskıların başlıcası küresel standartlarda etkinlik ve üretkenliği yakalama konusudur. Bu amaçlara ulaşılamaması durumunda kamu hizmetlerinden memnun olmayan yurttaşlar topluluğu ve kaynakların israfı gibi olumsuz gelişmelerin ortaya çıkması muhtemel gözükmektedir.¹¹³ Bu gibi nedenlerle dar anlamda kamu hizmetlerinde, geniş anlamda ise devlet, toplum ve ekonomi ilişkilerinde yenilik ve reform çabaları uzun yıllardır süregelmektedir. Bu bağlamda, kamuda etkinlik (efficiency), etkenlik (effectiveness) ve ekonomi arayışları değişik zaman ve farklı perspektifler, yaklaşımlar, ekoller ve uygulamalar aracılığıyla kamu yönetimi teori ve pratiğinde yansıma bulmaktadır.¹¹⁴ Bu süreçle birlikte yönetimin yeniden yapılandırılması (reinventing government), kamu sektörünün küçültülmesi, kamu işletmeciliği, devletin minimize edilmesi, sivil toplumun yeniden keşfi, yerinden yönetim ve yönetişim kavram ve uygulamaları yaygınlık kazanmıştır.¹¹⁵

Tüm bu gelişmeler sonucunda, yeniden tanımlanan devlet kavramının toplumdaki işlevi ne olmalıdır konusu günümüzün en önemli sorunlarından birisi haline gelmiştir. Refah devleti zaman içerisinde dinamizmini yitirmiş, örgütsel, yapısal yenilenmesini sağlayamayarak, tutucu, kalıplaşmış, hantal bir yapıya bürünmüş ve fonksiyonlarını etkili ve verimli bir şekilde yerine getirememeye başlamıştır. Bu yapının daha dinamik, alternatifler üretebilen, daha esnek bir şekle dönüştürülebilmesi için belirli ara mekanizmalar ve yeni örgütlenmelerin ortaya çıkması gereği doğmuştur. Vatandaşlar, hükümetlerin neyi, nasıl yaptıkları konusunda daha fazla söz sahibi olmaya ve ödedikleri vergilerin iyi değerlendirilmesini istemeye başlamışlardır, kamu yönetimleri, artık hizmet sunumlarını, daha az maliyetle daha kaliteli yapmak zorundadırlar. Çağdışı kurum ve uygulamaların dinamik piyasa ekonomisi talep ve

¹¹³ Eric WELCH, Wilson WONG, “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gapsof Theory and Practice between Western and Non-Western Nations.” **Public Administration Review**, c.58(1), 1998, p. 40-49.

¹¹⁴ Richard HEEKS, “Information Systems and Public Sector Accountability”, **Working Paper Series**, <http://www.sed.manchester.ac.uk/publications/wp/igov/igovwp01.htm>, (22.12.2007).

¹¹⁵ Hughes OWEN E, **Public Management & Administration: An Introduction**, St. Martin Pres, New York:1994, s. 18

gerçekleriyle uyumlu olan yenileriyle değiştirilmesi gerekmektedir. Yeni devlet anlayışı; vatandaşların istek ve taleplerini dikkate alan ve vatandaşları vergileriyle hizmet satın alan müşteriler olarak kabul eden bir anlayışa geçiş başlamıştır. Kamu sektörünün etkili ve verimli çalışmasında, yapısal performansa daha fazla önem verilmesi, kaynakların daha iyi kullanılması, örgütsel esnekliğin sağlanması, kontrol ve sorumluluğun artırılması, müşteri ve hizmet ağırlıklı bir kamu sektörünün oluşturulması, strateji ve politika geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi gibi faktörler ön plana çıkmaktadır. Artık günümüzde devletin üstün olduğu bir refah devleti anlayışından, devletin özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte merkezde olduğu yeni bir devlet anlayışına doğru değişim yaşanmaktadır.¹¹⁶

2.3.Yönetmel ve Siyasal Yeniden Yapılanma Modelleri

21. yüzyılın en göze çarpan özelliği tüm dünyada gözlemlenen kümülatif değişim sürecinin yeni çağa artan hızla girmesidir. Küreselleşme, uluslararası yönetim modelleri ve işletmelerde yaşanan organizasyonel değişim sonucunda, işyerinde çalışanların “*nasıl iyi yönetilebilecekleri*” ve toplumun kamu hizmetlerine ilişkin ihtiyaç ve beklentilerinin değişmesi ile birlikte bu ihtiyaçların “*nasıl iyi karşılanabileceği*” sorusu, yönetimde yeni düzenlemeleri ve hizmet sunumunda yeni arayışları da beraberinde getirmiştir. Yönetimin devamlılığı; toplumda meydana gelen değişimin ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişiklikleri karşılayacak düzeyde hatta toplumun bir adım ötesinde sürekli bir yenilenme ve gelişme ile değişimi yakalayabilmesine bağlı bulunmaktadır. Yönetim, çevrede ve toplumda meydana gelen değişimin gerisinde kaldığı zaman, yönetimde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkar. Eğer yönetim şimdiki istemleri karşılayamıyor, yada şimdiki istemleri karşılamasına rağmen yeni gelen istemleri karşılamakta zorlanıyor ise ve görevin gerektirdiği en verimli yöntemleri geliştiremiyorsa yeniden düzenlenmesi gerekir, zamanın ve koşulların ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişikliklerin rasyonel ve optimal olarak en iyi şekilde

¹¹⁶ GÖKBUNAR, KOVANCILAR, a.g.e., s. 258-262.

karşılanabilmesi yeniden yapılandırmayı gerekli kılmaktadır.¹¹⁷

Sanayi dönemi toplumlarının beklenti ve ihtiyaçlarını, “*Fordizm*”in ve “*Weberyen bürokratik model*”in örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci, düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışı karşılayabilmiştir. Sanayi dönemi sonrasında ise yeni liberal değerler ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenmeye ve yerelleşmeye eğilimli, bürokrasinin küçültülmesini ve devletin işlevlerinin azaltılmasını amaçlayan, tüketici odaklı ve piyasa modeline uygun kamu yönetimi anlayışına geçilmeye başlanmıştır. Bu dönemde toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlardaki yerleşik değerler sarsılmış, zayıflayan ve önemini kaybeden değerlerin ve kurumların yerine yenileri, yükselen değerler ve kurumlar olarak karşımıza çıkmaya başlamıştır. Klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetim teorileri her ne kadar geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamış olsa da, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz hale gelerek yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmak zorunda kalmıştır. Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tek biçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Organizasyonların bilgi işleyen süreçler olarak tasavvur edilmeye başlandığı bu yeni anlayış içinde, bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi unsurların altı çizilmeye başlanmıştır. Devletin sadece “*ne yapması*” gerektiği değil, üstlendiği işlevleri “*nasıl yapması*” gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden, “*yönetişim*” kavramının güçlendiği bu gelişim içinde; “*insanları idare etme*” anlayışı yerine, “*ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme*” yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır. Bu teorik ve reel değişimler doğrultusunda, kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiştir. Toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa

¹¹⁷ M. Kemal ÖKE, Sait SAY, **Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi**, <http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumler/kamuyonetimimkepdf5.pdf>, s. 1,(03.08.2007).

önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi öngörülmüştür. Kamu, piyasa ve sivil toplum birbiriyle rakip değil, birbirini tamamlar şekilde düşünölmeye başlanmış, toplumun talep ve beklentilerinin, bu temel kurumların dinamik bir etkileşimi ile karşılanması yoluna gidilmiştir. Ayrıca, siyasal bir süreç içinde kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ve teknolojik gelişmeler sonucunda, bu üç kurum arasındaki işbölümünün her ülkenin kendi şartları içinde sürekli gözden geçirmesi gerekli hale gelmiştir.¹¹⁸ Tüm bu gelişmeler sonucunda 1980’li yıllara geldiğinde gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş kapitalist ülkelerde kamu yönetimi alanı köklü reform uygulamalarına sahne olmuştur. Reform uygulamalarının “*altın çağı*” olarak ta nitelendirilen, kamu yönetimi alanında “*yönetim devrimleri*”nin yaşandığı bu dönemde söz konusu paradigma dönüşümleri iki ana başlık altında toplanabilir.

► Birincisi, yönetsel açıdan “*geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına*”; siyasal açıdan ise “*bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine*” geçiş.

► İkincisi, “*yeni kamu işletmeciliği paradigmasından yönetim paradigmasına*” geçiştir.

Kısacası, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur. Bu dönüşümler sadece kuramsal değil, ayrıca uygulama düzeyinde de somutluk kazanmıştır. Bu süreçte kamu yönetimi çalışmalarında ilk sıraya yerleşen “*yeni kamu işletmeciliği anlayışı*” ve “*yönetişim*” kamu yönetimi disiplininin iki önemli paradigması olarak popülerlik kazanmıştır.¹¹⁹

¹¹⁸ George FREDERICKSON, Frank MARINI (ed.), “Toward a New Public Administration,” **The Minnowbrook Perspective**, 1971, p. 311; DİNÇER, YILMAZ, **a.g.e.**, s. 23 - 24.

¹¹⁹ Selime GÜZELSARI, Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, **Halkın Hakları Grubu**, Nisan–2007, s. 5 – 9.

2.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı

Gittikçe artan ölçüde küreselleşen dünyada, kamu yönetimleri ülkelerin dünya ile bütünleşmelerinde fonksiyonel bir araç olarak görülmekte ve ulusal bürokrasiler giderek daha fazla küresel baskıların etkisi altında kalmaktadır.¹²⁰ Bu gelişmelere paralel olarak devletlerin ekonomik, yönetsel, kültürel ve sosyal yapı ve işleyişlerinde, aynı zamanda da politikalarında önemli etkilenme ve değişimler gözlemlenmektedir. Bunların sonucu olarak da klasik bürokratik örgütlenme modelinden özel sektördeki benzeyen, esnek, katılımcı, çalışanları yetkilendiren, etkinlik ve etkenliği ön planda tutan, kullanıcı odaklı, kaliteden ödün vermeyen ve yüksek performans ile sonuçlara ulaşmayı amaçlayan yeni bir kamu yönetimi modeline doğru gelişen bir anlayış değişimi gündeme gelmektedir. Bir taraftan yönetsel dünyada bu gelişmeler gözlemlenirken bir taraftan da, eski tarz tepeden inmeci, katı, bürokratik tarzda iş yapma gelenek ve anlayışları da devam ettirilmeye çalışılmaktadır.

Bu farklı yaklaşımlar zaman içerisinde devletlerin bürokratik örgütsel yapılarında şu değişimlere yol açmıştır;¹²¹

► Ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında bir daralma,

► Kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde aşınma, dolayısıyla kamu görevlerinde çok sağlam olan istihdam garantisi olan sistemden, sözleşmeli yapıya yönelme,

► Kamu yönetimini demokratikleştirme; bu bağlamda vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve açık yönetim ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması.

► Kamu yönetiminde “işletme yöneticiliği” anlayışının ön plana çıkması.

Bu ve benzeri gelişmeler neticesinde kamu hizmetlerinin yapı, işleyiş, fonksiyon

¹²⁰ ASIM BALCI, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri**, <http://www.canaktan.org/politikakamuda-kalitebalci.pdf>, s. 1 - 2, (13.06.2007).

¹²¹ Cahit TUTUM, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S. 4, 1995, s. 137 – 139.

ve sunumlarında önemli değişiklikler gündeme gelmiş ve hayata geçirilmiştir. Hiyerarşik kademe ve farklılıklar yerine, düz, yatay ve network tipi örgütlenme modelleri; merkeziyetçi anlayış yerine, yerinden yönetime ağırlık veren ve yetki devrini önceleyen yaklaşımlar; gizlilik ve kapalılık yerine, açıklık ve şeffaflık; sorgulanamazlık ve dokunulmazlık yerine, hesap verebilirlik; statükoculuk yerine, esnek ve dinamik yönetim; kural odaklılık yerine, vatandaş odaklılık; hizmetler de kalite, etkinlik, verimlilik, anlaşılabilirlik, güvenilirlik, doğruluk gibi ilkelerin ön plana çıkarılması gibi etkileşimler görülmektedir.¹²²

Özellikle 1970’li yıllarda gerçekleşen ekonomik kriz sonrasında, klasik kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş biçimi olan Weberyen bürokrasi anlayışı, örgütlerde disiplin, baskı ve denetim kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı önlediği, ortaya çıkan yeni gelişmeler karşısında örgütün uyum sorunu yaşadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. 1980’li yıllarda ise kamu yönetiminde yeniden yapılanma yönünde görüşler öne sürülerek, uygulamalar başlatılmıştır. Bu görüşler doğrultusunda “*yeni kamu işletmeciliği*” anlayışı ve uygulaması doğmuştur.¹²³ Yeni kamu işletmeciliği anlayışı özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve müşteri odaklı bir kamu kültürü oluşturulması anlamına gelmektedir.¹²⁴ Bu anlayış yasal-ussal bürokrasi yerine piyasa temelli, esnek ve ademi merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara (sonuçlara) yönelme, müşteri odaklı yönetim anlayış ve tekniklerine dayalıdır.¹²⁵ Yeni kamu işletmeciliği anlayışı hantallaşıp fonksiyonlarını yerine getiremeyen, bürokratik mekanizmaları, restore edip, onaran, daha İyi hizmet sunabilmeleri için önerilerde

¹²² Ahmet NOHUTÇU, Asım BALCI, “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu’nun Yönetilmesinden Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara: 2003, s. 14.

¹²³ Selim COŞKUN, “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara: 2003, s. 40; Bilal ERYILMAZ, “Kamu Yönetiminde Değişim”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Hacettepe Yayını, Ankara:2004, s. 55.

¹²⁴ Rhodes, R.A.W, “The New Governance: Governing Without Government”, **Political Studies**, XLIV, 1996, p. 652 - 667.

¹²⁵ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınları, Ankara:2003, s. 3–5–6; ERYILMAZ, **Kamu Yönetiminde Değişim...**, s. 55.

bulunan yönetim anlayışıdır.¹²⁶

İlk olarak Thatcher döneminde İngiltere’de ortaya konan uygulamalarla başlayan bu akım daha sonra muhafazakâr hükümetler eliyle tüm gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini etkilemeye başlamıştır. Yeni kamu işletmeciliği akımının temel amaçlarından birisi de, geliştirdiği yeni anlayış doğrultusunda devlet yönetiminde etkinliğin nasıl sağlanacağı sorusunun cevaplanmasıdır. Önceden belirlenmiş amaçlara ulaşılması konusunda öncelikle hizmetlerden yararlananlara ve daha geniş anlamda kamuya direkt olarak hesap verebilen ve tamamıyla etkinlikle, etkinliği amaçlayan bir kamu örgütlenme biçimine ulaşılacak istenmektedir. Ancak burada kamu işletmeciliği akımının eşlik ettiği ideolojik bağlantının da dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır, bu akım temellerini “*Yeni Sağ*” ideolojiden almaktadır.¹²⁷ Bu bağlamda, yeni kamu işletmeciliği akımının etkisiyle ortaya konan reformların ana temalarını devlet ve özel sektör arasındaki ilişkiler bağlamında etkinlik ve ekonomiye ulaşılması oluşturmaktadır.¹²⁸

Mathiasen’in belirtmiş olduğu gibi yeni kamu işletmeciliği’nin kamu yönetimine etkileri derin olmuş, devletin rolü ve işlevleri tartışılarak yeni mekanizmaların kurgulanması yoluna gidilmiş, özelleştirme ve kamusal hizmette rekabet gibi halen tartışılmakta olan belli yöntemler sisteme dâhil edilmiştir.¹²⁹ Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve yönetilmesi işlevleri birbirinden ayrılarak, yönetim sorumluluğunu bürokrasi kendinde bırakarak hizmet üretimini piyasa mekanizması koşullarına bırakmıştır.¹³⁰ Ayrıca, yeni kamu işletmeciliği akımı ile bir taraftan özelleştirme ve kamu hizmetlerinde alternatif hizmet sunum mekanizmalarının

¹²⁶ Daniel O’BRIEN, **Post-Bureaucracy or Post-Public Good? New Public Management and the Policy Process Constraints in Ontario**, Canadian Political Science Association, June/2006, <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/O'Brien.pdf>, p.1, (12.12.2007).

¹²⁷ A.Şinasi AKSOY, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C.2, TODAİE Yayınları, Ankara:1995, s. 159 – 160.

¹²⁸ Veysel BİLGİÇ, “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara: 2003, s. 35.

¹²⁹ David G.MATHIASSEN, “The New Public Management and its Critics”, **International Public Management Journal**, c. 2(1), 1999, s. 90 – 111.

¹³⁰ Bilal ERYILMAZ, “Kamu Yönetiminde Değişim”, **II. Kamu Yönetimi Forumu**, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara: Ekim–2004, s. 57.

devreye sokulması yoluyla devletin küçültülmesi hedeflenmiş, bir taraftan da desantralizasyon (yerinden yönetim) ve subsidiarite (yerellik) gibi ilkelerin vurgulanması ile yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmış, öte yandan da sayıları giderek artan bağımsız idari otoriteler kurularak klasik kamu bürokrasisi dışına taşan ve düzenleyici kararlar alıp uygulayan kamu örgütleri oluşturulmuştur.¹³¹

Sonuç olarak “*yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı*” performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.¹³² Kamu hizmet sunumuna teorik ve pratik anlamda önemli yansımalar katmış olan yeni kamu işletmeciliği anlayışı halen gelişimini sürdürmeye devam etmektedir. Kaynağını teorik bir temelden ziyade kamu yönetiminin pratiğinden almakta olan yeni kamu işletmeciliği, gelişmiş ülkelerdeki başarılı uygulamalarını, “*IMF, WB, OECD, AB*” gibi bazı uluslararası aktörler yardımıyla hızla gelişmekte olan ülkelere de yaymakta ve bu ülkelerde de dinamik bir yapısal değişim süreci yaşanmaktadır.

2.3.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Kuramsal Kaynakları

Kuramsal olarak yeni kamu işletmeciliği anlayışı üç görüşe dayanmaktadır;

► Birincisi, yeni kuramsal ekonomi hareketi olarak isimlendirilen “*Kamusal Seçim Kuramı*”.

► İkincisi “*İşletmecilik*” yaklaşımıdır. Bu yaklaşım kamu kuruluşlarının tıpkı özel sektör kuruluşlarında olduğu gibi profesyonel yöneticiler tarafından yönetilmesini bu yöneticilerin performanslarından sorumlu tutulmaları gerektiğini savunan görüştür.¹³³

► Üçüncü görüş ise bürokrasinin kendisinin kötü olmadığını fakat bürokrasinin çalışma prensiplerinin yanlış olduğunu, bürokrasinin, daha verimli hala gelebilmesi ve kontrol edilebilmesi için özel sektörün başarısı kanıtlanmış yöntem ve tekniklerinin

¹³¹ A. Şinasi AKSOY, 2004. “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu**, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara: Ekim-2004, s. 38 – 39.

¹³² ERYILMAZ, **Kamu Yönetiminde Değişim...**, s. 58.

¹³³ COŞKUN, **Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı...**, s. 41.

kamu sektörüne uyarlanması gerektiğini savunan “*Neo-Taylorizm*”dir.

2.3.1.1.1. Kamusal Seçim Kuramı

Kamu tercihi teorisyenleri, kamunun genel olarak toplumun iyiliği için çalışmadığı, politikacıların oy oranlarını arttırmak için kendi aralarında yarış yaparak kamu kaynaklarını popülist amaçlarla kullandıkları ve bürokratların, prestij, statü, maaş ve diğer yan faydalar sağlamak için kurum bütçelerinin büyütülmesinden yana bir tavır içerisinde olduklarını vurgulamışlardır. Seçmenlerin fayda maksimizasyonu ile bürokratların bütçeyi büyütme güdüsü ve politikacıların oy maksimizasyonu hedefi birbirleriyle örtüşmektedir. Örneğin, siyasal iktidar, oylarını maksimize etmek için seçmenlerine daha fazla kamusal mal ve hizmet sunmaya çalışmakta, seçmenler de siyasal iktidardan daha fazla kamusal mal ve hizmet sunmasını talep etmektedir. Siyasal iktidar, bütçeyi tanzim eden bürokrasiden daha geniş bir bütçe oluşturmasını istemekte, iktidar, öte yandan seçim aşamasında kendisine yardımcı olan kişi ve gruplara (çıkar ve baskı grupları) "transfer" yada "rant" sağlamaya çalışmaktadır. Çıkar ve baskı gruplarının siyasal iktidar ve bürokrasi ile olan ilişkilerinde esas olan rant maksimizasyonudur.¹³⁴ Politikacı, bürokrat ve seçmenlerde görülen fayda – çıkar maksimizasyonuna dayalı ilişki, zamanla kamu hizmetlerinde arz fazlası ve kaynak israfını ortaya çıkarmış, bütçe açıklarına neden olarak gereksiz borçlanmalara yol açmıştır. Çıkış yolu olarak, siyasal iktidarın özellikle vergi koyma ve dış borçlanma konularında yetkilerinin sınırlanması, devletin küçültülerek piyasa mekanizmasının aktif hala getirilmesi önerilmiştir. Yeni liberalizm ve kamu tercihi okulunun, yeni kamu işletmeciliği anlayışının ortaya çıkmasında çok büyük katkısı olmuştur.¹³⁵

Kamusal seçim kuramına göre bürokratlar, teorik olarak siyasi birimlerin emrinde olmasına rağmen, realitede genellikle siyasi kadrolardan daha güçlü durumdadırlar. Bilgilerini kullanarak politikacıları yanıltabilirler ya da politikacılar hakkında bazı bilgileri sızdırma yoluyla politikacılar üzerinde baskı kurabilirler. Çoğu

¹³⁴ Coşkun Can. AKTAN, *Siyasal Yozlaşmaların Nedenleri, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, T-Yayımları, İstanbul: 2001, s. 55.

¹³⁵ A. Şinasi AKSOY, *Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi...*, s. 165 - 166.

kamusal seçim kuramı taraftarları bürokrasinin sistematik olarak kamu yararını maksimize etme çabası içinde olduğuna inanmaz, aksine kamu yöneticilerinin kendi bireysel çıkarlarını maksimize etme çabası içinde olduğunu varsayar. Bu nedenle de, bürokrasinin mevcut yapılanması ile etkin bir şekilde kamu hizmetlerini yürütmekten uzak olduğunu iddia ederler. Bürokratlar bilginin en az olduğu alanlarda işlem gördüklerinden, bu alanlarda meydana gelecek bozulmaların yine kendileri de bozulmaya müsait bürokratlar tarafından denetlenebilir oluşu, kamusal seçim kuramı taraftarlarının bürokrasiye olan inancını minimuma indirmiştir. Bürokratların birey olarak kamu yararını maksimize etmekten ziyade kendi çıkarlarını maksimize etme eğilimi içinde olduğu fikri somut bir kamu yönetimi değişikliğine neden olmamış ise de, bu konuda kamu tercihi taraftarları her zaman siyasal sonuçları çıkarmaya devam etmektedir. Faaliyetleri yasama tarafından denetlenebilecek yönetsel birimlerin olması gerektiği fikri kamusal seçim kuramının bir etkisidir.¹³⁶

İdeolojik kaynakları bakımından Yeni Sağ ideolojiye dayanan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının en önemli kuramsal kaynaklarından biri kamusal seçim kuramıdır. Nitekim yaklaşımın kuramsal temellerinin incelendiği çalışmalarda asıl ağırlığın kamusal seçim kuramına verildiği görülmektedir. Yeni Sağ ideolojinin temel bileşenlerinden olan bu kuram temel olarak ekonomi kuramı ve yöntemlerinin siyasete uygulanmasıdır. Liberal tartışmalar ekseninde geliştirilen önermeler, kamusal seçim kuramlarıyla eklemlenerek, bazı muhafazakâr söylemlerle de desteklenmektedir. Piyasa ekonomisinin başlıca düşünce akımlarından esinlenen kuramcılar, kamu işletmeciliğinin kuramsal temellerinin inşasında belirleyici olmuşlardır.

1980’li yılların sonlarına doğru kamusal seçim kuramının dayandığı düşüncelerin Kuzey Amerika dışında da keşfedilmesi özellikle bürokrasinin kamu maliyesini kontrol etmesi sorununa yönelik çözüm arayışlarının yoğunlaştığı her yerde etkili olmaya başlamış 1990’lı yıllarda ise mali kontrolün sağlanması yönünde tam bir dönüşüm yaşanmıştır. Muhasebe, bütçeleme, denetleme gibi konu başlıkları kamu hizmeti sunumu

¹³⁶ Ali Rıza ÇOBAN, Kamu Tercihi Teorisi, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınları, Ankara: 2003, s. 86 – 87.

ile ilgili gündemin ilk sırasına yerleşmiş ve kamu işletmeciliği reform uygulamalarına yönelen pek çok ülkede eğitim, sağlık gibi alanlara yönelik kaynak dağılımı konusundaki terminolojiyi bu yönde değiştirmiştir. Bir yandan merkezi bürokrasiden kaçınılırken, diğer yandan da devletin kendisi de doğrudan piyasa mekanizmasının mantığına girmiş olacaktır. Böylece, Keynesci dönemin büyük ölçekli bürokratik örgütlenme modeli, bu yapının dışında yeni hükümet örgütlerinin (agency) yapılandırılması ile büyük örgütler küçük parçalara ayrılacak ve en önemlisi de bu parçalar birbirleriyle rekabet edeceklerinden denetlenmeleri de kolaylaşacaktır.

Kamusal seçim analizinde devlet müdahalesi, tekelleri destekleyen, girişimci davranışı bastıran, seçim alanını daraltan, gereksiz hizmet sunarak israfın ve verimsizliğin artmasına yol açan bir müdahale olarak tanımlanır. Buna karşılık, piyasaların, rekabeti teşvik ederek seçme özgürlüğü sağladığı, verimliliği artırdığı, piyasa mekanizmaları aracılığı ile faaliyetlerin koordinasyonunu sağladığı ve son olarak da girişimcilik için uygun koşulları yarattığı ileri sürülür. Bunların yanı sıra, devlet ve kamu yönetiminin rolünün önemine de dikkat çekilir. Ancak devlet, piyasa mekanizmalarının işleyişinde yalnızca bu sürecin bir “*kolaylaştırıcısı*” ve en alt düzeyde bir “*düzenleyicisi*” olmalıdır. Bu nedenle, kamu işletmeciliği uygulamada gerektiğinde iç ve dış piyasaların yaratılmasını destekleyici mekanizmalara ve “*yapılara*”, yani özelleştirmelere ve kamu kurumu niteliğinde merkezi yapıların dışında ve üstünde yapılandırılan yeni örgütlere ihtiyaç duyacaktır.

İç ve dış örgütlenme arasındaki ilişki üzerinde odaklanarak rekabetçi piyasa ekonomisini bireysel ekonomik özgürlüğün gelişmesinin ön koşulu sayan kamusal seçim kuramcıları, kaynakların verimsiz kullanılması açısından devleti eleştirerek küçültülmesini talep ederler. Ancak, devletin ekonomik bakımdan yapısal dönüşümünde neo-liberal değerlerin benimsenmesi aşamasında, devletin görece daha disiplinli ve otoriter bir hukuki çerçevede faaliyet görmesi nedeniyle kamusal seçim kuramcıları, bazı muhafazakâr söylemleri daha kabul edilebilir bir hale sokmaya çalışırlar. Bürokratik tekele karşı, kamu hizmeti sunumunda daha fazla rekabet; israfa karşı özelleştirme ile kamu işlerinin özel sektöre devredilmesi; rekabetçi bir temele dayandırılacak alternatif

kamu hizmet sunumları ve bürokrasi üzerinde yasama ve yürütme aracılığı ile tam bir kontrolün sağlanması önerilir. Çünkü kamusal seçim kuramcıları piyasanın olduğu gibi devletin de yetersizliklerinin olabileceğini ileri sürerek devleti, girişimcileri, kuralları ve mevzuatları ile bütünlüklü bir piyasa olarak görürler ve buna uygun dönüşümü talep ederler. Bu talepler ile yeni kamu işletmeciliği paradigmasının yükselişi arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur.¹³⁷

Kamu tercihi kuramının, kamu yönetimi konusundaki temel önerileri, yönetimin etkinliğini sağlamak için şeffaflaşması, her alanda fayda-maliyet analizleri yapılması; mümkün olan her alanda rekabete açılması; bürokrasinin etkinliğinin sağlanması için, ekonomik teşvik sistemi geliştirilmesi, performansa dayalı ücret farklılaşmasına gidilmesi; kamu yönetiminde maliyet ve faydanın dağılımının pazar şartlarına yaklaştırılması şeklinde özetlenebilir.¹³⁸

2.3.1.1.2. İşletmecilik

Kamu yönetiminde “işletmecilik” anlayışı yönünde yaşanan ilgi kaymaması, kamu örgütlerin özel işletmeler gibi görerek, yapısal-işlevsel temellerinin ekonomik bir çerçeve içinde yeniden inşa edilmesine yol açmıştır. Amaç, disiplinin ilgi alanının yönetim olgusunun siyasal sosyal ortamından soyutlanarak tarafsızlaştırılması, teknik-mekanik yönleriyle yeniden düzenlenmesi; rasyonel, verimli, etkin örgütlenme ve kaynak kullanımı gibi yönetsel amaçların gerçekleştirilmesi ile sınırlandırılmasıdır. Ancak, siyaset/yönetim ayrımı üzerinden gidenler, kamu yönetiminin temeldeki siyasi yapısını ve siyasal-yönetimsel sistemin karmaşık bütünlüğünü gözden kaçırmaktadırlar. Uygulamada geçersizleşen bu ayrım, sonuçlar ile sonuçları belirleyen nedensel ilişkiyi gizleyen bir gerekçe sunar. Siyaset ve yönetim ayrımı üzerinden piyasa fiyatlaması, rekabet ve özelleştirme gibi piyasa mekanizmalarının kolaylıkla uygulanmasına da en elverişli zemin hazırlanmış olur.

¹³⁷ Selime GÜZELSARI, **Kamu Yönetimi Disiplininde, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri Serisi, Ankara: Şubat - 2004, s. 7 – 8.

¹³⁸ ÇOBAN, **a.g.e.**, s. 89.

“*Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik*” değerlerine dayalı olan bu anlayışta, özel sektör, hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılması gerektiği savunulmaktadır. Böylelikle, kamu yönetiminde “*hukuksal ussallık*” yerini “*ekonomik-işletmeci ussallık*”a bırakır. Hukuka uygunluk kendi içinde bir ussallık taşımakla birlikte, buradaki ussallık amaç olmaktan da çok bir araç görünümündedir. Oysa ekonominin ön plana çıkışı ile birlikte maliyet, etkinlik ve etkililik kavramlarına dayanan teknik-ekonomik (veya işletmeci) ussallık bir amaç konumuna yükselmektedir. Böylece, işletmeci ussallıkta ölçüt, soyut kurallara uygunluk yerine somut sonuçlar olmakta ve araçlar önemini yitirerek amaçlar önem kazanmaktadır. İşletmecilik yaklaşımında, standartların ve performans ölçümlerinin net olarak belirlenerek, sonuçların temel alındığı bir yönetim anlayışı, ekonomiklik, etkinlik, uzmanlaşma, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme gibi vurgularla, resmi süreç ve usulleri içeren “*idare (administration)*” kavramı yerini sonuçların başarılması için kaynakların etkili bir biçimde kullanılması gerektiğine vurgu yapan “*yönetim (management)*” kavramına bırakmaktadır. Bu sonuçları gerçekleştirecek olanlar ise, kendilerinden birer iş yöneticisi olmaları beklenen kamu personelidir. Dolayısıyla, işletmecilik prensipleri ile kamu personelinin çalışma değerlerinin piyasa mantığına göre dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Yönetime yapılan vurgunun yanı sıra, önem kazanan bir başka konuda yönetimde açık standartların belirlenmesi ve performans ölçümleridir. Özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de, verimlilik tartışmaları kapsamında çalışma vizyon ve hedeflerin belirlenmesi, performans kriterleri, bütçeleme usul ve esasları, performans ölçümlerine göre çalışanların değerlendirilmesi ve terfileri gibi uygulamaların verimliliği artıracığı öngörülmektedir.

1980’lerin sonlarına doğru kamu işletmeciliğinde küresel bir devrim’in gerçekleştiğini ileri süren tartışmalarda, önceki dönemlerden farklı olarak “*yönetimde serbestlik*” ve “*piyasa odaklı yönetim*” gibi yeni yönetim anlayışlarına yapılan vurgular ağırlık kazanmıştır. Yönetimde serbestlik, kamu bürokratlarının performanslarının geliştirilmesi adına yöneticilerin serbest bırakılmalarına, siyasilerin yöneticilere yönetme şansı tanımalarına vurgu yapan bir anlayıştır. Diğer yandan, piyasa odaklı yönetim, iki temel düşüncenin etkisi altında gelişmiştir. Bunlardan ilki “*rekabet*” düşüncesidir.

Buradaki rekabet kavramı kamu sektörünün, içeriden reformunu gerçekleştirme sürecinde iç pazarların yaratılması anlamında kullanılmaktadırlar. İkincisi, özel sektöre yüklenen üstünlüktür. Bu ise, işletmecilik yaklaşımı taraftarlarını yönetsel açıdan kamu ve özel sektör arasında hiç bir farkın olmadığı düşüncesine kadar götürmüştür.¹³⁹

2.3.1.1.3. Neo-Taylorizm

Örgüt kuramı ve klasik yönetim kuramına bağlı kalan “Taylorizm”den “Neo-Taylorizm”e geçiş 1980 sonrasının yükselen bir eğilimidir. “Post-Fordist” rejime geçiş olarak da adlandırılan bu dönemde esnek üretim biçimleri yükselmiştir. Bu dönüşüm sonucunda devletin rolü de esnek üretim sistemini destekleyecek şekilde yeniden tanımlanmıştır. Amaç, küresel rekabet koşullarına kamu sektörlerinin işleyişlerini uyumlu hale getirmektir. 1990’lı yıllarda mali konulara odaklanan kamu işletmeciliği kuramı ve uygulamasının “İşletmecilik” ve “Neo-Taylorizm” olarak adlandırılmasının en önemli nedenlerinden biri de, performans ölçme ve değerlendirme konuları üzerindeki artan vurgudur. Kendini bürokrasinin iç örgütlenmesi ile sınırlayan Neo-Taylorist yaklaşımda, bürokrasinin kendisi değil faaliyetleri eleştirilir. Bir başka deyişle, Neo-Taylorizm’de kötü yönetimin nedeni yönetimin kendi içinde aranır. Dolayısıyla, bürokrasinin kontrol edilmesi için özel sektörün başarısı kanıtlanmış yöntem ve tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanması gerektiği savunulur. İşletmecilik taraftarlarının bir kısmı klasik kamu yönetiminin başarısızlığının açıklanması için “bireye” vurgu yaparak, kamu çalışanlarının kendi güvenliklerini tehdit etmeyecek rolleri üstlenmelerine zemin oluşturduğu, dolayısıyla girişimi engellediği gerekçesiyle kariyer sistemlerini eleştirirler. Klasik kamu yönetiminin başarısızlığının açıklanmasında “örgüte” vurgu yapanlar ise, yenileşme ve uyum çabalarına rağmen kamu örgütlerinin topluma hizmet sunmaktan çok kendi devamlılıklarını sürdürme konusundaki ısrarcı tutumlarına karşı çıkarlar. Bu eleştirilerden hareketle, Neo-Taylorizm ile kamu sektörünün iyileştirilmesi için reformculara çeşitli teknikler önerilmektedir;

- İlki, ekonomik ve mali bilgilerin toplanması yoluyla denetimin sağlanması;

¹³⁹ GÜZELSARI, **Kamu Yönetimi Disiplininde...**, s. 3.

dahası özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de üretilen her şeyin maliyetinin belirlenmesidir.

► İkincisi, gerçek başarıların ölçülmesi için performans değerlendirme teknikleri kullanılmasıdır.

► Üçüncüsü de, bireysel girişimciliğin ödül ya da ceza yolu ile teşvik edilmesinin sağlanmasıdır.¹⁴⁰

2.3.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Temel İlkeleri

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının kabul görmüş temel ilkelerini şu başlıklar altında toplayabiliriz;

- Ekonomik-İşletmeci Ussallık
- Yatay-Esnek Örgütlenme
- Sonuç Odaklı Yönetim
- Vatandaş (Müşteri) Odaklı Yönetim
- Kaynak Kullanımında Etkililik ve Verimlilik

2.3.1.2.1. Ekonomik- İşletmeci Ussallık

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı; “*ekonomiklik, etkinlik ve etkililik*” değerlerine dayanmaktadır, bu ilkeler, özel sektör hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe bu ilke ve değerlerin kullanılması gerektiği savunulmaktadır. Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik ilkelerinin kamu sektöründe hayata geçirilmesi ile birlikte, kamu yönetiminde hakim olan “*hukusal ussallık*” anlayışı yerini “*ekonomik-işletmeci ussallık*”a bırakmıştır. Hukuka uygunluk kendi içinde bir ussallık taşımakla birlikte, buradaki ussallık amaç olmaktan da çok bir araç görünümündedir. Oysa ekonominin ön plana çıkışı ile birlikte “*maliyet, etkinlik ve etkililik*” kavramlarına dayanan teknik-ekonomik (veya işletmeci) ussallık bir amaç konumuna yükselmektedir, işletmeci ussallıkta ölçüt, soyut kurallara uygunluk değil

¹⁴⁰ GÜZELSARI, **Kamu Yönetimi Disiplininde...**, s. 6-7.

somut sonuçlar olmaktadır; araçlar önemini yitirerek amaçlar önem kazanmakta ve birinciler ikinciye bağımlı duruma gelmektedir.¹⁴¹

Bu gelişmelerin kamu yönetimi yazınına yansımaları ile 1980'ler boyunca kamu yönetimi kuramcıları; kuramsal tercihin yerine uygulamayı; siyasal olmanın yerine siyaset dışında kalmayı, makro bakış açısı yerine mikro düzeyde incelemeyi, uzun vadeli olmaktan çok kısa vadeli plan yapmayı, radikal uygulamalar yerine iyileştirme eğilimli olmayı, özelleştirme, rekabet ve teknolojik yenilikler yönünde tercihlerini kullanmışlardır. Kamu yönetimi alanında çoğunlukla ampirik, betimsel, kuramsal bir temele dayanmayan ve kamu işletmeciliğinin en iyi ilkelerinin keşfedildiği “örnek olay” incelemeleri artmış; araştırmaların merkezinde örgüt-içi analizler, alt-düzyer kamu örgütleri ve bunlar arasındaki ilişkiler, performans ölçümleri ve müşteri yönelimli hizmet sunumu gibi konular ağırlık kazanmıştır.¹⁴²

2.3.1.2.2. Yatay –Esnek Örgütlenme

Teknolojideki gelişmeler, yeni yönetim sistemleri ve organizasyon yapıları, eğitim seviyesinin yükselmesinin ve değişen yaşam tarzlarının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkileri, yeni örgütsel yapıların doğmasında önemli rol oynamıştır. Yeni örgütsel yapılarda; süreçlerden çok sonuçlara, kurallara uygunluktan çok esnekliğe, kurallardan çok profesyonel yargıya, risk almaktan kaçınmaktan çok yeniliklere yönelmeye, detaylı merkezi kontrollerden çok hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesine vurgu yapılmaktadır. Üretim ya da hizmetin kalitesinden en aşağı birimden, en yukarıdaki yöneticiye kadar herkes sorumludur. Organizasyon; “dikey” değil “yatay” niteliklidir. Böylece yukarıdan aşağıya ya da aşağıdan - yukarıya haberleşme, bilgi ve enformasyon akışı hızlı olmakta, zaman kaybı asgariye inerek ürün ya da hizmetler en kısa zamanda en kaliteli şekilde sunulmaktadır.¹⁴³

Yönetim sürecine bakıldığında “başarılı” olarak nitelendirilen kurumların

¹⁴¹ Turgut TAN, “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II**, TODAİE Yayını, Ankara: 1995, s. 176 – 177.

¹⁴² GÜZELSARI, **Kamu Yönetimi Disiplininde...**, s. 3.

¹⁴³ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara: 2000, s. 12 – 62.

değişimi izlemede “*esnek*” ve “*etkin*” olduklarını görürüz.¹⁴⁴ Kamu örgütleri, çağdaş toplumların hızlı değişme ve yenilenme çabalarını yürütmek için kullandıkları en önemli araçlardır. Günümüzde bu örgütler, oldukça karmaşık ve teknik olarak çalışmakta zorunda olduğundan yöneticilerin (bürokratların) görev, yetki ve sorumlulukları da geçmişe ait basit komuta ilişkilerinden daha karmaşık hale gelmiştir.¹⁴⁵ Dolayısıyla kamu örgütleri, katı, değişmez hiyerarşik kurallar ile bağlı olmaksızın, ortaya çıkan yeni durum ve olaylara anında entegrasyon sağlayabilen, gerek örgütsel yapı, gerekse örgüt içi kurallar bakımından yatay örgütlenmiş, esnek sistemler haline getirilmelidir.

2.3.1.2.3. Sonuç Odaklı Yönetim

Yeni kamu işletmeciliği anlayışında, mevcut organizasyonların amaç ve kaynakları dikkate alınarak, bilimsel analiz teknikleriyle, organizasyonun uzun, orta ve kısa dönemli politika ve kararları belirlenmektedir.¹⁴⁶ Organizasyonlarda görev yapan tüm elemanların belirlenen amaçlar doğrultusunda uyumlu, planlı ve düzenli çalışmasının sağlanması yönetim işlevini oluşturur ve bu görevi de yöneticiler yapar.¹⁴⁷ İyi yönetici başında bulunduğu örgütsel yapının, kaynaklarını, teknik donanımını, personel yapısını en iyi şekilde gözlemleyip analiz eden ve çalışanları aracılığı ile örgütünü etkin hale getirerek, en kısa zamanda amaçlarına ulaştıran kişidir. Tüm bu süreçte başarılı olabilmek için gereksiz formaliteler ve teknik ayrıntılara takılıp kalmak yerine süratle mevcut durum analizi yapılarak sonuç odaklı olarak çalışmak esastır.

2.3.1.2.4. Vatandaş (Müşteri) Odaklı Yönetim

Vatandaş (müşteri) odaklı bir faaliyet sisteminin kurulması yeni kamu işletmeciliği anlayışının en temel ilkesidir. Müşteri, bir kurum veya kuruluşun sunduğu mal ve hizmetlerden doğrudan ve dolaylı olarak etkilenen kişileri kapsayan geniş bir kavramdır. Kamu yönetiminde “*müşteri odaklılık*” kavramı “*yurttaş odaklılık*” şeklinde

¹⁴⁴ Serkan BAYRAKTAROĞLU, Rana Özen KUTANİS, Öğrenen Kamu Örgütlerine Doğru, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.3, Kocaeli: 2002/1, s. 54.

¹⁴⁵ Ayşe Yıldız ÖZSALMANLI, **Türkiye’de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik**, <http://biibf.comu.edu.tr/kamugundemi>, s. 137-145, (06.06.2007).

¹⁴⁶ Göksel ATAMAN, **a.g.e.**, s. 128.

¹⁴⁷ Zeyyat SABUNCUOĞLU, Tuncer TOKOL, **İşletme I-II**, Seçkin Yayınevi, Bursa: 1997, s. 71.

de ifade edilmektedir. Çünkü yurttaş odaklılıkta, vatandaşlar özel sektördeki müşteriler gibi değil, kamu hizmetlerinin alıcısı, denetleyicisi ve sunucusu olan yurttaşlar olarak görülmektedir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışında vatandaşlar, vergilerini ödeyip, yönetsel etkinliklerin izleyicisi konumunda olan edilgen bireyler değil, kamu hizmetlerinden faydalanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performanslarını denetleyen, yönetsel, siyasal ve demokratik süreçlerin içinde yer alan “*aktif yurttaşlar*” konumundadır.¹⁴⁸

Vatandaş (müşteri) odaklılık ilkesi, kurum ve kuruluşların sundukları mal ve hizmetlerin kalitesini kendilerinin önceden belirledikleri özellikleri baz alarak değerlendirmeleri yerine, (vatandaşların) müşterilerinin bu mal ve hizmetleri nasıl gördükleri ve değerlendirdiklerini dikkate almayı gerektirmektedir. Bu nedenle kurum ve kuruluşların sundukları ürün ve hizmetlerin kalitelerini müşteri tatmin araştırmaları yoluyla ölçmeleri ve değerlendirmeleri önem taşımaktadır. Öte yandan sunulan hizmetlerin standartlarını sınavan toplam kalite yönetimi gibi yöntemlerin uygulanması sürekli ölçme ve değerlendirmeyi, elde edilen sonuçlar çerçevesinde iyileştirme çalışmaları yapılmasını da gerektirmektedir.

Kamu hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, hizmetlerin etkenlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde daha hızlı, ucuz ve amaca uygun olarak yerine getirilmesi ve böylelikle vatandaş (müşteri) memnuniyetinin sağlanması; her şeyden önce, kaynak israfına, yüksek enflasyona, aşırı borçlanmaya ve dengesiz gelir dağılımına yol açan ve ülke ekonomileri üzerinde ağır bir yük oluşturan bütçe açıklarının giderilmesinde somut katkılar sağlayan bir yol olarak kabul görmektedir.¹⁴⁹

Geleneksel yaklaşıma göre örgütlenmiş olan kamu kuruluşlarında hizmet arzı yönelimli eğilim hâkimdir. Bu çerçevede çoğunlukla tekel konumunda olan, bürokratik ve merkezileşmiş bir yapı içinde hizmetlerden yararlananların istek ve beklentilerine duyarsız bir hizmet sunumu üzerinde odaklanılmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin

¹⁴⁸ M. Akif Çukurçayır, **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Yayınları, Konya: 2003, s. 21.

¹⁴⁹ Sıtkı GÖZLÜ, “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara:1996, s. 48.

kalitesini yükseltmek için arz yönelimli anlayıştan, talep yönelimli bir yaklaşıma yani vatandaş (müşteri) odaklı bir anlayışa geçilmesi gerekmektedir. Bu noktada vatandaş (müşteri) odaklı olmanın temel çerçevesinin belirlenmesi önem taşımaktadır. Toplam kalite alanında yayınlanan çalışmalar ve toplam kalite ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kuruluş uygulamaları incelendiğinde, vatandaş (müşteri) odaklılık ilkesinin, vatandaşa (müşterilere) değer verilmesi ve onlara hizmet sunumunda odak kabul edilmesi gerektiği gibi sloganlara dayanan bir söylemin benimsenmesi olarak algılandığı gözlenmektedir. Oysa toplam kaliteye ulaşma açısından vatandaş (müşteri) odaklı bir faaliyet düzeni oluşturmak için sloganlardan öte, kendine özgü teknik temellerin oluşturulmasını ve yönetsel anlamda bir dönüşümün yaşanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.¹⁵⁰ Vatandaş (müşteri) odaklı bir kuruluşun tanımlanması, hangi faaliyet ve yapılanmaların gerekli olduğunun belirlenmesi önem taşımakta özellikle kurumsal yapılanmalar oluşturulurken, genel kabul görmüş olan “*Kalite Ödül Modelleri*”nin referans alınması mümkündür.

Bir kuruluşun (vatandaş) müşteri odaklı kimliğe kavuşması için öncelikle müşterilerinin kimler olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Kamu kuruluşlarında görev yapan personelin özellikle toplumu veya söz konusu kuruluşun sunduğu ürün ve hizmetlerden yararlanan kitleyi müşteri olarak görme anlayışını reddettikleri gözlemlenmektedir. Kamu kuruluşlarında müşteri odaklılık anlayışına ilişkin çalışmalarda, kamu hizmetlerinin sunulduğu müşteri kitlesinin belirlenmesi ve farklı müşteri gruplarının çatışan talep ve beklentilerinin dengelenmesi üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede öncelikle kamu kuruluşlarının, müşteri kitlesinin içeriği ve niteliğine ilişkin bir tartışmanın yapılması önem taşımaktadır. Kamu kuruluşlarının, müşterilerinin kimlerden oluştuğu ve bu müşteri gruplarının niteliği hakkında literatürde farklı görüşlerin savunulduğu gözlemlenmektedir. Bu görüşlerden ilkinde göre; kamuda toplam kalite uygulamalarına ilişkin çalışmalarda bu konunun göz ardı edildiği belirtilmekte ve pek çok kamu kuruluşu için müşteri kitlesinin belirlenmesinin oldukça zor ve politik

¹⁵⁰ Bilçin TAK, Kamu Kuruluşlarında Müşteri Odaklı Yönetim Anlayışına Geçiş Aracı Olarak Vatandaş Tatmin Araştırmaları ve Bursa Halkına Yönelik Görgül Bir Çalışma, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt XXI, S. 2, Bursa: 2002, s. 143 – 159.

anlamda çeşitli sakıncalar içeren bir çalışma olduğu savunulmaktadır. Bu kapsamda kamu kuruluşlarının müşteri kitlesinin; kuruluşun hizmetlerinden doğrudan faydalananlar (dolaysız müşteriler) ve dolaylı olarak faydalanan veya etkilenenler (nihai müşteriler) olmak üzere iki grup altında incelenmesi önerilmektedir.¹⁵¹ Bir başka görüşe göre ise bu konuda üçlü bir ayırım yapılmaktadır, örneğin bir sağlık kuruluşundan hizmet alan hasta, hasta yakınları doğrudan müşteriler; sağlık bakanlığına bağlı denetim birimleri, sağlık kuruluşlarını akredite eden birimler ve sosyal hak savunucuları, konuya ilişkin yasa koyan ve yargılayan hukuki birimler vb. dış müşteriler olarak ele alınmalı, son müşteri grubu ise söz konusu sağlık kuruluşunda görev yapan personel, birbirlerinin hizmetlerinden faydalanan veya etkilenen birimler yani iç müşteriler yer almalıdır.¹⁵²

Bu konuda başka bir görüşe göre ise müşteriler, herhangi bir amaçla kamu kuruluşu ile etkileşim içinde olan kişileri kapsamaktadır.¹⁵³ Vatandaş (müşteri) odaklı anlayışa geçiş sürecinde kamu kuruluşlarının müşteri kitlesinin kategori anlamında belirlenmesi yeterli olmamaktadır. Bu aşamada karşımıza kamu sektörü ve bürokrasisine ilişkin sorunlar çıkmaktadır. Kamu hizmeti sunan kuruluşlar çok sayıda, değişken ve birbiriyle çatışan talepleri olan müşterilerin beklentilerini kıt kaynaklar kullanarak yerine getirmeye çalışmaktadırlar dolayısıyla bu tür bir niteliğe sahip kuruluşlarda müşteri beklentilerinin tatmin edilmesi özel sektöre göre çok daha karmaşık bir prosedür gerektirmektedir. Öncelikle özel kuruluşların tersine, kamu kuruluşlarının sunduğu hizmetleri finanse edenler yani vergi ödeyenler (vatandaşlar) çoğu kez bunu isteyerek değil zorunluluktan dolayı yapmaktadırlar. Ayrıca söz konusu kuruluşun sunduğu hizmetlerden doğrudan yararlanan kişiler de herhangi bir tercih yapma özgürlüğüne sahip değildirler. Dolayısıyla kamu kuruluşlarının müşterileri ile arasındaki ilişki çoğu kez bir zorunluluk veya zorlamadan doğmaktadır. Ayrıca, özel kuruluşların müşterilerini sunulan mal veya hizmetlerin maliyeti ile ilgilendirmekte ve mümkün olduğunca düşük

¹⁵¹ James E. SWISS, “Adapting Total Quality Management To Government”, **Public Administration Review**, Vol. 52, No. 4, July/August -1992, p. 356-362.

¹⁵² Rago William V., “Adapting Total Quality Management (TQM) To Government: Another Point of View”, **Public Administration Review**, Vol. 54, No.1, January/ February –1994, p. 61-64.

¹⁵³ Robert BACAL, “TQM In The Public Eye, Where TQM & Politic Clash”, www.xoom.com/cooperate/govcust, (21.07.2007)

bir fiyat üzerinden kaliteli mal veya hizmete sahip olmayı istemektedirler. Fakat kamu kuruluşlarının sunmuş olduğu hizmetlerde, hizmetin üretim maliyeti unsuru vergi ödeyen vatandaşları ilgilendirmemekte her ne şekilde olursa olsun en iyi şekilde hizmet verilmesini talep etmektedir, sözgelimi eğitim hizmetlerinden yararlanan öğrenciler ve öğrenci aileleri, ödemiş oldukları vergi miktarı, eğitim hizmetinin maliyetini artırıp azaltan coğrafi ve ekonomik imkânlar gibi unsurları düşünmemekte en iyi şartlarda eğitim hizmeti almayı talep etmektedirler. Dolayısıyla kamu sektöründe hizmet kalitesi ile hizmet üretim maliyeti arasında farklı müşteri grupları arasında bir uzlaşmaya varmak çoğu kez mümkün olamamaktadır.¹⁵⁴

Kamu ve özel kuruluşlar arasında mal ve hizmet üretim ve sunumundaki başka bir farklılıkta, özel sektör kuruluşlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin kalitelerini arttırarak daha fazla satış yapmayı ve böylece karlarını arttırmayı hedeflemeleridir. Buna karşın mal ve hizmet kalitesini, üretimini arttıran kamu kuruluşunun, müşteri kitlesinin artması nedeniyle artan müşteri kitlesi ile orantılı olarak ilave ek kaynak sağlanmadığı, bütçe imkânlarının genelde kısıtlı olduğu için kurumlar kısır bir döngü içine girmektedir. Özellikle sosyal içerikli hizmet sunumunda bu duruma sıklıkla rastlanılmaktadır.¹⁵⁵ Bu durumda kalitesini yükselten kamu kuruluşunun mevcut finansal kaynak, personel ve bina-tesis altyapısı, artan müşteri kitlesi karşısında yetersiz kaldığı için hizmet kalitesi bir sonraki dönemde düşmektedir, dolayısıyla kaliteli kamu hizmeti veren kuruluşlar bir anlamda cezalandırılmış olmaktadır.¹⁵⁶

Vatandaşların (müşterilerin) ihtiyaçları karşılanırken, ilgili hizmetlerin nitelik analizleri yapılarak, kaliteli ve yüksek standartlarda hizmet sunumunun özel sektör veya kamu sektörü tarafından mı yapılması gerektiği hususu belirlenerek, iki sektör arasında ortak paylaşım yapılmalıdır.

¹⁵⁴ SWISS, **a.g.m.**, s. 259.

¹⁵⁵ William V., **a.g.m.**, s. 61 – 64.

¹⁵⁶ TAK, **Kamu Kuruluşlarında Müşteri Odaklı...**, s. 148 – 149.

2.3.1.2.5. Kaynak Kullanımında Etkililik ve Verimlilik

Verimlilik kavramını tanımlamak, objektif kıstaslara göre belirlemek oldukça güçtür ama bir tanım yapmak gerekirse “*verimlilik*”, aynı ya da daha fazla miktardaki çıktının daha az miktarda girdi ile sağlanması olarak tanımlanabilir. Ekonomi (en az maliyet), etkinlik (belirlenen amaçların gerçekleşmesi) verimlilik kavramının en önemli iki unsurudur.¹⁵⁷

Kamu ve özel sektör yöneticilerinin temel amacı organize olmamış insan, hammadde, makine, teçhizat ve para gibi çeşitli kaynakları organize ederek verimli ve yararlı çıktılar üretmek, teşebbüsün önceden belirlemiş olduğu amaç ve hedeflere ulaşmasını sağlamaktır. Üretim yönetiminde yöneticiler, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için birbiri ile ilişkisiz çeşitli kaynakları bir sistem içerisinde bütünleştiren kişilerdir.¹⁵⁸

Kamusal mal ve hizmet üretimine ilişkin temel sorun, yapılan üretimin etkinliği ve verimliliğinin ölçümünde ortaya çıkmaktadır. Mal ve hizmet çıktılarının birim maliyet bazında kolayca değerlendirilememesi ve piyasada ürünlerin kar amacıyla kolay satılabilir olmaması, bu hizmetlerin düşük maliyet ve karlılıkla üretilip üretilmediğinin tespitini zorlaştırmaktadır. Özel sektör mal ve hizmet üretiminde ise durum farklıdır, firma çıktısının bedelini piyasa şartları, rekabet ve üretim maliyetine göre belirlemekte ve en uygun bedeli tespit edebilmektedir, üretim sürecinde kullanılmış olan kaynakların etkili ve verimli bir şekilde değerlendirilip değerlendirilmediğinin tespiti böylelikle mümkün olmaktadır.¹⁵⁹ Kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetlerin üretim maliyetlerinin belirlenmesi özel sektörün ürettiği mal ve hizmetler kadar kolay olmamaktadır. Çünkü kamusal mal ve hizmetler genelde piyasa koşullarına göre sunumu olan rekabete açık hizmetler değildir ve bünyesinde sosyal fayda unsurunu barındırmaktadır. Ayrıca bürokratlar mal ve hizmet üretim maliyetlerinin düşük ve

¹⁵⁷ Paul DE GAY, Çev. Engin YILDIRIM, Şuayip ÇALIŞ, Serkan BAYRAKTAR, İrfan HAŞLAK, **Bürokrasiye Övgü**, Değişim Yayınları, İstanbul: 2002, s. 161.

¹⁵⁸ Fremont KAST, James ROSENZWEIG, **Organization and Management**, Fourth Edition, Mc Graw Hill Book Company, Washington: 1985, p. 114.

¹⁵⁹ N. David HYMAN, **Public Finance**, Third Edition, The Dryden Press, USA:1990, s. 202.

verimli olduğu konusunda yasama organına ve topluma karşı sorumludurlar, özel sektörde ise sorumluluk sadece kurumun kendisine karşıdır.¹⁶⁰

Sonuç olarak kamusal mal-hizmetlerin, fayda–maliyet analizleri, özel sektör mal-hizmet üretim ve sunumunda kaynak kullanımının etkililiği ve verimliliği ile kıyaslanarak değerlendirilmemelidir. Çünkü bünyesinde ekonomik bedeli tespit edilemeyen (olmayan) “*sosyal fayda*” unsurunu barındırmakta olan kamusal mal ve hizmetlerin sadece ekonomik kazanım, kar ve tasarruf düşünülerek değerlendirilmesi doğru olmayacaktır.

2.3.2. Yönetişim

1980’li yılların ortalarına kadar, birçok kurumsal ve diğer çevrelerden kamu bürokrasisine yönelik eleştiriler ve çözüm önerileri gelmiş ve bu öneriler genel anlamda yukarıda bahsedilen yeni “*kamu işletmeciliği anlayışı*” ve son zamanlarda da “*yönetişim*” başlıkları altında toplanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ilkeleri, çağdaş ülkelerin kamu yönetimi sistemlerine dalga dalga yayılmış ve hala etkide bulunmaya devam etmektedir. Ancak yeni gelişmeler ve yönetim anlayışları modern devletlerin fonksiyonlarını sadece işletmecilik ilkeleri ile sınırlayan, etkinlik anlayışından çok daha fazla anlamlar içeren yönetim sürecini, hesap verebilirlik, yurttaş isteklerine duyarlılık, devletin denetiminin sağlanması, şeffaflık ve katılım gibi daha geniş perspektiflerle ele alan “*yönetişim*” kavramı etrafında odaklanmaktadır.¹⁶¹

Yönetişim kavramı şu an tartışılmakta olan içeriğiyle ilk kez 1989’da Dünya Bankası’nın Afrika için hazırladığı bir raporda “*Siyasal iktidarın ülkelerin işlerinin çözümünde yeni kullanımı*” tanımıyla literatüre girmiş ve aynı raporda daha sonraki en yaygın kullanım biçimi olan “*iyi yönetişimin*” ana unsurları;

- ▶ Hesap verme
- ▶ Saydamlık
- ▶ Etkin işleyen bir hükümet

¹⁶⁰ Joseph E. STIGLITZ, Çev: Ö. Faruk BATIREL, **Kamu Kesimi Ekonomisi**, Marmara Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Matbaası, İstanbul: 1994, s. 255.

¹⁶¹ M. Minogue, C. Polidano, D. Hulme, “Introduction: The Analysis of Public Management and Governance”, **Beyond the New Public Management**, Cheltenham, UK: 1998, p. 1 – 15.

- ▶ Sivil toplumun kararlara etkin katılımını sağlama
- ▶ Uyumlu ve bütünleşik politikalar üretmeye dikkat etme
- ▶ Hukuk kurallarına uygunluk
- ▶ Bağımsız yargı sisteminin varlığı, olarak sıralanmıştır.¹⁶²

Kavram, devletle toplum arasındaki ilişkiler üzerinde yeniden düşünmeyi önermektedir; devlet-toplum karşıtlığını kaldırılarak, devlet toplum birliği savunulmaktadır. Böylelikle, yönetim kavramı ile devlet-toplum ilişkilerinin kurulması için yeni bir model ortaya konmuş olmaktadır. Bu yeni yönetim modelinin, yönetime katılım ilkesinin ötesinde “birlikte yönetme” tarzında yaklaşımları özellikle kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, ekonomi gibi alanlarda hızla genel kabul görmüştür. Bunun sonucunda özellikle 1990’ların başından itibaren, çeşitli uluslararası örgütlerin destek ve kavram üzerinde çalışmalarıyla önemli bir yönetim literatürü oluşmaya başlamıştır.

Günümüzde özellikle küreselleşmenin etkisiyle yönetim anlayışı önemli ölçüde değişmiştir. Güçlü merkezîyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaş dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılmasına yönelik önemli anlayış değişimleri yaşanmaktadır. Bu gelişmeler, bireyin her alanda olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi dağarcığını artırmış ve yönetsel konular hakkında daha fazla bilgiye sahip olmasını sağlamıştır. Bu yeni dönemde devlet ve toplum arasında yeni etkileşimsel ilişkiler gelişerek özellikle sivil toplum, örgütlü ve önemli bir güç haline gelmiştir. Modern bilgi ve iletişim teknolojileri farklı gruplara seslerini duyurma fırsatı verirken, vatandaşların ihtiyaçlarının daha az maliyetle, daha iyi karşılanmasına yönelik şeffaf ve hesap verebilir kamu hizmeti talepleri de hızla büyümektedir. Hükümetler, vatandaş talep ve ihtiyaçlarına cevap verme yönünde her geçen gün artan baskılara maruz kalmaktadır. Bu baskılar, ağırlıklı olarak; yönetim

¹⁶² World Bank Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washinton: 1989, p. 60.

tarafından bilgilendirilme, kamu politikaları ve hizmetlerin sunumu ile ilgili karar alma süreçlerine katılma ve bu süreçte belirleyici olma, ihtiyaçlara uygun kamu hizmetlerinden yararlanma ve kalite-maliyet unsurları dikkate alınarak seçim şansına sahip olma şeklindeki taleplerden kaynaklanmaktadır. Günümüzde yönetim sadece siyasal iktidara ve bürokratlara bırakılacak bir süreç olarak görülmemekte, kamusal sorumluluk ve denetim anlayışına yeni bir boyut kazandırarak yönetsel sürece bürokrasinin yanında vatandaş ve sivil toplum kuruluşlarını da dâhil etmektedir.

Yönetişim kavramını ortaya atan yazarlara göre, bu kavram kamu bürokrasisini yeniden oluşturmaya yönelik on temel ilkeden meydana gelmektedir. Şüphesiz bu ilkeler yönetim literatüründe yer alan ve neredeyse kamu bürokrasisindeki çağdaş gelişmelerle ilgili çalışan her yorumcu tarafından üzerinde fikir birliğine varılmış ilkelerdir;

- ▶ Hizmet sağlayıcılar arasında rekabet.
- ▶ Kontrolü bürokrasiden halka taşıyarak vatandaşların güçlendirilmesi.
- ▶ Girdilerden çok çıktılar üzerine yoğunlaşma.
- ▶ Kurallar ve yönetmelikler yerine görevlerle ve vizyonlarla yönlendirilen organizasyonlar ve bireyler.
- ▶ Kamu hizmetinden faydalanan vatandaşların müşteri olarak yeniden tanımlanması.
- ▶ Problemleri ortaya çıktıktan sonra gidermeye çalışmak yerine ortaya çıkmalarını önlemek. (Proaktif yaklaşım.)
- ▶ Kurumlarda sadece para harcamak yerine para kazanmak, fayda maliyet analizini kamu yönetimine egemen kılmak.
- ▶ Otoriteyi merkezden uzaklaştırmak ve katılımcı yönetimi teşvik etmek.
- ▶ Bürokratik teknik ve uygulamalar yerine piyasa tipi mekanizmalar kullanmak.
- ▶ Kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki işbirliğini hızlandırmak.¹⁶³

¹⁶³ GAY, a.g.e, s. 129 – 130.

Bu on ilke, özellikle OECD ülkelerinde devlet dairelerini modernize etmek isteyenler için bir tür “alışveriş listesi” oluşturmaktadır. Değişik ülkelerin çok farklı anayasal düzenlemelere sahip olmaları ve birbirlerinden farklı tarihsel gelişim süreçleri bu ilkelerin dağılımı ve uygulamalarını ülkeden ülkeye değiştirmektedir.

Yönetişim kavramı, yöneten ve yönetilen biçimindeki ikili ayrıma ve bu tek yönlü ilişkiye son verme iddiasıyla yönetim kavramını içerik ve ad olarak değiştirmeyi amaçlar. Yönetişim çok merkezli bir yapıyı, hiyerarşik ilişkinin yerine karar alma ve uygulamada katılımcılık temelinde birimlerin özerkliğini vurgular. Yönetişim modelinin toplumu yönetilen yerine yöneten konumuna geçirme iddiası vardır.¹⁶⁴ Devletin bir aktör olarak temel toplumsal politikaları belirleme ve karar alma süreçlerinde rolü ve yerine ilişkin başlangıçtaki katı karşıtlık, uygulamada karşılaşılan ciddi sorunlar nedeniyle yumuşatılmıştır.¹⁶⁵ 1990’larda postmodernizmin etkisiyle akademisyenlerin ve kamu yöneticilerinin kullandıkları sözcükler yavaş yavaş değişmeye başlamış, örgüt, hiyerarşi, denetim gibi klasik kavramlar yerine şebeke, yönetim, takım çalışması gibi yeni kavramlar klasik kavramların yerini almaya başlamıştır.¹⁶⁶ Yönetişim modelinde klasik kamu yönetimi anlayışında pek de yeri olmayan, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ve yarı resmi kuruluşlar gibi çok değişik ve farklı aktörler bir araya gelerek kamu hizmeti sunumunda birlikte rol alabilirler. Bunun yanı sıra, bu modelde devlet kamu politikaları açısından kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı arz etmekte fakat kamu hizmetini doğrudan sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. Ancak böyle çok aktörlü bir yapıda kimin, ne derece ve hangi ölçüde kamu hizmeti sunumundan sorumlu olacağı sorun kaynağı olabilecektir.¹⁶⁷ Bu ise hesap verebilirlik açısından olumsuzluklar doğurabilecektir. Yönetişimin kamu hizmeti sunumu açısından bir başka önemli sonucu profesyonel yöneticilere uzmanlıklarını kullanma açısından daha fazla özgürlük ve esneklik sağlanmasıdır. Böylelikle

¹⁶⁴ Onur Ender ASLAN, **Kamu Personel Rejimi**, TODAİE Yayını, Ankara: 2005, s.145.

¹⁶⁵ Şinasi AKSOY, 2004. “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu**, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara: Ekim-2004, s. 32 – 49.

¹⁶⁶ Hamza ATEŞ, “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara:2003, s. 326 – 327.

¹⁶⁷ Edwards MEREDITH, 2001. “Participatory Governance in the Future: Roles of the Government and Community Sectors”, **Australian Journal of Public Administration**, c. 60(3), 2001, s. 78–88.

yöneticiler sonuçlara ulaşma açısından daha fazla sorumluluk üstlenmekte ve gerektiğinde bunun hesabını verme yükümlülüğü ile karşı karşıya bulunmaktadır. Yönetişim, devlet dışı aktörleri kapsayacak şekilde, yani birlikte yönetme anlamında değiştirme iddiasını ileri süren, yeni bir siyasal iktidar modelidir. Bu iktidar modelinin dokusunu, uluslararası sermaye ağının doğrudan etkisi altındaki ulusal sermaye sınıfının, kar ve rekabet öncelikleri gözetilecek şekilde piyasanın önündeki tüm engellerin kaldırılmasına yönelik talebi belirlemektedir. Yönetişim modeli, kamu bürokrasisi ile burjuvazi arasındaki ilişkiyi, “toplumsal ortaklık” statüsünde açık ve yasal bir hale getirmiştir. Bu durum, geleneksel bürokratik yapılanmanın sermaye sınıfı ile açık ve meşru bir ilişkiye izin vermeyen yapısından büyük bir kopuş anlamına gelmektedir. Yönetişim modeli için, bürokrasinin eski biçimi, işlevsiz olmak bir yana açık bir tehdit niteliği de taşımaktadır. Ulus olarak ortaklaşa paylaşılan varlıkları genel çıkar doğrultusunda sevk ve idare etmek gibi bir işlev ile (geleneksel bürokrasi), firmaların kar ve rekabet önceliklerine tabi bir pozisyonu sürdürmek (yönetişim bürokrasisi) arasındaki fark, mukayese kabul etmez niteliktedir. Tabi olunan pozisyonun açık bir sermaye stratejisi olması, sermayenin de kozmopolit bir karakter taşıyor olması, kamu bürokrasisi içinde, küresel aidiyeti teşvik eden bir sonuç doğurmuştur.¹⁶⁸ Bu anlatılanlar ışığında yönetimin işlem, eylem ve kararlarından etkilenecek olan tüm aktörlerin “birlikte”, “beraber”, “ortaklaşa”, “işbirliği” içerisinde ülkenin yönetiminde söz sahibi olması yönetim olarak tanımlanabilir.¹⁶⁹

2.3.2.1. Yönetimde Şeffaflık

Yönetimde şeffaflık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunulması olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Sonay BAYRAMOĞLU, Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.10, 2005, s. 264.

¹⁶⁹ NOHUTÇU, BALCI, **Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif...**, s. 17.

¹⁷⁰ **Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıt Dışı Ekonomi**, ISO Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi, İstanbul: Mart - 2001, s. 11.

Şeffaf yönetim ilkesi ulusal güvenlik, ulusal savunma ve benzeri konular dışında yönetime ilişkin tüm bilgilerin toplum ile paylaşılmasını öngörmektedir. Devlet, yurttaşlarının kamu hizmeti ile ilgili olarak bilgi edinme hakkını güvence altına almalıdır. Vatandaşlar diledikleri zaman resmi belge ve bilgilere kolaylıkla ulaşabilmelidirler. Çünkü kamu kuruluşlarının halka bilgi verme yükümlülüğü, vatandaşlarında kamu kuruluşlarının yaptıklarına ilişkin bilgi edinme hakkı bulunmaktadır. Şeffaflık ilkesinin geçerli olabilmesi için kamusal karar ve işlemlerden önce veya sonra yeterli açıklamaların yapılması, özel kişi, kurum ve kuruluşların resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkının tanınmış olması büyük önem taşımaktadır. Açık bir yönetim anlayışının oluşabilmesi için yönetenlerin sürece ilişkin bilgileri ilgililer ile paylaşma yükümlülüğü vardır, yönetilenlerin ise yönetim sürecine ilişkin bilgi edinme haklarının farkında olup kullanmalarının yanı sıra bilgi paylaşımını sağlayacak sistem ve teknolojiye kolaylıkla ulaşabilmeleri de gerekmektedir.¹⁷¹

Siyasal ve yönetsel anlamda değişen şartlar artık yönetimde açıklığın, katılımcılığın, şeffaflaşmanın artmasını zorunlu kılmaktadır. Fakat kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen şeffaflığın her alanda ve her şekilde gerçekleşeceğini beklemek mümkün değildir. Özel birtakım bilgilerin ve dokümanların herkese açık olması aynı zamanda anayasal güvence altına alınmış olan özel hayatın gizliliği, ticari sır gibi bazı hakların ihlali anlamına da gelebilmektedir. Dolayısıyla yönetimde açıklık ve şeffaflıkla kastedilenin öncelikle devletin bürokratik yapısında zihniyet değişikliğinin yapılması; bilgi edinme hak ve özgürlüğü çerçevesinde yönetilenlere idare tarafından yapılan işlem ve eylemler konusunda daha çok bilgi verilmesi; yönetilenlerin yönetime aktif katılımının sağlanması anlaşılmalıdır.¹⁷² Başta kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını izlemeye imkân verecek olan mali saydamlık olmak üzere kamusal faaliyetlerin takibine imkân verecek olan anlayışı hayata geçirmek gerekmektedir.¹⁷³

Saydam bir sistem sayesinde, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve

¹⁷¹ ÖKE, SAY, a.g.m., s. 17-18.

¹⁷² Yasin SEZER, Naci KARGIN, **Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu**, www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi, s. 223, (12.11.2007).

¹⁷³ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı, **Tesev Değerlendirme Raporu**, Ocak - 2004, tesev.org.tr, s. 4, (12, 12.04.2007).

hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgilerin vatandaşlara ulaşması, yönetenlerin, yetkilerini kamu yararına ters ve kendi çıkarlarına gözetilen bir şekilde kullanmasının önüne geçecektir. Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirildiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artıracaktır. Saydamlık için;

- ▶ Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- ▶ Bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması,
- ▶ Kaynak dağıtım ve kullanım sürecinde bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma süreçlerinin açık olması,
- ▶ Denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olması, gerekmektedir.¹⁷⁴

2.3.2.2. Hesap Verme Sorumluluğu

Hesap verebilirlik, kısaca bir kimsenin veya kurumun yaptıklarında dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması olarak tanımlanabilir.¹⁷⁵ Ayrıca, bir kimsenin sorumluluklarını ne gibi yollarla ya da nasıl yerine getirdiğini açıklaması, ortaya koyması veya ispat etmesi zorunluluğu olarak da tanımlanmıştır.¹⁷⁶ Hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi edinme hakkı ile çok yakından ilişkilidir başta yerleştirme olmak üzere makro düzeyde dışsal denetim, mikro düzeyde rekabet ve katılımı genişleterek sağlanmaya çalışılmaktadır.¹⁷⁷ Özellikle 80'li yıllarla birlikte gündeme gelen neo-liberal politikaların başlıca temalarından birisi olarak, hesap verebilirlik yaklaşımı, özellikle son 20 yıl içerisinde büyük önem kazanmış görünmektedir. Bu bağlamda örgütlerde yetki ve otoriteyi elinde tutan kişilerin bunları nasıl kullandıklarının değerlendirilmesi için geleneksel mekanizmaların yanı sıra hesap verebilirlik yaklaşımı ön plana çıkarılmaktadır. Bir taraftan üst yönetim

¹⁷⁴ Necip POLAT, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği, **Sayıştay Dergisi**, S: 49, Nisan-Haziran: 2003, s. 67.

¹⁷⁵ Barbara ROMZEK, Barbara S., "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform". **International Review of Administrative Sciences**, c. 66, 2000, s. 21- 44.

¹⁷⁶ Gerald VINTEN, Leslie WILCOCKS and Jenny HARROW (eds.), "Reviewing the Current Managerial Ethos". **Rediscovering Public Services Management**, Mc-Graw Hill Book Company, London:1992, p. 3 – 31.

¹⁷⁷ Birgül A. GÜLER, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, S. 9, 2003, s. 103.

kademelerinde bulunanlar için daha fazla yetki ve esneklik talep edilirken, diğer yandan da sonuçlara ulaşma bakımından bu kişilerin performanslarının değerlendirilebilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. İşte bu açığı kapatacak ve denetleyecek mekanizma olarak da hesap verebilirlik yaklaşımı gündeme getirilmektedir.¹⁷⁸ Bu dönemde yönetimde etiğin sağlanabilmesi için de hesap verilebilirlik düstur edinilmiştir.¹⁷⁹

Hesap verme sorumluluğu, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olmasıdır. Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için nelerin yapılmasının planlandığı, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu, yapılması gerekli olan şeylerin zamanında yapılıp yapılmadığı ve nelerin iyi gittiği nelerin gitmediği sorgulanır. Dolayısıyla, hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uyulup uyulmadığı saptanmakta ve sorumluluklarını devredenlere, devredilen sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkânı doğmaktadır.

Hesap verme sorumluluğunun beş ana boyutu bulunmaktadır:

► *Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu*: Yürütmenin Parlamentoya karşı sorumluluğu,

► *Yönetel Hesap Verme Sorumluluğu*: Kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı sorumluluğu,

► *Vatandaşa Yönelik Hesap Verme Sorumluluğu*: Hem parlamentonun hem de bürokratin vatandaşa karşı sorumluluğu.¹⁸⁰

► *Hukuki Hesap Verme*: Yasama organı tarafından konulan kurallara uygun

¹⁷⁸ ASIM BALCI, “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara: 2003, s. 115–133.

¹⁷⁹ JOHN HENDRY, **Educating Managers For Post-Bureaucracy: The Role Of The Humanities**, Brunel University, May -2004, www.brunel.ac.uk2146bresedocsHendry_wp7., p.12, (12.12.2007).

¹⁸⁰ POLAT, **a.g.m.**, s. 71.

nitelikte davranılma sorumluluğu.

► *Performans Denetimi*: Performans ve başarı kriterlerine göre değerlendirme sorumluluğu.

Temsili demokrasilerde yönetenlerin meşruluğu açısından çeşitli hesap verme mekanizmaları geliştirilmiştir. Özellikle politikacıların seçimler yoluyla halka hesap verdikleri varsayılır. Seçimler temsilcilerle temsil edilenleri karşı karşıya getiren demokratik bir süreç olup bu yolla temsilcilerin (politikacıların) görevleri sırasında etik davranıp davranmadıkları, dürüstlükleri vb. özellikleri seçmenlerce değerlendirilir. Ayrıca her bir kamu örgütü hiyerarşik denetim ve teftiş sistemi yoluyla yönetime karşı hesap verir. Bunlara ek olarak, mahkemeler ve siyasi denetim organı (TBMM ve ona bağlı Sayıştay) da, dış denetim yoluyla hesap verebilirliği sağlar. Klasik yönetim anlayışının denetim konusunda yetersizliklerini giderme iddiasındaki yeni kamu yönetimi anlayışı, özellikle bürokratların yetki ve görevlerini kullanırken yönetsel ve siyasi hesap vermelerinin yanı sıra vatandaşa ve sivil toplum kuruluşlarına karşı da hesap vermelerini benimsemektedir.¹⁸¹

Kamu örgütlerinde hesap verebilirlik ile hedeflenen amaçlara bakılacak olursa bunların birkaç başlık altında özetlenmesi mümkündür.¹⁸²

► Kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suiistimalinin kontrol altına alınması.

► Kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasının sağlanması.

► Yönetişim ve kamu işletmeciliği alanında sıkça vurgulanan sürekli öğrenme amacının teşvik edilmesidir.

Bütün bu sayılanları tek bir başlık altında toplamak gerekirse, hesap verebilirliğin amacının bürokratların vatandaşa karşı daha fazla vermesiyle, demokratikleşmenin

¹⁸¹ Richard MULGAN, "Accountability: An Ever Expanding Concept", **Public Administration**, c.78(3),2000, s. 555 – 574.

¹⁸² Aucoin P. ve R. Heintzman, 2000. "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", **International Review of Administrative Sciences**, c. 66, 2000, s. 45 – 55.

sağlanmasıdır.¹⁸³

Sonuç olarak, kamu bürokrasisini diğer bürokrasilerden ayıran özellik, demokratik ölçülere uygun olarak, kamuya karşı her zaman hesap verme mükellefiyetidir. Bu sorumluluğunun bilincinde olan bürokrat, görevini ifa ederken yapmış olduğu işlemlerini her zaman haklı ve titiz tenkitlere karşı koyabilecek mahiyette olmasına dikkat etmelidir.¹⁸⁴ Diğer taraftan kamu örgütleri sundukları hizmetlerin kalitesinden, kamusal kaynakların makul ve uygun kullanılmasından ve yaptıklarının sonucu olan işlerden hesap verebilir olmaları kaçınılmazdır. Bilgi-iletişim ve enformasyon teknolojisi olanakları, performans ölçümüne dayalı yeni yöntemler, vatandaşların kamu hizmetleriyle ilgili bilgi edinmesinin kolaylaştırılması yönünde atılan adımlar, etikle ilgili kaygıların ön plana çıkarılması ve yolsuzlukların önlenmesi ile ilgili hassasiyetlerin artması hesap verebilirliğin yaygınlaşmasını sağlayacak uygulamalardır.

2.3.2.3. Yönetime Katılım

Katılımcılık, vatandaşların siyasi karar mekanizmasına ve yönetim sürecine temsil yolu ile ya da doğrudan dâhil olmaları demektir. Katılımcılık kavramı, günümüzde vatandaş hakları, demokratik yönetim, yolsuzlukla mücadele ve yönetimde şeffaflaşma kavramları ile birlikte kullanılmaktadır. Katılım kavramı pozitif anlamda kullanılabilceği gibi, negatif anlamda da kullanılabilir, protesto yürüyüşü, grev gibi faaliyetler negatif katılım kapsamına girerken, örneğin oy kullanmak pozitif katılım olarak görülmektedir.¹⁸⁵ Katılımcılığın karşıtı “medokrati” ‘dir. Toplumsal olaylara karşı kayıtsız olan bir grup ya da kimseler medokrat olarak adlandırılan kimselerdir. Bu kimseler kendi halinde, suya sabuna el dokundurmayan türden insanlardır. Bir konu ile ilgili görüş bildirmekten, yorum yapmaktan bilinçli olarak kaçınırlar. Evet ya da hayır demek yerine susmayı, çekimser kalmayı yeğlerler. Medokratik mantalitede değişim ve katılım gibi

¹⁸³ Edward P. WEBER, “The Question of Accountability in Historical Perspective”, **Administration & Society**, c. 31(4), 1999, s. 451- 495.

¹⁸⁴ Ahmet BAŞÖZEN, **Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları**, s.8, www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin, (21.07.2008).

¹⁸⁵ Gamze KÖSEKAHYA, “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, MaliyeBakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara: 2003, s. 35.

kavramlar asla yer almaz, herkes kendi dar çevre ve kalıpları içinde yaşar.¹⁸⁶

Günümüz modern yönetim anlayışı, geleceğin kamu yönetimi kültürünün “teknik uzmanlık”, “eşitlik”, “tarafsızlık” gibi özelliklerin yanında “temsil” ve “yönetime katılım” boyutlarının da ağırlık kazanacağını öngörmektedir. Yönetim mekanizmasında yer alan profesyoneller, çevresine ve çalışanlarına daha fazla danışma ihtiyacı hissedeceklerdir. Çoğu ülkelerdeki kamu çalışanlarına sendikal hakların verilmesi ve toplu pazarlık sisteminin kabulü, katılımcılık alanındaki gelişmelerin önemli göstergelerindendir.¹⁸⁷ Katılımcı kamu yönetimi uygulamasının temel dayanağı, kamu hizmetini üretenlerin (yerine getirenlerin) örgütleri ile bu hizmetlerden yararlananların örgütlerini ve aynı kamu hizmetinden sorumlu kamu kuruluşlarının yöneticilerinin bir araya toplanıp, ilgili kamu hizmetinin yapılmasına, işleyişine, eksikliklerine ve denetlenmesine yönelik ortak kararların alınabilmesi, tartışılabilmesi ve yeni fikirler, görüşler, kararlar üretilebilmesi ilkesidir.¹⁸⁸

Yönetişim modelinde devletin demokratikleşmesi ve toplum arasındaki mesafelerin kapanması anlamında katılımcılık esas kabul edilmiştir. Bu yönetim modeline göre kamu iktidarı; bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında eşit olarak paylaşılacaktır. Genel olarak baktığımızda, iş çevreleri, özel sektör ya da sermaye dediğimiz kesim toplumun en örgütlü kesimleridir, sermaye dışı kesimlerin örgütlü toplumun unsuru olduğunu söylemek oldukça güçtür dolayısıyla yönetişim modelinde sivil toplum örgütlerinin doğrudan doğruya halkı temsil ettiğini söylemek doğru olmaz. Bu model, devlet mekanizmalarına çeşitli toplumsal unsurların etki etmesi ya da o mekanizmalarda yer alması bakımından katılımcıdır. Ancak katılımcı modelin demokratik olup olmadığını, katılanların kimliği ve katılanlar arasındaki dengeler belirler bu anlamda “yönetişim modeli” katılımcı olmakla birlikte demokratik değildir.

¹⁸⁶ Coşkun Can AKTAN, Kamu Yönetiminde Reform Yapmaya Engel Olan Aktörlerin ve Faktörlerin Bir Tahlili, **Türk İdare Dergisi**, Aralık-2006, Sayı:453, s. 6.

¹⁸⁷ David H. ROSENBLOOM, **Public Administration**, Random House Press, New York: 1989, p. 498.

¹⁸⁸ Muharrem VAROL, **Örgüt Sosyolojisine Giriş**, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara – 1993, s. 134; Ali ÖZTEKİN, “Katılımcı Kamu Yönetimi”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:26, İstanbul: Mart - 2002, s. 127.

2.3.2.4. Bilgi Edinme Hakkı

En yalın tanımıyla bilgi edinme hak ve özgürlüğü, idarenin tek yanlı iradesiyle hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan hak ve özgürlüktür. Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, yönetimde açıklığı sağlayan, bireyleri tebaa durumundan çıkarıp sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan statüsüne yükselten, gün ışığında yönetim ya da yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından birisidir.¹⁸⁹

Yönetişim yaklaşımın yanı sıra, toplam kalite yönetimi, insan kaynakları yönetimi, katılımcı yönetim, stratejik yönetim gibi yönetim yaklaşımlarında bireylerin bilgi edinme hakkı, kendi görüş ve beklentilerini yönetime iletme hakkı, kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi sürecine katılımı son derece önemli konulardır. Bir yönetimin meşruluğunu belirleyen temel unsur onun yasallığının yanında hedef kitesinin ona vermiş olduğu değer ile ilgilidir. Bu toplumsal değer örgütün sürekliliğinde temel belirleyicidir. Örgütlerin teknik, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel değişmelere uyum sağlamaları nasıl bir zorunluluk haline geldiyse açık ve şeffaf bir yönetim yapısına sahip olmakta aynı şekilde bir zorunluluk olmuştur. Kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması ve yönetime katılma hakkının kullanılabilmesi için bilgi edinme hakkının kullanılabilmesi önem taşır. Bilgi edinme hakkı, kişilerin hak arama özgürlüğünü kullanabilmeleri bakımından da önemlidir. Kamu yönetiminde şeffaflık, yönetimin açık olmasını, açıklık ise yönetimin işlem ve eylemlerinin, yaptıklarının ve yapmadıklarının yurttaşlarca bilinmesini gerektirir. Yurttaşların bilgiye ulaşabilmesi için, yönetimin bilgiye ulaşma yollarını açık tutması, bilgi isteyene, istenilen bilgileri vermek zorunda olması gerekir. Öte yandan, bilgi sahibi olmadan yönetime katılmak mümkün değildir. Yasalar ne denli katılımcı demokrasiden, katılma hakkından söz ederse etsin, bilgiye ulaşamayan yurttaşın katılma hakkını kullanması

¹⁸⁹ İlhan ÖZAY, **Günlükte Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul: 1996; Ramazan YILDIRIM, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: 17-18 Ocak 1998, s. 228.

olanaklı değildir.¹⁹⁰

Kamu kuruluşları, hatta daha geniş anlamıyla devlet, halka bilgi vermekle yükümlüdür. Özel ya da kamusal bazı çıkarların korunması amacıyla bazı istisnalar dışında vatandaşın bilgi edinmesi sınırlanmaz bir haktır. Yapılan çalışmalar, gerçekleştirilen işler ve geleceğe ait projeler hakkında kamu bürokrasisine bağlı tüm kuruluşların halka bilgi vermeleri gerekir. Yönetim yaklaşımlarındaki hedef kitleye verilen önemin artması, “iç müşteri” – “dış müşteri” unsurlarının önem kazanması, bilişim teknolojilerindeki gelişmelerle iletişimin kolaylaşması yönetim ve halk arasında sürekli ve aktif bir iletişim döngüsünü sağlayacak bir köprü kurulmasını gerektirmiştir. Bu görevi ise yerine getirecek olan unsur ise modern yönetimin en önemli aracı haline gelen halkla ilişkiler birimleridir.¹⁹¹

Halkla ilişkiler birimleri, halka bilgi verme ve onlarla iletişim sağlama, vatandaşın fikirsel ve maddi desteğini alma yönünden oldukça yararlı ve gereklidir. Yönetişim anlayışına göre kamu kurumlarında halkla ilişkiler birimlerinin amaçları; kurumsal kimliği oluşturmak ve benimsetmek, kamuoyunun kamu kuruluşuna ilişkin eğilimlerini ölçmek ve gerekli düzenlemeleri yapmak, halkta yönetime karşı olumlu tutumlar geliştirmek, kamuoyunu aydınlatmak ve halkın kamu kuruluşlarıyla olan işinin kolaylaştırılmasını sağlamak, halka kuruluşların hizmet politikalarıyla ilgili bilgi vermek, kuruluşlar tarafından yürütülen önemli projeler hakkında kesin kararların alınmadan önce halka görüşlerini bildirme fırsatı tanımak, kararların daha isabetli olmasını sağlayacak bilgileri kamudan elde etmek, yasal düzenlemeleri yurttaşlara duyurmak ve vatandaşların yasalara uymasını sağlamak, kurumlar ile halk arasında işbirliği sağlamak, yasalar ve uygulamalarla ilgili aksaklıkların saptanmasında ve giderilmesinde kamuoyunun görüşlerinden yararlanmak şeklinde özetlenebilir.

¹⁹⁰ Türk Demokrasisi’nde 130. Yıl (1876-2006), Prof. Dr. Bülent Tanör’ün Anısına “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” 10. Yıl Güncellemesi, Yayın No: TÜSİAD-T/2006-12/426, Aralık – 2006, s.100.

¹⁹¹ Hatice METİN, Mustafa ALTUNOK, “Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Kamu Yönetimi ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Kocaeli: 2002/1, s. 79 – 99.

2.3.2.5. Hukukun Üstünlüğü

Hukuk, bir toplumda eşitlik ve özgürlüğün, barışın ve güvenliğin teminatıdır. Toplumda yer alan bütün kişi ve kurumlar hukuk kuralları ile bağlıdır. Anayasada yer alan hukuk devleti anlayışının bir gereği olarak, hukukun üstünlüğü teoride de olsa tartışılmaz şekilde kabul edilmektedir. Yozlaşma ve yolsuzlukların temel nedeni kurallara uymanın kurumsallaşmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Kuralların yönetilenler için olduğu, yöneticilerin kurallara uymama özgürlüğünün bulunduğu anlayışı birçok sorunun kaynağıdır. Bu nedenle, yönetim sorumluluğu taşıyanların öncelikle kurallara uyma ve uyulmasını gözetme konusundaki duyarlılığı büyük önem taşımaktadır. Hukukun üstünlüğü anlayışının bir gereği, hukukun hiçbir etki altında kalmadan herkese tarafsız olarak uygulanmasıdır. Yasaların uygulanmasında bazı kesimleri koruma, bazılarını çıkar sağlama ya da bazı kesimlerin aleyhine olacak yasa ve yönetmeliklerin düzenlenmesi, yorumlanması yolsuzluk ya da yozlaşmayı ortaya çıkaracaktır. Oysa kamu hizmetlerinin sunumunda eşitlik ve adalet ilkelerinin gözetilmesi esas olmalıdır Demokratik yönetimin bir gereği olarak, herkesin kendini halkın oylarıyla oluşan yasama organı tarafından yapılan yasalara bağlı hissetmesi ve kendini hukukun üstünde görmemesi gerekir.¹⁹² Hukukun adaletin tesisinden başka şahsi çıkar ve düşüncelere alet edilmesi yönetimde bozulma, çürüme ve dağılmaya neden olacaktır.

2.3.2.6. Etkinlik

Etkinlik, mevcut kaynak ve imkânların en iyi kullanımı ve değerlendirilmesi ile ilgili bir kavramdır. Bu kaynak ve imkânlar değerlendirilirken, etkinlik “*doğru olan işi yapmak*”, verimlilik ise “*işleri doğru yapmak*” anlamına gelir. Verimliliğin gerçekleşme derecesi ise etkinliği belirler.¹⁹³ Bir başka tanıma göre etkinlik, “*Örgütler tanımlanmış amaçlarına ve stratejik amaçlarına ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda bu amaçlara ve hedeflere ulaşma*

¹⁹² Kemal ÖZSEMERCİ, Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı, **Sayıştay Dergisi**, S. 58, Ankara: Temmuz/Eylül - 2005, s. 11 - 13.

¹⁹³ Nevzat SAYGILIOĞLU, Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 2003, s.53 – 54.

*derecesini belirleyen bir performans boyutudur”*¹⁹⁴

Etkin devlet anlayışı, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde ve işlemlerinde aranan istikrar, güvenilirlik ve hız özelliklerini bünyesinde toplayan, girişimcileri ve ilgilileri destekleyici güce sahip olan bir anlayıştır. Etkin devlet arayışı ise, mevcut ilişkiler ve işlemlerde aranan iletişim kolaylıklarıyla son teknoloji vasıtasıyla sürdürülen bağlantılar açısından güven duygusunun artırılması ve maliyet düşürücü seçeneklere odaklanılmasına yöneliktir. Etkin devletle vurgulanan devletin yeni ve farklı rol tanımının yapılması gerektirir. Devlet, büyümenin doğrudan temin edicisi değil bir ortağı ve katalizörü olarak piyasanın genişlemesine olanak sağlayacak, onun bir teminatı olacaktır. Burada etkinlik öncelikle piyasanın gelişmesine olanak tanıyan kamu kurumlarının varlığına dayandırılmakta, bunun küresel bütünleşme için gerekli ön koşullardan biri olduğu ileri sürülmekte, küresel ekonomide meydana gelen değişimlerle devletin yeni rolü konusunda bir paralellik kurulmaktadır. Etkin devlet her ne kadar çok çeşitli şekillerde tanımlansa da; temelde kamu hizmetlerinin etkin ve düzenli bir şekilde sağlanması, hükümetin topluma yararlı ve verimli politikaları planlayıp uygulamasındaki kapasitesine atıf yapılmaktadır.¹⁹⁵ Değişime uyum sağlayan, tüketici yada vatandaşların tercihlerine ve daha fazla kalite isteklerine duyarlı davranan, yeniliklere açık, esnek örgütsel yapılanmalara sahip etkin devletler toplumsal talep ve beklentilere hızlı ve zamanında cevap verebilme yeteneğine de sahiplerdir.¹⁹⁶

2.3.2.7. Fırsat Eşitliği - Yansızlık

Temel anlamıyla “*eşitlik ilkesi*” bireylerin belirli olanaklardan yararlanmalarında var olan fırsat eşitsizliklerinin ortadan kaldırılması ve herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmaması anlamı taşır. Kapsamlı ve tek bir eşitlik teorisi yoktur, farklı eşitlik teorileri vardır. Genel olarak eşitlik teorileri dört grupta ele alınabilir;

► *Basit Bireysel Eşitlik*: Bu eşitlik türü, hukuki, siyasal ve ekonomik

¹⁹⁴ Derya KUBALI, “Performans Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 32, S. 1, Ankara: Mart – 1999, s. 39.

¹⁹⁵ Ramazan GÖKBUNAR, Halit YANIKKAYA, *Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme*, Odak Yayınları, Ankara, 2004, s.12.

¹⁹⁶ GÜL, “*Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli...*”, s. 22.

sonuçları olan bir eşitlik sürecini kapsar. Hukuksal anlamda, her bireyin yasalar önünde eşit olması anlamına gelir. Yasa önünde eşitlik, kişiler arasında yasaların uygulanması açısından bir fark gözetmemektedir. Başka bir deyişle, yasa önünde eşitlik, yasaların; toplum içindeki yeri, ekonomik gücü yada toplumsal etnik/kökene ne olursa olsun herkese aynı biçimde uygulanmasıdır. Bu, devlete, bireyler arasında ayırım yapmama borcunu yüklerken, kişilere de eşit davranılmasını isteme hakkı sağlar. Siyasal anlamıyla bireysel eşitlik herkesin bir oy hakkının olması anlamını ifade eder. Ekonomik anlamıyla bireysel eşitlik ise, piyasada belirli bir fiyatta sunulan mal ve hizmetten, o fiyatı ödeyebilecek durumda olan herkesin almak için eşit konumda olmasını ifade eder. Yani her bireyin, kaynakları elverdiği sürece piyasaya girip, tüketici olarak eşit muamele görme hakkı, müşteri olma hakkı vardır.

► *Kategorik Eşitlik:* Aynı grup yada kategoriden olanlara eşit davranmayı (yatay eşitlik), ama farklı olan grup yada kategorilere farklı davranmayı gerektiren bir ilkedir. Felsefi temellerini Aristo'nun düşüncelerinden alır. Aristo'nun "*eşitlere eşit, eşit olmayanlara ise eşitsizlik oranında farklı davranma*" ilkesinden kaynaklanan bir eşitlik anlayışıdır. Diğer bir ifade ile eğer bir eşitsiz bir davranış söz konusu ise bu eşitsizliğin adil ve rasyonel bir dayanağının olması gereklidir.

Kategorik eşitliğin bir diğer türü de, blok eşitliğidir. Grup yada belirli bir kategori yerine, daha büyük bir sosyal sınıf yada sosyal grup, sınıf söz konusudur.

► *Fırsat Eşitliği:* İlgili ve istekli olan herkese, belirli pozisyonlara yada hizmetlere ulaşmada, eşit şans verilmesini ve eşit olanaklar sağlanmasını öngörür. Diğer bir ifade ile herkesin yarışa eşit başlaması sağlanır.

► *Sonuçların Eşitliği:* Sonuçların eşitliği toplumsal adalet ile oldukça yakın bir kavramdır. Burada yatan temel düşünce, toplumdaki belirli grupların, toplumsal, kültürel yada ekonomik nedenler ile sunulan fırsatlardan eşit olarak yararlanamayacağı bunda bu tür gruplara yönelik pozitif bir ayrımcılık ile önlenebileceğidir. Bu eşitlik anlayışına örnek olarak; Refah Devleti uygulamalarında herkese belirli bir gelir ve yaşam standardı garantisi vermesi ve pozitif ayrımcılık çerçevesinde oluşturulan kotalar verilebilir.¹⁹⁷

¹⁹⁷ S.GÜL, *Sosyal Devlet Bitti...*, s. 111-112-113.

İdare karşısında eşitlik ilkesi, vatandaşların aynı konum ve eşdeğerde olduğunu, aralarında ayırım gözetilmemesi gerektiğini vurgulayan bir ilkedir. Genel anlamda eşitlik ilkesi, şekli hukuki eşitlik ve maddi hukuki eşitlik olarak iki anlamda yorumlanabilir. Şekli hukuki eşitlikten kastedilen kanunların genel ve soyut nitelik taşıması, yani kapsadığı herkese eşit olarak uygulanmasıdır. Maddi hukuki eşitlik ise şekli eşitliğin ötesinde, aynı durumda bulunanlar için haklarda ve ödevlerde, yararalarda ve yükümlülüklerde, yetkilerde ve sorumluluklarda, fırsatlarda ve hizmetlerde eşit davranma zorunluluğunu içermektedir.¹⁹⁸ Devletin yurttaşlara hizmet sunumunda eşitlik ilkesine uyması hem hukuk devleti, hem ekonomik rasyonellik açısından gereklidir. Merkezi ve yerel nitelikte sunulan hizmetler, güvenlik, sağlık, eğitim, yargı gibi devletin asli olarak yerine getirmek zorunda olduğu görevlerde “*halka eşit davranmamak*” devlete ve sisteme vatandaşın güvenini sarsan en önemli unsurdur. Vatandaş devletin koymuş olduğu yasa ve kurallara uygun davranmakla yükümlüdür, buna karşın devlet vatandaşlarına, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ayırımı gözetmeksizin kanun önünde eşit kabul muamele eder, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadır.

2.3.2.8. Stratejik Vizyon

Strateji, bilinçli bir çabadır. Mevcut koşullar kendi halinde bırakıldığında meydana gelecek istenmeyen bir sonucu daha iyi bir gelecek yaratma yönünde değiştirme çabasıdır. Strateji mutlaka da büyük ve köklü planlar yapmak demek değildir. İdari yapılanmalarda küçük ve aşamalı değişikliklerle uzun vadede bir değişim yapmak da amaçlanabilir. Gerçekten de çoğu zaman temel stratejik tercihin bu iki nokta arasında yapılması gerekmektedir. Yani köklü, geniş kapsamlı ve hızlı bir değişim mi yapılacak yoksa küçük ve aşamalı bir değişim mi sorusuna cevap verilmesi gerekmektedir. Strateji ve fırsatı kaynaştırmak çok büyük önem taşımaktadır. Fırsatsız bir strateji ayakları yere basmayan ve uygulama imkânından yoksun parlak planlar olarak kalma tehlikesini içerir. Bu bakımdan strateji ve fırsatı harmanlamaya yönelik taktiklerin başarı şansı artmaktadır. İdari değişim ve

¹⁹⁸ <<http://www.megabilim.com/index.php/Hukuk/Esitlik-ilkesi.html>>, (06.10.2009).

reformların, zamanlamasını ve aşamalandırılmasını fırsat ve stratejiye bağlı olarak yapacak, her aşamada kilit roller üstlenecek kurumları buna göre oluşturacak, hangi aşamada hangi sektörlere önem ve öncelik verileceğini ve hangi aşamada hangi paydaşları sürece daha fazla dâhil edeceğini yine fırsat ve stratejiye göre belirleyecek bir taktik plan izlemek son derece önemlidir.¹⁹⁹

2.3.3. Postbürokratik Yaklaşımlar

Postbürokrasi çok geniş ve farklı anlamları olan bir terimdir. Geleneksel bürokrasinin ilke ve değerlerinin günümüz örgütsel yapısına yetersiz gelmesiyle gündeme gelen ve çoğunlukla geleneksel bürokratik ilkelere birebir alternatifler getiren, bir dizi örgütsel değişimleri anlatmak için kullanılmaktadır. Bu ilkeler şu şekilde karşılaştırılabilir;²⁰⁰

Tablo 1: Bürokratik ve Postbürokratik Paradigmaların Kullandıkları Yöntemler

Bürokratik Paradigma	Postbürokratik Paradigma
Kamu Yararı	Vatandaşların Değer Verdiği Sonuçlar
Verimlilik	Kalite ve Değer
İdare	Kurallara Uygunluğun Yanında Üretime de Öncelik Verilmesi
Görev, Otorite ve Yapının Tanımlanması	Misyon, Hizmetler, Müşteriler ve Sonuçların Belirlenmesi
Sorumluluğun Zorla Sağlanması	Sorumluluğa Götüren Yolların Açılması
İdari Sorumluluk	Ölçülebilir Sorumluluk
Kolektif Hareket	İnisiyatif Yaratılması
Kural ve Prosedürlerin Takibi	Normların Anlaşılması, Problemlerin Çözülmesi ve Süreçlerin İyileştirilmesi
Devamlı Süreç İyileştirmesi	Problemlerin Belirlenmesi ve Çözülmesi
İdari Sistemlerin İşletilmesi	Müşteri Tercihlerinin Genişletilmesi, Teşvik Sağlanması, Sonuçların Ölçülmesi ve Analizi
Sonuçların Ölçülmesi ve Analizi	Geribildirim Zenginleştirilmesi
Kontrol	Normlara Bağlılığın Kazandırılması
Maliyetlere Mazeret Arama	Değer Üretilmesi

Kaynak: Michael BARZELAY, J.Armaçani BABAK, **Breaking Through Bureaucracy**, Berkeley University of California Press., p.118, ABD:1992.

¹⁹⁹ YILMAZ, a.g.m., 2001, s.24 – 25.

²⁰⁰ Hamza ATEŞ, "Postbürokratik Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara: 2003, s. 58.

Kamu yönetiminin kendisini kuşatan genel siyasal ve toplumsal yapı ile olan bütünlüğü çerçevesinde, düşünce ve kültür alanında, bilim ve teknolojiye, ekonomide, siyasette, iş örgütlenmesinde ve çalışma ilişkilerinde sanayi ötesi döneme geçiş sürecinin temel dinamikleriyle beslenen kavramlar, kurumlar, yapılar ve süreçler “*postmodern kamu yönetimi*”nin oluşumunu şekillendirmiştir. Değişim, genel olarak toplumsal yapıda, siyasal değer yargılarında, siyasal yapı ve süreçlerde, devlet olgusunun niteliğinde ve vatandaşların siyasal istek ve beklentileriyle ilgili alanlarda yoğunlaşmaktadır.

Yönetimin özünde yer alan “*işbölümü*,” “*otorite*” ve “*hiyerarşi*” olgularının başlıca iki farklı düzeyde, genel siyasal iradeyi yansıtan, toplumsal yaşayışın üst yapısal çerçevesini çizen devlet düzeyinde ve mikro ekonomik iradeyi yansıtan, ekonominin temel birimlerinin işleyişini düzenleyen işletme düzeyinde ele alınması söz konusu olabilmektedir. Gerek işletme yönetimi, gerek kamu yönetimi alanında küreselleşme ile birlikte demokratikleşmeye, esnekliğe, katılımcılığa, bireyin etkinliğine ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasına yönelik değişim hareketinin, etkisini en çok geleneksel bürokratik örgütlenme alanında hissettirdiği açıktır. Bürokrasinin esas olarak biçimselliğe, katı yazılı kurallara, merkeziyetçi bir yönetim ve denetim yapısına dayalı olması, katılıma yer vermemesi; demokratik ilkelere ve küresel gelişmenin yönetim alanına hakim kıldığı esneklik yaklaşımlarına ters düşmekte, dolayısıyla bürokratik yapılanmanın özünü oluşturan hiyerarşi ile yükselen küresel yönetim değerleri arasında temel bir çelişki ve uzlaşmazlığın varlığı dikkati çekmektedir. Bu bağlamda, bilgi çağının gereklerine uygun olarak hiyerarşinin olabildiğince azaltıldığı bir işletmede yada kamu örgütünde, Weberyen bürokratik yönetim modeline has merkeziyetçi işbölümü, otorite ve denetim yapısı çözüldükçe, “*hiyerarşik sorumluluk*” anlayışının getirdiği örgüt merkezli ve biçimsel kuralların gereklerinin karşılanmasıyla yetinen bir yapıdan yönetimdeki demokratik süreç ve mekanizmaların önem kazanacağı birey merkezli ve sonuçlara yönelik, “*postbürokratik*” yapılanmalara doğru gidiş süreci hızlanmaktadır.²⁰¹

Değişen koşullara postbürokratik örgütler yalın ve esnek yapıları sayesinde hızla uyum sağlayabilmekte, örgütsel uyumla birlikte, hizmet maliyetlerinin azalması

²⁰¹ Ulvi SARAN, **Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri**, <http://www.canaktan.org/politikakamuda-kalitesaran1.pdf>, s. 6 - 7, (04.03.2006).

da mümkün olmaktadır.²⁰² Postbürokratik organizasyonlar sonuç odaklılığa, girdilerden çok çıktılara önem vermeye, esnek örgütlenmeye, demokrasiye, personel yapısını güçlendirmeye, güvene, uzun dönemli düşünmeye, etkin iletişim tekniklerine vurgu yaparak yeni yönetim ilkelerini benimsemekte ve “*profesyonel-bürokrasi*” olarak nitelenmektedir.²⁰³ Yönetim alanında postbürokratik yapılanmaların belirgin, karakteristik özelliklerini şöyle açıklayabiliriz:

► *Çok katmanlı olmaktan ziyade yalın bir görünüm arz ederler,* postbürokratik yapıların karakteristiklerinden biri olan yalın görünüm, hiyerarşik katmanların azlığını anlatmaktadır. Çalışanlar ile üst yönetim arasında katmanların az olması organizasyonun basit bir görünüme sahip olmasına sebep olmaktadır. Hiyerarşik kontrolün yapısından kaynaklanan maliyetler, örgütlerde verimsizliğin kaynağıdır. Hiyerarşik kontrol kaynakların verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır.²⁰⁴ Hiyerarşik katmanlardan arınmış ve yalın bir yönetim şeklini benimsemiş örgütler böyle bir maliyetle karşı karşıya kalmayacaklardır. Birçok organizasyonda, personel güçlendirme, hiyerarşik kademelerin sayısının azaltılması yoluyla bürokrasiyle savaşılmaktadır.²⁰⁵

► *Organizasyon yapıları daha esnektir,* postbürokratik yapılanmayı benimsemiş olan örgütlerde öne çıkan bir diğer unsur, organizasyon yapılarının esnekliğe imkân vermesidir. Vatandaş isteklerinin önem kazandığı, onların tüketim tercihlerindeki değişikliğe örgütlerin anında cevap vermek zorunda olduğu günümüz devlet-vatandaş ilişkilerinde başarının koşullarından birisi de organizasyon yapılarında ve süreçlerde esnekliktir.

²⁰² Mustafa KURT, **Geleneksel Organizasyonların Bilgi Toplumunda Dönüşümü: Post-Bürokrasi**, mustafa.kurt@bilgiyonetimi.org, (15.10.2007).

²⁰³ Steven RALSTON, W. Ray THOMASON, Employment Interviewing and Postbureaucracy, **Journal of Business & Technical Communication**, Vol.11, Issue:1, Jan 1997, p.84; P. Timothy GRIFFIN, Professional Bureaucracy vs. Machine Bureaucracy, <http://tim.griffins.ca/writings/old/professional>, s. 2, (02.10.2007).

²⁰⁴ Mark SEABRIGHT, Jacques DELACROIX, The Minimalist Organization As a Postbureaucratic Form: The Example of Alcoholics Anonymous, **Journal of Management Inquiry**, Vol:5, Issue:2, June - 1996, p.140.

²⁰⁵ Paul S. ADLER, “Building Better Bureaucraies”, **Academy of Management Executive**, Vol:13, Issue:3, November -1999, p. 37 – 38.

► *Postbürokratik örgütlerde, orta yönetim kademeleri azaltılmıştır, yönetimi destekleyici fonksiyonlar güçlendirilerek, örgütsel dinamizm artırılmıştır.*²⁰⁶

► *Etkin bilgi yönetimi ve kullanımına sahiptirler, bilgi özellikle son yıllarda örgütler için stratejik bir kaynak haline gelmiş ve bu stratejik bilgiye sahip olan ve etkin kullanan örgütler rakiplerine göre avantajlı konuma gelmişlerdir. Bilgi toplumunun sürükleyici gücü ve en başta gelen kaynağı bilişim teknolojisinin ürünü olan bilgidir. Örgütler için stratejik öneme sahip olan bilgiler özel uzmanlarca yönetileceklerdir.*²⁰⁷ Klasik organizasyon yapılarında bilginin stratejik olarak kullanılmadığını, sadece kesinleşmiş bilgilerin bürokratik yapının daha iyi işlemesi için standartlaştırılarak kullanım alanı bulduğunu, post-bürokratik organizasyon yapılarının ise bilgi temelinde şekillenerek, yoğun bilgi kullanımıyla katma değer yaratıcı faaliyetlerini artırdığı gözlenmektedir.²⁰⁸ Postbürokratik yapılarda bilgi, örgüt içinde, ortaklarla hatta gerekirse rakiplerle paylaşarak örgütlerin amaçlarına hizmet etme yolunda kullanılmaktadır.

► *Postbürokratik örgütlerde görev alan çalışanlar daha fazla özgürlük ve özerkliğe sahiptirler, dolayısıyla iş verimliliği ve performansları klasik bürokratik yapılarda çalışan meslektaşlarına göre daha iyidir.*²⁰⁹

Bu karşılaştırmalardan da anlaşılacağı gibi “*postbürokratik*” yapıların temelinde yer alan ilkelerin “*kamu işletmeciliği anlayışı*” ve “*yönetişim yaklaşımı*” ile iç içe geçmiş olan ilkeler olduğu söylenebilir.²¹⁰

²⁰⁶ Gillian SYMON, “Information and Communication technologies and The Network Organization: A Critical Analysis”, **Journal Of Occupational & Organizational Psychology**, Vol.73, Issue:4, December – 2000, p. 389–390.

²⁰⁷ Morten TANSEN, Nitin NOHRIA, Thomas TIERNEY, “Bilgi Yönetimi Stratejiniz Nedir?”, **Power Özel Ek(Harvard Business Review)**, Mayıs -1999, s. 24.

²⁰⁸ Ikujiro NONAKA, **Bilgiyi Yaratan Şirket**, Bilgi Yönetimi, MESS Yayınları, İstanbul: 1999, s.29.

²⁰⁹ Christian MARAVELIAS, Johan HANSSON, Freedom in the Age of Post-bureaucracy: The Example of Strategic Occupational Health, **International Critical Management Studies Conference, Judge Institute of Management**, University of Cambridge, U.K: 6 - July / 2005, p.74.

²¹⁰ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz.; Andrés G. VINELLI, **Bureaucracy And Post Bureaucracy At The Same Time: Towards An Agenda For Argentine Public Management**, Harvard University and Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, <http://www.burbuja.udes.edu.>, 12.12.2007; Michael BARZELAY, J.Armajani BABAK, **Breaking Through Bureaucracy**, Berkeley University of California Press., p.119, ABD:1992.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ ve REFORM ÇABALARI

3.1. Osmanlı Bürokrasisinin Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

Toplumların, bugünkü devlet, siyaset ve yönetim anlayışlarının, yapılanmalarının, geçmişin mirasından etkilenmediğini söylemek oldukça zordur ve bu anlamda toplumlar, önceki nesillerden miras olarak aldıkları kurumların, değerlerin ve davranış biçimlerinin yükünü taşırlar. Diğer bir deyişle, ekonomik, sosyal, siyasal, idari ve kültürel anlayış ve yapılanmalar, insanlık ve toplumların tarihi içinde, kümülatif nitelikli olarak ve tarihi süreklilik seyrini izleyerek var olagelirler. Devletler, milletler ya da başka parametreleri esas alarak yapılan toplum ayrımlarının hepsi için geçerli olan bu nitelikler, aynı zamanda belirli bir değişimi ve dönüşümü de içerir ya da içermesi gerekir.²¹¹

Günümüz Türkiye'sinin siyasi ve bürokratik yapısı Osmanlı'dan günümüze kadar gelen bir süreç içerisinde oluşmuş ve kökleri Osmanlı İmparatorluğuna kadar giden patrimonyal devlet geleneği içerisinde şekillenmiştir.²¹² Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyet yönetimine geçişte, İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte, yönetim gelenekleri ve siyasi kültürü de intikal etmiştir. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan miras, ekonomiden sosyal alana ve kültürden yönetime geniş bir yelpazeyi içermektedir. Son dönem Osmanlı bürokrasisinin yapı ve işleyişiyle ilgili unsurlar, 1839'da ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu ile birlikte şekillenmeye başlamıştır. Bugünkü anlamda bakanlıkların kurulması, II. Mahmut'un son dönemlerine rastlamaktadır. Eyaletten il yönetimine geçiş, belediyelerin, il özel yönetimlerinin, Sayıştay ve Danıştay gibi temel kurumların oluşturulması, Tanzimat döneminde gerçekleştirilmiştir. Sivil ve askerî bürokrasiye eleman yetiştiren okulların büyük bir kısmı, Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinin ürünüdür. Günümüz

²¹¹ Mustafa ÖKMEN, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkezîyetçilik - Adem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, S. 9-10, Mayıs-Ekim-2001, s.1.

²¹² Şerif MARDİN, *Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics*, Daedalus, Winter, 1973, p. 169 -190.; Metin HEPER, *The State Tradition in Turkey*, The Eothen Pres, 1985, p. 170.

modern bürokrasisini oluşturan ama geçmiş yapının da tortularını içinde barındıran yapının temelleri Tanzimat'ta atılmıştır denilebilir.²¹³

Bu dönemde, Batı'dan ilham alınarak bir dizi siyasal ve sosyal reformlar gerçekleştirilmiştir, toplumun birçok kesiminde yeni örgütlenmelerin oluşması ve idari reformların yapılması, kul sistemini ortadan kaldırmıştır. Osmanlı bürokrasisinin önemli bir unsurunu teşkil eden kalemiye (sivil bürokrasi), yapılan bu düzenlemeler sonucu, padişaha karşı gücünü artırmış ve ülke yönetiminde etkin bir konuma gelmiştir. Osmanlı'daki eski bürokratik yapının yerini alan Tanzimat bürokrasisi, devletin siyasal, sosyal ve kültürel açıdan Batılılaşması için çok büyük bir çaba sarf etmiştir. Çünkü Tanzimat bürokratları geri kalmışlığı ortadan kaldırmanın yegâne çaresinin Avrupa'da ve Avrupalılaşmada olduğu inancını taşıyorlardı. Öte yandan, bu yeni bürokrasi anlayışı, yöneticilerin toplumla ilişki kurmasını engelleyen yeni bir anlayışa sahip olduğu ve kendisini toplumdan soyutlayıcı davranışlar sergilediği için halkın desteğini kazanamamıştır.²¹⁴

Tanzimat dönemi, toplumun güçlü ve merkezi bir bürokrasi aracılığıyla dönüştürülme süreci olarak tanımlanabilir. Tanzimatçılar, mutlak monarşi döneminde padişahın siyasal iktidarı tek başına elinde tuttuğunu, “kul” sistemiyle, halkı toplumla hiçbir bağlantısı olmayan devşirme bürokratların egemenliğinde yönettiğini savunmuşlardır.²¹⁵ Bu dönemde, eleştirdikleri monarşik yapıyı değiştirmemekle birlikte, bürokrasi ve siyasal iktidara karşı halkın “kul” niteliğini değiştirecek pek çok haklar elde edilmiştir. Tanzimat'ın, bürokrasinin siyasal iktidara karşı güç elde etme sürecinin başlangıcı olduğu söylenebilir.²¹⁶ Tanzimat döneminde günümüz parlamenter rejiminin temellerini oluşturacak olan ancak üyelerinin bürokrat sınıfından oluştuğu meclisler ortaya çıkmaya başlamıştır. Abdülhamit döneminde geleneksel otoritenin, bürokrasiye rağmen siyasal gücü tekrar ele aldığı dönemi hariç tutarsak, Tanzimat ile başlayan ve Osmanlı'nın yıkılmasıyla sona eren dönemi,

²¹³ Bilal ERYILMAZ, **Tanzimat ve Yönetiminde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul:1992, s.78.

²¹⁴ Seyfettin ASLAN ve Abdullah YILMAZ, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, **Doç.Dr. Feramuz AYDOĞAN'ın Anısına, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C:2, S:1, s.301–302.

²¹⁵ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara:1973, s.78.

²¹⁶ İNALCIK, Halil, **Türk İdare Teşkilatı Tarihi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çoğaltılmış Ders Notları, Ankara:1964, s.133.

Padişahın elindeki devletle ilgili yetkileri yitirmesi, buna karşın meşrutiyetçi bürokrasinin yükselmesi olarak özetleyebiliriz.²¹⁷

İmparatorluğun yıkılmasıyla, askeri ve sivil bürokrasiyi himaye eden yapı yok olmuştur. Osmanlı bürokratları varlıklarını merkezi ve güçlü bir devlete borçluydular. Yeni devletin oluşturulması bu bakımdan önem taşımaktadır.²¹⁸ Cumhuriyet dönemine girmeden önce ortada, meşrutiyet biçimine bürünmüş iktidar, fiilen yozlaşmış ve düzgün işlemeyen bir bürokrasinin eline geçmiş, parçalanmış bir ülke vardı. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı'dan sadece güçlü bir bürokratik yapı ve gelenek değil; aynı zamanda bu yapıyı kendi imkânlarıyla geliştirme aracı olarak kullanan bürokrasi anlayışını da devralmıştır.²¹⁹

Yeni devletin kuruluşunda, Türk kültüründeki “*devlet gücü*”, “*devletin saygınlığı*” ve “*devletin önemi*” gibi, yeni kurulan ülkelerde sıklıkla gözlemlenen söylemler, Türkiye Cumhuriyeti'nin belirleyici nitelik ve söylemleri olmuştur.²²⁰ Bürokrasinin Tanzimat sonrasındaki işlevini etkileyen önemli faktörlerden biri de, toplumsal sorunların hangi yöntemle çözülebileceği konusu olmuştur. Osmanlı'da toplumsal sorun ve krizlerin çözümünde hâkim olan görüş ve politika, tepeden inme ve merkezden yapılan müdahale ve yasalarla çözümlenmesi biçiminde ortaya çıkmıştır. Bu tarz yaklaşımlar Osmanlı'da merkezi otoriteyi modernize ederek güçlendirmiş ve merkezîyetçilik ağırlıklı bir yönetime ağırlık verilmiştir. Toplumsal sorunların çözümüne ilişkin bu yaklaşım, Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin yapı ve işlevlerini etkileyen ve şekillendiren temel faktörler arasında yer almıştır. Osmanlı'dan, Cumhuriyet dönemine devreden merkezîyetçi nitelikteki siyasi ve idari sistem, tek parti döneminden çok partili döneme ve sonrasında da yeni nitelikler kazanarak gelişimini ve devamlılığını günümüze kadar sürdürmüştür. Cumhuriyet'in kurucu liderleri, İttihat ve Terakki içinde yetişmiş yada bu gelenekten etkilenmiş kişiler oldukları için, otoriter ve merkezîyetçi yönetim anlayışını devam ettirmekte

²¹⁷ S. J. SHAW, E. K. SHAW, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, E Yayınları, İstanbul: 1983,s.301.

²¹⁸ İlter TURAN, “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara:2003, s.123.

²¹⁹ L.L. ROOS, N.P. ROOS, **Managers of Modernization, Organization and Elites in Turkey, 1950-1969**, Harvard University Press, Cambridge:1971, p.75.

²²⁰ Metin HEPER, "Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey, 1983–1989", **International Journal of Policy and Administration**, Vol. 2, N. 4,1989, p. 460.

sakinca görmemişler ve kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sisteminin varlığını uzun süre gerekli görmüşlerdir.²²¹ Devletçi, otoriter ve merkeziyetçi politika, reformların yerleşmesi açısından kaçınılmaz bir yöntem olarak benimsenmiş, Osmanlı'daki yönetim anlayışı, Cumhuriyet Dönemi'nde de önemli bir değişikliğe uğramadan geçerliliğini korumuştur.²²²

3.2. Geleneksel Bürokratik Yönetim Anlayışının 1923–1980 Arası Türk Kamu Bürokrasisine Etkilerinin Dönemsel Analizi

Cumhuriyet dönemi Türk bürokrasisi, modernleşen Osmanlı bürokrasisinin devamı niteliğini taşımaktadır. Cumhuriyet dönemi bürokrasisini anlayabilmek için Türk Devriminin temel niteliklerini kavramak gerekmektedir. Batı ülkelerinde devrimlerin arka planında genelde, ekonomik gücü elinde bulunduran ve siyasal gücüde ele geçirmek veya etkilemek isteyen bir burjuvazi vardır oysa Cumhuriyet dönemi devriminde böyle bir grup yerine askeri ve sivil bürokrasi öncülüğünde devrim gerçekleşmiştir. Osmanlı İmparatorluğu tüm kurumlarıyla tasfiye edilmiş, modern çağın gereklerine daha uygun olan, tek bir ulusa dayanan, eğitim, hukuk ve din birliğinin sağlandığı bir “ulus-devlet” kurulmuştur. Türk devrimi sosyo-ekonomik şartların sonucunda burjuvazinin yaptığı bir devrim değildir, girişimci sınıf adına, bürokrasi öncülüğünde yapılmış olan bir devrimdir. Dolayısıyla Batılı devletlerin aksine devrim sırasında bürokratik yapıların tamamen tasfiyesi söz konusu olmamış, imparatorluk döneminde oluşturulmuş olan, bürokratik mekanizmaların, daha ekili, verimli hale getirilmesi yolunda revizyon çalışmaları yapılmıştır. Tüm bunlar yapılırken çağdaş Batılı devlet ve kurumlar incelenmiş, Türkiye Cumhuriyeti bürokrasisine en uygun yapılanmalar ve normlar örnek alınmıştır. Yapılan devrimin ardından Cumhuriyet dönemi Türk bürokrasisi, gerekli entegrasyonu ve uyum sürecini kısa sürede sağlayarak, çağdaş batılı toplumlarla aynı düzeyde, etkili, verimli, düzgün işleyen bir bürokrasi haline gelmiştir.

3.2.1. 1923–1950 Arası Tek Parti Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi

Her toplumun kendine ait bir sosyal hafızası mevcuttur. Bu bağlamda

²²¹ Mümtaz SOYSAL, **Anayasaya Giriş**, SBF Yayınları, Ankara: 1969, s.160.

²²² Mustafa ÖKMEN, “Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkeziyetçilik Adem-i Merkeziyetçilik Pratiği Üzerine Notlar”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S. 9–10, Mayıs-Ekim: 2001, s. 22–23.

toplumların tarihleri boyunca geçmiş uygulamalarının kendilerine özgü bir siyasal ve bürokratik mekanizmayı oluşturduğunu söylemek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında Cumhuriyet dönemi bürokratik yapısı, Osmanlı Devletinin yeni bir siyasal düzlemde devamı şeklinde ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet dönemi bürokratik yapısında Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinin izlerine rastlamak mümkün olmakla beraber Osmanlı bürokrasisinin devlet kurtarıcılığı rolü, Cumhuriyet bürokrasisinin yeni bir ulus yaratma rolü ile sürdürülmüştür.²²³

Yeni kurulan Cumhuriyet Türkiye'sinde, toplumsal devrimlerde dinamo rolü üstlenip, öncülük görevi yapan yerli kapitalist sınıf, ya da öteki adıyla ulusal burjuvazi yoktur, o dönem Türk ekonomisi neredeyse tamamen tarıma ve ticarete dayanmaktaydı, sanayi ise yok denecek kadar azdır. Modern anlamda bir burjuva sınıfı ancak Cumhuriyet döneminde, devlet eliyle yaratılmaya çalışılmıştır. Bu yeni burjuva sınıfı, toplum hayatında etkili olabilecek güce ise ancak çok parti dönemde ulaşabilmiştir. Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde, parlamentonun sosyal kompozisyonu incelendiğinde, askeri elitlerin ve yerel elitlerin toplum hayatındaki bu ağırlıklı konumu kolayca görülebilir. Kemalist hükümetin sosyo-ekonomik çaba ve etkinlikleri, Türk toplumunun daha önce hiç de aşına olmadığı yeni bir iktidar yapısı ve toplumsal hiyerarşi ortaya çıkarmıştır. Bu yapı içinde özellikle işadamları, yöneticiler ve teknisyenler önemli bir yer tutmuştur.²²⁴ Bu dönemde meclis üyelerinin çoğunluğu asker ve sivil bürokrat kesimden oluşarak, siyasal kadrolarla bürokrasi iç içe geçmiş, bürokrasinin egemen olduğu bir sistem ortaya çıkmıştır.²²⁵ Ortada bir meclis ve güçler birliğine dayalı meclis hükümeti olmasına karşın realitede bürokrasinin hâkimiyetindeki yasama organı ve karizmatik bir tek adam

²²³ Ali ŞAHİN, "Türk Kamu Yönetiminde Siyaset Bürokrasi İlişkisi", **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, M.Akif ÇUKURÇAYIR, Gülise GÖKÇE, Çizgi Yayınları, Konya: 2007, s. 426.; Emre KONGAR, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, C:1-2, Remzi Kitabevi, 7. Basım, İstanbul, s. 480; Cahit EMRE, "Mülki Sistemin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar", **İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği**, Editör: Cahit EMRE, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara: 2002, s.238.

²²⁴ D. Ali ARSLAN, **Ideology, Religion And The Army In Turkey International Journal of Human Sciences**, p.4-5, www.insanbilimleri.com/en, (12.10.2007).

²²⁵ Esat ÖZ, **Tek Parti Yönetimi ve Siyasal Katılım**, Gündoğan Yayınları, Ankara: 1991, s. 80; Mete TUNCAY, **Türkiye Cumhuriyetinde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923- 1931)**, Yurt Yayınları, Ankara: 1973, s.56.

idaresi vardır.²²⁶

Kurulan Cumhuriyet Halk Partisi bürokrasinin egemen olduğu ve bürokratik felsefeyi savunan bir parti olmuş ve tek-parti dönemi boyunca devlet, rejim ve temel kamusal kurumlar bürokrasi tarafından şekillendirilmiştir. Bu dönemde bürokrasinin nüfuzu dışında herhangi bir siyasi oluşum yoktur. Tek parti dönemi boyunca Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Fırka gibi çok partililik denemeleri, bürokrasinin egemenliğini ve ideallerini tehlikeye attığı için başarılı olamamıştır. Tek-parti dönemi boyunca bürokrasi-siyaset iç içeliği yaşanarak ülke yönetiminde ve siyasal hayatında hâkim olan kurum Cumhuriyet Halk Partisi olmuştur. 1923–1950 yılları arasında siyasi iktidarı elinde tutan Cumhuriyet Halk Partisi'nin siyasi kadroları büyük ölçüde bürokratlardan oluşturulmuştur. 1924 ile 1950 yılları arasında parlamentodaki lider kadronun;

- ▶ II. Mecliste %66
- ▶ III. Mecliste %61
- ▶ IV. Mecliste %60
- ▶ V. Mecliste %65
- ▶ VI. Mecliste %61
- ▶ VII. Mecliste %50

Oranında bürokratlardan meydana gelmesi bu görüşü kanıtlamaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi döneminin tek siyasi partisi olduğu için devrimlerin halka benimsetilmesinde bürokrasi ile birlikte bir araç olarak kullanılmıştır. Bu dönemde bürokrasinin çok önemli iki görevi vardır:

- ▶ Devrimlerin halka benimsetilmesi,
- ▶ Çağdaş devletin genişleyen hizmetlerinin halka dönük olarak yürütülmesi.

Devletle bütünleşen bürokrasinin temel misyonu kültürel toplum kurma olarak adlandırabileceğimiz Kemalist ilke ve devrimlerin halk tarafından anlaşılması ve benimsenmesini sağlayarak “*Çağdaş uygarlık düzeyine erişmek ve bu düzeyi geçmektir*”.²²⁷ Toplum, “*halk*” ve “*aydın*”lardan oluşmaktaydı. Çağdaş eğitimden geçmiş bürokratlar, toplumun aydınları olarak halkı aydınlatarak çağdaşlaşma hedefine ulaşılmasını sağlayacaklardı. Bu açıdan bakıldığında tek parti dönemi, yetki,

²²⁶ Gencay ŞAYLAN, "Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 199, s.300.

²²⁷ Metin HEPER, Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 2, Ankara: 1980, s. 76; Metin HEPER, Değişen Türkiye’de Bazı Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 2, Ankara: 1974, s. 76.

otorite, statü, saygınlık yönünden bürokratların, özellikle de mülki idare amirlerinin “*altın çağı*” olmuştur.²²⁸ Bu dönemler arasında böylesine önemli görev ve sorumlulukları yüklenen bürokrasiye geniş olanaklar sağlanmıştır.²²⁹ Bürokratların yetkileri artırılmış, ücret ve özlük hakları sağlam ilkelere bağlanarak hukuksal güvenceler getirilmiştir. Kendisine böylesine geniş olanaklar tanınan bürokratlar, henüz savaş döneminin olağanüstü şartlarının izlerini silememiş, maddi ve manevi kayıplarını onaramamış bir toplumsal yapıda gerek sahip oldukları ayrıcalıklı sosyal ve ekonomik statüleri, gerek hukuksal güvenceler ile pekiştirilen yetkileri ile ayrıcalıklı (elit) bir grup haline gelmişlerdir. Fakat ortaya çıkan bu grup batılı toplumlardaki aristokrasi sınıfı gibi halktan kopuk olmamış, halkın içinden çıkarak halk için çalışan bir bürokrasi olmuştur.

1935 -1945 yılları arasında “*parti-devlet*” özdeşliği tamamen resmileşmiş, 1935 yılındaki Cumhuriyet Halk Partisi büyük kurultayında parti genel sekreterinin aynı zamanda içişleri bakanı olması ve valilerin parti il başkanı olarak görev yapmaları kararlaştırılmıştır. Parti müfettişlerinin de hem parti hem hükümet işlerini denetlemeleri kabul edilmiştir. Kurultay kararına göre bütün vatandaşlar partinin doğal üyesi olarak kabul edilerek, taşradaki parti örgütleri devletin ve hükümetin temel aygıtı, temsilcisi haline gelmiştir. Merkezden alınan devlet kararları, parti organları aracılığıyla taşrada uygulanmakta ve bu kararların uygulanmasından parti örgütleri sorumlu tutulmakta, bu örgütlerin icraatları hükümet değil doğrudan doğruya devlet icraatları olarak görülmekteydi. Geleneksel olarak Osmanlı kamu yöneticileri, kamu düzenini korumak ve vergileri toplamak gibi klasik devlet işlevlerini yürütmekteydi. Tek parti dönemindeki bürokratlar ise, bunlara ilaveten, sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, kamu politikalarının oluşturulmasına ve yürütülmesine aktif olarak katılarak siyasi sürece doğrudan katılma olanağını elde etmişlerdir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde değişik bürokratik kadrolar oluşturulup, bu kadrolara uygun eleman yetiştirilmeye çalışılmışsa da, siyasal

²²⁸ Adnan ÇİMEN, Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam, **Türk İdare Dergisi**, s.30, http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/,(09.10.2007)

²²⁹ Selçuk YALÇINDAĞ, Kamu Yönetimimizin Tarihsel Gelişimi Üzerine Notlar, **Amme İdaresi Dergisi**, C.3, S.2, Ankara: 1983, s. 55 – 56.

sistemin sıkı denetimi altında görev yapan, bürokratik yönetim anlayışı benimsenmiştir. Kültürel, sosyal, ekonomik, toplumsal tüm alanlarda yapılan devrimlerin yürütülmesi ve uygulanmasında yeni bürokratik kadroların işlevsel olacakları kabul edilmiştir.²³⁰ 1950’li yıllara doğru, yavaş yavaş özel sektörün gelişmesi ve yeni meslek gruplarının ortaya çıkması ile birlikte bürokratların gelir dağılımından aldıkları paylarda ve sosyal statülerinde bir azalma süreci başlamıştır. Bu gerileme süreci, özel sektörün gelişmesine bağlı olarak sürüp gitmiş ve kamudan özel sektöre doğru yetişmiş eleman ve yönetici transferleriyle, beyin göçleri başlamıştır bu dönemde kamu bürokratlarının “*altın çağı*” ‘nın sona ermeye başladığı söylenebilir.²³¹

3.2.2. 1950–1960 Arası Çok Parti Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi

1923’ten 1945’e kadar iktidarda olan Cumhuriyet Halk Partisi bürokrasiyi, görev, yetki, sorumluluk bakımından aşırı güçlendirmiş ve ayrıcalıklı bir konuma getirerek “*altın çağını*” yaşatmıştır, bu dönemde “*parti – devlet*” ve “*bürokrat – iktidar*” bütünleşmesi en üst düzeyde gerçekleşmiştir. Bürokratlar bu dönemde bağımsız bir sınıf teşkil ederek, kendilerini bizzat devletin ve iktidarın temsilcisi saymışlardır. 1946 yılında yapılan seçimler ile birlikte Türk siyasi hayatında ve bürokratik yapısında yeni bir dönem başlamıştır. 1946 seçimlerinden itibaren bürokratların tek parti yandaşlığı şeklinde iktidara yanaşma biçimi yerini, siyasi partiler üzerinden iktidara ve olanaklarına yanaşma biçimine bırakmıştır. 14-Mayıs–1950 yılında yapılan milletvekili genel seçimlerine, Cumhuriyet Halk Partisi, Millet Partisi ve Demokrat Parti katılmış, 487 milletvekilinin, 408 tanesini Demokrat Parti, 69 tanesini Cumhuriyet Halk Partisi, 1 tanesini Millet Partisi ve 9 tanesini de Bağımsızlar kazanmıştır.²³²

Büyük bir halk desteği ve meclisteki ezici çoğunluk ile iktidara gelen Demokrat Parti’nin halka karşı ekonomik açılımlar yapması, 1950 öncesinde devletten uzak duran ya da devletten uzak tutulan yurttaşı hem devlete yakınlaştırmış

²³⁰ Metin HEPER, **Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara: 1973, s. 115.

²³¹ ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset...**, s. 137 – 143.

²³² Mete TUNÇAY, Cemil KOÇAK, Hikmet ÖZDEMİR, Korkut BORATAV, Selahattin HİLAV, Murat KATOĞLU, Ayla ÖDEKAN, Sina AKŞİN, **Çağdaş Türkiye Tarihi 1908 -1980**, C. 4, Cem Yayınları, İstanbul: 1992, s.153 -154.

hem de özellikle kırsal sınıflarda görece bir refahın ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Demokrat Parti “*Kamu İktisadi Teşekkülleri*” vasıtasıyla devletin ekonomi içindeki ağırlığını iyiden iyiye genişletmiş ve bu kuruluşlar ciddi bir istihdam kapısı haline gelmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi dönemindeki “*memur olmak*”ın anlamı, Demokrat Parti döneminde dönüşüme uğramış, eğitimsiz-alt sınıfların da geniş biçimde devlet kadrolarında istihdam edilmelerinin yolu açılmıştır. Kırdan kente göçün bu dönemde hızlanması, sadece büyük kentlerin çekiciliğinin artışı ile değil, aynı zamanda bu istihdam alanının açılmasıyla da ilişkilendirilmelidir. Cumhuriyet Halk Partisi döneminin ayrıcalıklı ve eğitilmiş “*Cumhuriyet kadrolarından*” oluşan bürokrat kesimi, Demokrat Parti döneminde eski ayrıcalıklı konumlarını yitirmeye başlamış, yeni bir devlet çalışanı türü olarak “*kamu işçisi*” kamu çalışanları arasına eklenmiştir.²³³ Bürokrasiden tamamen ayrı olan devletteki bu yeni istihdam türü, özellikle sağladığı ekonomik ve sosyal güvenceler bakımından halk tarafından geniş talep görmüş, bu dönemde yükselen değer “*beyaz yakalı*” bürokrasiden, “*mavi yakalı*” kamu işçiliği şekline dönüşmüştür.

Demokrat Parti iktidarı ile birlikte bürokrasinin asıl işlevinin halka iyi hizmet sunmak, günlük ihtiyaç ve işlerinin görülmesinde yardım etmek olduğu görüşü yaygınlaşmış, tek parti dönemindeki ayrıcalıklı konumunu terk etmek istemeyen bürokrasi ile onu kendi siyaset anlayışına yaklaştırmak isteyen siyasi iktidar arasında bir mücadele yaşanmaya başlamıştır.²³⁴ Özellikle iktidar partisinin mülki idareyi hala rakip partinin temsilcisi olarak görmeye devam etmesi ve önceki uygulamalardan hesap sorma güdüsüyle hareket etmeleri bu süreçte mülki idareyi siyasetle karşı karşıya getirmiştir. Bu dönemde mülki idare amirlerinin toplumun üzerinde yer alıp onlara yol gösterme işlevleri bir kenara itilerek idarecilerin halkın günlük yaşamlarını kolaylaştıran kişiler olduğu, “*baba devletten*”, “*bireye hizmet eden devlet*” anlayışına geçilmesi gerektiği yolundaki söylemler sık sık gündeme

²³³ Suavi AYDIN, **Algılar ve Zihniyet Yapıları: Devlet Ekseni, Amacımız Devletin Bekası Demokratikleşme Sürecinde Devlet ve Yurttaşlar**, TESEV, Kasım - 2005, s.107-108.

²³⁴ Ali Fuat BAŞGİL, **27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri**, Çeviren: Ali Sebük, İ. Hakkı Akın, Yağmur Yayınevi, İstanbul: 1966, s. 47.

getirilmiştir.²³⁵ Tek parti döneminde, siyaset-bürokrasi arasındaki ilişki bürokrat egemenliğinde bürokrasi-siyaset bütünleşmesi şeklindeyken, çok partili dönemde egemenlik seçilmişlere geçmiş, bütünlük siyasi otoritenin egemenliği altında gerçekleşmeye başlamıştır. Buna rağmen bürokratların siyasi baskıların haksız ve dayanılmazlığından, siyasi otoritenin de bürokratların söz dinlemeziği ve ayak diretmesine yönelik yakınmaları her geçen gün artarak devam etmiştir.²³⁶

1950 seçimleriyle birlikte bürokrat kökenli milletvekillerinin oranı düşmüştür, siyasette diğer meslek gruplarının; avukat, doktor, mühendis, akademisyen, serbest meslek sahipleri ve iş adamlarının oranında artış olmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi, parti olarak bürokratlara dayanırken, Demokrat Parti profesyonellere, iş adamlarına, eşraf ve kırsal kesime dayanmaktaydı. Tek parti döneminde, bürokratik elitler değerliyken, Demokrat Partinin iktidarında, siyasal partiler önem kazanmış ve toplum siyasal partiler vasıtasıyla değişim sürecine ağırlığını koyarak, her alanda hızlı bir gelişim yaşanmıştır.²³⁷ Bu dönemde bürokratların gerek maddi imkanları gerek toplumsal statü ve değerlerinde bir düşüş söz konusu olsa da, tamamen güçsüzleşen ve etkinliğini kaybetmiş olan bir bürokrasi anlayışı Cumhuriyet devrinin hiçbir döneminde görülmemiştir. Tek parti dönemindeki iktidarla bütünleşen ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi görünen bürokrasi yerine iktidara bağımlı, muhalefetle ilişkilerini kesmiş bir bürokrasi kültürü ortaya çıkmış fakat bürokrasiye hukuki-rasyonel özellikler kazandıracak gelişmeler ve çabalar siyasiler tarafından kesintisiz devam etmiştir.²³⁸

3.2.3. 1960–1980 Arası Sivil ve Askeri Bürokrasi Dönemi

1960'lı yıllar eski bürokratik gelenekten sıyrılmak amacıyla yeni bürokratik kurumların oluşturulmaya çalışıldığı bir dönem olmuşsa da bu dönemde devletçilik anlayışından kalan güçlü bürokratik geleneğin devam ettiğini söyleyebiliriz. 1960

²³⁵ Cahit TUTUM, **Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunları Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar**, Editör: Kurthan Fişek, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi:1, Ankara:1976, s.151.

²³⁶ Ziya ÇOKER, **Yönetim ve Siyaset, Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul: 1996, s.51.

²³⁷ Kemal H KARPAT, **Türk Demokrasi Tarihi**, AFA Yayınları, İstanbul:1996, s. 274-275- 351; Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayın No: 23, Ankara, s.140.

²³⁸ HEPER, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ...**, s. 99.

askeri darbesinden sonra güçlenen askeri bürokrasi, sivil bürokrasinin varlığına tamamen son vermemiş, sivil ve askeri bürokrasinin yan yana yer alacağı bir model kurmayı başarmıştır. Özellikle uzmanlık gerektiren teknik konularda yıllarca görev yaparak yetkinleşen sivil bürokrasiden askeri bürokrasi faydalanma yoluna gitmiştir.

1960'lı yıllardan sonra bürokraside kurumsallaşma çabası görülmemiştir. Bu dönemde bürokrasinin sayısal olarak büyüme hızı, nüfusun büyüme hızından çok daha fazla olmuştur. Bürokrasinin bu kadar hızlı büyümesi, kamu hizmetlerinin ya da devlet işlevlerinin genişleyip, çeşitlenmesinden ve yaygınlaşmasından kaynaklanmıştır. Devlet kesiminde kadrolar hızla şişerken, devlet memurluğu için talep artmıştır.²³⁹

1944 -1960 arası dönemde yapılan hukuki düzenlemeler sonucunda askeri bürokrasinin, siyasal sistem içindeki ağırlığının azaldığı yıllar olmuştur. 1950 seçimleriyle arkasına büyük halk desteğini alarak iktidara gelen Demokrat Parti, sivil bürokratik sistem üzerindeki tek parti döneminden kalan askeri vesayeti kısmen azaltabilmişse de; anti-demokratik uygulamalar ve ekonomik göstergelerin kötüye gitmesini ileri süren ordu, 27 Mayıs 1960'ta yönetime el koymuştur. Askeri Bürokrasi, gerçekleştirdiği müdahale sonrası hazırlattığı 1961 Anayasası ile siyasal sistem üzerindeki ağırlığını, bu kez anayasal kurumlarla (Milli Güvenlik Kurulu, Anayasa Mahkemesi, Askeri Yargı ve Askeri Yargıtay, vb.) geri kazanmıştır.²⁴⁰ 1961 Anayasası siyasi iktidarın gücünü sınırlandırarak, siyasi iktidarın kullanılmasına sivil ve askeri bürokrasi kurumlarını ortak etmiştir.²⁴¹ Türkiye Büyük Millet Meclisinde bürokratik geçmişten gelen milletvekillerinin oranları yeniden artmıştır. Ayrıca bürokratların ekonomik şartları ve özlük haklarında iyileştirmeler yapılarak, devlet memurluğu tekrar cazip ve itibarlı bir meslek haline gelmiştir.²⁴²

1960 askeri müdahalesi, askeri bürokrasinin siyasi iktidara doğrudan müdahale etme sürecinin başlangıcı olması bakımından önemlidir. 1960'da başlayan süreç Türk siyasi hayatına 1971 ve 1980 yıllarında yapılan askeri müdahaleler ile

²³⁹ ŞAYLAN, *Cumhuriyet Bürokrasisi...*, s. 306.

²⁴⁰ Hüseyin Murat IŞIK, 1921 ve 1924 Anayasal Düzenlemeleri Bağlamında Askeri Bürokrasinin Devlet Teşkilatı İçindeki Yeri, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, <http://www.esosder.org/index.php?bolum=Hukuk>, s. 6, (13.11.2007).

²⁴¹ Ahmet Ö.EVİN, *Bureaucracy, Private View*, Bilkent Üniversitesi Yayınları, Ankara: 1996, s. 52.

²⁴² TURAN, *Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim...*, s. 139.

devam etmiştir.²⁴³ 12 Mart 1971 muhtırası ve sonrasında 1961 Anayasasında yapılan önemli bazı değişiklikler, bürokrasi siyasi iktidar ilişkilerinde yeni bir evreyi başlatmıştır. 1971'den önceki öğrenci ve işçi olayları nedeniyle artan sosyal ve siyasal tansiyonun temel sebeplerinden biri olarak, hükümetin elini kolunu bağladığı gerekçesiyle 1961 anayasası gösterilmiştir. 12 Mart muhtırasından sonra anayasada yapılan değişiklikler ile kamu hürriyetleri daraltılmış sivil toplum karşısında devlet güçlendirilmiştir. 1973 yılında başlayan koalisyon hükümetleri döneminde siyasal iktidara mensup partililer, bürokrasiye kendi taraftarlarını yerleştirmek yoluyla, bürokratik mekanizmaları politize etme, denetim altına alma gayreti içerisine girmişlerdir. Bu dönemde yetenekli ve liyakat prensibine göre atanmış, görev verilmiş yönetici ve memurlar yerine, partili yönetici ve memur profili bürokrasiye egemen olmuştur. Partizan politikalar nedeniyle bürokrasinin üst ve orta kademe yöneticileri arasında hızlı bir yer değişimi görülmeye başlamıştır. Bu dönemde yönetimde siyasallaşma, üst düzey yöneticileri ve diğer çalışanları göreve karşı duyarlı olmak yerine, atamaya yetkili makamlara karşı duyarlı olma eğilimine itmiştir.²⁴⁴

Aşırı derecede siyasal etki altında kalarak, politize olan bürokratlar, Cumhuriyetin ilk yıllarındaki çağdaşlaşmanın öncülüğü misyonunu sürdürecek heyecanı kaybetmiş sadece parlamento üyelerine bilgi veren çalışanlar konumuna getirilmişlerdir. Bürokrasinin siyasal alandaki etkinliği ve kendilerini devletin muhafızları olarak görme anlayışı kırılmış, bu durum bürokrasinin üst kademelerinden orta ve hatta alt kademelerine kadar inmiştir.²⁴⁵

12 Eylül 1980'e kadar zayıf yürütme ve parlamento kendi belirlediği kararları alamamış ve siyasi iktidara tam olarak sahip olamamıştır. Bu dönemde 1961 Anayasasının, siyasal iktidarın kullanımına "*bürokratik ortaklar*" getirmesi, devletin gücünün bölüşülmüş olması nedeniyle "*zayıf iktidar*" ve "*zayıf yürütme*" eleştirilerine konu olmuştur.²⁴⁶ 1980'li yıllara gelindiğinde, bürokratik yapı, politize

²⁴³ Ahmet N.YÜCEKÖK, *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlatonun Evrimi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara: 1983, s. 112.

²⁴⁴ ERYILMAZ, *Bürokrasi ve Siyaset...*, s. 147 – 151.

²⁴⁵ Metin HEPER, *Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler*, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 13, S. 2, Ankara:1980, s. 74.

²⁴⁶ Cahit TUTUM, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, C:9, S.4, Ankara:1976, s. 21.

olmuş, ekonomik ve sosyal gelişmelere ayak uyduramayarak onların gerisinde kalmış, kendisini yenileme gücünden yoksun, örgütlenişi ve işleyişiyle kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkili bir şekilde yerine getirmekten uzak bir yapı haline gelmiştir.²⁴⁷

3.3. 1980 Sonrası Türk Kamu Bürokrasisi

1980’li yıllarda, başta gelişmiş Batı ülkeleri olmak üzere çeşitli ülkelerde, yönetsel reform ve yeniden yapılanma model arayışlarına girilmiş, bu dönüşüm süreciyle ilgili politikalar, her ülkenin siyasi ve ekonomik şartları doğrultusunda uygulanmaya başlanmıştır. 12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından oluşturulan 1982 Anayasasında 1961 ile 1980 döneminde güçsüz ve etkisiz iktidarların yarattığı olumsuzlukların etkisiyle Senato kaldırılmış; yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, bu iki gücün devlet faaliyetlerini düzenlenmesinde eşitlik içinde işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır (1982 Anayasası, mad. 8). Bu doğrultuda anayasada yürütme görev olmaktan çıkarılmış ve gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak tanımlanmıştır.²⁴⁸ İki başlı yürütme içinde Cumhurbaşkanının yetkisi daha da arttırılmıştır.²⁴⁹ Bakanlar kurulunun güçlendirilmesi de eskiden farklı olarak bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulması şeklinde olmuştur. Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla bakanların Cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevden alınması yetkisi de başbakana tanınmıştır. (1982 Anayasası mad. 105 – mad. 109).

1982 Anayasası ile yürütme organı, yasama organına karşı daha da güçlendirilmiştir aynı şekilde siyasi iktidar, bürokrasiye karşı da kuvvetlendirilmiştir. 1983 seçimlerinin ardından demokratik yaşama dönüldüğünde, mecliste tek başına iktidarı, Anavatan Partisi elde etmiştir, bu dönemde yürütme görev yetki ve sorumluluklar bakımından güçlendirilmiş, siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü ve denetimi artmıştır. 1980’li yıllarda Anavatan iktidarı boyunca parlamento, siyasi iktidarla uyum içinde çalışmış; bu süreçte yürütme ve yasama çatışması

²⁴⁷ Tacettin KARAER, 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, , **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S: 3, Ankara:1987, s. 29.

²⁴⁸ Rıza ARSLAN, **Türkiye’ye Siyasi Model**, Seçkin Yayınları, Ankara: 2004,s.112.

²⁴⁹ Burhan KUZU, **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**,Filiz Kitabevi, İstanbul:1987, s.78.

yaşanmamıştır. Parlamento çoğunluğunun desteğinde Anavatan Partisi güçlü bir iktidar sürerek bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda hizmet etmeye sevk etmiştir. Bu iktidar döneminde bürokrasinin gücünü azaltıcı düzenleme ve uygulamalar gerçekleştirilmiş; bürokratik işlemler ve formaliteler azaltılmış, özelleştirme faaliyetleri başlamış, önemli bürokratik kurumların başlarına partinin ilkelerini benimsemiş bürokratlar getirilmiştir. Anavatan Partisi Hükümeti, bürokrasi kavramını daha çok “gereksiz formaliteler” ve “kırtasiyecilik” olarak yorumlayıp, icraatlarını bunlarla mücadele yönünde gerçekleştirmiştir. 17 Aralık 1983 ve 25 Aralık 1987 günleri TBMM’de okunan Özal Hükümeti programında kamu yönetiminin iyileştirilmesi konularına yer verilerek özetle şu konulara vurgu yapılmıştır;

“Devlet Hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur. Bu işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere, konular tasnif edilerek, işlemleri asgariye indirecek bütün tedbirler alınacak; kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğler de gerekli değişiklikler yapılacaktır. Kamu hizmetlerinin her kademesinde israf önlenecek ve tasarrufla riayet edilecektir. Resmi makamlara müracaatta istenilen bütün bilgi ve belgelerin gözden geçirilerek azaltılması ve bazılarının kaldırılması kaçınılmaz hale gelmiştir.”

250

Anavatan Partisi iktidarı döneminde bürokrasiyle mücadele, kırtasiyecilik ve gereksiz uzayıp giden bürokratik formaliteler üzerinde yoğunlaşmıştır, örneğin; nüfus, pasaport ve ehliyet gibi belgelerin alınmasında uygulanan belge ve işlemler azaltılmış ve basitleştirilmiştir. Bürokrasi konusu, bir yönetim sistemi ya da memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği şeklinde düşünülmediği için “kurumsal - yapısal” içerikli reformlara gidilmeyip yapılan reformlar genelde yüzeysel kalmıştır. Bürokrasi, sadece bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirilmiş, bilgisayar, faks cihazı, araç telefonu ve fotokopi makinesi gibi bürokrasinin araçsal yönüne yapılan yatırımlar artmıştır. Kamu bürokrasinin temel sorunları olan, merkeziyetçilik, hantallık, büyüme, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık, siyasallaşma, kayırma, rüşvet, yolsuzluk ve en önemlisi araçlar yoluyla işlerin

²⁵⁰ ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi...**, s. 223–224; TORTOP, G.İSBİR, AYKAÇ, **Yönetim Bilimi...**, s. 202.

yürütülmesi anlayışı sorun olmaya devam etmiş ve bunların önlenmesi, çözüme kavuşturulması için maalesef bu dönemde de çok ciddi önlemler alınmamıştır.²⁵¹

Bürokratizm ile mücadele edilirken derin ve köklü reformlar yerine genelde yüzeysel önlem ve düzenlemelerle geçiştirilmiştir. Bu dönemde Anavatan Partisi Genel Başkanı Turgut Özal, bilgisine ve uyumlu çalışacağına inandığı bürokratları önemli kamu kurumlarının başına getirerek bürokrasi ile ilişkilerini verimlilik ve uyumluluk içerisinde yürütmüştür. Turgut Özal'ın Anavatan Partisi başkanlığından ayrılmasından sonra, karizmatik olmayan liderler ve koalisyon hükümetlerinin iktidara gelmesiyle siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri verimlilik ve etkinlik bakımından oldukça gerilemiştir. Karizmatik olmayan liderler ve koalisyonlar, net ve açık politikalar, hedefler belirlemek; bu hedef ve politikaların gerçekleşmesi için gerek şekilde bürokrasiyi sevk ve motive etmek konusunda zayıf kalmışlardır.²⁵²

Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı olmasından sonra, "09.11.1989–23.06.1991" tarihleri arasında Yıldırım Akbulut; "23.06.1991–20.11.1991" tarihleri arasında da Mesut Yılmaz Anavatan Partisi iktidarını başbakan olarak sürdürmüşlerdir. Daha sonra uzun bir dönem koalisyon hükümetleri iktidarda olmuştur, "21.11.1991–25.06.1993" arası Demirel'in başbakan olduğu DYP-SHP koalisyonu; "25.06.1993–05.10.1995" arası I. Çiller iktidarında DYP-SHP koalisyonu; "05.10.1995–30.10.1995" arasında güvenoyu alamayan II. Çiller hükümeti; "30.10.1995–06.03.1996" döneminde DYP-CHP koalisyonundan oluşan III. Çiller hükümeti, "06.03.1996–28.06.1996" arasında ANAP-DYP koalisyonundan oluşan II. Yılmaz iktidarı; "28.06.1996–30.06.1997" arasında RP-DYP koalisyonu ve Erbakan iktidarı; "30.06.1997–11.01.1999" arasında ANAP-DSP-DTP, Bağımsızlardan oluşan II. Yılmaz hükümeti; "11.01.1999–28.05.1999" arasında ANAP ve DYP'nin desteklediği VI. Ecevit azınlık hükümeti; "28.05.1999–18.11.2002" arasında DSP-MHP-ANAP koalisyonundan oluşan Bülent Ecevit hükümetinin akabinde 2003 yılından itibaren Ak Parti iktidarına kadar kurulan hükümetler, bürokrasiyi denetleme, hedefler doğrultusunda seferber etme, etkin ve verimli çalıştırma konusunda başarılar elde edememiş bürokrasinin temel sorunları tüm bu iktidarlar

²⁵¹ Bilal ERYILMAZ, "Bürokrasi ve İktidar", *Yeni Türkiye*, Yıl. 3, S. 14, Mart-Nisan: 1997, s. 1364.

²⁵² HEPER, *Motherland Party Governments ...*, p. 457-468.

döneminde çözümsüz bırakılmıştır.²⁵³ Bu dönemde yürütmenin diğer kanadı olan Cumhurbaşkanı 1982 Anayasasının kendisine vermiş olduğu güçlü yetkilerini kullanmaya başlayınca başbakan ile Cumhurbaşkanı arasında yetki çatışmaları ortaya çıkmış ve siyasilerin bürokrasi üzerindeki gücü azalmaya başlamıştır. 1980 yılından günümüze kadar olan döneme baktığımızda özellikle zayıf ve siyasi sorumluluğun bölüştüğü koalisyon hükümetlerinin iktidarda bulduklarını görmekteyiz, bu iktidarlar süreklilik gösteren geçerli ve etkin kamusal politikalar üretememiş, köklü yapısal ve bürokratik reformları erteleyerek gündemlerine almamışlardır. Siyasilerin, bürokrasinin köklü yönetsel reformlar ile yeniden yapılanmasını ötelemelerinin sebebini böylesine radikal değişimler karşısında, zaten zayıf olan siyasi iktidar güçlerinin, bürokratik direnç ile karşılaşp “*atanmış-seçilmiş*” tartışmasına girmek istememelerine bağlayabiliriz. Bürokraside büyük reform ve değişimler için güçlü iktidar ve siyasi kadrolara ihtiyaç vardır.

3.3.1. Türk Kamu Bürokrasisinde Yönetsel Reform ve Yeniden Yapılanma Gerektiren Nedenler

Kamu yönetiminde değişim arayışları, gerek ülkemizde gerekse dünyada her zaman gündeme gelen bir konudur. Toplumsal ve ekonomik yaşamda köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerde bu çabalar artmakta, daha durağan bir yapının baskın olduğu dönemlerde konu daha geri planda kalmaktadır. Ancak 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda ivme kazanan reform çabaları, kapsam ve ulaştığı boyut bakımından incelenmesi gereken özellikler taşımaktadır. Yeni bir yüzyılın, dahası yeni bir bin yılın başlangıcının, bilim ve teknoloji yanında ekonomi ve siyasal alanda yaşanan köklü değişimlerle örtüşmesi, bu dönemde yaşanan değişim ve uyum çabalarına daha farklı bir boyut katmaktadır. 1990’lı yıllarda kamu yönetimi reformunun, devletin rolü tartışmalarını da içerecek şekilde, daha geniş bir bağlamda ve hemen hemen tüm ülkelerde gündeme geldiği görülmektedir. Yönetim değişen koşullara kendini uyarlamak zorundadır.²⁵⁴

Türk kamu bürokrasisi gerek ulusal, gerekse uluslararası yönetim alanındaki gelişmelerden doğrudan etkilenmekte, örgütsel ve işlevsel sorunları aşmaya yönelik

²⁵³ **144. TC Hükümetleri**, www.tbmm.gov.tr, (12.09.2007).

²⁵⁴ Osman YILMAZ, **Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri**, <http://www.canaktan.org/politikakamuda-kalitebalci.pdf>, s. 21, (04.07.2007).

yönetmel reform, yeniden yapılanma uygulamalarını kendiliğinden veya uluslararası örgüt ve kurumların teşvik ve uygulamaları doğrultusunda hayata geçirmektedir. Türk kamu bürokrasisinin Osmanlı imparatorluğundan beri süregelen ve Türkiye Cumhuriyeti bürokrasisinde de varlığını sürdüren sorunlarını şu başlıklar altında toplayabiliriz.

3.3.1.1. Kamu Bürokrasisinin Merkezîyetçi ve Statükocu Niteliği

Merkezîyetçilik; devlet sistemi içinde yer alan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkilerin merkezde, tek elde toplanmasıdır. Kamu gücünün tamamı, merkezi otoritede toplanır ve tüm devlet işleri merkezden yönetilir. Bu durumda, kamu hizmetleri yerel veya ulusal düzeyde olsun devletin tüzel kişiliğinde yer alan merkez ya da merkez hiyerarşisine dâhil örgütlerce gerçekleştirilir.²⁵⁵

Tanzimat'tan beri Türk kamu bürokrasisinin temel özelliklerinin başında, son derece merkezci ve katı kurallara bağlı bir tutum izlenmesi gelmektedir. Türk yönetim geleneğine devletin bekası, devamlılığı önceden belirlenen kurallara sıkı sıkıya bağlılıkla sağlanabileceği inancı yerleşmiştir. Türkiye'nin siyasi ve idari rejimi, toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacıyla göre biçimlendirildiği için esas itibarıyla yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye fazla açık değildir.²⁵⁶ Türk kamu bürokrasisinde yönetmel kararların çoğu merkezî birimlerde alınmaktadır. Ulusal nitelikteki temel bazı görevlerin yürütülmesinde hizmette birlik ve bütünlüğün sağlanması açısından kararların merkezden alınması doğaldır fakat merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı yapılırken hizmetlerde etkinlik ve verimlilik esasları göz önünde bulundurulmalıdır.

Merkezîyetçiliğin hâkim olduğu kamu bürokrasisinde önemli olan işin hemen acele olarak yapılması değil, prosedüre, kurallara, şekil şartlarına, formalitelere uygun olarak yapılmasıdır. Formalitelere, belirli prosedürlere dayalı işlemlerle bile üst düzey bürokratlar meşgul olmaktadır. Bunun nedeni ise üstlerin astlarına yetki ve sorumluluk vermemesinde yatar. Yasalarla yetki genişliği ve özerklik ilkeleri benimsendiği halde çalışanlar ve üst kademe yöneticileri tüm kararları alma

²⁵⁵ Mustafa SAKAL, "Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar", *Yeni Türkiye*, Y. 3, S. 13, 1997, s. 453.

²⁵⁶ Ahmet BAŞÖZEN, "Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları", www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin, s.7, (10.09.2006).

konusunda bir tekelcilik anlayışı içinde bulunmakta ve yetki paylaşımına gitmemektedirler. Dolayısıyla aşırı merkeziyetçiliğin yarattığı bürokrasi karşımıza, yoğun evrak trafiği, karmaşa, yetkisizlik ve belirsizlik olarak çıkmaktadır. Aşırı merkeziyetçilik, esnekliği yok etmiş, yetki devri konusunda isteksizlik üst makamları geniş ölçüde teferruata boğarak, yönetici ve çalışanların asli görevlerini yapmalarına engel olur hale gelmiştir.²⁵⁷ Genellikle üstler, otoriteyi paylaşmamak ve astların kendilerine potansiyel rakip olmasını önlemek için yetki devrinde pek istekli hareket etmezler. Türkiye’deki merkeziyetçiliğin katı olmasında siyasi iktidarın rolü unutulmamalıdır. Siyasi iktidar kamu bürokrasisine tam egemen olamadığı için, onu politize ederek ve yetkileri kendinde toplayarak gücünü kırmaya çalışmaktadır. Ülkemizde merkezi idare, yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı konusunda otoritesinden taviz vermemekte ve bazen bu gücü yerel yönetimlere karşı kullanabilmektedir.²⁵⁸ Kamusal kaynakların paylaşım ve dağıtımının başkent örgütleri tarafından, tek merkezden tahsis edilmesi, özellikle harcamaların yapılması konusunda maliyet hesaplarının gerçekçi bir biçimde tespit edilmesini engellemekte, çoğunlukla “*maliyet-yarar*”, “*maliyet-etkinlik*” analizleri yapılamamaktadır. Merkezi idare, yerel yönetimleri mali olarak denetlemenin yanı sıra idari eylem ve işlemlerini de “*vesayet denetimi*” yolu ile gözetim altında tutmaktadır. Bu kadar kapsamlı ve sıkı denetim yerel yönetim bürokrasisinin üzerinde aşırı baskı oluşturmakta verimli ve etkin çalışmasını engellemektedir.

Türk kamu bürokrasisinin aşırı merkeziyetçi niteliği sebebiyle, vatandaşlar sorunlarını çözebilmek için köylerden ilçelere, ilçelerden illere veya direkt olarak Ankara’ya gelmektedir, bu durum, zaman, emek ve kaynak israfına yol açmakta, işlerin gereksiz uzamasına, çalışanların aşırı iş yükü altına girerek görevlerini verimli bir şekilde yapamamalarına ve vatandaşların mağdur olmasına sebebiyet vermektedir. Bu olumsuzlukların önüne geçmek ve bürokrasiyi hızlandırmak için “*merkezden-yerele*”, “*üstten-asta*” yetki devri uygulamalarının yapılması gerekir. Kamu bürokrasisinde bütün yetkileri merkezi birimlerde toplamak yerine sistemin her kademesine yetki ve sorumluluk dağıtan bir yapının oluşmasına öncelik verilmelidir.

²⁵⁷ Recep YAZICIOĞLU, **Bu Sistem Değişmeli Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık, 2. Baskı, 1995, s. 115; Aytekin YILMAZ, “Türkiye’de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunları”, **Yeni Türkiye**, Y.3, S.13, Ocak-Şubat-1997, s. 402.

²⁵⁸ BAŞÖZEN, **Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları...**, s. 7.

3.3.1.2. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma

Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmette kullandığı bina, araç ve gereçler bakımından miktar olarak genişlemesi demektir. Ancak, kamu kurumları da birer işletmedir. Bu işletmelerin hizmet yürüttükleri alanda verimli üretim yapabilmeleri için, personel, bina, araç gereç bakımından belli büyüklüğü aşmamaları gerekir. Dünyanın tüm ülkelerindeki gelişme kamunun küçülmesi yönündedir. Ayrıca bürolarda ve hizmetin yürütülmesinde bilgisayara bağlı yeni teknikler kullanıldıkça yönetim birimleri küçülmektedir.²⁵⁹

Kamu bürokrasisinde yer alan kurumlar, hizmet kalitelerini iyileştirmekten çok, doğalarında var olan büyüme eğiliminden dolayı mevcut örgütsel yapılarını, bütçe olanaklarını, personel sayılarını, sosyal tesisler ve hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlarla bu alanlarda rekabet etmek için çalışırlar. Sağlık, eğitim, belde, kolluk, alt yapı hizmetlerinde istihdam alanları siyasilerin iştahını kabartmakta ve siyasi partilerin işçi yerleştirme alanı olarak kullanılmaktadır. Bu durum sistem üzerinde siyasi istemlerin artmasına ve kamu bürokrasisi üzerinde baskıya neden olmaktadır. Ülkemizde yapısal reformlar gerçekleştirilmemekte, gelişen yeni ihtiyaçları karşılamak amacıyla kamu kurumlarında istihdam açısından sürekli bir artış söz konusu olmaktadır. Kamu hizmetlerinin genişleyip yaygınlaşmasından ve işsizliği hafifletmek için devlet memurluğunun kullanılmasından dolayı kamudaki personel sayısındaki artış nüfus artışı hızından fazla olmakta ve ortaya hantal bir bürokrasi çıkmaktadır.²⁶⁰ Kamu yönetimi süratle büyüüp genişlediğinden, bakanlıklar, genel müdürlükler ve öteki örgütsel birimlerin sayıları artarak, işlevleri belirsiz, işbölümünden yoksun, verimsiz çalışan bir hal almaktadır. Kamu bürokrasisinde bir çok bölümler (genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük, şube başkanlığı, yerel birimler) nesnel ölçütlere göre değil maalesef günün koşullarına göre bazen ideolojik yaklaşımla bazen de bürokratlara mevki sağlamak ve siyasilere prestij kazandırmak için kurulmuştur.²⁶¹

Kamu örgütlerine verilen görevlerin bir kısmı hiç yapılmamakta ya da sınırlı

²⁵⁹ M. Akif ÇUKURÇAYIR, Esra B. SİPAHİ, Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, **Sayıştay Dergisi**, S. 50 -51, Temmuz - Aralık 2003, s. 37 - 38.

²⁶⁰ BAŞÖZEN, **Kamu Bürokrasisi ve Denetim Yolları...**, s.9.

²⁶¹ Refik ÇULPAN, Bürokratik Yönetimin Yozlaşması, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 2, Ankara: 1980, s. 36.

ölçüde veya amacından uzak biçimde gerçekleştirilmektedir. Engelleyici bürokratik anlayış, yetki ve sorumlulukların iyi dağıtılmamış olması, siyasetin bürokrasi üzerindeki olumsuz etkisiyle de birleşerek bazı görevler, örgütsel düzenlemelere gidilemediğinden yapılamazken; çok sayıdaki görevlerde ise amacı aşan ve gereksiz örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır. Bu görünümüyle merkez giderek büyüyerek, toplum gereksinimlerine yanıt veremezken önemli oranda kaynak israfına sebep olmaktadır. Kamu kurumlarındaki verimsizlik, kırtasiyecilik ve israf hizmetlerde gecikme, halkın gereksinimlerini karşılayamama ve güven bunalımına yol açmaktadır.²⁶²

3.3.1.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Yönetimde gizlilik bilgi, belge ve diğer yönetsel eylem ve işlemlerin açıklanmamasıdır. Kamu yönetimi sisteminde, “gizlilik” genel kural iken “açıklık” istisnadır.²⁶³ Gizliliği tamamlayıcı nitelikte olan “kapalılık” kavramı ise kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmalarını, karar ve uygulamalarının gerekçelerini açıklamamalarını ifade eden bir kavramdır. Kapalılık, yönetimin hizmet yürüttüğü çevreye yani halka karşı duyarsızlığını ifade ederken, gizlilik ise hem çevreye hem de kendi içerisindeki kişi ve birimlere karşı gerçekleştirdiği bir politikadır. Fakat uygulamada bunlar iç içe geçmiş kavramlardır, nitekim gizliliği temel bir politika olarak amaçlayan bir yönetim, pratik olarak zaten kendisini dışa kapayacak ve dışa kapanan bir yönetimde gizlilik alanlarını daha da artırma ve genişletme imkânını elde edecektir. Gizlilik ve kapalılık uygulamalarının pratiğe yansıdığı temel alan yönetim ve halk ilişkileridir. Yönetim hakkında halkın zihninde oluşan yargılar da bu ilişkilere dayanmaktadır. Vatandaşlar kamu yönetimini yaptıkları hizmetleriyle tanır ve değerlendirirler. Çünkü halkın gözünde devlet ya da bürokrasi bir hizmet aracıdır. Bu nedenle yönetsel anlamda gizlilik ve kapalılığa yönelik uygulamalar, vatandaşların kendi yönetimlerine karşı olumsuz düşüncelerini daha da artırır.²⁶⁴

²⁶² PALABIYIK, a.g.e., s. 2.

²⁶³ A.e., s. 2-3.

²⁶⁴ Musa EKEN, Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, S. 419, Ankara: 1998, s. 136; Bilal ERYILMAZ, Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, İzmir:14-15-Nisan-1994, s. 154; Bilal ERYILMAZ, Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, C. 26, S. 4, Ankara: 1993, s. 101; Musa EKEN, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 22, S. 2, Ankara: Haziran-1994, s. 26.

Yönetimde gizlilik bürokratların gücünü artırır, çünkü bu durum onları her tür otoritenin kontrolünden bağımsız kılar ve onlara kendi çıkarlarını rahatsız edilmeden gerçekleştirme imkânı verir. Gizlilik olgusu yönetim ile yönetilenler arasında karşılıklı güvensizlik ortamı yaratarak, yönetimin daha totaliter hale gelmesine neden olabilir. Gizli ve statükocu uygulamaları adeta kendilerine perde edinen kamu çalışanları, kendilerine büyük olanaklar sağlayan statülerinin değişmesini doğal olarak istememektedirler. Yönetimde tutuculuk olarak belirginleşen bu uygulamalar, aynı zamanda mevcut aksaklık ve yozlaşmışlıkların düzeltilme çabalarına da en büyük engeli teşkil etmektedir. Bu nedenle bürokratik anlamda üretilen hizmetlere ilişkin, bilgi ve belgelerin halkın görüşüne ve bilgisine açık olması kaçınılmazdır.²⁶⁵ Ülkemizde bürokrasinin örgütsel ve fonksiyonel sorunları arasında “*yasakçılık*” ve “*gizlilik*” yaygındır.²⁶⁶ Türkiye’de kamu bürokrasisi, “*gizlilik*” ve vatandaşa karşı “*kapalılık*” felsefesine göre örgütlenmiştir. Kanunlar, gizlilik ve devlet sırrı kavramlarının nasıl anlaşılması gerektiği konusunda yöneticilere geniş bir takdir yetkisi tanımaktadır. Yasalarda gizliliğin sınırları ve kapsamı belli değildir. Neyin gizli ve neyin açık olması gerektiğine, söz konusu kurumun yöneticisi ya da personeli karar verecektir. Bu durum, kamu kurumlarında yolsuzluk ve istismarlara ortam hazırlamakta ve vatandaşı bürokrasi karşısında güçsüz duruma düşürmektedir.²⁶⁷ Birçok evrak ya da dosya, gizlilik gerekçesiyle vatandaşa verilmemekte ve gösterilmemektedir. Kamusal hayatta ve görevlerde asıl olan açıklıktır, gizlilik ise istisna olmalıdır, sadece kişinin özel hayatı, devletin güvenliği ulusal savunma ve diplomasi gibi alanlarla sınırlı tutulmalı, açıklık ise bir kamusal kural haline dönüştürülmelidir.²⁶⁸

Türk kamu bürokrasisinde “*bilgi sunma görevi*” ile yönetilen kitlelerin “*bilgi edinme özgürlüğü*” açık bir biçimde düzenlenmediğinden, kamusal işlemlerde, işleyişte, yatırım kararlarında, sözleşme ve atamalarda saydamlık unsuru eksik kalmakta ve vatandaşlara yeteri kadar bilgi aktarılmamaktadır. Öyle ki bakanlıkların

²⁶⁵ Raci KILAVUZ, Nagehan Talat ARSLAN, “Kamu Yönetiminde Bürokrasi Olgusu Yozlaşmanın Temel Bir Nedeni Olarak Gizlilik ve Statükocu Uygulamalar”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayınları, Ankara: 2005, s. 261- 262.

²⁶⁶ Coşkun Can AKTAN, **Bürokratizm Hastalığı ve Çözüm Önerileri**, <http://www.canaktan.org.>, s.1, (25.10.2007).

²⁶⁷ Şükrü KARATEPE, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl.1, S. 4, Ankara: Mayıs-Haziran 1995, s.167.

²⁶⁸ ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi...**, s. 223-234.

bile birbirlerinden bilgi sakladıkları karar alma süreçleri ortaya çıkmaktadır. Güvenilir, anlaşılabilir ve kullanılabilir bilgi paylaşımının olmayışı, kamu makamlarının verdikleri geniş kitleleri ilgilendiren kararların gerekçelerinin yeteri kadar açıklanmaması ve bu kararlara yönelik işlemler için saydam ve açık kuralların belirlenmemiş olması, yolsuzluklara açık davetiye teşkil etmekte ve menfaate yönelik istismarların ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Kamusal faaliyetlerde yüksek oranda gizliliği temsil eden geleneksel yapı, vatandaşların siyasi süreçlerde yer almalarını engellemekte ve kamu bürokratlarının yetkilerini artırmak amacıyla, bilgi saklamaları söz konusu olabilmektedir. Vatandaşların yönetimle ilgili şikâyet ve başvurularını dinleyecek ve sistemli bir şekilde çözüme kavuşturacak kurum ya da birimlerin bulunmaması saydamlık mekanizmasının eksik parçalarından bir diğeridir. Böyle bir mekanizmanın bulunmayışı vatandaşların kamu bürokratlarına ihtiyaç duydukları anda kolayca ulaşabilme haklarını engellemekte ve aynı zamanda yargısal sistemin yükünü de artırmaktadır. Bu durum karşısında vatandaşlar, sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla yasadışı yollara başvurabilmektedirler. Kamu yönetimimizde saydamlığın henüz istenilen düzeyde gerçekleşmemesindeki nedenlerden bir diğeri de, vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve medyanın kamu hizmetlerinin planlanması, yerine getirilmesi ve değerlendirilmesi faaliyetlerine yeterli ilgiyi ve önemi göstermemesi ve asgari düzeyde bile olsa bilgi talep etmemeleridir.²⁶⁹

3.3.1.4. Yönetimde Tutuculuk

Yönetimde tutuculuk, yöneticilerin ve memurların, öteden beri yapa geldikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmalarınıdır.²⁷⁰ Bu olgu beraberinde yönetimde “*taassubu*” getirir. Kamu yönetiminde “*taassup*”, kendi mesleğinden ya da kurumundan olanları üstün görerek onlara ayrıcalıklar tanınması, diğerlerinin ise daha önemsiz görülmesi ve birtakım haklardan mahrum bırakılması olarak ifade edilebilir. Geniş anlamda meslek taassubu kamu görevlilerinin vatandaşlara olan bakış açılarından kaynaklanmakta; kendilerini vatandaşlardan üstün görme,

²⁶⁹ POLAT, a.g.m., s.70 - 71.

²⁷⁰ ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi...**, s. 234.

yaptıkları kamusal iş ve eylemlerinde vatandaşların beklentilerini dikkate almama ve haklarına saygı göstermeme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlisinde var olan bu anlayış nedeniyle, vatandaş hakkını arama cesareti gösterememekte ve kamu görevlisi de kendisini hesap verme sorumluluğu içinde hissetmemektedir. Dar anlamda taassup anlayışı ise, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ya da birimlerinde var olan kurumsal kültür anlayışından kaynaklanmaktadır. Kurum taassubunun olduğu birimlerde çalışan kamu görevlilerinde, mevcut hukuk düzeninin dışında kendilerini daha önemli ve üstün görme anlayışı hâkimdir. Bu anlayış nedeniyle hedef kamu yararından sapmakta, kurumunun, biriminin ya da mensuplarının menfaatleri, gerçekleştirilen eylem ve işlemlerde her şeyden önde tutulmaktadır. Oysa devlet örgütü içinde görev ve yetkiler, anayasa ve yasalar ile kamu kurumlarına dağıtılmıştır. Yapılan işlem ise kamu kurumu ve kuruluşları arasında bir iş bölümünün gerçekleştirilmesidir.

Kamu bürokrasisi bir bütündür ve gerçekleştirilmeye çalışılan hedefler aynıdır dolayısıyla aynı amaçları gerçekleştirme yolunda, devlet yapısı içinde yer alan bütün kamusal örgütlerin birbirini desteklemesi gerekir. Kurum taassubu çoğu zaman farklı kamu kurumlarının veya birimlerinin ortak ya da birbiri ile ilişkili görev alanlarında ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni ise kamu kurumlarının görev ve yetkilerinin açık olarak belirlenmemesi yanında, kamu görevlisinin kendi kurumunu daha üstün görmeye çalışması ve daha çok yetki kullanmaya çalışmasından kaynaklanmaktadır. Kamu yöneticilerini bu şekilde davranmaya iten temel saik ise daha çok yetkinin, gerektiğinde kendisine çeşitli açılardan daha çok avantaj sağlayabilecek olmasında yatmaktadır Kurumsal taassuba neden olan bir diğer anlayış ise, toplumsal hayatımızdaki *“kol kırılır yen içinde kalır”* felsefesinin kamu bürokrasisine hâkim olmasından kaynaklanmaktadır. Daha çok yaptığı işlerin doğruluğuna olan güven eksikliğinden kaynaklanan, yapılan işlem ve eylemler hakkında sır saklama alışkanlığı, kurum taassubunun bir diğer şeklidir. Bu durumda kurumun ya da birimin işlem ve eylemleri saklanmaya çalışılarak, birtakım eksiklik, yetersizlik ve kusurların yanında, bazen yapılan birtakım yolsuzlukların bile gizlenmesi amaçlanmaktadır. Kurum taassubu, en fazla kamu yönetiminde reformların gerçekleştirilmeye çalışıldığı süreçlerde ortaya çıkmaktadır. Bu değişim ve dönüşüm süreçlerinde her kurum, yasama organını etkilemeye çalışarak daha fazla

yetki ya da özlük hakkı elde etme mücadelesine girişmektedir.²⁷¹

Kamu bürokrasisinde olduğu kadar aslında toplumda yapılan değişim ve reform çabaları başlangıcında hep toplumsal direnç ve var olanın korunması engeliyle karşı karşıya kalmıştır. Değişim olsa da toplumdaki güç kompozisyonunda bir farklılık olmayacağına ve problemlerin yine belirli kesimler için var olacağına inanma, insanları değişim için mücadele etmekten alıkoymaktadır.²⁷² Devlette reform, var olan statüko da değişim yapmak çok zor ve engellerle doludur. Bu konuda Machiavelli'nin "*Yeni düzen oluşturmak kadar güç, başarı şansı az ve uygulanması tehlikeli olan başka bir şey yoktur. Çünkü eski düzenden çıkarları olanların tümü değişimi isteyenlerin düşmanıdır. Yeni düzenden yararlanacak olanlar da, değişime sadece pasif bir destek sağlarlar*".²⁷³ sözü çok anlamlıdır

3.3.1.5. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisi olan işlemlerin önceden belirlenmiş yazılı kurallara göre yürütülmesi; örgüt amaçlarının mümkün olan en kısa zaman dilimi içerisinde başarılması, tarafsızlık, hızlilik ve verimlilik gibi amaçlara ulaşmak için olmazsa olmaz bir gereklilik olmasının yanı sıra, aynı zamanda hukuksal bir gerekliliktir. Bu yüzden, her yönetsel işlemin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması gerekir.

Kuralcılık; yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanamamalarının bir sonucudur, ya da vatandaşa karşı duyulan bir kuşkunun ürünüdür Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir yetkisinin verilmemesi, bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi iradesi paralelinde çalıştırma arzusuna yönelikken; diğer yönüyle, üst düzey yöneticilerin alt kademelerde çalışanları kendi iradelerine tabi kılmak ve denetimleri altında tutmak eğilimlerinin bir sonucudur. Bir başka yönüyle ise kuralcılık, bürokratların ya da memurların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir. Çünkü bürokraside yöneticilerin sorumluluğu, kısmen yanlış bir anlayış sonucu, hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil, işlemlerin kurallara uygun

²⁷¹ ÖZSEMERCİ, a.g.m., s. 8 -10.

²⁷² AKTAN, *Kamu Yönetiminde Reform...* s. 6.

²⁷³ Niccolo MACHIEVELLI, *Hükümdar*, Çeviren: S.Bağdatlı, Sosyal Yayınlar, İstanbul: 1994. s. 36.

yürütülüp yürütülmediğine göre değerlendirilmektedir.²⁷⁴

Ülkemizde kamu yönetimi sistemi, halka güven esasına dayalı olmayıp, onun suç işleyeceği veya devleti aldatacağı anlayışına dayalı olarak kurulmuştur. Dolayısıyla yönetim yapısı ve işleyiş süreçleri, halkın yakından kontrol edilmesini esas alan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Kamu görevlileri sorumluluktan kurtulmak için halka hizmet etmek yerine bu kurallara uygun davranmaya özen göstermektedir. Zaman zaman, kamu görevlileri bir sorunu çözmek istemedikleri zaman, “*kanunlar böyle emrediyor, benim yapacağım bir şey yok*” diyerek vatandaş karşısında kendilerini temize çıkarma gayretine girmektedirler. Yöneticilere takdir yetkisi verilmemesi ve her soruna hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözüm aranması, bürokrasiyi sürekli olarak mevzuat üretmeye yöneltmiştir ve yöneltmektedir. Bu nedenle yasaların genel olarak düzenlenmesi ve kamu personelinin sorunların çözümünde esnek hareket edebilmesini sağlayacak yetkilerle donatılması gereği kaçınılmazdır.²⁷⁵ Bu durum, bir taraftan işlerin ağır yürümesine neden olurken; diğer taraftan kamu görevlilerinin bir hizmeti yerine getirmek istemedikleri zaman, mevzuata dayalı mazeretler üretmeye yönelmektedir. Bunun sonucunda, yönetim mekanizması tıkanmakta, işler durma noktasına gelmekte, halk, işini gördürebilmek için memura rüşvet vermek ya da aracı bulmak zorunda kalmaktadır.²⁷⁶

Aşırı kuralcılık ve mevzuat kurallarına boğulmuş hizmetler, vatandaşı bıktırmakta bu durum kamu yönetiminde halkla ilişkilerin en alt uygulayıcıları olan memurlar ile vatandaşları karşı karşıya getirmektedir. Hukuki işlemler, kayıt işlemleri, ikamet işlemleri gibi çok fazla formalite gerektiren işlemler vatandaşları bıktırmakta ve bu hizmeti başka yerden almak gibi bir olanakları da bulunmamaktadır. Bu sorunları çözmek amacıyla da aracı kurumu ortaya çıkmakta, rüşvet, yolsuzluk ve yozlaşmalara zemin hazırlanmaktadır. Mevzuattan kaynaklanan tıkanıklıklar en sonunda, bürokratik kuralları araç olmaktan çıkarıp amaç haline getirmektedir. Bürokrasideki uygulayıcılar ise kuralların arkasına saklanarak bürokrasiyle halkı birbirini anlayamaz, iletişim kuramaz hale getiren bir durum

²⁷⁴ ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi...**, s. 235.

²⁷⁵ Abdullah YILMAZ, Raci KILAVUZ, Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.3, S.2, 2002, s. 18–19.

²⁷⁶ ÇUKURÇAYIR, SİPAHİ, **Yönetişim Yaklaşımı...**, s. 38.

meydana getirmektedir.²⁷⁷ Kamu bürokrasisinde uygulanması kolay, aşırı formalite ve detaylar ile gerek vatandaşı, gerekse bürokrati boğmayan, ortaya çıkan yeni durumlara kolayca adaptasyon gösterebilen esnek ve yalın kurallar kamu yönetimi sistemimize hâkim olmalıdır.

3.3.1.6. Siyasallaşma

Kamu bürokrasisi siyasal iktidarın yürütme aracıdır. Siyasal iktidar politikalarını etkin ve verimli bir biçimde yürütebilmek için bürokrasiye hâkim olmaya çalışmaktadır. Bürokrasinin siyasal iktidar tarafından sürekli olarak kontrol edilmeye çalışılması, yönetimdeki gücünün kırılmaya çalışılarak iktidar amaçlarına hizmet eden bir duruma getirilmek istenmesi, bürokrasinin süreklilik arz eden bir siyasal etkiye maruz kalmasına yol açmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde “*siyasallaşma*” sorununa yol açmaktadır. Yönetiminin siyasallaşmasının en önemli göstergelerinden biri olan “*her iktidar değişikliğinde siyasal nitelikli atamaların yaygınlık kazanması*”, toplumun her kesiminde tepkilere yol açmaktadır. Ne yazık ki bu tepkilere rağmen, iktidar koltuğuna oturan partiler yeni kadrolar ve makamlar ihdas etmek suretiyle yönetimde siyasallaşmayı kolaylaştırmaya çalışmaktadırlar. Üstelik siyasal nitelikli atamalar hiç bir zaman yüksek yöneticilerle sınırlı kalmamakta, uygulayıcı teknik görevlilere ve alt kademelere kadar inmektedir. Yönetimin siyasallaşmasının aşırı boyutlarda olması, yönetimin tarafsızlığını zedelemekte, özellikle üst düzey yöneticilerin sık sık değiştirilmesi yönetimde tutarlılığı ve istikrarı bozmaktadır. Bu tutum, kamu bürokrasisinin etkin ve verimli işlemesini engelleyerek, bürokratik sistemi yozlaştırmaktadır.

Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri, “*yeterlik*” ve “*siyasal tarafsızlık*” olmasına rağmen, uygulamada, yönetimde siyasallaşma çeşitli yöntemler kullanılarak yaygın bir nitelik göstermektedir. Siyasal iktidarlar değiştiğinde müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Memurluk adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Siyasal atamaların yoğunluğu, kamu personelinin

²⁷⁷ Metin KAZANCI, **Halkla İlişkiler**, Turhan Kitabevi, Ankara: 1999, s. 135

yükselebilmek için, uzmanlık, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla veya ona aday partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır.²⁷⁸ Çok partili rejimlerde seçim yoluyla gelen siyasiler kendi programlarını uygulayabilmek için bürokrasi üzerinde denetim kurmak ve destek sağlamak istemeleri doğal karşılanabilir. Önemli olan, bürokratların her iktidar ve programa uyum ve istekle hizmet etmeleridir. Siyasal iktidarların kendi politika ve programlarını uygulayabilmek için kimi bürokratik pozisyonlara kendi elemanlarını getirmeleri bir noktaya kadar normal karşılanmakla birlikte bu yöndeki uygulamalarda aşırılığa kaçılmaması gerekliliği asla unutulmamalıdır.²⁷⁹

3.3.1.7. Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu bürokrasisinin önemli işlemsel sorunlarından birisidir. Bürokratik yapılarda çok değişik biçimleri söz konusu olan “*kayırmacılık*” olgusu, bürokrasiye memur alımında ilk defa 1828 yılında ABD’de başkanlık seçimini kazanan General Jackson tarafından uygulanan “*Kayıрма (veya Yağma) Sistemi*” nin uygulamada istismar edilmesiyle siyaset ve yönetim literatüründe yer almaya başlamıştır.²⁸⁰ Kayırmacılık, kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasal partinin çizgisinde bulunmak gibi özgül ölçülerin yakın görünüme geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerin ise geri plana atılması halidir.²⁸¹ Kayırmacılık olgusunun en çok karşılaşılan türleri, “*yakınları kayırma*” ve “*siyasal kayırmacılıktır*”. Yakınları kayırma, kamu görevlerine yapılan atamalarda, yeterlik esaslarının yerini akrabalık, hemşerilik, arkadaşlık vb. gibi şahsi unsurların almasıdır. Akrabalar, dostlar, tanıdıklar kamu görevlilerinin karşısına sadece vatandaş niteliği ile çıkmayabilirler; bunlar memurlar ile ailevi veya hissi nitelikteki sosyal ilişkilerinden faydalanarak kamu işlerinde kendilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasını talep edebilirler. Kamu görevlileri bu bağlılıklara ve akrabalık ilişkilerinin gerektirdiği yükümlülüklerle sadakatleri ölçüsünde, yakınlarına farklı işlem yapmaktadırlar. Diğer ifadeyle, kamu

²⁷⁸ YILMAZ, KILAVUZ, a.g.m., s. 19 – 20.

²⁷⁹ Refik ÇULPAN, “Bürokratik Yönetimin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C: 13, S: 2, 1980, s. 34 – 35.

²⁸⁰ Nuri TORTOP, *Personel Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara: 1994, s. 48.

²⁸¹ Cemil OKTAY, *Siyaset Yazıları*, DER Yayınları, İstanbul:1998, s. 209.

görevlilerini etkilemek üzere para veya mal gibi ekonomik' güç yerine, maddi olmayan bir gücün, mesela akrabalık bağlarının, etkileme aracı olarak kullanılması söz konusudur.²⁸²

Siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli biçimlerde ayrıcalıklı işlem yaparak haksız yere çıkar sağlamalarına “*siyasal kayırmacılık*” adı verilmektedir.²⁸³ Siyasal partilerin iktidara geldikten sonra seçim öncesinde ve seçim sırasında kendilerini destekleyen yandaşlarını veya parti üyelerini kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam etmeleri siyasal kayırmacılığın olumsuz uygulamalarındandır ve günümüzde birçok ülkede yaygın olarak görülmektedir. Türkiye’de kayırmacılığın kamu bürokrasisinin önemli sorunlarından biri olduğu değişik zamanlarda yapılan araştırmalarda ortaya çıkmıştır.²⁸⁴ Türk kamu bürokrasisinde kayırmacılık genellikle kamu hizmetlerine girişte yeterlik yerine, tanıdık, akraba, arkadaş, hemşeri, siyasi yakınlık, vb. unsurların birinci derecede rol oynaması şeklinde ortaya çıkmaktadır.²⁸⁵

Türkiye’de 1973’ten bu yana, yönetim aşırı derecede politize olmuş, siyasi partiler bürokraside iş bulma görevi üstlenmiş, bunun sonucunda ise bürokrasi özerkliğini kaybetmiştir. Bir başka deyişle, kamu görevlilerinin seçiminde, atanmasında, yükselmesinde liyakat ilkesi değil, “*bizden olma*” ölçütü ön plana çıkmaktadır. Liyakat ilkesinin, giderek çöküşü ve bu oluşumun bir zaman diliminde giderek belirgin hale gelmesi, kamu personel sisteminde ciddi reform gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.²⁸⁶

Özellikle son yıllarda siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle iktidara gelen hükümetler bürokrasinin her kademesinde keyfi uygulamalara başvurmakta ve bu durum onarılması güç sonuçlara neden olmaktadır.²⁸⁷ Kamu kadrolarının işsizlikle

²⁸² Ümit BERKMAN, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, Ankara: 1983, s.25–26.

²⁸³ Coşkun Can AKTAN, **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru: Siyasal Ahlak**, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul: 1999, s.19.

²⁸⁴ Araştırmalar hakkında detaylı bilgi için bkz., **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet**, TÜSİAD., İstanbul:1995, s.129.

²⁸⁵ **Kamu Bürokrasisi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir: 1993, s.32.

²⁸⁶ **Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu Kritik ve Reform Önerileri**, TESEV Yayınları, İstanbul: 1999, tesev. org.tr, s.6–7, (6.12.2006).

²⁸⁷ Halil ÜLKER, “Siyasi İktidar - Bürokrasi İlişkisi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, C. II, TODAİE Yayınları, Ankara: 1995, s. 192.

mücadelede tek araç olarak görülmesi anlayışı ve beraberinde gelen popülist uygulamalar hem siyaseti, hem bürokrasiyi yozlaştırmaktadır. Siyasi partiler, iktidarı elde etmeyi kamu imkanlarından yararlanma fırsatının elde edilmesi olarak algılamaktadırlar. Hâlbuki iktidar olduğunda birtakım imkânların parti üyelerine veya yakınlarına sunulması diğerlerinin bu sunumun dışında bırakılması olarak düşünülmemelidir. Dünyanın ekonomik gelişme sürecinde, işsizlikle mücadele yöntemleri arasında herhangi bir partiye mensup işsizleri kamu kadrolarına yerleştirmek gibi bir yöntem yoktur.²⁸⁸ Hâlbuki Türkiye’de mevcut yozlaşmayla, kamu kaynaklarını yönlendirme işi, küçük, dar ama birbirine bağlı, yakın ve etkili çevrelere kalmaktadır. Bunlardan bir kısmı, akraba dost ve hemşerilerdir. Bir kısmı risk almaya ve bunun karşılığında gelecek rantı paylaşmaya hazır çıkar gruplarıdır, bir kısmı da azınlıkta ama yakın ilişki kalıpları içinde örgütlü davranabilen kitlelerin temsilcileridir. Bunlar da genellikle mezhep, ırk ve çeşitli inanç gruplarıdır. Bu grupların siyaseti kendi aralarında parsellemiş olmaları ve siyasi partiler bünyesinde oligarşi ve egemenliklerini kurmuş olmaları, dikkate değer noktalar.²⁸⁹ Kamu yönetimi sistemi üzerinde bu kadar olumsuz etkileri olan kayırmacılık olgusunun önüne geçilebilmesi için gerekli reform ve düzenlemeler ivedilikle uygulanmalıdır.

3.3.1.8. Yolsuzluk ve Rüşvet

Tüm dünya ülkelerindeki kamu bürokrasilerinin en önemli ortak sorunu “*yolsuzluk-rüşvet*” bunlarla sistemli olarak mücadele etme yöntemleridir. Yolsuzluk, kamu bürokrasisinin geleneksel hastalıklarındandır ve en yaygın görülen işlemsel sorundur, literatürde pek çok tanımı yapılmıştır; “*Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları veya yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamaları*” şeklinde tanımlanabileceği gibi, “*kamu hizmeti gören kişilerin özel amaçları ya da maddi çıkarları için normal görev davranışlarından sapmaları*” şeklinde de açıklanabilir.²⁹⁰

Aktan’a göre yolsuzluk²⁹¹; “*Devletin dışındaki kişilerin kendi çıkarlarına*

²⁸⁸ Tınaz TİTİZ, *Alternatif Siyaset Anlayışı*, V Yayınları, Ankara: 1992, s. 27-28.

²⁸⁹ Ali DİNÇER, *Mevcut Yönetim Sistemi*, *Yeni Türkiye*, C: 4, 1995, s. 21-220.

²⁹⁰ ÇULPAN, *a.g.m.*, s. 31- 45; Turgay ERGUN, “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.11, S.1, 1978, s. 24 – 30.

²⁹¹ Coşkun Can AKTAN, *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara:1999, s. 53 -54.

doğrudan katkıda bulunacak şekilde;

► *Mevcut yasalardan ya da politikalarından kaçınmak suretiyle ve/veya*

► *Mevcut yasaların ya da politikaların değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması suretiyle kamu çalışanlarına bazı çıkarlar sağlamaları, devletin içindeki kişilerin kendi mevkilerini kullanarak kendilerine, ailelerine ve yakın dostlarına*

► *Doğrudan veya dolaylı olarak bazı çıkarlar temin etmek suretiyle veya*

► *Bazı yasa ve politikaları yürürlüğe koymak veya yürürlükten kaldırmak suretiyle bazı çıkarlar sağlamalarıdır.”* Siyasal ve idari yolsuzluk ise siyasal iktidarın ve/veya kamu görevlilerinin kişisel ya da kendilerini bağlı hissettikleri gruplara çıkar sağlamak amacıyla erklerini görev tanımları dışı kullanmalarıdır.²⁹²

Kamu bürokrasilerinde yolsuzluk sorunu, 1990’lardan itibaren uluslararası alanda siyasi ve iktisadi tartışmaların odağında yer almaya başlamıştır. Bu dönemde yolsuzluk sorununun böylesine önemli bir konu haline gelmiş olmasının nedeni, sorunun sayısal olarak artışından çok yolsuzluğun öneminin artışı ile ilişkilendirilmektedir. Başka bir ifade ile yolsuzluğun dünden bugüne sayısal olarak artmadığı, ancak “Soğuk Savaş” sonrası küreselleşen dünyada yaşanan demokratikleşme, siyasi otoritenin şeffaflaşması ve iletişim kanallarının devlet kontrolünden çıkması gibi köklü siyasi ve toplumsal dönüşümlere bağlı olarak görünür hale geldiği öne sürülmektedir. Yolsuzluk tanımı gereği ortaya çıkarılması ve kanıtlanması oldukça zor bir davranış türüdür.

Bununla beraber sadece kamuoyuna yansıyan yolsuzluk olaylarının sıklığına bakarak, ancak çok sınırlı bir şekilde, bu davranış türünün yoğunluğu ile ilgili değerlendirmeler yapılabilmektedir.²⁹³ Yolsuzluk, bir bürokrasi hastalığı olması itibarıyla bürokrasinin verimliliğini etkileyen bir unsurdur. Maddi veya maddi olmayan çıkarları peşine düşmüş açığöz kamu görevlileri yaptıkları yolsuzluklarla sistemi yozlaşmaya götürmektedirler. Bu anlamda bürokratik yozlaşma,

²⁹² Fikret ADAMAN, Ali ÇARKOĞLU, Burhan ŞENATALAR, **Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, No: 24, İstanbul: 2001, s. 11.

²⁹³ İpek ÖZKAL SAYAN, Murat KIŞLALI, Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S.2, Haziran - 2004, s. 1.

yolsuzlukların en önemli nedenleri arasındadır.²⁹⁴ Yolsuzluğun ortaya çıkışına dair ileri sürülen nedenlerin ortaya konması, bir anlamda yolsuzlukla mücadelenin anahtarlarını da kendiliğinden oluşturmaktadır. Elbette, değişik kamusal alanlarda değişik neden kümelerinin varlığını görmek şaşırtıcı bir durum oluşturmamalıdır. Örneğin bir alanda aşırı kırtasiyecilik yolsuzluğun zeminini hazırlayabilirken, bir başka alanda kamu görevlilerinin benzer özel kesim çalışanlarına oranla çok daha düşük maaş alıyor olmaları yolsuzluğun zeminini hazırlayabilir. Dolayısıyla yolsuzlukla mücadeleye ilişkin tasarlanacak reform paketlerinde ayrıntıların önem kazanabileceğinin altının çizilmesinde yarar bulunmaktadır.²⁹⁵ Yolsuzlukla mücadele edilirken, kamu bürokrasisinde kural alma sürecini saydamlaştırılarak, rant yaratan kamu müdahalelerinin kapsamının azaltılması ve sistemin iyi yönetim ilkeleri etrafında yeniden yapılandırılması gerektiği yönünde hakim bir söylem şekillenmektedir.²⁹⁶

Kamu bürokrasisinde yolsuzluk kadar sisteme zarar veren ve yozlaştıran bir diğer olgu “rüşvet”tir. Kamu görevlilerinin para, mal, hediye gibi bir takım maddi çıkarlar karşılığında, bunları sağlayan kişi veya kümelere ayrıcalıklı bir kamu işlemi ile çıkar sağlamaları, “rüşvet” olarak tanımlanmaktadır.²⁹⁷ Rüşvet, genellikle kamu hizmetlerindeki arzın talebi karşılayacak düzeyde olmaması veya hizmetlerin zamanında sunulmaması durumunda ortaya çıkar. Rüşvette para, mal, hediye gibi maddi değerler açıkça verildiği gibi, dolaylı yollarla da kamu görevlisine çıkar sağlanabilir. Kamu görevlisinin bir malının kıymetinin çok üstünde fiyata satın alınması; kira vermeden bir dairede oturmasının sağlanması; borç para verilmesi gibi dolaylı yollarla da rüşvet verilebilmektedir. Rüşvet, devletin kamu hizmeti gören kişi ya da kişilerin müşterileri durumunda olan özel kişi, grup ya da kuruluşlarla olan ilişkilerinde özel çıkarlar karşılığı kimi davranış ve eylem kalıpları içerisine girmeleridir. Burada kamu yönetiminin belirli bir tutum ya da davranışı sonucu özel

²⁹⁴ Selçuk AKÇAY, Corruption, Democracy And Bureaucracy: Empirical Evidence From Developing Countries, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Ankara: 1/2002, s. 214.

²⁹⁵ ADAMAN, ÇARKOĞLU, ŞENATALAR, **a.g.e.**, s. 20.

²⁹⁶ Pınar BEDİRHANOĞLU, Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü, **Türk Sosyal Bilimler Derneği**, Ankara: 5-7 Eylül 2005, s.1; A. KRUEGER, “Government Failures in Development”, **Journal of Economic Perspectives**, Vol. 4(3), 1990, p. 9 - 23.

²⁹⁷ BERKMAN, **a.g.e.**, s. 21.

kişi, grup ya da kuruluşa bir çıkar doğmaktadır.²⁹⁸

Sosyo-ekonomik kurumsallaşmasını tamamlayamamış sistemlerin ortak sorunu olan, rüşvetin sebepleri arasında maaşların düşük olması, yeterli ve etkili bir hukuki denetiminin olmayışı, karşılıklı bireysel çıkarların olması sayılmaktadır.²⁹⁹ Sayılan bu sebepler doğru olmakla birlikte, kapalılık ve gizliliğin temel sonuçları arasında gösterilen araştırma düzeyinin düşük olması ve yakalanma riskinin ortadan kalkmasının da rüşvete teşebbüs eğilimini artırdığı söylenebilir.³⁰⁰ Çünkü yolsuzluk ve rüşvet özellikle kamu görevlerinde gizlilik ve karanlığın olduğu noktalarda görülmektedir. Bu konuda kamu bürokrasisinde görülen yozlaşmanın önlenmesinde şeffaflık ve saydamlık önemli bir unsur niteliğindedir.³⁰¹ Son yıllarda ülkemizin gündeminde de en çok yer tutan konular arasında yolsuzluk ve rüşvetin yol açtığı kaynak israfı ve toplumsal refah kaybının yanı sıra, toplumsal değerler üzerindeki tahribatı yer almaktadır. Türkiye hane halkı gözünde yolsuzluk ve rüşvetin sorun olarak taşıdığı önem son dönemde artmış bulunmaktadır, kentli nüfus yolsuzluk ve rüşveti ülkenin en önemli sorunlarından biri olarak görmektedir. Dolayısıyla yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesine yönelik reform programlarına ve bu konulara duyarlılık gösteren politik oluşumlara halkın desteği artmaktadır.³⁰²

Türkiye’de yolsuzluk ve rüşvetin, kanunlara rağmen, yaygın olduğu konusunda genel bir kanaat bulunmaktadır. Fakat ispatlanamaması nedeniyle, boyutları tam olarak ortaya konulamamaktadır.³⁰³ Aşırı kuralcılık, otoritenin merkezileşmesi, hizmet arzının yetersizliği, yasadışı devlet anlayışı, sosyal yapının bozulması, yönetimdeki gizlilik ve kapalılık gibi unsurlar rüşvet ve yolsuzluğu besleyen en önemli unsurlardır. Bürokraside kullanılan dilin farklılığı ve mevzuatın karmaşıklığı sebebiyle halk yönetimden uzak kalmakta, halk ile yönetim arasındaki bu kopukluk yönetsel dili ve mevzuatı bilen bürokratlara ayrıcalıklı bir statü

²⁹⁸ Yavuz BAYAR, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 12, S: 3, 1975, s. 39.

²⁹⁹ Orhan ÇOBAN, “Organize Olamayan Sosyo-Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, C. 32, Ankara: Haziran-1999, s. 2.

³⁰⁰ M.S. ALAM, “Some Economic Costs of Corruption in LDC”, **Journal of Development Studies**, Vol.27, No.1, October - 1990, s.89-97.

³⁰¹ AKÇAY, **a.g.m.**, s. 205 - 208.

³⁰² ADAMAN, ÇARKOĞLU, ŞENATALAR, **a.g.e.**, s.133.

³⁰³ Muzaffer SENCER, “Kamu Görevlilerinde İş Doyumu ve Moral”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 15, S.1, Mart - 1982, s. 46.

kazandırmaktadır.³⁰⁴ Halk bürokrasideki işlerini yaptırabilmek için bazen eksik belgeleri, kuralları bahane eden bürokrata bazen de işini kolayca görebileceğini vadeden aracıya rüşvet vermek zorunda kalmaktadır.

Yolsuzluklarla en seri ve etkili bir şekilde mücadele edilmesi, yalnız parlamento, devlet denetim kuruluşları, adli makamlar ile kolluk güçlerinin değil; aynı zamanda, bütün vatandaşların ve toplumun tüm kesimlerinin harekete geçirilmesi ile mümkündür.³⁰⁵ Sadece yapılacak olan yasa ve düzenlemelerle yolsuzlukların önlenmesi yoluna gidilmesi eksik kalacaktır. Konunun ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal açılardan da derinlemesine incelenmesi, yasa dışılık boyutunun yanı sıra “etik” boyutunun da hesaba katılması faydalı olacaktır. Bu konuda “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmasını öngören kanunun yürürlüğe girmesi, Türkiye’de yolsuzlukların önlenmesi ve “etik yönetiminin” yerleşmesi yolunda atılmış olumlu bir adımdır. Dünyadaki ortak eğilimlerin ve bu alandaki kurumsallaşmanın belirlediği tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik gibi etiğin temel değerlerinin ve standartlarının kamu çalışanlarına aktarılması, aşılması ve bu konudaki uyumun denetlenmesi, kamuda iyi yönetişimin ve etik altyapının temel taşlarından birini oluşturacaktır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etkin işlediği takdirde, kamuda etik politikasının eşgüdümünü sağlamak ve uygulamayı gözetmek açısından faydalı olacaktır.

Etik yönetim için kamu yönetimi etik kanundan sonra, kamu çalışanları için detaylı davranış kurallarının belirlenmesi ve etik altyapının siyasi kararlılık, etkin yasal altyapı ve şeffaflık mekanizmaları gibi diğer unsurlarla sağlamaştırılması, kamu reformunun başarısı, yolsuzluk rüşvet gibi sistemi yozlaştıran olumsuzlukların önlenmesi ve devlete duyulan güvenin artırılması bakımından belirleyici bir unsur olacaktır.³⁰⁶

3.3.1.9. Araçlar Yoluyla İşlemlerin Yürütülmesi

Özellikle az gelişmiş ülkelerin yönetim sistemlerinde yaygın olarak görülen kamu bürokrasisinin işlemsel sorunlarından biri de yöneten yönetilen ilişkilerinde

³⁰⁴ **Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet**, TÜSİAD, İstanbul: 1997, s. 10.

³⁰⁵ POLAT, **a.g.m.**, s. 65.

³⁰⁶ Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, Ülkemizde Etik Altyapının Sağlamaştırılması Yolunda Olumlu Bir Adım, **TÜSİAD Bülteni**, İstanbul:2004, s. 4-58.

ortaya çıkan “*aracılar yoluyla işlemleri yürütme*” uygulamasıdır. Ortalama bir vatandaş, kendini kamu bürokrasisi karşısında zayıf hissettiği için, işlerinin yürütülmesinde aracılara başvurmaktadır. Vatandaşların bu yola başvurmalarının diğer bir sebebi de bürokrasinin yapı olarak karmaşık ve kuralcı olmasıdır. Kamu yönetiminde aracılardan yaygın olarak kullanılması; işlemlerle ilgili halkın yeterince bilgilendirilmemesi, kolaylık sağlanmaması, işlem süreçlerini ve belgelerini açıklayacak görevlilerin istihdam edilmemesi veya bu konuda yazılı kılavuz ve levhaların bulunmamasının bir sonucudur.³⁰⁷

Aracılar bazen bir kurum veya bir kişi olabileceği gibi, yönetimin siyasallaşmasına bağlı olarak siyasal nitelikli kişiler de olabilmektedir.³⁰⁸ Bürokrasinin halka karşı yaklaşmasındaki yetersizlikler karşısında bireyler, bu mekanizmayı açacak yöntemlere başvurma ihtiyacı hissetmektedirler. Türkiye’de “*aracılık kurumu*” özellikle üst düzey yöneticilere yönelik olarak oldukça yoğun bir şekilde kullanılmaktadır. Aracılık kurumunun temel aktörleri ise, milletvekilleri, mahalli esnaf, siyasi parti yöneticileri ve ileri gelenleri, eski bürokratlar ve iş takibini meslek edinmiş kimselerdir. Bürokrasideki işin kısa sürede sonuçlanmasını sağlayan ve etkili olan aracılık, mümkün mertebe herkes tarafından kullanılmak istenmektedir. Tüm bu etmenler yönetimde yetersizliği pekiştirmekte, yönetime olan güven sarsılarak vatandaş bürokrat arasındaki uçurum derinleşmektedir.

3.3.1.10. Bürokratik Yozlaşma

Bürokratik yozlaşmanın, en önemli sebebi siyasal alanda başlayan yozlaşmanın, bürokrasiye yansması ve etkilemesidir. Siyasal yozlaşmayı yaratan etkenler çok çeşitlidir ve bunlar şöyle özetlenebilir; Toplumsal değişim süreci ve modernleşme, siyasal yozlaşmanın ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında etkili olan faktörlerden birisidir. Modernleşme ile birlikte sanayileşme hız kazanmaktadır. Sanayileşme bir anlamda sürekli olarak toplumda yeni kaynakların ve fırsatların yaratılması demektir. Toplum içinde ortaya çıkan birtakım yeni gruplar ve örgütler söz konusu kaynak ya da fırsatları kullanmak için siyasal karar alma sürecinde faal olmaya çalışmaktadırlar. Bu çabalar sonucunda siyasal yozlaşmada bulunmayı olası

³⁰⁷ ERYILMAZ, *Kamu Yönetimi...*, s.236.

³⁰⁸ *Kamu Bürokrasisi...*, a.g.e., s.34.

kılan etkileşimler giderek ağırlığını artırmaktadır. Modernleşme, toplumun her kesiminde hızlı bir değişmeyi içermektedir. Siyasal kurumlar ve kurallar (kanunlar, yönetmelikler vb.) sürekli olarak değişmekte ve sistemin biçimsel kontrol yapılarında boşluklar meydana gelmektedir. Dolayısıyla siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörler bu boşluklardan yararlanmayı fırsat bilmektedirler. Ayrıca modernleşme ile birlikte hızlı nüfus artışı ve kentleşme olguları gündeme gelmektedir. Özellikle köyden kente göçlerin artması ile birlikte büyük kentlerde yeni fırsatlar ve yeni rantlar oluşmaktadır.

Kamu görevlilerinin maaşlarının yaşamlarını idame ettirmeye yetmeyecek düzeyde olması rüşvet, irtikâp, zimmet ve ihtilas şeklindeki siyasal yozlaşmayı arttırabilir. Bir toplumda eğitim ve kültür düzeyinin düşük olması siyasal yozlaşmanın bir diğer kaynağını oluşturur. Esasen siyasal yozlaşma gelişmiş ülkelerden ziyade özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygınlık göstermektedir. Hukuk sistemindeki belirsizlik ve boşluklar da siyasal yozlaşmaya uygun ortam hazırlar. Örneğin, yasalarda açık bir şekilde cezalandırılmayan veyahut ta yasada yer almakla birlikte cezai müeyyidesi suçu caydırıcı nitelikte olmayan siyasal yozlaşma türleri yaygınlık gösterebilir.

Gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikler siyasal yozlaşmalara neden olabilir. Toplumunu oluşturan bireyler arasında gelir ve servet yönünden büyük boyutlara varan eşitsizlik varsa bu milli gelirden düşük pay alan kimseleri siyasal yozlaşmalarda bulunmaya sevk edebilir. Çalışarak kazanmanın ve zengin olmanın mümkün olamayacağına inanan bireyler, kısa yoldan ve kolaydan para kazanma eğiliminde olabilirler. Aynı şekilde bir ülkede fonksiyonel gelir dağılımında da önemli boyutta dengesizlik söz konusu ise bu da bazı tür siyasal yozlaşma eğilimlerini arttırabilir. Örneğin, müteşebbis ve rantiyeci kesim milli gelirin çok büyük bir kısmını alıyorsa, bu ücretli kesimin siyasal ahlak anlayışını zedeleyebilir. Ücret yetersizlikleri ve dengesizlikleri de mevcut ise o zaman kamu görevlilerinin rüşvet, zimmet, irtikâp vb. türde siyasal yozlaşmalara yönelmeleri söz konusu olabilir.

Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında “popülizm”in de etkilerinin olabileceğini belirtmek gerekir. Popülizm özellikle geleneksel toplumlarda ve gelişmekte olan ülkelerde siyasetçilerin oy avcılığı yapmada

uyguladıkları politikalardan birisidir. Popülizm, geniş anlamda tüm halkı kucaklayan, toplumun tüm kesimlerini önemseyen, halkın iradesinin önceliğini savunan ve halk egemenliği fikrini benimseyen bir ilkedir. Daha dar anlamda Popülizm, toplumun belirli bir kesimini kucaklar *köycülük*" ve *"köylü severlik"* bir tür popülizm'dir. Popülizm'de köylü ve çiftçi geleneksel kültürün beşiği ve koruyucusu olarak kabul edilir ve ona sahip çıkılmasından söz edilir. Popülizm de şüphesiz sadece köylünün değil alt ve orta sınıf, memur, işçi, emekli gibi kesimlerin de çıkarları korunur ve gözetilir. Popülizm' in kendisini bir siyasal yozlaşma türü olarak ele almak doğru olmaz, ancak bu ilke genellikle siyasetçilerin halkın duygularını sömürmesi, belirli seçmen kesimlere yalan-dolan, aşırı vaatle bulunma şeklinde siyasal yozlaşmalara imkân sağlamaktadır.³⁰⁹ Kamu bürokrasileri, nitelikleri gereği yozlaşma eğilimi yada potansiyeli içeren mekanizmalardır. Kamu görevlilerine verilen takdir yetkisinin kullanımı esnasında, hiyerarşik yapı nedeniyle otoritenin üstte toplanması sonucu, bürokratların kural ve tekniklere sığınarak sorumluluktan kaçmaları, gizlilik ve resmi sır kavramı, bürokratik örgütlenmede nesnelliğin hayata geçirilememesi gibi nedenlerle yozlaşma ortaya çıkmaktadır. Yönetimde yozlaşma olgusu; siyasallaşma, kabilecilik, aracı kullanımının ve rüşvet uygulamasının yaygınlığı şeklinde sınıflandırılmaktadır. Son yıllarda, kamu kurumlarındaki yönetim sorunlarına ve ortaya çıkan rüşvet olaylarına oldukça fazla önem verilmektedir. Bu konular aynı zamanda kamu sektörünün kalitesine de dayanmaktadır. Kurumların yönetim biçimlerindeki kapalılık, verimsizliği ve rüşvetçiliği körüklemektedir. Politik amaçlar veya kısır geçici siyasal çıkarlar için bazı merciler de yürütmenin işleyişine müdahale ederek çalışma düzenini bozmaktadırlar. Keyfi tutum ve davranışlar, kendini astların üzerinde görme heves ve alışkanlığı, kamu yönetimi üzerinde devamlı bir baskı unsurudur. Devlet ne parlamenterin, ne bürokratin ne de vatandaşın tam desteğini alabilmiştir. Diğer bir ifade ile idarenin yapı ve işleyişinden bütün olarak memnun bir çoğunluk yazık ki mevcut değildir. Bu memnuniyetsizlik yönetimin iklimini bozmakta, iç huzur ve istikrar temin edilememektedir.³¹⁰ Yozlaşmayla birlikte gelen yolsuzluklar, son yıllarda Türk kamu yönetimi sisteminde önemli gündemlerden birisi olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik gelişme

³⁰⁹ AKTAN, *Siyasal Yozlaşmaların Nedenleri...*, s. 55 - 60.

³¹⁰ ÇUKURÇAYIR, B. SİPAHİ, *a.g.m.*, s. 38-39.

ve toplumsal değişimle birlikte, yönetimde yozlaşma ve doğal olarak yolsuzluklarda bir artış gözlenmektedir. Hızlı bir dönüşüm süreci içerisinde bulunan toplumlarda mevcut değerler ve ahlaki sistem belirsizlik içerisine düşmektedir. Bu belirsizlik bireysel çıkar düşüncesi etrafında bir oluşuma yönelmekte, ekonomik değerlerin ve piyasa ilişkilerinin yönlendirdiği bireysel yarara dayalı bir anlayışı beslemektedir. Diğer taraftan, 1980’li yıllarda başlayan ekonomide serbest piyasaya geçiş süreci, ahlaki değerlerin aşınmasında önemli rol oynamıştır. Liberalizm Batı’daki uygulama ve teorisinden farklı bir şekilde anlaşılmıştır.³¹¹

Türkiye’de giderek yozlaşan bir kamu yönetimi ve toplum olduğu gerçeğini söylemek mümkündür. Yozlaşma kısa vadede, rüşvet, yolsuzluk, zimmet, kayırmacılık gibi ahlak dışı, adaletsiz davranışlara yol açar ve gerek toplum gerekse bürokratlar bunları olumsuz olarak algılamamaya, tepkisiz kalmaya başlarlar. Uzun vadede ise devlete ve kurumlarına karşı toplum güvensizliği sonucunu ortaya çıkararak, toplumsal patlamalara sebebiyet verebilir.³¹²

3.3.2. Türk Kamu Bürokrasisinde Örgütsel ve İşlevsel Sorunları Aşmaya Yönelik Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları

Reform kavramı genellikle aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırma, iyileştirme ya da yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır. Yönetimde reform ise yönetimin sahip olduğu tüm olanak ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda ussal bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek çağdaş ve modern düşüncelere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarının tümüdür. Yönetimde reformdan amaç, mevcut düzenin günün koşullarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasından öte organizasyonların amaç ve programlarını en az emek, para ve zaman harcayarak gerçekleştirebilmek için personel, örgüt, metot, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili iyileştirme ve geliştirme çabalarına da yönetimde reform denilmektedir.³¹³ Reform, “devrim” kavramı gibi bir alt üst oluşu değil, varolanın temel özelliklerinin koruyarak yapılan sınırlı bir değişmeyi ifade etmek için kullanılır. Özellikle, devrim niteliğinde köklü/radikal

³¹¹ Musa EKEN, “Hükümet Programlarında Etik”, **Siyasette ve Yönetimde Etik**, Merkez Matbaacılık, Adapazarı: 1998, s. 490.

³¹² İsmail GÖKDAYI, “Yozlaşan Kamu Yönetiminde Etik İnkilemler, İlkeler ve Etik Kültür”, **Siyasette ve Yönetimde Etik**, Merkez Matbaacılık, Adapazarı: 1998, s.56.

³¹³ Kenan Sürgüt, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayını, No: 128, Ankara: 1972, s.9.

değişimleri başarmak hem oldukça zor, hem de başarısızlığın faturasının yüksek olacağı düşünülürse tehlikelidir. Bir ülke için yapılacak radikal değişimler toplumun yararına olsa da, yapılacak değişimlere çeşitli kesimlerin aktif yada pasif olarak tepkisi ve direnişi söz konusu olabilecektir. Aynı şekilde herhangi bir organizasyonda yapılacak radikal değişime bazı yöneticiler ve çalışanlar çeşitli nedenlerle karşı çıkabilirler ve engel olabilirler.³¹⁴

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu kamu yönetiminde yeni arayışları destekler niteliktedir. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslararası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması gerekmektedir. Dünya ekonomi politığının iki kutupluluktan tek kutupluluğa dönüşmesiyle birlikte, bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal düzlemle sınırlı kalan kamu politikaları, uluslararası arenadan daha fazla etkilenir hale gelmiştir. Yaşanan değişimin hızı da kamu yönetiminin bu değişime hızla cevap vermesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.³¹⁵ Tartışılan ve uygulamaya konulan değişik yaklaşım ve uygulamalar içerisinde son yirmi otuz yıldır kamu bürokrasilerinin etkisi altında kaldığı en büyük baskıların başlıcası küresel standartlarda etkinlik ve üretkenliği yakalama konusudur. Bu amaçlara ulaşamaması durumunda kamu hizmetlerinden memnun olmayan yurttaşlar topluluğu ve kaynakların israfı gibi olumsuz gelişmelerin ortaya çıkması muhtemel gözükmektedir. Bu gibi nedenlerle dar anlamda kamu hizmetlerinde, geniş anlamda ise devlet, toplum ve ekonomi ilişkilerinde yenilik ve reform çabaları uzun yıllardır süregelmektedir. Bu bağlamda, kamuda “*etkinlik*”, “*etkenlik*” ve “*ekonomi*” arayışları değişik zaman ve farklı perspektifler, yaklaşımlar, ekoller ve uygulamalar aracılığıyla kamu yönetimi teori ve pratiğinde yansıma bulmaktadır. Kamu sektöründe reform gerektiren problemler üç başlık altında incelenmektedir.

► Birinci olarak girdiler açısından kamu sektörü sürdürülemez bir büyüklüğe ulaşmış ve kamu harcamaları artmıştır.

► İkinci olarak süreçler açısından değerlendirme yapıldığında, kamu sektöründe israf, gecikme, yanlış yönetim ve yolsuzluklar etkin bir yönetim anlayışı

³¹⁴ AKTAN, **Kamu Yönetiminde Reform...**, s. 1.

³¹⁵ YILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler...**, s. 8–9.

ortaya konulamamasına neden olmakta ve bundan da kamu yararı zarar görmektedir.

► Üçüncü olarak, çıktılarda da algılanan şekliyle problemler bulunmaktadır. Örneğin birçok ülkede suçlarla başa çıkılamamakta eğitim, sağlık, tarım ve sosyal refah gibi alanlarda istenenin altında bir performans sergilenmektedir. Bütün bu belirtilen olumsuzluklar kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform çabalarını beraberinde getirmektedir.³¹⁶

Yönetimde reform kavramı en çok devlet kavramının varlığı ve kapsamı tartışmaları ile karışmakta ve bu iki kavramı tanımlama ayrımı zaman zaman yapılamamaktadır. Yönetimsel reform, devletin rolünün yeniden tanımlanması faaliyetinden daha dar kapsamlıdır. Ancak bir çok ülkede yönetim reformunun daha fazla gündeme geldiği görülmektedir. Bunun nedeni devletin rolüne ilişkin çalışmaların daha geniş bir kamuoyu desteğine ihtiyaç göstermesi ve belli kesimlerden gelecek baskılar nedeniyle siyasetçilerin bu riski yüklenmek istememesidir. Devletin rolüne ilişkin temel değişiklikler önermeyen bir yönetim reformunu uygulamaya koymak daha kolaydır çünkü bu tür çalışmaları daha kısa sürede sonuçlandırmak ve olumlu sonuçlarını hemen görmek mümkündür; bu nedenle kamuoyundan olumlu tepkiler almak çok daha kolaydır. Kamuoyunu oluşturan, kamu hizmetlerinden doğrudan yararlanan ve vergiler yoluyla hizmetin finansmanını sağlayanlar olarak vatandaşların, kamudan beklentilerinin artması yönetim reformlarının en önemli sebepleridir. Vergi ödeyiciler olarak vatandaşlar daha kaliteli mal ve hizmet sunumu talep etmekte, ödediği vergilerin karşılığını görmek istemektedirler. Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler sonucu özel sektörde mal ve hizmet üretimi ve sunumunda önemli değişimler olmaktadır. Müşteri tatminini merkez alan uygulamalar yaygınlık kazanmaktadır dolayısıyla vatandaşlar doğal olarak kamu kesiminden de benzer taleplerde bulunmaktadırlar, bu taleplerin istenen düzeyde karşılanamaması, kamu yönetiminde reform arayışlarının, kamuoyu tarafından genel bir destek görmesine yol açmaktadır.

Kamu yönetimi reformu bir kere yapıp sonuçlandırılabilir bir süreç değildir. Kamu kurumlarının bünyesine geliştirici esnekliklerin yerleştirilmesi ve değişimci devrim yeteneklerinin güçlendirilmesi gerekir. Burada ortaya çıkan

³¹⁶ BALCI, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar...*, s.1-2.

önemli bir zorluk, köklü değişimlerin yaşanacağı uzun süre boyunca, reformun olmazsa olmaz koşulu olan siyasal sahiplenme ve desteğin sağlanmasıdır. Sadece siyasal desteğin değil, bürokratik sahiplenme ve desteğin de sağlanması zorunlu gözükmektedir.³¹⁷ Bir ulusun reform girişimlerinin, o ulusa özgü reform kültürü oluşturduğu söylenebilir. Nesiller boyunca gerçekleşen reform girişimleri hep bu ulusal kültürün izlerini taşımakta, zaman zaman onun dışına çıkılıp sıçramalar gerçekleştirilse de egemen renkler pek değişmemektedir.³¹⁸ Osmanlı tarihi de dâhil olmak üzere Türkiye tarihinde temelde iki çeşit bürokratik reform çabası olduğu görülmektedir;

► Bunlardan birincisi, var olan bürokratik kurumların performansını iyileştirmeye dönük yeniden yapılanma türü çabalardır.

► İkincisi ise birinci ile bağlantılı olarak, var olan bürokratik kurumların performansını iyileştirmenin mümkün olmadığı veya performansı iyileştirmenin çözüm olmadığı hallerde yeni yapıların oluşturulması yönünde çabalardır.³¹⁹

Yedi yüz yıllık reform tarihimizin ortak özelliği, reforma konu olacak toplum kesimlerinin önlerine genellikle onlar adına doğru, iyi, güzelleri belirleyenlerce reformların ve düzenlemelerin belirlenip konulduğudur. Bu olgu büyük ölçüde diğer toplumlarda da gözlenen bir özelliktir; ama aynı zamanda reformların uzun dönemde tutunamayışlarının da ortak nedenidir.³²⁰ Başarılı reformlar ise daima önce ilgili toplum kesimlerinde arzulanır hale gelmiş, tabandan yöneticilere doğru dalga dalga yönetsel reform talepleri yükselmiştir. 19. yüzyılın başlarından günümüze kadar geçen iki yüzyıllık süre içinde gerek Osmanlı İmparatorluğu gerek Türkiye Cumhuriyeti pek çok reform deneyimi geçirmiştir. Reform önerileri ve reformlara duyulan tepkiler bu dönemde sürekli olarak gündemde kalmıştır. Toplumumuzda reformlara tepki duyanlar bulunmasına karşın, özellikle son yüzyıl içinde bu kavrama olumlu bir değer yüklenmektedir, bunda en önemli etken reformların sosyal değişme kategorisi olarak görülmesi, hatta onun ötesinde sosyal değişmeyi hızlandırıcı bir

³¹⁷ YILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler...**, s. 94.

³¹⁸ YILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler...**, s. 15 - 16.

³¹⁹ Doğan Nadi LEBLEBİCİ, "Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.6, S.1, Sivas: 2005, s. 11.

³²⁰ M.Tınaz TİTİZ, **Türkiye'de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**, TESEV Yayınları, 22 Kasım 1999, tesev.org.tr, s. 2-4-5, (16.12.2006).

araç olarak değerlendirilmesiyle yakından ilişkilidir.³²¹

Türk kamu yönetiminin gelişim sürecindeki reform çabaları üzerinde bir değerlendirme yapmak gerekir ise reform çabalarının ve bürokrasinin rolündeki değişimlerin biraz gecikmeli de olsa özellikle 1950'li yıllardan sonra kamu yönetiminin dünyadaki gelişimine ve paradigma değişikliklerine paralel bir çizgi izlediği söylenebilir.³²² Ancak, söz konusu gelişmelere paralel reform çabaları açısından gelişmiş ülkelerde önemli başarılarla ulaşılrken, Türkiye açısından aynı başarılarından söz etmek mümkün olamamıştır.³²³

Türk yönetim sisteminin aksayan yönlerini düzeltmeye yönelik mevzuata ilişkin düzenlemelerle başlayan yeniden yapılanma ve reform çalışmaları, zaman içerisinde önce bilimsel boyut, ardından resmiyet kazanmıştır. Yapılan bu çalışmaların hepsinin ortak amacı kamu yönetiminde çağdaşlaşmayı yakalamaktır. Yeniden yapılanmada temel ilke, düzenlemenin var olan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirerek; onu, yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olmasıdır. Bunu sağlamanın yolu ise, idari yapı ve işleyişin bilimsel yollarla araştırılmasıdır. Kamu idaresinin toplumun ihtiyaçlarını karşılamaının birinci şartı, sistemin gelişen ve değişen şartlara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir. İdarede yeniden yapılanma, yeniden düzenleme, reorganizasyon ve idari reform gibi kavramlarla ifade edilen yenilenme yaklaşımları, öz olarak bu amaca ulaşmak yolunda daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır.³²⁴ Cumhuriyet dönemi yönetsel yeniden yapılanma ve reform çalışmaları;

► Planlı dönem öncesi reform çalışmaları

► Planlı dönem reform çalışmaları

► 1980 sonrası hazırlanan Kalkınma Planlarında yer alan reform çalışmaları olarak, tarihsel düzlem içerisinde incelenebilir.

³²¹ A.e., s. 39 - 40.

³²² Coşkun C.AKTAN, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya: 2003, s. 351; LEBLEBİCİ, **a.g.m.**, s. 19.

³²³ LEBLEBİCİ, **a.g.m.**, s. 8.

³²⁴ Abdullah ASLANER, **Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları**, http://www.icisleri.gov.tr_icisleriTurkIdareDergisi, s. 47, (12.10.2007).

3.3.2.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmalarına Genel Bir Bakış

Yönetimde reformun her kamu kurumu için bir gereksinim olduğu ve kurumların kendilerini sürekli geliştirme ve iyileştirme çabası içerisinde oldukları bilinmektedir. Ancak Planlı Dönem Öncesi'nde bu çabalar süreklilik göstermemiş ve yönetsel yapıda düzenleme çalışmalarına sorunlarla karşılaşıldıkça başvurulmuştur. Türkiye'nin durumu, ilk olarak 1933 yılında ABD'li uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından incelenmiş ve inceleme sonuçları '*Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki*' adıyla 1934'te bir rapor biçiminde hükümete sunulmuştur. Türkiye'nin yönetsel sorunlarına da yer veren rapor, üç kitap olarak yayınlanmıştır.³²⁵ 1960 öncesi dönem, kamu idaresinde yeniden yapılanma çalışmalarının fikri ve teorik aşamasını oluşturmaktadır. Bu dönemde kamu idaresinde yeniden yapılanmanın gereği görülmüş, çalışma yapılması sonucuna varılmış ancak nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı netleştirilememiştir. Bundan dolayıdır ki yapılan çalışmalar çok merkezli, birbirinden kopuk ve teoriktir. 1960 öncesi dönemin ayırt edici iki özelliği vardır;

► Bunlardan ilki yapılan araştırma, proje ve raporların hükümet tarafından istenmesi.

► İkincisi araştırmaların yabancı kurum, kuruluş ve uzmanlarca yapılmış olmasıdır.

Bu dönemde, kamu idaresinde yeniden yapılanma amacına yönelik olarak dört önemli rapor hazırlanmıştır;

► Bunlardan ilki "*Neumark Raporudur*". Çalışmanın tam adı "*Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*'dur. Başbakanlık tarafından 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden F. NEUMARK'a hazırlattırılan rapor yedi bölümden oluşmaktadır.

► Raporların ikincisi "*Barker Raporu*"dur. Temel konusu Türk ekonomisi olmakla birlikte kamu idaresi ve personel sistemi üzerinde de durulan ve bu konularda çeşitli öneriler getirilen rapor Hükümet ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından birlikte finanse edilmiştir. On üç kişilik bir kurulca hazırlan rapor

³²⁵ TORTOP, İŞBİR, AYKAÇ, a.g.e., s. 205 - 206.

19 Mayıs 1951 tarihinde Hükümete sunularak yayınlanmıştır.

► Bu dönemde hazırlanan üçüncü rapor “*Martin ve Cush Raporu*”dur. Esas olarak Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunlarını ele alan raporun çeşitli bölümlerinde genel nitelikteki sorunlar üzerinde de durulmuş ve önerilerde bulunulmuştur. Rapor, James MARTIN ve Frank C.E. CUSH tarafından hazırlanarak 13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanlığına sunulmuştur.

► Dördüncü ve son rapor ise “*Leimgruber Raporu*”dur. Ülkemizdeki idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yapılan incelemeleri içeren raporda Bakanlıkların organizasyonu ve kamu personel sistemi üzerinde durulmuştur. Profesör LEIMGRUBER tarafından hazırlanan rapor 25 Kasım 1952 tarihinde hükümete sunulmuştur.

Bu dört rapor dışında, personel sistemi odaklı bir çok bilimsel çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda kamu idaresinin yeniden yapılanmasını ilgilendiren hususlara da yer verilmiştir. Bu raporların adları ve yayımlandıkları tarihler şöyledir: “*Thornburg Raporu (1949), Giyaz Akdeniz Raporu (1952)*”, *Baade Raporu (1959), Chailleux-Dantel Raporu (1959), Mook Raporu (1962), Fisher Raporu (1962) ve Podol Raporu (1963)*”.³²⁶

3.3.2.1.1. Barker Raporu

Türkiye’de yönetim bilimi/kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışı 1950’li yıllara dayandırılır. Bu tarihte Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin inşasında önemli aşamalardan ilki, 1951 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve Türkiye’nin “*Yönetim Bilimi*” ile tanışmasına neden olduğu söylenen “*Barker Raporu*”dur.³²⁷ Türkiye’nin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirecek olan mali politikaları ve yönetsel mekanizmaları incelemek amacıyla çalışan Dünya Bankası heyetinin hazırladığı bu raporda (1949) yönetimin aşırı merkeziyetçi bir yapıda çalışması sonucunda yetkilerin üst kademelerde toplandığı belirtilmekte ve mevcut yapı eleştirilmektedir. Raporda personel sorunları üzerinde durulmakta ve devlet hizmetlerinin bir revizyona tabi tutulması, buna göre görev dağılımı, maaş, emeklilik ve işe alma ile terfi usullerinin değiştirilmesi gereğine işaret edilmekte; ayrıca Devlet

³²⁶ ASLANER, a.g.e., s. 47 – 48.

³²⁷ KESKİN, a.g.e., s. 2.

Personel Dairesi'nin kurulması önerilmektedir.³²⁸ Barker Raporu, asıl olarak Türkiye'nin toplumsal ve ekonomik kalkınmasına ilişkin görüşleri içermektedir. Raporda, devlet rejiminin toplumsal, ekonomik ve kültürel kalkınmadaki rolü üzerinde durulmuş, personel rejimine ilişkin kimi saptamalar yapılmıştır. Buna göre; personel ve barem yasalarının getirdiği sistem yetersiz kalmaktadır. Hizmete alma çoğu kez gereksinime göre yapılmadığı için devlet dairelerinde gereğinden fazla memur bulunmaktadır. Hizmetler sınıflandırılmamıştır, yükselmeler yeterlikten kriteri yerine kıdeme dayandırılmaktadır. Maaşlar artırılmasına karşın memurun satın alma gücü azalmaktadır. Bu saptamalar temelinde raporda, merkezi bir personel dairesinin kurulması ve kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması önerilmiştir.³²⁹

3.3.2.1.2. Neumark Raporu

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi eski Profesörü ve daha sonra Frankfurt Üniversitesi'nin Rektörü olan Neumark, başbakanlığın isteği üzerine 1949 yılında sunduğu "*Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*" adlı çalışma, yapılan çalışmalar arasında önemli bir yer tutmaktadır. Raporda yönetimde reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmakta; bu nedenler arasında memurların dengesiz dağılımı, örgütlenme eksiklikleri, yönetmeliklerdeki bozukluklar ve denetim yöntemlerinin bozukluğundan bahsedilmektedir. Ayrıca yönetsel işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi, mali işlerine açıklık getirilmesi ve memur sayısının fazlalığı üzerinde durulmakta; sorunlar ile ilgili çeşitli önerilerde bulunmaktadır.³³⁰

Neumark Raporu'na göre kamu kurum ve kuruluşlarında rasyonel çalışma ilkelerinin bir bölümü personel konusunu, yazarın ifadesiyle, memur politikasını içerir. Memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunlar rasyonel çalışmayı engellediği için önemli görülmektedir. Memur sayısının, kimi dairelerde az olduğu belirtilmekle beraber, genelde, gereğinden fazla bulunduğu dile getirilir. İşin gerektiği nitelikte ve yeterli sayıda memuru elde tutup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilir. Bu

³²⁸Bedri İŞİL, **Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ankara:1988, s. 8.

³²⁹Gencay ŞAYLAN, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV, İstanbul: 2000, s.110.

³³⁰F. NEUMARK, **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara: 1949, s. 60.

durumda ücret yetersizliği sorunu da giderilecek, çok sayıda kişiye maaş ödeyip verim sağlayamama yerine bu para, işinin gerektirdiği bilgiye sahip ve görevinin önemini bilincinde olup tam randımanla çalışacak az sayıdaki memura dağıtılarak bu kesimin yaşam standardı artırılmış olacaktı. Bunun özü, eğitime göre kategorileştirme (ör. A, B, C gibi), her kategori içinde farklı maaş miktarlarına denk düşen dereceler oluşturulmasına dayanıyordu. Ayrıca, odacı/hizmetliler için de bir dereceye kadar barem rejimine benzer bir ücret rejimi belirleyecek bir yasa çıkarılması önerilmiştir.³³¹

3.3.2.1.3. Martin ve Cush Raporu

1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman tarafından özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını inceleyen rapor Maliye Bakanlığına sunulmuştur.³³² Esas itibarıyla bu raporda Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunları ele alınmıştır.³³³ “*Martin ve Cush Raporu*” olarak bilinen bu çalışmada da merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca personel sorunlarının çözümü için getirilen öneriler arasında, devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve bir personel kayıt sisteminin oluşturulması yer alıyordu.³³⁴

3.3.2.1.4. Leimgruber Raporu

1951 yılında İsviçreli Profesör Leimgruber, hükümetin isteği üzerine örgüt ve personel konularında inceleme yapmış ve raporunu 25.12.1952’de hükümete sunmuştur. Raporda personelin hukuksal statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlik, personelin sınıflandırılması v.b. konulara değinilmiştir.³³⁵ Bir merkezi personel dairesi kurulmasını öneren Leimgruber Raporu’na göre, merkezi yönetim ve belediye personelinin hukuksal statüleri, ücret sistemleri, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlikler, personel

³³¹ ŞAYLAN, *Kamu Personel Yönetiminden...*, s. 109.

³³² *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı...*, s. 7.

³³³ İŞİL, *a.g.e.*, s. 8.

³³⁴ ŞAYLAN, *Kamu Personel Yönetiminden...*, s. 110.

³³⁵ Selçuk KANTARCIOĞLU, *Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?*, DPT Yayınları, No: 34, Ankara: 1977, s. 24.

sınıflandırılması konuları sorun alanlarını oluşturmaktadır.³³⁶

3.3.2.2. Planlı Dönemde Yönetimde Reform Çalışmaları (1963 -1980)

1960 Devrimi sonrası planlı kalkınma ve kamu yönetiminde reform konuları üzerinde ısrarla durulmaya başlanmıştır. Türk kamu yönetiminin değişen koşullara uyum sağlayamadığı belirtilerek acil bir reform gerekliliği dile getirilmiştir. Bu dönemde DPT ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş, TODİE ise yönetsel reform çalışmalarının yapıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği önemli bir merkez haline gelmiştir. 1963 yılından itibaren beş yıllık kalkınma planlarının yürürlüğe girmesi ekonomi alanında olduğu kadar yönetim alanında da yapılacak düzenlemeleri etkilemiştir. Yönetsel reform çalışmaları kalkınma planları çerçevesinde yürütülmeye başlanmış, plan ve yıllık programlarda yönetsel reformlar öne çıkmıştır.³³⁷

1960 ve sonrasında dünyada meydana gelen teknolojik, ekonomik ve sosyal gelişmelerin yansıması sonucu, toplumun Türk kamu bürokrasisinden beklenti ve istekleri farklılaşmıştır. Kamu bürokrasisinin bu beklenti ve istekleri etkin, verimli ve kaynak israfına neden olmadan yerine getirmesi konusunda yetersiz olduğu ortaya çıkmıştır. Bu durum merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gereğini doğurmuştur. Planlı döneme geçişle birlikte kamu idaresinde yeniden düzenlenme çalışmaları hız kazanmıştır. 1960 sonrası dönemde yapılan çalışmalar belli dönemleri kapsayan planlar kapsamında yapılmış ayrıca yine bu dönemde kamu bürokrasisinin yeniden yapılanması için yerli kurum, kuruluş ve uzmanlara araştırma, proje ve raporlar hazırlanmıştır. Bütün bu çalışmalarda kamu bürokrasisi ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici gücü olarak görülmüş ve Türk kamu yönetiminin, görevlerini gereği gibi yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla sık sık gözden geçirilip yeniden yapılandırılmasına başlanmıştır.³³⁸

3.3.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Rapor

27 Mayıs 1960'da askerlerin yönetime el koyması ile yeni bir süreç başlamış,

³³⁶ ŞAYLAN, Kamu Personel Yönetiminden... , s. 110.

³³⁷ Hüseyin GÜL, Mehmet AKTEL, "Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu", **Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı**, Biga/ Çanakkale: Aralık-2004, s.82.

³³⁸ Tacettin KARAER, "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 20, S: 1, Ankara:1987, s. 63.

kamu kurumlarının kurumsallaşması önemli ölçüde bu dönemde olmuş ve yeni kamu örgütü kurulmuştur. Bir anlamda genç cumhuriyete yeni bir “yön” verme amacı ile heyecanlı tartışmalar ve entelektüel arayışlar hızlanmıştır. Bu amaçla yapılan önemli çalışmalardan biri Milli Birlik Komitesi ve DPT’nin talebi üzerine Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi öncülüğünde yapılan ve 10 Şubat 1961 de ilgili makamlara verilen “*İdari reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*”dur. Yabancı ve Türk uzmanların ortak çalışması olan bu kısa çalışma ile ilk defa Türk uzmanlar kapsamlı bir çalışma içinde yer almışlar ve bu amaçla bir komisyon kurarak askeri yönetimin isteği üzerine daha sonra yapılacak olan daha kapsamlı bir idari reform projesi için taslak bir metin hazırlamışlardır.³³⁹

Çalışma sonucu hazırlanan rapor iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yönetimi geliştirme gereksiniminin nedenleri, yönetimi geliştirmenin niteliği, yönetimi geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma ile ilgili düşünceler ortaya konulmakta; ikinci bölümde ise İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yapılan yönetimi geliştirme çalışmaları gözden geçirilmekte, Türkiye’de var olan yönetimi geliştirme kuruluşları hakkında bilgi verilmektedir. Raporun son bölümünde ise yönetimi geliştirme çalışmalarını yürütecek örgütsel yapı ile ilgili önerilerde bulunmaktadır.³⁴⁰

3.3.2.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Türk bürokrasisinde reform yönündeki en büyük girişim 1963 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde hazırlanan “*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)*” çalışmasıdır. MEHTAP raporu merkezi hükümetin örgütlenme biçiminin etkili ve verimli kamu hizmeti sunumuna olanak verecek hale getirilmesi için yapılmıştır.³⁴¹ Tüm merkezi idareyi kapsayan MEHTAP raporu, bir yıllık bir süre içinde tamamlanarak 24 Nisan 1963’de Başbakanlığa sunulmuştur. Rapor, Nisan 1963 ve Eylül 1966 tarihlerinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından iki kez bastırılmıştır.

³³⁹ Hüseyin YAYMAN, *Türkiye’nin İdari Reform Politikası*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi(Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara-2005, s. 237.

³⁴⁰ 21.yy. Girenken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, **Başbakanlık Araştırma Raporları II**, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara:1994, s. 39.

³⁴¹ LEBLEBİCİ, **a.g.e.**, s, 7 - 8.

02.04.1962’de başlayan proje çalışmaları, 24.04.1963’te raporun başbakanlığa sunulmasıyla sonuçlanmıştır. Mehtap Raporu genelde reformun temel koşulunu üst düzey yöneticilere bağlamakta; üst düzey yöneticiler toplumsal sınıf ve katmanlardan, siyasal bağlantı ve düşüncelerden arınmış varsayılarak, bu bireylerin yönetimi yenileştirmenin bilincinde yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmektedir.³⁴² Raporun yönetimi geliştirme bölümünde Türkiye’nin hızlı ve sürekli kalkınması için devlet örgütünü modern devlet anlayışına uygun bir duruma getirmenin şart olduğu belirtilmektedir. Raporda yönetimi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin aslında her bakanlık ve dairenin görevi olduğu belirtilmekte; tüm bakanlık ve ilgili diğer kurumlarda “*İdareyi Geliştirme Komitesi*” kurulması önerilmektedir.³⁴³ Mehtap çalışmaları ile yönetimde reform çabalarına süreklilik ve nitelik kazandırılmak istenmiştir.³⁴⁴

Mehtap Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırmadır. Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsama içine alan rapor, bir yandan o zamana kadar bilinen ya da bilindiği sanılan çoğu problemi gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılmış, diğer yandan da içerdiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla daha sonraki “*idareyi yeniden düzenleme*” çalışmaları için hareket noktası olmuştur.

Rapor, merkezi hükümet görevlerinin en uygun şekilde dağılımını sağlamak suretiyle, daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik planlama ve koordinasyon, daha etkin mali kontrol ve daha iyi işleyen personel sistemi sağlamayı hedef tutan başka tedbirlerin uygulanması için sağlam zemin hazırlamak üzere hazırlanmıştır. Rapor, Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı (Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, Devlet Bakanlıkları ve Başbakan Yardımcılıkları, Muhtar (Özerk) Kurumlar, Merkezi Hükümet Teşkilatının Taşra Birimleri), Ortak Görevler (Koordinasyon, Planlama, İstatistik, Personel, Teftiş ve Denetleme, Bilimsel Araştırma, Tetkik Kurulları), Geleneksel Görevler (Adalet, İçişleri, Dışişleri), Mali

³⁴² ERGUN, POLATOĞLU, a.g.e., s. 17.

³⁴³ **Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara: 1966; “Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri”, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara, s. 125.

³⁴⁴ Nabi DİNÇER, Turan ERSOY, **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayını No:143, Ankara: 1974, s. 2 – 3.

ve İktisadi Görevler (Mali İdare, Gümrük ve Tekel, Ticaret, Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Tarım, İmar, Turizm), Sosyal Görevler (Sağlık, Sosyal Güvenlik), ve Kültürel Görevler (Kültür ve Eğitim, Vakıflar, Din İşleri) olmak üzere toplam altı ana başlık ve bunların içerisinde yer alan 38 alt başlıktan oluşmaktadır. Bu ana ve alt başlıklarda belirlenen tüm konularda önce mevcut durumun tespiti yapılmış, ardından çözüm yolları ve öneriler sunulmuştur. Raporda merkezi hükümet ve taşra teşkilatına ilişkin olarak ileri sürülen önerilerin bazıları şunlardır:

► Bakanlar Kurulunun faaliyet alanı, üst yönetimle ilgili ilkeleri belirlemek ve Başbakanın gerekli gördüğü hallerde, bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamak olarak belirlenmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek üzere Başbakanlığın bünyesinde ve daire düzeyinde bir kabine sekreterliği kurulması önerilmektedir.

► Devlet Bakanları ve Başbakan yardımcılarının görevleri esas olarak, hükümetin Parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakana yardımcılık etmek ve kabine içinde komite başkanlığı ve başka yollarla koordinasyon olarak belirlenmektedir.

► Başbakanlığa bağlı ve Devlet Bakanları tarafından yönetilen ve aslında doğrudan doğruya ilgili bakanlıklara bağlanabilecek olan kuruluşların ilgili oldukları bakanlıklara bağlanması önerilmektedir. Buna karşılık, koordinasyon sağlayan, gördükleri hizmetlerle merkezi hükümet teşkilatının hemen hepsini faydalandıran Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Devlet Personel Dairesi gibi kuruluşların Başbakanlığa bağlı kalması uygun görülmektedir.

► Merkezi hükümete ait hizmetlerin, esas itibarıyla, bakanlıklar tarafından yerine getirilmesi ve hükümetin şu bakanlıklardan oluşması önerilmektedir: Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Savunma, Maliye, Ticaret, Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık, Ulaştırma, Tarım, İmar ve İskân, Turizm, Sağlık ve Sosyal Yardım, Çalışma, Milli Eğitim ve Kültür.

Görüldüğü gibi öneri ile mevcut bakanlıklardan Gümrük ve Tekel Bakanlığı kaldırılmakta, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı adında iki yeni bakanlık kurulmakta, böylece bakanlıkların sayısı 16'dan 17'ye çıkarılmaktadır.

► Merkezi hükümetin taşra teşkilatı olan mülki idare birimlerinin kuruluşunda esas alınan coğrafya durumu, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin

gereklere kriterlerinin uygulamada çoğu zaman yer bulmadığı, illerin büyüklüklerinin oransız olduğu ve ilçelerin idare teşkilatlarının karmaşık olduğu vurgulanarak çözüm önerileri getirilmektedir.

► İlçelerle köyler arasında bir idari birim olarak kurulan, fakat uygulamada önemi kalmamış olan bucak müdürlüklerinin kaldırılması önerilmektedir.

► Bakanlık ve dairelerce, bölge teşkilatı kurulurken sadece kendi hizmet ihtiyaçlarının göz önünde bulundurulması önerilmektedir.

Raporun sonunda merkezi hükümet ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konularının ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmesi tavsiye edilmektedir. Ayrıca, idari mekanizmanın değişen şartlar ve artan ihtiyaçlar nedeniyle zaman içinde yetersiz kalacağından bahisle idarenin sürekli olarak gözden geçirilerek değişen şart ve ihtiyaçlara uydurulmasının gerekliliğine işaret edilmektedir.³⁴⁵

3.3.2.2.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Literatürde ve kamuoyunda “*KAYA Projesi*” olarak bilinen çalışma, tam adı “*Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*” olan çalışmanın kısaltılmış adıdır. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen Proje 1988 yılında başlamış, 1991 yılında bitirilmiştir. Proje, 1991 yılının Haziran ayında Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu adıyla kamuoyuna açıklanmış ve yine bu adla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından aynı yıl bastırılmıştır.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan

³⁴⁵ ASLANER, a.g.e., s.51- 52 - 53.

aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmektir. 1983 yılında yeniden demokratik düzene geçişin ardından işbaşına gelen hükümet, kamu yönetimine yönelik yaklaşımının bir gereği olarak; hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak düşüncesiyle, benzer nitelikli hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesini kararlaştırarak, bu alanda köklü düzenlemelere gitmiştir. Gerek bu yapılanmanın, sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirme, gerekse son yıllarda yaşanan hızlı toplumsal değişmelere sistemin ne ölçüde uyum sağlayabildiğini belirleme gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı bu amaçla 1988 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünden; Altıncı BYKP ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara idari uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları tespit etmek üzere, bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir. Kamu Yönetimi Araştırması baştan sona, Proje Yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetiminde Başbakanlık, Bakanlıklar, Başbakanlığın ve Bakanlıkların bağlı kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile işbirliği içinde yürütülerek, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilmiştir. Projenin sonunda hazırlanan rapor Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor adıyla yazılmış ve 1991 yılının Haziran ayında kamuoyuna açıklanmıştır.

Rapor, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık (Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Devlet Bakanlıkları), Ortak Görevler (Araştırma, Planlama, Eşgüdüm, Denetleme, Halkla İlişkiler ve Enformasyon), Ana Hizmet Grupları (Ekonomi ve Maliye, Sanayi, Enerji ve Madencilik, Tarım, Eğitim, Kültür, Sağlık, Çevre ve Doğa Koruma, Turizm, Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma, Çalışma Hayatı, Sosyal Güvenlik, Din İşleri, Vakıf İşleri), Avrupa Topluluklarına İdari Uyum, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları (İl Yönetimi, İlçe Yönetimi, Bölgesel Kuruluşlar, Yurtdışı Kuruluşları), Yerel

Yönetimler, Personel Rejimi, Bürokratik Yöntem ve İşlemler olmak üzere 8 ana başlık ve bunların içerisinde yer alan 27 alt başlıktan oluşmaktadır.

Bu ana ve alt başlıklarda belirlenen tüm konularda önce mevcut durumun tespiti yapılmış, ardından çözüm yolları ve öneriler sunulmuştur. Raporda merkezi hükümet ve taşra teşkilatına ilişkin olarak ileri sürülen önerilerin bazıları şunlardır:

►Başbakanlık merkez teşkilatı, başbakan ile bakanlar arasında işbirliği sağlayabilecek ve genel hükümet siyasetinin yürütülmesini gözetebilecek bir anlayışla yeniden yapılandırılmalıdır.

►Devlet bakanları arasından atanan Başbakan yardımcılarının görevi, hükümet politikalarının uygulanmasında Başbakana yardımcılık etmek ve bakanlıklar arası işbirliğini sağlamak göreviyle sınırlandırılmalıdır.

►Merkezi hükümete ait hizmetler, esas itibarıyla, bakanlıklar tarafından ve şu bakanlıklarca yerine getirilmelidir: Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Ulaştırma, Tarım, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi, Ticaret, Enerji ve Madencilik, Hazine, Denizişleri, Bilim ve Teknoloji, Kültür, Turizm, Çevre ve Doğa Koruma ve Gençlik ve Spor.

Buna göre Haziran 1991 tarihinde 15 olan mevcut Bakanlıklardan Tarım Orman ve Köyüşleri, Sanayi ve Ticaret ve Enerji ve Tabii Kaynaklar olmak üzere üçü kaldırılırken, Tarım, Çevre ve Doğa Koruma, Sanayi, Ticaret, Hazine, Denizişleri, Enerji ve Madencilik, Bilim ve Teknoloji ve Gençlik ve Spor olmak üzere 9 yeni bakanlığın kurulması önerilmektedir. Böylece bakanlıkların sayısı 15'den 21'e çıkarılmaktadır.

►Merkezi idarenin görevleri ana hatlarıyla ülke çapında amaç ve politika üretmek, plan, program, proje ve bütçe hazırlamak, kaynak sağlamak, genel örgütlenmeyi yapmak, norm kadro düzenini kurmak, uygulamaları izlemek, değerlendirmek, denetlemek, üst düzeyde eşgüdüm sağlamak ve şartların gerektirdiği değişiklikleri ve yeni düzenlemeleri yapmak olarak belirlenmektedir.

►İdare sistemi Bakanlıkların ve öteki kamu kurum ve kuruluşlarının oluşturdukları merkez yönetimi, ilde valinin başkanlığında ve yerinden yönetim

ilkesine göre çalışan il yönetimi ve kaymakamlık ve ilçe örgütlerinin oluşturduğu ilçe yönetimi olmak üzere üç kademeli bir yapıda olmalıdır.

Ancak 1982 Anayasasının 126. maddesinde belirtilen kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı olarak bölge kuruluşlarının varlığı da benimsenmektedir.

►Merkezin taşra kuruluşlarında kamu hizmetlerinin yürütülmesi, plan, program ve projelerin gerçekleştirilmesi görevi, her yönüyle güçlendirilmiş ilçelere bırakılmalı, temel hizmet birimi olarak ilçe kabul edilmelidir.

►İl merkezlerinin bulunduğu ve merkez ilçe olarak adlandırılan coğrafi alanlarda da bir mülki idare birimi olarak ilçe örgütü kurulmalıdır.

►Başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere, ilçe yönetimini ilgilendiren yasalar ve öteki mevzuat, günün şartlarına uygun duruma getirilmeli ve bunlar arasındaki çelişkiler giderilmelidir.³⁴⁶

KAYA Projesi başta Mehtap Raporu olmak üzere, idari sistemimizi geliştirmek üzere hazırlanmış olan tüm çalışmaları ve bu çalışmaların uygulanma durumlarını kapsaması, kamu yönetimi sistemi ve bürokrasisinde varolan sorunları tespit etmesi ve yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya sistemli bir şekilde koyması bakımından çok önemli bir çalışma olarak önemini korumuştur.

3.3.2.2.4. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları

1964 yılı programında yönetimi geliştirme çalışmalarını izlemekle Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) görevlendirilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'na "*Mehtap Raporu*" üzerinde tamamlayıcı çalışmalar yapma ve sonuçları hükümete sunma görevi verilmiş, bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde "*İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu*" kurulmuştur. Komisyon, yaptığı çalışmaları başbakanlığa sunduktan sonra 08.11.1966'da dağılmıştır.³⁴⁷

3.3.2.2.5. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1971 yılında Başbakanlığa verilen bir

³⁴⁶ ASLANER, a.g.e., s. 60 - 63.

³⁴⁷ Reşat TAYKUT, Akın İZMİRLİOĞLU, **Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları**, DPT Yayın, No: 1452, Ankara: 1975, s. 3.

rapordan oluşan çalışmadır. Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yolu, teşkilatlanmada takip edilecek ilkeleri belirlemek için hazırlanmıştır. Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Raporu, 12 Eylül 1980 sonrası kurulan hükümetin programında yer alan, *“Türk Kamu Yönetiminin bütünüyle gözden geçirilmesi, uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik düzenlemelere gidilmesi, kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamaların en kısa sürede giderilmesi, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulması”* amacı doğrultusunda Devlet Personel Uzmanlarının da katıldıkları çeşitli bakanlık ve kurum temsilcilerinden oluşan *“Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Komisyonu”* tarafından hazırlanmıştır. Rapor, kamu yönetiminin aksayan ve sorun teşkil eden noktalarını ortaya koyarak bu hususlarda çözüm önerileri getirmiştir. Raporda getirilen öneriler çerçevesinde, 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu çıkartılmıştır. Söz konusu Yetki Kanunuyla, Bakanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerine ilişkin konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.³⁴⁸

25.09.1971 tarih ve 7/2527 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yön ve stratejisini tespit etmek üzere bir *“Danışma Kurulu”*nun oluşturulması kararlaştırılmıştır. Kurul, yeni bir araştırma yapmamış, yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda daha önce hazırlanan raporlarla diğer çalışmaların değerlendirmesini yapmış ve bu değerlendirmeleri içeren rapor, 10.10.1971’de hükümete sunulmuştur. Bu çalışma, planlı dönemde Mehtap Raporu’ndan sonra ikinci önemli çalışma olmuş ve raporda yönetimde reformun tanımı yapılarak, reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmuş, o güne kadarki çalışmaların genel bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Ayrıca yönetimin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yollar, örgütlenme modelleri ve reform çalışmalarında uyulacak ilkeler tespit edilmeye çalışılmıştır.³⁴⁹

³⁴⁸ ASLANER, **a.g.e.**, s. 49-50.

³⁴⁹ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Editörler: Muhittin ACAR, Hüseyin. ÖZGÜR, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara: 2003, s.20.

3.3.2.3. 1980 Sonrası Hazırlanan Kalkınma Planları'nda Yönetimde Reform Çalışmaları

1980 öncesi yönetimde reform çalışmaları, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde devletin yönetsel güç ve yeteneklerini artırmaya yönelik teknik bir faaliyet olarak yürütülmekte iken 1980'den sonra ilgi odağını kamu sektörünün boyutu (devletin küçültülmesi) oluşturmaktadır. 1980 askeri müdahalesi sonrası iktidara gelen hükümetler döneminde, kamu yönetiminin küçültülerek hizmetlerin piyasalaştırılmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır. Bu çabalar yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltılması açılarından çok büyük değişiklikler getirmemiştir.³⁵⁰ Planlı döneme girilmesiyle ekonomik alanda olduğu gibi yönetimde reform alanında da yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemde yönetimde reform uygulamaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır.³⁵¹ 1980 sonrası Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan süreçte, kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışabilmesi için insan kaynakları, örgüt ve materyal sistemlerinde işlemlerin basitleştirilmesi konularında ilkeler ve öneriler getirilmiştir.³⁵² Ancak teorik olarak benimsenen bu ilke ve önerilerin fiiliyatta tam olarak gerçekleştiğini söyleyebilmek oldukça güçtür.

3.3.2.3.1. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979 – 1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yönetsel yapının yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi geniş biçimde ele alınarak, yönetsel gelişme ve sorunlar şöyle özetlenebilir:³⁵³

► Planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasının taşıdığı büyük öneme, bugüne kadar yürürlüğe konan üç

³⁵⁰ Mehmet AKTEL, Dilek MEMİŞOĞLU, “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, (Edit. Hüseyin ÖZGÜR, Muhammet KÖSECİK), Nobel Yayınları, Ankara:2005, s. 29.

³⁵¹ ÖMÜRGÖNÜLŞEN, **a.g.e.**, s. 20.

³⁵² Fikret AR, “Türkiye’de ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 16, S: 3, 1983, s. 76.

³⁵³ DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)**, DPT Yayın No: 1664, Ankara:1979, s. 298.

planda da değinilmiş ancak geçen süre içerisinde yapılan çalışmalar istenilen seviyeye ulaşamamıştır.

► 1971 yılında “*İdari Reform Danışma Kurulu*” kurulmuş ve “*İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler*” adlı rapor hazırlanmıştır. Bu raporda yer alan yasal ve yönetsel düzenleme önerilerinden benimsenenler, Üçüncü Beş Yıllık Plan’a ve yıllık programlara yansıtılmıştır.

► Merkezi yönetim, görevlerin çoğunu kendi bünyesinde topladığından genişlemiş ve etkinliği azalmıştır. Dördüncü BYKP’nda merkezi yönetim için öngörülen önlemler aşağıdaki gibi özetlenebilir.³⁵⁴

► Bakanlar Kurulu çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla bir “*İç Tüzük*” hazırlanacak, bu çerçevede oluşturulacak bir Bakanlar Kurulu Sekreterliği gerekli karar taslaklarını hazırlamak, bunlarla ilgili belgeleri derleyerek üyelerin önceden haberli olarak toplantılara katılmalarını sağlamak vb. hizmetleri yerine getirecektir.

► Kamu kurumları nüfus, tapu, gümrük vb. doğrudan halka sunulan hizmetlerde gereksiz yazışmalardan kurtarılarak hızlı, verimli ve etkin çalışan birimler durumuna getirilecektir.

► Personel rejimi yeniden gözden geçirilecek, gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

► Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetsel teknikleri bilen ve bu bilgileri uygulamaya aktarabilecek nitelikteki eğitimleri için merkezi düzeyde gerekli önlemler alınacak, TODAİE bu görevleri yerine getirecektir.

3.3.2.3.2. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)

Planda konunun ele alınışı aşağıdaki gibi özetlenebilir.³⁵⁵

► Kamu hizmetlerinde etkinlik ve hız esastır. Bu amaçla bürokratik işlemler azaltılacak, kamu yönetimi gelişen toplumsal gereksinimlere ve kalkınma amaçlarına uygun biçimde örgütlenecektir.

► Merkezi hükümetin yükünü azaltmak amacıyla yerel yönetimlerin

³⁵⁴ DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ...*, a.g.e., s. 299 - 300.

³⁵⁵ DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, DPT Yayınları, No: 1974, Ankara: 1985, s. 2, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, (10.03.2008).

fonksiyonları artırılabilecektir. Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen ilkeler ve politikalar ise aşağıdaki gibi özetlenebilir.³⁵⁶

► Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde kamu hizmetlerinin kurumlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir biçimde dağıtılması esas alınacaktır.

► Örgütsel ve yönetsel araştırmalar yapılacak, bürokratik işlemler basitleştirilecek, ürün ve hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir biçimde sunulmasını sağlayıcı önlemler alınacaktır.

► Araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri, kurumsal amaçlar ile uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacaktır. Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda aşağıdaki hedefler ortaya konulmuştur.³⁵⁷

► Topluma sunulan kamusal ürün ve hizmetlerde etkinliği sağlamak amacıyla bürokratik işlemleri azaltacak önlemler alınacaktır.

► Özellikle vatandaş ile doğrudan teması gerektiren görev ve hizmetlerde yönetim-halk ilişkisinin sistemli bir biçimde yürütülmesine önem verilecektir.

► Kamu yönetimi, gelişen toplumun gereksinimlerine ve kalkınma amaçlarına uygun biçimde örgütlenecek, kalkınma planları ile yıllık programların hazırlanma ve uygulanma aşamalarında yönetsel birimler yakın bir işbirliği içerisinde olacaktır.

► Kamu yönetiminin düzensiz büyümesi önlenerek, gelişme önceden belirlenmiş normlara uygun olarak gerçekleştirilecektir.

► Personel ve ücret sistemi, kalifiye personelin istihdamına olanak veren ve günün koşullarına uyum gösteren bir yapıya kavuşturulacaktır.

3.3.2.3.3. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)

Altıncı Beş Yıllık Plan hazırlanmadan önce kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgili aşağıdaki gelişmelere yer verilmiştir.³⁵⁸

³⁵⁶ DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1974... s. 173.

³⁵⁷ DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 1974...,a.g.e, s. 204.

³⁵⁸ DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984–1988)**, DPT Yayın No: 2190, Ankara:1990, s. 412–413.

► Kamu kurumlarının yurtdışı örgütü hakkında yapılan düzenleme ile yurtdışı örgütünün kurulmasına, görevlerine, yetkilerine, yönetimine ve merkezle olan ilişkilerine ait esaslar belirlenmiştir.

► Halka doğrudan sunulan hizmetlerin bazılarında usul ve işlemler sadeleştirilmiş, işlemlerde vatandaşın beyanına dayanan bir sistem geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapılmıştır. Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen ilkeler ve politikalar aşağıdaki gibi özetlenebilir.³⁵⁹

► Kamu yönetimi ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal gereksinimlere yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir örgütsel yapıya kavuşturulacaktır.

► Kamu yönetiminde verimliliği artırıcı önlemler alınmasına devam edilecek, hizmetlerin daha etkin, kaliteli, hızlı ve ekonomik bir biçimde yürütülmesi için modern yönetsel sistemler geliştirilecektir.

► Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanacak; görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirilecektir. Planın temel hedefleri ve stratejisinde kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda aşağıdaki hedefler belirlenmiştir.

► Kamu yönetimi bilimsel araştırmalara dayalı, çağın gereksinimlerine yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulan bir örgütsel yapıya kavuşturulacaktır.

► Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağlı kalınacak, performansın artırılması çalışmalarına hız verilecektir.

► Kamu kurumlarının merkez-taşra örgütleri arasında daha etkin bir iletişim kurulacak, plan ve program uygulamaları açısından kamu kurumları birbirleriyle coğrafi açıdan uyumlu duruma getirilecektir

³⁵⁹ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı..., **a.g.e.**, s. 360.

3.3.2.3.4. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)

Yedinci BYKP’nda mevcut durum şöyle ortaya konulmuştur:³⁶⁰

► Kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereksinimi artarak sürmektedir. Bu bağlamda devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgütsel yapısının küçültülerek fonksiyonel duruma getirilmesi, dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi gereği önemini korumaktadır.

► Kamu personeli arasında ücret, ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar açısından dengenin sağlanması, aynı unvanı taşıyan personel bakımından kurumsal ve sektörel düzeydeki ücret farklılıklarının giderilmesi ve hiyerarşiyi bozmayan, iş ve görev tanımına dayalı kariyer, liyakat, açıklık ve eşit işe eşit ücret ilkesini getirecek yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konulması gereksinimi sürmektedir.

► Yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşa doğrudan hizmet sunan birimlerde beyan esasına dayalı uygulamaların geliştirilmesi ve gereksiz formalitelerin kaldırılması gerekmektedir.

► Dünya ekonomisindeki küreselleşme süreci, toplumun değişik kesimlerinin çeşitli konularda uzlaşmalarını sağlayacak kurumlara olan gereksinim, kaynak tahsisinin artan oranda piyasa mekanizmasına bırakılması ve ekonomi yönetim birimleri arasında tutarlılığı olan ve dengeleri gözetten bir yaklaşımın izlenmesi gereği ekonomi yönetiminin yeniden yapılandırılması gereksinimini gündeme getirmektedir. Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen amaçlar, ilkeler ve politikalar şunlardır.³⁶¹

► Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetlerde ise gözetici, destekleyici, yol gösterici ya da sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık

³⁶⁰ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)**, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara: 1995, s. 117–118.

³⁶¹ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı...**, s. 118 - 119.

ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi esas alınacaktır. Devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak kamu kurumları üstlendikleri görevler ile uyumlu örgütsel yapılara kavuşturulacaktır.

► Yönetim-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi gereksinimi sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir "Kamu Denetçisi (Ombudsman) Sistemi"nin Türkiye'de de kurulması sağlanacaktır.

► Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayısı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde kullanımını sağlamak üzere insan gücü planlaması yapılacak, etkinliğin artırılması amacı ile iş analizlerine dayalı norm kadrolar hazırlanacak ve mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu kesimi insan gücü envanteri çıkarılacaktır.

► Kamu yönetiminde yönetim teknolojilerinden bilinçli bir biçimde yararlanılması amacı ile özellikle bilgisayar sistemlerinin kurulup geliştirilmesine önem verilecektir.

3.3.2.3.5. Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 - 2005)

Sekizinci BYKP'nda yönetsel yapının yeniden yapılanması ve reorganizasyonu ile ilgili şu düzenlemelere yer verilmiştir:³⁶²

► Kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve ilkelerin işleyişini de içerisine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim gereksinimi sürmektedir. Bu bağlamda kamu kurumlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgütsel yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri

³⁶² <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>>, (20.03.2008).

gidermek, öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır.

► Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin bir çok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına yol açmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında oranlı bir biçimde dağılımı sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilememektedir.

► Halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi ve devletin örgütsel yapısının fonksiyonel duruma getirilmesi önemini korumakta; kamu kurumlarında görev, yetki ve sorumluluk dengelerinin iyi kurulamamış olması örgütsel etkinliği zayıflatmaktadır.

Sekizinci BYKP’nda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen amaçlar, ilkeler ve politikalar ise şunlardır;³⁶³

► Sekizinci Plan dönemi, toplumsal yaşam kalitesinin yükseldiği, kesintisiz ve istikrarlı büyüme sürecine girildiği, Avrupa Birliği üyeliği sürecindeki temel dönüşümlerin gerçekleştirildiği, dünya ile bütünleşmenin sağlandığı ve ülkemizin dünyada ve bölgesinde daha güçlü, etkin ve saygın yer edindiği bir dönem olacaktır.

► Avrupa Birliği, Türkiye'nin küreselleşme hareketinde önemli referans noktalarından birini oluşturacaktır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik adaylığının onaylandığı Helsinki Zirvesi kararları doğrultusunda, üyelik hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik gerekli adımlar atılacaktır. Plan döneminde Kopenhag kriterlerinin sağlanmasına ve Topluluk Müktesebatı'nın benimsenmesine yönelik önlemler alınmasına hız verilecek, bu amaçla hazırlanacak Ulusal Program, VIII. Plan'ın genel hedef ve öncelikleri ile uyumlu olacaktır.

► Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi, görev ile örgüt arasında dengenin sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, vatandaşların isteklerini esas alan kaliteli ürün ve hizmet sunumu, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, katılımcılık ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi esas olacaktır.

► Kamu yönetiminde performansın artırılması, yetki, işbölümü ve

³⁶³ <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>>, (18.03.2008).

sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanması, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yönetici ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir biçimde yararlandırılması sağlanacaktır.

► Norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenecek, kariyer ve liyakat ilkeleri esas alınacak, eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilecektir.

► Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, üniter devlet yapısı içerisinde, yönetsel bütünlük ilkesine uygun iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacaktır. Yerel yönetim hizmetlerinin etkinliği artırılacak ve yerel yönetimlerin sağlam gelir kaynaklarına kavuşturulmaları sağlanacaktır.

► Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi doğrultusunda, Avrupa Birliği'nin müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanmasına yönelik yönetsel kapasitenin geliştirilmesi sağlanacaktır.

3.3.2.3.6. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013)

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı, *"İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye"* vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) çerçevesinde hazırlanmıştır.

Dünyada ve ülkemizde değişen ekonomik ve sosyal koşullar çerçevesinde kalkınma planları geçmişte olduğundan çok daha önemli bir araç haline gelmiş ve yine bu koşulların bir gereği olarak planların yeniden tasarlanması da kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamda, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da

bir sonucu olarak, Dokuzuncu Kalkınma Planı ile her alanı detaylı düzenlemeye dayanan bir plan hazırlama anlayışından, belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği artıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkaran, sorunları önceliklendiren, temel amaç ve önceliklere yoğunlaşan bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir. Bu yeni anlayış çerçevesinde, öngörülen stratejik amaç ve önceliklerin gerçekleştirilmesi sürecinde, uygulamada etkinlik ve şeffaflığın sağlanması ve hesap verebilirliğe zemin oluşturulması amacıyla, Planda etkili bir izleme ve değerlendirme mekanizmasına yer verilmiştir.³⁶⁴

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda hızla gelişen ve yaygınlaşan bilgi ve iletişim teknolojilerinin de katkısıyla küreselleşmenin, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerini önemli ölçüde etkilediğine dikkat çekilmektedir. Bunun sonucu olarak, hem örgütlenme yapılarında hem de hizmet üretme biçimlerinde önemli değişikliklerin gerçekleştiği belirtilmektedir. Günümüzde etkin işleyen bir piyasa mekanizmasına, kurumsal yapıya, gelişmiş bir teknolojik ve ticari altyapıya sahip olmanın ve pazarın değişen ve gelişen tercihlerini yakından izleyebilmenin önemine vurgu yapılmaktadır. Küresel piyasalarda uzmanlaşmaya ağırlık veren, üretim teknolojilerini ve yenilik yaratma kapasitesini geliştirebilen ülkelerin mal ve hizmet üretiminde giderek daha bilgi yoğun ve yüksek katma değer getiren bir yapıya geçiş yapabileceği saptaması yapılmaktadır.³⁶⁵

³⁶⁴ **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, (2007 – 2013), Resmî Gazete, Sayı : 26215, 1-Temmuz 2006.

³⁶⁵ İbrahim Attila ACAR, Hüseyin GÜL, “1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, **22. Maliye Sempozyumu**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya: 9–13 Mayıs - 2007, s. 2.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÖNETSEL VE SİYASAL YENİDEN YAPILANMA MODEL ARAYIŞLARININ 1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNE ETKİLERİ

Küresel gelişmeler, özellikle 1980’li yıllardan itibaren kamu bürokrasilerini değişim baskısı altına almıştır. Türk kamu bürokrasisi de bunun dışında kalmamıştır. İktisadi bakımdan yaşanan sorunlar Türkiye’de önce iktisadi alanda yapısal reformları gündeme taşımış, daha sonra da bu yapısal iktisadi dönüşümlerin kalıcı olabilmesi için bürokratik yapılarda yeniden düzenlemeler gündeme getirilmiştir.³⁶⁶

Türkiye Cumhuriyeti 85 yıllık tarihinde kusursuz ve mükemmel işleyen bürokratik yapılara tam olarak sahip olamasa da genel olarak bürokratik kurumların en zor şartlarda bile görevlerini yerine getirdikleri söylenebilir. Bu süreç içerisinde kamu bürokrasisinde çağdaş devletlerdeki gelişmeler paralelinde yeniden yapılanma ve uyum çalışmaları yapılmıştır. Yeniden yapılanma çabalarının arzu edilen sonuçları doğuramamasındaki temel sebep, tüm örgütlerde olduğu gibi bürokratik örgütlerde de yapıların kendilerini yeterli görmeleri ve değişim yönünde eyleme geçme konusunda isteksiz olmalarıdır. Burada değişime karşı bir direnç değil, bir isteksizlik veya eylemsizlik halinin söz konusu olduğu görülür. “*Direnç*” ve “*isteksizlik*” birbirinden ayrı kavramlardır. “*Direnç*”, bir statükonun korunmasındaki faydayı ifade ederken, “*isteksizlik*”, bir statükonun değişmesinin gerekli olmadığına duyulan inancı ifade eder. Türk bürokrasisi açısından ikinci durumun söz konusu olduğu söylenebilir. Türk toplumunun 1980’li yılların başına kadar tercihi de bürokratik yapıların değişmemesi yönünde olmuştur.³⁶⁷ Türk Kamu Yönetiminde çağdaş yönetim tekniklerinin benimsenmesini, bu çerçevede kamu hizmetlerinin kalitesini ve verimliliğini arttırmaya yönelik yaklaşımların hayata geçirilmesini gerektiren ya da bunların tartışma gündemine gelmesine yol açan nedenler, dünyanın diğer ülkelerindeki kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim sürecine girmelerine yol

³⁶⁶ LEBLEBİCİ, a.g.e., s. 7.

³⁶⁷ LEBLEBİCİ, a.g.e., s. 11.

açan nedenlerden farklı değildir. Bu bağlamda küreselleşme ile birlikte, ülkeler arasındaki ekonomik ve siyasal sınırları birçok bakımdan anlamsız kılan, ulusal pazar ölçeğinin yıkılmasına yol açan, insanların devlet yönetimlerine olan bakışlarını ve kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerini büyük ölçüde değiştiren, “*bireycilik, rekabetçilik, karlılık, verimlilik, esneklik*” gibi girişim ruhuna ve özgürlükçü düşüncelere dayalı değerlerin yönetim anlayışına egemen olmasını sağlayan ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel değişim dinamikleri tüm dünyadaki kamu yönetimlerini etkilediği gibi Türk Kamu Yönetimini de etkilemiştir.³⁶⁸

Tüm dünyada iş örgütlenmesinde ve kamu kesiminde fordist ve bürokratik ilkeleri reddeden ve bunları aşma iddiasında olan bilgi çağı yönetim anlayışının yükselmesine bağlı olarak ortaya çıkan postmodern kamu yönetimi yaklaşımları, Batıya oranla gecikmeli de olsa küresel değişim sürecinin kaçınılmaz bir biçimde çekim alanına giren Türk Kamu Yönetimi üzerindeki etkilerini birçok bakımdan göstermeye başlamıştır. Kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi yoluna gidilmesi, müşteri tercihlerinin öne çıkarılması, kamu kuruluşları ve bu kuruluşlara bağlı birimler arasında rekabetin teşvik edilmesi, tüm vatandaşları koruyucu kanatları altına alan “*refah devleti*” anlayışı yerine tüketici-vatandaş taleplerini göz önünde bulunduran “*sözleşmecî devlet*” anlayışının benimsenmesi, kamu kesiminin alanının daraltılmasına karşılık bireyin ve özel kesim alanının genişletilmesi, temsili demokrasi yerine bireysel tercihlere daha çok ağırlık veren piyasa demokrasisinin geliştirilmesi gibi uygulamalar değişimin gündelik hayata yansıdığı başlıca noktaları oluşturmaktadır.³⁶⁹ Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının bugüne kadar üç aşamadan geçtikleri gözlenmektedir.

► Bunlardan ilki 1980'li yıllara kadarki dönem olup, “*idari reform*” kavramı etrafında şekillenmiştir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar, daha çok gündelik sorunların çözümüne yönelik olarak örgütlenme yapılarını, süreçlerini ve prosedürlerini iyileştirmeyi amaçlayan düzenlemeleri içermektedir.

³⁶⁸ Songül Sallan GÜL, “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara: 1999, s.69.

³⁶⁹ Muhsin HALİS, “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite, I.Ulusal Kongresi**, 26 - 27 Mayıs 1998, TODAİE Yayını, Ankara: 1998, s.70.

► İkinci aşama, 1980'li yıllarda hâkim hale gelmiş ve kurumsal çalışmaların ötesine geçerek, devletin rolünü yeniden tanımlama ve işlevlerini sınırlandırma üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu aşamada genel olarak özel sektörün yönetim teknikleri esas alınmış, kamuda “işletmeci devlet anlayışı” fikrini uygulamaya yönelik düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır.

► Etkilerini günümüzde de sürdüren üçüncü aşama ise, 1990'lı yıllardan itibaren güçlenmeye başlamış ve kamuya kendi içinden bakmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımını getirmiştir. Özel sektörün yanı sıra, sivil toplum örgütlerine de güçlü bir vurgu yapan bu yeni yaklaşım; kamunun tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden, “yönetişim” kavramı ile özetlenebilir.³⁷⁰

4.1. İşletmeci Devlet Anlayışı ve Türk Kamu Bürokratik Yapısına Etkileri

1980’li yıllarda geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile örgütlenmiş olan kamu bürokrasilerinin etkisiz, verimsiz, hantal ve kaynak israfına yol açan yapılanmalar haline gelmeleri sonucu yönetsel yeniden yapılanma arayışları başlamıştır. Bu dönemde kamu sektörüne göre daha verimli ve başarılı çalışan, modern yönetim ilke ve tekniklerini, sistemlerinde başarıyla uygulayan özel sektör, yeni yapılanma arayışında olan kamu yönetiminin ilgisini çekmiş, bu görüşler doğrultusunda “*yeni kamu işletmeciliği*” anlayışı ve uygulaması doğmuştur.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının Türk kamu yönetim sistemine ve bürokrasisine yansımaları kısaca şu başlıklar halinde özetlenebilir;

- Piyasa temelli devlet anlayışı ve sosyal refah devletinin tasfiyesi.
- Özelleştirme ve deregülasyon uygulamaları.
- Kamu hizmetlerinin yarı özerk kamu kuruluşlarına veya özel sektöre devredilmesi.
- Kamu bürokrasisinde sözleşmeli-yerel istihdam uygulamaları.
- Bağımsız idari otoriteler veya üst kurul tipi örgütlenmelerin oluşturulması.
- E-Devlet uygulamaları, bilgi ve enformasyon toplumu anlayışının

³⁷⁰ DİNÇER, YILMAZ, a.g.e., s. 32.

benimsenmesi.

4.1.1. Piyasa Temelli Devlet Anlayışı ve Sosyal Refah Devletin Tasfiyesi

Güçlü ve özgür birey, devlet müdahalesi olmayan piyasa ve sınırlandırılmış bir devletten yana olan “Yeni Sağ”, kapitalizminin girdiği krizin baş sorumlusu olarak müdahaleci devleti görmekte ve yaşanan krizi onun işlevsel ve kurumsal olarak büyümesinin kaçınılmaz bir sonucu kabul ederek “Refah Devleti”ne şu eleştirilerde bulunmaktadır.³⁷¹

►Devletin ekonomik yaşama doğrudan (üretici olarak) ya da dolaylı (piyasaları düzenleyici olarak) müdahalesi kamu tekellerine yol açarak bireysel girişim özgürlüğünü sınırlandırmakta, özel girişimler için haksız rekabet yaratmaktadır.

►Yeni Sağ’a göre, kamu niteliği gereği verimsiz ve pahalı çalışmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Temel politika araçları olarak piyasanın koşulsuz egemenliği, minimal, gece bekçisi, regüle edici, katalizör gibi adlarla tanımlanan asli fonksiyonlarına çekilmiş bir devlet, özelleştirme ve deregülasyon (merkezi gücün yerel birimlere dağıtımı) öngörülmektedir.

►Yeni Sağ’a göre, kamusal hizmetleri tüketen taraf vatandaş olarak değil, müşteri gibi kabul edilmeli ve sadece hizmeti satın alma gücünden yoksun yurttaşlar kupon vb. yöntemlerle desteklenmeli, kamu yönetimi işletmeci bir anlayışla yönetilmelidir.

►Yeni Sağ, Refah Devleti’nin sosyal harcamalarının haksız gelir transferine yol açtığını savunmaktadır. Görüldüğü gibi Yeni Sağ’ın savları, özgürlüklerin kısıtlayıcısı, hatta yer yer yok edicisi devlete karşı, serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Çünkü zaten piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir.³⁷²

Yeni Sağ söylemler sonucu “Sosyal Refah Devleti”nin tasfiye edilerek “Piyasa Temelli Devlet” anlayışına geçiş sürecinin yansımaları Türkiye’de özellikle, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”nda belirgin olarak kendini

³⁷¹ SEZEN, a.g.e., s. 55.

³⁷² Birgül Ayman GÜLER, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi - Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara: 1996, s. 51.

hissetmektedir. Tasarı, 7 ana bölüm, 73 ana madde, 10 geçici madde, 5 cetvel içermekte ve ilkeler (1. ve 2.kısım), merkezi yönetim(3–4 kısım) ve yerel yönetimler (5. ve 6. kısım) olmak üzere 3 ana başlıkta düzenlenmiştir ve Nisan 2003 yılında Bakanlar Kurulu gündemine getirilip görüşülmüştür. Gündeme getirilen bu tasarı, felsefesini Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği merkezli, “küreselleşme, özelleştirme, yerelleştirme” politikalarından almıştır. IMF’nin bu süreçteki rolü kamu harcamalarının kısılması baskısı olarak kendini göstermektedir. Yeni Sağ’ın devleti yeniden yapılandırmayı amaçlayan “işletmecî devlet anlayışı” kavramı, kamu yönetimi reformunun felsefesini çizen temel etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Tasarıyla kamu hizmetlerinin ulusal merkezi yönetim ve siyasetten koparılıp küresel piyasaya bağlanması (açılması), kamu hizmet alanının daraltılması, dolayısıyla kamu iktidarının siyasal ve yönetsel düzeyde sermayeye devredilmesinin altyapısı oluşturulmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda, devletin görevi, “rekabeti sağlayacak bir piyasa düzeni kurmak ve düzenleyici fonksiyonu görmektir” ifadesi yer almaktadır dolayısıyla tasarı ile “sosyal devlet” yerine “düzenleyici devlet” amaçlanmıştır. Düzenleyici devlet, piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır.³⁷³

Düzenleyici devlet yaratmanın ilk şartı, devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını, yani KİT’leri, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile okulları ve hastaneleri tasfiye etmekten geçmektedir ayrıca tüm toplumsal işler özel sektöre devredilerek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmalar kurulmalıdır.³⁷⁴

Piyasa temelli düzenleyici devlet anlayışında kamu hizmetlerinin piyasa ilkelerine göre verilmesi hedeflenerek, hizmetlerden yararlananların ihtiyaçlarına odaklanmak esas alınmış (müşteri odaklılık) ve herkese eşit şekilde davranılacağı belirtilmiştir. Ama bu eşitlik, sosyal bir amaca dönük fırsat eşitliği değildir. Bu madde ile kamu hizmeti alanı piyasa lehine daraltılmaktadır. Kamu tarafından verilen hizmetlerin bedelsiz veya sübvansiyonlu sunumu mümkün olmayacak, önümüzdeki

³⁷³ **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’na İlişkin MMO’nun Değerlendirmesi**, http://www.mmo.org.tr/mmo/oda_gorusleri/kamu_yonetimi_temel_kanunu.htm, (02.11.2008).

³⁷⁴ Necla YIKILMAZ, **Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, http://www.metalurji.org.tr/dergidergi136d136_1215.pdf, s.7, (16.12.2007); Nesrin NAS, *Devlet ve Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Eğilimler*, **Liberal Düşünce**, C.5, S.17, Ankara - 2000, s. 108.

dönemde devlet hastaneleri, okullar, belediye su hizmetleri gibi temel hizmetlerin tasfiye edilmesinin önü açılacaktır. Bu hükümle tasarı, Hizmet Ticaret Genel Anlaşması (GATS) gibi anlaşmalara uygun davranarak, temel hizmetlerin özelleştirilmesinin yolunu açmakta, hizmetleri, yabancı sermayeye açık pazar haline getirmektedir.³⁷⁵ Türkiye aslında birçok ülke ile kıyaslandığında bol kaynaklara ve güçlü ekonomik yapıya sahiptir, bu kaynak ve imkânlar, rasyonel kullanılmayarak israf edilmekte, kamu kurumlarının aşırı büyümesi sonucunda büyük oranda cari harcamalara ve personel giderlerine harcanmaktadır. Kamu bürokrasisinde kalabalık personel kadroları mevcuttur ve işleri yürütenlerin yanında atıl durumda olan kadro fazlaları bulunmaktadır. Bu şişkin hantal yapı azaltılıp, daha verimli ve hızlı çalışan üretken bir hale getirilmelidir.³⁷⁶

Çağdaş devlet, asli görevleri etrafında hareket eden, hukukun üstünlüğü ilkesine sıkı sıkıya bağlı, teknik, denetleyici ve düzeltici bir devlet olmalıdır. Türkiye’de vatandaş ile devlet arasındaki ilişkiler incelendiğinde her ne kadar vatandaş açısından bürokrasi tartışılmaz bir şekilde sorunlarının ve temel kaygılarının bir kaynağını oluşturmakta ise de devletin ekonomi ve sosyal hayat içerisindeki varlığını normal bir olgu olarak kabul etmektedir. Bürokrasiden ve devlet kurumlarından şikâyet edilse bile bu kurumların varlığı asla sorgulanmamaktadır. Temel sorun, bürokrasinin ağır ve hantal olması, gereksiz teferruat ve detaylar ile vatandaşların meşgul edilmesi ve özellikle iktisat politikalarında sıkça yapılan değişikliklerin bedelinin vatandaşa ödettilmesidir. Kapitalist sistemin tıkanıdığı küresel kriz dönemlerinde halkın bu krizlerden en az zararlı çıkabilmesi için sosyal refah devleti ve kurumlarına ihtiyaç vardır, devleti tamamen piyasa koşullarına göre yapılandırmak yerine işletmecî devlet anlayışının rasyonel yönleri ile sosyal refah devleti’nin halkı koruyucu, kollayıcı, düzeltici yönleri alınarak dengeli bir yönetim sistemi oluşturulmalıdır.

4.1.2. Özelleştirme Uygulamaları

İlk olarak 1983 yılında bir sözlükte yer alan “*özelleştirme*” kavramı, çok genel bir tanımla “*özel hale getirmek, sınaî veya ticari hayattaki denetim ve*

³⁷⁵ Birgül A. GÜLER, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Çalışma**, s. 4 - 5, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr.>, (12.11.2006).

³⁷⁶ Rıdvan YENİŞEN, Türkiye’de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”, **Yeni Türkiye**, C. 4, 1995, s. 160.

mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak” olarak tarif edilmiştir. Özelleştirme kamu kurumlarını, özel yararların teşvik ediciliğini hüküm altına alarak, etkin çalışmalarını önleyen unsurları hafifletme yönündeki genel bir çabadır. Özel sektör ve hükümetler tarafından verilecek hizmetlerin daha etkili ve daha verimli olması amacıyla mevcut yasa ve yönetmeliklerde düzenlemeler yapılmak sureti ile kolaylıklar sağlanır. Özellikle son yıllarda özelleştirme ve bürokrasinin azaltılması girişimleri gelişmekte olan ülkelerde en büyük alternatif olmuştur.³⁷⁷

Özelleştirmenin teorik tabanı, kamu tercihi teorisyenlerinden, ekonomideki tekeli davranışları inceleyen öğrencilerden veya çıkar gruplarını inceleyen politika bilimcilerinden kaynaklanmaktadır.³⁷⁸ Geniş tanımıyla özelleştirme, daha önce kamu sektöründe gerçekleştirilen iktisadi faaliyetlerin özel sektöre devridir. Dar anlamda özelleştirme ise, kamu mülkiyetindeki iktisadi kuruluşların yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devridir.³⁷⁹

Bazı ülkelerde özelleştirme, ideolojik bir amaç haline gelmiştir, desantralizasyonun nihai biçimi olarak kabul edilir ve karar alma yetkisinin kamudan özel sektör firmalarına verilmesini amaçlamaktadır.³⁸⁰ Kuruluşların, tesislerin ve varlıkların özelleştirme kapsamına alınması özelleştirmenin ilk aşamasıdır. Özelleştirme kapsamına alınmanın en önemli etkisi statü değişikliğidir. Kuruluşlar özelleştirme kapsamına alınmak suretiyle büyük oranda özel hukuk hükümlerine tabi hale getirilmekte ve faaliyetlerini daha özerk bir, özelleştirmeden sorumlu idarenin denetiminde yürütmektedir.³⁸¹

Özelleştirme sürecinde amaç, piyasa kurallarına göre işlemesi mümkün olan alanlarda, devlet mülkiyetindeki ekonomik birimlerin mülkiyetinin özel sektöre devredilerek, rekabet kuralları altında, piyasa kurallarına göre çalışan birimlere

³⁷⁷ J. LITVACK, J. SEDDON J., **Decentralization Briefing Notes**, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 2004, p. 74.

³⁷⁸ Robert BAILEY, “**Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları**”, Çev. Aytaç Eker, www.canaktan.org, (5.11.2007).

³⁷⁹ Yusuf BAYRAKTUTAN, **Dünyada Özelleştirme”; İçinde Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi, Liberte Yayınları**, Ankara: 2003, s. 81.

³⁸⁰ Levent ÖZMÜŞ, **Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, Ankara: 28, Mart - 1 Nisan 2005, s. 8.

³⁸¹ Ali FARAZMAND, “Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition.” **International Review of Administrative Sciences**, c. 65, 1999, s. 551-567.

dönüştürülmesidir. Özelleştirme süreciyle iki temel kazanç elde edilmeye çalışılmaktadır. Birincisi devletin temel fonksiyonlarından yoğunlaşması ve devlet bünyesindeki etkisiz birimlerin ayıklanmasıdır. İkincisi ise, devlet bünyesindeyken siyasal müdahaleler, bu kurumların devlet bünyesinde çalışırken farklı müşevviklere sahip olması, rekabetçi olmayan bir yapı içinde çalışmalarını gibi çeşitli nedenlerle etkin şekilde çalıştırılmayan ekonomik birimlerin, özel sektöre devriyle piyasa kuralları içinde etkin şekilde çalıştırılacağı düşüncesidir. Bu iki kazanç kaynak dağılımında etkinlik ve üretimde etkinliktir. Özelleştirme süreci sonunda, ülke ekonomisi açısından etkin sonuçların elde edilmesinin tek şartı, rekabetçi yapıların oluşmasını sağlanmasıdır. Sağlanamazsa sadece bir mülkiyet devri olur.³⁸²

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının stratejik bir plana dayandırılması amacıyla, 1985 yılında, amaçların, önceliklerin, kapsamın ve termin planının belirlendiği bir stratejinin oluşturulması gereğinden hareketle Devlet Planlama Teşkilatı tarafından “*Özelleştirme Ana Planı*” hazırlanmasına karar verilmiştir. Açılan uluslararası ihale sonucunda, “*Morgan Guaranty Trust Company of New York firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş.ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş.*” ile birlikte özelleştirme Ana Planı hazırlamakla görevlendirilmişlerdir. Özelleştirme Ana Planı kapsamında, öncelikle Türkiye şartlarında özelleştirmenin amaçları öncelik sırasına göre şu şekilde belirlenmiştir;

- ▶ Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkân verilmesi,
- ▶ Verimliliğin ve randımanın artırılması,
- ▶ Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
- ▶ Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi,
- ▶ Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması,
- ▶ Hazinesin KİT'lere sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi,
- ▶ KİT'ler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,

³⁸² **Büyüme ve Devlet**, www.gencbilim.com, s. 15, (12.04.2007).

- Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi,
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi,
- Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması,
- Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi,
- Yabancı yatırımlarla uluslar arası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi,
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması ve devlete gelir sağlanması.

Belirlenen amaçların çeşitliliğine karşın, çoğunun bir diğerini kapsadığı görülmektedir. Bilindiği üzere amaçlar ülke şartlarına göre değiştiği gibi, önceliklerin belirlenmesi açısından da kritik bir faktördür. Bu nedenle amaçlarının nispi önem derecesine göre sıralanması öncelik arz etmektedir. Bu amaç dizisinde ekonomik etkinliğin artırılması amacının ön sıralarda, bütçeye gelir sağlanması amacının ise son sırada yer aldığı görülmektedir. Özelleştirme Ana Planı'nda özelleştirme uygulamasının başarısı için yapılması önerilen düzenlemeler Genel Eylem Planı ana başlığı altında yasal, sosyal ve muhasebe sistemine ilişkin olarak sınıflandırılmış ve incelenmiştir.³⁸³

Kamu hizmetleri veya mülkiyetlerinin özelleştirme araç ve yöntemleri için Türkiye'de farklı usuller benimsenmiş ve geniş kapsamlı olarak 2983 sayılı kanun ve 3291 sayılı kanunda, genel kabul gören yöntemler şu başlıklar altında toplanmıştır;

► *Gelir Ortaklığı Senedi*: Kamu kurum ve kuruluşlarına (KİT'ler dahil) ait alt yapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak için çıkarılan senetleri ifade etmektedir. Altyapı tesisleri köprü, baraj, elektrik santrali, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları v.b. şeklinde tanımlanmıştır. Bu yönüyle, doğal tekel niteliğindeki kamu faaliyetlerinden elde edilecek gelirlere özel kesimin ortak olmasını sağlamak

³⁸³ Metin KİLCİ, *Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984–1994)*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara:1994, s. 8–9.

suretiyle kamu yatırımları için ek finansman temini amaçlanmaktadır. Diğer taraftan Gelir Ortaklığı Senetlerinin özel tasarruflular açısından çekici olması için, söz konusu bu faaliyetlerin, piyasa şartlarında fiyatlandırılması ve etkinliklerinin artırılması amaçlanmaktadır. Gelir Ortaklığı Senedi bir mülkiyet devrini öngörmemekte, sadece ait olduğu tesisin gelirlerine ortak olmayı ifade etmektedir. Dolayısıyla kendileri için Gelir Ortaklığı Senedi çıkarılan tesislerin, bu senetlerin piyasa şartlarında makul bir getiri sağlamasını güvence altına almak için, karlı ve verimli çalışmaya özen göstermelerinin temini amaçlanmaktadır.

► *İşletme Hakkı Devri*: Kamu iktisadi teşebbüslerinin müessese, işletme, bağlı ortaklıklarına ve benzerlerine ait tesislerin belirli süre ve şartlar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılması hakkının devrini ifade etmektedir. Finansal kiralama yöntemine benzeyen bu uygulama biçimi, genellikle özelleştirmenin bir ön aşaması olarak değerlendirilmektedir. Mülkiyet devri söz konusu olmamakla birlikte işletme ve yönetim hakları doğrudan bir bedel karşılığı devredilmektedir.

► *Hisse Senedi*: Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunlara ait tesislere gerçek ve tüzel kişilerin ortaklığını sağlamak üzere çıkarılan senetlerdir. Burada gerçek anlamda bir mülkiyet devri söz konusudur. Kamu hisselerinin özel kesime devri ya da artırılan sermayenin özel kesimin katılımına sunulması şeklinde uygulanabilmektedir. 2983 Sayılı Kanun'da özelleştirme araçları ve yöntemleri ayrı ayrı tanımlanmış olmakla birlikte, 3291 Sayılı Kanun özelleştirme uygulamaları için daha geniş bir alan belirlemektedir. 3291 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (C) bendinde, "*Özelleştirme programına alınan kuruluşlarla ilgili olarak; Satış, devir, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair akitler yoluyla devirleri veya diğer yöntemlerle devredilmeleri suretiyle özelleştirilmelerine ve bunlara ilişkin uygulama esaslarına İdarece karar verilir*" (D) bendinde ise "*Özelleştirme programına alınan kuruluşların küçültülmesine, kısmen veya tamamen süreli veya süresiz olarak faaliyetlerinin durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine Kurulca karar verilir*" hükmü bulunmaktadır. Buna göre özelleştirme İdaresi ve/veya özelleştirme Yüksek Kurulu her türlü özelleştirme yöntemini uygulama imkânına sahip

olmaktadır.³⁸⁴

1980’li yıllardan günümüze kadar hükümetler değişse de özelleştirme uygulamaları hemen hemen tüm iktidarların gündeminde yer almış devlete gelir getiren en büyük kaynak olarak görülmüştür. Özellikle 1995 tarihinde imzalanan “*Hizmet Ticaret Genel Anlaşması (GATS)*” ile uluslararası sermayeye taahhüt edilen bütün alanlardan devletin çekileceğini ifade etmektedir. Bu konunun yansıması 2003 yılında Bakanlar Kurulu Gündemine giren “*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*”nda yer alan “*Kamu kurum ve kuruluşları kanunlarla yetkili ve görevli kılınmadıkları alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemezler.*” hükümlerinde görülmektedir.³⁸⁵ Bu kanun tasarısına göre, bazı kurumlar listelere alınmış, yanlarına “*özelleştirilecek*” notu yerleştirilmiştir. Ancak bu ilke, sürekli izlenecek ilkelere dendir, dolayısıyla kamu hizmetlerini sürekli olarak daraltma, özel sektöre bırakma ve küresel liberalizasyona açma işlevi görecektir olması nedeniyle önem kazanmaktadır.³⁸⁶ Özelleştirme uygulamaları daha çok ekonomik gerekçeler gösterilerek yapılan açıklanan politikalarlardır. Hâlbuki özelleştirmenin, ekonomik olduğu kadar siyasal, yönetsel ve toplumsal boyutları da bulunmaktadır. Esasen, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesini engelleyen faktörler, teknik ve parasal olmaktan daha ziyade toplumsal ve siyasi’dir. Özelleştirme uygulamalarında; verimli, hızlı, karlı, çalışabilen, sağladığı kamu yararı maliyetinden daha fazla olan kurumlar ve stratejik öneme sahip kurumların özelleştirilmesinden ziyade, hantal, personel bakımından şişmiş, etkinlikten ve verimlilikten uzak ve maliyeti faydasından büyük kurumların özelleştirilmesi yoluna gidilmelidir.

4.1.3. Kamu Hizmetlerinin Yarı Özerk Kamu Kuruluşlarına veya Özel Sektöre Devri

Geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin egemen olduğu Sosyal Refah Devleti anlayışından uzaklaşarak, İşletmecî Devlet anlayışı ile birlikte “*Pazar*” kavramının kamu yönetimine ithal edilmesinin somut siyasal etkilerinin başında devletin küçültülmesi fikri gelmektedir. Eskiden siyasal tartışmaların merkezinde devletin

³⁸⁴ KILCI, a.g.e, s. 18-19-20.

³⁸⁵ YIKILMAZ, a.g.e, s. 2.

³⁸⁶ GÜLER, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Çalışma...*,s. 2.

yerine getirmesi gereken kamu hizmetleri kavramı yer alırken, bugün tartışma devletin yapmaması gereken ya da yapamayacağı işler üzerinde yoğunlaşmıştır. Eskiden yalnızca devlet tarafından yerine getirilebileceğine inanılan pek çok hizmetin bugün serbest rekabet şartları altında özel sektör tarafından etkin bir şekilde yerine getirilebileceği görülmüştür.³⁸⁷ Kamu yönetiminin temel kavramlarından olan “*kamu hizmeti*” kamu yönetiminin faaliyet alanının belirlenmesine yardımcı olan bir kavramdır. Kamu hizmeti kavramı, değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Genel olarak; kamu hizmeti, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik, siyasal, toplumsal sistemi ve yönetim biçimi ne olursa olsun, kamu hizmeti her ülkede vazgeçilmez bir olgudur. Her ülkede topluma kamu hizmeti sunulması siyasal iktidarların en temel görevlerinden ve meşruiyet kaynaklarından birisidir. Bir hizmetin, kamu hizmeti olarak adlandırılabilmesi için, hizmetin varlığında şu unsurlar yer almalıdır;

- ▶ Hizmetin kamu yararına ve kamuya sunulmuş olması
- ▶ Hizmetin kamu tüzel kişilerince veya bunların denetiminde özel kişilerce sunulması
- ▶ Hizmetin kamu hukuku hükümlerine uygun olması.

Son yıllarda hizmetin siyasal niteliği ikincil olarak ele alındığı için kamu hizmetindeki etkinlik ölçütünde değişimler görülmektedir. Toplumsal gereksinimlerin karşılanması ve kaynakların etkin kullanımı, kamusal alan dışındaki ölçütlerle değerlendirilmektedir. Kar-zarar ölçü olarak belirlendiğinde kamu yönetiminin, kamu hizmetinin varlık sebebi tartışmalı hale gelmektedir. Kamu hizmetinin bir “*işletme yönetimi*” biçiminde algılanması ve başarı ölçütlerinin buna paralel olması, kamu hizmeti anlayışında köklü bir değişikliği vurgulamaktadır.³⁸⁸

Yeni kamu işletmeciliği akımının işletme yönetimi biçiminde algıladığı kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin etkileri şu şekilde sıralanmaktadır.³⁸⁹

³⁸⁷ ÇOBAN, a.g.e, s. 91.

³⁸⁸ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı..., s. 25 – 26.

³⁸⁹ Mathiasen DAVID G., “The New Public Management and its Critics.” **International Public Management Journal**, c. 2(1), 1999, p. 90 -111.

► Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılanmaların desantralizasyon yoluyla halka daha fazla yakınlaştırılması ve hizmet sunumunun vatandaşa en yakın yerde gerçekleştirilerek tüm paydaşların geribildirimine olanak sağlanması.

► Sonuç odaklılık.

► Doğrudan kamu hizmeti sunumu yerine alternatif mekanizmaların geliştirilmesi.

► Doğrudan sunulan kamu hizmetlerinde daha fazla verimlilik arayışına gidilmesi ve kamu örgütleri arasında rekabetin tesis edilmesi.

► Merkezi yönetimlerin stratejik kapasitesinin artırılması, esneklik ve en az maliyet yaklaşımlarının benimsenmesi.

Kamu bürokrasilerinin halka sundukları hizmetlerin pek çoğu tekel niteliği taşımaktadır. Halkın, daha kaliteli bir biçimde hizmet sunan başka bir örgütü tercih etmesi gibi bir seçeneği olmadığından dolayı çoğu kez hizmetin sunulma süresi, işgörenlerin tutum ve davranışları, fiziksel şartların ve teknolojik donanımın yetersizliği gibi sorunlarla karşı karşıya kalınmaktadır. Bürokratik yapıda varolan sorunların belirli ölçüde azaltılması, özellikle de kaynak ve zaman israfının önlenmesi için bürokrasi kurumları arasında rekabet ortamının oluşturulması faydalı olabilecektir. Üstelik kamu harcamalarında belirli bir noktadan sonra gereksiz olan artışın ve kırtasiyeciliğin önüne de geçilebilecektir. Kamu büroları arasında rekabet unsurunun yerleşmesi bürokratik gayreti artıracaktır. Rekabet ortamı, büroların tekelci etkisini ortadan kaldıracak ve belirli hizmetlerin herkes tarafından hazırlanabilir olması belki de bürokratik çabayı artırabilecektir. Kamunun tekelinde olan, kamu hizmetleri özel sektöre devredilebilir. Kamunun tekelinde olan hizmetlerin özel kesimin rekabetine açılabilir, buna “*yasal-yapısal*” serbestleşme denilebilir. Devlet işletmeleri tekel nitelikleri taşımaları nedeniyle verimsizleşebilirler, bu hizmetlerin piyasa koşullarına göre rekabete açılması, piyasa koşullarına göre çalışma prensipleri geliştirmeleri, bu hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulumlarını sağlayabilir. Günümüzde gelişmiş Batı Ülkelerinde yanından korunma, temizlik hizmeti, sağlık gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu sektörünün yanında özel kesimde yer almaktadır. Bu durum kamu hizmetlerinde sunum çeşitliliği sağlamakta daha kaliteli hizmet daha düşük maliyetler ile halka

sunulmaktadır.³⁹⁰

Bu bağlamda, son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerde, “*üçüncü sektör, gönüllü sektör, kar-amaçsız sektör, hükümet dışı organizasyon*” vb. olarak isimlendirilen alternatif sektörlerin hızla geliştiği görülmektedir. Artık, günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir sistem-yapı tarafından yürütülmektedir. Refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesiyle birlikte kamu tarafından boşaltılan alan, sadece özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır.³⁹¹ Yeni kamu işletmeciliği ile başlayarak yönetim düşüncesi ile pekişen devlet arasındaki üçüncü bir sektörün gerekliliğini vurgulayan anlayış, aşırı merkezîyetçilik ve özel sektörün olası suiistimali arasındaki dengenin ancak üçüncü sektöre yani sivil topluma yetki verilmesi yoluyla sağlanabileceği temeline dayanmaktadır. Bununla birlikte yönetim genel olarak, devletle sivil toplum arasında çok uzun zamandan beri süregelen dengede bir değişimi ifade eder. Söz konusu değişim, özünü gönüllü grupların, hükümet dışı kuruluşların, topluluk girişimlerinin, karşılıklı işbirliği oluşumlarının, üçüncü sektör kuruluşlarının giderek artan rollerinde bulunmaktadır.³⁹²

Türkiye’de özellikle 1980 sonrasında izlenen liberal politikalar sonucunda bazı kamu hizmetlerinin yarı-özerk kuruluşlara veya özel sektöre devri konusunda çalışmalar yapılmıştır. Devletin kamu hizmetlerini sunması konusunda yetersiz kalması ve her geçen gün hizmet çeşitliliğinin artarak devlet kurumlarının bu yeni durumlara uyum sağlayabilme sorunları nedeniyle kamu hizmet kalitesindeki verimsizlik ve düşük kalite yakınmaları dünyada olduğu gibi Türkiye’de de özel sektör ve yarı-özerk kuruluşların aracılığıyla hizmetlerin gördürülmesi usulü ile giderilmeye çalışılmıştır. Kamu hizmetlerinin, özel sektör hizmetlerinden farklı olarak kanunlar çerçevesinde yerine getirilmesi zorunluluğundan dolayı kamunun özel sektöre hizmet gördürebilmesi için gerekli yasal düzenlemeler ve prosedürler hazırlanmıştır.

³⁹⁰ BAKIRTAŞ, a.g.m., s. 151-152; ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi...**, s. 152.

³⁹¹ Hamza AL, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara: 2002, s. 167-168.

³⁹² Mehmet Yüksel, “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, **Cevat Geray’a Armağan, Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25**, s. 853.

Özellikle “*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*”nda hizmetlerin kamudan özel sektöre devri konusunda hizmet standartları sistemi benimsenerek, kamuda “*yasallık*” ilkesine yeni bir ortak getirilmekte ve “*küresel standartlar*” ulusal yasallık sisteminin yönlendiricisi kılınmaktadır. Kamu hizmetlerinde süre ve kalite standartları sistemiyle, kamu alanı küresel-ticari standartlar sisteminin yönetimine ve denetimine açık ve bağlı hale getirilmektedir. “*Standartlar*”, kamu yönetimi için “*mevzuat, kalkınma planı, yıllık programlar*” ile birlikte uyulması gereken kurallar sistemi olarak tanımlanmaktadır. (madde 5)³⁹³ Ayrıca Tasarı’nın 11. maddesinde, “*Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır*”. İfadeleri yer almaktadır.

Kamu hizmetlerinin özel sektöre devri ve bu hizmetlerin gördürülmesi usullerinden bir diğeri de “*Yap-İşlet-Devret*” uygulamalarıdır. Geniş anlamda düşünüldüğünde yap-işlet-devret modeli bir çeşit özelleştirme yöntemidir. Model başta altyapı yatırımları olmak üzere bazı yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde özel kesimin kaynaklarının harekete geçirilmesini, özel teşebbüsün bilgi ve becerisinin kullanılmasını öngörmektedir. Türkiye’de yap-işlet-devret modeli’nin yasal çerçevesi, 8.6.1994 tarih ve 3996 sayılı Kanun ile belirlenmiştir. Kanun; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, enerji üretimi, iletimi, dağıtımı, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konularında, yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerinin veya yabancı şirketlerin görevlendirilmesine imkân tanımaktadır.

Kanuna göre; yap-işlet-devret modelinin usul ve esasları, yüklenici şirketlerde aranılacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, yatırım sonucu oluşacak mal ve

³⁹³ GÜLER, *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı...*, s. 5.

hizmetlerin ücretinin belirlenmesinde uygulanacak kriterler ve konuya ilişkin diğer ilkeler Maliye, Bayındırlık ve İskân, Ulaştırma, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nca müştereken hazırlanarak Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır. Kanunda yap-işlet-devret modeli ile hizmetlerini gerçekleştirecek kuruluşların kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Buna göre kamu iktisadi teşebbüsleri ve fonlar dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşları Yüksek Planlama Kurulu'nca yetkilendirilebilmektedir. Yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeline göre yaptırmak isteyen İdare, Yüksek Planlama Kurulu'na müracaat etmekte ve Kurulun izninden sonra sermaye şirketi veya yabancı şirketle sözleşme imzalayabilmektedir. Sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi ve imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte olmalıdır.

Yatırım ve/veya hizmetin belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden sermaye şirketi veya yabancı şirket sorumlu tutulmakta ve buna ilişkin müeyyidelerin sözleşmede yer alması hüküm altına alınmaktadır. Ayrıca, yapılacak sözleşmelerde sermaye şirketinin veya yabancı şirketin yapım ve işletmesini üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesinde yatırım bedelinin (elde edilecek kar dâhil) ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları da dikkate alınmaktadır. Sözleşmelerin süresi ise 49 yıllı sınırlı tutulmuştur. Kanuna göre yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilecek yatırım sonucu üretilecek mal ve/veya hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek ücretler Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulacak usul ve esaslar uyarınca gerekli görülen hallerde idarenin bağlı veya ilgili bulunduğu bakan tarafından belirlenebilmektedir.³⁹⁴

Kamu hizmetleri özel sektör kuruluşlarına gördürülürken veya devredilirken, hizmetlerin stratejik önemi gereği, hizmetin kapsamı, biçimi, yaptırma kuralları ve akla gelebilecek diğer tüm ayrıntılar bu hazırlanan yasalarda açıkça ve detaylandırılarak belirtilmiş olmalıdır. Ayrıca, yasal bir dayanak ve açıklık getirilmedikçe, herhangi bir kamu kuruluşunun ve yerel yönetimlerin görevlerini özel kişi ve kurumlara aktarması ve hizmetin memur ya da kamu görevlisi olmayan

³⁹⁴ KİLCİ, a.g.e, s. 35 – 38.

kişilerce yürütülmesi olanaksızdır ve bu durum 1982 Anayasası'nın, yasama yetkisinin devredilmezliğini öngören 7'nci, idarenin yasallığı ilkesini düzenleyen 123'üncü ve kamu hizmetinin kamu görevlilerince yürütülmesi gereğini belirten 128'inci maddesine aykırılık taşıyacaktır.³⁹⁵

Türkiye gibi kalkınma sorunu ile karşı karşıya bulunan bir ülkede, egemen siyasal ideoloji ve tercih ne yönde olursa olsun kamu kesiminin rakipsiz olarak yerine getirmek zorunda olduğu birçok hizmet ya da işlevden söz edilebilmektedir bu anlamda kamu hizmetleri alanını marjinalleştirmek olanaklı gözükmemektedir.³⁹⁶ Yasa ve düzen, eğitim, sağlık gibi geleneksel işlevlere ek olarak altyapı inşası, çevre ve doğal kaynakların korunması ya da başka bir deyişle etkin bir regülasyon işlevi gibi alanlarda devletin alternatifi yoktur dolayısıyla bu alanlarda devletin kamu hizmetlerini yerine getirmesi esas, özel sektörün yerine getirmesi ise isteğe bağlı olarak istisna olmalıdır. Devlet bu ana hizmetleri vatandaşa en iyi standartta sunmak için çabalamalıdır fakat belirli ücret karşılığında daha farklı ve kalitede hizmet beklentisi olan kesimlerin talep ve ihtiyaçlarını karşılamak doğrultusunda özel sektöründe önü hizmet arzı konusunda açılmalıdır. Özellikle devletin eğitim, sağlık, güvenlik gibi her vatandaşın belirli standartlarda faydalanmak zorunda olduğu ana hizmet konularına girmeyen, ekonomik ve iktisadi hayata ilişkin yan hizmet sunumlarının gördürülmesi için özel sektör teşvik ve tercih edilmelidir.

4.1.4. Kamu Bürokrasisinde Sözleşmeli İstihdam Uygulaması

Emeğini, ister kamu işverenine (devlet), ister özel işverene, para karşılığında kirilayarak geçimini sağlayan "*bağımlı çalışanlar*" iki ana kategoriden oluşmaktadır: "*Memur*" ve "*İşçi*" statüleri. Bu iki kategorinin arasındaki farklılıklar, çalışma ilişkileri, ülkeden ülkeye, tarihsel koşullara, yönetim geleneklerine, siyasal sistemin özelliklerine vb. faktörlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, esas olarak kamu gücünü kullanarak kamu hizmeti görenleri tanımlamak için kullanılan "*memur*" kavramının kapsam ve anlamı ülkeden ülkeye değişmektedir. Kapitalizm olarak tanımlanan toplumsal düzenleme içinde çalışma ilişkilerinin "*sözleşme*

³⁹⁵ Ziya ÇOKER, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına İlişkin Düşünce ve Eleştiriler, **CHP Yerel Yönetimler Dergisi**, S: 9, Şubat - 2004, s. 6 -7.

³⁹⁶ **Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu...**, s. 6.

esasına" dayandığı söylenebilmektedir. Çalışan ve çalıştıran arasında bir sözleşme yapılmakta; böylelikle *"sözleşmesel çalışma ilişkisi sisteminin"* ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Bunun yanında bir de, tek yanlı düzenlemelerle (devlet tarafından) oluşturulmuş *"statüsel çalışma ilişkisinden"* söz edilebilmektedir. Memurlar, genel olarak statüsel çalışma ilişkileri çerçevesinde devlet ya da daha genel bir ifade ile kamu kesimi tarafından istihdam edilmektedir.

Statüsel ve sözleşmesel çalışma sistemleri arasında, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında en belirgin yeniden yapılanma ögesi olan *"refah devleti"* anlayış ve uygulamalarına bağlı olarak bir yakınlaşma başlamıştır. Çünkü *"refah devleti"* uygulaması sonucu devlet, toplumdaki en büyük işveren konumuna gelmiştir. Bir başka deyişle memurlar giderek işçi konumuna yaklaşmaya başlamış, iki sistem arasındaki ortak alan giderek sözleşmesel çalışma ilişkileri düzeni doğrultusunda büyümeye, tarihsel koşullara, siyasal dengelere, devlet geleneklerine bağlı olarak ülkeden ülkeye farklar süregelmiştir ve süregelmektedir.

Refah devleti uygulamalarına bağlı olarak devletin işlevlerinin genişlemesi, memurluk statüsü ile ilgili tartışmaların gündeme gelmesine yol açmıştır. Uygulamada, hemen hemen hiçbir ülkede, statüsel çalışma ilişkilerinin bütünü ile sözleşmesel çalışma ilişkilerine dönüştüğü söylenememektedir. Bir başka deyişle hemen hemen her ülkede, belli bir kariyer anlayışına dayalı, özel hak, ödev ve güvencelerle donatılmış statüsel çalışma ilişkileri (memurluk) devam etmektedir. Ama aynı zamanda, yine dünya ölçeğinde genel bir eğilim olarak kamu çalışanları için sözleşmeli çalışma koşullarının giderek geçerli olmaya başladığı da açıktır. Bunun en önemli ve belirgin alanı, kamu çalışanlarının sendikal örgütlenme hak ve özgürlükleridir. Bu bir genel gelişme çizgisidir; ancak yukarıda altı çizildiği üzere kamu çalışanlarının örgütlenme, toplu sözleşme, grev yapabilme gibi hak ve özgürlüklerinin hukuksal düzenlenmesi ülkeden ülkeye değişebilmektedir.³⁹⁷

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının temelinde *"daha etkin, verimli, hızlı işleyen, bürokratik mekanizmalardan ve katılıktan mümkün mertebe uzak, şeffaf, katılımcı, hesap verebilir..."* bir mekanizmanın kurulabilmesi amacının yatmakta olduğu ifade edilmektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının kariyer sisteminin

³⁹⁷ **Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu...**, s. 7 - 8.

güvenceli statüsü, yetersizlerin kolayca ayıklanmasına elverişli olmadığından, çabalar, kişilerin aksaklık ve eksikliklerinin giderilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Kariyer düzeninde kişi, çok değişik görev ve sorumlulukları da üstlenebildiğinden, bunların üstesinden gelebilmesi sistemli bir eğitimi zorunlu kılar. Çünkü mesleklerinde yeterli olan kişiler, yetersiz olanlardan rahatsız olacaklar ve bu rahatsızlıkta kişilerin verimliliğini etkileyecektir.³⁹⁸ Böyle bir mekanizmanın oluşturulabilmesinin önemli ayaklarından birini, bu sistem içerisinde yer alan insan unsurunun, yani kamu personelinin çalışma statüsünün, çalışma koşullarının, hak ve yükümlülüklerinin, eğitim ve oryantasyon süreçlerinin yeniden düzenlemeye tabi tutulması oluşturmaktadır.

Türkiye’de kamu bürokrasisinde çalışanların sosyal, ekonomik ve hukuki statüleri konusunda tartışmalar uzun zamandır süregelmektedir. Çalışan tarafını oluşturan memur ve sözleşmeli kamu çalışanları gerek sosyal ve ekonomik şartlarını, gerekse hukuki haklarını yetersiz görmekte devletin taleplerine duyarsız kaldığı söylemelerini dile getirmektedirler. Buna karşın işveren konumunda olan devlet tarafı ise kamu memurları ve sözleşmeli çalışanların niceliksel olarak aşırı büyüdüğünü, hantallaşan, atıl durumda olan bu kadroların devletin kaynaklarını tükettiği yolunda yakınmaktadırlar. Özellikle son dönemde yapılan çalışmalarda ve “*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*”nda kamu bürokrasisinin statülerinde, işletmecî devlet anlayışı paralelinde köklü değişiklik ve düzenlemelere yer verilmiştir. Tasarıda yer alan bu düzenlemeler şöyle özetlenebilir;

Taslakta kamu personelinin kapsamı memurluğun yanında sözleşmeli personel de sayılarak genişletilmiştir. Kamu personeline ilişkin bu kanun taslağı, değişim ve dönüşümler çağının kamu personel rejimi anlayışını ortaya koyacak önemli ipuçları vermektedir. Taslak metninde “*sözleşmeli personel*” kavramına ve bu kavramın altında “*tam ve kısmi zamanlı*” çalışanlara yapılan vurgu, bu çalışma statüsünün Türk kamu personel rejimi içerisinde yeni ve önemli bir statü olarak yer alacağına işaret etmektedir

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde memurluk, tam ve kısmi zamanlı

³⁹⁸ Hüseyin GÜL. Türkiye’de Kamu Yönetiminde Hizmet İçi Eğitim, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 2, S.3, 2000, s. 19.

sözleşmelilik gibi farklı çalışma statülerine sahip personelin bir arada bulunduğu, üstelik haklar, ödevler, iş sürekliliği açısından önemli farkların olduğu çalışma ortamında memurlar ile sözleşmeli personelin işbirliği içinde çalışmaları, kamu hizmetlerinin yürütülmesi muhakkak surette bir işbirliğini gerektirdiği halde, sorunlar yaratabilecektir. Çünkü sözleşmelilik; taslakta belirtildiği üzere çalışan kişiler açısından bir “iş sürekliliği” sağlamamakta, görev süresi sözleşme süresinin bitimiyle son bulmaktadır. Sözleşmeli olarak istihdam edilecek kamu çalışanlarıyla ilgili hükümlerde “sözleşme süresinin sona ermesiyle görevin sona ereceği”ne ilişkin ifadeler yer almaktadır.

Kamu hizmetlerinin görülmesi, niteliği itibarıyla özel sektör mal ve hizmet üretiminden farklı olduğundan bu hizmetleri yürütecek personelin de kendine özgü bir rejim içerisinde çalışmaları esastır. Dolayısıyla kamu personelinin en dikkat çekici özelliği “görevde devamlılık”, bir diğer ifadeyle “hizmet güvencesi”dir. Buda ancak memuriyet statüsü ile mümkündür. Hizmet güvencesini, sadece memuru “çelik bir zırh” içine koyan ve ona alabildiğince keyfilik kazandıran bir unsur olarak görmek eksik bir yaklaşım olacaktır. Yukarıda da ifade edildiği gibi asıl sorun “liyakat” ilkesinin yeterince hayata geçirilememesidir. Hizmet güvencesi, liyakatli kamu görevlisinin görevini tarafsızlıkla yapabilmesinin vazgeçilmez koşuludur. Sözleşmeliliğin kamu görevliliğinde yaygınlaşması, bu sürecin siyasi etkilere olabildiğince açılması ve dejenere olma ihtimalinin artması anlamına gelecektir. “Politizasyon” gibi bir çözülmeye daha da önemli bir diğer çözümlenme liyakat ilkesinin ihmal edilmesidir. Böylelikle Anayasa’nın, her Türk vatandaşının kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olduğu ve bununla ilgili tek ölçütün liyakat olduğuna ilişkin hükmüne (T.C. 1982 Anayasası, md.70) aykırı düzenlemeler içerebilmektedir.³⁹⁹

Taslağa ilişkin yapılabilecek en önemli bir diğer tespit, memur kadrolarının sayıca dar tutulduğu, ayrıca, kimi işçi pozisyonlarının da sözleşmeli pozisyona aktarıldığıdır. Yani personel sistemi çalışma rejiminde “esnekliğe” doğru evrilmektedir. Sözleşmelilerin tüm hak, ödev ve sorumlulukları genel olarak memurlarla örtüşür biçimde düzenlenirken, istihdam güvencesi açısından sözleşmeli

³⁹⁹ <<http://www.mevzuatdergisi.com/2005/12a/02.htm>>, (14.10.2007).

personel memurlardan ayrılmaktadır. Dünya ölçeğinde genel bir eğilim olarak kamu çalışanları için sözleşmeli çalışma koşullarının giderek geçerli olmaya başladığı da açıktır. Bu kapsamda kamu personeli açısından bu durum “*performans değerlendirme*”, “*sözleşmeli istihdam*” “*yarı zamanlı çalışma*” ve benzeri uygulamaları gündeme getirmektedir. Ancak memur güvencesi, memurun idareye ve üçüncü kişilere karşı korunmasıdır. Bu tür bir güvencenin varlık nedeni memurun siyasal ve yönetsel keyfiliğe karşı korunmasıdır. Belli koşullar dışında memurun görevine son verilemez ve keyfi olarak görevi ve görev yeri değiştirilemez. Memura tanınan güvence ayrıcalık değil, hizmetin gereklerinden doğar. İşini yitirme tehlikesinde olan bir kişinin devlet hizmetini verimli yapması beklenemez. Kısaca, memur güvencesiyle amaç kamu hizmetinin adil sunulmasını, iyi işlenmesini, istikrarını ve etkinliğini sağlamaktır. Bu açıdan bakıldığında sözleşmeli personel sözleşmesinin yenilenmeyeceği korkusuyla siyasal iktidar yandaşlığına yönelebilecektir.

Bir başka husus ise kamu görevlilerinde sözleşmenin yenilenmeme kaygısı iş stresine neden olup beklenenin aksine çalışanların performanslarını olumsuz etkileyebilir. Sözleşmeli statüde çalışanlar açısından bu sorunları gidermenin yolu, aksi sözleşmede belirtilmediği sürece, sözleşmelerin kendiliğinden yenilenmesi olabilir. Bu bağlamda sözleşmeli personelin görevi sözleşme süresinin sonunda sona ermemelidir. Bugüne kadar Türk kamu bürokrasisi verimsizlikle, motivasyon eksikliği yönüyle eleştirilmiştir. Ancak yeni düzenleme bu kapsamda çok fazla bir yenilik getirmemektedir. İş güvencesinin ortadan kaldırılması, performans ödemesi gibi uygulamalar arzulanan düzeyde motivasyonu sağlayacak mekanizmalar değildir. Hizmet güvencesine sahip memurlar ile bu güvenceye sahip olmayan sözleşmeli personelin haklar ve yükümlülükler bakımından tek bir çatı altında toplanması; kamu personeli arasında olması gereken işbirliği ve dayanışma ilkesini zayıflatıcı bir unsurdur. Bu durum kamu personel sisteminin istikrarlı işleyişine zarar verebilecektir.⁴⁰⁰

Kamu hizmetlerinin başlıca özelliklerinden biri, sürekliliktir. Hizmetlerde

⁴⁰⁰ Aykut ACAR, Ayşe YILDIZ ÖZSALMANLI, İbrahim ARAP, **14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler**, <http://yonetibilimi.politics.ankara.edu.tr/>, s. 24, (20.10.2007).

sürekliliğin güvencelerinden en önemlisi ise, yasaları uygulamakla görevli kamu bürokrasisidir. Kamu hizmetlerinin sürekli, güvenli, tarafsız bir biçimde sürdürülmesi kamu görevliliği sistemiyle sağlanmaktadır. Özel sektörden farklı olarak, kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, hizmete ömür boyu bağlanma konuları özel önem taşır. Kamu hizmetlerinin hantallaştığı ve verimsiz olduğu iddiasıyla personel sayısı azaltılmak istenmektedir. Birçok kamu kurumu siyasi partilerin çiftliği gibi görülmesi personel yığılmasını getirirken, birçok kurumda ise, personel sıkıntısı yaşanmaktadır. Diğer taraftan, OECD rakamlarına baktığımızda ise, ülkemizdeki oranların, birçok ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında olduğu ve OECD ülkelerindeki en düşük oran olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki memur sayısı 2.143.206 olarak görülmektedir. Bu sayı boş oranları da içermekte, şu andaki dolu kadro sayısı 1.750.000 civarındadır. Dolu kadro baz alındığında memur sayısının toplam nüfusa oranı yüzde 2,2 dir. Diğer ülkelere baktığımızda ise, Fransa’da 4.819.300 memur ve bunların nüfusa oranı 8,2, Kanada’da 2.548.000 memurun nüfusa oranı 8,1, ABD’de 20.572.000 memurun nüfusa oranı 7,5, Yunanistan’da ise, 270.897 memurun nüfusa oranı 2,6’dir dolayısıyla memur sayısının aşırı olduğu savı doğru değildir.

Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas olması ve performans değerlendirilmesi sistemine geçiş ise, kamu da siyasi kadrolaşmanın hiç görülmemiş düzeylere çıkmasına yol açacaktır. Kamuda zaman zaman siyasi kadrolaşmalar söz konusu olsa bile, memuriyet göreceli güvenceli bir konumdur. Memurun siyasi gerekçelerle işten çıkartılması çok kolay değildir. Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas hale getirilmesine gerekçe olarak ise, sözleşmeli personelin daha verimli çalışacağı gösterilmektedir. Bu tasarı ile bir milyondan fazla memur, kadro şartı aranmaksızın sözleşmeli personel olarak atanacaktır. Bunların ücretleri subjektif değerlendirmelere açık performansa dayalı olarak belirlenecektir. Sicil amirine göre, iki yıl performansı düşük olan işten atılabilecektir. Çalışanlar amirin istediği durumlarda başka kurumlara da “geçici görev” adı altında gönderilebilecektir. Bu da, bir anlamda, çalışanların sürekli şikâyet ettiği “sürgün”lerin yasalaştırılması, meşrulaştırılmasıdır.

Yasa taslağı ile memurluk istisnai, sözleşmelilik ise esas durumu haline gelecektir. Türk kamu yönetiminde anlayışında ise bunun tersi geçerlidir. Kamu

personeli kamuyu temsil eder, dolayısıyla, kamu personeli piyasa koşullarında performans denetimine tabi tutulamaz, ancak kamunun kendi içerisinde kurduğu denetim süreçlerine tabi tutulabilir. Kamu personeli için liyakat esası geçerlidir. Kamu çalışanı için yaptığı işten çok makam önemlidir. Bu nedenlerden dolayı, kamu personeli göreve başladığı anda, yani makama atandığı anda ücret almaktadır. İşçiler için ise yapılan iş önemlidir. Diğer taraftan işçiler işe girdikten ve bir hafta veya bir ay gibi belli bir süre çalıştıktan sonra ücret alırlar. Yani yaptıkları işe ve performansa göre ücret alırlar.

Kalite, verimlilik, performans denetimi gibi işletmeci devlet anlayışının parlak ifadeleriyle sözleşmeli personel uygulamasının önü açılmaya ve kamu kesiminde iş güvencesi kurumu kaldırılmaya çalışılmaktadır. Tüm bu parlak söylemlere rağmen, adam kayırma ve yandaş istihdamına uygun bir ortam sağlayabilecek bu tasarı personel arasında husumet yaratarak, kutuplaşmaya kurum içinde gereksiz yıkıcı rekabeti artırmaya yol açabilecektir.⁴⁰¹ Kamu bürokrasisinin tamamen tasfiye edilerek sözleşme esasına dayalı personel haline getirilmesi, çalışanların mesleklerini bir ideal ve ulusa hizmet aracı olarak görmek yerine tamamen ekonomik gelir kaynağı olarak görmeleri sonucunu ortaya çıkaracaktır. Özellikle olağanüstü şartların hakim olduğu ulusal ve küresel kriz dönemlerinde devletin, sistemin sürekliliğini sağlayan uzman teknokratların ve çalışanların tasfiyesi ulusal devletin tüm kurumlarıyla ayakta kalıp fonksiyonlarını yerine getirmesini zorlaştıracaktır.

4.1.5. Kamu Bürokrasisinde Bağımsız İdari Otoriteler veya Üstkurul Tipi Örgütlenmenin Yerleşmesi

1990 sonu ve 2000 yılının başında, büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle Bağımsız İdari Otoriteler ve Üst Kurul Tipi örgütlenmeler dünyada ve Türk kamu Bürokrasisine hâkim yapılanmalar olmaya başlamıştır. Kamu bürokrasilerindeki bu yeni yapılanmaların büyük bir kısmı, piyasa sisteminin düzenli işlemesine yönelik organlardır ve bunların hepsi, idari ve mali yönden özerk statüye sahiptirler. Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, siyasetin alanını daraltmaya bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya

⁴⁰¹ YIKILMAZ, a.g.e., s. 5.

yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Bu kurullar, piyasa sisteminin kurallarına uygun olarak, yetkili oldukları konularda serbest kararlar verebilecekler ve böylece, siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası politikalarının önüne geçilebilecek ve piyasanın daha rasyonel işlemesi sağlanacaktır. Önemli kamu politikası alanları, kurul tipi örgütlenmelere geçmektedir. Özerk statülü bu yapılanmalar, siyasetçilerin bu alanlara müdahalesini önleyebilir, fakat bu kurulların siyasallaşmasını engelleyemez çünkü siyasal iktidarlar doğrudan yönetemedikleri bu kurulların yönetimlerine kendilerine yakın kişileri atamak suretiyle dolaylı olarak idare etmek yoluna gidebilirler. Siyasal iktidarlar, bu kurullarda görev alacak isimleri belirlerken, işin liyakat boyutunun dışında, siyasi yakınlık, tandık olma ve arkadaşlık gibi başka faktörlere de yer verebilme riski taşımaktadır. Bu nedenle bu kurullarda liyakat ve tarafsızlığın sağlanabilmesi için, buralarda görev alacak kişilerin yalnızca siyasal iktidarın belirlemesiyle değil bu yetkilerin başka kurumlarca paylaşılması yoluna gidilmesi yararlıdır.⁴⁰²

Bağımsız düzenleyici kurumların ekonomiyi siyasetten arındırma işlevleri, en özlü ifadesiyle, bölüşüm ilişkilerini sınıflar mücadelesinin etkilerinden arındırma anlamına gelmektedir. Bu ise demokrasinin kurum ve kurallarından bağımsız olarak işleyen yeni bir siyasal iktidar alanını işaret eder. Bağımsız düzenleyici kurumlar, yapısı itibariyle, yeni siyasal iktidar alanının temel aktörleri olarak görülebilir. Parlamento, hükümet ve bürokrasiden devredilen yetkilerle donatılan bu kurumlar, güçlerini birtakım başka araçlarla gün geçtikçe pekiştirmektedir. Birçok alanda politika oluşturma ve yasa yapma işlevi de büyük ölçüde bu kurumlara devredilmiş görünmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumları, klasik bürokrasinin içindeki yeni bir oluşum şeklinde görmek yanıltıcı olacaktır. Bu kurumlar, demokratik bir devlet bürokrasisinin dışındaki bir yapılanmadır. Bağımsız düzenleyici kurumların, özerklik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelerle anılıyor olmasının, kurumların gerçekliği ile bir ilgisi bulunmamaktadır. Bağımsız düzenleyici kurumlar için tüm bu ilkelerin sınırını “*ticari sır*” kavramı çizmektedir.⁴⁰³

Kamu bürokrasisinde oluşturulan bu yeni yapılanmalar ile bürolar arasında rekabet unsuru yerleşerek bürokratik gayreti artıracaktır. Bürolar arası rekabetin

⁴⁰² ERYILMAZ, **Bürokrasi ve Siyaset...**, s. 160 – 165.

⁴⁰³ BAYRAMOĞLU, **Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar...**, s. 264.

yerleştirilmesi ile birtakım büroların monopol etkisi ortadan kaldırılabilir ve belirli hizmetlerin herkes tarafından hazırlanabilir olması bürokratik çabayı artırabilecektir. Bu yapılırken, bürokrasiler arasındaki rekabetin sınırları aşmamasına ve bürokrasilerin birlikte güç oluşturmamalarına dikkat edilmelidir. Ancak geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, monopol bürolar arasında birbirinin yerini tutabilecek büroların tümüyle ortadan kaldırılmasının gerekliliğini savunmaktadır. Çünkü geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına göre kamu yönetimleri arasındaki rekabet savurganlığa neden olmaktadır. Bu sebeple geleneksel kamu yönetimi düşüncesine sahip olanlar kamusal mal ve hizmet üretiminde uzman monopollere benzer şekilde faaliyet gösterecek grup büroların oluşturulmasını savunmaktadırlar. Geleneksel anlayışın ileri sürdüğü bu tip büro anlayışının bir takım üstünlükler oluşturacağı kuramsal olarak belirli ölçülere kadar geçerlidir. Bu tip büro anlayışı, kamusal malların üretiminde ölçek ekonomilerinin faydalarını sağlayabilecek, rekabetin bir göstergesi sayılan reklam masraflarını ortadan kaldıracak, tüketiciler ve yasama organı açısından daha az bilgi sağlama maliyeti sağlayacak ve birimlerin denetim altında tutulması maliyetlerini azaltacaktır.⁴⁰⁴

Türkiye, 1980 yılından itibaren, karma ekonomik modelden, piyasa ekonomisine dayalı bir modele geçiş yaparak, bu modelin gerektirdiği kurumları oluşturmaya başlamıştır. Sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim alanlarında devlet tekelleri ve müdahaleleri kaldırılırken, bu alanlardaki boşluğu işletmeciler devlet anlayışı çerçevesinde özel sektör piyasa sisteminin şartlarına göre doldurmaya başlamıştır, devletin bu süreçteki rolü hakemlik ve piyasayı düzenleyip, gözetmektir. Kasım 2000 ve Şubat 2001 tarihlerinde yaşanan ekonomik krizlerle birlikte, ekonominin siyaset karşısındaki özerkliğini sağlayacak ve dolayısıyla bütçe açıklarını önleyecek, ekonomi sistemini rasyonelleştirerek, piyasa sistemine işlerlik kazandıracak yasal düzenlemeler hızlanmış, kamuoyunda IMF yasaları olarak bilinen yasal düzenlemeler birbiri ardına kanunlaşmış ve üst kurulların sayısı artmıştır. Ülkemizde Üst Kurulların ilk örnekleri, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK)'tür. Daha sonra Radyo Televizyon Üst Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Rekabet Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu ve Şeker Kurulu gibi farklı alanlarda oluşturulan Kurullar görev yapmaya başlamıştır.

⁴⁰⁴ BAKIRTAŞ, a.g.e., s. 16.

Üst kurullar, geleneksel kamu kurumlarından farklı ve piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı modern birer kamu kurumlarıdır. Dolayısıyla kamu kurumlarının tabi oldukları idari yargı denetimi içinde görev yaparlar. Ayrıca Devlet Denetleme Kurulunun'da denetleme yetkisi alanı içine girmektedirler. Bu kuruluşların, idari ve mali özerklikleri nedeniyle, hükümet ile olan ilişkilerinde “İlgili Kuruluş” statüsünde çalışırlar. Özerk olmalarına karşın ilgili bakan'ın yapılan işlemler üzerinde denetim yetkisi vardır. Mali ve idari yönden özerk olarak kabul edilen bu kurumların denetimlerinin Sayıştay yerine, ilgili bakana bırakılmıştır. Bu konuda bağımsız denetim kuruluşlarından da yararlanılabileceği gibi, esas denetim yetkisi Sayıştay'a aittir.

Türkiye’de özellikle işletmeci devlet anlayışının “saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme” söylemleri doğrultusunda oluşturulan en önemli kurul, 25.05.2004 tarih ve 5176 Sayılı Yasa ile kurulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” dur.⁴⁰⁵ 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun Genel Gerekçesi değerlendirildiğinde son yıllarda kamu yönetimi alanında sıklıkla kullanılan kimi kavramların Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin olarak oluşturulan mevzuata girdiği görülmektedir. Bu kavramlar “yönetişim, hesap verebilirlik, saydamlık, açıklık, vatandaş odaklılık, sonuca odaklılık, sürekli gelişme, kalite, standart, misyon, performans” gibi kavramlardır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin Başbakanlık Genelgesi’nde “yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğuşu”ndan söz edilmekte ve yeni kamu hizmeti anlayışının etik değerlere büyük önem verdiği belirtilmektedir. Devlet işlevlerinde değişme devlet-özel sektöre, devlet-yurttaş, devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra, devlet mekanizması içinde siyaset-bürokrasi dengesini, bürokratik aygıtın örgütlenme ve çalışma ilkelerini de değiştirmeye zorlamaktadır.⁴⁰⁶

Kamu bürokrasisinde hantal bulunan ve yapısal uyum gösteremeyeceklerine inanılan bürokratik yapıların yerini hızla bağımsız idari otoriteler ve üst kurul tipi örgütlenmeler almaktadır. Düzenleyici kuruluşların sayıları hızla artarak mevcut

⁴⁰⁵ Daha detaylı bilgi için bkz., **5176 sayılı, 25.05.2004 tarihli Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun**, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html>, (11.11.2007).

⁴⁰⁶ **Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu...**, s. 4.

bürokratik yapıların bazılarının fonksiyonlarını üzerlerine almışlardır fakat ilgili bürokratik kurumlar varlıklarını düzenleyici kurullar ile birlikte sürdürmeye devam etmektedirler. Bu ikili yapı karşısında doğal seçimin kuralları işleyecek örgütsel yapıdaki değişim yeni örgütlerin yaratılmasıyla mümkün olabilecek ve yeniler eskiler ile yer değiştirecektir. Doğal seçimin hangi yapılanmanın yaşamasına izin vereceği ilerleyen zaman içinde görülecektir.⁴⁰⁷

4.1.6. E-Devlet Uygulamaları, Bilgi ve Enformasyon Toplumu Anlayışının Yaygınlaşması

E-devlet kavramı, devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Kavramın İngilizce (e-government) karşılığı “*elektronik hükümet ve yönetim*” olarak kullanılmaktadır. Daha dar kapsamlı tanımlamalarda devlet hizmetlerinin internet üzerinden sunulması olarak açıklanmaktadır. OECD’nin e-devlet ile ilgili hazırladığı son raporunda e-devlet uygulamaları ayrıntılı olarak ele alınmakta, gelişen bilgi teknolojileriyle hükümetlerin daha kaliteli hizmet sunma imkânına kavuşabileceğine, yurttaşlarla işbirliği imkânı yaratılarak daha iyi yönetime olanak sağlayacağına değinilmektedir.⁴⁰⁸ E-devlet projeleri genelde daha iyi bir yönetimi amaçlamaktadır fakat e-devlet bir proje değildir. Sürekli takip ve denetim isteyen yeni bir yaşam biçimidir. Başka bir ifadeyle, e-devlet sanal bir devlet değildir. Gerçek hayattaki devletin, teknoloji olanaklarını kullanarak çağın gereklerine uygun olarak yeniden yapılandırılmasıdır.⁴⁰⁹

Toplumların teknolojik olarak gelişmeye başlamasıyla beraber ihtiyaçlarında da bir takım değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklere farklı çözüm yollarının bulunmaya çalışılmasının imdadına yine hızla değişen bilgi ve iletişim teknolojileri cevap vermiştir. Devletler de bu durumdan faydalanmak istemiş ve devlet elinden gerçekleşen kamu hizmetleri elektronikleşmeye başlamıştır. Bu

⁴⁰⁷ LEBLEBİCİ, a.g.e., s. 13.

⁴⁰⁸ Rukiye ÖZCİVELEK, **Dünyada ve Türkiye’de Elektronik Devlet Tartışmaları: Kavram Üzerine Bir Sorgulama**, www.bilten.metu.edu.tr/Web_2002, s. 1 – 3, (06.06.2007).

⁴⁰⁹ Ali ŞAHİN, Erhan ÖRSELLİ, **E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye**, httpwww.sosyalbil.selcuk.edu.tr., s. 344, (06.06.2007).

elektronikleşme de e-devlet kavramını gündeme getirmiştir.⁴¹⁰ E-devlet modelinde vatandaşların devlet ile ilgili işlerinde, ilk başvurudan itibaren işlemin ne aşamada olduğu, daha sonra ne yapılacağı, işleyiş süreci ve en sonunda nasıl sonuçlandığı gibi bilgileri internet üzerinden alabilmesi önemlidir. Bilginin kolay ve çabuk bir şekilde ilgili kişi veya kurumlarla paylaşılması sürecinde önemli olan nokta, sistemin mevcut düzenden daha verimli çalışmasını sağlamaktır. E-Devlet yapısı içinde vatandaşın kamu kurumları ile bire bir karşı karşıya gelmesi söz konusu olmamaktadır. Bunun yerine “*Kamu Bilgi Otoyolu*” olarak tanımlanan bilgi iletişim omurgası üzerinden kamu bilgi sistemine ulaşılmakta ve bu sistemin yönlendirmesi ile talep edilen kamu hizmetine erişilmektedir. Aracı durumundaki kamu bilgi sistemi, kullanıcıyı yönlendirmekte ve gerekli kamu hizmetinin sağlanmasını temin etmektedir. Devletler elektronik olarak erişim menzilini arttırma imkânına sahip oldukça, bireylere, seçmenlere, müşterilere, tedarikçilere ve diğerlerine hizmetlerini daha iyi olarak sunabilmekte ve bu hizmetlerini katma değere dönüştürebilmektedir.⁴¹¹

Özellikle örgütsel işleyiş bağlamında enformasyon ve iletişim teknolojileri etkinlik ve etkenliği sağlama adına bilgilerin toplanması, depolanması, organize halinde tutulması ve kolayca ulaşılarak yönetilebilmesi için büyük olanaklar sağlamaktadır. Örgütün kendi çevresi ile ilişkileri düzeyinde ele alındığında da bu teknolojilerin kullanımının çok şey ifade ettiğini görmek mümkündür. Örneğin bilgisayar teknolojileri bir kamu örgütünün yurttaşlarla, diğer kamu örgütleriyle ve iş çevreleriyle bağlantısını kurmada etkin bir yöntem olarak kullanılabilir.⁴¹² Değişik açılardan değerlendirildiğinde elektronik devlet uygulamaları ile ulaşılabilecek faydalar şu şekilde sıralanabilir:⁴¹³

- E-devlet kamu hizmetlerinin biçimini değiştirir.
- E-devlet yönetim anlayışında dönüşüme yol açar.

⁴¹⁰ Mustafa SAĞSAN, **E-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı Mı?** <http://www.baskent.edu.tr>, (06.06.2007), s. 3.

⁴¹¹ Hakan ALTINTAŞ, **Sanal Bürokrasiden E-Devlete Teorik Yaklaşımlar**, <http://www.ksu.edu.tr>, s. 3 – 4, (12.04.2007).

⁴¹² Mehmet Akif ÇUKURÇAYIR, Hülya EKŞİ, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, **S.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.1-2, 2001, s. 89 – 109.

⁴¹³ M.J MOON, “The Evolution of E-government Among Municipalities: Rhetoric and Reality?”, **Public Administration Review**, July/August:2002, s. 27.

- ▶ E-devlet verimlilik artışı yanında daha etkili ve etkin hizmet sunumu sağlar.
- ▶ E-demokrasinin yerleşmesine katkı yapar.
- ▶ E-devlette işbirliği ve etkileşim maliyetleri en düşük düzeyde olacaktır.
- ▶ Bilgiye ulaşım daha kolay olacaktır.
- ▶ Şeffaf bir yönetim sağlayacaktır.

Yukarıda da belirtildiği gibi kamu hizmetlerinin sunulmasında e-devlet uygulamalarına geçilmesinin maliyetleri düşürme, hizmetlerde hız ve verimliliği sağlama, açıklık ve şeffaflığa ulaşma, hesap verebilirliği artırma, bilgilerin saklanması, kullanılması ve ulaşımını kolaylaştırma gibi bir dizi avantajları olduğu açıktır. Ancak bilgi ve iletişim teknolojisi ile ilgili konuları sadece teknik birer yaklaşım olarak ele alıp bunların sosyal, kültürel ve ekonomik boyutları ihmal edilirse istenen sonuçlara ulaşmak bir yana yeni sorun alanları ile karşı karşıya kalılabilecektir.⁴¹⁴ Bu açıdan kamu hizmetinin sunulmasında büyük kolaylıklar sağlayan elektronik devlet uygulamalarını tek boyutlu düşünmemeli bunları sadece birer yatırım olarak görmeyip beraberinde eşlik ettiği zihinsel, davranışsal ve kültürel boyuta da dikkat edilmelidir.

E-devlet uygulamaları ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanım oranının kamu kurum ve kuruluşlarında hızlı bir biçimde artması ile kurumsal işlemler hızla kâğıt tabanlı ortamlardan elektronik ortamlara doğru kayacaktır. Gelecekte kamu bürokrasisinde büyük oranda kâğıt tabanlı işlemlerin azalacağı gibi bir beklenti olsa da, günümüzde kâğıt tabanlı belge üretimi önemini kaybetmiş gözükmemektedir. Kamu bürokrasisinde e-devlet uygulamaları yaygınlaştırılırken yazışma yönetimi evreleri olan; dosyalama, ayıklama, arşivlere devir, tasnif, koruma ve düzenleme ihmal edilmemelidir. Yazışma yönetimi aynı zamanda idari işlemlerin daha etkin ve verimli olmasını, gereksiz üretimin önüne geçilerek yazışmaların daha nitelikli çoğaltılmasını ve savurganlıkların önlenmesini sağlayarak finansal getiri elde edilmesini de mümkün kılmaktadır. Yazışma yönetimi, belge yönetimini oluşturan en önemli unsurlardan biridir. Yazışmaların denetiminden genel olarak hedeflenen

⁴¹⁴ Asım BALCI, "E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara: 2003, s. 265 – 280.

ölçütler şu şekilde sıralanabilir:⁴¹⁵

- ▶ Doğru, etkili ve standart bir yazışma formu oluşturmak,
- ▶ Belgeyi mümkün olduğunca az maliyetle üretmek,
- ▶ Kullanıcıya hızlı ve kaliteli hizmet sunmak,
- ▶ Gereksiz yazışma üretimi ve çoğaltımından kaçınmak,
- ▶ Yazışmaların kurum içi ve dışında uygun bir şekilde dağıtımını gerçekleştirmek.

Belgeleri verimli bir biçimde üretmek, uygun koşullarda hizmete sunmak ve arşivlemek amacıyla oluşturulan belge yönetimi, kamu kurum ve kuruluşlarında en az e-devlet uygulamaları kadar önem taşımaktadır.⁴¹⁶ Kamu bürokrasisinde e-devlet uygulamalarının ulaşacağı hedefler arasında en önemlisi “*e-yönetişim*”dir. E-yönetişim kavramı Avrupa Komisyonu tarafından yapılan çalışmalarda; “*Açıklık, Katılım, Sorumluluk (Hesap Verilebilirlik), Etkinlik, Tutarlılık*” kavramlarıyla açıklanmaktadır. E-Yönetişim kriterleri, bilişim teknolojilerinin oluşturduğu E-Devletin, yönetim, hukuk ve e-demokrasi boyutlarında oluşan bir bileşimi olarak düşünülmelidir. Çünkü e-devletle birlikte yönetimde saydamlığın artması sağlanacak bunun sonucu olarak da bir taraftan yönetişimin etkin, verimli, tutumlu ve hesap verme yükümlülüğü kurumsallaşmış, dürüst bir yönetimin oluşması kolaylaşmış, diğer taraftan da yurttaşların yönetime katkı düzeyi yükselmiş olacaktır.⁴¹⁷

Türkiye özellikle 1980’lerin başından itibaren iletişimden başlamak üzere bilgi teknolojileri konusunda önemli bir atak yapmıştır. Türk kamu yönetiminin e-bürokrasiye geçmesinin önündeki en büyük engellerden birisi bilgi teknolojilerine ulaşmakta zorlanan, hatta bilgi teknolojilerini tanımayan vatandaş nüfusunun fazlalığıdır. Bu nüfusun neredeyse tamamı kırsal kesimde bulunmaktadır. Türkiye’de kırsal kesim deyince bazı kentlerin de bunun içerisinde anılmasında büyük yarar vardır. Çünkü bu yerleşim birimleri kentsel özellikler gösterdikleri için değil siyasi, sosyal ve ekonomik nedenlerle kent olarak adlandırılmaktadır. Bu noktada, e-

⁴¹⁵ ODABAŞ, RUKANCI, a.g.e., s. 4.

⁴¹⁶ Judith Read SMITH, F. Kallaus NORMAN (1997), **Records Management**, South-Western Educational Publishing, Cincinnati: 1997, p. 16.

⁴¹⁷ AKTEL, a.g.e., s. 112.

bürokrasi uygulamaları açısından çeşitli çözümler üretilebilir. Örneğin, bir çözüm olarak, küçük yerleşim birimlerinde özel sektör eliyle yaygınlaştırılacak olan internet kahveleri belirli bir denetim altında vatandaşlara e-bürokrasinin sağladığı imkânları sunabilirler. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte günümüz dünyasında devletlerin işleyiş mekanizması da değişmektedir. Küreselleşmenin hızla ilerlediği ve ekonomik anlamda sınırların kalktığı bir dünyada bilişim teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, Türkiye ile Avrupa Birliği'ne üye olan ülkeler arasındaki farkı açmaktadır. Bilgi toplumu olamayan ülkelerin değişen dünya düzeninde kendilerine yer bulamayacakları görülmektedir. Bu süreçte, teknolojiye ve insana yatırım yapan ülkeler kendi geleceklerini garanti altına almakta ve diğer ülkelere üstünlük kurmaktadır. Türkiye'nin bu farkı kapatarak bilgi toplumu durumuna gelebilmesi için devletin, gelişmiş ve uygun teknolojileri çağdaş yönetim teknikleriyle birleştirerek vatandaşa hizmeti ön plana çıkaran yeni bir yapılanmaya gitmesi gerekmektedir.⁴¹⁸

E-bürokrasiye geçişteki en büyük sorun, gerekli siyasi kararlılığın var olup olmadığıyla ilgilidir. Geçmişten gelen alışkanlıklar kolayca terk edilmemekte, bürokrasinin sağladığı güç ve imkânlardan vazgeçilmesi gerek siyasi otoriteler ve gerekse onların yakın bürokratik çevrelerince zor görülmektedir. E-dönüşüm, bir anlamda bürokrasinin elindeki iş yapma gücünü ve tekeli alacaktır. Bu durumdan etkilenen, asıl görevleri iş takipçiliği olan bir kısım özel kesim kişi ve kuruluşlarının da olacağı aşikârdır. Kişi ve kurumlar işlemlerini belirlenmiş prosedürler çerçevesinde elektronik ortam üzerinden yapmaya başladıklarında, başkalarının “zamanını kurtarma” adına iş yapan birçok kişi ve kurum bundan olumsuz etkilenecektir. E-bürokrasi uygulamalarını destekleyecek belki de en önemli husus, internet kullanımı kolaylaştıracak ve teşvik edecek önlemlerin alınmasıdır. Türkiye’de internet kullanımı gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında pahalı görünmektedir. Bu konu gözden geçirilmeli ve devlet tarafından sübvansede edilerek mümkün olduğu ölçülerde ucuzlatılmalıdır. Aynı şekilde bilgi teknolojileri ile ilgili KDV oranlarının yüksekliği vatandaşı e-bürokrasi uygulamalarına erişmek ve kullanmak konusunda caydırıcı rol oynamaktadır. Örneğin, ABD’de bu oran % 8 dolaylarında iken Türkiye’de % 18’dir. Bilgi teknolojileri lüks tüketim malı değildir.

⁴¹⁸ ALTINTAŞ, a.g.e., s. 1.

Bir eğitim harcaması olarak görülmelidir. Türkiye çağ atlamak istiyorsa, devlet bu konuda gereken tüm fedakârlıkları gösterebilmelidir.

E-bürokrasi uygulamaları Türkiye'nin gelişimi açısından bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Dünyada bir e-dönüşüm yaşanmaktadır ve Türkiye sorunları ve fırsatlarıyla bu e-dönüşümün projesini hayata geçirmeye mecburdur. Türkiye e-dönüşüm konusunda henüz bütünüyle hazır olmamasına karşın, harekete geçirilmeye hazır önemli bir potansiyele sahiptir.⁴¹⁹ Kamu bürokrasisinde e-dönüşüm ile birlikte e-bürokrasi uygulamaları yaygınlaşacak ve bu dönüşümden beklenen yararın sağlanabilmesi için öncelikle bu kavramın sorgulanması ve uygulamalardan beklenecek faydaları sadece sloganlaştırmak yerine herkesin aynı şeyi anlayacağı şekilde tanımlanması gerekmektedir. Türkiye'nin kısıtlı kaynakları göz önüne alındığında, benzer uygulamalar için farklı kamu birimlerinde yapılan ayrı ayrı harcamaların önüne geçilmeli, kamu kurumları arasında merkezi bir koordinasyon mutlaka sağlanmalıdır. Bunun için kurumlar arasında işbirliği ve paylaşımı artırıcı politikalar uygulanmalı, mümkün merteye ülkemizin kendi kaynakları e-dönüşüm projelerinde kullanılmalıdır.⁴²⁰

4.2. Kamu Yönetişimi Yaklaşımı ve Türk Kamu Bürokratik Yapısına Etkileri

Geleneksel yönetim modelinde varolan pratiklerin yetersiz kalması üzerine, ortaya çıkan yönetsel model arayışlarının uygulamada etkili olmaya başlamasıyla, kamu yönetimi disiplininde yeni bir model olarak “*yönetişim*” kavramı ortaya çıkmıştır. Kavram, ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda “*iyi yönetim (good governance)*” olarak yer almıştır. Raporda yönetim kavramının net bir tanımı yapılmamış ancak, terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. Devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ve karşılıklı etkileşimleri kapsamında;

► Hesap Verme Sorumluluğu

► Yönetime Katılım

⁴¹⁹ www.digitaldevlet.net/eburokhaz., (12.10.2007)

⁴²⁰ ÖZCİVELEK, *Dünyada ve Türkiye’de Elektronik Devlet...*, s. 12.

- Bilgi Edinme Hakkı
- Hukukun Üstünlüğü
- Etkinlik
- Eşitlik
- Stratejik Vizyon;

İlkeleri ile açıklanan bu yeni yönetim modeli, 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992’de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve son olarak 1997’de Birleşmiş Milletler, “*yönetişim (governance)*” terimi çerçevesinde, 21. yüzyılın “*katılımcı kamu yönetimi modeli*” olarak netleşmiştir. Yönetişim yaklaşımı Türkiye gündemine ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan “*AB Yolunda İyi Yönetişim*” adlı toplantıyla girmiştir. Formül, ilk olarak Kemal Derviş’in “*Güçlü Ekonomiye Geçiş*” programında yer almıştır. Ardından da Ak Parti 58. Hükümeti’nin Acil Eylem Planı’nda devlet reformunun adı olarak belirtilmiştir.⁴²¹

Özellikle 2000 yılından itibaren uygulamaya konulan yasal düzenlemeler ile Türkiye’de yönetim alanında radikal bir dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Bu düzenlemeler kamu yönetiminin “*saydamlık, katılımcılık ve hesap verilebilirliğinin*” artırılmasını, düzenlemelerin tutarlılığının sağlanmasını ve etkili bir biçimde uygulanmasını hedeflemektedir. Bu hedefler doğrultusunda Türk kamu bürokratik örgütlenmesinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma ve yönetsel dönüşüm uygulamaları şu şekilde özetlenebilir;

► Kamu sektörüne yönelik yeniden yapılanma ve yönetim çalışmaları kapsamında, bütçe dışı fonlar tasfiye edilmiştir.

► Kamu yatırımlarında rasyonalizasyona gidilmiş; saydam ve rekabetçi kamu alımları kanunu çıkartılmış; kamu harcama sistemi değiştirilmiş; kamu finansmanı ve borçlanma ilkeleri yasal olarak belirlenmiştir.

► Elektrik ve telekomünikasyon sektörü gibi doğal tekel niteliğindeki

⁴²¹ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform”, **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl. 4, S. 13, Mart - 2003, s.7.

sektörlerde rekabetçi piyasalar oluşturmak amacıyla yasal düzenlemeler yapılmıştır. Öte yandan, şeker ve tütün gibi sektörlerde yeniden yapılanmaya gidilerek tarımsal destekleme sisteminde iyileştirici düzenlemeler getirilmiştir.

► Kamu bürokrasisinde “*Etik*” sorunsalının üstesinden gelmek amacıyla 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı “*Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun*” çıkartılarak ilgili kurul oluşturulmuştur. Ayrıca, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanununda öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; “*Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu*” oluşturulmuştur.

► Mali saydamlık ve enflasyonla mücadele programı kapsamında Merkez Bankasının kamu kesimine avans vermesi ve kredi açması yasaklanmış; enflasyon hedeflemesi çerçevesinde para politikası araçlarını doğrudan belirleyebilmesi için Bankaya bağımsızlık tanınmıştır. Mali sektörün yeniden yapılanması çalışmaları çerçevesinde bankacılık sektörü yeniden yapılandırılmış; kamu bankalarının yönetimi bağımsızlaştırılmış; bankacılık sisteminin gözetimi ve denetiminden sorumlu bağımsız bir kurum kurulmuştur.

► Özel sektör kesiminin yönetişime katılımında verimliliği artırmak amacıyla şirketlerin mali sektöre olan borçlarının piyasa temelli bir yaklaşımla yeniden yapılandırılması için yasal çerçeve oluşturulmuş; enflasyon muhasebesi de dahil olmak üzere, uluslararası muhasebe standartları benimsenmiş; İcra ve İflas Kanununda değişiklikler yapılmış; yatırım ortamını iyileştirilen düzenlemeler getirilmiştir.⁴²²

► Yönetişim yaklaşımının Türk kamu bürokratik örgütlenmesine getirmiş olduğu en büyük yenilik “*Üst Kurul ve Bağımsız İdari Otorite (BİO)*” tarzında örgütlenmelerin kamu bürokrasisine hâkim yapılanmalar haline gelmesidir. Günümüzde sayıları hızla artan Üst Kurullar ve Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) yönetişim formülünün uygulama örnekleridir. “*Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Şeker Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurulu*” ..vb. merkezi düzeydeki uygulama örnekleri olarak

⁴²² EMEK, a.g.e., s. 18.

sayılabilir. Yönetişim uygulamasının yerel düzeydeki örnekleri ise, “*Yerel Gündem 21 Projeleri*” ve bu kapsamda yaratılan “*Kent Konseyi*” oluşumlarıdır.⁴²³

► Türk kamu bürokrasisinin gizlilik ve kapalıktan uzaklaşıp şeffaflaşması yolunda yönetim modelinin uygulanması önemli bir adım olmuştur. Türk kamu bürokrasisinde bilgiyi paylaşma kültürünün bulunmaması, gizlilik anlayışının kemikleşmiş olması, vatandaşın bu konuda yeterince bilinçli olmaması ve böyle bir yönetim anlayışını yaşama geçirecek sistem ve teknolojinin yeterli düzeyde oluşturulamamış olması Türk kamu bürokrasisinin şeffaf yönetim anlayışının bir hayli uzağında kalmasına neden olmaktadır. Şeffaf yönetim anlayışı sadece yönetimden yönetilene bilgi akışını sağlamayacak, onun ötesinde yönetilenin her an izlendiğinin farkına varmasını sağlayarak duyarlı, sorumlu ve hesap veren bir yönetim anlayışını beraberinde getirecektir.⁴²⁴ Dolayısıyla böyle bir yönetim anlayışının ortaya çıkaracağı olumsuz tabloyu ortadan kaldırma yollarından birisi yönetim modelinin en önemli söylemlerinden olan “*kamuda şeffaflık ve denetlenebilirlik*” stratejisinin hayata geçirilmesidir. Şeffaflık, “*Devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunulması*” olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifade ile bu olumsuz tabloyu değiştirmesinin, yönetenler ve yönetilenler arasındaki uçurumu kapatıp, toplumsal güveni yeniden yaratabilmesinin yolu, yönetime “*vatandaş iradesini*” gerçek anlamda yansıtacak mekanizmaların oluşturabilmesinden geçmektedir. Belli aralıklarla yapılan seçimler bu konuda yeterli olamamakta, en radikal politikacılar bile seçildikten sonra mevcut işleyişin bir parçası haline gelmektedirler. Vatandaş iradesini, seçimler dışında, başka ara mekanizmalarla siyasi karar alma sürecine katabilmenin ön koşulu, tüm kamu politikalarında “*şeffaflığın*” sağlanması ve kamusal bilgilerin halkla paylaşılmasıdır.⁴²⁵

► Yönetişim modelinin Türk kamu bürokrasisine bir başka önemli etkisi “*Katılımcı Kamu Yönetimi*” anlayışının uygulanması konusunda olmuştur. Katılımcı kamu yönetimi, kamu hizmetini üretenlerin (yerine getirenlerin) örgütleri ile bu

⁴²³ YIKILMAZ, a.g.e., s. 5.

⁴²⁴ ÖKE, SAY, a.g.e., s. 17-18.

⁴²⁵ İştah GÖZAYDIN, “Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar”, **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: 17-18 Ocak 1998, s. 127.

hizmetlerden yararlananların örgütlerini ve aynı kamu hizmetinden sorumlu kamu kuruluşlarının yöneticilerinin bir araya toplanıp, ilgili kamu hizmetinin yapılmasına, işleyişine, eksikliklerine ve denetlenmesine yönelik ortak kararların alınabilmesi, tartışılabilmesi ve yeni fikirler, görüşler, kararlar üretilebilmesi ilkeleri doğrultusunda şekillenmiştir.⁴²⁶ Yönetimde katılım yollarının açık olması aynı zamanda bazı hak ve özgürlüklerin Anayasada düzenlenmiş olmasını beraberinde getirmektedir. 1982 Anayasasında “*bilgi edinme hak ve özgürlüğünün*” anayasal temeli ne yazık ki ülkemizde mevcut değildir. Sadece dilekçe ile ilgili haklar ve hak arama hürriyetinden bahsedilmektedir.⁴²⁷ Fakat böyle bir konuda açıklık olmadığı gibi, anayasamız böyle bir hakkın oluşması yolunu da kapatmayarak boşluk oluşmasına sebep olmuştur. Yasama organının bu konuda mutlak takdir yetkisine sahip olduğu düşünülse de bilgi edinme hak ve özgürlüğünü yasaklayan veya kısıtlayan bir kanun çıkarması durumunda, uluslararası hukukun sınırlayıcı hükümlerinin yanında siyasal engellerle karşılaşması kuvvetle muhtemeldir.

Yönetişim yaklaşımı ilkelerinin 2000 yılından beri Türk kamu bürokrasisinde yönetsel ve siyasal yeniden yapılanma ve reform çalışmalarına rehber olmuş ve üzerinde tartışmasız görüş birliğine varılan “*hesap verme sorumluluğu, yönetime katılım, bilgi edinme hakkı, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik, stratejik vizyon*” gibi iyi bir yönetim anlayışında var olması gereken ilkelerin hayata geçirilmesi için gerekli anayasal, yasal ve yönetsel düzenlemeler gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu ilkeler iyi bir yönetim anlayışında idealize edilmiş düzenlemelerdir, dolayısıyla kamu bürokrasisinde yapılan bazı düzenlemeler ve reformlar ile nihayete ermezler. Yönetsel düzenlemeler ve reformlarda süreklilik ve yenilenme esas olmalıdır. Türk kamu bürokrasisinin, yönetim anlayışı paralelindeki dönüşümü çok uzun bir süreci kapsamakta ve bu süreçte devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına büyük rol düşmektedir.

4.3. Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Bürokratik Yapısına Etkileri

Küreselleşme süreciyle birlikte etkinliklerini arttıran uluslararası

⁴²⁶ Muharrem VAROL, **Örgüt Sosyolojisine Giriş**, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara: 1993, s. 23; Ali ÖZTEKİN, “Katılımcı Kamu Yönetimi”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No. 26, Mart 2002, İstanbul, s. 134.

⁴²⁷ <<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/Anayasa2001.htm>>, (12.11.2007).

kuruluşlardan ekonomik yardım talebinde bulunan gelişmekte olan ülkelerin bu taleplerinin karşılanması ilgili uluslararası kuruluşun hazırlamış olduğu bir dizi reform paketini kabul etmesine bağlıdır.

Uluslararası kuruluşlar ile yapılan işbirliği ve yapısal uyum politikaları sonucu gelişmekte olan ülkeler, uluslar arası kuruluşlardan aldıkları borçlar ile kısa vadede istikrar, orta vadede ekonomide düzelme, uzun vadede kalkınma için gerekli finansman sağlamayı amaçlamaktadırlar. Uluslararası kuruluşlardan borç alabilmenin koşulu, temel ekonomik ve toplumsal politikaların ve kamu bürokrasisinin örgütlemesine için geniş içerikli bir dönüşümün gerçekleşmesini zorunlu kılmaktadır.⁴²⁸

1980 sonrasında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) tarafından gelişmekte olan ülkelere önerilen reformlar, 1990'lardan sonra Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı (OECD), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Avrupa Birliği (AB)'nin katkılarıyla yürütülmeye başlanmıştır. Kamu yönetimi reformlarının yönlendiricileri, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar olmuştur. Yürütülen reformların teknik içeriğini DB hazırlamakta, Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı (OECD) buna katkıda bulunmakta, Uluslar arası Para Fonu (IMF) hazırlanan teknik planın kritik uygulama noktalarını mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır.⁴²⁹ Dolayısıyla, Türkiye 1980 sonrası iktisat politikası tercihlerinde ve Türk kamu yönetiminde hayata geçirilen yapısal uyum politikalarında;

► Uluslararası Para Fonu (IMF) Etkisi: İstikrar Politikaları

► Dünya Bankası (DB) Etkisi: Yapısal Uyum Politikaları

► Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Etkisi: GATS ve Kamu Hizmetlerinin Ticarileşmesi

► Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı (OECD) Etkisi: Düzenleyici

⁴²⁸ Birgül Ayman GÜLER, **İkinci Dalga Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon - Kamu Yönetimi Temel Kanunu**, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını, Ankara: 2003, s. 24.

⁴²⁹ GÜLER, **İkinci Dalga Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon...**, s. 10.

Reformlar

► Avrupa Birliği'ne (AB)Uyum Etkisi: İlerleme Raporları, etkili olmuştur.

4.3.1. IMF Etkisi: İstikrar Politikaları

Toplumsal ihtiyaçların ve akabinde toplumsal talep ve beklentilerin artması, devletin görev ve sorumluluklarının artmasına yol açmıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra; dünya ülkelerinin artan kamu harcamaları ile birlikte, ekonomik kalkınmanın finansmanı anlayışı çerçevesinde yeniden yapılanmaları finansman arayışlarını hızlandırmıştır. Bu dönemlerde, üye ülkelerin finansman ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan kuruluşlardan birisi de “*Uluslararası Para Fonu (IMF)*” olmuştur.

IMF üye ülkelerinin finansman ihtiyacını karşılamak ve bu kapsamda ödemeler dengesi açıklarının kapatılarak, ülkede ekonomik istikrarı tesis etmek amacıyla kurulmuştur. IMF'nin temel özelliği ise; finansman kolaylığı sağlayacağı ülkelerin uygulayacakları ekonomik programları da belirlemesi olmuştur. Ancak IMF tarafından uygulanan “*istikrar programları*”; her ülkenin ekonomik yapı ve şartları farklı olduğundan özellikle gelişmekte olan ülkelere olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Zamanla IMF; üye ülkelerin kendilerine olan kredi borçlarını ödeyebilmeleri için bu ülkelere istikrar programı uygulatan bir finansman kurumu haline dönüşmüştür.

Kendisini daha çok teknik nitelikli bir kurum olarak tanımlayan ve siyasi içerikli tartışma ve analizlere girmekten kaçınan IMF'de yolsuzlukla mücadele konusu, “*ikinci kuşak reformların* temel hedefleri olan “*şeffaflık*” ve “*iyi yönetim*” kavramlarının geliştirilmesi başlıkları altında tartışılmakta, son tahlilde devletin ıslahı ile ilişkilendirilmektedir. Yolsuzlukla mücadelenin yanı sıra sosyal fonlar ve esnek bir emek piyasası oluşturulmasını amaç edinen “*ikinci kuşak reform*” tanımlamasının, makroekonomik istikrar ve yapısal uyum süreçlerini içeren birinci kuşak reformlara referansla yapılıyor olması, ikinci kuşak reformların birincinin neden olduğu olumsuzluklar nedeniyle mi gündeme geldiği sorusunu akla getiriyor olsa da, bu olasılık IMF tarafından açıkça reddedilmektedir. Giderek bu terminolojiyi terk edeceğinin işaretlerini veren IMF, birinci ve ikinci kuşak reformlar arasında bir öncelik-sonralık ilişkisi olmadığını, hatta bunların birbirlerine paralel olarak

gerçekleştirilmesinin daha iyi bir strateji olduğunu vurgulamaktadır.⁴³⁰

IMF faaliyetlerinde ve özellikle üye ülkelerle ilişkilerinde her zaman “yönetişim” konusuna verdiği önemi dile getirmektedir. 1996 yılında, IMF Guvernörler Kurulu, “yönetişimin; ekonominin büyümesini sağlayacak çerçevenin başlıca unsurları olarak, hukukun üstünlüğünün sağlanması, kamu sektöründe etkinliğin ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi ve yolsuzlukla mücadele de dâhil olmak üzere tüm yönlerde teşvik edilmesini” istemiştir. O günden bu yana, IMF’nin yönetişimi teşvik etmedeki rolü, halen yönetişimin ekonomik yönüyle sınırlı olsa da, büyük ölçüde artmıştır. IMF kendi organizasyonu içerisinde bütünlüğü ve iyi yönetişimi sağlamak amacıyla bir takım çalışmalar yapmaktadır özellikle IMF’den mali destek isteyen ülkelerdeki yetkililerin, ekonomi politikalarını anlattıkları niyet mektuplarının çoğunda “yönetişim ve yolsuzlukla mücadele” konularına değinilmektedir. IMF tarafından sağlanan teknik yardımlar da doğrudan yönetimin iyileştirilmesine yöneliktir. IMF’nin yönetişimi teşvik etmek konusundaki en önemli girişimi, uluslararası kabul görmüş standartlar, kodlar ve en iyi uygulamaların geliştirilmesi ve teşvik edilmesi yoluyla ekonomi ve politikaların şeffaflığı ve hesap verebilirliğini sağlamaktır. Fon ayrıca, kaynaklarını kullandırırken borç verdiği ülkelere yönetimle ilgili asgari standartlar getirmektedir.⁴³¹ Türkiye IMF’nin kuruluş dönemi olan 1947’li yıllardan bugüne kadar; içine düştüğü ekonomik krizlerden kurtulabilmek, yapısal değişimleri sağlayabilmek ve finansman sıkıntısını giderebilmek amacıyla sürekli IMF destekli “ekonomik istikrar programları” uygulamıştır. IMF gerek gelişmekte olan ülkelerde gerekse Türkiye’de uyguladığı istikrar önlemleri ile ülke ekonomilerinde her zaman yer almış ancak; çeşitli nedenlerden dolayı zaman zaman başarılı sonuçlara imza atamamıştır.⁴³² Türkiye özellikle kriz dönemlerinde, IMF İstikrar Politikalarında savunulan küreselleşme sürecinde ekonomik büyümenin ve etkin rekabet edebilmenin, sadece piyasa mekanizması ile gerçekleşebileceği savunusundan hareket etmekte ve kamu yönetiminin bu mekanizma ile uyumlu olacak biçimde düzenlenmesini

⁴³⁰ BEDİRHANOĞLU, a.g.e., s. 3.

⁴³¹ İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara: 2003, s. 3 – 4.

⁴³² Esra SİVEREKLİ DEMİRCAN, Meliha ENER, IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri, <http://www.biiibf.comu.edu.tr>, s. 16, (10.03.2007).

öngörmektedir, bu politikaların büyük bir kısmı; ülkede yapısal düzenlemeler yeterli düzeyde olmadığından kendinden beklenen sonucu vermemiştir.⁴³³ Ayrıca ülkede yaşanan siyasi istikrarsızlık ve kısa dönemli değişimler de bu politikaların uygulanma sürecini etkilemiş ve başarılı sonuçların gecikmesine yol açmıştır.

4.3.2. Dünya Bankası (WB) Etkisi: Yapısal Uyum Politikaları

Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelere verdiği krediler, IMF ile yapılan “*Stand-by*” anlaşmalarında olduğu gibi bir takım koşullara dayanmaktadır, “*yapısal uyum politikaları*” olarak nitelenen bu koşullar, her ülke için farklı stratejiler izlenmesi gerektiğini kabul etmekle birlikte, “*siyasi denetlenebilirliğin artırılmasını, devletin kurumsal olarak sınırlandırılmasını, sivil toplumun ve bağımsız bir medyanın geliştirilmesini, rekabetçi bir özel sektör yapısının oluşturulmasını ve kamu yönetiminin ıslah edilmesini, yolsuzluğa karşı sürdürülecek çok boyutlu bir mücadele stratejisinin geliştirilmesini*”, programların en önemli yapıtaşları olarak tespit etmektedir.⁴³⁴ Yani Dünya Bankası borç verdiği ülkelere piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak biçimde reform yapmalarını talep etmekte, ülkelerin ekonomi politikalarından başlayarak, toplumsal bölüşüm ilişkilerine, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine kadar çeşitli alanları kapsamaktadır. Verilen krediler, kredi alan ülkelerin tercihleri yönünde değil kapitalist sistemin gerçeklerine göre kullanılmaktadır.⁴³⁵

Dünya Bankası, 1997 Dünya Kalkınma Raporu'nda devletin değişmesi konusuna değinerek, “*iyi yönetim*” kavramını değişim konusunda bir basamak noktası olarak ortaya koymaktadır. Ayrıca, ülkelere sağlayacakları destek konusunda seçici olmak için, ülkelerce oluşturulan politikaların yanı sıra, yetkileri kullanan kurum ve buradaki kültürün de önemini dikkate almaktadır. Bunlar,

- Hükümetlerin seçilme, izlenme ve değişme süreci;
- Hükümetlerin güçlü politikaları etkin bir biçimde ortaya koyma ve uygulama kapasitesi;

⁴³³ Mehmet A. CİVELEK, M. Banu DURUKAN, “Globalleşme Sürecinde İstikrar Programlarının Gerçek Amaçları, Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum, **7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi**, İmaj Yayıncılık, Ankara: 2002, s. 116-117.

⁴³⁴ BEDİRHANOĞLU, a.g.e., s. 3.

⁴³⁵ Birgül Ayman GÜLER, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını, Ankara: 1996, s. 39.

► Vatandaşların haklarına saygılı olma ve vatandaşlar arasında ekonomik ve sosyal etkileşimi gerçekleştirecek kurumları temin edecek devletin varlığı; olmak üzere üç başlık altında ele alınmaktadır.

Dünya Bankası raporları, reform paketleri ve kredilerinin (zorlayıcı) ön koşulları yoluyla, yönetim ile ekonomi ve siyaset düzlemleri arasında net ayırım yapılması; tüm siyasa oluşturma süreçlerinin teknik bir konu olarak görülmesi; yönetim süreçlerinin piyasa ve sivil toplum aktörleri ile devlet temsilcileri arasındaki paylaşımının hedeflenmesi; kamu yönetiminin şirket yönetimi esasına göre yeniden yapılandırılması; piyasanın önündeki bilgiye ulaşma engellerini ortadan kaldıran şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının hukuki açıdan güvenceye alınması, “*piyasa için devlet*” yaklaşımının benimsenmesi; sivil toplumun daha çok özel sektörün ve piyasa mekanizmalarının geliştirilmesi yoluyla güçlendirilmesi; yurttaşlık kategorisinin yerini kamu hizmetlerini tüketen “*müşteri*” ve “*tüketici*” kategorilerine bırakması sağlanmıştır.⁴³⁶

Banka'nın kamu yönetimi reformu olarak tasarladığı politika seti şu dört ilkeye yaslanmaktadır.

► *Hesap verebilirlik*: Buna göre, kamu görevlileri eylemlerinden sorumludur. Makro düzeyde etkili mali yönetim, harcamalarda dışsal kontrolörlük sistemi ve kontrolör denetimi sonuçlarını değerlendirme mekanizmaları yaratılmalı; mikro düzeyde ise rekabet ve katılımın (Devlet Dışı Örgütlerin katılımı) yaygınlaştırılması desteklenmelidir; yerelleştirme politikaları üzerinde çalışılmalı ve yerel hizmetlerin fiyatlandırılması sağlanmalıdır.

► *Kalkınmanın yasal çerçevesi*: Özel sektör için açık, öngörülebilir ve istikrarlı, herkese yansız ve adil biçimde uygulanan bir kurallar ve hukuk yapısı ile bağımsız bir yargı sistemi var olmalıdır. Piyasa ekonomileri açık yasal kurallara ihtiyaç duyar. Bu nedenle bu sistem içerisinde etkileşimin sağlanması için ekonomik araçlar ve devlet birlikte yerini almalıdır.

► *Bilgilendirme*: Özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip olan türden ekonomik koşullar; bütçe, piyasalar ve hükümet tasarımları herkes için güvenilir ve ulaşılır olmalıdır.

⁴³⁶ BAYRAMOĞLU, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar...*, s. 267.

► *Saydamlık*: Açık yönetim, hesap verebilirliğin genişletilmesi ve yolsuzluğun sınırlandırılması ile politika yapımında kamu ve özel sektör arasındaki danışma süreçleri desteklenmelidir.

Dünya Bankası tarafından hazırlanan 1994 tarihli “*Yönetişim Raporu*”nda devlete yüklenen rol, piyasa için dışsal ekonomi sağlama işlevidir. Böylece devlet, piyasanın güçlenmesine yardımcı olacaktır. Yönetişimin sağlam temeller üzerine oturabilmesi için devletin, “*piyasa dostu devlet*” olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, sivil toplumun geliştirilmesi de önemli koşullardan biridir. 1994 Raporunda, yönetişimin üç aktöründen ikisinin, piyasaların ve sivil toplumun güçlenmesine ağırlık verilmiştir. 1994 Raporunda kamu hizmetlerinde reform yönetiminin daha rasyonel hale getirilmesi için başka olanakların da arayışına rastlanır. “*Değişen dünyada devletin rolünün yeniden gözden geçirilmesi*”ni konu alan Dünya Bankası Kalkınma Raporu’nda ise küresel ekonominin gereklerine cevap verebilecek, teknolojik değişimlere hızla uyum sağlayabilecek daha etkin ve güçlendirilmiş bir devlet hedeflenir. Ancak Dünya Bankası’nın daha önceki raporlarından ve temel politikalarından da anlaşıldığı üzere, daha etkin ve güçlendirilmiş bir devlet, devletin kapsamının genişletilmesi, işlevlerinin artırılması, kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılması anlamına gelmemektedir. Dünya Bankası devletin yetki ve görevlerini sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre aktarmak gerektiğine vurgu yaparak, hem piyasanın hem de sivil toplumun geliştirilmesi temel amaçtır.⁴³⁷

Türkiye ve Dünya Bankası arasında yapılan anlaşmalar ile “*Yapısal Uyum Politikaları*”nın uygulanma süreci “*24 Ocak Kararları*” ile başlamıştır. Bu kararlar ile her alanda ekonomik serbestleşme öngörülerek, yapısal uyum reformları aracılığıyla dünya ile bütünleşmenin sağlanacağı savunulmuştur.⁴³⁸ 1980 öncesi Türkiye’nin ekonomik destek bulmakta zorlandığı dönemin ardından uygulanan, 24 Ocak Kararları ile Dünya Bankası’nın uygulatmak istediği politikalara zemin hazırlanmıştır. Bu dönemde Türkiye’de “*idari reform*” kavramı terk edilerek “*yapısal uyum*” süreci başlamıştır. Yeniden yapılanma olarak ta kullanılan yapısal uyum, köklü reform girişimleri anlamına gelmekte ve belli amaçlarla girişilen, planlı

⁴³⁷ Sonay BAYRAMOĞLU, *Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim*, Praksis: 7, <http://www.praksis.org/files007-06.pdf>, s.89-93, (10.04.2007).

⁴³⁸ Sinan SÖNMEZ, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm – Sömürgecilikten Küreselleşmeye*, İmge Yayınevi, Ankara: 1998, s. 485.

ve bilinçli bir dönüştürme hareketini ifade eden, yapısal uyarılama, kavramı ile aynı anlamda kullanılmaktadır.⁴³⁹ Yapısal uyum politikaları, siyasal alan ile ekonomik alanın yeniden biçimlendirilmesi ve tanımlanması anlamına gelmektedir.⁴⁴⁰ Bu politikalar ile ihracatın teşvik edilmesi, ticaret dengesinin sürekliliğinin sağlanması, iç talebin azaltılması ve dış ticaretin serbestleştirilmesinin yanı sıra sektörel uyum politikalarına yönelmesi, mali sektör başta olmak üzere, tarım, enerji, sağlık, eğitim gibi sektörlerde düzenlemelere gidilmesi amaçlanmaktadır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına 1979 yılında IMF yapılan “*Stand-by*” anlaşması ve Dünya Bankası ile imzalanan “*5.Yapısal Uyum Kredisi*” antlaşmaları ile başlanmıştır. Bu antlaşmalar ile KİT’lerin tasfiyesi, enerji sektöründe özelleştirme, mali sermayenin küresel ilişkilerini düzenleyecek şekilde para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım sektöründe gübre, tohum, ilaç, makine gibi girdilerde devlet tekelinin kırılması hedeflenmiştir. 1985’den sonra enerjiden, eğitime kadar çeşitli sektörleri düzenlemeye yönelik sektörel uyarılama kredileri gündeme gelmiştir.⁴⁴¹

2000’li yıllara gelindiğinde Dünya Bankası, kamu bürokrasisini düzenlemeye yönelmiştir, bu amaçla Türkiye’ye açılan en yüksek tutarlı kredi olma özelliğini taşıyan 2002 tarihli “*Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarılama Kredisi*”ni açmıştır. Bu kredi merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetimi, kamu personel rejimi alanlarında reform yapma koşuluna bağlanmıştır. Dünya Bankasına göre tüm bu alanlarda yapılacak reformlarda temel ilke devlet ve piyasanın işbirliği içinde bulunması ve devletin hataları düzeltme işlevini üstlenmesi olmalıdır. Devletin sosyal ve ekonomik işlevleri değişerek, kamu hizmetleri ve sosyal güvenlik alanlarından kademeli olarak çekilmesi hedeflenmektedir.⁴⁴² Dünya bankası tarafından ekonomik desteğin koşulu olarak dritelen “*yapısal uyum politikaları*”nın temel amacı Türkiye’yi sosyal devlet yerine, piyasa temelli, işletmecisi devlet

⁴³⁹ Cahit TUTUM, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara: 1996, s. 4 – 5.

⁴⁴⁰ Atilla GÜNEY, Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 1, S. 2, 2004, s. 3.

⁴⁴¹ GÜLER, **Devletin Yeniden Yapılandırılması...**, s. 17.

⁴⁴² Martin BRENDAN, **Özelleştirme Kamu Yararına Mı?**, Türk Harb-İş Sendikası Yayınları, Ankara: 1994, s.199.

anlayışına göre yeniden kurgulamak ve yapılandırmaktır. Bu yönde yapılacak düzenlemelerin Türkiye'nin ekonomik ve sosyal yapısı üzerindeki etkileri ve vatandaşların tamamen piyasa ilkelerine göre yapılandırılmış bir kamu yönetiminin meşruiyetini ne ölçüde benimseyerek destekleyecekleri konusu açık değildir.

4.3.3. Dünya Ticaret Örgütü Etkisi: GATS ve Kamu Hizmetlerinin Ticarileşmesi

1947 yılında imzalanan “GATT-Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması” kapsamına, 1986 – 1994 yılında gerçekleşen Uruguay Round ile “GATS Hizmet Ticareti Genel Anlaşması” dâhil edilmiştir. GATS, tüm hizmet alanlarının serbest piyasaya açılması için mevcut düzenlemeleri genişleten ve hukuki işlerlik kazandıran ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Dünya Ticaret Örgütü Sekreteryası bu anlaşma için şöyle demektedir: “GATS, sadece sınır ötesi ticaret ve yatırımları kapsamakla kalmayıp; bir hizmetin yerine getirilmesiyle bağlantılı olarak akla gelebilecek tüm sektörleri (hizmet ve mal üretim sektörleri) kapsayan bir “hizmet yatırımları ve hizmet ticareti anlaşmasıdır”.⁴⁴³ Türkiye'nin GATS ile ilişkileri 1950–1951 yılları arasında yapılan “Uruguay Görüşmeleri” ile başlamıştır. 12 Mayıs 1988 Bakanlar Kurulu kararıyla GATS anlaşması Türkiye’de uygulamaya başlamıştır. Türk Hazine Müsteşarlığı’nın Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü, GATS’ın hükümlerini yerine getirmek için taahhüt listesinde yer alan sektörlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının meslek örgütlerinin bilgilendirilmesi, hizmetlerle ilgili sektörel taahhüt listelerinin hazırlanması ve taahhüt listesinde yer alan sektörlerle ilgili ikili görüşmelerin organizasyonu görevini üstlenmiş bulunmaktadır.⁴⁴⁴

GATS’a göre, bir hizmetin uluslararası sermayeye açılmamasının tek engeli, kamu gücü tarafından yerine getirilen bir hizmetin, ticari nitelik taşımaması ve hizmet yerine getirilirken rekabetçi ortamın oluşmamasıdır. Tümüyle kamu faaliyeti olmayan, kamun yanında piyasa tarafından da üretilen tüm hizmetler ticari hizmet kapsamında sayılmaktadır. Buna göre “eğitim, sağlık, ulaşım, haberleşme” gibi sosyal hizmetlerin önemli bir bölümü, kamusal hizmet olmaktan çıkmakta, ticari hizmet olarak değerlendirilerek, bu kapsamda düzenlemeler yapılmaktadır. Kamu

⁴⁴³ <<http://www.mmo.org.tr/mmo/yayinlar/bulten/bulten52/gats.htm>>, (07.08.2007).

⁴⁴⁴ Figen ŞENGÜNLÜ, Panel “GATS ve Kamu Hizmetleri”, **Mülkiye Dergisi**, S: 235, C. XXVI, Ankara:2002, s. 47.

hizmetleri bakımında GATS bu konuda önem taşımaktadır:

► Kamu hizmeti alanında özel sektörün de faaliyette bulunması için ayrıcalıklar tanınarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekir.

► Devletin kamu hizmeti üretimine ilişkin gerekli mal ve hizmet teminini kamu ihaleleri yoluyla piyasadan satın alabilmesi sağlanmalıdır.⁴⁴⁵

GATS ile ilgili en önemli özelliklerden bir diğeri, tüm kamu hizmet sektörlerinin serbest piyasa mekanizmasına tabi olması, yerli ya da yabancı hizmet ticareti yapan bütün firmaların eşit kabul edilmesidir. Dolayısıyla bir ülkede yerli sermayeye tanınan tüm ayrıcalıklar, yabancı sermaye içinde geçerli olacaktır. Uluslararası sermayenin dolaşımına engel tüm düzenlemelerin ortadan kaldırılması ve bu düzenlemelerden anında haberdar olunması için, kamu kurumlarının “*şeffaflık ilkesine*” göre yapılması öngörülmektedir. Kamu yönetiminde “*yönetişim modeli*” kapsamında yer alan şeffaflık ilkesi, kamu kurumlarında karar alma sürecinin ilgililere açık hale getirilmesini ve alınan kararların duyurulmasını içermektedir.⁴⁴⁶

GATS anlaşmasını imzalayan bir ülke, aynı zamanda hangi hizmet sektörlerinin serbestleşeceğini de listelemektedir, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) üyesi Türkiye, GATS sektörel sınıflandırmasında belirtilen hizmetlerin yaklaşık yarısına taahhüt vermiş bulunmaktadır. Bu listeye göre “*mesleki hizmetler, haberleşme, müteahhitlik, mühendislik ve mimarlık, eğitim, çevre, mali sektör, sağlık, turizm, ulaştırma hizmetleri ve bunlara ilişkin diğer hizmetler*” GATS kapsamında bulunmaktadır. Tümüyle kamusal bir hizmet şeklinde yerine getirilmeyen ya da kısmen piyasaya açılmış tüm hizmetler ticari özellik taşıdıkları gerekçesiyle GATS kapsamına alınabilmektedir. Devletin asli görevleri olarak kabul edilen (güvenlik, adalet vb.) hizmetlerin dışında kalan “*eğitim, sağlık, ulaştırma*” gibi hem kamu, hem de özel sektörün yer aldığı hizmet alanlarının tümünün GATS’a dâhil edildiği anlamına gelmektedir.⁴⁴⁷

Türkiye sosyal bir devlet olmasına karşın özellikle, sağlık hizmetlerine

⁴⁴⁵ Onur KARAHANOGULLARI, Panel “GATS ve Kamu Hizmetleri”, **Mülkiye Dergisi**, S. 235, C. XXVI, Ankara: 2002, s. 34.

⁴⁴⁶ Birgül Ayman GÜLER, Devlette Reform, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ankara: 2003, Y. 4, S.13, s. 11.

⁴⁴⁷ GÜLER, Panel “GATS ve Kamu Hizmetleri...”, s. 40 - 41.

ilişkin vermiş olduğu taahhüde göre yabancı sermayenin bu alanda piyasaya giriş engeli bulunmamakta, yerli ve yabancı sermaye için aynı koşullar geçerli olmaktadır, bu durum eğitim alanında da aynı şekilde düzenlenmiştir. GATS ilkelerinin Türkiye’de uygulanma alanlarına ilişkin diğer örnekler, Telekom’un özelleştirilmesi, çevre temizlik hizmetlerinde ilişkin düzenlemeler, kamu ihalelerinin uluslararası sermayeye açılması, enerji piyasası yasasının kabul edilerek enerji üretim, dağıtım ve iletimin özel sektöre devredilmesi verilebilir.

GATS, hizmet ticaretinin serbest piyasa mekanizmasına göre işlemesi, uygulamaların bu işleyiş yönünde olup olmadığının denetlenmesi ve kararların bu yönde alınmasını sağlayacak kurumsal mekanizma olarak görülebilir. GATS ilkeleri aynı zamanda, kamu hizmetlerinin küresel düzeyde serbestleşmesi ve ulusal düzenlemelerin engel teşkil etmemesi için gerekli düzenleyici ve hukuksal mekanizmaların sağlanması biçiminde özetlenebilir. Gelişmekte olan ülkeler açısından GATS ilkeleri gelişmiş ülkeler kadar ulusal yarar sağlamamaktadır çünkü gelişmiş ülkelerde var olan sermaye gücü ve uluslararası düzeyde organize olmuş özel sektör kuruluşları, kendi ülkelerinde karlılığı kalmamış kamu hizmet sektörü alanında yatırım yapmak yerine gelişmekte olan ülkelerin kamu hizmet sektörüne yatırım yapmaya yönelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin ulusal sermayeleri uluslararası sermaye ile eşit şartlarda kabul edilip korunmadığı için kendi ülkelerindeki bu alanlara yatırım yapma imkânını uluslararası sermayeye kaptırmaktadırlar. Bu bakımdan yerli sermayenin teşvik edilerek, özellikle stratejik öneme sahip kamusal hizmetlere (eğitim, sağlık, enerji vb.) yatırım yapma konusunda önünün açılması yerinde olacaktır.

4.3.4. OECD Etkisi: Düzenleyici Reformlar

OECD, “*düzenleyici reform*” ve “*düzenleyici etki analizi*” adında iki araç ile iktisadi olanın siyasal olandan özerkleşmesini; siyasi iktidarın etki alanından, kaynak tahsisi ve bölüşümle ilgili karar verme yetkisinin çekip alınmasını; siyasal karar alma süreçlerinin teknik bir muhasebe hesabına indirgenmesini; yasamanın yasa yapma yetkisinin zayıflatılmasını; temel karakteri düzenleyicilik olan yeni bir iktidar biçimi şeklindeki yönetişimin benimsenmesini sağlamıştır.⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ BAYRAMOĞLU, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar...*, s. 267 - 268.

OECD, kamu yönetimi kapsamında, hükümetlerin ihtiyaçlarını ve karşılaştıkları güçlükleri analiz etmeyi, bunlara çözümler aramayı ve demokratik kurumların etkinliğini iyileştirmek üzere uygulamaları teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, kamu sektöründe yönetimi iyileştirme çalışmaları, e-devlet, düzenleyici reformlar, kamu sektöründe bütçeleme ve yönetim, sürdürülebilir kalkınma, vatandaşların politika oluşturma sürecine katılımı ve yolsuzlukla mücadele alanlarına ilişkin faaliyetleri kapsamaktadır. OECD, “*Kamu Yönetimi Programı (PUMA)*” vasıtasıyla etkin, verimli ve şeffaf hükümet yapılarını kurma ve güçlendirmede hükümete yardımcı olmaktadır. PUMA, hükümetlerin nasıl örgütlendiklerini ve kamu sektörünü nasıl idare ettiklerini incelemekte ve karşılaşılabilecekleri muhtemel güçlükleri teşhis etmektedir. Böylece, ülke incelemeleri, karşılaştırmalı analizler, en iyi uygulama değerlendirmeleri ve yayınladığı rehberlerle, yönetişimde ortaya çıkan değişimler konusunda hükümete destek olmaktadır.⁴⁴⁹ Özellikle OECD ülkelerinde, hükümetlerin ekonomideki rolleri, kültür, yönetim gibi konularda görülen üçüncü dönüşümden bahsetmek mümkündür. Bu dönüşüm teknolojik, ekonomik ve sosyal dönüşümler tarafından da desteklenmiştir.⁴⁵⁰ Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerçekleştiren OECD ülkelerinin hemen hepsinde, değişimi gerekli kılan faktörlerin benzer olduğu görülmektedir.

► Değişimi uyarıcı faktörlerin başında, kamu mali yönetiminin krize veya darboğaza girmesi bulunmaktadır.

► Dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluk; kamu gelirlerinde gerilemeye yol açmış ve harcamaların kontrol altına alınmaması neticesinde, mali durum kötüleşmiştir.

► Küresel rekabet şartlarında, sermayenin dışarıya kaçması riski kamu gelirlerinde artışı sınırlandırırken, toplumsal talepler ve siyasi tercihler kamu harcamalarında tasarrufu sorunlu hale getirmiştir.

► Kaynaklar sınırlı hale gelirken, halkın hükümetten beklentileri değişmiş ve artmış, daha açık ve şeffaf bir yönetim ile buna paralel hesap verme sorumluluğunun

⁴⁴⁹ OECD, “Promoting Good Governance”, **Programme on Public Management and Governance**, (PUMA), <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>, p.1, (10.07.2007).

⁴⁵⁰ BAYRAKTAROĞLU, KUTANİS, **a.g.m.**, s. 53.

işletilmesi isteği oluşmuştur.

► Daha fazla ve daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi ile sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılma istekleri artmıştır.

► Son olarak; teknolojideki gelişmelerin, yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapılarının, eğitim seviyesinin yükselmesinin ve değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkisi, yeniden yapılanma ihtiyacının doğmasında önemli rol oynamıştır.

Bu ekonomik, toplumsal ve teknolojik baskılar altında hükümetler, politikalarını ve rollerini daha yakından incelemeye ve bütçe açıkları ile başa çıkmanın farklı yollarını aramaya başlamışlardır. Gelişen bu yeni ortamda değişime uyum sağlayanlar ve rekabet güçlerini artıranlar kazanırken, değişimin gerisinde kalanlar veya değişime uyum kapasitesi olmayanlar eskisinden de olumsuz bir duruma sürüklenmişlerdir.⁴⁵¹

OECD ülkelerinde yürütülen bu reform çalışmalarında pek çok ortak nokta bulunmaktadır. Bu reformların temel amacı, kamu sektörünün performansını geliştirmek ve ekonomideki rolünü yeniden tanımlamaktır. Bu ülkelerde yürütülen reform çalışmalarının ortak noktaları şöyle özetlenebilir:

► Sonuçlara ve dolayısıyla da verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun (performansın) artırılmasına odaklanılmıştır.

► Merkezi hiyerarşik yapıların desantralizasyonu ile yetki devri ve esnekliğin artırılmasına çalışılmıştır

► Kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir.

► Kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

► Düzenli ve belli aralıklarla kamu kuruluşlarınca parlamentoya ve kamuoyuna mali ve performans raporları sunulurken, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve bütçe üzerinde siyasi kontrollerin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde

⁴⁵¹ DİNÇER, YILMAZ, a.g.e., s. 33 - 34.

şeffaflığın sağlanması hedeflenmiştir. OECD ülkelerinin deneyimlerinden çıkan sonuçlara göre, başarılı bir reformun koşulları şunlardır:

► Kamu hizmetleri reform girişiminin, hükümetin politikalarıyla bunların finansmanı için gerekli bütçeyi bütünleştirmesi gerekir.

► Stratejik bir yaklaşım gereklidir. Reformlar, kamu hizmetlerinin gelecekteki rolü ve gücünün ne olacağını gerçekçi bir biçimde incelenmesiyle geliştirilmiş bir vizyonla yapılmalıdır.

► Performans artırılmalı ve performans kamu sektörü programlarının çıktıları ve sonuçları ile maliyetlerine odaklanmalıdır.

► Yetki devrine, onunla orantılı hesap verme sorumluluğu eşlik etmelidir.⁴⁵²

Devlet yönetiminin sahip olduğu kapasitenin etkinleştirilmesinde, yönetim anlayışının ve yönetimin taşıdığı niteliklerin çok önemi vardır. OECD tarafından yapılan tanımlamaya göre iyi yönetimin unsurları olarak; teknik ve idari rekabet, organizasyon kapasitesi, güvenilirlik, sorumluluk taşıma ve açık bilgi sistemi sayılmıştır. Devlet bünyesindeki kurumların daha etkin şekilde çalıştırılabilmesi için üç temel mekanizma öngörülmektedir.

► Toplumsal hayatta olduğu kadar, devlet içerisinde de kurallar ve kısıtlamaların güçlendirilmesi

► Devlet kurumları içinde daha fazla rekabetçi bir yapının oluşturulması

► Devlet içinde ve dışında seçmenler ve küresel ortakların katılımının sağlanması.⁴⁵³

OECD'nin "*Türkiye'de düzenleyici Reformlar*" adını taşıyan raporunda, Türk kamu yönetiminde reform yapmaya ilişkin gelişmelerden söz edilmekte ve örgütlenme yapısı ve kapasitesinden söz etmektedir. Bunun yanı sıra rekabet politikaları, piyasaların açıklığı, elektrik, gaz, taşımacılık sektörü ve telekomünikasyon sektörüne ilişkin incelemeler ve kamu yönetiminin küreselleşme sürecine uyumunu sağlayacak politika önerileri bulunmaktadır. Raporun önerileri arasında, kamuya memur alımından ihale yasalarına, yerel yönetimlerden şeker ve

⁴⁵² Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin..., s. 12 - 13.

⁴⁵³ Büyüme ve Devlet, www.gençbilim.com, s. 17-18, (12.04.2007).

tütün endüstrisine, bankacılıktan enerji sektörüne kadar çeşitli ve önemli sektörlerde geniş alanlı politika ve uygulamalar yer almaktadır. Rapora göre ekonomi de devletin rolü azaltılarak, iyi işleyen piyasa mekanizmasının sağlanması için bir an önce düzenleyici reformlara hız vermek gerekir. Ekonomide rekabet edebilirlik, verimlilik ve uzun vadede kamu kaynaklarında oluşacak artışın, eğitim, sağlık, çevre gibi sosyal giderler için harcanması imkânı doğacaktır.⁴⁵⁴

Raporda ayrıca, daha önceki reformların, etkili bir piyasa ekonomisi kuramadığı ve mali sorunlara etkili çözümler getirilemediği belirtilmekte ve reformlar ve yeniden yapılanma çalışmalarının rekabet ve güvenli piyasalar için uygun zemin hazırladığına vurgu yapılmaktadır.⁴⁵⁵ Dolayısıyla OECD'nin “Türkiye’de düzenleyici Reformlar” ve “Ekonomiye Daha İyi Hizmet Etmek” başlıklı raporlarında ortaya konulan hedeflerin, kamu sektörünün ve devletin kamu yararına yönelik daha iyi kamu hizmet üretmesi için değil, sadece “ekonomiye” daha iyi hizmet için tasarlandığını belirtmek doğru bir tespit olacaktır.⁴⁵⁶

4.3.5. Avrupa Birliği’ne Uyum Etkisi: İlerleme Raporları

Avrupa Birliği, siyasi bir sistem olarak tek, içerik olarak zengin yapısını “yönetişim ilkesi” ile uyumlu olduğuna dikkat çekmektedir. Bu konuda Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan “İyi Yönetişim Çalışma Belgesi”nde, Avrupa entegrasyonunun siyasi boyutu olan dört stratejik hedef gösterilmiştir. Bu hedefler:

- Yeni Avrupa yönetim şekillerini ortaya koyma
- Avrupa Kıtasını istikrara kavuşturma ve Kıtanın sesini dünya çapında duyurma.
- Yeni bir ekonomik ve sosyal gündeme doğru yönelme.
- Herkes için daha iyi bir yaşam kalitesini sağlamaya çalışmaktır.⁴⁵⁷

Avrupa Birliği, Avrupa Yönetişimi Raporu ile, “açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık” şeklinde tanımladığı beş yönetim ilkesinin üye

⁴⁵⁴ OECD Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek, TÜSİAD Yayını, Ankara: 2003, s. 59–63.

⁴⁵⁵ www.oecd.org.oecd.pages., (10.03.2008), s. 27.

⁴⁵⁶ ACAR, GÜL, a.g.m., s. 6.

⁴⁵⁷ European Commission, White Paper On European Governance, <http://europa.eu.int/comm/governance/work/en.pdf>, p.1, (10.07.2007).

ülkelerdeki yönetimin tüm düzeylerine, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde uygulanmasını amaçlamıştır.⁴⁵⁸ Avrupa Birliği ile bütünleşme sürecinin üye ve aday ülkelerin merkezi ve yerel yönetim yapıları üzerinde oldukça önemli etkileri olmaktadır. Bu süreç içinde yer alan ülkelerin idari ve politik sistemlerinin yanı sıra yerel ve bölgesel yönetimlerinin de belirli dönüşümler geçirerek yeniden biçimlendiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle de yapısal fonlara ilişkin olanları kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Daha dolaylı bir etki ise çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin Avrupa Birliği ile uyumlulaştırılması konusunda gözlenmektedir; personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili ilkeler gibi.⁴⁵⁹

Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler 1959 yılına kadar uzanmaktadır. 1963 Ankara Antlaşması ile öngörülen gümrük birliğine geçiş, 1995 yılında gerçekleşmiş ve 1999 yılının sonunda, Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi Türkiye'ye tam üyelik konusunda aday ülke statüsünde kabul etmiştir. Bu süreç içerisinde Avrupa Birliği müktesebatının Türk iç hukukuna dahil edilmesi ile uygulanacak reformların gündemi şekillenmektedir. Tam üyelik konusu, Türkiye'nin önemli siyasi önceliklerinden biri olarak kabul edilmektedir, dolayısıyla üyelik kriterlerine uyumun sağlanması için gerekli düzenleyici reformların hayata geçirilmesi öncelik taşımaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği tarafından ileri sürülen koşullar gereğince, Türkiye'nin 2004 yılı sonuna kadar Avrupa Birliği kurumsal yapısına uyumlulaştırılması gerekmektedir. Bunun için Türk kamu yönetiminde anayasa dâhil birçok yasanın aykırı hükümlerinin değiştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması gerekmektedir.⁴⁶⁰

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine ilişkin "İlerleme Raporları"nda, "siyasal-yönetimsel yapının işleyişiyle ilgili düzenlemelerin yanı sıra, mali sektör reformunun uygulanması, piyasada düzenleyici işlev yüklenen bağımsız düzenleyici kurulların korunması, kamu sektöründe özelleştirilmelerin hızlanması, doğrudan yabancı yatırımların kolaylaştırılması" gibi düzenlemeler yer almaktadır.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ BAYRAMOĞLU, *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar...*, s. 268.

⁴⁵⁹ Yeşeren Eliçin ARIKAN, *Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler, Görüş*, Mart-2004, s. 39.

⁴⁶⁰ *Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması*, TOBB, Yayın No:358, Ankara: 2000, s. 3-40.

⁴⁶¹ GÜLER, *Devlette Reform...*, s. 13.

Ayrıca Avrupa Birliği Türkiye’de makro ekonomik dengesizliklerin azaltılması için sağlıklı işleyen bir piyasa ekonomisinin kurulmasını istemekte, dış politika, güvenlik, hukuk, insan hakları temel hak ve özgürlükleri konusunda Türkiye’nin üye ülkeler ile aynı standartları yakalamasını talep etmektedir. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne girebilmesi için Batı ülkeleri ile tam entegrasyon içinde olması gerekmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği normlarının benimsenerek bir an önce kesintisiz olarak hayata geçirilmesi zorunludur. Geline bu aşamada yapısal reformlar, yurttaşlık ve siyasal haklar alanlarındaki reformların uygulanması konusundaki mazeretler kabul edilmemektedir. Dolayısıyla siyasi iktidar, vatandaş, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör el ele vererek bu kriterlerin en kısa sürede yerine getirilmesi için gerekli çabayı göstermeleri gerekmektedir.⁴⁶²

⁴⁶² Çağlar KEYDER, “Türkiye’de Modernleşmenin Doğrultusu” **Türkiye’de Modernleşme ve Ulusal Kimlik**, 2. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul: 1999, s. 40–42.

BEŞİNCİ BÖLÜM

1980 SONRASI TÜRK KAMU BÜROKRATİK YAPISININ DÖNÜŞÜMÜ SOSYAL YARDIMLAŞMA ve DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (SYDGM) ANALİZİ

Türkiye’de sosyal yardım faaliyetleri, sürekli ve kapsamlı olarak, 1986 yılında 3294 sayılı Kanun ile kurulan “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*” kaynaklarıyla yürütülmektedir. Sosyal yardım programları, 81 il ve 849 ilçede mülki idare amirlerinin başkanlığındaki 930 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı kanalıyla gerçekleştirilmektedir. 3294 sayılı Kanun ile oluşturulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu faaliyetleri, Başbakanlık bünyesinde, “*Fon Sekreteryası*” tarafından yürütülmekte iken, 09 Aralık 2004 tarih ve 5263 sayılı Kanun ile “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü*” kurulmuştur. Genel Müdürlük, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu’nun kararları doğrultusunda sosyal yardım programlarının uygulanmasını sağlamaktadır.

Fon Kurulu, Fon’da toplanan kaynakların sosyal yardım programları ile proje ve yatırım programlarına dağıtım önceliklerini belirlemekte ve il/ilçelerde kurulmuş olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına kaynak dağıtımına karar vermektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynağı kullanmak suretiyle, ekonomik ve sosyal açıdan değişik yoksunlukları olan, ihtiyaç içindeki vatandaşlar için geniş bir yelpazede sosyal yardım programları uygulanmaktadır.⁴⁶³

5.1. Sosyal Yardım Kavramı ve Özellikleri

Sosyal yardım kavramı, “*Bir sosyal güvenlik yöntemi ve sosyal hizmet alanı olup kendi ellerinde olmayan sebeplerden dolayı, asgari seviyede dahi geçinme*

⁴⁶³ T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2009-2013, SYDGM Yayınları, Ankara:2008, s.16-17.

imkânını bulamayan kişileri; muhtaçlık araştırmalarına dayalı olarak, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirme amacını taşıyan, karşılıksız mahiyetteki aynı ve nakdi yardımların yanı sıra, sosyal gelir ve destek sağlayıcı kamusal faaliyetler bütünü” olarak tanımlanabilir. Tanımdan da anlaşılacağı gibi, sosyal yardım kavramının nihai amaç ve hedefi sadece yardım etmek değil, yararlanıcı vatandaşları almış oldukları sosyal yardımlar vasıtası ile kendi kendilerine yetebilen bir noktaya taşımaktır.⁴⁶⁴ Sosyal yardım kavramının özellikleri şu şekilde sıralanabilir;

► Sosyal yardım, esas itibariyle sosyal güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan bir yöntemdir.

► Sosyal Yardım, sosyal hizmetler kapsamına bir uygulama alanı ve hizmet şekli olarak girmektedir.

► Sosyal yardımlarda ilgililerin finansmana, prim esasına dayalı herhangi bir katkıda bulunmaları söz konusu olmayıp ihtiyaçlar karşılıksız olarak giderilmektedir.

► Sosyal yardımlar, sosyal güvenlik açısından ancak kanunla düzenlenmiş oldukları ve resmi veya yarı resmi nitelikteki kuruluşlar tarafından yürütüldükleri takdirde gerçek bir sosyal güvenlik hizmeti olarak kabul edilebilmektedir.

► Sosyal yardımlar, parasal sosyal gelirler şeklinde sunulabileceği gibi aynı yardımlar ve bakım, tedavi, rehabilite etme ve yetiştirme gibi hizmet yönü ağır basan nesnel sosyal gelirler şeklinde de sunulabilmektedir.

► Sosyal yardımlar, kural olarak kişilerin muhtaçlıklarının araştırılması ve kontrolüne dayalı olarak ve ihtiyaçlarının şeklini ve şiddetini ölçü olarak sağlanmaktadır.

► Sosyal yardımlar, kişileri, durumlarına ve özelliklerine göre, en kısa sürede kendi kendilerine yeterli hale getirerek muhtaçlıktan kurtarma amacını taşımaktadır.

► Sosyal yardımlarda, mahalli ölçütlere dayalı bir asgari geçim seviyesinin tespiti, hem muhtaçlık araştırması hem de yardım sağlama safhalarında dikkate alınması gereken bir kural olmaktadır.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ **Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) Kamuoyu Araştırması Nihai Raporu (Haziran 2004)**, SYDGM Yayınları, Ankara:2004, s. 13.

⁴⁶⁵ Ethem ÇENGELCİ, “Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”, **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi**, C.11, S.1–2–3, Ankara: 1993, s. 9–10.

5.1.1. Sosyal Yardımların Amacı

Sosyal yardımların temel amacı, muhtaçlık ve yoksulluk içinde bulunan kişilerin, muhtaçlık koşulları ortadan kalkıncaya kadar ve yardım almadan kendi başlarına yaşamsal ihtiyaçlarını karşılayabilecek duruma gelinceye kadar ekonomik güvencelerinin sağlanmasıdır. Bu amaç temelde, insanın insanca yaşaması ve insanın en değerli varlık olduğu değerlerine dayanmaktadır.⁴⁶⁶

Sosyal yardımların bir diğer amacı, sosyal yardım alan kişinin en kısa süre yeniden çalışabilme ve kendi geçimini sağlayabileceği kazanç elde edebilme olanağına kavuşturulmasıdır. Sosyal yardımlar, böylelikle hem kişilerin yaşam haklarını, güvence altına almakta hem de ilgili kişilerin tekrar çalışabilme ve gelir elde edebilme imkânına kavuşmalarına yardımcı olmaktadır.⁴⁶⁷

5.1.2. Sosyal Yardım Sisteminin Kurumsal Yapıları

Türkiye’de özellikle 1961 Anayasası, “sosyal yardım” ve “sosyal güvenlik” hakkı açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu anayasa’nın 48. maddesinde, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve bu hakkı sağlamak için sosyal sigortalar ve sosyal yardım teşkilatını kurmak ve kurdurmak devletin görevleri arasında kabul edilmiştir. 1961 Anayasası ile sosyal haklara ve sosyal güvenlik haklarına anayasal bir nitelik kazandırılmıştır.⁴⁶⁸ Türkiye’de yoksulluk ile mücadele 1970’lere kadar “devletçi kalkınma modeli” çerçevesinde ulusal çapta ekonomik büyüme ve kalkınma politikalarıyla orta ve uzun dönemde kendiliğinden çözülecek ya da azalacak bir sorun olarak görülmüş ve yoksulluk sorununa yönelik doğrudan politikalar geliştirilmemiştir. Bu yaklaşım ekonomik kalkınmanın gerçekleşmesinin yaratacağı istihdam ve gelir artışının yoksulluğu da kendiliğinden

⁴⁶⁶ Musa İKİZOĞLU, “Türkiye’de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Uygulamalarının Bugünkü Durumu”, **İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet: Prof. Dr. Nesrin Koşar’a Armağan**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Yayını, No:009, Ankara:2001, s.22.

⁴⁶⁷ Sait DİLİK, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”, **Çimento İşveren Dergisi**, C.1, S.2, Mart–1987, s.15.

⁴⁶⁸ Nüvit GEREK, **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, N.1178, Eskişehir:2002, s.76.

çözeceği düşüncesine dayanmaktadır.⁴⁶⁹ Nitekim bu durum Türk Sosyal Yardım Sistemi'nin daha çok yaşlı, özürlü ve kimsesiz çocukları hedef alan bir başka ifadeyle sadece bunları yoksul kabul ederek, korunmalarını öngören dar kapsamlı bir politika türü biçiminde gelişmesi ile sonuçlanmıştır.

Türkiye, sosyal yardımlar konusundaki ilk ciddi politikalarını, 70'lerin sonunda geliştirmeye başlamıştır. Bu anlamda yoksullara yönelik, kapsamı sınırlıda olsa da ilk sosyal yardım kanunlarını, 1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı “65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” ile 03.11.1980 tarih ve 1005 sayılı, “Görevleri Nedeniyle Yaralanan Yahut Ölen Bazı Kamu Görevlilerine Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” oluşturmaktadır.⁴⁷⁰ Ancak geniş kapsamlı ilk sosyal yardım kanunu, 1986 yılında kabul edilen 3294 sayılı, “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”dur. Bu yasalara dayanılarak yapılan sosyal yardımlar farklı kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmektedir. “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı” doğrudan sosyal yardım amaçlı kurumlar olmasa da muhtaç durumda olan ihtiyaç sahiplerine yönelik aynı ve nakdi yardımlarda bulunmaktadır. Türkiye’de sosyal yardım faaliyetlerini yerine getiren, kanunlar ile oluşturulmuş çeşitli kurumsal yapılar içerisinde en önemlisi, 01.12.2004 tarih ve 5263 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile kurulan “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü” ‘dür.

5.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)

5.2.1 İdareye İlişkin Bilgiler

5.2.1.1. SYDGM'nin Tarihçesi

Türkiye’de sosyal yardım hizmetlerinin büyük bölümü, 1986 yılına kadar üç önemli kuruluş tarafından yürütülmüştür. Bunlar; “Türkiye Kızılay Derneği,

⁴⁶⁹ Hüseyin GÜL, Murat Ali DULUPÇU, Songül SALLAN GÜL, Murat OKÇU, H. İlker ÇARIKÇI, Kentsel Yoksullukla Mücadele Amaçlı Kamu Politikası Geliştirme ve Bir Model Önerisi”, **IV. Aile Şurası “Aile ve Yoksulluk Bildirileri”**, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayını, Ankara: 2004, s. 395–396.

⁴⁷⁰ ÇENGELCİ Ethem, Türk Sosyal Yardım Sistemine Genel Bir Bakış”, **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Dergisi**, SHÇEK Yayını, C.1, S.1, Ankara:1989, s.12.

Darülaceze Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’dur. Sosyal yardımlaşma konusuna kaynak ayrılarak kalıcı çözümler getirmek amacıyla 29.05.1986 tarih, 3294 sayılı yasa ile yoksul durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olanlara yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak gelir dağılımında adaleti sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmek için, “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*” kurulmuştur. Fon kaynaklarının dağıtım ve kullanım kararları, “*SYDT Fonu Kurulu*” tarafından alınmakta ve Kurul kararları Başbakan tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe konulmaktadır. 3294 sayılı Yasanın 7. maddesi gereğince, 4721 sayılı Türk Medeni Kanununa göre faaliyette bulunmak üzere her il ve ilçede “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları*” kurulmuştur. Sosyal yardım faaliyetleri Fon’dan bu vakıflara kaynak aktarılmak suretiyle yürütülmektedir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynakları her il ve ilçe merkezinde kurulu bulunan ve özel hukuk tüzel kişisi olan SYD Vakıfları aracılığıyla kullanılmaktadır. 22 Mart 2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 43 yeni ilçe kurulmuş, 1 ilçe ise kaldırılmıştır. Bu yeni ilçelerde, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 7’inci maddesi gereği kurulan yeni SYD Vakıfları ile birlikte, SYD Vakıf sayısı 973’e ulaşmıştır. Vatandaşlar, ikamet ettikleri yerlerdeki SYD Vakıfları’na ihtiyaç durumlarına göre başvuru yapmakta ve Vakıf Mütevelli Heyetlerince başvuruları değerlendirilerek yardım talepleri karşılanmaktadır. 1986 yılından beri Fon Genel Sekreterliği vasıtasıyla yürütülen hizmetler, 01.12.2004 tarih ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulan, “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü*” vasıtasıyla teşkilatlandırılarak kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur.

SYDGM’nin kurulması ile yoksullukla istenilen seviyede etkili bir mücadele ortaya konulabilmesi için güçlü ve uzmanlaşmaya dayalı bir teşkilat yapısı oluşturulması amaçlanmıştır. Genel Müdürlüğün çalışmaları sosyal yardım programları ve sosyal destek amaçlı projelerin hazırlanması, uygulanması

konularında yoğunlaşmaktadır.⁴⁷¹

Türkiye'nin en önemli sosyal yardım ve himaye kuruluşu olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü; gerek yurt çapında sürdürdüğü yardım faaliyetleri ile sosyal güvencesi olmayan yoksul, kimsesiz, muhtaç ve düşkün vatandaşlara gerekse istihdam odaklı mesleki eğitim ve proje destekleri ile işsiz, eğitimsiz vatandaşlara ilişkin devletin sosyal sorumluluklarını yerine getirmektedir.

5.2.1.2 SYDGM Kuruluş Amacı, Görev ve Yetkileri

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2'nci maddesinde “*Türkiye Cumhuriyetinin Sosyal bir Hukuk Devleti*” olduğu belirtilmektedir. 5'nci maddesinde ise “*Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkesiyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak*” devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa'da belirtilen “*Sosyal Hukuk Devleti*” olması özelliği gereği, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesine ve yoksul kesimlerin desteklenmesine yönelik sosyal politikalar, toplumsal dayanışmanın güçlendirilmesi ve sosyal barışın korunması açısından büyük önem arz etmektedir. Bu ilkedен hareketle, “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*” oluşturulmuştur.

Fon, zaman içinde yapılan düzenlemelerle; yüksek öğrenim öğrencilerine burs verilmesi, sosyal güvenceden yoksun hastalar ile yoksul asker ailelerinin tedavi ve ilaç bedellerinin karşılanması, özürülülerin her türlü tedavi giderleri ile fonksiyon kazandırıcı araç ve gereç bedellerinin ödenmesi, terör eylemlerinde can ve mal kaybına uğrayanlara yardım yapılması, şehit çocuklarının öğrenim masraflarına katkıda bulunulması gibi görevleri de üstlenmiştir. Yapılan yasal düzenlemelerle; yoksul asker ailelerinin tedavi ve ilaç bedellerinin ödenmesi Milli Savunma Bakanlığına; yüksek öğrenim öğrencilerine burs verilmesi Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna; yeşil kartlı hastaların ayakta tedavi giderlerinin karşılanması Sağlık Bakanlığına devredilmiştir.

⁴⁷¹ SYDGM Stratejik Planı 2009-2013..., s. 35.

Fon'un kuruluşuna temel olan 3294 sayılı Kanununun 1989 yılında değiştirilmiş "Amaç" başlıklı 1'nci maddesi; "Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne surette olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak, gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir." şeklindedir.

Yine aynı Kanununun 2. maddesinde de "Fonun Kapsamı", "Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu kanun kapsamı içindedir. Ancak, Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir alan özürülülerin, tedavi giderleri ile fonksiyon kazandırıcı ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçlerin kurumlarca karşılanmayan kısmı bu kanun kapsamındadır." şeklinde belirlenmiştir.

SYDTF kullanılarak yapılan yardımlar ve amaçları kanunda şu şekilde ifade edilmiştir;

► Yoksul kişi ve ailelerin maddi sıkıntılarını karşılamak üzere bunlara en yakın her il ve ilçede bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına her ay düzenli olarak kaynak aktarımı yapılması.

► Yeşil kartı olmayan hastaların tedavi giderleri ile sosyal güvenlikten yoksun hastaların ilaç ve tedavi giderlerinin tamamı ödenmek üzere Sağlık Bakanlığına kaynak aktarılması.

► Sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan bu ve kuruluşlardan aylık alan özürülülerin tedavi giderleri ile fonksiyon kazandırıcı ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçlerin kurumlarca karşılanmayan kısmı ve Özürülüler İdaresi Başkanlığınca özürülülere yönelik hazırlanan projelere destek verilmesi.

► Terör eylemlerinden dolayı yaralananların tedavileri, zarar gören, can ve mal kaybına uğrayan vatandaşlara, Fon'dan öncelikle yardım yapılması ayrıca ilk ve orta öğrenim çağındaki şehit çocuklarının öğrenim masraflarının karşılanması. Yoksulların iş kurma mesleki eğitim ve istihdamına yönelik olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarınca geliştirilen projelere kaynak

aktarılması, Göçe maruz kalan il ve ilçeler ile işsizliğin ve yoksulluğun belirginlik taşıdığı yerlerde aşevleri açılması.

► Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti arasında 14.09.2001 tarihinde imzalanan Sosyal Riski Azaltma Projesi kapsamında, hem kısa hem de uzun dönemde mevcut ekonomik krizin en korumasız nüfus üzerindeki etkisinin azaltılması, hizmet ve sosyal yardım sağlayan kurumların kapasitesinin güçlendirilmesi, yoksul çocukların beşeri sermayelerinin korunması ve teşviki için bir temel sosyal yardım sistemi uygulanması ve yoksullar için gelir ve istihdam sağlayıcı fırsatların artırılması için tedbirlerin alınması.

► Öğretim yılının başlarında ilköğretimde ve ortaöğretimde okuyan yoksul ailelerin çocuklarına kırtasiye, önlük, çanta, ayakkabı vb. ihtiyaçların karşılanması ile ayrıca taşınmalı eğitim kapsamındaki çocuklara öğle yemeği desteği kapsamında Milli Eğitim Bakanlığı'na kaynak aktarılması, konularını kapsamaktadır.

SYDTF' nun gelirleri 3294 sayılı Kanununun 4 'ncü maddesinde sayılmıştır.

Fon'un gelirleri:

Bütçeye konulacak ödenekler,

► Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan veya kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktarlar,

► Gelir ve kurumlar vergisi tahsilât toplamının % 2,8'i

► Trafik para cezalarının % 50'si,

► RTÜK reklam gelirlerinin % 15'i,

► Her nevi bağış ve yardımlar,

► Diğer gelirlerden oluşmaktadır.

SYDGM Görev ve Yetkileri:

► 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak için gerekli idari ve mali tedbirleri almak

► Fonun gelirlerini zamanında toplamak, toplanan gelirlerin yerinde, zamanında ve ihtiyaçlara göre kullanılmasını sağlamak.

► Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek,

izlemek ve denetlemek, görülen aksaklıklarla ilgili gerekli tedbirleri almak, vakıfların çalışma usul ve esasları ile sosyal yardım programlarının kriterlerini belirlemek.

► Genel Müdürlüğün görev alanı ile ilgili olarak araştırma ve etüt yapmak, proje hazırlamak ve uygulamak, bu konuda kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversitelerden, yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerden, sivil toplum örgütlerinden destek almak, ortak projeler hazırlamak, gerektiğinde bunlarla sözleşmeler yapmak, hazırlanan projelere destek vermek, bu kurum ve kuruluşlardan proje uygulama, denetleme, danışmanlık ve değerlendirme konularında hizmet satın almak.

► Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.⁴⁷²

5.2.1.3. SYDGM Teşkilat Yapısı ve Şeması

SYDGM'nün örgüt yapısı; “*Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Ana Hizmet, Danışma ve Yardımcı Hizmetler Birimleri*” nden oluşmaktadır. Genel Müdür, en üst amir olup Genel Müdürlük hizmetlerini mevzuat hükümlerine, Genel Müdürlüğün amaç ve politikalarına, stratejik planına, performans ölçütlerine ve hizmetlerin kalite standartlarına uygun olarak düzenler ve yürütür. Genel Müdür, Başbakanı veya görevlendireceği Bakanı karşı sorumludur. SYDTF kuruluş kanunu gereğince, Fon'un faaliyetleri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi iken yapılan yeni yasal düzenleme ile 2006 yılından itibaren Sayıştay Başkanlığı'nın denetimine tabi olmuştur. SYDV ise Vakıflar Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenmektedir.

⁴⁷² <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=93>>, (12.11.2008), **SYDGM 2007 Faaliyet Raporu...**, s. 9.

Tablo 2:: SYDGM Teşkilat Şeması

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TEŞKİLAT ŞEMASI		
DEVLET BAKANİ		
FON KURULU		GENEL MÜDÜR
FON KURULU SEKRETERYASI		GENELMÜDÜR YARDIMCISI
ANA HİZMET BİRİMLERİ	DANIŞMA BİRİMİ	YARDIMCI HİZMET BİRİMLERİ
KAYNAKYÖNETİMİ D.BŞK. PROJE DEĞERLENDİRME VE İZLEME D.BŞK. YARDIMLAR D.BŞK. GÖNÜLLÜKURULUŞLARLA İŞBİRLİĞİ VE DIŞ İLİŞKİLER D. BŞK. İSTATİSTİK, ARAŞTIRMA VE TANITIM D.BŞK.	HUKUK MÜŞAVİRLİĞİ STRATEJİ GELİŞTİRME MÜDÜRLÜĞÜ	İNSAN KAYNAKLARI D.BŞK. DESTEK HİZMETLERİ D.BŞK.

Kaynak: T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2006 Yılı Faaliyet Raporu, SYDGM Strateji Geliştirme Müdürlüğü Yayınları, Ankara: Mart- 2007, s.12.

Genel Müdürlüğün İç Yapısı:

► Ana Hizmet Birimleri

- ✓ Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı
- ✓ Proje Değerlendirme ve İzleme Dairesi Başkanlığı
- ✓ Gönüllü Kuruluşlarla İşbirliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı
- ✓ Yardımlar Dairesi Başkanlığı
- ✓ İstatistik, Araştırma ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı

► Danışma Birimleri

- ✓ Hukuk Müşavirliği
- ✓ Strateji Geliştirme Müdürlüğü

► Yardımcı Hizmet Birimleri

- ✓ İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı
- ✓ Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı

5.2.1.3.1. Ana Hizmet Birimleri ve Görevleri

SYDGM’de yer alan ana hizmet birimleri’ne bağı olarak görev yapan daire başkanlıkları ve görevleri şöyle özetlenebilir;

5.2.1.3.1.1. Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı

► Fon kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde değerlendirilmesini ve yönetilmesini sağlamak,

► Fon kaynaklarının artırılmasına yönelik çalışmalar yapmak,

► Fon kaynaklarının Fon Kurulu kararlarına uygun şekilde ve yardım konularına göre dağıtımını sağlamak,

► Fonun gelir ve giderlerine ait hesapları tutmak,

► Fon gelirlerini takip ve tahsil etmek,

► Fon giderlerinin takibini yapmak ve zamanında aktarılmasını sağlamaktır.

5.2.1.3.1.2. Gönüllü Kuruluşlarla İşbirliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı

► Sosyal yardım amaçlı çalışmalar yapan gönüllü kuruluşlarla ve sosyal yardım ve sosyal hizmet amaçlı uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak ortak projeler oluşturmak, uygulamak,

► Sosyal yardım amaçlı gönüllü kuruluşların çalışmalarını takip etmek, desteklemek ve periyodik değerlendirmeler yapmak,

► Uluslararası sivil toplum kuruluşları ve resmi kurumlarla işbirliği yapmak, ortak projeler geliştirmek ve uygulamakla görevlidir.

5.2.1.3.1.3. Proje Değerlendirme ve İzleme Dairesi Başkanlığı

► Vakıflardan ve diğer kurum ve kuruluşlardan gelen projeler ile sivil toplum örgütlerinin toplumsal amaçlı projelerini değerlendirmek, teşvik etmek gerektiğinde ortak projeler yürütmek, bu konularda görüş oluşturmak

► Sosyal amaçlı projeler geliştirmek, uygulamak ve gerekirse ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak uygulamak,

► Uygulanan projelerin takibini yapmak, performans ve kalite ölçütleri geliştirerek uygulamanın verimliliğini izlemek, performans analizleri yapmak ve elde edilen sonuçlara göre önerilerde bulunmaktır.

5.2.1.3.1.4. Yardımlar Dairesi Başkanlığı

► Yardım taleplerini değerlendirmek, uygunluk kriterleri oluşturmak ve bu

çerçevede öneriler hazırlamak,

► Yardımların yerinde, zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasını izlemek, yönlendirmek, ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak ve bu yardımlara ilişkin esas ve usulleri belirlemekle yükümlüdür.

5.2.1.3.1.5. İstatistik Araştırma ve Tanıtım Dairesi Başkanlığı

► Genel Müdürlüğün yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, Genel Müdürlüğün ve Vakıfların istatistiksel çalışmalarını yapmak, bunlara ilişkin veri tabanlarını hazırlamak, çeşitli projeksiyonlar yaparak kararların alt yapısını oluşturmak.

► Yoksulluk ve sosyal yardım konularında araştırma ve eğitim faaliyetleri yapmak, yaptırmak ve bu konuda çalışmalar yapan kurum ve kuruluşlarla ortak çalışmalar yapmak.

► Üniversite ve benzeri akademik kuruluşlarla işbirliği içinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma ile ilgili bilgi ortamları oluşturmak, bu kuruluşlarla ortak çalışmalar yapmak.

► Sosyal yardımlaşma ve dayanışma bilincini ve davranışını geliştirmek üzere tanıtım programları hazırlamak, bunların ulusal ve yerel yazılı ve görsel medya kuruluşlarında yayımını sağlamak

► Sosyal yardım faaliyetlerinin desteklenmesine ve geliştirilmesine yönelik basılı ve görsel yayınlar yapmak.

► Sosyal yardım konulu bilimsel nitelikli yayınlar yapmak, sosyal yardım amaçlı kurum ve kuruluşların yayınlarını takip etmek ve bu amaçla yapılacak yayınları desteklemek.

► Genel Müdürlüğü ilgilendiren toplantı, brifing ve görüşmeleri yapmak. Tutanakları tutmak.

► Genel Müdürlük tarafından verilecek benzeri görevleri yapmakla yükümlüdür.⁴⁷³

5.2.1.3.2. Danışma Birimlerinin Görevleri

Danışma birimleri olarak görev yapan “*Hukuk Müşavirliği*” ve “*Strateji Geliştirme Müdürlüğü*”nün görevleri ise şunlardır;

⁴⁷³ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 12-13.

5.2.1.3.2.1. Hukuk Müşavirliği

► Genel Müdür, Genel Müdürlük birimleri ve bakanlıklar tarafından gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları ile diğer hukuki konular hakkında görüş bildirmek.

► Genel Müdürlüğün menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak.

► 8.1.1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre adli ve idari davalarda gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu idari davalarda Genel Müdürlüğü temsil etmek veya Genel Müdürlükçe hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmektir.

5.2.1.3.2.2. Strateji Geliştirme Müdürlüğü

► Kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsediği temel ilkeler çerçevesinde, Genel Müdürlüğün orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını hazırlamak.

► Programı ve Yıllık İzleme Raporlarını ilgili ve sorumlu kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde hazırlamak.

► Program çerçevesinde Genel Müdürlüğe verilen görevlerin yerine getirilmesi için çalışma esaslarını tespit etmek, Genel Müdürlüğün ana hizmet politikasının ve planlarının bu esaslara uygun olarak hazırlanmasını koordine etmek.

► Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek.

► Genel Müdürlük ile Fon bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak, Genel Müdürlüğün faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.

► Genel Müdürlüğün yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak.

► Üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapmak.

- ▶ Genel Müdürlükte yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapmak,
- ▶ Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak,
- ▶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 60'ıncı maddesine göre mali hizmetler birimine verilen görevleri yerine getirmek,
- ▶ Genel Müdür tarafından verilecek benzeri görevleri yapmaktır.⁴⁷⁴

5.2.1.3.3.Yardımcı Hizmet Birimlerinin Görevleri

Yardımcı Hizmet Birimleri olarak görev yapan “*Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı*” ve “*İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı*” şu görevleri yerine getirmektedir;

5.2.1.3.3.1. Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı

- ▶ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanununun 60. maddesinde belirlenmiş olan görevleri yerine getirmek, (5436 sayılı Kanunla bu görevler Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.)
- ▶ Genel Müdürlüğün ihtiyacı olan yapım, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, arşiv, sağlık ve benzeri her türlü idarî ve malî hizmetleri yürütmek,
- ▶ Genel Müdürlüğün sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek,
- ▶ Genel Müdür tarafından verilecek diğer görevleri yapmaktır.

5.2.1.3.3.2. İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı

- ▶ Genel Müdürlüğün insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak.
- ▶ Personelin atama, nakil, sicil, terfi, ücret, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek.
- ▶ Teşkilatın eğitim planını hazırlamak, uygulamak ve değerlendirmek ve
- ▶ Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda mahalli idarelere dönük

⁴⁷⁴ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 13-14.

eğitim programları hazırlamak ve uygulamaktır.⁴⁷⁵

5.2.1.3.4. Karar Organı

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün "*Karar Organı*", Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunu yöneten "*Fon Kurulu*"dur. Fon Kurulu; "*Başbakan tarafından görevlendirilen bir Bakan'ın başkanlığında Başbakanlık Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Sağlık Bakanlığı Müsteşarı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü ve Vakıflar Genel Müdürü*"nden oluşmaktadır.

Fon Kurulu, Başbakan tarafından görevlendirilen Bakan'ın başkanlığında ayda bir kez olağan toplanmaktadır. Bunun dışında, Fon Kurulu, Başkanın talebi üzerine her zaman olağanüstü toplanabilir. Salt çoğunlukla toplanan Fon Kurulunda kararlar oy çokluğu ile alınarak, Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmektedir.

Alınan kararlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından ülke genelindeki il ve ilçelerde yer alan 931 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla uygulanmaktadır.

Tablo 3:Fon Kurulu Başkanı ve Üyelerinin Listesi

FON KURULU	TEMSİL ETTİĞİ KURULUŞ	GÖREVİ
Başkan		Devlet Bakanı
Üye	Başbakanlık	Müsteşar
Üye	İçişleri Bakanlığı	Müsteşar
Üye	Sağlık Bakanlığı	Müsteşar
Üye	Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	Genel Müdür
Üye	Vakıflar Genel Müdürlüğü	Genel Müdür

Kaynak: <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=59>>, (12.11.2008)

► *Fon Kurulunun Görevleri:*

✓ Fonda bulunan kaynakların, Vakıflar ve Genel Müdürlükçe yürütülecek sosyal yardım proje ve programları ile yatırım programları çerçevesinde dağıtım önceliklerini belirlemek ve dağıtımına karar vermek.

⁴⁷⁵ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 14-15.

- ✓ Gerekli görülen hallerde hizmetin aksamadan yürütülmesi için usul ve esaslarını belirlemek suretiyle Genel Müdüre yetki devrinde bulunmak.
- ✓ Vakıflarda çalıştırılacak personelin nitelikleri ile özlük hakları ve diğer hususlarla ilgili belirlenecek kriterleri görüşerek karara bağlamak.
- ✓ Vakıflardan ve diğer kurum ve kuruluşlardan gelen sosyal yardım amaçlı talepleri değerlendirmek, Genel Müdürlüğe önerilerde bulunmak,
- ✓ Toplumda dayanışma ve paylaşma bilincini geliştirmek ve desteklemek üzere bilimsel, sosyal ve kültürel programlar ve projeler önermek, hazırlanan projelere destek sağlamak.
- ✓ Fon Kurulu, Başbakan tarafından görevlendirilen Bakanın başkanlığında ayda bir kez olağan toplanmaktadır. Bunun dışında, Fon Kurulu, Başkanın talebi üzerine her zaman olağanüstü toplanabilir. Salt çoğunlukla toplanan Fon Kurulunda kararlar oy çokluğu ile alınarak, Başbakanın onayı ile yürürlüğe girmektedir. Fon Kurulunun sekretarya hizmetleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne yerine getirilmekte olup, sekretarya hizmetlerinin yürütülmesi için Genel Müdürlük personeli arasından görevlendirilen kişilerden bir "*Fon Kurulu Sekretaryası*" oluşturulmuştur.⁴⁷⁶

5.2.1.3.5. Fon Kurulu Sekretaryası

- ▶ Fon Kurulunun toplantı duyurusunu ve çağrısını yapmak, gündemini hazırlamak.
- ▶ Fon Kurulunun aldığı kararlar doğrultusunda yazılı kurul kararını oluşturmak, karar metninin her sayfasının Genel Müdür tarafından mühürlenerek paraflanmasını sağlamak.
- ▶ Kararları başkan ile üyelerin imzasına sunmak.
- ▶ Başbakan tarafından onaylanan Fon Kurulu kararlarının birer örneğini başkan ve üyelere sunmak.
- ▶ Fon Kurulu kararlarını muhafaza etmek.
- ▶ Fon Kurulu toplantı ve çalışmaları ile ilgili Genel Müdür tarafından verilecek diğer görevleri yapmakla yükümlüdür.

⁴⁷⁶ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=59>>, (12.11.2008).

5.2.1.3.6. Yürütme Organı

SYDTF'nun yürütme organı, 5263 sayılı Kanun ile oluşturulan “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü*” olup temel görev ve yetkileri; 3294 sayılı Kanunun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak üzere gerekli idari ve mali önlemleri almak, fon gelirlerinin zamanında tahsilini yapmak ve ihtiyaçlara uygun biçimde kullanılmasını sağlamak şeklinde belirlenmiştir. Ayrıca Vakıfların iş ve işlemlerini incelemek, izlemek ve denetlemek, karşılaşılan sorunların çözüme kavuşturulması için gereken önlemleri almak, çalışma usul ve esaslar ile sosyal yardım programlarının kriterlerini belirlemektir. Genel Müdürlüğün diğer önemli görev ve yetkileri arasında; çalışmaların daha etkin ve verimli kılınması amacıyla araştırma ve incelemeler yapmak, proje hazırlayıp uygulanmasının gerçekleştirmek, yürüttüğü faaliyetler konusunda ilgili kamu ve akademik kuruluşlarla işbirliği yapmak gibi alanlar da bulunmaktadır.⁴⁷⁷

5.2.2. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV)

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları, 3294 sayılı kanunun amacına uygun çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede kurulmuştur.

Vakıfların kurulu bulunduğu yerin Mülki İdare Amirleri Vakfın tabi başkanı olup, Mütevelli Heyeti illerde; Belediye Başkanı, Emniyet Müdürü, Defterdar, İl Millî Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, İl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürü ve İl Müftüsünden oluşmaktadır. İlçelerde ise; Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Millî Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının İlçe Üst Görevlisi varsa İlçe Tarım Müdürü ve İlçe Müftüsü Vakfın Mütevelli Heyetini teşkil etmektedir. Ayrıca gerek il gerekse ilçelerde her faaliyet dönemi için; Köy ve Mahalle Muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye, ilde/ilçede kurulu ve 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara uygun faaliyette bulunan Sivil Toplum Kuruluş yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri temsilci (ilde 2, ilçede 1 temsilci) ve hayırsever vatandaşlar arasından İl Genel Meclisinin seçeceği iki (ilçelerde bir) kişi Vakıfların Mütevelli Heyetinde görev almaktadırlar.

⁴⁷⁷ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 16-17.

İl veya ilçede Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyet gösteren Sivil Toplum Kuruluşlarının bulunmaması halinde hayırsever vatandaşlar arasından İl Genel Meclisinin seçeceği üçüncü bir kişi daha Vakıf Mütevelli Heyeti üyesi olarak görevlendirilir.

5.2.2.1. SYDV'nin Yapısı

► Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile SYDGM arasında hiyerarşi olmayıp, Vakıflar, “*Özel Hukuk Tüzel Kişiliği*” şeklinde örgütlenmişlerdir.

► Vakıfların denetimi ise, hesap yönünden Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce; idari yönden ise İçişleri Bakanlığı'nca yapılmaktadır.

► Ayrıca, 5263 sayılı Kanunla Vakıfların harcamalarını, iş ve işlemlerini araştırmak ve incelemek, izlemek ve denetlemek görev ve yetkisi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'ne de verilmiştir. Bunun için SYDGM, Vakıfların yürüttükleri yardım programları ile proje uygulamalarının yerindelik yönünden denetimini Sosyal Yardım Uzman ve Uzman Yardımcıları aracılığıyla yapmak üzere gerekli çalışmalara başlamıştır.

İllerde Vali'nin Başkanlığını yaptığı İl Vakıflarının Mütevelli Heyetleri; “*Belediye Başkanı, Defterdar, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Tarım Müdürü, İl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Müdürü, İl Müftüsü, bir köy muhtarı, bir mahalle muhtarı, 3294 Sayılı Kanunda amaçlara yönelik faaliyette bulunan iki sivil toplum kuruluşu temsilcisi ve iki hayırsever vatandaştan*” oluşmaktadır. İlçelerde Kaymakamların Başkanlığındaki İlçe Vakıflarının Mütevelli Heyetleri ise; “*Belediye Başkanı, Mal Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, varsa İlçe Tarım Müdürü, İlçe Müftüsü, bir köy muhtarı, bir mahalle muhtarı, 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan bir sivil toplum kuruluşu ve iki hayırsever vatandaştan*” oluşmaktadır.

5.2.2.2. SYDV'nin Gelirleri

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan aktarılan miktardan,
- Her nevi fitre-zekât-kurban derileri ve bağırşak yardımlarından,
- İşletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirler,
- Diğer gelirlere oluşmaktadır.

Fonda toplanan kaynak, Fon Kurulu kararları ile ülke genelinde kurulu bulunan 931 vakfa aktarılmakta, bu kaynakların yanı sıra vakıfların kendi gelirleri de kullanılarak, ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara ayni ve nakdi yardımlar ulaştırılmaktadır.

5.2.2.3. SYDV'nın İşleyişi

► 3294 sayılı Kanun kapsamındaki vatandaşlar her türlü sosyal yardım talepleri için ikamet ettikleri yerdeki SYDV'na başvurumaktadırlar.

► Vatandaşların yardım talepleri, ikamet yerlerindeki SYDV'nın mütevelli heyetince değerlendirilmektedir.

► İhtiyaç sahibi vatandaşlara yapılacak sosyal yardımlar için; SYDV'nın mali imkânlarını aşan sosyal yardımlar ile vatandaşların toplumsal hayata katılımını sağlamaya, üretime, gelir elde etmeye yönelik “*proje destekleri*” konusundaki kaynak ihtiyaçları SYDV tarafından SYDGM'ne gönderilmektedir.

► Genel Müdürlük tarafından SYDV'dan gelen taleplere ilişkin gerekli değerlendirmeler yapılarak, Fon Kuruluna sunulmaktadır.

► Fon Kurulu kararları ile ülke genelindeki 931 vakfa kaynak aktarılmaktadır. Fondan aktarılan bu kaynakların yanı sıra SYDV, kendi gelirlerini de kullanarak, ihtiyaç sahibi yoksul vatandaşlara her türlü ayni ve nakdi yardımı ulaştırmaktadır.

► Tüm sosyal yardımlar, vatandaşlara mahallindeki SYDV tarafından ulaştırılmaktadır.

5.2.2.4. SYDV'nın Personel Yapısı

► Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları personeline ilişkin iş ve işlemler, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu Kararıyla belirlenen Esaslar çerçevesinde, Vakıf Mütevelli Heyetlerince yürütülmektedir.

► Buldukları il ve ilçe nüfusu esas alınarak bu Vakıflar için belirlenen Norm Kadro Sayısı 4208 olup, bu Vakıflarda 4140 personel görev yapmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında İş Kanununa ve SSK'ya tabi personel çalışmaktadır.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=54#>>, (11.10.2008)

5.2.3. SYDGM Tarafından Sunulan Hizmetler

3294 sayılı Kanun ile kurulmuş bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonununun, 9 Aralık 2004'den itibaren 5263 sayılı Kanun ile “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)*” olarak teşkilatlandırılması ile sunulan hizmetler şu başlıklar halinde özetlenebilir;

5.2.3.1. Mesleki Eğitim ve İstihdama Yönelik Projeler

SYDGM ve SYD Vakıfları tarafından mesleki eğitim ve yeni istihdam olanakları yaratmaya yönelik projeler hazırlanmaktadır. Başarılı olarak uygulanan bu projelere örnek olarak; “*Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP), Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi (SETİP), İş Destek Projesi*” verilebilir.

5.2. 3.1.1. Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP)

2003 yılında başlatılan Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP) ile kırsal alanda ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelerin en uygun organizasyonla üretime katılmaları, üretilen tarımsal ürünleri mahallinde değerlendirme ve pazarlamaları, gelir seviyelerini yükseltmeleri ve üretimde sürekliliklerinin sağlanması amaçlanmıştır. Proje kapsamında, tarımsal üretim yapabilmek için yeterli kaynağa sahip olmayan ve süt sığırcılığı, koyunculuk ve seracılık yaparak gelir elde etmek isteyen vatandaşların bir kooperatif bünyesinde birleşmeleri sağlanarak destek verilmektedir.

Projeden yararlanacak vatandaşlar, ilgili SYDV tarafından belirlenmekte, kooperatif şeklinde koordine edilmesi ise İl Tarım Teşkilatı tarafından gerçekleştirilmektedir. Kooperatifler; süt sığırcılığı konusunda en az 50, en fazla 120 ortak için 2’şer baş inek, koyunculuk konusunda 50, ortak için 25’er baş koyun ve seracılık konusunda en az 50, en fazla 120 ortak için 500 m2 sera yapımı şeklinde desteklenmektedir. Ayrıca küçük grupların mevcut kooperatiflere katılmaları sonucunda proje desteğinden yararlanabilmektedir.

Fayda sahipleri proje bedelini faizsiz olarak birinci ve ikinci yılı ödemesiz olmak üzere toplam beş yıl içinde 3 eşit taksitte ödemekle sorumludur. Proje danışmanlık ve teknik hizmetleri, merkezde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü, yerelde ise ilgili Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ve Tarım

İl Müdürlükleri tarafından sağlanmaktadır.

Desteklenecek projelerin sürdürülebilir olabilmesi için; proje konularının bölgenin coğrafi özellikleri ile sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel yapısına uygun olup olmadığına bakılmaktadır. Bu çerçevede; bölgenin ekonomik yapısı, proje uygulama alanının gelişmişlik durumu, demografik özellikleri, göç, eğitim ve istihdam durumu; Türkiye İstatistik Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yayınlanan bilgi ve belgeler esas alınarak değerlendirme yapılmaktadır. Projeden yararlanacak vatandaşlar, ilgili SYD Vakfı tarafından belirlenmekte, kooperatif şeklinde koordine edilmesi ise İl Tarım Teşkilatı tarafında gerçekleştirilmektedir.⁴⁷⁹

5.2.3.1.2. Yerel Girişimler Projeleri

5.2.3.1.2.1. Gelir Getirici Projeler

Sosyo-ekonomik yoksunluk içinde bulunan vatandaşların toplumsal ihtiyaçları karşılanarak topluma entegre olmaları ve ekonomide aktif üretken duruma geçerek, sürdürülebilir gelire ulaşmaları amacıyla, kentsel alanda iş kurmalarına yönelik, kırsal alanda ise yöre şartlarına uygun, sürdürülebilir faaliyetler ile gelir getirici proje desteklerine özel önem verilmektedir.

Gelir getirici projelerin amacı, yoksul birey ya da hanelerin kendi geçimlerini sağlayacak işleri kurmaları, gelir elde etmeleri ve başlattıkları çalışmalarını uzun süre devam ettirebilmeleridir. Uygulanacak projelerin teknik ve ekonomik olarak yerel koşullara uygunluğunun yanında üretilecek ürün veya hizmetin yöresel satış ve pazarlama olanaklarının bulunması da gerekmektedir. Bitkisel-hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, hediyeleşim-turistik eşya üretimi, market işletmeciliği, kuaförlük, terziçilik, elektronik eşya satışı, el sanatları, mobilya üretimi ve satışı, konfeksiyon, çiçekçilik, lokantacılık, kırtasiyecilik, elektrikçilik, tornacılık, gümüş eşya üretimi, doğalgaz, sıhhi tesisatçılık vb. konulardaki projelere destek verilmektedir.

5.2.3.1.2.2. İstihdam Amaçlı Eğitim Projeleri

İstihdam eğitimi projelerinin amacı, yoksul kadınlara, işsiz gençlere, düzenlenecek kısa süreli kurslarla çeşitli teknik ve sosyal beceriler kazandırılması ve bu kişilerin daha nitelikli iş bulmalarının sağlanmasıdır. Eğitimlerde benzer

⁴⁷⁹ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 69

konularda çalışma yapan kamu ve sivil toplum kuruluşları (Vakıflar, dernekler, sanayi, ticaret ve esnaf odaları, kooperatifler, birlikler vb.) ile işbirliği yapılarak istihdam güvencesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Ahşap, taş, toprak, metal işleme, dokumacılık, terzilik, elektronik eşya tamiri, forklift operatörlüğü, gemi kaynakçılığı, sekreterlik-ön muhasebe, tesisatçılık, yaşlı bakıcılığı vb. konulardaki projelere destek verilmektedir. Söz konusu projelerde, 150.000.-YTL'nin altında kalan projeler Proje Değerlendirme ve İzleme Dairesi Başkanlığı tarafından değerlendirildikten sonra kaynak gönderilmekte; 150.000.-YTL'yi aşan projeler ise Fon Kuruluna sunulmaktadır. İstihdam Eğitimi projelerinde üst limit bulunmamaktadır. İstihdam eğitimi projeleri kapsamında 2007 yılında ayrıca merkezi düzeyde Kültür ve Turizm Bakanlığı Araştırma ve Eğitim Genel Müdürlüğü ile SYDGM işbirliğinde yürütülen “*El Sanatlarını ve Sanatkârlarını Destekleme Projesi*” uygulanmıştır.⁴⁸⁰

5.2.3.1.2.3.Sosyal Hizmet Projeleri

SYDGM tarafından hedef kitle içerisinde bulunan dezavantajlı gruplara yönelik sosyal hizmet projelerine de destek verilmektedir. Fon kaynakları ile yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz veya bu risk altında olan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanmasına yönelik sosyal hizmet/yardım içerikli proje destekleri verilmektedir.

Sosyal hizmet projelerinin amacı, sokakta çalışan/yaşayan çocuklara, engellilere, yaşlılara, korunmasız kadın ve erkeklere, işsiz gençler ve yoksullara sağlanan düşük maliyetli sosyal hizmetlerin yaygınlaştırılması için toplum merkezleri veya sosyal amaçlı merkezlerin kurulması veya mevcut merkezlerdeki programların çeşitlendirilmesidir. Bu kapsamdaki projelerde öncülüğün sivil toplum kuruluşları ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) tarafından yapılması beklenmekte ve söz konusu kurum ve kuruluşlar ile işbirliği içinde projeler yürütülmektedir.

Sosyal hizmet projelerinde fayda sahipleri projeden doğrudan ve dolaylı olarak yararlanan kişileri ifade etmektedir. Sosyal hizmet projeleri kapsamında

⁴⁸⁰ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=68>>, (11.10.2008).

engelli vatandaşlara yönelik proje talepleri öncelikli olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal Hizmet Projeleri kapsamında desteklenen proje konuları şöyle sıralanabilir;

- ▶ Engellilere yönelik projeler.
- ▶ Dezavantajlı kadınlara yönelik danışma merkezleri ve sığınma evleri.
- ▶ Toplum Merkezleri.
- ▶ Gençlik Merkezleri.
- ▶ Yaşlı ve hastaların evde bakımı.
- ▶ Sosyal Marketler.
- ▶ Okul Öncesi Eğitim Projeleri.
- ▶ Çocuk Yuvası ve ana-çocuk sağlığı, projeleridir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda belirtilen tedbir ve öncelikler doğrultusunda dezavantajlı grupların dışlanma riskini asgariye indirmek ve sosyal adaletin sağlanmasına katkı sağlamak amacıyla sosyal hizmet projelerinin desteklenmesine devam edilmektedir.⁴⁸¹

5.2.3.1.2.4. Geçici İstihdam Projeleri

Geçici istihdam projelerinin amacı, toplumun ortak yararı için uygulanacak çeşitli projelerde ihtiyaç duyulan işgücünün kısa süreli istihdamla karşılanması, yoksul işsizlerin çalıştırılması ve bu kişilerin geçici de olsa para kazanıp aile geçimine katkı sağlamasıdır.

5.2.3.1.2.5. Toplum Kalkınması Projeleri

Toplum kalkınması projelerinin amacı, entegre bir yaklaşımla geniş alanlarda birbirini tamamlayıcı birden fazla projenin birlikte uygulanması ve bu kapsamda toplum kalkınmasına yönelik çalışmalar ile gelir getirici, eğitim içerikli ve sosyal hizmet projelerinin birlikte uygulanabilmesine olanak tanımasıdır.⁴⁸²

5.2.3.1.3. Diğer Projeler

5.2.3.1.3.1. Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi

Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi (SETİP), "*istihdam amaçlı eğitim projesi*"dir.

⁴⁸¹ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 75.

⁴⁸² SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 74-75.

SETİP'in amacı, kırsal alanda yoksul ve işsizler için istihdam oluşturmaya yönelik tarımsal faaliyetler konusunda eğitim kursları düzenleyerek yoksullukla mücadele etmek, tarım işçilerinin iş görme kabiliyetini yükseltmek ve hizmetlerde kalite ve istikrar sağlamaktır. Proje, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TİGEM) ve Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) işbirliğinde gerçekleştirilmektedir.

5.2.3.1.3.2. El Sanatlarını ve Sanatkârlarını Destekleme Projesi

Kültür ve Turizm Bakanlığı Araştırma ve Eğitim Genel Müdürlüğü ile SYDGM işbirliğinde yürütülen “*El Sanatlarını ve Sanatkârlarını Destekleme Projesi*” ile herhangi bir sosyal güvencesi olmayan 3294 sayılı Yasa kapsamında bulunan sanatkâr / ustalardan eğitici olarak yararlanılması ve açılacak olan atölyelerde 3294 sayılı Yasa kapsamında olan vatandaşların eğitilmesi amaçlanmaktadır.

5.2.3.2.Periyodik Yardımlar

Vakıflara ihtiyaç sahibi vatandaşların ikamet yerlerinde temel ve acil ihtiyaçlarının karşılanması ve cari harcamaları için gönderilen Periyodik Yardımlar, il ilçe nüfusu, TÜİK tarafından belirlenen sosyo-ekonomik gelişme endeksi esas alınarak hesaplanmakta ve SYDV'na aylık olarak aktarılmaktadır. SYDV, periyodik olarak aldıkları bu paylar ile ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşların gıda, giyim, yakacak, barınma, sağlık, eğitim vb. acil ve güncel zaruri ihtiyaçlarını karşılamaktadır. 2003 yılından itibaren periyodik payların Fon bütçesinden yapılan giderler arasındaki oranı %10'lardan %15'e yükselmiş olup, 2007 yılında bu oran %21'e ulaşmıştır.⁴⁸³

5.2.3.3. Sağlık Yardımları

5.2.3.3.1.Tedavi Destekleri

Sosyal güvencesi olmayan ve yeşil kart almaya hak kazanamayan vatandaşların ödeme güçlerini aşan sağlık harcamalarının karşılanmasını içeren yardımlardır. Yeşil kart sahibi yoksullara verilen sağlık yardımları ise 2005 yılından itibaren Sağlık Bakanlığı'na devredilmiştir. Ayrıca, özürli vatandaşların protez,

⁴⁸³ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu..., s. 74-79.

işitme cihazı, sakat arabası, araç-gereç İhtiyaçları da sağlık yardımları kapsamında yer almaktadır.⁴⁸⁴

Tablo 4:Tedavi Giderlerine Yönelik Destekler (YTL)

2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Kasım)
251.632.000	499.607.000	141.755.677	9.838.078	6.413.519	50.50.000

Kaynak: <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=175>>, (30.11.2008)

1991 yılından itibaren 3816 sayılı Yeşil Kart Kanunu uyarınca; sosyal güvenceden yoksun vatandaşların yataklı tedavileri Sağlık Bakanlığınca, ayakta tedavi ve ilaç giderleri ise 2005 yılına kadar Fondan karşılanmıştır. 5222 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile yeşil kartlıların Fondan karşılanan ayakta tedavileri ile ilaçları 3816 sayılı Kanun kapsamına alınmış, yeşil kart uygulamasının tek elden yürütülmesi sağlanmıştır.

5.2.3.3.2. ŞNT Sağlık Yardımı (Şartlı Nakit Transferi)

SYDGM tarafından yapılan sağlık desteklerinin yanında, nüfusun en muhtaç kesimine dahil olan ailelerin çocuklarının ve anne adaylarının temel sağlık hizmetlerine tam olarak erişimini hedef alan bir sosyal güvenlik ağı oluşturmak amacıyla Şartlı Nakit Transferi Sağlık Yardımları yapılmaktadır. Bu yardımlar ile okul çağı öncesi çocuklarının düzenli sağlık kontrollerini yaptıramayan ailelere ve anne adaylarına düzenli sağlık yardımı yapılmaktadır. Bu uygulama, Sağlık Bakanlığı ile yapılan protokol çerçevesinde sürdürülmektedir. Kadının aile ve toplum içindeki konumunun güçlendirilmesi amacıyla, ödemeler doğrudan annelere yapılmaktadır. Anne adaylarına verilen ŞNT sağlık yardımı kapsamında 2005 yılında 784.860 YTL kaynak aktarılmıştır. 2006 yılı içinde 22.476 anne adayına 728.647 YTL; 2007 yılında 30.662 anne adayına 665.615 YTL; 2008 Kasım ayı itibariyle ise 38.478 anne adayına 550.000 YTL kaynak aktarılmıştır.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=175>>, (30.11.2008).

⁴⁸⁵ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=176>>, (30.11.2008).

Tablo 5: ŞNT Sağlık Yardımı (Şarh Nakit Transferi)

YIL	AKTARILAN KAYNAK (MİLYON YTL)	ÇOCUK SAYISI
2003	0.80	24.644
2004	16.67	329.833
2005	61.29	731.784
2006	103.57	876.978
2007	95.94	999.041
2008 (KASIM)	100.8	1.044.671

Kaynak: <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.sayfano=176>>, (30.11.2008)

5.2.3.4. Eğitim Yardımları

5.2.3.4.1. Eğitim Materyali Yardımı

Her öğretim yılının başlangıcında dar gelirli ailelerin ilk ve orta öğretimde okuyan çocukları için eğitim yardımları yapılmakta, önlük, çanta ve kırtasiye gibi okul ihtiyaçlarının karşılanması için Fon'dan Vakıflara yörenin nüfusu, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi göz önüne alınarak kaynak aktarılmaktadır. Bu amaçla, 2003–2004 eğitim-öğretim dönemi başında 10.227.000 YTL; 2004–2005 döneminde 30 milyon YTL kaynak aktarılmış; 2005–2006 döneminde bu kaynak yaklaşık %60 oranında artırılarak 50 milyon YTL'ye ulaşmış; 2006–2007 eğitim dönemi başında ise Fon'dan 50 milyon YTL kaynak bu amaç için kullanılmıştır. 2007–2008 eğitim dönemi Eğitim Materyali Yardımları için de Fon'dan 70 milyon YTL kaynak ayrılmış ve Vakıflara aktarılmıştır. 2008 yılı Haziran ayından itibaren Eğitim Materyali yardımları her eğitim ve öğretim döneminin başında olmak üzere iki kez yapılmaya başlanmıştır. 2008 yılı Ekim ayı itibariyle ise bu kapsamda Fondan 94,9 Milyon YTL kaynak aktarılmıştır.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=177>>, (10.11.2008).

Tablo 6: Eğitim Materyali Yardımı

YILI	AKTARILAN KAYNAK (YTL)	YARARLANICI SAYISI (TAHMİNİ)
2003	10.227.000	855.907
2004	30.000.000	1.497.238
2005	50.000.000	1.697.266
2006	50.000.000	2.000.000
2007	70.000.000	2.000.000
2008	94.900.000	2.000.000

Kaynak: <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=177>>, (10.11.2008)

► Eğitim ve Kırtasiye Yardımı

Ekonomik ve sosyal yoksunluk içerisinde bulunan ailelerin eğitim çağındaki çocuklarına yönelik olarak sağlanan eğitim yardımları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun yardım faaliyetleri içerisinde büyük bir yer tutmaktadır. Eğitim destek yardımları; ilköğretim ve ortaöğretimde okuyan çocuklarının okul ihtiyaçlarını karşılamaktan yoksun ailelere yapılan aynı ve nakdi yardımlardır. Her eğitim-öğretim yılı başında, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığı ile ilköğretim ve lisede okuyan dar gelirli ailelerin çocuklarının önlük, ayakkabı, çanta, kırtasiye, defter gibi temel ihtiyaçları karşılanmaktadır.

5.2.3.4.2.ŞNT Eğitim Yardımı (Şartlı Nakit Transferi)

SYDGM tarafından yapılan eğitim desteklerinin yanı sıra, nüfusun en muhtaç kesimine dâhil olan ailelerin çocuklarının temel eğitim hizmetlerine tam olarak erişimini hedef alan bir sosyal güvenlik ağı oluşturmak amacıyla ülkenin her köşesinde Şartlı Nakit Transferi kapsamında karşılıksız eğitim yardımları yapılmaktadır.

Bu kapsamda ihtiyaç sahibi ailelere, çocuklarını düzenli olarak okula göndermeleri şartıyla her ay eğitim yardımı verilmektedir. Bu uygulama, Milli Eğitim Bakanlığı ile yapılan protokol çerçevesinde yürütülmektedir.

Kız çocuklarının okullulaşma oranları ile ilköğretimden ortaöğretime geçiş oranlarını artırmak amacıyla, kız çocuklarına ve ortaöğretimde devam eden öğrencilere verilen yardım miktarları daha yüksek tutulmuştur.

- ▶ İlköğretime devam eden erkek/ay 20 YTL
- ▶ İlköğretime devam eden kız/ay 25 YTL
- ▶ Ortaöğretime devam eden erkek/ay 35 YTL
- ▶ Ortaöğretime devam eden kız/ay 45 YTL

Kadının aile ve toplum içindeki konumunun güçlendirilmesi amacıyla ödemeler doğrudan annelere yapılmaktadır.

Şartlı Nakit Transferi kapsamında, 2003 yılında 59.000 çocuğumuz için 1.6 milyon YTL; 2004 yılında toplam 697.000 çocuğumuz için 67 milyon YTL; 2005 yılında 1.266.000 çocuğumuz için 180 milyon YTL; 2006 yılında 240 milyon YTL kaynak aktarılarak toplam 1.563.000 öğrencimize eğitim desteği verilmiştir. 2007 yılı içerisinde ise toplam aktif 1.757.187 öğrencimize ŞNT eğitim desteği verilerek bunun için 225,3 milyon YTL kaynak aktarılmıştır.

2008 yılı içinde Kasım ayı sonu itibariyle 293.51 milyon YTL kaynak ŞNT eğitim desteği için aktarılmış; sistemde aktif olarak faydalanan eğitim fayda sahibi çocuk sayısı 1.951.420'ye ulaşmıştır.⁴⁸⁷

5.2.3.4.3. Taşınalı Eğitim Yardımları

1997 yılında başlatılan 8 yıllık temeleğitim kapsamında yer alan taşınalı eğitim uygulamasında, okulların bulunduğu merkezlere taşınan yoksul öğrencilere verilen öğle yemeği uygulaması 2004 yılına kadar İl/İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yürütülmüştür. Taşıma programının yanı sıra öğle yemeği programının da tek elden ve daha etkin olarak yürütülmesi amacıyla, 2003–2004 eğitim ve öğretim yılından itibaren bu uygulama kaynağı Fondan aktarılmak suretiyle Milli Eğitim Bakanlığına devredilmiştir.

Bu yardım uygulamasından 2008 yılı Kasım ayı itibariyle 692.000 kişi faydalanmış ve ihtiyaç sahiplerine 167.000.000 YTL kaynak aktarımı sağlanmıştır.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ <<http://www.sydg.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=181>>, (10.11.2008).

⁴⁸⁸ <<http://www.sydg.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=178>>, (10.11.2008).

Tablo 7: Taşınan Eğitim Yardımları

DÖNEM	AKTARILAN KAYNAK (YTL)	YARARLANICI SAYISI (KÜMÜLATİF)
2003	65.180.000	569.064
2004	99.077.000	573.924
2005	117.806.730	574.000
2006	152.000.000	601.760
2007	160.000.000	602.044
2008 (KASIM)	167.000.000	692.000

Kaynak: <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=178>>, (10.11.2008)

5.2.3.4.4. Ücretsiz Kitap Yardımı (MEB)

2003–2004 öğretim yılından itibaren kaynağı Fondan aktarılmak suretiyle Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilköğretim öğrencilerinin kitapları ücretsiz verilmektedir. İlk ve ortaöğretimde okuyan çocuklarına ücretsiz verilen ders kitaplarının finansmanı için 2007 yılında fondan Milli Eğitim Bakanlığına 209.000.000,00 YTL kaynak aktarılmıştır. Bu tutar 2007 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu uyarınca Fon kaynağında kesilerek doğrudan Milli Eğitim Bakanlığına transfer edilmiştir.

5.2.3.4.5. Yüksek Öğrenim Bursları

1989 yılından bu yana, yüksek öğrenim öğrencilerine 9 ay süre ile karşılıksız olarak verilen burslar, işlemlerin tek elden yürütülebilmesi amacıyla 5102 sayılı Kanunda yapılan düzenleme ile 2003–2004 öğretim yılından itibaren Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuna (YURTKUR) devredilmiştir. Fondan, geçmiş yıllarda burs almaya hak kazanan öğrencilerden başarılı olanların burs ödemelerine ise halen devam edilmektedir.⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=179>>, (10.11.2008).

Tablo 8:Yüksek Öğrenim Bursları

DÖNEM	AKTARILAN KAYNAK (YTL)	ÖĞRENCİ SAYISI
2003	113.879.000	213.898
2004	126.803.000	147.867
2005	92.750.245	94.182
2006	58.076.907	45.807
2007	11.629.742	12.693
2008 (KASIM)	6.140.260	4.413

Kaynak: <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=179>>

5.2.3.4.6. Özürlü Öğrencilerin Ücretsiz Taşınması

Bu yardım programı; özürlü öğrencilerin ücretsiz olarak okullarına daha kolay erişimlerinin sağlanmasını, okula gitme oranlarının artırılmasını, eğitim ve öğretimin teşvik edilmesini, özürlü öğrencilerin okul sevgisinin oluşmasını, çocukların ulaşımda yaşadıkları sorunların giderilmesini, sonuç itibariyle özürlü bireylerin eğitilerek sosyal hayatın her safhasında kendilerine yer bulabilmelerini hedeflemektedir.

Uygulama, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM), Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), Özürlüler İdaresi Başkanlığı (ÖİB) işbirliği ile yürütülmektedir

Örgün eğitimine devam eden, özel eğitime gereksinim duyan ve ilk ve ortaöğretimde okuyan özürlü öğrencilerimizin ücretsiz olarak taşınıp, eğitimlerinin sağlanması amacıyla Özürlüler Dairesi ve Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği yapılarak yürütülen taşıma projesi kapsamında özürlü öğrencilerimize kaynak aktarılmaktadır.

2004–2005 eğitim-öğretim yılında 6.900 özürlü öğrenci 1.945.503 YTL; 2005–2006 eğitim-öğretim yılında 16.171 özürlü öğrenci 16.563.641 YTL; 2007 yılı içerisinde de 21.075.018 YTL kaynak kullanılarak okullarına ulaştırılmıştır. 2008 Kasım ayı sonu itibariyle ise bu kapsamda, 25.933 özürlü öğrenci için 26.35 Milyon YTL kaynak kullanılmıştır.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=180>>, (17.11.2008).

5.2.3.5. Aile Yardımları

5.2.3.5.1. Gıda Yardımları

Ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan vatandaşların temel ihtiyaçlarının karşılanması için, dini bayramlar öncesinde de Fon'dan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına kaynak gönderilmektedir. Bu maksatla; 2003 yılında 35 milyon YTL, 2004 yılında 55 milyon YTL, 2005 yılında ise 90 milyon YTL; 2006 yılı içerisinde de toplam 150 milyon YTL kaynak kullanılmıştır. 2007 yılında Ramazan ayı ve Kurban Bayramı münasebetiyle ise 140 milyon YTL kaynak Fon'dan Vakıflara aktarılmıştır. 2008 yılı Haziran ayından itibaren gıda yardımları üçer aylık periyotlarla yılda 4 kez yapılmaya başlanmıştır. 2008 yılı Kasım ayı itibariyle toplam 94,9 Milyon YTL kaynak Fondan Vakıflara aktarılmıştır.⁴⁹¹

5.2.3.5.2. Yakacak Yardımları

Vakıflar aracılığı ile ihtiyaç sahibi ailelere bedelsiz kömür yardımını içeren yakacak yardımları, 2003 yılından itibaren Türkiye Kömür İşletmeleri'nden sağlanan kömürün Türkiye genelindeki ihtiyaç sahibi ailelere aile başına 500 kg. olarak dağıtılmasıyla gerçekleştirilmektedir.

Kömürün illere kadar ulaştırılması Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. İlçelere ve köylere dağıtımı ise Valiliklerin sorumluluğunda Vakıflar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu şekilde Türkiye'nin kendi doğal kömür kaynakları değerlendirilmekte, TKİ, TTK ve EÜAŞ daha aktif duruma getirilmekte, istihdama ve ulaşım sektörüne katkıda bulunmaktadır.⁴⁹²

Tablo 9:Yakacak Yardımları

Dönem	Kömür Miktarı (Ton)	Yararlanıcı Sayısı (aile)
2003	649.818	1.096.488
2004	1.052.379	1.610.170
2005	1.329.676	1.831.234
2006	1.363.288	1.797.083
2007	1.494.163	1.894.555
(*) 2008 (Kasım)	1.459.572	2.084.681

Kaynak: <<http://www.sydg.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=172>>

⁴⁹¹ <<http://www.sydg.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=171>>, (17.11.2008).

⁴⁹² <<http://www.sydg.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=172>>, (17.11.2008).

5.2.3.5.3. Barınma Yardımları

Oturulamayacak derecede eski, virane, bakımsız ve sağlıksız evlerde yaşayan muhtaç vatandaşlara evlerinin bakım ve onarımı için ayni ve nakdi olarak yapılan desteklerdir. Deprem, sel vb. doğal afetler nedeniyle mağdur olan vatandaşların zararları öncelikle Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ile Başbakanlık Acil Destek Fonu tarafından karşılanmaktadır. Umumi hayatı etkilemediği için doğal afet kapsamında değerlendirilmeyen münferit olaylar nedeniyle yangın, su baskını vb. vatandaşların zarar gördüğü durumlarda ise SYDTF'dan destek verilmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu'ndan bu kapsamda;

- ▶ 2006 yılında 415 kişiye 919.900 YTL,
- ▶ 2007 yılında 642 kişiye 2.503.950 YTL,
- ▶ 2008 yılında 2.115 kişiye 9.694.070 YTL kaynak aktarılmıştır.⁴⁹³

5.2.3.5.4. Muhtelif Sosyal Yardımlar

İşsizliğin ve yoksulluğun belirgin olarak yaşandığı yerlerde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından işletilen 51 aşevi ile 33.412 vatandaşımıza günlük sıcak yemek verilmektedir. Aşevlerine 2003 yılında 4.5 milyon YTL, 2004 yılında 4.9 milyon YTL, 2005 yılında 4 milyon YTL, 2006 yılında 5 milyon YTL, 2007 yılında 6.6 milyon YTL, 2008 yılı Kasım ayı sonu itibariyle 10,56 milyon YTL kaynak aktarılmıştır. Ayrıca, doğal afet, terör, yangın gibi nedenlerle mağdur olan vatandaşlarımızın acil ihtiyaçları için SYD Vakıfları aracılığıyla çeşitli yardımlar yapılmaktadır.⁴⁹⁴

5.3. 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm ve SYDGM'ne Etkileri

5.3.1. Sosyal Refah Devleti Anlayışı Çerçevesinde SYDGM Amaç ve Misyonu

Sosyal refah devleti geniş anlamda şu şekilde tanımlanabilir. “*Sosyal refah devleti, nakdi faydalar sağlamanın yanında sağlık, eğitim, konut hizmetleri sunmak ve tam istihdama ulaşmaya yönelik önlemler almak suretiyle vatandaşlarına belirli bir gelir, gelecek güvencesi ve temel sosyal hizmetlerden yararlanma olanağı sağlayan ve bu doğrultuda ekonomik hayatın işleyişine müdahale eden, özel kesimin*

⁴⁹³ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=173>>, (17.11.2008).

⁴⁹⁴ <<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=70>>, (17.11.2008).

*faaliyetlerini düzenleyerek ya da bizzat kamu iktisadi teşebbüsleri aracılığıyla faaliyette bulunarak ekonomik hayatı kontrol eden ve yönlendiren devlettir”*⁴⁹⁵. Sosyal refah devleti, liberal devletin aksine, piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ortadan kaldırmak, belirli ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet modelidir.

Batılı gelişmiş ülkelerde liberal devlet anlayışının yerini sosyal refah devleti anlayışına bırakmasında bu toplumlarda sanayileşme sürecine bağlı olarak ortaya çıkan kitlesel yoksulluk, işçi sınıfı ile sermayedar sınıf arasındaki gelir paylaşımına ilişkin çatışmalar, I. Dünya Savaşı, 1929 Buhranı ve ardından yaşanan II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı ciddi ekonomik tahribat gibi sosyal ve ekonomik gelişmeler etkili olmuştur. Diğer yandan felsefe, din ve ideoloji faktörleri ile piyasa başarısızlığı teorisi ve Keynesyen iktisat teorilerinin sosyal refah devleti anlayışının gelişiminde oynadığı rol de ihmal edilmemelidir. Sosyal devletin temel amacı, toplumu ve bireyleri yoksulluk ve yoksunluktan kurtararak, güvensizlik alanını daraltmak ve herkesin kendi kaderine hâkim olmasını sağlayacak koşulları ve ortamı sağlayarak, herkese insanca yaşaması için gerekli minimum nakdi ve aynı yardımları garanti etmektir. Diğer taraftan, toplumda mevcut gelir dağılımı adaletsizliklerini azaltmak ve dengeyi sağlamak sosyal devletin amaçları arasında sayılabilir.⁴⁹⁶ Dolayısıyla sosyal refah devletinde sosyal yardım kavramının önemli bir yeri vardır. Aynı veya nakdi nitelikteki sosyal yardımlar, sosyal güvenlik sistemindeki gibi belirli bir prim ödeme koşuluna bağlı olmaksızın devlet gelirlerinden karşılanan yardımlardır. Prim ödemeksizin kişilerin devletten sosyal gelir sağlaması, “*yoksul ya da muhtaç olma*” koşuluna bağlanmıştır. Bu hizmetler evrensel olarak herkese açıktır. Ancak yararlanacak kişilerin gelirlerinin belirli bir sınırın altında olması gereklidir. Dolayısıyla kişilerin gelirlerinin belirli bir miktarın altında olması şartının aranmasıyla, sosyal yardım kurumlarına bir tür takdir yetkisi tanınmıştır. Keynesci refah devleti anlayışından önceki dönemlerde bu tür yardımlar çoğunlukla dinsel ya da diğer gönüllü kurumlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Bugün sosyal yardımlar,

⁴⁹⁵ Coşkun Can AKTAN, Özlem ÖZKIVRAK, **Sosyal Refah Devleti**, Okutan Yayınları, İstanbul: Nisan-2008, s.9.

⁴⁹⁶ AKTAN, ÖZKIVRAK, **Sosyal Refah Devleti...**, s. 41.

başta kamusal örgütler, yardım kurumları ve vakıflar gibi yarı kamusal kuruluşlar olmak üzere, özel kuruluşlar ve gönüllü sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamusal örgütlerce yapılan yardımların finansmanı vergilerden sağlanmaktadır. Diğer kuruluşlarca dağıtılan yardımların mali yükü ise, bu kuruluşlara aktarılan devlet yardımları, bireysel bağışlar ve üye katkılarıyla yürütülmektedir. Refah devletinde sosyal yardımların alanı ve türleri sürekli çeşitlenmiştir. Temelde sosyal yardımlar gönüllü ve zorunlu olarak ikiye ayrılmıştır. Gönüllü sosyal yardımlar işyerlerinde oluşturulan hastalık sandıkları, iş yeri doktorları, ikramiyeler, özel günlerde mal ve para yardımı gibi farklı biçimlerde uygulanmıştır. Zorunlu sosyal yardımlar ise, yasa ve toplu iş sözleşmelerinin öngördüğü yardım ve hizmetleri içermektedir. Devlet vatandaşlarının sosyal güvencesini sağlamak için gerekli düzenlemeleri yapmak ve gerektiğinde kendi üstüne düşen görevi yerine getirmekle yükümlüdür. Bunları devletten istemek vatandaşlık hakkıdır. Kamu refahını geliştirmek ve yoksulluğu hafifletmek kamusal bir görevdir.⁴⁹⁷ Sosyal devletin temel amacı herkese insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi sağlamaktır. Böyle bir yaşam düzeyini sağlamak için en şu hakların tanınması ve gerçekleştirilmesi gerekir:

- ▶ Çalışma Hakkı:
- ▶ Adil Ücret Hakkı
- ▶ Sosyal Güvenlik Hakkı
- ▶ Konut Hakkı
- ▶ Sağlık Hakkı
- ▶ Eğitim Hakkı
- ▶ Ulusal Geliri Artırmak
- ▶ Ulusal Gelirin, Adaletli Dağılımını Sağlamak
- ▶ Özgürlüklerin gerçekleşmesi için maddi olanak sağlamak
- ▶ Bireyleri sosyal güvenliğe kavuşturmak

⁴⁹⁷ SALLAN GÜL, *Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa...*, s. 154-155-158.

Bu haklar kısaca şöyle özetlenebilir;

► *Çalışma Hakkı*: Böyle bir yaşam düzeyini sağlayabilmek içinse, her şeyden önce, herkese çalışma imkânının sağlanması gerekir. İşsiz insanların insan onuruna yaraşan asgarî bir yaşam düzeyini sürdürmeleri mümkün değildir. 1982 Anayasasının 49’uncu maddesinde çalışma hakkı tanınmıştır. Bu maddeye göre, “*Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır*”.

► *Adil Ücret Hakkı*: Çalışan insanların, insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmeleri için adil bir ücret elde etmeleri gerekir. İş olmakla birlikte çok düşük bir ücret alan insanların insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi sürdüremeyecekleri söylenebilir. 1982 Anayasası çalışanların ücret hakkını 55’inci maddesinde düzenlemiştir. Maddeye göre, “*Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgari ücretin tespitinde ülkenin ekonomik ve sosyal durumu göz önünde bulundurulur*”.

► *Sosyal Güvenlik Hakkı*: Üçüncü olarak çalışan ve yeterli ücret alan insanların, yaşlılık, hastalık, sakatlık, işsizlik gibi sebeplerle çalışamayacak duruma düşüklerinde, sosyal güvenlik haklarının tanınmış ve gerçekleştirilmiş olması gerekir. Aksi takdirde çalışırken insanca yaşayan kişiler, yaşlılık, hastalık, sakatlık, işsizlik gibi sebeplerle insanca yaşam düzeylerini kaybederler. 1982 Anayasası kişilerin sosyal güvenlik hakkını 60’ıncı maddesinde tanımıştır: “*Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar*”. Keza Anayasa 61’inci maddesinde de özel olarak korunması gereken kimseler hakkında şu hükmü getirmiştir: “*Devlet, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleriyle, malul ve gazileri korur ve toplumda kendilerine yaraşır bir hayat seviyesi sağlar. Devlet, sakatların korunmalarını ve toplum hayatına intibaklarını sağlayıcı tedbirleri alır. Yaşlılar, Devletçe korunur. Yaşlılara Devlet yardımı ve sağlanacak diğer haklar ve kolaylıklar kanunla düzenlenir. Devlet, korunmaya muhtaç çocukların topluma kazandırılması için her türlü tedbiri alır. Bu amaçlarla gerekli teşkilat ve tesisleri kurar veya kurdurur*”.

► *Konut Hakkı*: Bir insanın, insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için gerekli diğer koşul da bir konutunun olmasıdır. Bir konutta barınmayan bir kimsenin insan onuruna yaraşan bir yaşam düzeyi sürdürdüğü söylenemez. 1982 Anayasası konut hakkını 57’nci maddesinde düzenlemiştir. Maddeye göre, “*Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler*”.

► *Sağlık Hakkı*: Bir insanın, insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için gerekli diğer bir koşul da, hastalandığında tedavi olabilmesidir. 1982 Anayasası sağlık hakkını 57’nci maddesinde düzenlemiştir. Maddeye göre, “*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir... Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlardan yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir. Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir*”.

► *Eğitim Hakkı*: Bir insanın, insan onuruna yaraşan asgari yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için, minimum bir eğitim ve öğrenim sahibi olması gerekir. Örneğin okuma yazma bilmeyen bir kişinin modern toplumda insan onuruna yakışır bir hayat sürebileceğini söylemek pek zordur. Anayasa eğitim ve öğrenim hakkını 42’nci maddesinde düzenlemiştir. Maddeye göre, “*Kimse, eğitim ve öğretim haklarından yoksun bırakılamaz... İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır Devlet, maddi imkânlardan yoksun başarılı öğrencilerin, öğrenimlerini sürdürebilmeleri amacı ile burslar ve başka yollarla gerekli yardımları yapar. Devlet, durumları sebebiyle özel eğitime ihtiyacı olanları topluma yararlı kılacak tedbirleri alır*”.

Şüphesiz kişinin insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi içinde yaşayabilmesi için gerekli olan haklar bunlardan ibaret değildir. Dinlenme hakkı, tatil hakkı, çevre hakkı gibi pek çok hakkın bu haklara ilaveten sağlanmış olması gerekir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 2’nci maddesinde “*Sosyal Devlet*

İlkesi” benimsenmiştir. Sosyal devletin öğeleri; “*Ulusal geliri artırmak, ulusal gelirin, adaletli gelir dağılımını sağlamak ve birey özgürlüklerinin sağlanması için gerekli önlemleri ve maddi koşulları sağlamaktır*”.

► *Ulusal Geliri Artırmak*: Sosyal Refah Devleti’nin ana öğelerindendir. Ulusal gelir düzeyi düşük olan ülkelerde, ulusal geliri artırmak için yatırım yapmak, sosyal adalet kuralları içerisinde kalkınmayı sağlamak gereklidir. 1982 Anayasası, bu açıdan devlete bazı önemli görevler vermiştir. Bunlar şu şekilde belirtilebilir;

- ✓ Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyine, dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini planlamak (m.166/1),
- ✓ Ulusal tasarrufu ve üretimi artırıcı, yatırım ve istihdamı geliştirmek (m. 166/2),
- ✓ Özel teşebbüsün, ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürütülmesini sağlamak (m. 48/2),

► *Ulusal Gelirin, Adaletli Dağılımını Sağlamak*; Sadece kalkınmayı sağlamak, ulusal geliri artırmak yeterli değildir. Önemli olan ulusal gelirin dengeli biçimde dağılımını ve bireylerin ulusal gelirden anlamlı bir pay almalarının sağlanması gereklidir. 1982 Anayasasına göre, çalışanların yaşam düzeylerini yükseltmek, çalışanları korumak, işsizliği önlemek, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri sağlamak (m. 49/2,55/2) devletin görevleri arasındadır.

► *Özgürlüklerin gerçekleşmesi için maddi olanak sağlamak*: Sosyal devletin özelliklerinden diğeri, bireylerin özgürlüklerden yararlanabilmeleri için gerekli olan maddi olanakları sağlamaktır. Liberal devlette olduğu gibi, sınırlamaların olmaması yeterli değildir. Özgürlüklerin gerçekleştirilebilmesi, bireyler tarafından kullanılabilmesi için, maddi ve manevi koşulların devlet güvencesi altına alınması gerekir. Anayasa’nın belirttiği gibi, kişinin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak bir biçimde sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli koşulları hazırlamak devletin görevlerindendir. (m.5)

► *Bireyleri sosyal güvenliğe kavuşturmak*: 1982 Anayasası, sosyal güvenliği bir hak olarak kabul etmekte, sosyal güvenliği sağlayacak her türlü önlemi almayı ve

gerekli örgütleri kurmayı devlete görev olarak vermektedir.(m.60).⁴⁹⁸ Anayasa'nın 2. maddesine paralel olarak 5'inci maddesinde devletin temel amaç ve görevi “*Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak*” olarak belirlemiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2. maddesinde benimsenen sosyal devlet ilkesine paralel olarak 5'inci maddesi'nde devletin temel amaç ve görevini “*Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak*” olarak belirlemiştir. Ne var ki, 1982 Anayasasız bu amaçlara hangi iktisadi politikalarla ulaşılabileceğini göstermemiştir.⁴⁹⁹ Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasa ile de ifade edilen “*Demokratik, Laik ve Sosyal Bir Hukuk Devleti*” olması özelliği gereği, gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi ve yoksul kesimlerin desteklenmesine yönelik sosyal politikalar geliştirilmesi, toplumsal dayanışmanın güçlendirilmesi ve sosyal barışın korunması açısından bürokratik kurumsal yapıların oluşturulması Anayasal bir zorunluluktur. Bu gerekçeden hareketle “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*” oluşturulmuş ve bu fonun amacı olarak ta “*Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek*” ilkeleri benimsenmiştir.

SYDT Fonu'nun kuruluşundan itibaren muhtaç vatandaşlara sağlanan sosyal yardımların yanı sıra, 2002 yılından bu yana uygulanmaya başlanan “*Mesleki Eğitim*” ve “*İstihdam Projeleri*” ile de yoksul ve yardıma muhtaç vatandaşlar pasif, yardım bekler durumdan; aktif, katılımcı ve kendi kendine yeterli duruma getirilerek

⁴⁹⁸ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, S Yayınları, Ankara:1989, s.150,151.

⁴⁹⁹ <<http://www.anayasa.gen.tr/sosyaldevlet.htm>> (07.10.2008).

gelir dağılımındaki adaletsizlikler giderilmeye çalışılmaktadır. SYDT Fonu'nun ve SYD Vakıfları'nın hedef kitlesi, yoksulluk içinde ve muhtaç durumda bulunan, yasayla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına bağlı olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ya da gelir elde etmeyen yurttaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim olanağı sağlanması halinde topluma yararlı hale gelebilecek, üretken duruma geçebilecek kişilerden oluşmaktadır.

Temel gereksinimlerini asgari düzeyde dahi karşılayamayan en yoksul ve yoksun aile ya da bireylerin yanı sıra, bu gereksinimlerini karşılayabilseler bile düşük gelir düzeyi, işsizlik, eğitimsizlik, üretim becerisinden yoksunluk, çocuklarına eğitim imkânı sağlayamama, özürlülük, ailede özürülülerin ya da süregelen hastalığı olan kişilerin bulunması vb nedenlerle sosyoekonomik risk altında bulunanlar da geniş anlamda SYDTF / SYDV hizmetlerinin potansiyel hak sahipleri arasında değerlendirilmiştir.⁵⁰⁰

SYD Fonu'nun, “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)*” adı altında kurumsallaşması ile de sosyal yardımlaşma alanında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları, dernekler, vakıflar ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği en üst düzeye çıkartılarak, katılımcı bir yaklaşımla yoksulluğun azaltılması için kalıcı programların geliştirilmesi hedeflenmektedir.

SYDGM, “*Adil bir gelir dağılımının sağlanmasına katkıda bulunmak, yoksullukla mücadele kapsamında kaynakların etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak, temel ihtiyaçlarını karşılamaktan yoksun nüfusun en yoksul diliminde yer alan vatandaşları sosyal yardımlarla desteklemek; üretim ve istihdama yönelik projeleri sürekli kılarak vatandaşların toplumsal hayata entegre olmalarını sağlamak, kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar ve diğer paydaşlar ile eşgüdüm içerisinde çalışarak sosyal yardımların etkin bir biçimde dağıtılmasını sağlamak ve bu doğrultuda sosyal yardım politikaları geliştirmek.* Amaç ve misyonunu benimsemiştir, dolayısıyla kurum gücünü sosyal devlet ilkesini ayrıntılı olarak düzenleyen ve değiştirilmez nitelikte olan 1982 Anayasası İlkeleri'nden almaktadır. Yoksulluk olgusu sadece az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere özgü bir sorun olmayıp, yoksulluk ve yoksullukla mücadele organizasyonları ve

⁵⁰⁰ SYDTF Kamuoyu Araştırması Nihai Raporu..., s. 4.

çalışmaları gelişmiş ülkelerde de mevcuttur. Aynı zamanda günümüzde yoksulluk ve yoksullukla mücadele, küresel boyutta da en temel sorun alanlarından biri olmuş ve ekonomik bir olgu olmasının ötesinde sosyal, politik ve kültürel sorunları da içeren çok boyutlu bir sorun haline dönüşmüştür.

Gelir dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesine ve yoksul kesimlerin desteklenmesine yönelik sosyal politikalar, toplumsal dayanışmanın güçlendirilmesi ve sosyal barışın korunması açısından büyük önem arz etmektedir.

5.3.2. İşletmeci Devlet Anlayışı ve SYDGM'ne Etkileri

Neoliberal politikaların sıklıkla dile getirildiği 1970'li yıllardan itibaren sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının ekonomi üzerinde özellikle işverenler için büyük bir yük oluşturduğu ve ekonominin hantallaşmasına yol açtığı söylemleri yaygınlık kazanmıştır. Ülkeleri birer “işletme” ya da “firma” mantığıyla değerlendiren bu anlayışa göre ekonomideki tüm aktörler serbest piyasanın gereklerine göre rol almaktadır. Siyasi ve stratejik vizyondan mahrum birer finans ve ticaret bakanlığına dönüştürülen ülkeler, tarihsel ve kültürel değerlerine göre iç ve dış politikalarını yönlendirmek yerine sadece ekonomik güdülerle hareket etmektedirler. Neoliberal yöndeki temel dönüşümlerin başında, “eşitlikçi, hak temelli bir sosyal refah anlayışı” ile bu refahın sağlanmasından toplumsal sorumluluk çerçevesinde doğrudan yükümlü bir sosyal devlet anlayışının terki yer alır. Bunun yerine, “bireysel sorumluluk, fayda ve serbest piyasa temelli” bir çalışma refahı anlayışı benimsenmiştir. Bu yeni anlayışta “sosyal haklar” kavramı terk edilerek, “piyasada çalışarak” yaşamını kazanmak temel alınmaktadır. Piyasada çalışarak yaşamını kazanamayanlara yardımseverlik, gönüllülük, hayırseverlik, geleneksel dayanışma kurumları ve sivil toplum çerçevesinde yardımlar öngörülmektedir. Devletin varlığı zorunlu ve acil durumlarla geçici yardımlar ile sınırlandırılmaktadır. Ayrıca, yarar temelinde çalışmayı olanaklı kılacak yardımların sağlanması kabul edilmektedir. Ayrıca, piyasalaşma, bireysel refah ve sorumluluk anlayışı yönündeki dönüşüme paralel olarak, hizmetlerin sunumundaki yetki, sorumluluk ve kaynakların yerleştirilmesi yönünde de ciddi gelişmeler olmuştur.⁵⁰¹

⁵⁰¹ Hüseyin GÜL, Songül SALLAN GÜL ve Dilek MEMİŞOĞLU, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Politikaları, Kentsel Yoksulluk ve Yerel Yönetişim", içinde **Yerel Yönetimler Üzerine**

Neoliberalizm, temelde devletin küçülmesini, sosyal harcamaların kısılmasını ve serbest piyasanın görünmez elinin ekonomiye hakim olmasını amaçlamaktadır, Sosyal Devlet Anlayışı'nın temel ürünleri olan “sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve sosyal yardımlar” için ayrılan kaynakların ve harcamaların gereksiz olduğu ve kaynak israfına yol açtığı düşüncesi hakimdir. Sosyal yapılardaki değişim (işçi sınıfının çözülmesi, orta sınıfın zayıflaması, yaşlı nüfusun artması) de neoliberal politikaların oluşmasına zemin hazırlamıştır. Nitekim özellikle gelişmiş ülkelerde nüfusun giderek yaşlanması ve böylece sosyal güvenlik kurumlarının yaşlılık ve sağlık ödemelerinin önemli ölçüde artması neoliberalizmin Sosyal Devlet'e yönelttiği eleştirilerin başında gelmektedir. Bununla birlikte yüksek sosyal güvenlik primleri ve vergi oranları sık sık şikayetlere neden olmuştur. Bir diğer önemli neden de işgücü piyasasında yaşanan radikal değişimdir. İşgücü piyasasının emek yoğun dönemden teknoloji yoğun döneme girmesi, esnek çalışma yöntemlerinin popülaritesini artırması ve böylece çok sayıda istihdam alanının gereksiz hale gelerek istihdam olanaklarının daralması sosyal güvenlik sistemlerini derinden etkilemiştir.

Neoliberal politikaların Sosyal Devlet'e yönelttiği ikinci büyük eleştiri “*sosyal yardım ve hizmetler*” konusundadır. Çeşitli nedenlerle toplumun ortalama yaşayış düzeyinin gerisinde kalan ve bu nedenle, korunmaya, bakıma ve desteklenmeye gereksinimi olan kişilere ve gruplara devlet eliyle sunulacak sosyal yardım ve hizmetlerin bedelinin olmaması ve bir ölçüde karşılıksız gelir transferine neden olması neoliberal düşünceyi benimseyenlerde rahatsızlık uyandırmaktadır. Hatta devletin sosyal adaleti sağlama endişesiyle bazı hizmetleri ucuz veya bedavaya vermesi bedavacılığı özendirilmektedir şeklinde düşünülmektedir.⁵⁰²

Neoliberal politikaların etkisiyle günümüzde “*sosyal haklar*” ve “*sosyal yardımlar*” konusunda piyasa temelli “*işletmeci devlet anlayışı*” yaklaşımına önemli bir kayış gözlenmektedir. İnsan hakları ve sosyal vatandaşlık hakları arasındaki ilişkide, devletin yükümlülüklerinden ve yoksulların haklarından çok sorumlulukları vurgulanmaktadır. Bu durumda yoksul ve muhtaç durumda olanlar için temel yaşam

Güncel Yazılar-II: Uygulama, (Edit.), Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara: 2007, s.1.

⁵⁰² Cahit TALAS, “Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası”, **Amme İdaresi Dergisi**. C. 26, S. 3, Ankara: Eylül-1993, s.3.

ve dayanışma hakları “*eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, kendini geliştirme, çevre, barış hakkı*” vb. tehlikeye düşmektedir. Özellikle, 1973 Petrol Şoku’nun dünya ekonomisinde yarattığı ekonomik daralma ve mali krizin sonucu olarak Sosyal Devlet’in de krize sürüklenmesinin, bu dönüşümü meşru kıldığı öne sürülmektedir. Sosyal Refah Devleti’nin krizine paralel olarak, yeni liberalizmin yükselişi, küreselleşme, küresel ekonomiyle eklemlenme, yeni ve alım gücü olan pazar arayışları ve merkezîyetçi ulus devletlerin AB gibi ekonomik, yönetsel ve siyasal bütünleşme projelerinde yer almaları gibi gelişmelerle beraber merkezîyetçi “*Ulus Devlet Modeli*”nin sorgulanmasına bu bağlamda sosyal haklar ve yardımların da varlık sebeplerinin tartışılması gündeme gelmektedir. Küreselleşen dünya düzeninde Sosyal Devlet harcamalarının ulusal ekonomilerin rekabetçiliğini olumsuz etkilediği, ekonomik büyümeyi engellediği ve hatta krizlere yol açtığı ileri sürülerek, Sosyal Devlet’in yükümlülüklerinin ve harcamalarının azaltılması ve piyasalaştırılması salık verilmektedir. Bu doğrultuda, piyasanın, ulusal ve uluslararası piyasa güçlerinin, sivil toplumun çalışma alanlarının genişletilmesine olanak sağlanması, bunun içinde sosyal haklardan, Sosyal Devlet’ten ve sosyal güvenlik hizmetlerinin, Sosyal Devlet’in geleneksel bürokratik yapıları eliyle sunulmasından vazgeçilmesinin gereği vurgulanmaktadır. Artık, ulus devletin eşit ve hak sahibi vatandaşının yerine, serbest piyasanın seçim özgürlüğüne sahip olduğu varsayılan müşterisi konmaktadır. Kamusal yükümlülük yerine bireysel sorumluluk, devlet bürokrasisi yerine özel ve sivil sektör, sosyal haklar yerine gönüllü yardım severlik konulmaktadır. Yeni liberal bakış, oyunun kurallarını düzenleyen ve bu kurallara uyulmasını gözetleyen ve karşılaşılan sorunlara çözümler üreten minimal devlet öngörmektedir. Sosyal ve ekonomik haklar reddedilip, sosyal yardımlar kamusal sosyal politika alanından çıkarılarak, sivil topluma ve kişilerin vicdanına devredilmeye ve bir hayırseverlik anlayışına indirgenmeye çalışılmaktadır. Özellikle toplumun tümüne yönelik “*Refah Programları*”na karşı çıkılıp, Refah Programları’nın kaldırılması, kaldırılamıyor ise yararlanma koşullarının güçleştirilerek, sosyal yardımların en aza indirilmesi önerilmektedir. Çalışabilir bütün bireyler piyasada çalışmaya yönlendirilerek sosyal yardımların çok sınırlı olarak sadece hak edenlere verilmesi savunulur. Ayrıca bu yardımların doğrudan kamu kuruluşlarınca değil, mümkün olduğunca geleneksel sosyal yardım kuruluşları ve gönüllü kuruluşlarca sunulması ya da, finansmanı

devletçe karşılanmak üzere, özel ya da üçüncü sektörece sağlanması öngörülmüştür.

Türkiye’de sosyal yardımların yaygınlaşması ve sistemli hale gelmesi konusunda atılan adımlar Batı’da Sosyal Refah Devleti’nin çözülme sürecine girdiği bir dönemde başlamıştır. Bunun sebebi, Türkiye’de 1980 ve 1990’lı yıllarda kırdan kente göçün yoğun boyutlara gelmesi ile kentte yaşayan nüfusun kırsal kesimde yaşayan nüfusun üzerine çıkması kentsel yoksulluğu belirgin hale getirmesidir. Ayrıca küresel ve ulusal ekonomik krizler özellikle Türkiye’de yaşanan 1994, 2000, 2001 ve en son yaşanan 2008 krizinin yansımaları, kentsel yoksulluk ile kentlerdeki sosyoekonomik kutuplaşmaları ve ayrışmaları artırmıştır. Ayrıca, düşük ücretler, işsizlik, işgücü devrinin yüksekliği, kötü çalışma koşulları, gelir ve kaynak dağılımı eşitsizlikleri, bölgelerarası dengesizlikler, eğitimsizlik ve vasıfsızlık gibi öğeler yoksulluğu daha da derinleştirmiştir. Bu gelişmeler, yoksulluk yardımlarına talebin ve buna bağlı olarak da yararlanıcı sayılarının artmasına yol açarak, hak temelli yararlanılıcılığın sorgulanmasını da beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda yoksulların, bireysel sorumlulukları ve çalışarak yaşamlarını kazanmaları yönündeki beklentiler artmış, sosyal yardım programlarından yararlanma koşulları ağırlaştırılmış, yardımlar yerine iş ve istihdam yaratıcı projeler için “*postbürokratik*” bir yapılanma olarak “*SYDGM*” kurumsallaştırılmıştır.⁵⁰³ Sosyal yardımlar aslında işletmecilik anlayışı ile birebir örtüşmektedir. Sosyal yardımlar sadece kamu kesiminde değil, özel kesimde de yaygın olarak kabul görüp uygulanmıştır. Bunun en önemli nedeni, işletmeye gerekli işgücünün sağlanması ve bağlanmasıdır. Sosyal yardımlar ile işgücünün hareketliliği yavaşlatılmıştır. Bu anlayış işgücünün mesleki tecrübe ve piyasa koşullarına uyum yeteneğini azaltacağı endişesiyle başlangıçta piyasa ekonomisi ile pek bağdaşır görünmemişse de, işverenlerin çoğu tarafından uygulanmıştır. Sosyal yardımların amaçlarından biri işgücünün devamlılığının, işgücünün verimliliği ve etkinliği devam ettirilerek karın yada sermayenin verimliliğinin korunması ve artırılması olmuştur. Bu anlamda sosyal yardım politikaları, bir üretim faktörü olarak emeğin gereksinimlerine cevap verme amacı da taşımıştır. Bu anlamda sosyal yardımlar sadece bağış değil işletmelerde verimliliği

⁵⁰³ Hüseyin GÜL, Songül SALLAN GÜL, “Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.40, S. 3, Ankara: Eylül-2007, s. 9 -11-12 -19.

artıran önemli bir araçtır.⁵⁰⁴

Türkiye’de 1986 yılında 3294 sayılı yasa ile “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu*” kurulmuş, bu fon ile yoksul durumda bulunan vatandaşlara gerektiğinde yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici önlemler alarak gelir dağılımında adaleti sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmek amaçlanmıştır. 2004 yılında kurulan “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü*”, SYDTF Kurulu’nun kararları doğrultusunda sosyal yardım programlarının uygulanmasını sağlamaktadır. Sosyal Refah Devleti uygulamalarının terk edilerek, piyasa temelli devlet anlayışı ilkelerinin Türkiye’de hâkim olmaya başladığı bir dönemde kurulan SYDGM, kuruluş amaç ve misyonu ile Sosyal Refah Devleti’ne ait geleneksel bir bürokratik kurum gibi algılanmış olsa da aslında gerek örgütsel yapısı, gerekse çalışma prensip ve ilkeleriyle, daha önce emsali olmayan “*postbürokratik*” bir yapılanmadır. Bu yeni yapılanmanın sunmuş olduğu hizmetlerin niteliği gereği, Sosyal Refah Devleti uygulamalarına yakın bir kurum gibi gözükse bile, Piyasa Temelli Devlet anlayışına da uygun bir kurumdur. SYDGM tarafından sunulan hizmetlere baktığımızda sadece fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan, bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlara yapılan karşılıksız sosyal yardımları görmemekteyiz. Bu hizmetlerin yanı sıra yoksul kişilere geçici olarak yapılan ekonomik destekler ile yoksul kişilere iş kurma, mesleki eğitim ve istihdama yönelik olarak projelere kaynak aktarılması da SYDGM’nin faaliyetleri içerisinde. Ayrıca Sosyal Riski Azaltma Projesi (SRAP) kapsamında, hem kısa hem de uzun dönemde ekonomik krizlerin en korumasız nüfus üzerindeki etkilerinin azaltılması, hizmet ve sosyal yardım sağlayan kurumların kapasitesinin güçlendirilmesi, yoksul çocukların beşeri sermayelerinin korunması ve teşviki için temel sosyal yardım sistemi uygulanması ve yoksullar için gelir ve istihdam sağlayıcı fırsatların artırılması için tedbirlerin alınması kurumun amaçları arasındadır. SYDGM tarafından işletmecî devlet anlayışına uygun nitelikler taşıyan bu hizmet ve projelere şu örnekler verilebilir;

► *Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP)*

⁵⁰⁴ GÜLS.S., *Sosyal Devlet Bitti Yaşamın Piyasa...*, s.156.

Kırsal Alanda Sosyal Destek Projesi (KASDEP) ile kırsal kesimde yasayıp ekonomik ve sosyal yoksunluk içinde bulunan kişi ve ailelerin üretime katılmaları, üretilen tarımsal ürünlerinin değerlendirilerek pazarlama imkânlarının sağlanması ile gelir seviyelerini yükseltmeleri ve üretim sürekliliklerinin sağlanması amaçlanmaktadır.

► *Gelir Getirici Projeler*

Gelir getirici projelerin amacı, yoksul birey yada hanelerin geçimlerini sağlayacak kendi işlerini kurmaları ve başlattıkları bu çalışmalarını uzun süre devam ettirebilmeleridir. Bu kapsamda, bitkisel-hayvansal üretim, tarımsal ürün işleme, hediyelik-turistik eşya üretimi, market işletmeciliği, kuaförlük, terzilik, elektronik eşya satışı, el sanatları, mobilya üretimi ve satışı, konfeksiyon, çiçekçilik, lokantacılık, kırtasiyecilik, elektrikçilik, tornacılık, gümüş eşya üretimi, doğalgaz, sıhhi tesisatçılık vb. konulardaki projelere destek verilmektedir.

► *İstihdam Amaçlı Eğitim Projeleri*

İstihdam eğitimi projelerinin amacı, yoksul kadınlara, işsiz gençlere, düzenlenecek kısa süreli kurslarla çeşitli teknik ve sosyal beceriler kazandırılarak ve bu kişilerin daha nitelikli iş bulmalarını sağlamaktır.

► *Sosyal Hizmet Projeleri*

Fon kaynakları ile yoksulluk ve sosyal dışlanmaya maruz veya bu risk altında olan birey ve grupların ekonomik ve sosyal hayata aktif katılımlarının artırılması ve yaşam kalitelerinin yükseltilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşmenin sağlanmasına yönelik sosyal hizmet/yardım içerikli proje destekleri verilmektedir.

► *Geçici İstihdam Projeleri*

Geçici istihdam projelerinin ile toplumun ortak yararı için uygulanacak çeşitli projelerde ihtiyaç duyulan işgücünün kısa süreli istihdamla karşılanması, yoksul işsizlerin çalıştırılması ve bu kişilerin geçici de olsa para kazanıp aile geçimine katkı sağlaması amaçlanmaktadır.

► *Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi*

Sertifikalı Tarım İşçileri Projesi (SETİP)'in amacı, kırsal alanda yoksul ve işsizler için istihdam oluşturmaya yönelik tarımsal faaliyetler konusunda eğitim kursları düzenleyerek yoksullukla mücadele etmek, tarım işçilerinin iş görme kabiliyetini yükseltmek ve hizmetlerde kalite ve istikrar sağlamaktır.

► *El Sanatlarını ve Sanatkarlarını Destekleme Projesi*, ile herhangi bir sosyal güvencesi olmayan 3294 sayılı Yasa kapsamında bulunan sanatkar / ustalardan eğitici olarak yararlanılması ve açılacak olan atölyelerde 3294 sayılı Yasa kapsamında olan vatandaşların eğitilmesi amaçlanmaktadır.

SYDGM tarafından başarıyla yürütülen ve sonuçlandırılan bu projelere baktığımızda kurumun karşılıksız sosyal yardım (gıda, yakacak, barınma yardımları, sağlık ve eğitim yardımları, vb.) niteliğindeki hizmetlerinin yanısıra yoksul ve yoksun kişileri üretken olmaya sevk edecek, ekonomik ve sosyal anlamda kendi kendilerine yetecek asgari standartlara kavuşturacak nitelikte hizmetlerinin de olduğunu görmekteyiz. Yani kişiler sürekli sosyal yardım olarak hayatlarını bu şekilde idame ettirmek yerine, işletmeciler devlet anlayışı paralelinde yoksulluk ve yoksunluk içerisinde bulunan kişilerin üretim sürecine entegre olmaları söz konusudur. Dolayısıyla SYDGM sadece Sosyal Devlet'e hizmet eden bir "*Sosyal Yardım Kurumu*" olarak görülmemeli, neoliberal devlet anlayışı içerisinde üretim sürecine ve piyasaya nitelikli işgücü ve yeni iş olanakları sağlayan bir kurum olarak algılanmalıdır.

5.3.3. Kamu Yönetişimi Yaklaşımı ve SYDGM'ne Etkileri

Sosyal Refah Devleti bürokrasisine hakim olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı pratikleri, zaman içerisinde etkisizleşmiş ve yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren "*Yeni Sağ Söylemler*" ve neoliberal politikalar tarafından Sosyal Refah Devleti uygulamalarına son verilmesi istenmiş, "*gönüllülük, özerklik, şeffaflık, çoğulculuk ve yerelleşme*" gibi "*Kamu Yönetişimi (Governance)*" yaklaşımına ait ilke ve uygulamaların öne çıkarılması benimsenmiştir. Kamu yönetişimi ilkelerinin Türk kamu bürokrasisinde uygulamaya başlanması ve bunun yanı sıra yerelleşme uygulamaları ile birlikte merkezi bürokrasinin görev ve fonksiyonlarının önemli bir bölümü yerel yönetimlere, taşra kuruluşlarına ve gönüllü kuruluşlara devredilmiştir. Yerelleşme ve kamu yönetişimi uygulamaları ile

“Kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması, yerel katılım ve demokrasinin güçlendirilmesi, özgürlüğün geliştirilmesi, vatandaş, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcilerinin yönetim ve karar sürecine katılımın ve temsilinin sağlanması, mahalli gereksinimlere daha iyi yanıt verilmesi, kamu hizmet sunumunda vatandaş odaklı bir anlayışın benimsenmesi, merkezi yönetim bürokratlarının iş yüklerinin azaltılarak etkin ve verimli kamu hizmeti sunar hale getirilmesi” amaçlanmaktadır.⁵⁰⁵

Sağlık, bayındırlık ve iskan, kültür ve turizm hizmetleri, gençlik ve spor hizmetleri, tarım, orman ve köy hizmetleri, sosyal hizmetler gibi merkezi yönetim tarafından yürütülen pek çok hizmet, o hizmetten yararlanan en yakın birime yani yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve vatandaş katılımına açık hale getirilmektedir. Özellikle STK’ların sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar konusundaki etkinlikleri artırılmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında vatandaş, sivil toplum kuruluşları (STK) ve özel sektör temsilcileri’nin, kamu bürokratları ile birlikte kamusal karar verme ve hizmet sunum süreçlerinde formel olarak yer almaları çok istisnai bir durum iken, kamu yönetişimi yaklaşımının benimsenmesi ile bu aktörlerin gittikçe artan oranda bu süreçte etkin olmaya başladıkları görülmektedir.⁵⁰⁶ TODAİE’nin Kamu Yönetimi Sözlüğünde, yönetişim kavramı tanımlanırken bu sürece vurgu yapılmış *“Yönetişim, “Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı yada düzen”*dir denmiştir.⁵⁰⁷

SYDGM, kamu yönetişimi ilkelerinin benimsenip uygulanması konusunda geleneksel bürokratik kurumlardan ayrılmaktadır. SYDGM gerek teşkilat yapısı gerekse hizmet sunumu bakımından yönetişim modelini (aksayan yönler ve eksiklikler olmakla birlikte) büyük ölçüde hayata geçirmiştir. Türk kamu bürokratik yapılanması içerisinde bu tarz kurumsal yaklaşım ve yapılanma ilktir ve örnek teşkil etmektedir.

⁵⁰⁵ Hüseyin GÜL, Hüseyin ÖZGÜR, “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetişim - Yerel Yönetim İlişkileri” M.ACAR, H.ÖZGÜR (Edit.), **Çağdaş Kamu Yönetimi-II: Konular, Kuramlar, Kavramlar**, Nobel Yayınları, Ankara:2004, s.161-164.

⁵⁰⁶ GÜL, SALLAN GÜL, MEMİŞOĞLU, "**Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Politikaları...**", s.10.

⁵⁰⁷ TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 274.

Kamu yönetişimi yaklaşımı'nın SYDGM'nin teşkilat yapısı ve hizmet sunumları üzerindeki etkileri kısaca şöyle özetlenebilir;

► Sosyal yardımların sağlanması ve yoksullukla mücadele konusunda SYDGM'nin taşradaki şubeleri gibi görev yapan SYD Vakıfları'nın, yerel yönetişim konusunda önemli rolleri vardır. Özellikle son yıllarda SYD Vakıfları genel karar organlarının yapısında önemli değişiklikler yapılarak, yerel yönetişime uygun hale getirilmiştir. SYD Vakıfları özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kurumlardır ve Başbakanlık SYDGM'nin il ve ilçelerdeki kolu gibi görev yapmaktadırlar. SYD Vakıfları'nın "*Mütevelli Heyetleri*"nde, vakfın doğal başkanı olan mülki idare amirinin yanısıra, il merkezlerinde belediye başkanı, defterdar, il milli eğitim, sağlık, tarım ve SCHEK müdürleri ile il müftüsü yer almaktadır, ilçe vakıfları da benzer yapılanmaya sahiptir. Özellikle 2001 ekonomik krizi sonrasında vakıf mütevelli heyetlerinin sivil ve katılımcı karakteri güçlendirilerek yerel yönetişime uygun hale getirilmiştir.⁵⁰⁸ 5263 sayılı "*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun*" ile il ve ilçelerde kurulu bulunan SYDV Mütevelli Heyetleri'nde, 3294 sayılı Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan STK yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri temsilcilerin (İllerde 2 temsilci, ilçelerde 1 temsilci) görev almaları sağlanmıştır. 2008 yılında SYD Vakıfları'ndan alınan verilere göre, Vakıflarda en fazla temsil edilen STK'lar; "*Türkiye Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu, Yardım Sevenler Derneği, Kurs ve Okul Talebelerine Yardım Derneği, Türkiye Sakatlar Derneği, Türk Anneler Derneği, Fakir ve Muhtaçlara Yardım Derneği, Eğitim Gönüllüleri Derneği, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Türk Kadınlar Birliği ve Atatürkçü Düşünce Derneği*" olarak tespit edilmiştir.⁵⁰⁹ Ayrıca sosyal yardımlar ve yoksulluk – yoksunluk ile mücadele konusunda sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin yanı sıra hayırsever vatandaşların temsilcilerinin de heyette yer almaları öngörülmüştür. Yöredeki iş adamlarının, politik nitelikteki kuruluş temsilcilerinin, köy ve kent kuruluşlarının temsilcilerinin bu sürece katılımı desteklenmiştir. Vakıf mütevelli heyetlerinin yapısında zamanla gerçekleştirilen bu değişikliklerin amacı, kurumun geleneksel bürokratik yapısını azaltmak, halkın vakıflara ve çabalarına sahip çıkmalarını ve destek vermelerini

⁵⁰⁸ GÜL, SALLAN GÜL, MEMİŞOĞLU, "*Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Politikaları...*", s.11.

⁵⁰⁹ SYDGM Stratejik Plan...2009-2013, s.50

sağlamak, yerel dayanışma ruhunu artırarak, sivil toplum kuruluşları, vatandaş ve kamu bürokratları ile birlikte daha etkili, verimli, şeffaf hizmet sunumunu sağlamaktır. Ayrıca yerel yönetim, STK, özel sektör ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların işbirliği yaptığı yoksullukla mücadele ve sosyal yardım programlarının başarılı olma şansı daha yüksek olacaktır.⁵¹⁰

► SYDGM tarafından yürütülen ve kurumun 2009–2013 Stratejik Planında kurumun gerçekleştirmeyi düşündüğü hedefleri arasında yer alan “*Vatandaş Odaklı Yönetişim Projesi*”, kurumsal yönetim uygulamaları için iyi bir örnektir. SYDGM bu proje kapsamında kurumun gerek merkez teşkilatında gerekse taşradaki SYDV teşkilatlarında fiziki mekân ve teknik alt yapılarını çağın gereklerine göre yenileyerek sosyal yardım ve desteklerin daha hızlı yürütülmesini amaçlamaktadır. Ayrıca “*vatandaş-birey odaklı*” yönetim anlayışına geçiş sürecinde kamu hizmetlerinin üretilmesi ve vatandaşlara ulaştırılması konusunda daha etkin ve verimli olunması hedeflenmektedir.

“*Vatandaş Odaklı Yönetişim Projesi*” kapsamında, SYDGM tarafından sunulan kamu hizmetlerinin vatandaşlara ulaştırıldığı fiziki mekanların da önemi düşünülerek, sosyal yardım almak üzere vakıflara başvuran vatandaşlar için başvuru ve bekleme mekanlarının çağdaş bir ortama kavuşturulması, bürokratik iş ve işlemlerin azaltılarak en kısa sürede sonuçlandırılması amaçlanmaktadır.⁵¹¹ Ayrıca özellikle sosyal yardım alan yoksul vatandaşların zaman zaman toplumsal dışlanmışlık duygusu içinde bulunabilecekleri düşüncesiyle, SYDGM ve SYDV’nin fiziki çalışma ortamlarının iyileştirilmesi, insan onurunun bir gereği olarak düşünülmektedir.

► Kamu Yönetişimi Yaklaşımının önemli ilkeleri arasında “*şeffaflık*” ve “*etkinlik*” gelmektedir. SYDGM’nin sunmuş olduğu hizmetler de “*şeffaflık*” konusu, sosyal yardımların dağıtımında “*hakkaniyet*” koşuluyla doğrudan bağlantılıdır. SYDV yardımlarının, gerek hak sahipliğinin kararlaştırılmasında gerekse yardım türlerinin belirlenmesinde bütün vakıflar için geçerli standart ölçütlerle dağıtılmadığı, siyasi veya kişisel kayırmacılığın olduğu yönünde zaman

⁵¹⁰ GÜL, SALLAN GÜL, MEMİŞOĞLU, “*Türkiye’de Yoksullukla Mücadele Politikaları...*”, s.11.

⁵¹¹ < <http://www.siirtso.org/bilgi/srap.doc>>, (02.11.2008).

zaman eleştiriler gelmektedir. Vakıfların, yardımların tahsisinde katı kurallarla sınırlandırılmasının ve görevlilerin insiyatiflerinin tümüyle ellerinden alınmasının hizmetlerin etkinliğine zarar verebileceği düşünülmektedir. Sosyal yardımların “şeffaflığı” ve “etkinliği” konusunda kamu yönetimi’nin daha etkili işletilmesi çözüm olarak düşünülmüştür. Bu kapsamda STK, vatandaş, iş adamı ve mahalli eşraf temsilcilerinin, yerel düzeyde ihtiyaç sahiplerinin saptanmasında yada yardım başvurularının değerlendirilmesinde daha etkin olmaları gerektiği vurgulanmaktadır. Ayrıca SYD Vakıflarının bulunduğu her semtte yada yörede “sosyal yardım masalarının” oluşturulması düşünülmektedir.

► Kamu yönetimi yaklaşımından özellikle SYDGM tarafından sunulan “Proje Destekleri” konusunda daha çok yararlanmak gereklidir. Bu kapsamda “Özel Vakıflar” , “Yerel STK” lar, mahalli düzeyde proje üretilmesine, projelerden yararlanarak üretken duruma gelebilecek ailelerin taranmasına, projelerin tanıtılmasına ve yaygınlaştırılmasına, uygulamanın izlenmesine katkıda bulunmalıdırlar. Proje yardımlarının etkinliğinin sağlanabilmesi için yerel STK’ların yanı sıra özel sektör kuruluşlarının da planlamaya katılması sağlanmalıdır. Sosyal yardım projelerinin etkinliği bakımından STK ve merkezi bürokrasi yetkililerinin katılımının yanısıra proje finansmanına, fayda sahiplerinin yani vatandaşların da katılması gereklidir. Fayda sahiplerinin proje süreç ve finansmanına katılarak riski paylaşması, projeyi sonuçlandırma isteğini olumlu yönde etkileyecektir.⁵¹²

5.4. Genel Değerlendirme

1980’li yıllarda geleneksel kamu bürokrasisinin aşırı büyüyüp hantallaştığı, ekonomik kaynakları israf eden gereksiz yapılanmalar haline geldiği düşünülmekteydi. Bu dönemde piyasa temelli devlet anlayışı ve yeni sağ söylemlerin önerileri geleneksel bürokrasinin tasfiye edilerek “özel sektörleşmiş” bir kamu bürokrasisi yaratılması yönündedir. Geleneksel kamu yönetimine ait birçok yapılanma, işletmecî devlet anlayışı ilkelerine göre şekillenmiş yapılar ile ikame edilmiştir. Türkiye’de bu dönemde, mevcut bütçe sisteminin dışına çıkılarak “fon

⁵¹² SYDTF Kamuoyu Araştırması Nihai Raporu..., s.214-215.

sistemi” benimsenmiş, bürokratların bütçeye müdahalelerinin önüne geçilmiştir. Ayrıca *“proje kamu yönetimi”* anlayışı benimsenerek, kısa vadeli ve ekonomik karşılığı hemen alınan çözümler hayata geçirilmiştir. Özellikle sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim gibi stratejik öneme sahip sektörlerde geleneksel bürokratik yapılar, alternatif bürokrasi (üst kurullar) ile ikame edilmiştir. Bu dönemde sosyal adaleti pekiştirici tedbirler almak, adil gelir dağılımını sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı güçlendirmek amacıyla SYDTK ile SYDTF oluşturulmuştur. *“Sosyal devlet”* anlayışının terk edildiği, *“Piyasa Temelli Devlet”* anlayışının genel kabul gördüğü bir dönemde daha önce emsali olmayan böyle bir yapılanmanın kuruluş amacı sadece Fon’un kuruluş kanununun *“amaçlar”* kısmında yazılı olan *“Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek”* şeklindeki düzenlemeler ile sınırlı değildir. İşletmecî devlet anlayışının hakim olduğu bu dönemde *“amaç”* ve *“misyon”* tanımıyla, Sosyal Devlet’e daha yakın olan bürokratik bir yapılanmaya, neden ihtiyaç duyulmuştur?

Öncelikle bu dönemde *“devlet-ulus aşırı şirket”*, *“devlet-uluslararası”* örgüt ilişkileri yaygınlaşmıştır. Uluslararası şirket ve kurumlar geliştirmekte olan ülkelere sermaye transferleri ve yatırımları ile yüksek karlar elde etmişler ve buldukları ülkelerin bürokratik yapılarına müdahale edebilecek güce gelmişlerdir. Özellikle sanayi, tarım, enerji, iletişim vb. gibi doğrudan yatırım ve sermaye transferi yaptıkları alanlarda geleneksel bürokratik yapılanmalar yerine neoliberal yapılar olarak nitelendirebileceğimiz *“alternatif bürokratik kurumlar”* ile muhatap olmak istemişlerdir. *“Üst Kurul”* bürokrasisi bu dönemde geleneksel bürokratik yapılanmaların yerini almış, bu kilit sektörler kurullar ile yönetilmeye başlanmıştır. Uluslararası sermaye ve kuruluşların yatırım yaptıkları veya sermaye transfer ettikleri ülkelerde yaşayan halkın huzurlu olması, toplumda sosyal barışın sağlanmış olması yatırımların korunması ve sermaye güvenceleri için önemli bir etkidir. Sık sık sosyal patlamaların yaşandığı, ekonomik ve sosyal krizlerin çıktığı, ulusal güvenliğin tehdit altında olduğu bölgelerde bulunmak ve yatırım yapmak istemezler. Özellikle toplumsal ve ekonomik kriz dönemlerinde, sınıflar arasında mesafenin

açılması, “*en alt sınıf*” ile “*en üst sınıf*” arasındaki sistemin güvencesi olan yapı taşlarının yani orta tabakanın yok olması, sosyal barışın ortadan kalmasına ve sermayenin üretim sürecinde kullanmış olduğu beşeri sermayenin tehlikeye girerek, “*sosyal risk faktörünün*” üretime ek bir maliyet getirmesine sebep olmaktadır. Bunun önüne geçilmesi için gelişmiş ülkelerde “*Sosyal risk yönetimi*” uygulamaları için “*sosyal fonlar*” devreye sokulmuştur.

Bu kapsamda Türkiye’de, gelişmiş ülkelerdeki “*sosyal fonlar*” tarzında, SYDT Fonu oluşturulmuş, SYDGM ve SYD Vakıfları aracılığıyla, yoksul ve yoksun durumda olan kişilere yardım edilerek, asgari yaşam standardının altında kalan ihtiyaç sahiplerine yönelik bir sosyal yardım sistemi oluşturulmuştur. Ayrıca kişilerin eğitimleri, meslek sahibi olmaları ve kendi kendilerine yetebilen bireyler haline gelebilmeleri için “*projeler*” ve “*destek sistemleri*” hayata geçirilmiştir

SYDT Fonu zaman zaman amaç dışında kullanıldığı, siyasi uygulamalara ekonomik kaynak oluşturduğu yönünde eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerde bütçe dışı para ve kaynak kullanımının yolunun açıldığı, fon sistemi ile hükümet harcamalarının denetim dışı bırakılarak liberal ve popülist politikaların hayata geçirildiği, bütçe denetimi ve muhalefet engellerinin ortadan kaldırıldığı, konuları üzerinde yoğunlaşmıştır.⁵¹³

1986 yılında kurulan SYDTF ile sosyal yardımların dağınıklığından kurtarılarak tek elde toplanması amaçlanmış ve 2004 yılında SYDGM’nün kurulması ile fon kullanımı daha sistemli ve kurumsal bir kimliğe kavuşmuştur. SYDGM’nün kurulması ile fonun amaç dışı kullanımına yönelik eleştirilerin önemli ölçüde önüne geçilmiştir. Çünkü fon kaynakları ile finanse edilen hizmetler, SYDGM bütçe uygulamaları ile disiplin altına alınmıştır. SYTF kuruluş aşamasında amaç dışı uygulamalara kaynaklık etmiş olsa da Türk Kamu Bürokratik Kültürüne “*Postbürokratik*” bir yapılanma kazandırmıştır. SYDGM amaç ve misyon tanımında sosyal devlet anlayışına hizmet eden bir kurum gibi düşünülse de, çalışma sistemi, örgütsel yapılanması ve sunmuş olduğu hizmetler bakımından işletmecî devlet anlayışı ve kamu yönetişimi anlayışına da entegre olmuş bir kurumdur.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü hakkında kurumsal

⁵¹³ SALLAN GÜL, “*Sosyal Devlet Bitti...*”,s.298.

yapılanma ve hizmet sunumuna yönelik genel bir değerlendirme yapıp öneriler getirilirken kurumun mevcut haliyle “*Güçlü ve Zayıf*” yönlerinin ayrıca Kurumsal “*Fırsat ve Tehditlerin*” tespiti yararlı olacaktır.

► Güçlü Yönler

✓ 3294 sayılı Kanun ile 14.06.1986 tarihinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) kurulmuştur. Fon faaliyetleri Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Genel Sekreterlik tarafından yönetilmiştir. 2004 yılı sonunda Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) kurularak kurumsal bir kimlik kazanmıştır, fon kaynakları daha etkili ve verimli kullanılmaya başlanmıştır.

✓ Uzmanlığa dayalı bir kurumdur bünyesinde sosyal yardım uzman ve uzman yardımcılarının istihdam etmektedir.

✓ Güçlü bir gelir kaynağına sahiptir ve bu gelir kaynağı artma eğilimindedir.

✓ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) sosyal yardımlar konusunda güvenilir, deneyimli ve Türk yardımseverlik kültürüne uygun bir yapılanmadır.

✓ Vakıf Mütevelli Heyetlerinde tüm kesimlerin temsilcilerine yer verilerek kamu yönetişimi hayata geçirilmiştir.

✓ Vakıfların her il ve ilçede örgütlenmesi tamamlanmış ve ülke genelinde sosyal yardım alanında en yaygın ve benimsenen kurum haline gelmiştir.

✓ SYD Vakıfları çalışanları ile ilgili norm kadro çalışmaları sonuçlandırılmış, görev, yetki ve sorumluluk tanımları yapılarak, çalışanların ekonomik kazanç ve sosyal haklarına ilişkin standartların belirlenmiştir.⁵¹⁴

► Zayıf Yönler

✓ Kurumsallaşma tamamlanamamıştır, kısmen eksiklikler vardır.

✓ Teknik imkânlar ve alt yapı eksiklikleri bulunmaktadır.

✓ SYDGM kendisini ve faaliyetlerini yeterince halka tanıtamamıştır.

⁵¹⁴ SYDGM Stratejik Plan 2009-2013..., s.66.

- ✓ Genel Müdürlük, Vakıf ve Fon üzerinde etkili kontrol ve denetim sisteminin tam olarak yerine getirilememektedir.
- ✓ Kaynak tahsis eden kurumlar ile icra birimlerinin birbirinden bağımsız olması aksaklıklara sebep olmaktadır.
- ✓ Genel Müdürlük ile Vakıflar arasında ortak bir otomasyon programı henüz oluşturulmamıştır.
- ✓ Yardım talepleriyle ilgili karar alma süreci bürokratik süreçler sebebiyle uzun olmaktadır.
- ✓ Proje ve yardımların etkinlik ve yerindelik kontrolü yapılamamaktadır.
- ✓ Yardımların dağıtımı ve hedef kitlenin tespitinde objektif kriterler eksiktir.
- ✓ SYD Vakıflarının yaptıkları yardım faaliyetlerinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa (KİK) tabi olması, özellikle aynı yardımlar konusunda gecikmelere sebep olmaktadır.⁵¹⁵
- ✓ SYDGM ile SYD Vakıflar arasındaki bağ ve hiyerarşik yapılanmanın kurulmamış olması yetki çatışmasına sebep olmaktadır.
- ✓ Genel Müdürlüğün kullandığı kaynağın Fon olması nedeniyle önceden öngörülebilir bütçeleme yapılmamaktadır.

► Fırsatlar

- ✓ Türkiye Cumhuriyeti “*Sosyal Hukuk Devleti*”dir ve anayasal hükme bağlanmıştır olması, SYDGM gücünü buradan almaktadır.
- ✓ Kamu kurumları, belediyeler ve STK’lar SYDGM ile işbirliği içerisinde çalışmaktadır.
- ✓ STK ve Belediyeler sosyal yardımlar konusunda SYDGM’nin yanında yer almaktadır.
- ✓ Türk toplumunun gelenek ve göreneklerinde sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın önemli bir yeri vardır, Türk toplumu duyarlı ve birbirine bağlı bir toplumdur.

⁵¹⁵ SYDGM Stratejik Plan 2009-2013..., s.66.

► Tehditler

- ✓ Sosyal yardım hizmeti sunan kamu kurumları ve STK'lar arasında ortak veri tabanı ve kurumsal terminoloji oluşturulmamıştır ve kaynakların tahsis ve kullanımında mali veri paylaşımından kaçınılmaktadır.
- ✓ Çerçeve sosyal yardım yasasının bulunmamasıdır.⁵¹⁶
- ✓ Yardımların “hak temelli” olması konusunda eksiklikler bulunmaktadır.
- ✓ Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmakta bu durum yardımlarda mükerrerliğe yol açabilmektedir.
- ✓ Genel Müdürlük ile sosyal yardım ve hizmet alanında görev yapan kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği sorunlara yol açmaktadır.
- ✓ Sosyal yardım alanında faaliyet gösteren, STK'lar örgütlenme, insan kaynakları, mali kaynaklar açısından yetersiz kalmaktadırlar.
- ✓ Fon kaynakları zaman zaman siyasiler tarafından amaç dışı, politik kaygılar ile kullanılabilmekte ve bunun önlenmesi için denetim mekanizmaları sağlıklı işlememektedir.⁵¹⁷

► Öneriler

- ✓ Kurum çalışmaları “sosyal hak” kavramı temeline dayandırılmalıdır.
- ✓ SYDV yardımlarının dağıtımında bir standardizasyon sağlanmalıdır; vakıf yetkilileri, bölgelerindeki koşullara göre uygun gördükleri biçimde yardım dağıtmakta kendilerini serbest görmektedirler. Aynı ve nakdi yardım koşulları belirlenmelidir.
- ✓ SYDT Fonu'ndan faydalanma konusunda, yoksulların doğru olarak belirlenmesinden, yardımların bu kesimlere hızlı ve etkili bir biçimde ulaştırılmasına kadar bütün aşamalarda “saydamlık” ve topluma “hesap verebilirlik” ilkeleri benimsenmelidir.

⁵¹⁶ Bu konuda mevcut hükümetin görevlendirmesiyle “SGK(Sosyal Güvenlik Kurumu) Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü” tarafından 51. maddelik “Sosyal Yardımlar ve Primsiz Ödemeler Kanunu Tasarısı Taslağı” hazırlanmış kurum içinde ilgili birimlerde tartışmaya açılmıştır. 2009 yılı itibariyle taslağın diğer kurumlarda da tartışmaya açılması beklenmektedir.

⁵¹⁷ SYDGM Stratejik Plan 2009-2013..., s.66.

✓ Yardım başvurularının değerlendirilmesinde farklı ölçütlerin uygulanması keyfilik izlenimi uyandırmaktadır. Ulusal düzeyde “*muhtaçlık kriterleri*” belirlenerek, “*muhtaçlar veri tabanı*” oluşturulmalıdır. Yapılacak yardımlar bu kriterlere göre hak sahiplerine ulaştırılmalıdır.

✓ Sosyal yardımlar, bir yurttaşlık hakkı olarak tanımlansa da fayda sahiplerinde bir “*bağımlılık*” yaratmaması gerekir. “*İnsanlara balık vermek yerine balık tutmayı öğretmek amaç olmalıdır.*”⁵¹⁸

✓ Sosyal yardımlar tek bir kurum tarafından yapılmalıdır. Birden çok kurum tarafından yapılan yardımlar bazı kişi ya da ailelerin birden çok yardım kanalından yararlanabilmesine yol açmaktadır. Farklı yardım kanalları arasında eşgüdümün sağlanması gereklidir. SYD Vakıfları dâhil sosyal yardımlardan sorumlu tüm kurum ve kuruluşlar arasında ortak yazılım, bilgi veri tabanı ve internet erişimi kurulmalıdır. Böylelikle uygulamada sosyal yardımların standartlaştırılması sağlanacak ve gerçek ihtiyaç sahiplerine yardımlar hızlı bir şekilde ulaşacaktır.

✓ Fon kaynaklarının amacına uygun şekilde etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanımı sağlanmalıdır.

✓ Hizmetler “*vatandaş odaklı*” yönetim prensipleri temelinde güvenilir olarak sunulmalıdır.

✓ “*Hesap verme sorumluluğu*” ilkesi doğrultusunda kaynakların mali disiplin ve stratejik önceliklere göre amaçlarına uygun ve etkili olarak kullanımı sağlanmalıdır.

✓ Her türlü sosyal yardım ve proje destekleri uygulamalarında “*hukukun üstünlüğü*” ilkesine bağlı kalınmalıdır.

✓ “*Saydamlık*” ve “*şeffaflık*” yaklaşımı gereğince kurumun amaç ve hedefleri doğrultusunda kurumsal performansın değerlendirilmesi yapılarak bunların belirli periyodlar dâhilinde kamuoyu ile paylaşımı sağlanmalıdır.⁵¹⁹

⁵¹⁸ SYDTF Kamuoyu Araştırması Nihai Raporu..., s. 21-23.

⁵¹⁹ SYDGM 2007 Faaliyet Raporu...,s.21.

ALTINCI BÖLÜM

SONUÇ ve ÖNERİLER

20. yüzyılın başlarında “*geleneksel yönetim*” anlayışı altın çağını yaşamıştır; bu dönemde ekonomi ve sosyal yaşamda “*refah devleti*” uygulamaları hâkim olmuştur. 1970’li yıllara gelindiğinde “*merkeziyetçilik, katı hiyerarşik yapılanma, kurallara aşırı bağlılık, verimsizlik, hantal ve ağır işleyen bürokrasi*” geleneksel bürokrasinin en çok eleştirilen özellikleri olmuş ve yönetim paradigmasında yeni arayışlar ortaya çıkmıştır. Bu dönemde “*yeni sağ*” söylemler ekonomik ve sosyal krizin nedeni olarak refah devleti uygulamalarını görmüş bunun aşılması için “*kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, refah devleti politikalarının terk edilmesi, kamunun küçültülerek devletin ekonomiden elini çekmesi sadece piyasada düzenleyici olarak yer alması*” istenmiştir. Yeni yönetim anlayışı Weber’in formüle ettiği geleneksel yönetim anlayışının “*gayrişahsi, hiyerarşik, merkeziyetçi ve biçimsel örgüt*” yapısı yerine “*işletme*” veya “*piyasa tipi*” mekanizmaları, “*esnek, adem-i merkeziyetçi, çıktılara yönelmiş, vatandaş müşteri tatminini*” esas alan anlayış ile ikame eder.

1970’lerin ikinci yarısında petrol fiyatlarının yükselmesine bağlı olarak ortaya çıkan mali krizin aşılmasında “*idari reform*” yaklaşımının yetersizliği anlaşıldığı için yönetim paradigmasında değişikliğe ihtiyaç duyulduğu yönünde genel bir eğilim başlamıştır. Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde yönetimde reform öncelikle İngiltere ve ABD olmak üzere dalga dalga diğer ülkelere yayılarak küresel bir nitelik kazanmıştır. Yönetimde reform çalışmaları, başlangıçta Anglo-Sakson kültürün ve deneyimlerin etkisi altında yürütülürken daha sonraları her ülkenin kendi kültür ve bakış açısıyla zenginleştirilerek uygulanmaya başlamıştır. Reform uygulamaları her ülkede farklı farklı algılanmış olsa da temelde “*üç aşamalı*” olarak ulusal yönetim sistemlerine etkide bulunmuştur:

► *Birinci aşama; (1979 – 1985 yılları arası etkili olmuştur.);* Kamu yönetiminde yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon) uygulamaları, kamu mal ve hizmetlerindeki sübvansiyonların kaldırılması, tasarruf önlemleri ve politikaları. Özellikle bu politikalar 1979- 1985 yılları arasında daha etkili olmuştur.

► *İkinci aşama; (1985 – 1990 yılları arası etkili olmuştur.);* Büyük ölçüde 1985 yılından itibaren yoğun olarak uygulanan devletin elindeki Kamu İktisadi Girişimleri'nin özelleştirilmesi ile kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılmasına yönelik politikalardan oluşmaktadır.

► *Üçüncü aşama (1990 - ... Yılları arası etkili olmuştur.);* 1990'dan itibaren kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetişim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, esnek örgüt yapıları, performansa dayalı yönetim gibi ilkelerin öne çıktığı politikalar izlenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu bürokrasilerinde ortaya çıkan genişleme, çeşitlenme eğilimi bütün dünyada “*idari reform*” kavramı ile düzene sokulmaya çalışılmıştır. Bu ağır görevi üstlenecek nitelikte kamu bürokrasisi yaratmak, idari reform uygulamalarıyla “*şeffaf, saydam, katılımlı, bilimsel ilkelere*” dayalı bir yönetim sistemi kurmak bu dönemin en önemli idealidir.

1980'li yıllara gelindiğinde idari reform kavramı anlayış ve görev alanını değiştirmiştir. Bu dönemde kamu bürokrasisinin aşırı genişleyerek, hantal, kaynakları yutan, beceriksiz bir hal aldığı düşünülmekteydi. Geleneksel yönetim paradigmasında yaşanan değişim sonucu ortaya çıkan yeni yönetim modellerinin ortak söylemi, “*demokratikleşme, ulus ötesi kalkınma, mevcut bürokrasiyi tasfiye etmek, devletin iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamdan uzak durmasını sağlamak, ulusal değil dış dünya ile entegre bir yönetim yapısı kurmak*” şeklindeydi. Bu dönemde gelişmiş dünya ile bütünleşmek, bu dünyanın normlarının şemsiyesi altına girerek maddi nimetlerinden pay almak olarak yorumlanmıştır. Böyle bir hedefin gerçekleştirilmesi için ulusal düzeyde reform planları hazırlamak yerine dış devletlerin ve uluslararası kuruluşların sunmuş oldukları reform programları ve reçetelerini uygulamanın yeterli olacağı yönünde eğilim genel kabul görmüştür. Dolayısıyla 1980'li yıllara gelindiğinde “*idari reform*” kavramı yerini “*yapısal uyarlanma*” terimine bırakmıştır.

1980'li yıllara gelindiğinde, Türk kamu bürokrasisinde raporlar ile yürütülen reform çalışmaları yerine dış ülke ve uluslararası kuruluşların, destek ve yönlendirmeleriyle “*yapısal uyarlanma*” olarak nitelenen yöntem uygulamaya konmuştur. Yeni sağ söylemler sonucu liberal anlayış yaygınlaşarak, gelişmekte olan

ülkelere özellikle bürokratik ve mali dönüşümlerini teşvik amacıyla verilen doğrudan ekonomik yardım uygulamaları artık şekil değiştirmiş ulus aşırı şirketlerin ve kurumların karlılık amacıyla sermaye transferleri şekline dönüşmüştür. Bu yeni düzen içerisinde gelişmekte olan ülkelere sermaye transfer eden, yatırım yapan uluslararası şirket ve kuruluşlar özellikle bu ülkelerin bürokratik yapı ve sistemlerinden doğrudan etkilendikleri için düzgün ve iyi işleyen yapılanmalar ile muhatap olmak istemişlerdir. Dolayısıyla liberal sistemin mantığı ve küresel sermayenin selameti açısından IMF, Dünya Bankası, AB, vb. gibi uluslararası yapılanmalar, “*reform önerileri*” veya “*yapısal uyum politikaları*” şeklindeki görüşlerini, bazen ekonomik yardımın ön koşulu olarak, bazen de küreselleşen dünyada yer vaat ederek kabul ettirme yoluna gitmişlerdir. “*Devlet-ulus aşırı şirket*” veya “*devlet-uluslararası örgüt*” ilişkilerinin yaygınlaşması ile geleneksel bürokratik yapılanmalar yerine, alternatif yeni yapılanmalar oluşturulmuştur. Devlet ekonomik ve sosyal yapıdan yavaş yavaş elini çekmiş buradan boş kalan alanı özel kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve uluslararası kuruluşlar doldurmuştur. Geleneksel yönetim sisteminin, katı, hiyerarşik yapılanmaları dönüşüme uğrayarak, daha esnek ve işletmecilik anlayışı prensiplerinin hâkim olduğu kurumlar ortaya çıkmıştır.

Türk kamu yönetiminde “*yapısal uyarlanma*” süreci, 12 Eylül Rejimi’nin sağladığı uygun atmosfer sayesinde başlamış ve ilerletilmiştir. Yeni iktisadi politikalar, toplumsal muhalefetin susturulduğu, 1980–1985 yılları arasında uygulamaya konmuştur. Uygulanan liberal politikalarda toplumsal muhalefet dikkate alınmadığı gibi devletçi gelenekten gelen bürokrasi de etkisizleştirilerek, sistem dışı bırakılmıştır. Yapısal uyum politikaları “*ikili bürokrasi*” yaratılarak uygulamaya geçirilmiştir. Bu dönemde bürokrasi - siyasi iktidar ilişkilerinde en önemli yapısal dönüşüm, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların önerileri ve etkisiyle oluşturulan “*üstkurullar*” bürokrasisidir. 1980’li yıllardan itibaren “*özellikle sanayi, tarım, enerji, ticaret ve iletişim*” alanlarında devlet tekel ve müdahaleleri kalkınca bu alanlarda devletin hakemlik ve düzenleyicilik görevi “*üstkurul*” tarzındaki örgütlenmeler ile aşılmaya çalışılmıştır. Bu kurulların büyük kısmı piyasa sisteminin düzenli işlemesine yönelik kurumlardır ve bunların hepsi idari ve mali yönden özerk statüye sahiptir. Üst kurullar, mali ve idari yönden özerk olmaları ve sahip oldukları yetkileri nedeniyle yeni birer iktidar odağı olarak görülmektedir. Siyasi iktidarların

daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar onlardan alınarak özerk statülü kurul biçiminde örgütlenen bürokrasilere geçmiş olmasına rağmen siyasetçilerin bu alanlara fiili müdahalesini önleyememiştir. Bürokrasi ve Siyaset Örgütlenmeleri ile ekonomik kararlarının uygulanmasını geciktirdiği düşünülen mevcut bütçe yapısı “*fon sistemi*” şekline dönüştürülerek maliye bakanlığı bürokrasisinin bütçeye müdahale aracı etkisiz hale getirilmiştir. “*Kurul – üst kurul*” tipi “*alternatif bürokrasi*” ile farklı kurumların bazı parçaları birleştirilmiş ve geniş yetkiler ile donatılmıştır. Alternatif bürokratik kurumlar, “*fon sistemi*” ile geleneksel bütçeden ayrı ve bağımsız ilkeler ile çalışan geniş mali kaynaklara, “*kanun hükmünde kararname*” yetkisi ile geleneksel yasama ilkelerinden uzakta yasama gücüne, genellikle yurt dışından getirilen ve oranın bilgi, kültür ve idari geleneğine sahip geleneksel yöneticilerden farklı üst düzey bürokratlara sahip kılınmıştır. Geleneksel bürokrasiden tamamen farklı ve yeni yönetim modeline göre oluşturulmuş “*alternatif bürokrasi*”, idari yaptırım gücü, iktisadi kaynakları, bütçe imkânları ve sahip olduğu yeni teknokratları ile güçlü, rakipsiz yapılar haline gelmiş ve devlet sistemi içerisinde geleneksel bürokrasiyi tamamen etkisizleştirmiştir.

Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde görev yapan kendine güvenen, iyi eğitilmiş, prestijli bürokratları 1980-1986’lı yıllara gelindiğinde sistemli bir şekilde eritilerek prestij kaybetmiştir. Bürokrasi siyasallaşmış, personel rejiminde rasyonel olmayan yükseltme, ücretlendirme, sözleşmeli istihdam usulleri ile özlük haklarında büyük kayıplar yaşamış, kendine güvenmeyen, iç bütünlüğünü yitirmiş bir yapı haline gelmiştir. Ayrıca bu dönemde “*Projeci kamu yönetimi anlayışı*” ortaya çıkmıştır. Kamu hizmet sunumunda uzun vadeli planlama ve bütün olarak hareket etmek yerine “*projeler*” ile düşünme ve uygulama dönemi başlamıştır. Projeci kamu yönetimi anlayışı bürokratları hem kamu hizmetinin bütünü görmekten hem de işbirliği içerisinde çalışmalarından alıkoymuştur. Sonuçta kamu yönetiminde “*özelleştirme*” ve “*özel sektörleştirme*”, bürokrasinin kendi içinde de kabul görmeye başlamıştır örneğin, 1990’lı yıllarda devlet mali denetiminin özel sektör denetçilerine bırakılmasını savunanlar arasında Sayıştay üyelerinin bulunması oldukça şaşırtıcıdır.

Yapısal uyarlanma politikaları sonucunda “*Nasıl bir kamu yönetimi (bürokrasisi)?*” sorusuna cevap aramak yerine, “*Kamu yönetimi (bürokrasisi) nasıl*

olmamalı?” sorusuna cevap aranmıştır. Kamu yönetiminde istenmeyenlerden ilki, ekonomik sistemde bir bütün olarak kamu sektörünün varlığıdır, devlet ekonomik hayattan fiili üretim ve hizmet alanından çekilmelidir. Bir başka istenmeyen, siyasal-yönetimsel sistemde ayrı bir dünya olarak kamu yönetimi aygıtının varlığıdır. Kendi hukuksal dünyasında, kendine özgü ve ayrıcalıklı bir personel rejimi ile çalışan bir yapı istenmektedir. Yapısal uyarlanma politikalarının kamu yönetiminden istedikleri ise, piyasa mekanizması şartlarına göre çalışan “*özel sektörleşmiş*” bir kamu yönetimi modeli yaratılmasıdır. İleri sürüldüğü gibi bürokratik merkeziyetçiliğin çözümü–dolayısıyla hantallığın, verimsizliğin, vb. çözümü piyasa mekanizmalarının ve çalışma usullerinin benimsenmesi ile sınırlı olsaydı, mantıksal olarak özel sektör kurumlarında “*bürokratizm*”in hiçbir zaman ortaya çıkmaması gerekirdi.

Geleneksel yönetim anlayışına göre şekillenmiş kamu bürokrasisinde değişimin gerekliliği genel kabul görmektedir. Türk kamuoyundan değişime karşı toplumsal bir direnç gelmemekte aksine toplumda bu konuda öteden beri gerekli değişimin ve yeniliklerin hayata geçirilmediği konusunda siyasi iktidarlara ve kamu bürokrasisine karşı güvensizlik bulunmaktadır. Kamu bürokrasisinde köklü bir değişim süreci ve reform uygulamaları hayata geçirilirken geleneksel yönetim anlayışına belli noktalarda bağlı kalınmak ile birlikte “*Yeni Yönetim Paradigması*”nın yol göstericiliğinde hareket etmek gereklidir. Amaç geleneksel yapılanmaları tamamen ortadan kaldırmak, tasfiye etmek etkisizleştirerek, yabancı ülkelere ithal edilen, yasallık boyutu ve yönetim etiği konusunda eleştirilerle karşılaşan alternatif bürokratik mekanizmalar ile ikame etmek olmamalıdır. Bu durum devletin devamlılığı ve bütünlüğünü tehlikeye sokacaktır. Bürokratik mekanizmaların, aksayan, verimsizleşen, kaynak israfına sebep olan yönleri revize edilerek, yeni yönetim anlayışı ilkelerine de yer verilerek, amacı; “*devlete ve bireye hizmet etmek olan etkili, verimli, düzgün işleyen mekanizmalar haline getirmek*” olmalıdır.

Geleneksel bürokratik kurumlar ile yeni yönetim modellerini birbirleri ile bağdaştıran bürokratik yapılanmaların oluşturulması mümkündür. Bu yapılanmalar, “*alternatif bürokratik yapılar*” yerine, “*uzlaşmacı bürokratik yapılar*” şeklinde tanımlanabilir. Türkiye’de “*uzlaşmacı bürokratik yapılara*” örnek olarak “*Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM)*” verilebilir.

Sosyal Refah Devleti uygulamalarının terk edilerek, piyasa temelli devlet anlayışı ilkelerinin Türkiye’de hâkim olmaya başladığı bir dönemde kurulan ve “*üst kurul tipi alternatif bürokratik*” kurumlardan ve Sosyal Refah Devleti’ne ait geleneksel kamu bürokratik yapılanmalarından tamamen farklı ve daha önce emsali olmayan “*postbürokratik*” yeni bir yapı olarak SYDGM kurulmuştur. SYDGM’nin kuruluş amaç ve misyonu incelendiğinde Sosyal Refah Devleti’ne ait geleneksel bürokratik kurumlara yakın bir yapılanma gibi algılanmış olsa da, gerek örgütsel yapısı, gerekse çalışma prensip ve ilkeleriyle “*işletmecî devlet anlayışı*” ve “*kamu yönetişimi*” yaklaşımına yakın bir kurumdur. SYDGM, yoksul ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yapılan karşılıksız sosyal yardımlar bakımından Sosyal Refah Devleti uygulamalarına benzer bir misyon üstlenmektedir. Yoksul kişilere “*iş kurma, mesleki eğitim ve istihdama yönelik olarak projeler geliştirme, ekonomik ve sosyal kriz dönemlerinde işletme ve sermaye için engel teşkil eden “sosyal risk” etkilerinin azaltılması, yoksul çocukların beşeri sermayelerinin korunması ve teşviki için temel sosyal yardım uygulamaları*” şeklindeki hizmetleri ile de “*işletmecî devlet anlayışına*” yakın bir yapılanma olarak faaliyet göstermektedir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, “*vatandaş, Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ve özel sektör temsilcileri*”nin, kamu bürokratları ile birlikte kamusal karar verme ve hizmet sunum süreçlerinde yer almaları istisnai bir durum iken, SYDGM gerek teşkilat yapısında gerekse hizmet sunumunda “*kamu yönetişimi modelini*” büyük ölçüde hayata geçirmiş ve Vakıf Mütevelli Heyetleri’nde sivil toplum kuruluşları, vatandaş ve kamu bürokratları ile birlikte daha etkili, verimli, şeffaf hizmet, sunumu sağlamıştır. SYDGM hem Sosyal Devlet anlayışına hem de, yeni yönetim modellerine (işletmecî devlet anlayışı ve kamu yönetişimi) hizmet eden bir kurumdur. Ayrıca SYDGM, “*yapısal uyum politikaları*”nın, “*proje ci kamu yönetimi anlayışı*” ve “*fon sistemi*” uygulamalarına sahip bir kurumdur. Dolayısıyla SYDGM, geleneksel kamu bürokratik kurumlarının etkisizleştirilerek tasfiye edildiği ve alternatif bürokratik kurumlar ile ikame edilmeye çalışıldığı bir dönemde, hem geleneksel hem de yeni yönetim anlayışına eşit mesafede olan “*uzlaşmacı*” bürokratik bir yapılanmadır.

Türk kamu bürokrasisinde içeriden ve dışarıdan gelen değişim fikirlerine karşı, merkezi yönetim kurumlarının, mevcut durumlarını devam ettirebilmek için, kendilerinin öneminden ve farklılığından söz ederek “*ben değişmeyeyim o değişsin*”

düşüncesini sık sık dile getirdikleri görülmektedir. Değişimin önündeki en büyük engellerden birisi bu zihniyet ve bakış açısıdır. Kamu bürokrasisinde yeniden yapılanma ve dönüşümün, yeni yönetim paradigmaları bağlamında hemen hayata geçirilebilecek ve kısa zaman diliminde sonuç alınabilecek bir süreç olarak görülmemesi gerekir. Bu sürecin başlatılması, yönetilmesi ve sürdürülmesi için *“Güçlü bir lider, devamlılık taşıyan siyasi iktidar, sürekli birbirleri ile ikame edilen, rekabet halindeki alternatif bürokratik yapılanmalar yerine, uzlaşmacı bürokratik yapılanmalar, değişime sıcak bakan bürokratlar, eğitilmiş, yenilikçi, hak ve sorumluluklarının farkında vatandaşlar ile sivil toplum kuruluşları”* gerekmektedir. Yönetim geleneğimizi büyük ölçüde etkilemiş olan Fransa’da bile 1980 yılında başlamış olan kamu bürokratik reformu ve yenilikçi dönüşüm uygulamaları halen devam etmektedir, 1981 yılında Mitterand’ın devlet başkanı olması ile başlayan ve Fransa’nın merkezîyetçi, kendi içine dönük ve yurttaşları dışlayan yönetim anlayışının dönüştürülmesi süreci yeni yönetim anlayışı paralelinde sürdürülmektedir. Dolayısıyla Türk kamu bürokrasisindeki reform ve dönüşüm çabalarının uzun ve yorucu bir maraton olduğu düşünülmeli, özellikle siyasi iktidarların kendinden önceki iktidarlardan devraldıkları bayrağı daha ileriye dikmek için uğraş vermeleri gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- ABADAN, N., **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1959
- ADAMAN, F., A. ÇARKOĞLU, B. ŞENATALAR, **Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, No: 24, İstanbul, 2001
- AKTAN, C. C., **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003
- _____, **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Siyasal Ahlak**, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul, 1999
- _____, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999
- _____, **Siyasal Yozlaşmaların Nedenleri, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset**, T Yayınları, İstanbul, 2001
- AKTEL, M., **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara, 2003
- AL, H., **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara, 2002
- ARSLAN, R., **Türkiye’ye Siyasi Model**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004
- ASLAN, O. E., **Kamu Personel Rejimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 2005
- ATAMAN, G., **İşletme Yönetimi**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001
- ATEŞ, H., “Postbürokratik Kamu Yönetimi”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003
- _____, “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003
- AYDIN, S., **Algılar ve Zihniyet Yapıları: Devlet Ekseni, Amacımız Devletin Bekası Demokratikleşme Sürecinde Devlet ve Yurttaşlar**, TESEV, Kasım, İstanbul, 2005
- BALCI, A., “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003
- _____, “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

- BARANSEL, A., **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, Avcıol Basım Yayım, İstanbul, 1993
- BARZELAY, M., J.A. BABAK, **Breaking Through Bureaucracy**, Berkeley University of California Press, ABD, 1992
- BAŞGİL, A.F., **27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri**, (çev. Ali Sebük, İ. Hakkı Akın), Yağmur Yayınevi, İstanbul, 1966
- BAYRAKTUTAN, Y., **Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yayınları, Ankara, 2003
- BERKMAN, Ü., **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayını, Ankara, 1983
- BİLGİÇ, V., “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003
- BOBBIO, N., J. TEXIER, **Gramsci ve Sivil Toplum**, (Çev. Arda İpek, Kenan Somer), Savaş Yayınları, Ankara, 1982
- BRENDAN, M., **Özelleştirme Kamu Yararına Mı?**, Türk Harb-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1994
- AKTAN, C.C., ÖZKIVRAK, Ö., “**Sosyal Refah Devleti**”, Okutan Yayınları, İstanbul: Nisan-2008.
- COŞKUN, S., “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003
- ÇEVİK, H. H., **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004
- ÇOBAN, A. R., “Kamu Tercihi Teorisi”, Muhittin Acar, Hüseyin. Özgür (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınları, Ankara, 2003
- ÇOKER, Z., **Yönetim ve Siyaset, Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları**, Kazancı Matbaacılık, İstanbul, 1996
- ÇUKURÇAYIR, M. A., **Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim**, Çizgi Yayınları, Konya, 2003
- DİNÇER Ö., C. YILMAZ, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T. C. Başbakanlık Yayınları, Ekim, Ankara, 2003
- _____, N. T. ERSOY, MEHTAP **Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayınları, Yayın No:143, Ankara, 1974
- EKEN, M., “Hükümet Programlarında Etik”, **Siyasette ve Yönetimde Etik**, Merkez Matbaacılık, Adapazarı, 1998
- EMEK, U., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri**, Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Yayını, Ankara, 2005

- EMRE, C., “Mülki Sistemin Geçerliliği ve Sistemden Kopmalar”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Cahit Emre (Ed.), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 2002
- ERGUN, T., A. POLATOĞLU, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, 4. Baskı, Ankara, 1992
- ERYILMAZ, B., **Kamu Yönetimi**, Erkam Yayınları, İstanbul, 2003
- _____, **Tanzimat ve Yönetiminde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul, 1992
- _____, **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004
- ETZIONI-HALEVY, E., **Class & Elites in Democracy and Democratisation**, Garland Publishing, New York, 1997
- EVİN, Ö. A., **Bureaucracy, Private View**, Bilkent Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1996
- FREDERICKSON, H.G., “Toward a New Public Administration,” **The Minnowbrook Perspective**, Chandler, San Francisco, 197
- GAY, P. D., **Bürokrasiye Övgü**, (çev. Engin Yıldırım, Şuayip Çalış, Serkan Bayraktar, İrfan Haşlak), Değişim Yayınları, İstanbul, 2002
- GEREK, N., **Sosyal Güvenlik Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, N.1178, Eskişehir: 2002.
- GERTH, H., H. WRIGHT, C. MILLS, , **Max Weber Sosyoloji Yazıları**, (Çev. Taha Parla), 2. Basım, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1987
- GÖKBUNAR, R., H. YANIKKAYA, **Etkin Devlet ve Ekonomik Gelişme**, Odak Yayınları, Ankara, 2004
- GÖKÇE, G., “Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Sorunları”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe (Ed.), Çizgi Yayınları, Konya, 2007
- GÖKDAYI, İ., “Yozlaşan Kamu Yönetiminde Etik İnkilemler, İlkeler ve Etik Kültür”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Merkez Matbaacılık, Adapazarı, 1998
- GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, S Yayınları, Ankara:1989.
- GÜL, S. S., **Sosyal Devlet Bitti Yaşasın Piyasa, Yeni Liberalizm ve Muhafazakarlık Kısacasında Refah Devleti**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004
- GÜLER, B. A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi - Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996
- _____, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1996
- HEPER, M., “Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, C.2, İstanbul, 1983
- _____, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayınları,

Yayın No: 23, Ankara, 1990

_____, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973

_____, **Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973

_____, **The State Tradition in Turkey**, The Eothen Pres, 1985

_____, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977

HICKS H., **Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından**, (Çev. Osman Tekok vd.) C. 2, Turhan Kitabevi, Ankara, 1979

HICKS, Herbert G. C. Ray GULLET, **Organizasyonlar: Teori ve Davranış**, (Çev. Besim Baykal), İstanbul İktisadi Ticari İlimler Akademisi, İşletme Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1981

HUGHES, O. E., **Public Management and Administration: An Introduction**, The Macmillan Press Ltd., London, 1994

HYMAN, N. D., **Public Finance**, , The Dryden Press, Third Edition , USA, 1990

ISO, **Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet Kayıt Dışı Ekonomi**, ISO Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Şubesi, Mart, İstanbul, 2001

İŞİL, B., **Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1965

İNALCIK, Halil, **Türk İdare Teşkilatı Tarihi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Çoğaltılmış Ders Notları, Ankara, 1964

İTO, **Kamu Bürokrasisi**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1993

İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2003

JOHNSON P. M., **Bureaucracy, A Glossary of Political Economy Terms**, Department of Political Science, Auburn University Press, Auburn, 2005

KANTARCIOĞLU, S., **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?**, DPT Yayınları, Yayın No: 34, Ankara, 1977

KARPAT, K. H., **Türk Demokrasi Tarihi**, AFA Yayınları, İstanbul, 1996

KAST, F., J. ROSENZWEIG, **Organization and Management**, Mc Graw Hill Book Company, Fourth Edition, Washington, 1985

KAZANCI, M., **Halkla İlişkiler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999

KEYDER, Ç., “Türkiye’de Modernleşmenin Doğrultusu”, **Türkiye’de Modernleşme ve Ulusal Kimlik**, Sibel Bozdoğan, Reşat Kasaba (Ed.), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1999

KILAVUZ, R., N. T. ARSLAN, “Kamu Yönetiminde Bürokrasi Olgusu Yozlaşmanın Temel Bir Nedeni Olarak Gizlilik ve Statükocu Uygulamalar”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin

Yayınları, Ankara, 2005

KILCULLEN, J., **Max Weber: On Bureaucracy**, Modern Political Theory, Macquarie University Press, Australia, 1996

KİLCİ M., **Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)**, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara, 1994

KOÇEL, T., **İşletme Yöneticiliği**, Beta Yayınları, İstanbul, 1998

KONGAR, E., **İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1978

KÖSEKAHYA, G., "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2003

KUZU, B., **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987

MACHİEVELLİ, N., **Hükümdar**, (çev. S. Bağdatlı), Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1994

MARDİN, Ş., **Türkiye'de Toplum ve Siyaset, Makaleler 1**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994

MARX, K., F. ENGELS, , **Komünist Manifesto**, (Çev. Süleyman Arslan), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara, 1976

MINOGUE, M., C. POLIDANO, D. HULME, "Introduction: The Analysis of Public Management and Governance", **Beyond the New Public Management**, Cheltenham,UK, 1998

MOON, M.J., The Evolution of E-government Among Municipalities: Rhetoric and Reality?, **Public Administration Review**, The American Society for Public Administration, July/August, 2002

MUCUK, İ., **Modern İşletmecilik**, Der yayınları, İstanbul, 1985

MURPHY, J., P. WOOLAS, **Consent Regimes – Reducing Unnecessary Bureaucracy**, Office Of The Deputy Prime Minister, March, London, 2006

NOHUTÇU, A., A. BALCI, "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu'nun Yönetilmesinden Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına Doğru", Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

NONAKA, I., **Bilgiyi Yaratan Şirket**, Bilgi Yönetimi, MESS Yayınları, İstanbul, 1999

OKTAY, C., **Siyaset Yazıları**, DER Yayınları, İstanbul, 1998

OWEN H. E., **Public Management & Administration: An Introduction**, St. Martin Pres, New York, 1994

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", Muhittin Acar, Hüseyin. Özgür (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınları, Ankara, 2003

- _____, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım”, Muhittin Acar, Hüseyin. Özgür (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınları, Ankara, 2003
- ÖZ, E., **Tek Parti Yönetimi ve Siyasal Katılım**, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1991
- ÖZALP, İ., **İşletmelerde Yönetim, Fonksiyonlar ve Organizasyon**, Beytaş A.Ş. Yayınları, Ankara, 1985
- ÖZAY, İ., **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 1996
- PARKINSON, C. N., **Parkinson Kanunu**, (çev. Şaban Sitembölükbaşı), Vadi Yayınları, Ocak, Ankara, 1970
- POLLITT, C., **Managerialism and the Public Service: The Anglo American Experience**, Oxford Pres, Blackwell, 1990
- RHODES, R.A.W, “The New Governance: Governing Without Government”, **Political Studies**, XLIV, Political Studies Association, 2007
- ROOS, L.L., N.P. ROOS, **Managers of Modernization, Organization and Elites in Turkey, 1950-1969**, Harvard University Press, Cambridge, 1971
- ROSENBLOOM, D. H., **Public Administration**, Random House Press, New York, 1989
- SABUNCUOĞLU, Z., T. TOKOL, **İşletme I-II**, Seçkin Yayınevi, Bursa, 1997
- SAUVY, A., **Bürolar ve Bürokrasi**, (çev. Yıldızhan Yayla), Gelişim Dizisi, İstanbul, 1975
- SAYGILIOĞLU, N., S. Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003
- SEZEN, S., **Türkiye’de Planlama**, TODAIE Yayınları, Yayın No: 293, Mayıs, Ankara, 1999
- SHAW S. J., E. K. SHAW, **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, E Yayınları, İstanbul, 1983
- SIMON, H. A., **Decision-Making and Administrative Organization**, Public Administration Review, Inc. Publishing, ABD, 1944
- SMITH, J. R., F. K. NORMAN, **Records Management**, South-Western Educational Publishing, Cincinnati, 1997
- SÖNMEZ, S., **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm – Sömürgecilikten Küreselleşmeye**, İmge Yayınevi, Ankara, 1998
- STIGLITZ, J. E., **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (çev. Ö. Faruk Batırel), Marmara Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Matbaası, İstanbul, 1994
- STONER, James A.F., C. WANKEL, **Management**, Prentice-Hall International Editions, A. Division of Simon & Schuster, Inc., Englewood Cliffs, New

Jersey, 1986

SÜRGİT, K., **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayını, Yayın No: 128, Ankara,1972

ŞAHİN, A., “Türk Kamu Yönetiminde Siyaset Bürokrasi İlişkisi”, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, M.Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe (Ed.), Çizgi Yayınları, Konya, 2007

ŞAYLAN, G., "Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991

_____, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995

_____, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, TESEV, İstanbul, 2000

ŞİMŞEK, H., **Örgütler, Yönetim ve Liderlik: Liderliğe Çoklu Bakış**, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Eğitim Fakültesi, Eğitim Bilimleri Bölümü Yayını, Ankara, 2005

TALAS, C., “Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası”, **Amme İdaresi Dergisi**. C. 26, S. 3, Ankara:Eylül-1993.

TAYKUT, R., A. İZMİRLİOĞLU, **Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları**, DPT Yayınları, Yayın No: 1452, Ankara, 1975

TİTİZ, T., **Alternatif Siyaset Anlayışı**, V Yayınları, Ankara, 1992

TOBB, **Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**, Yayın No:358, Ankara, 2000

TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998.

TORTOP, N., **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1994

_____, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1990

_____, E. G. İSBİR, B. AYKAÇ, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993

TOYE, J., **Modern Bureaucracy**, UNU-WIDER University of Oxford, May, U.K, 2006

TUNCAY, M., **Türkiye Cumhuriyetinde Tek Parti Yönetiminin Kurulması (1923- 1931)**, Yurt Yayınları, Ankara, 1973

_____, C. KOÇAK, H. ÖZDEMİR, K. BORATAV, S. HİLAV, M. KATOĞLU, A. ÖDEKAN, S. AKŞİN, **Çağdaş Türkiye Tarihi 1908 -1980**, Cem Yayınları, C. 4, İstanbul, 1992

TURAN, İ., “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003

TUTUM, C., **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara, 1996

_____, **Mülki İdare Amirliği Sisteminin Yapı ve İşleyişine Etkileri Açısından Mevzuat Sorunları Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından**

- Türkiye’de Mülki İdare Amirliği Sistem ve Sorunlar**, Kurthan Fişek (Ed.), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi:1, Ankara, 1976
- TÜSİAD, OECD Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek**, TÜSİAD Yayını, Ankara, 2003
- _____, **21. yy. Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal Devlet**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1995
- _____, Türk Demokrasisi’nde 130. Yıl (1876-2006), **Prof. Dr. Bülent Tanör’ün Anısına “Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri” 10. Yıl Güncellemesi**, Yayın No: TÜSİAD-T/2006-12/426, Aralık, İstanbul, 2006
- VAROL, M., Örgüt Sosyolojisine Giriş**, Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları, Ankara, 1993
- VINTEN, G., L. WILCOCKS and J. HARROW (ed), “Reviewing the Current Managerial Ethos”, Rediscovering Public Services Management**, Mc-Graw Hill Book Company, London, 1992
- WEBER, M., Sosyoloji Yazıları**, (çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986
- World Bank Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, World Bank, Washinton, 1989
- YAZICIOĞLU, R., Bu Sistem Değişmeli Alternatif Bir Yaklaşım**, Birey Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul,1995
- YÜCEKÖK, A. N., Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlatentonun Evrimi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1983
- YÜCEL, İ. H., Türkiye’de Bilim Teknoloji Politikaları ve İktisadi Gelişmenin Yönü, Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü**, Yayın No: 2690, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Haziran, Ankara, 2006
- YÜKSEL, M. “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, Cevat Geray’a Armağan**, Mülkiyeliler Birliği Yayınları, Yayın No: 25, Ankara, 2001

Makaleler

- ACAR, A., A. Y. ÖZSALMANLI, İ. ARAP **14.10.2005 Tarihli Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler**, <<http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>>, (20.10.2007)
- ADLER, P.S., “Building Better Bureaucraies”, **Academy of Management Executive**, Vol:13, Issue. 3, November, 1999
- AKÇAY, S., Corruption, Democracy And Bureaucracy: Empirical Evidence From Developing Countries, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Ankara, 1/2002
- AKIN, H.B., Parkinson Kanunu, Günümüz İş Dünyasında Örgütsel İlişkilere Mizahi Bir Bakış Dilbert İlkesi ve OA5 Yönetim Modeli , **ACTIVE Dergisi**, Mart-Nisan, 2001, <<http://www.stratejiyonetim.com>>, (1.07.2006)
- AKTAN, C. C., **Bürokratizm Hastalığı ve Çözüm Önerileri**, <<http://www.canaktan.org.>>, (25.10.2007)
- _____, Kamu Yönetiminde Reform Yapmaya Engel Olan Aktörlerin ve Faktörlerin Bir Tahlili, **Türk İdare Dergisi**, S. 453, Aralık, 2006
- AKTEL, M., MEMİŞOĞLU, D., “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, (Edit. Hüseyin ÖZGÜR, Muhammet KÖSECİK, Nobel Yayınları, Ankara:2005.
- ALAM, M.S., “Some Economic Costs of Corruption in LDC”, **Journal of Development Studies**, Vol. 27, No.1, October, 1990
- ALTAY, A., The Efficiency Of Bureaucracy On The Public Sector, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, İzmir, 1999
- ALTINTAŞ, H., **Sanal Bürokrasiden E-Devlete Teorik Yaklaşımlar**, <<http://www.ksu.edu.tr>>, (02.04.2007)
- AR, F., “Türkiye’de ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, S. 3, 1983
- ARIKAN, Y.E., “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş**, Mart, 2004
- ARSLAN, D. A., **Ideology, Religion And The Army In Turkey International Journal of Human Sciences**, <<http://www.insanbilimleri.com/en>>, (12.10.2007)
- ASLAN, S., ve A. YILMAZ, “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, **Doç.Dr. Feramuz AYDOĞAN’ın Anısına, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 2, S.1
- ASLANER, A., **Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları**, <http://www.icisleri.gov.tr_icisleriTurkIdareDergisi>, (12.10.2007)
- AUCOİN, P., R. HEINTZMAN, “The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform”, **International Review of Administrative Sciences**, C. 66, 2000.

- BACAL, R., “TQM In The Public Eye, Where TQM & Politic Clash”, <<http://www.xoom.com/cooperate/govcust>>, (21.07.2007)
- BAILEY, R., “Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları”, (Çev. Aytaç Eker) , <<http://www.canaktan.org>>, (05.11.2007)
- BAKIRTAŞ, İ., “Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 14, S.1, İzmir, 1999
- BAKIRTAŞ, “Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi”, <<http://www.iibf.deu.edu.tr>>, (14.05.2007)
- BALCI, A., “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri”, <<http://www.canaktan.org/politikakamuda-kalitebalci.pdf>>, (13.06.2007)
- BARANSEL, A., “Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları**, C.1, İstanbul, 1979
- _____, “Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını**, C. 1, İstanbul, 1979
- Başbakanlık Araştırma Raporları II**, “21.yy. Girenken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar”, , Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994
- BAŞÖZEN, A., “Kamu Bürokrasi ve Denetim Yolları”, <<http://www.dicle.edu.tr/dictur>>, (10.09.2006)
- BAYAR, Y., “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 12, S. 3, 1975
- BAYRAKTAROĞLU, S., R. Ö. KUTANİS, “Öğrenen Kamu Örgütlerine Doğru”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.3, Kocaeli, 2002
- BAYRAMOĞLU, S., “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, S.7 , <<http://www.praksis.org/files007-06.pdf>>, (10.04.2007)
- _____, “Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü”, **Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S.10, 2005
- BEDİRHANOĞLU, P., “Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü”, **Türk Sosyal Bilimler Derneği**, Ankara, 5-7 Eylül 2005
- BERKMAN, Ü.A., “Administrative Reform or Breaucratic Reform: The Choice For The Underdeveloped Countries”, S. 9, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Ankara, 1975
- ÇAKICI. A.B., F. OKUR, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, <<http://www.akademikbakis.org/sayi11/makale/fatmaokur.doc>>, 11.11.2007)
- ÇENGELCİ, E., “Sosyal Refahın Gerçekleşmesinde Sosyal Yardımların Rol ve Önemi”, **Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Dergisi**,

- C.11, S.1-2-3, Ankara: 1993.
- _____, Türk Sosyal Yardım Sistemine Genel Bir Bakış”, **Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Dergisi**, SHÇEK Yayını, C.1, S.1, Ankara:1989
- ÇİMEN, A., “Kaymakamlığın Sonu ve Son Kaymakam”, **Türk İdare Dergisi**, <<http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi>>, (09.10.2007)
- ÇOBAN, O., “Organize Olamayan Sosyo-Ekonomik Sistemin Organize Bir Kurumu: Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, C. 32, Haziran ,Ankara, 1999
- ÇOKER, Z., “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına İlişkin Düşünce ve Eleştiriler”, **CHP Yerel Yönetimler Dergisi**, S. 9, Şubat, 2004
- ÇUKURÇAYIR, M.A., E. B. SİPAHİ, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, **Sayıştay Dergisi**, S. 50-51, Temmuz – Aralık, 2003
- _____, H. EKŞİ, “Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler”, **S.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.1-2, 2001
- ÇULPAN, R., “Bürokratik Yönetimin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 2, Ankara, 1980
- DAVID M., “The New Public Management and its Critics.” **International Public Management Journal**, C. 2(1), 1999
- DEMİR, D., “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet” , **Sayıştay Dergisi**, S. 60, Ankara, 2006
- DEMİRCAN, E. S., M. ENER, “IMF’nin Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye’de Uygulanan İstikrar Programları Üzerine Etkileri”, <<http://www.iibf.com.edu.tr>>, (10.03.2007)
- DİLİK, S., “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”, **Çimento İşveren Dergisi**, C.1, S.2, Mart-1987.
- DİNÇER, A., “Mevcut Yönetim Sistemi”, **Yeni Türkiye**, C. 4, 1995
- EKEN, M., “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, S. 419, Ankara, 1998
- _____, “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 22, S. 2, Haziran, Ankara, 1994
- ERBAY, Y., “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Yıl. 3, S.13, Ocak –Şubat, 1997
- ERGUN, T., “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.11, S.1, 1978
- ERYILMAZ , B., “Bürokrasi ve İktidar”, **Yeni Türkiye**, Yıl. 3, S. 14, Mart-Nisan, 1997
- _____, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE Yayınları, C. 26, S. 4, Ankara, 1993

- FARAZMAND, A., "Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition." **International Review of Administrative Sciences**, C. 65, 1999
- FARNHAM, D., S. HORTON, "The New Public Service Managerialism: An Assessment." **Managing New Public Services**, Macmillan, 1993
- FİŞEK, K., "On Bureaucracy", <<http://www.kamyon.politics.ankara.edu.tr>> (02.03.2007)
- GÖKBUNAR, R., B. KOVANCILAR, "Sosyal Refah Devleti ve Değişim", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 3 (Güz), Isparta, 1998
- GRIFFIN, P. T., "Professional Bureaucracy vs. Machine Bureaucracy", <<http://tim.griffins.ca/writings/old/professional>>, (02.10.2007)
- GÜL, H., "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Hizmet İçi Eğitim", **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 2, S.3, 2000
- GÜL, H., GÜL, S.S., MEMİŞOĞLU, D., "Türkiye'de Yoksullukla Mücadele Politikaları, Kentsel Yoksulluk ve Yerel Yönetişim", içinde **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama**, (Edit.), Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, 2007: Ankara.
- GÜL, H., ÖZGÜR, H., "Ademi Merkezizetçilik ve Merkezi Yönetişim - Yerel Yönetim İlişkileri" M.ACAR, H.ÖZGÜR (Edit.), **Çağdaş Kamu Yönetimi-II: Konular, Kuramlar, Kavramlar**, Nobel Yayınları, Ankara:2004.
- GÜL, H., GÜL, S.S., "Sosyal Devletten Çalışma Refahına Geçişte Sosyal Haklar ve Yoksullar" **Amme İdaresi Dergisi**, C.40, S. 3, Ankara: Eylül-2007.
- GÜLER, B. A., "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl. 4, S. 13, Ocak-Mart, 2003
- _____, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, S. 9, 2003
- _____, "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, , Yıl. 4, S.13, Ankara, 2003
- _____, İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon - Kamu Yönetimi Temel Kanunu, **Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını**, Ankara, 2003
- _____, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Çalışma", <<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>>, (12.11.2006)
- _____, "Kamu Yönetimi Yaklaşımları Nasıl Sınıflandırılabilir? Yaklaşımları Sınıflandırmak", **Çalışma Notu**, <<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/disiplin2.pdf>>, (02.07.2007)
- _____, "Yeni Yönetim Anlayışı: Dinsel ve Militer Kökler Üzerine", **Okumalar Notu**, <<http://politics.ankara.edu.tr>>, (30.12.2005)
- GÜNEY, A., "Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 1, S. 2, 2004
- GÜZELSARI, S., "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve

- Yönetişim Yaklaşımları”, **Halkın Hakları Grubu**, Nisan, 2007
- HEEKS, R., “Information Systems and Public Sector Accountability”, **Working Paper Series**, <<http://www.sed.manchester.ac.uk/publications/wp/igov/govp01.htm>>, (22.12.2007)
- HENDRY, J., **Educating Managers For Post-Bureaucracy: The Role Of The Humanities**, Brunel University, May, 2004, <<http://www.brunel.ac.uk2146bresedocsHendry>>, (12.12.2007)
- HEPER, M., “Değişen Türkiye’de Bazı Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 2, Ankara, 1974
- _____, “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 2, Ankara, 1980
- _____, “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 2, Ankara, 1980
- _____, "Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey, 1983-1989", **International Journal of Policy and Administration**, Vol. 2, N. 4, 1989
- IŞIK, H.M., “1921 ve 1924 Anayasal Düzenlemeleri Bağlamında Askeri Bürokrasinin Devlet Teşkilatı İçindeki Yeri”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, <<http://www.esosder.org/index.php?bolum=Hukuk>>, (13.11.2007)
- İKİZOĞLU, M., “Türkiye’de Yoksulluk ve Sosyal Yardım Uygulamalarının Bugünkü Durumu”, **İnsani Gelişme ve Sosyal Hizmet: Prof.Dr. Nesrin Koşar’a Armağan**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmetler Yüksek Okulu Yayını, No:009, Ankara: 2001
- KAMENKA, E., “What is Bureaucracy and What is it’s Future?”, <<http://www.marxists.org/archive/kamenka>>, (01.02.2008)
- KARAER, T., “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S. 3, Ankara, 1987
- _____, “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S. 1, Ankara, 1987
- KARAHANOĞULLARI, O., Panel “GATS ve Kamu Hizmetleri”, **Mülkiye Dergisi**, S. 235, C.26, Ankara, 2002
- KARATEPE, Ş., “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye Dergisi, Yeniden Yapılanma Özel Sayısı**, Yıl.1, S. 4, Mayıs-Haziran, Ankara, 1995
- KENT, R., B. MARTIN, “Bureaucracy, 1984 and Social Control”, Sydney, 1985, Brian MARTIN's Website, (21.04.2006)
- KLIKSBERG, B., “The ‘Necessary State’: A Strategic Agenda for Discussion,” **International Review of Administrative Sciences**, Vol.60, No.2, June, 1994
- KÖSE, Ö.H., “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, S.49, 2003
- KRUEGER, A., “Government Failures in Development”, **Journal of Economic**

Perspectives, Vol. 4(3), 1990

KUBALI, D., “Performans Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S. 1, Mart, Ankara, 1999

KURT, M., “**Geleneksel Organizasyonların Bilgi Toplumunda Dönüşümü: Post-Bürokrasi**”, <<http://www.mustafa.kurt@bilgiyonetimi.org>>, (15.10.2007)

LEBLEBİCİ, D. N., “Disiplin ve Uygulama Açısından Kamu Yönetiminin Kimlik Krizine Yeni Bir Bakış”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 25, No. 1, Mayıs, 2001

_____, “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.6, S.1, Sivas, 2005

LEFORT, C., “**What is bureaucracy?**”, <<http://www.generationonline.org/h/fplefort.>>, (01.01.2008)

LITVACK, J., J. SEDDON, “**Decentralization Briefing Notes**”, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 2004

MARDİN, Ş., “**Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics**”, Daedalus, Winter, 1973

MATHIASSEN, D. G., “The New Public Management and its Critics”, **International Public Management Journal**, C. 2(1), 1999

MEREDITH, E., “Participatory Governance in the Future: Roles of the Government and Community Sectors”, **Australian Journal of Public Administration**, C. 60(3), 2001

METİN, H., M. ALTUNOK, “Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Kamu Yönetimi ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Kocaeli, 2002

MULGAN, R., “Accountability: An Ever Expanding Concept”, **Public Administration**, C.78(3), 2000

MUTLUSU, F., “Yönetimsel Yapıların Oluşumunu ve Niteliğini Belirleyen Etkenler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 3, S. 3, 2001

NAS, N., “Devlet ve Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Eğilimler”, **Liberal Düşünce**, C.5, S.17, Ankara, 2000

O'BRIEN, D., “**Post-Bureaucracy or Post-Public Good? New Public Management and the Policy Process Constraints in Ontario**”, Canadian Political Science Association, June, 2006, <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006O'Brien.pdf>>, (12.12.2007)

ODABAŞ, H., F. RUKANCI, “**Belge Yönetiminin Bir Unsuru Olarak Yazışma Yönetimi**”, <http://www.eprints.rclis.org/archive0000743101Belge_y%C3%B6netim.pdf>, (01.03.2007)

- ÖKE, M.K., S. SAY, “**Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi**”, <<http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumlerkamuyonetimimkepd5.p>>, (03.08.2007)
- ÖKMEN, M., “Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkezîyetçilik Adem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar”, **Akademik Araştırmalar Dergisi**, S. 9-10, Mayıs-Ekim, 2001
- ÖNDER, M., “Toplam Kalite Yönetimi, Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, S. 416, Eylül, 1997
- ÖRSELLİ, A, E. ŞAHİN “**E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye**”, <<http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr>>, (06.06.2007)
- ÖZCİVELEK, R., “**Dünyada ve Türkiye’de Elektronik Devlet Tartışmaları: Kavram Üzerine Bir Sorgulama**”, <http://www.bilten.metu.edu.tr/Web_2002>, (06.06.2007)
- ÖZSALMANLI A.Y., “**Türkiye’de Kamu Yönetiminde Liderlik ve Lider Yöneticilik**”, <<http://www.iibf.comu.edu.tr/kamugundemi>>, (06.06.2007)
- ÖZSEMERÇİ , “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, **Sayıştay Dergisi**, S. 58, Temmuz-Eylül, Ankara, 2005
- ÖZTEKİN, A, “Katılımcı Kamu Yönetimi”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No. 26, Mart, İstanbul, 2002
- PALABIYIK, H., “**Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Gereği Gündemi**”, <<http://www.iibf.com.edu.tr/kamugundemi.pdf>> (06.06.2007)
- POLAT, N., “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, S.49, Nisan-Haziran, 2003
- RAGO W. V., “Adapting Total Quality Management (TQM) To Government: Another Point of View, **Public Administration Review**, Vol. 54, No.1, January-February, 1994
- RALSTON, S., W. R. THOMASON, “Employment Interviewing and Postbureaucracy”, **Journal of Business & Technical Communication**, Vol.11, Issue.1, Jan., 1997
- ROMZEK, B. S., “Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform”. **International Review of Administrative Sciences**, C. 66, 2000
- SAĞSAN, M., “**E-Devlet: Toplumların Yeni Umut Işığı Mı?**” <<http://www.baskent.edu.tr>>, (06.06.2007)
- SAKAL, M., “Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar”, **Yeni Türkiye**, Y. 3, S. 13, 1997
- SARAN, U., “**Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri**”, <<http://www.canaktan.org/politikakamuda-kalitesaran1.pdf>>,

(04.03.2006)

SAYAN, İ.Ö., M. KIŞLALI, “Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 37, S.2, Haziran, 2004

SCHRAMM, C. J., “**Entrepreneurial Capitalism and the End of Bureaucracy: Reforming the Mutual Dialog of Risk Aversion**”, University of Virginia American Economic Association, Massachusetts, Boston, 2006, <http://www.aeaweb.organnual_mtg>, (06.06.2007)

SEABRIGHT, M., J. DELACROIX, “The Minimalist Organization As a Postbureaucratic Form: The Example of Alcoholics Anonymous”, **Journal of Management Inquiry**, Vol.5, Issue. 2, June, 1996

SENCER, M., “Kamu Görevlilerinde İş Doyumu ve Moral”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 15, S.1, Mart, 1982

SEZER, Y., N. KARGIN, “**Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu**”, <<http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi>>, (12.11.2007)

SHAW, C. K.Y., “**Hegel’s Theory of Modern Bureaucracy**”, American Political Science Review, Vol.86, No. 2, June, ABD, 1992

SWISS, J.E., “Adapting Total Quality Management To Government”, **Public Administration Review**, Vol. 52, No. 4, July-August, 1992

SYMON, G., “Information and Communication technologies and The Network Organization: A Critical Analysis”, **Journal Of Occupational & Organizational Psychology**, Vol.73, Issue. 4, December, 2000

ŞENER, H. E., “Yeni Sağ’ın Yerellik Söylemindeki Değişimi Anlamlandırmak”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Ekim-Aralık, 2003

ŞENGÜNLÜ, F., “Panel “GATS ve Kamu Hizmetleri”, **Mülkiye Dergisi**, S. 235, C.26, Ankara, 2002

TAK, B., “Kamu Kuruluşlarında Müşteri Odaklı Yönetim Anlayışına Geçiş Aracı Olarak Vatandaş Tatmin Araştırmaları ve Bursa Halkına Yönelik Görgül Bir Çalışma”, **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt21, S. 2, Bursa, 2002

TANSEN, M., N. NOHRIA, T. TIERNEY, “Bilgi Yönetimi Stratejiniz Nedir?”, **Power Özel Ek (Harvard Business Review)**, Mayıs, 1999

TESEV, “**Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu Kritik ve Reform Önerileri**”, TESEV Yayınları, İstanbul, 1999, <<http://www.tesev.org.tr>>, (6.12.2006)

TİTİZ, M.T., “**Türkiye’de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**”, TESEV Yayınları, Kasım, 1999, <<http://www.tesev.org.tr>>, (16.12.2006)

TUTUM, C., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S. 4, 1995

_____, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:9, Ankara, 1976

- UÇKAN, Ö., “E–Devlet, E–Demokrasi ve E–Yönetişim Modeli: Bir İlkel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, **Stradigma Aylık Strateji ve Analiz E-Dergisi**, S. 6, Haziran, 2003, <<http://www.stradigma.com/>>, (21.07.2008)
- VINELLI, A. G., “**Bureaucracy And Post Bureaucracy At The Same Time: Towards An Agenda For Argentine Public Management**”, Harvard University and Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, <<http://www.burbuja.udes.edu.>>, (12.12.2007)
- WEBER, E. P., “The Question of Accountability in Historical Perspective”, **Administration & Society**, C. 31(4), 1999
- WELCH, E., W. WONG, “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations.” **Public Administration Review**, c.58(1), 1998
- YALÇINDAĞ, S., “Kamu Yönetimimizin Tarihsel Gelişimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.3, S.2, Ankara, 1983
- YENİŞEN, R., “Türkiye’de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi”, **Yeni Türkiye**, C. 4, 1995
- YIKILMAZ, N., “**Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**”, <http://www.metalurji.org.tr/dergidergi136d136_1215.pdf>, (16.12.2007)
- YILMAZ, A., “Türkiye’de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunları”, **Yeni Türkiye**, Y. 3, S.13, Ocak-Şubat, 1997
- _____, KILAVUZ, R., “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C.3, S.2, 2002
- YILMAZ, C., H. TÜTEK, “**Yirmibirinci Yüzyılın Eşiğinde İşletmecilik Bilimi ve Uygulamaları**”, İ.İ.B.F, Manisa, 1991
- YILMAZ, O., “**Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**”, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat, 2001, <<http://www.ekutup.dpt.gov.tr>>, (12.04.2007)
- _____, **Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri**, <<http://www.canaktan.org/politikakamuda-kalitebalci.pdf>>, (04.07.2007)

Diğer Kaynaklar

Raporlar

- ACAR, İ.A., H. GÜL, “1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, **22. Maliye Sempozyumu**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya, 9-13 Mayıs, 2007
- AKSOY, A.Ş., “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C.2, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995
- _____, “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu**, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ekim, Ankara, 2004
- CİVELEK, M.A, B. DURUKAN, “Globalleşme Sürecinde İstikrar Programlarının Gerçek Amaçları, Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum”, **7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002
- Dokuzuncu Kalkınma Planı, (2007 – 2013)**, Resmî Gazete, Sayı : 26215, 1-Temmuz 2006.
- DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayın No: 1974, Ankara, 1985, <<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>>, (10.03.2008)
- DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984-1988)**, DPT Yayın No: 2190, Ankara, 1990
- DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayın No: 1664, Ankara, 1979
- DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)**, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara, 1995
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000, <<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>>, (12.07.2007)
- ERYILMAZ, B., “Kamu Yönetiminde Değişim”, **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Hacettepe Yayını, Ankara, 2004
- _____, “Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık”, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, İzmir, 14-15-Nisan 1994
- European Commission, White Paper On European Governance**, <<http://www.europa.eu.int/comm/governance/work/en.pdf>>, (10.07.2007)
- GÖZAYDIN, İ., “Yönetimde Şeffaflık Üzerine Notlar”, **T.C. Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Ulusla arası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: 17–18 Ocak 1998
- GÖZLÜ,S., “Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996
- GÜL, H., “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu

- Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi - Bildiriler**, TODAİE Yayını, Ankara, 1999
- GÜL, H., DULUPÇU, M.A., GÜL, S.S., OKÇU, M., ÇARIKÇI, H.İ., Kentsel Yoksullukla Mücadele Amaçlı Kamu Politikası Geliştirme ve Bir Model Önerisi”, **IV.Aile Şurası “Aile ve Yoksulluk Bildirileri”**, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı Yayını, Ankara: 2004.
- GÜL, H., “Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE Yayınları, No:296, Ankara: Eylül-1999.
- GÜL, H., AKTEL, M., “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, **Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde YenidenYapılanma Bildiriler Kitabı**, Biga/ Çanakkale: Aralık-2004, s.82.
- GÜL, S. S., “Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri”, **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1999
- GÜZELSARI, S., “Kamu Yönetimi Disiplininde, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri Serisi**, Ankara, Şubat-2004
- HALİS, M., “Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Kamu Yönetiminde Kalite, I.Ulusal Kongresi**, 26-27 Mayıs 1998, TODAİE Yayını, Ankara, 1998
- “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu, Ülkemizde Etik Altyapının Sağlamlaştırılması Yolunda Olumlu Bir Adım”, **TÜSİAD Bülteni**, İstanbul, 2004
- “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı”, **TESEV Değerlendirme Raporu**, Ocak - 2004, <<http://www.tesev.org.tr>>, (12.04.2007)
- KARAKAŞ, B., A. YARALI, “Kamu Yönetiminden Bilgi Yönetimine, Bilgi Yönetimi”, <<http://www.iibf.ogu.edu.trkongrebildiriler>>, (06.06.2007)
- MARAVELIAS ,C., J. HANSSON, “Freedom in the Age of Post-bureaucracy: The Example of Strategic Occupational Health”, **International Critical Management Studies Conference, Judge Institute of Management, University of Cambridge, U.K: 6 - July 2005**
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu**, “Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri”, TODAİE Yayını, Ankara
- NEUMARK, F., **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1949
- ÖZMÜŞ, L., “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, Ankara, 28 Mart - 1 Nisan 2005
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) Kamuoyu Araştırması Nihai Raporu (Haziran 2004)**, SYDGM Yay., Ankara: 2004
- TODAİE , **Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara, 1966

- TAN, T., “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995
- T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2007 Yılı Faaliyet Raporu**, SYDGM Strateji Geliştirme Müdürlüğü Yayınları, Ankara: Mart-2008
- T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2009-2013**, SYDGM Yayınları, Ankara: 2008
- T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü 2006 Yılı Faaliyet Raporu**, SYDGM Strateji Geliştirme Müdürlüğü Yayınları, Ankara: Mart- 2007
- ÜLKER, H.,“Siyasi İktidar - Bürokrasi İlişkisi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri**, C. 2, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995
- YAYMAN, H., **Türkiye'nin İdari Reform Politikası**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi(Yönetim Bilimi) Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara-2005.
- YILDIRIM, R., “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, **T.C.Başbakanlık İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, 17-18 Ocak 1998

İnternet Kaynakları

MILLER,B., Bureaucracy, <<http://www.miller.public.iastate.edu/civics/Miller-Bureaucracy>> (12.04.2007)

BAYAR, D., Kamu Yönetiminin Temel Kanunları, <<http://www.sgb.gov.tr>>, (06.06.2007)

Büyüme ve Devlet, <<http://www.gencbilim.com>>, (12.04.2007)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'na İlişkin MMO'nun Değerlendirmesi, <http://www.mmo.org.tr/mmo/oda_gorusleri/kamu_yonetimi_temel_kanunu.htm>, (02.11.2008)

KESKİN, N. E., Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplinin "Köken" Sorunu, <http://www.politics.ankara.edu.tr/tartisma_metinleri.php>, (12.10.2007)

OECD, "Promoting Good Governance", Programme on Public Management and Governance, (PUMA), <<http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>>, (10.07.2007)

5176 sayılı, 25.05.2004 tarihli "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1373.html>> (11.11.2007)

<<http://www.tesev.org.tr>>, (6.12.2006)

<<http://www.digitaldevlet.net/eburokhaz>>, (12.10.2007)

<<http://www.mevzuatdergisi.com/2005/12a/02.htm>>, (14.10.2007)

<<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/Anayasa2001.htm>>, (12.11.2007)

<<http://www.oecd.org.oecd.pages>> (10.03.2008)

<<http://www.wizard.ucr.edu/bkaplan/soc/lib/burcracy.pdf>>, (14.11.2007)

<<http://www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>> , (18.03.2008)

<<http://www.mmo.org.tr/mmo/yayinlar/bulten/bulten52/gats.htm>>, (07.08.2007)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=93>>, (12.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=59>>, (12.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=54#>>, (11.10.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=68>>, (11.10.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=175>>, (30.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=176>>, (30.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=181>>, (10.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=178>>, (10.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=179>>, (10.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=180>>, (17.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=171>>, (17.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=172>>, (17.11.2008)

<<http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=173>>, (17.11.2008)

< <http://www.sydgm.gov.tr/sydtf/web/gozlem.aspx?sayfano=70>>, (17.11.2008)

<<http://www.anayasa.gen.tr/sosyaldevlet.htm>> (07.10.2008)

< <http://www.siirtso.org/bilgi/srap.doc>>, (02.11.2008)

<<http://www.megabilim.com/index.php/Hukuk/Esitlik-ilkesi.html>>, (06.10.2009)

EKLER

EK:1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu Metni**SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMAYI****TEŞVİK KANUNU**

Kanun Numarası	: 3294
Kabul Tarihi	: 29/5/1986
Yayımlandığı R.Gazete	: Tarih : 14/6/1986 Sayı : 19134
Yayımlandığı Düstur	: Tertip : 5 Cilt : 25 Sayfa : 264

Amaç:

Madde 1 – (Değişik: 16/6/1989 - 3582/1 md.)

Bu Kanunun amacı; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.

Kapsam:

Madde 2 – Fakrü zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (...) ⁽¹⁾ vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu Kanun kapsamı içindedir.

(Ek: 30/5/1997 - KHK - 572/17 md.) Ancak, sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir alan özürhümlerinin, tedavi giderleri ile fonksiyon kazandırıcı ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçlerin kurumlarca karşılanamayan kısmı bu Kanun kapsamındadır.

Kuruluş:

Madde 3 – Bu Kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulmuştur.

Fonun gelirleri:

Madde 4 – Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun gelirleri;

- Kanun ve kararnamelerle kurulu bulunan ve kurulacak olan fonlardan Bakanlar Kurulu kararıyla % 10'a kadar aktarılacak miktardan,
- Bütçeye konulacak ödeneklerden,

- c) (Mülga: 23/7/1995 - 4122/15-c md.)
d) Trafik para cezası hasılatının yarısından,
e) (Mülga: 9/4/2003-4842/37 md.)
f) (Değişik: 6/7/1999 - 4397/7 md.) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu reklam gelirleri hasılatından aktarılacak % 15'lik miktardan,
g) (Mülga: 14/6/1989 - 3571/16 md.)
h) Her nevi bağış ve yardımlardan,
i) Diğer gelirlerden,
Teşekkül eder.

Bu maddeye göre (d ve e bentleri hariç) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu için tahsil edilen veya aktarılması yapılan miktar, tahsil veya aktarmayı takip eden ayın en geç 15'ine kadar T.C. Merkez Bankası nezdindeki fon hesabına yatırılmak zorundadır.

(1) Bu aradaki "2022 sayılı Kanuna göre aylık alan kişiler dahil" ibaresi 16/6/1989 tarih ve 3582 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile metinden çıkartılmıştır.

(Mülga üçüncü ve dördüncü fıkralar: 25/6/1992 - 3824/26 md.)

Bu maddenin (d) bendi uyarınca vergi daireleri ve saymanlıklarca, tahsil edilen fona ait paralar, tahsilatın yapıldığı ayı takip eden ayın sonuna kadar Maliye ve Gümrük Bakanlığınca belirlenecek esaslara göre, T. C. Merkez Bankasındaki fon hesabına gönderilir.⁽¹⁾

(Ek: 25/3/1997 - KHK - 571/36 md.) Özürlüler İdaresi Başkanlığı tarafından özürlülere yönelik olarak hazırlanan veya hazırlatılan projeler ile Başkanlığın bu konudaki faaliyetlerinde kullanılmak üzere, bu maddede sayılan gelirlerin % 5'e kadarı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu kararıyla Başbakanlığa bağlı Özürlüler İdaresi Başkanlığı emrine tahsis edilebilir. Bu amaçla tahsis edilen kaynak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu'nun onaylayacağı projeler için kullanılır.

Fonun çalışma usul ve esasları:

Madde 5 – Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun çalışma usul ve esasları ile toplanacak kaynakların Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına dağıtım esasları yönetmelikle tespit edilir.

(Ek: 30/5/1997 - KHK - 572/18 md.) Özürlülerin topluma uyumunu kolaylaştıracak her türlü ortopedik ve diğer yardımcı araç ve gereçlerin standartlara uygun olarak teminini dikkate almak suretiyle, özürlülere yönelik destek programlarına ilişkin usul ve esaslar ayrı bir yönetmelikle tespit edilir.

Fonun denetimi:

Madde 6 – Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunun denetimi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yapılır.

Vakıflar:

Madde 7 – (Değişik birinci fıkra: 1/12/2004 – 5263/19 md.) Bu Kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalar yapmak ve ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdî ve aynî yardımda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur.

(Değişik ikinci fıkra: 1/12/2004 – 5263/19 md.) Mülkî idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde belediye başkanı, defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il tarım müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve il müftüsü; ilçelerde belediye başkanı, mal müdürü, ilçe millî eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, varsa ilçe tarım müdürü ve ilçe müftüsü vakfın mütevelli heyetini oluşturur. Ayrıca her faaliyet dönemi için, il dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının valinin çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kendi aralarından seçecekleri birer muhtar üye ile ilde kurulan ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri iki temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi; ilçe dahilindeki köy ve mahalle muhtarlarının kaymakamın çağrısı üzerine yapacağı toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kendi aralarından seçecekleri birer üye ile ilçede kurulu ve bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının yöneticilerinin kendi aralarından seçecekleri bir temsilci ve hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği iki kişi mütevelli heyetinde görev alırlar.

İl veya ilçede bu Kanunda belirtilen amaçlara yönelik faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşu olmaması halinde, hayırsever vatandaşlar arasından il genel meclisinin seçeceği üçüncü bir kişi daha mütevelli heyetinde görev yapar.

Vakıf senetleri mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirilir.

(Mülga dördüncü fıkra: 1/12/2004 – 5263/19 md.)

Vakfın gelirleri:

Madde 8 – Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının gelirleri;

a) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan aktarılacak miktardan,

b) **(Mülga: 7/12/2004-5272/87 md.)**

c) Her nevi fitre, zekat, kurban derileri ve bağırsak yardımlarından, (bu bende göre elde edilecek nakdi ve aynı gelirin toplanması ve Türk Hava Kurumu, Türkiye Kızılay Derneği, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Diyanet Vakfı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları arasında paylaşılması usul ve esasları bir yönetmelik ile düzenlenir.)

d) İşletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirlerden,

e) Diğer gelirlerden,

Teşekkül eder.

(1) Bu fıkroda yeralan "...(d) ve (e) bentleri..." ifadesi, 25/6/1992 tarih ve 3824 sayılı Kanununun 24 üncü maddesiyle "...(d).." olarak değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

(Ek ikinci fıkra: 16/6/1989 - 3582/4 md.; Mülga: 7/12/2004-5272/87 md.)

Muafiyetler:

Madde 9 – Bu Kanunla kurulan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları;

a) Kurumlar Vergisinden, (iktisadi işletmeler hariç),

b) Yapılacak bağış ve yardımlar sebebiyle Veraset ve İntikal Vergisinden,

c) (**Değişik: 1/12/2004 – 5263/20 md.**) Sahip oldukları taşınır ve taşınmaz mallar ve yapacakları tüm muameleler dolayısıyla her türlü vergi, resim, harç ve fonlardan,

d) (**Ek: 1/12/2004 – 5263/20 md.**) Vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğüne vakıflardan tahsil edilen teftiş ve denetleme masraflarına katılma paylarından, Muafıtır.

Fona ve Vakfa yapılacak bağış ve yardımlar her türlü vergi, resim ve harçtan muafıtır. Bu bağış ve yardımlar Kurumlar ve Gelir Vergisi matrahından indirilebilir.

Kaldırılan hükümler:

Madde 10 – 23 Haziran 1983 tarihli ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun Beşinci Bölümü ile bu bölümde yer alan 21, 22 ve 23 üncü maddeleri ve Altıncı Bölümde yer alan 29 uncu maddenin 2 nci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

Tahsil şekli ve müeyyide:

Ek Madde 1 – (Ek: 16/6/1989 - 3582/5 md.)

4 üncü maddenin (a), (c), (d), (e), (f), (g) bendlerinde sayılan fon gelirleri ile 8 inci maddede yazılı vakıf gelirleri kamu alacağı mahiyetinde olup, bu Kanunda yazılı süre içinde ödenmeyen gerek 4 üncü maddenin (a), (c), (d), (f) ve (g) bendlerindeki fon gelirlerinin, gerekse 8 inci maddenin (b) bendinde yazılı vakıf gelirlerinin tahsili için Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu Başkanlığınca veya ilgili vakıflarca 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre işlem yapılır. Ayrıca, sorumlular hakkında bu Kanun ve ilgili diğer kanunlar uyarınca takibata geçilir.

Geçici Madde 1 – (3294 sayılı Kanunun kendi numarasız geçici maddesi olup 1/2/1989 tarih ve 3520 sayılı Kanun ile madde numarası teselsül ettirilmiştir.)

a) 4 üncü maddenin (e) bendi 1986 yılı kazançlarına uygulanır.

b) Mahalli idareler vakıflara aktaracakları % 2'lik miktar için bütçelerinde aktarma yaparlar.

Yürürlük:

Madde 11 – Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme:

Madde 12 – Bu Kanunu Bakanlar Kurulu yürütür.

29/5/1986 TARİHLİ VE 3294 SAYILI ANA KANUNA İŞLENEMEYEN GEÇİCİ MADDELERİ:

1) 25/6/1992 tarihli ve 3824 sayılı Kanunun geçici maddesi:

Geçici Madde 1 – a) 1992 takvim yılında yıllık beyanname ile beyan edilecek kazanç ile iratlar,

b) Ölüm ve memleketi terk nedeniyle 1992 takvim yılında yıllık beyanname ile beyan edilen kazanç ve iratlar,

c) 1992 yılında münferit ve özel beyannamelerle beyan edilen kazanç ve iratlar,

d) 1992 takvim yılına ilişkin götürü matrahlar,

e) 1992 takvim yılında Gelir Vergisi Kanununun 94 üncü maddesi ile Kurumlar Vergisi Kanununun 24 üncü maddesi kapsamında yapılan ödemeler,

Üzerinden hesaplanan gelir ve kurumlar vergilerinden ayrılacak fon payları hakkında, 7.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı, 29.5.1986 tarihli ve 3294 sayılı, 5.6.1986 tarihli ve 3308 sayılı Kanunların ilgili hükümlerinin uygulanmasına devam olunur.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı Soyadı: Gökhan KALAĞAN

Doğum yeri: ISPARTA

Doğum tarihi: 25.04.1973

Medeni Hali: Evli

Bölüm: Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilimdalı

Eğitim Durumu:

1984-1991 Isparta Anadolu Lisesi

1991-1995 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü (Lisans)

1996-1999 Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü (Yüksek Lisans)

1999-2004 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim ve Siyaset Anabilimdalı Doktora Programı (Tez aşamasına kadar.)

2004-2005 Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimdalı Doktora Programı (Halen devam etmekte)

Yabancı Diller ve Düzeyi

1. İngilizce (iyi)

İş Deneyimi:

► 1995-1996 ESBANK İstanbul ve Isparta Şubelerinde Bireysel Bankacılık ve Krediler Yetkilisi.

► 1996-1999 Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevliliği.

► 1999-2003 Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bölümü Araştırma Görevliliği

► 2004-2008 Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevliliği.

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar:

1. “Parlamenter Sistemde Yasama Meclisi Üyelerine Tanınan Ayrıcalıklar”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:4, Güz-2006
2. “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:11, Bahar-2007/2
3. “İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Korumaya Dair Sözleşmeye Göre Adil Yargılama'da Sanığın Hakları”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Sayı:8, Nisan-2007
4. “Yerel Özerklik Bağlamında Yerel Yönetimlerin İdari ve Mali Denetimi”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı:22, 2007
5. “Meğer Patronaj Bir Hastalıkmış Hem de Siyasal Bir Hastalık! O halde Takım Kurmakta Mı Bir Hastalık?”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı:24, Aralık-2007
6. “Alternatif Turizm Kavramı ve Çevresel Etkileri”, **Yerel Siyaset**, Sayı:35, Kasım 2008.

Diğer:

1. Parlamenter Sistemde Yasama Meclisi Üyelerine Tanınan Ayrıcalıklar ve Türkiye Değerlendirmesi, SDÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Isparta -1999.