

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

**KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA YÖNELİK MÜLKİ İDARE  
AMİRLERİNİN TUTUMLARININ ARAŞTIRILMASI**

**İdris AKBIYIK**

**DOKTORA TEZİ**

**Danışman: Prof. Dr. Musa EKEN**

**ŞUBAT - 2024**

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

**KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA YÖNELİK MÜLKİ  
İDARE AMİRLERİNİN TUTUMLARININ ARAŞTIRILMASI**

**DOKTORA TEZİ**

**İdris AKBIYIK**

**Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi**  
**Enstitü Bilim Dalı : Siyaset ve Sosyal Bilimler**

**“Bu tez 09/02/2024 tarihinde online olarak savunulmuş olup aşağıdaki isimleri bulunan jüri üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.”**

<b>JÜRİ ÜYESİ</b>	<b>KANAATI</b>
Prof. Dr. Musa EKEN	Başarılı
Prof. Dr. Özlen ONURLU	Başarılı
Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU	Başarılı
Prof. Dr. Sefa USTA	Başarılı
Doç. Dr. Harun KIRILMAZ	Başarılı

## ETİK BEYAN FORMU

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?

**Evet**

**Hayır**

(Etik Kurul izni gerektiren araştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütölen her türlü araştırmalar,
- İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dahil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması,
- İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar,
- Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar,
- Kişisel verilerin korunması kanunu gereğince retrospektif çalışmalar.)

**İdris AKBIYIK**

**09/02/2024**

## ÖN SÖZ

Bu tez çalışması ile mülki idare amirlerinin 2000 yılı sonrası Türkiye’de uygulamaya konulan kamu yönetimi reformları hakkındaki bir kamu politikası uygulayıcısı olarak bakış açıları araştırılmıştır. Merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerinin kamu yönetimi reformlarını hangi gerekçelerle ne ölçüde benimsedikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Reformların amaçları doğrultusunda uygulamaya geçmesinde ve dolaylı da olsa reformlar konusunda olumlu veya olumsuz kamuoyu oluşmasında, reformların arzu edilen sonuçları vermesinde mülki idare amirlerinin rolleri önemlidir. Bu çalışmada bana yol gösterici olan başta Tez Danışman Hocam Prof. Dr. Musa EKEN olmak üzere Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Başkanı Doç. Dr. Sezai KÜÇÜK, Tez İzleme Komitesi üyeleri Prof. Dr. Özer KÖSOĞLU ve Doç. Dr. Harun KIRILMAZ’a, Tez Savunma Jüri üyeleri Prof. Dr. Özlen ONURLU ve Prof. Dr. Sefa USTA’ya teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim. Yine beni her zaman cesaretlendiren, tezin hazırlanmasında vermiş olduğu destekten dolayı değerli meslektaşım Tuncay DURSUN’a, Dr. Buğra YILDIRIM’a, başta Ahmet ESEN olmak üzere mesai arkadaşlarıma, uzun çalışma sürecinde benden emeklerini esirgemeyen, maddî, manevî olarak her zaman yanımda olan sevgili eşim Sevim AKBIYIK ve çocuklarım Emine Gökçe, Muhammed Göktuğ, Ayşe Gülce’ye şükranlarımı sunarım.

**İdris AKBIYIK**

**09/02/2024**

# İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>v</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>vii</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>x</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>1. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ REFORMU: TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE</b> .....	<b>8</b>
1.1. Türk Kamu Yönetimi Açısından Reform Tanımları .....	8
1.2. Kamu Yönetimi Reformlarının Özellikleri ve Amaçları .....	11
1.3. Kamu Yönetimi Reformu Yaklaşımları .....	14
1.3.1. Aşağıdan Yukarıya Yaklaşım (Çevresel Yaklaşım).....	15
1.3.2. Yukarıdan Aşağıya Yaklaşım (İradeci Yaklaşım) .....	16
1.3.3. Kurumsal Yaklaşım (Karma Yaklaşım).....	16
1.3.4. Dışarıdan Gelen Talep Yaklaşımı .....	17
1.4. Kamu Yönetimi Reform Yöntemleri.....	18
1.4.1. Kurumsal Reform Yöntemi.....	18
1.4.2. Zorlayıcı Reform Yöntemi .....	19
1.4.3. Deneysel Reform Yöntemi.....	19
1.5. Kamu Yönetimi Reformlarının Nedenleri.....	20
1.6. Kamu Yönetimi Reformlarına Hâkim Olan Başlıca Anlayışlar .....	23
1.6.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Geçiş.....	25
1.6.2. Kamu Yönetimi Reformlarında Vazgeçilmez Bir Kavram; Yönetimden Yönetişime Geçiş .....	33
1.6.3. Alternatif Reform Yaklaşımları .....	38
1.6.3.1. Yeni Kamu Hizmeti .....	38
1.6.3.2. Bütünleşik Kamu Yönetimi .....	41
1.6.3.3. Neo Weberyen Devlet.....	43
1.6.4. İyi Yönetim Hakkı.....	46

<b>2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI, GELİŞİMİ VE TEMEL SORUNLARI.....</b>	<b>48</b>
2.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının Nedenleri .....	48
2.2. Türk Kamu Yönetimindeki Genel Sorunlar .....	51
2.3. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının Tarihsel Gelişimi .....	54
2.3.1. Osmanlı Devleti’nde Kamu Yönetimi Reformları .....	54
2.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Kamu Yönetimi Reformları.....	57
2.3.2.1. Cumhuriyet Dönemi Kamu Yönetimi Reformlarının Genel Özellikleri .....	57
2.3.2.2. Planlı Dönem Öncesi Yönetimde Reform Çalışmaları .....	58
2.3.2.3. Planlı Dönem Başlıca Reform Çalışmaları .....	62
2.3.2.3.1. 1960-2002 Dönemi Yönetimde Reform Çalışmaları.....	63
2.3.2.3.2. 2002 Yılı Sonrası Yönetimde Reform Çalışmaları.....	68
2.3.3. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Alanları.....	70
2.3.3.1. Kamu Personel Rejimi .....	71
2.3.3.2. Kamu Hizmetlerinin Sunum Biçimleri .....	74
2.3.3.3. Bilgi Edinme Hakkı .....	77
2.3.3.4. E–Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri.....	78
2.3.3.5. Kamu Mali Yönetimi .....	80
2.3.3.6. İç Denetim ve Performans Yönetimi .....	82
2.3.3.7. Kamu Yönetiminde Etik .....	84
2.3.3.8. Yerel Yönetimler.....	86
2.3.3.8.1. Belediyeler .....	86
2.3.3.8.2. Büyükşehir Belediyeleri .....	88
2.3.3.8.3. İl Özel İdareleri .....	91
2.3.3.8.4. Birlikler .....	93
2.3.3.9. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları.....	94
2.3.3.10. Kamu Denetçiliği Kurumu.....	95
2.3.3.11. Kişisel Verilerin Korunması .....	97
2.3.3.12. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş .....	98
2.3.3.13. Merkezi İdare ve Taşra Teşkilatları İlişkileri.....	99

<b>3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN 2000’Lİ YILLARDA GERÇEKLEŞTİRİLEN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA BAKIŞ AÇISI.....</b>	<b>102</b>
3.1. Türkiye’de Mülki Yönetim Sistemi ve Mülki İdare Amirliği .....	102
3.1.1. Osmanlı Dönemi .....	103
3.1.2. Cumhuriyet Dönemi.....	107
3.1.3. İl-İlçe Yönetimi ve Mülki İdare Amirliği .....	109
3.2. Kamu Yönetimi Reformlarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri .....	111
3.3. Mülki İdare Amirlerinin Reformlara Bakışını Ölçmeye Yönelik Araştırma .....	115
3.3.1. Araştırmanın Konusu .....	115
3.3.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi .....	116
3.3.3. Araştırmanın Literatürü.....	116
3.3.4. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırlılıkları .....	120
3.3.5. Araştırmanın Evreni ve Örnekleme .....	121
3.3.6. Veri Toplama Araçları .....	121
3.3.7. Verilerin Analizi.....	122
3.3.8. Bulgular.....	122
3.3.8.1. Mülki İdare Amirlerinin Sosyodemografik Özelliklerine İlişkin Bulgular.....	123
3.3.8.2. Kamu Yönetimi Reformlarına Yönelik Mülki İdare Amirlerinin Bakış Açılarına İlişkin Bulgular.....	126
3.3.8.2.1. Reformların Kaynağı .....	126
3.3.8.2.2. Reformların Mülki İdareye Etkisi.....	129
3.3.8.2.3. Reformların Kamu Hizmetleriyle İlişkisi .....	135
3.3.8.2.4. Şeffaf, Hesapverebilir ve Vatandaş Odaklı Yönetim.....	144
3.3.8.2.5. Reformların İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Yönetimine Etkisi .....	151
3.3.8.2.6. Yeni Yönetim Tekniklerinin Kullanımı.....	153
3.3.8.2.7. Kalkınma Ajanslarının Rolü .....	156
3.3.9. Faktör ve Güvenilirlik Analizi Sonuçları .....	158

<b>SONUÇ .....</b>	<b>173</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>177</b>
<b>EK .....</b>	<b>193</b>
<b>ÖZ GEÇMİŞ .....</b>	<b>200</b>



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AT</b>	: Avrupa Topluluğu
<b>BEPER</b>	: Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
<b>BİMER</b>	: Başbakanlık İletişim Merkezi
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>CİMER</b>	: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
<b>DB</b>	: Dünya Bankası
<b>DMK</b>	: Devlet Memurları Kanunu
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DTÖ</b>	: Dünya Ticaret Örgütü
<b>EKAP</b>	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
<b>GKY</b>	: Geleneksel Kamu Yönetimi
<b>GRECO</b>	: Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
<b>IMF</b>	: International Monetary Fund / Uluslararası Para Fonu
<b>İBBS</b>	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Sistemi
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>KAYSİS</b>	: Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi
<b>KHGB</b>	: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
<b>KOSGEB</b>	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
<b>KÖYDES</b>	: Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi
<b>KYT KT</b>	: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>MHRS</b>	: Merkezi Hekim Randevu Sistemi
<b>MİAPER</b>	: Mülki İdare Amirleri Performansı
<b>OECD</b>	: Organisation for Economic Co-Operation and Development / Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü
<b>PER-NET</b>	: Kamu Personeli Bilgi Sistemi
<b>POLNET</b>	: Polis Bilgisayar Ağı Projesi
<b>SYDV</b>	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TDK</b>	: Türk Dil Kurumu
<b>UYAP</b>	: Ulusal Yargı Ağı
<b>VEDOP</b>	: Vergi Daireleri Otomasyon Projesi
<b>YKY</b>	: Yeni Kamu Yönetimi
<b>YİKOB</b>	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

## TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Katılımcıların Cinsiyete Göre Dağılımları.....	123
<b>Tablo 2:</b> Katılımcıların Görev Unvanına Göre Dağılımları .....	124
<b>Tablo 3:</b> Katılımcıların Eğitim Durumuna Göre Dağılımları .....	124
<b>Tablo 4:</b> Katılımcıların Mülki İdare Amirliğindeki Görev Süresine Göre Dağılımları	125
<b>Tablo 5:</b> Katılımcıların Görev Yaptığı Coğrafi Bölgeye Göre Dağılımları .....	126
<b>Tablo 6:</b> Reformlarda Uluslararası Kuruluşların Talebi ve Desteği.....	127
<b>Tablo 7:</b> 2000 Yılı Sonrası Reform Çabalarının Gerekliliği .....	129
<b>Tablo 8:</b> Reformlarla Mülki İdarenin Etki Alanının Azalması.....	130
<b>Tablo 9:</b> Reformların İdari Vesayet Yetkisini Sınırlandırılması .....	131
<b>Tablo 10:</b> Reformların “İdarenin Bütünlüğü” İlkesini Bozması.....	132
<b>Tablo 11:</b> Reformlarla Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Görevleri Artmıştır.....	133
<b>Tablo 12:</b> Yerleşme Sonrası Yerel Kamu Hizmetlerinde İyileşme.....	135
<b>Tablo 13:</b> Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Kesim Altyapı Hizmetlerinde İyileşme .....	137
<b>Tablo 14:</b> YİKOB’un Valiliklere Kaynak Sunmaktan Uzak Olması .....	138
<b>Tablo 15:</b> Birliklerin Kendi Yetki Alanlarında Başarılı Faaliyetler Göstermesi.....	139
<b>Tablo 16:</b> Sivil Toplum Kuruluşlarının Kamu Hizmeti Yürütmesi.....	141
<b>Tablo 17:</b> Komisyonlara Sivil Toplum Kuruluşlarının Üye Vermesi .....	142
<b>Tablo 18:</b> Özel Sektörün Rolünün Artması Kamu Hizmetlerini İyileştirir .....	143
<b>Tablo 19:</b> Şeffaf Yönetim İçin Bilgi Edinme Hakkının Katkısı.....	144
<b>Tablo 20:</b> İdarenin Hukuka Bağlılığı Artmaktadır .....	145
<b>Tablo 21:</b> Etik Davranış İlkeleri Konularında Yapılan Düzenlemeler .....	147
<b>Tablo 22:</b> Performans Yönetiminin Mülki İdare-Vatandaş İlişkisine Etkisi.....	148
<b>Tablo 23:</b> Kamu Denetçiliği Kurumunun İdareyi Etkin Bir Şekilde Denetlemesi.....	149
<b>Tablo 24:</b> Kamu Denetçiliği Kurumuna Res’en Denetleme Yetkisi Tanınması .....	150
<b>Tablo 25:</b> Kamuda Memur Yerine Daha Çok Sözleşmeli Personel İstihdam Edilmesi	151
<b>Tablo 26:</b> İta Amirliğindeki Değişimin Etkili Bir Mali Yönetim Oluşturması.....	153
<b>Tablo 27:</b> Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Stratejik Planlama.....	154
<b>Tablo 28:</b> Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları Faydalıdır .....	155
<b>Tablo 29:</b> Kalkınma Ajansları Gelişmişlik Farkını Azaltır .....	156
<b>Tablo 30:</b> Yerel Dinamikler Kalkınma Yönünde Harekete Geçirilir.....	157

<b>Tablo 31:</b> Keşfedici Faktör Analizi ve Güvenirlik Analizi Sonuçları .....	159
<b>Tablo 32:</b> Faktör 1 Ortalamasının Görev Unvanlarına Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	161
<b>Tablo 33:</b> Faktör 2 Ortalamasının Görev Unvanlarına Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	161
<b>Tablo 34:</b> Faktör 3 Ortalamasının Görev Unvanlarına Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	162
<b>Tablo 35:</b> Faktör 1 Ortalamasının Eğitim Durumuna Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	162
<b>Tablo 36:</b> Faktör 2 Ortalamasının Eğitim Durumuna Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	163
<b>Tablo 37:</b> Faktör 3 Ortalamasının Eğitim Durumuna Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	163
<b>Tablo 38:</b> Faktör 1 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	164
<b>Tablo 39:</b> Faktör1 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi .....	164
<b>Tablo 40:</b> Faktör 2 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	165
<b>Tablo 41:</b> Faktör 3 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	165
<b>Tablo 42:</b> Faktör3 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi .....	166
<b>Tablo 43:</b> Faktör 1 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	166
<b>Tablo 44:</b> Faktör 1 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi .....	168
<b>Tablo 45:</b> Faktör 2 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	169
<b>Tablo 46:</b> Faktör 2 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi .....	170
<b>Tablo 47:</b> Faktör 3 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik ANOVA .....	170

## ÖZET

**Başlık:** Kamu Yönetimi Reformlarına Yönelik Mülki İdare Amirlerinin Tutumlarının Araştırılması

**Yazar:** İdris AKBIYIK

**Danışman:** Prof. Dr. Musa EKEN

**Kabul Tarihi:** 09/02/2024

**Sayfa Sayısı:** x (ön kısım) + 192 (ana kısım)  
+ 7 (ek)

Bu araştırmanın amacı Türkiye’de 2000’li yıllarda uygulanan kamu yönetimi reformları hakkında bir kamu politikası uygulayıcısı olarak, kendisinde reformlar sonucu bir değişim içinde olan mülki idare amirlerinin bakış açılarının ortaya konulmasıdır. Öncelikle kamuyönetimi reform kavramı, mülki idare kavramı derinlemesine analiz edilmiş, Türkiye’deki tarihsel süreç içerisinde reform alanları incelenmiştir. Bu çalışmada nicel yöntem kullanılmıştır. Buna uygun olarak veriler anket tekniği kullanılarak toplanmıştır. Araştırmanın evrenini kamu yönetimi reformlarının bizzat uygulayıcısı olan toplam 1224 il ve ilçe mülki idare amiri (vali, vali yardımcısı ve kaymakam) oluşturmaktadır. Araştırmada tam sayım örnekleme tekniği uygulanmış olup evrenin kapsadığı tüm mülki idare amirlerine anket gönderilmiştir. Anketin tamamına yanıt veren ve geri dönüş sağlayan 332 mülki idare amiri çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır. Verilerin analizinde IBM SPSS programı kullanılmıştır. Çalışma sonucunda elde edilen bulgular; mülki idare amirlerinin sosyodemografik özelliklerine ilişkin bulgular ve kamu yönetimi reformlarına yönelik mülki idare amirlerinin bakış açılarına ilişkin bulgular olmak üzere ayrı ayrı tasnif edilerek tablolar ile birlikte sunulmuştur. Araştırmanın ana varsayımı mülki idare amirlerinin reformlara ilişkin değerlendirmelerinde öncelikle merkezîyetçi eğilimlerin etkili olacağı ve toplumla ilişkileri güçlendiren, kamu hizmeti kalitesini artıran ve yeniliklere açık bir profil sergiledikleridir. Bu çerçevede sekiz varsayım bulunmaktadır. Bu varsayımlardan sadece; mülki amirler, kamu yönetimini bir uzmanlık alanı olarak görmekte ve sivil toplumun söz sahibi olmasına karşı çıkmaktadırlar varsayımı yanlışlanmıştır. Sonuç olarak tezde; mülki amirlerin kamu yönetimi reformlarını desteklediği, ancak merkezi idarenin denetimini azaltan yerel yönetim reformlarına mesafeli olduğunu, özellikle bu reformlarla bağlantılı olarak da kendi yetkilerinin azaldığını ve bu durumun kamu hizmetlerinin yürütülmesini olumsuz etkilediği bakış açısını ortaya koymaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi Reformları, Mülki İdare Amirleri, Mülki İdare Amirlerinin Tutumları, Kamu Yönetimi

## ABSTRACT

**Title of Thesis:** Research on the Attitudes of Civil Administration Chiefs Towards Public Administration Reforms

**Author of Thesis:** İdris AKBIYIK

**Supervisor:** Prof. Dr. Musa EKEN

**Accepted Date:** 09/02/2024

**Number of Pages:** x (pre text) + 192  
(main body) + 7 (add)

The aim of this research is to reveal the perspectives of the local administration chiefs, who, as a public policy implementer, are themselves in a change as a result of the reforms, on the public administration reforms implemented in Turkey after the 2000s. First of all, the concept of public administration reform and the concept of local administration were analyzed in depth, and the reform areas in the historical process in Turkey were examined.

Quantitative method was used in this research. Accordingly, the data were collected by using the questionnaire technique. The population of the research consists of a total of 1224 provincial and district civil administrators (governors, deputy governors and district governors) who are the implementers of public administration reforms. In the research, the full census sampling technique was applied and a questionnaire was sent to all provincial and district administrative supervisors covered by the universe. The sample of the study consisted of 332 administrative chiefs who responded to the entire questionnaire and returned the questionnaire. IBM SPSS program was used to analyze the data. The findings obtained as a result of the study; findings on the sociodemographic characteristics of the local administrative chiefs and findings on the perspectives of the local administrative chiefs towards public administration reforms are classified separately and presented with tables. The main assumption of the study is that centralist tendencies will primarily be effective in the evaluations of the local administrative chiefs regarding the reforms and that they exhibit a profile that strengthens relations with the society, improves the quality of public service and is open to innovations. There are eight assumptions in this framework. Of these assumptions, only the assumption that local chief executives view public administration as a field of expertise and oppose civil society having a say was falsified. As a result, the thesis reveals that the local chiefs support public administration reforms, but are distant from local administration reforms that reduce the control of the central administration, especially in connection with these reforms, their authority is reduced and this situation negatively affects the execution of public services.

**Keywords:** Public Administration Reforms, Civil Administrators, Attitudes of Civil Administrators, Public Administration

# GİRİŞ

Kamu yönetimi alanında yaşanan sorunlara çözüm üretmek amacıyla düzenleme, reform, yeniden yapılanma gibi isimler altında çalışmalar yürütülmesi yaygındır. Söz konusu çalışmalar, bazen ülkenin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanmakta bazen de dış faktörlerin etkisiyle olmaktadır. İçerik açısından ise ya başka ülke uygulamaları transfer edilmekte ya da öz üretim olabilmektedir. Reform ve benzeri politikaların belirlenmesi süreci yanında uygulaması da başarının anahtarıdır. Bu durumda politika belirleyicilerin rolünden çok uygulamacı kamu görevlilerinin rolü ve söz konusu politikaya bakışları önem kazanmaktadır.

Buradan hareketle Türkiye’de yürütülen kamu yönetimi reformlarının uygulayıcılarından olan mülki idare amirlerinin bakışı, anlayışı ve rolü inceleme konusu yapılmaktadır. Mülki idare amirleri (vali, kaymakam) Cumhurbaşkanının ve tüm bakanların il ve ilçelerde temsilcisidir. Aynı zamanda taşrada hükümet politikalarının en önemli yürütme aracıdır. Mülki idare amirlerinin en önemli görevi; hükümet politikalarını görev yaptıkları yerlerde anayasa, kanunlar ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde uygulamaktır. Mülki amirlerin bu konumu, kamu yönetimi reformlarının uygulanmasında bakış açılarını ve düşüncelerini önemli kılmaktadır.

## **Araştırmanın Konusu**

Bu tezin konusu mülki idare amirlerinin Türkiye’de özellikle 2000’li yıllarda yapılan kamu yönetimi reformları hakkındaki bakış açılarının ortaya konulmasıdır. Tezde “bakış açısı” ifadesi, “bir olguyu lehte veya aleyhte değerlendirme ile ifade edilen eğilim” (Eagly ve Chaiken, 1993) veya “kişinin çevresindeki bir simgeyi, bir nesneyi ya da bir olayı olumlu ya da olumsuz bir biçimde değerlemesi” (İnceoğlu, 2011) anlamlarıyla kullanılacaktır. Dolayısıyla mülki idare amirlerinin reformlara bakış açısını belirlemek aynı zamanda merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirlerinin kamu yönetimi reformlarını hangi gerekçelerle ne ölçüde benimsedikleri tespit etmeye çalışmaktır.

## **Araştırmanın Amacı**

Ülkemizde mülki idare ile ilgili birçok akademik araştırma yapılmıştır. Özellikle mülki idare amirlerinin sosyo-ekonomik ve kültürel tabanlarını ortaya koymaya çalışan

araştırmalar tercih edilmiştir. Mülki İdare Araştırma Grubu (2002) tarafından yapılan “İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği” adlı alan araştırması, Mülki İdare Araştırma Grubu (2003) tarafından yapılan “Halkın Devlete ve Kamuya Bakışı. Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri” konulu alan araştırması, Ünlüer (2003)’in “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdareye Yansıması” konulu yüksek lisans tezi, Uslu (2014)’nun “2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri” adlı doktora tezi, Apan (2014)’ın “Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü” adlı doktora tezi, Çapar ve Yıldırım (2016)’ın “21. Yüzyılda Mülki İdare Amirlerinin Mülki İdare Algısı”, Koçar Uzan (2022)’ın “6360 Sayılı Yasa Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Yaşanan Değişim ve Dönüşümün Yerel Kalkınma Kapsamında İncelenmesi: Mülki İdare Amirleri ve Belediye Başkanlarının Bakışı” adlı doktora tezi, şanal (2019)’un “E-Devlet Uygulamalarının Kamu Yönetiminin şeffaflığına Etkileri: Mülki İdare Amirleri Üzerinden Bir İnceleme”, çalışması, Babahanoğlu (2020)’nun “Kamu Mali Yönetiminde Reform Bağlamında Kamu Harcama Prosedürü ve Mülki İdare Amirlerinin Değişen Rollerini” çalışması, Pabuçcu ve Kırçoğlu (2018)’nin “İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Görevlileri Algısı” çalışması, Ciner ve Karakaya (2013)’nin “Merkez–Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü” çalışmaları bu araştırmalara örnek olarak gösterilebilir. Güvenlik, eğitim, sağlık gibi birçok kamu hizmetinin uygulanması, geliştirilmesi ve karşılaşılan sorunlar ile ilgili yapılan alan araştırmalarında da mülki idare amirlerinin görüşlerine başvurulduğu görölmektedir.

Türkiye’deki kamu yönetimi reformları hakkında kamu politikalarının uygulayıcıları olarak mülki idare amirlerinin bakış açılarını konu edinen araştırmalara ise rastlanmamıştır. Kamu yönetimi reformlarını ülke sathına yayılmış ve uygulamanın başında olan bir meslek grubunun değerlendirmesi muhakkak önem arz etmektedir. Karar vericilerle daha fazla temas içinde olan bir meslek grubunun bakış açılarının bilinmesi, politika yapıcılara önemli geri dönüşler sağlayacaktır. Bu bakış açılarının ideoloji, meslek statüsü, idari altyapı, dış dünya gibi faktörlerden ne ölçüde beslendiğine dair fikir sahibi olunabilecektir.

Kamu yönetimi reformlarının uygulanabilirliğinin ve yerindeliğinin tespit edilmesinde, vatandaş ile devlet arasında köprü olan mülki idare amirlerinin bakış açıları önemlidir.



Sadece mülki idare amirlerinin değil, diğer kamu politikası uygulayıcılarının da bakış açılarının dikkate alınması, kamu yönetimi reformlarının başarılı sonuçlar doğurması açısından ne kadar önemli bir faktör olduğu da bu çalışma ile ortaya konulmaktadır.

Özellikle 2014 yerel yönetim seçimlerinden sonra 30 ilde hayata geçirilen büyükşehir belediyesi uygulamaları sonrası mülki idare amirlerinin idari reformlarla ilgili değerlendirmeleri daha da önemli olmuştur. Bu yeni dönemin izlerini, araştırmanın sonuçlarında görmek mümkün olabilecek ve “bütün şehir” tartışmalarına da yol gösterici olacaktır.

### **Araştırmanın Önemi**

Reformların amaçları doğrultusunda uygulamaya geçmesinde ve dolaylı da olsa reformlar konusunda olumlu veya olumsuz kamuoyu oluşmasında, reformların arzu edilen sonuçları vermesinde mülki idare amirlerinin rolleri önemlidir.

2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminde birçok reform gerçekleştirilmiştir. Bu reformların uygulama sonuçlarını değerlendirebilmek için makul bir sürenin geçtiği söylenebilir. Taşra idaresini de belli ölçüde değiştiren ve dönüştüren bu reformların, uygulamanın başında olan kişilerce nasıl karşılandığının bilinmesi birçok fayda sağlayacaktır. Bu araştırma ve aynı konuda yapılacak benzeri çalışmalar sonucu; gerek reformların yerleşik hale getirilmesi veya gözden geçirilmesiyle ilgili ve gerekse başta mülki amirler olmak üzere uygulayıcıların görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanması konusunda bazı ipuçlarına ulaşılabilecektir.

### **Araştırmanın Yöntemi**

Bu çalışmada nicel yöntem kullanılmıştır. Buna uygun olarak veriler anket tekniği kullanılarak toplanmıştır.

Araştırmada kamu politikası uygulayıcıları olarak hâlihazırda taşrada görev yapan vali, vali yardımcısı ve kaymakamlar dâhil edilmiştir. Taşrada 830’u kaymakam, 313’ü vali yardımcısı ve 81’i vali olmak üzere toplamda 1224 mülki idare amiri bulunmaktadır. Mülki idare amirleri; valiler, vali yardımcısı, kaymakamlar, mülkiye müfettişleri, bakanlık merkezinde görev yapan meslek mensupları, hukuk işleri müdürleri, hukuk müşavirleri ve kaymakam adaylarından oluşmaktadır. Araştırmada tam sayım örnekleme tekniği uygulanmış olup evrenin kapsadığı tüm mülki idare amirlerine anket

gönderilmiştir. Anketin 25 günde cevaplanması planlanmıştır. Anketin tamamına yanıt veren ve geri dönüş sağlayan 332 mülki idare amiri çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır.

Yapılandırılmış soruların ve çoktan seçmeli cevapların yer aldığı anket formu ile veriler toplanmıştır. Anket formu iki bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde ankete katılan mülki idare amirlerinin yaş dağılımı, cinsiyet, eğitim durumları, meslekte buldukları görev unvanları, meslekteki hizmet süreleri ile ilgili bilgileri elde etmeye dönük sorulara, ikinci bölümde ise ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları hakkında mülki idare amirlerinin olumlu ve olumsuz bakış açılarını ölçmeye yönelik sorulara yer verilmiştir. Gelen veriler SPSS programıyla analiz edilmiştir. Verilerin analizinde sayı ve yüzde gibi önemli değerler gösterilmiş ve yorumlanmıştır. Ek olarak ham verilerin dağılımı tablolar ile de gösterilmiştir.

### **Tezin Başlıca Varsayımları**

Mülki idare amirlerinin seçim yöntemi onları seçkin bir konuma getirmektedir. Merkezi idarenin taşradaki temsilcisi sıfatı, taşradaki yönetim seçkini sıfatının da kendilerine yakıştırılmasına yol açmaktadır.

Mülki idare amirleri merkezi yönetimin bir parçasıdır. İster taşrada ister başkentte görev yapsınlar, merkezi yönetim adına hareket etmektedirler. Dolayısıyla düşünce, bakış açısı ve uygulamaları merkeziyetçi özellikler taşımaktadır.

Öte yandan mülki idare amirleri buldukları yerde yasalar, hükümet politikaları ve benzeri düzenlemelerin uygulayıcısıdır. Uygulayıcı rolü, bireysel düşünce ve bakış açısından etkilenmeden (gayri şahsilik) icra edilmek durumundadır. Yeri geldiğinde yukarıda sözünü ettiğimiz merkeziyetçilik bir kenara bırakılabilmektedir.

Tezde mülki idare amirlerinin reformlara ilişkin değerlendirmelerinde öncelikle merkeziyetçi eğilimlerin etkili olacağı varsayılmaktadır. İkinci olarak da edindikleri genel eğitim ve meslek içi eğitim ile devlet adına toplumsal talepleri karşılayan merci olmaları itibarıyla toplumla ilişkileri güçlendiren, kamu hizmeti kalitesini artıran ve yeniliklere açık bir profil sergiledikleridir. Bu çerçevede uyumlu olarak araştırmanın varsayımları aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- Merkezi idarenin temsilcisi konumundaki mülki idare amirlerinde merkeziyetçi eğilimlerin güçlü olduğu ve kamu yönetimi reformlarını bu perspektiften ele aldıkları düşünülmektedir.
- Kamu politikaları uygulayıcıları olarak mülki amirleri, kamu yönetimi reformlarını devlet otoritesinin sürdürülmesi perspektifinden ele almaktadır.
- Mülki amirler, bazı reformları mesleki statüleri için bir risk olarak görme eğilimindedir.
- Mülki amirler genel olarak liberal ekonomi taraftarı olsalar da uygulamada bu ilkeyle bağdaşmayan hizmet usullerini de benimseyebilmektedir.
- Mülki amirler, kamu yönetimini bir uzmanlık alanı olarak görmekte ve sivil toplumun söz sahibi olmasına karşı çıkmaktadır.
- Mülki amirler idari işlemlerde gerekçe gösterme, makul sürede karar alma ve itiraz yollarının gösterilmesi gibi iyi yönetim ilke ve kurallarına büyük önem vermektedir.
- Mülki amirler yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılmasının, tek başına yerel hizmetlerin daha etkili bir şekilde verilmesini sağlamaya yetmeyeceğini düşünmektedir.
- Mülki amirler yerel yönetimler üzerinde vesayet denetiminin yetersiz olduğuna inanmaktadır.

Tezin ilk bölümünde reform konusu kavramsal boyutu ile derinlemesine incelenmiştir. Burada konunun anlaşılması açısından reform tanımı, modelleri, reformların kuramsal kökeni, kamu yönetimi reform yaklaşımları, kamu yönetimi reform yöntemleri, kamu yönetimi reformlarının nedenleri, kamu yönetimi reformlarının özellikleri ve amaçları da incelenmiştir. İkinci olarak, kamu yönetimi reformu tarihsel çerçevede ele alınmış ve Geleneksel Kamu Yönetimi incelendikten sonra yapılan eleştiriler ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını doğuran faktörler de araştırılmıştır. ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada gibi gelişmiş ülkelerde 1980'li yıllardan itibaren geleneksel kamu yönetimi modelinden uzaklaşarak, piyasa tabanlı kamu işletmeciliği modeline geçilmeye başlanmıştır. Kamu yönetimi konusunda dünyada trend olan bu değişim ülkemizi de derinden etkisi altına almıştır. Daha sonra ülkemizde kamu yönetimi reformları üzerinde etkili olan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının özellikleri ve temel ilkeleri detaylı olarak incelenmiş, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkış sebepleri, kavramsal çerçevesi, temel varsayımları ele alınmış ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile karşılaştırılmıştır.

Ayrıca kamu yönetimi reformunun, piyasalaşma, katılım, etkinlik, stratejik yönetim, e-devlet, yerinden yönetim ve yerelleşme, iyi yönetim gibi kavramları üzerinde de durulmuştur.

Bu bölümde ayrıca son yıllarda ilgi çeken bir paradigma olarak ortaya çıkan, kamu yönetimi reformlarında etkili olan Yönetişim Yaklaşımına kısaca değinilmiştir. Aslında Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen reformların güven kaybı, parçalanmışlık, devletin etkisizleşmesi gibi arzu edilmeyen neticeler doğurması üzerine, kamusal hizmetlerin tamamıyla piyasalaşmasının olumsuz etkilerinin engellenmesi noktasında yönetim modeli ön plana çıkmıştır. Yine Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen reformların eleştirisine dayanan ve paradigma olarak ortaya çıkan, ülkemizde kamu yönetimi alanında yapılan birçok reform da etkisini gösteren “Alternatif Reform Yaklaşımları” başlığı altında “Yeni Kamu Hizmeti Hareketi”, “Bütünleşik Kamu Yönetimi” ve “Neo Weberyana Devlet” Yaklaşımları da açıklanmıştır. İkinci bölümde “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının Gelişimi ve Temel Sorunlar” başlıklı konu üç kısımda incelenmiştir. Birinci kısımda “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Temel Sorunlar ve Kamu Yönetimi Reformlarının Nedenleri” İkinci kısımda ise “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının Tarihsel Gelişimi”, üçüncü kısımda “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Alanları” ele alınmıştır. Tarihsel durum ele alınırken Osmanlı Dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti Dönemi değerlendirilmiştir. “Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Kamu Yönetimi Reformları”, “Planlı Dönem Öncesi Yönetimde Reform Çalışmaları”, 1960-2002 Dönemi, 2002 Yılı Sonrası Yönetimde Reform Çalışmaları şeklinde bir sınıflandırma yapılmıştır. Reform Alanları olarak; Kamu Hizmetlerinin Sunum Biçimleri, Kamu Personel Rejimi, E-Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri, Kamu Mali Yönetimi, İç Denetim ve Performans Yönetimi, İyi Yönetişim Uygulamaları, Kamu Yönetiminde Etik, Yerel Yönetimler, Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları, Kamu Denetçiliği Kurumu, Kişisel Verilerin Korunması, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş, Merkezi İdare ve Taşra Teşkilatları İlişkileri değerlendirilmiştir.

Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren liberal politikalar çerçevesinde ekonomik alanda devletin küçültülmesi gayesiyle, deregülasyon, regülasyon ve özelleştirme şeklinde birçok reform gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada ağırlık olarak 2000 yılı sonrası Türk kamu yönetiminde idari anlamda ciddi değişikliklere yol açan reformlar araştırılmıştır.

Bu yıllarda yapılan reform niteliği taşıyan düzenlemelerde Yeni Kamu Yönetimi, Yönetişim, Alternatif Reform Anlayışlarından olan Yeni Kamu Hizmeti Hareketi, Bütünleşik Kamu Yönetimi, Neo Weberyen Devlet, Yerinden Yönetim, İyi Yönetim Anlayışlarının etkisi olduğu söylenebilir.

Kamu yönetimi reformlarının mevzuata yansımaları kapsamında birçok yasal düzenleme de ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde “Türkiye’de Mülki İdare Amirlerinin 2000’li Yıllarda Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformlarına Bakış Açısı” başlığı altında, mülki idare kavramı, Türkiye’de mülki idare sistemi tarihsel boyutuyla birlikte incelenmiş, günümüz itibarıyla il-ilçe yönetimi ve mülki idare amirliği tüm yönleri ile araştırılmıştır. Ayrıca bu bölümde ülkemizde yapılan kamu yönetimi reformlarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkileri mevcut düzenlemeler, araştırmalar ve literatür incelenerek yazılmıştır.

Üçüncü bölümde son olarak; mülki idare amirlerinin reformlara bakışını ölçmeye yönelik araştırma başlığı ile yapılan anket sonuçları yorumlanmıştır. Hazırlanan 25 soruya verilen cevapların tablolarına, analizlerine ve yorumlara yer verilmiştir.

Çalışmanın son bölümlerinde ise anket sonucu ortaya çıkan bulgular doğrultusunda tezin varsayımları göz önünde tutularak genel bir değerlendirme yapılarak sonuçlar özetlenmiştir.

# 1. BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ REFORMU: TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Eski Yunan düşünürü Herakleitos, insanlığın varoluşundan beri bir değişim içerisinde olduğunu vurgulamak için “değişmeyen tek şey değişimdir” demiştir. Aslında “reform” kavramı insanlığın bu değişimini ifade etmek için kullanılır. Kavram (reform) genellikle bir sistem, kurum veya düzenin yeniden şekillendirilmesi, iyileştirilmesi veya değiştirilmesi anlamındadır. 16. yüzyılda Katolik Kilisesi'nde yaşanan reform hareketi, Protestan Reformu olarak da bilinir. Bu hareket, Katolik Kilisesi'nin eleştirilmesiyle ortaya çıkmış ve Hıristiyanlığın daha özgün ve aslına dönük bir şekilde yaşanmasını savunmuştur. Aynı terim İslam dünyasında da farklı anlamlar taşımıştır. İslam dünyasında "reform" terimi, genellikle ıslah (düzeltme, düzenleme) veya yenileme anlamlarında kullanılmaktadır. İslam düşüncesinde ve toplumsal yaşamda birçok zaman diliminde farklı türden reform hareketleri ortaya çıkmıştır. Bu hareketler, genellikle dinî anlayışta veya toplumsal düzende değişiklik yapmayı, daha iyi bir düzen veya yönetim sağlamayı amaçlar. Her iki durumda da "reform" kavramı genellikle mevcut bir düzeni veya sistemleri iyileştirme, değiştirme veya daha işlevsel hale getirme çabalarını ifade etmek için kullanılır.

Günümüz itibarıyla reform genellikle aksaklık ve eksiklikleri ortadan kaldırma, düzeltme, hataları giderme, iyileştirme ve yeni bir şekil biçim verme gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Kavramın “dinde reform”, “yönetimde reform”, “ekonomide reform” gibi birçok alanda değişimi ifade etmede kullanıldığı görülür. Kullanıldığı alan, dönem, faaliyet türü gibi zeminler kavrama farklı anlamlar yüklemektedir. Bu çalışmada “reform” kavramı kamu yönetimi alanında kullanılması yönüyle ele alınacak ve tanımlar bu çerçevede değerlendirilecektir.

## 1.1. Türk Kamu Yönetimi Açısından Reform Tanımları

Kamu yönetiminin günümüzde oldukça geniş bir alana yayılmış olması, birçok uzmanlık yeteneklerine gereksinim duyması, toplumda siyasi gücün kullanılış ve paylaşma şekillerinin zamana uydurulması gerekliliği, devlet içerisinde reform kavramını oldukça önemli duruma getirmiştir (Şaylan, 2003). Kamu yönetimi, devletin işleyişini, kaynakların dağıtımını, hizmetlerin sunumunu ve toplumsal düzenin sağlanmasını yönetme süreci olarak değerlendirilmektedir. Bu durumda hızla değişen ve karmaşıklaşan

toplumsal, ekonomik ve teknolojik yapılara uyum sağlamak açısından kamu yönetiminin sürekli iyileştirme ve değişikliklere ihtiyacı olmaktadır. Hem temel fonksiyonlarını yürütebilme hem de yeni yetenek ve uzmanlık alanları geliştirebilme açısından değişim, yeniden yapılanma veya genel ifade ile reform gerekliliği oluşmaktadır.

Reform, mevcut sistemlerin, politikaların ve uygulamaların sürekli olarak gözden geçirilmesi, iyileştirilmesi ve güncellenmesi gerekmektedir. Toplumsal ihtiyaçlar, teknolojik ilerlemeler, demografik değişiklikler ve ekonomik koşullar gibi faktörler kamu hizmetlerinin ve yönetiminin sürekli olarak revize edilmesini gerektirir.

Reform kavramına ilişkin literatürde pek çok tanıma rastlamak mümkündür. Reform, Latince “reformatio” sözcüğünden gelmekte olup, bir formdan bir başka forma geçişi belirtmektedir (Kılıç, 2006). Reform kavramını Karaer (1991), planlı ve bilinçli bir şekilde gerçekleştirme çabası olarak ifade etmektedir. Yalçındağ (1971) reform sözcüğünün yeni bir biçim verme, düzeltme, aksaklıklar ile hataları giderme, iyileştirme ve geliştirme anlamına gelmekte olduğundan söz etmekle birlikte, kavrama mevcut olanı bir kenara bırakmak suretiyle bütünüyle yeni biçimlere yönelme şeklinde radikal anlamlar da yüklenilmekte olduğunu belirtmektedir.

Toplumun beklentilerinin karşılanması anlamı ile reform, yurttaşlara karşı sorumlu ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapı ve işleyişinin kurulmasına ilişkin bütün çabalar olarak görülmektedir (DPT, 2000; OECD, 2000; Parlak ve Sobacı, 2010; Halis ve Tekinkuş, 2013). Kamu yönetimi reformu kavramına ilişkin olarak da literatürde pek çok tanımlama bulunmaktadır. Tutum, kamu yönetimi reformunu, devletin rolündeki değişim şeklinde belirtmekle birlikte; yönetim yapısında, yöneticilerin ve kamu görevlilerinin zihniyetinde, karar alma sürecinde ve hizmet sunum biçimindeki değişim şeklinde ifade etmektedir (Tutum, 2003).

Kamu yönetiminde var olan sorunların giderilerek iyileştirilmesini ifade eden tanımlamalar yanında, topluma yönelik sorumluluklarını artırmaya dair çalışmalar da zaman içinde reform kavramı ile ifade edilmiştir. Örneğin Aykaç (1991) kamu yönetiminde reformu, değişmekte olan koşullar çerçevesinde daha iyi hizmetin üretilmesi suretiyle toplumun kullanımına sunulması maksadına ilişkin devamlı bir süreç olarak tanımlamaktadır.

Ergun ve Polatoğlu (1984) kamu yönetimi reformunun, değişimin bütün öğelerini göz önünde tutan geniş kapsamlı bir çalışmaya dayanması gerektiğini ifade etmekte ve kamu

yönetimi reformunun şu üç açıdan savunulmasının söz konusu olabileceğinden bahsetmektedir:

- Devletin hedeflerinde değişiklik olması,
- Var olan yönetsel modelin gereksinimleri gidermesinde yetersiz kalması,
- Toplumun değişim gösteren gereksinimleri ve çeşitlenen problemler.

Yukarıdaki tanımlamalardan görüldüğü gibi reform, genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını ve değişimini ifade etmektedir. Bazen kamu yönetiminin kendi içindeki sorunları çözmek, iyileştirmek ve geliştirmek yönünde, başka bir ifadeyle kendini güçlendirmek ve etkili kılmak gibi amaçlarla yapılan faaliyetleri reform olarak tanımlanmaktadır. Bazen de kamu yönetiminin topluma karşı daha sorumlu hale getirilmesi, hizmetlerinde kaliteyi artırması gibi amaçlarla yapılan değişimler reform olarak literatürde yerini almaktadır. Tanımlardaki bu farklılık (çalışmanın ileri kısımlarında değinileceği gibi) tarihsel süreçle ilgili olduğu kadar benimsenen anlayışla da ilgilidir.

Türkiye’de kamu yönetimi reformu kavramının gelişimine bakıldığında, bu kavramın Osmanlı Devleti’ndeki karşılığının “idari ıslahat” olduğu anlaşılmaktadır. Islahat Arapça bir kelimedir. Eskiyen, işlevini yitiren kurumların yerine yenilerinin getirilmesi olarak bilinmektedir. Türk Dil Kurumuna (TDK) göre ıslahat kelimesi, düzeltme anlamında kullanılmaktadır. Cumhuriyet döneminde ise; 1930’larda “devrim ve inkılap”, kullanılmıştır. İnkılap kelimesinin anlamı; toplum düzenini ve yapısını daha iyi duruma getirmek için yapılan köklü değişiklik, reform, iyileştirme ve devrimdir. Bir durumdan başka bir duruma geçiş, dönüşümdür. İnkılap ve devrim kavramları reformdan daha büyük ve köklü değişimi açıklamak için kullanılmıştır. Daha sonraki yıllarda reform ve idari rasyonalizasyon, idari reform, idari reform ve reorganizasyon, idari reform ve idareyi geliştirme, idarenin yeniden düzenlenmesi, 1990’larda hazırlanan KAYA Raporu’nda “yönetimin yeniden düzenlenmesi” ifadeleri kamu yönetimi reformunun yerine kullanılmıştır (Küçükyağcı, 2015).

Tarihsel bakımdan kamu yönetimi reformu ile ilgili ülkemizde en çok kullanılmış olan sözcüğün “ıslahat” olduğu görülmektedir. Cumhuriyet döneminde ise daha dar anlamlı ve genel olarak ithal sözcükler kullanılmıştır. Bu bağlamda, “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “modernizasyon”, “reform” kavramlarının sıkça kullanılmış olduğu söylenebilir. Bunların yanında son zamanlarda “yeniden düzenleme” ve “yeniden



yapılanma” ifadelerinin kullanımına da rastlanmaktadır. Cumhuriyet döneminde siyaset ve yönetim alanında konuya ilişkin en sık kullanılmış terim ise “idari reform” olmuştur. Ancak idari reform, Türkiye’de daha dar anlamda kullanılmış ve uygulanmış olup, bu bağlamda son yıllarda daha geniş ve köklü değişim taleplerini ifade etmek maksadıyla “yeniden yapılanma” ifadesinin kullanımı tercih edilir olmuştur (Tutum, 2003).

Görüldüğü gibi kamu yönetimi alanında kullanılan reform kavramına ilişkin farklı tanımlar yapılmaktadır. Tanımlardaki farklılığın oluşmasında reform yaklaşımlarının, yöntemlerinin ve anlayışlarının da etkisi bulunmaktadır. Bu çalışmada kamu yönetimi reformu; toplumun beklentilerinin karşılanması, yurttaşlara karşı sorumlu ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapı ve işleyişinin kurulmasına ilişkin çabalar olarak kullanılacaktır. Bunun yanında kamu yönetiminin kendi yapısını iyileştirmek ve geliştirmek yönünde, kendini güçlendirmek ve etkili kılmak gibi amaçlarla yapılan faaliyetleri de reform olarak kabul edilecektir.

## **1.2. Kamu Yönetimi Reformlarının Özellikleri ve Amaçları**

Kamu yönetimi reformlarının özellikleri, amaçları, reformun yapıldığı ülkenin sosyal, ekonomik yapısı, gelişmişlik durumu, siyasi sistemi ve ülkede yaşanan idari ve siyasal kamu yönetimi reformlarına ilişkin Aykaç, Yayman ve Özer (2003) şu ortak özelliklere dikkat çekmektedir:

- Reform hareketleri, toplumsal değişim ile yakından ilişkilidir.
- Reform, planlı ve organize şekilde gerçekleştirilen bir değiştirme çabasıdır.
- Reform radikal değişimleri anlatmaktadır.
- Reformda amaç, mevcut yönetim sisteminin daha etkin ve verimli duruma getirilmesidir.
- İdari reform, idari olduğu gibi siyasal içerikli bir değişim olayı niteliğindedir.

Aykaç, Yayman ve Özer (2003) kamu yönetimi reformlarının genel özelliklerini ise şu şekilde sıralamaktadır:

- Kamu yönetimi reformu, yönetimin çağdaştırılması anlamına gelmektedir. Bu vesileyle, çevresel faktörler ile etkileşimde bulunmakta olan yönetsel yapı, değişim gösteren şartlara adapte olabilmektedir.

- Yönetimde reform çalışmaları geniş bir alanı içermektedir. İdari alanda yürütülen reformlar sosyal hayat ve hukuk gibi öteki alanlarda yaşanan reformları etkileyebilmekte veya etkilenebilmektedir.
- Kamu yönetimi reformları, uzun bir süreci içeren işlemler niteliğindedir. Reform çalışmalarında başarıya erişilmesi ve reformun sürekliliğinin sağlanması hususunda uzun bir zaman gerekebilmektedir. Örnek olarak; deneysel reform yöntemlerinde başarılı neticelere ulaşmak üzere öncelikle pilot bölge belirlenmekte, verim alınması halinde reformlar diğer bölgelerde de uygulanmaya başlanmaktadır.
- Kamu yönetimi reformundan, yalnızca mevzuatta gerçekleştirilen değişikliklerin anlaşılması gereklidir. Nitekim hukuki düzenlemelerle uygulamalar birbirini tamamlamaktadır. Kamu yönetimi alanında reformların uygulamaya geçirilmesi konusunda kanuni düzenlemeler birer araç şeklinde değerlendirilebilir.
- Kamu yönetimi reformları konusunda idarecilere önemli roller düşmektedir.
- Kamu yönetiminde gerekli görülen alanlarda yürütülen reform hareketinin, amaç biçiminde görülmemesi gereklidir. Zira reform çalışmaları, kurumsal yapıda gerçekleştirilmesi arzulanan değişimin sağlanması hususunda yalnızca birer vasıta niteliğindedir.
- Sistemde kökten bir değişimi öngörmekte olan kamu yönetimi reformunda idari mekanizmanın daha verimli ve etkili bir duruma getirilmesi hedeflenmektedir.
- Kamu yönetimi reform süreci, toplumsal değişimin bir neticesidir. Değişim gösteren iktisadi, siyasal, teknolojik ve toplumsal şartlarla beraber kurumların yeniden yapılandırılması yoluna gidilmektedir.

Kamu yönetimi reformlarının başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesine ilişkin çeşitli ilkeler ve özelliklerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Günümüzde bu ilkeler ve özellikler Aktan tarafından şu şekilde sıralanmıştır (2003):

- Kamu yönetimi reformları, kamu yönetimi kapsamında gerçekleşen iktisadi, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin bir neticesidir.
- Kamu yönetiminde reform uzun bir zamana yayılabilir. Nitekim reform örgütsel, fonksiyonel, zihinsel ve toplumsal değişimleri beraberinde getirmektedir.
- Kamu yönetiminde reform, sadece bazı düzenlemeler olarak anlaşılmalıdır. Bu düzenlemelerin uygulanması, güçlü bir siyasi irade ile bu durumu özümsemiş idareci sınıfını gerektirmektedir. Dolayısıyla kamu yönetimi reformu, yalnızca yeni kurallar

koyulması ya da mevzuat oluşturulması değil, bunların işleyişe aktarılmasını gerekli kılmaktadır.

- Kamu yönetimi reformunun verimli, etkin ve kaliteli hizmet sağlanmasına yönelik olması gereklidir.
- Kamu yönetimi reformuna ilişkin çalışmalar sürekli olmalıdır.
- Kamu yönetimi reformu planlı ve bilinçli bir süreç şeklinde uygulanmalıdır.
- Kamu yönetimi reformu bütün alanlarda olabileceği gibi, değişim gerektirmekte olan alanlarda da olabilmektedir.
- Kamu yönetimi reformu temelde değişimi gerektirmektedir. Bu değişimde yöneticinin, önderlik etmesi gerekmektedir.
- Kamu yönetimi reformu, kuruluş amaçlarına erişilmesi hususunda bir amaç değil, bir araçtır.

Kamu yönetimi reformlarının ana hedefi, mevcut kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve çağdaş bir biçimde sunulmasıdır. Kamu yönetimi reformları, devletin hizmet sunumunda esneklik kazanmasını ve toplumun değişen ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmesini amaçlar. Bu reformlar, zamanla değişen koşullara uyum sağlamak, kamu hizmetlerinin daha iyi ve etkili bir şekilde sunulmasını temin etmek için sürekli olarak değerlendirilmeli ve uygulanmalıdır. Bu bağlamda, günümüzde kamu yönetimi reformlarının temel amaçları şu şekilde sıralanabilir (Aktan, 2003):

- Demokrasinin kalitesinin iyileştirilmesi,
- Kamu yönetimine duyulmakta olan güvensizlik duygusunun azaltılması,
- Kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler çerçevesinde e-devlet projesinin hayata geçirilmesi,
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması,
- Sivil toplumun güçlendirilmesi,
- Büyüyen devletin neden olduğu etkisizliklerin azaltılması,
- Kamu kesiminde etkili bir insan kaynakları yönetimi uygulanması suretiyle gerek personelin gerekse de yurttaşların memnuniyetlerinin sağlanması,
- Merkezîyetçi yönetimin ortaya çıkarmış olduğu olumsuzlukların azaltılması ve bu maksatla yerinden yönetim anlayışının uygulanması,

- İşlevine gerek kalmayan kurumların tasfiye edilmesi ya da diğer kurumlar ile birleştirilmesi,
- Kamuya ilişkin düzenlemelerin açık, basit ve anlaşılır olmasının sağlanması.

Nohutçu (2006) OECD üyesi ülkelerin gerçekleştirdikleri reformların ortak özelliklerini; yetkilerin alt birimlere aktarılması, performans, hesap verebilirlik ve denetimde artış, rekabetin geliştirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanma düzeyinin artması ve merkezi yönetim işlevinin kullanımına ilişkin getirilen kolaylık şeklinde sıralamaktadır. Sezen (2009) ise kamu yönetimi reformunun taşımakta olduğu özellikleri; yönetimin özgürleştirilmesi, performans standartlarının belirlenmesi, rekabetin teşvik edilmesi, özel sektörün metotlarının kamu sektörüne aktarılması şeklinde olduğunu belirtmektedir. Özellikle Nohutçu ve Sezen'in neoliberal politikaların etkisiyle yapılan kamu yönetimi reformlarını işaret ettiği ve 2000'li yıllarda Türkiye'de gerçekleştirilen reformların da bu çerçeveye oturduğu söylenebilir.

Her ne kadar kamu yönetimi reformlarının özellikleri, amaçları, reformun gerçekleştirildiği ülkenin sosyo-ekonomik yapısı, gelişmişlik düzeyi, siyasal sistemi vb. birçok farklı etkenle doğrudan ilişkili olmakla beraber yukarıda kamu yönetimi reformlarının özellikleri ve amaçları genel hatlarıyla özetlenmeye çalışılmıştır. Bu tespitlerin daha çok “Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY)” anlayışından “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” anlayışına geçişi gerektiren tespitler olduğu söylenebilir.

### **1.3. Kamu Yönetimi Reformu Yaklaşımları**

Ulusal ya da uluslararası seviyedeki kamu yönetimi reformuna yönelik literatürde farklı tanımların bulunduğu görülmektedir. Kamu yönetimi reformunun değişik biçimlerde tanımlanmasından ötürü, farklı reform yaklaşımları ortaya çıkmıştır. B. Guy Peters (1994) kamu yönetimi reform yaklaşımlarını genel olarak üç şekilde sınıflandırmıştır. Temel olarak kamu yönetimi reform yaklaşımları; aşağıdan yukarıya (çevresel), yukarıdan aşağıya (iradeci) ve kurumsal (karma) yaklaşım şeklinde üç gruba ayrılmaktadır (Easterly, 2008). Üçlü ayrıma ek olarak dördüncü bir model daha eklemek gerekebilir: Dışardan Gelen Talep Yaklaşımı. Bu model 19 ve 20. yüzyıllarda Batı ülkelerinin “batılılaşma” çabasında olan ülkelere yaptıkları güçlü tavsiyeler ile 20. Yüzyılın sonunda başlayan ulus üstü kuruluşların liberal politikaları yayma girişimlerinden hareketle oluşturulmaktadır.

Ülkelerin toplumsal, ekonomik, yönetim şartlarına göre bazı durumlarda bu modellerin bir tanesi uygulanırken, bazen de yönetimler bu modellerden üçüne birlikte başvurulabilmektedir. Amaç reform çalışmalarının kolaylaştırılması ve başarılı biçimde uygulanmasıdır.

İlerde açıklanacağı üzere ülkemizdeki reform çabalarında bütün modellere başvurulmuştur. Tarihsel olarak Türk kamu yönetimi reformlarının süreklilik arz eden bazı özellikleri mevcuttur. Reformların devletten topluma doğru yayıldığı ve reform ihtiyacına da devletin karar verdiği görülmektedir.

### **1.3.1. Aşağıdan Yukarıya Yaklaşım (Çevresel Yaklaşım)**

Bu yaklaşım, reformların genellikle toplumun alt düzeylerinden başlayarak yukarıya doğru yayıldığı bir modeli ifade eder. Toplumun ihtiyaçları, beklentileri ve talepleri doğrultusunda reformlar şekillenir. Reformların uygulanması sürecinde toplumun etkileşimi ve katılımı ön plandadır. Aşağıdan yukarıya yaklaşıma kurumlarda var olan kurallar; sosyal durum, gelenekler, inançlar ve toplumu oluşturan fertlerin değerlerinin karşılıklı bir etkileşimi ile oluşmaktadır (Easterly, 2008). Kurumlarda yapılan reformlar, mevcut kaynaklar ile çevre faktörlerinin örgüte yüklemekte olduğu talepler kapsamında şekillenmektedir. Bu değişim ve dönüşüm döngüsü içinde bireylerin kararlarından çok çevre faktörleri ön planda olmaktadır (Memişoğlu, 2006). Bu modelde temel sorun yönetimin çevreye uyumu konusunda neyin ne zaman ve nasıl olacağıdır (Farazmand, 2002). Kurumların içinde yer aldığı toplumun sosyal, kültürel ve diğer alt sistemlerinin ne derinlikte bir değişim geçirdiğini, bu değişimin dayandığı dinamiklerin neler olduğunu tespit etmek o kadar kolay olmayabilir. Değişimin, karar vericiler tarafından kabullenilerek bir reform ihtiyacını gerektirdiğine ikna olmaları önemlidir. İkna olunması reform zamanlamasını da etkileyebilmektedir. Sosyal değişmelerin belirli bir takvime göre gerçekleşmesi söz konusu olamayacağına göre reformları böylesine bir analize bağlamak, reformların yıllara ve on yıllara yayılmasına yol açabilir.

Ülkelerin siyasal, yönetsel ve toplumsal mekanizmaları, konjonktürel şekilde ortaya çıkan çevre faktörleriyle etkileşim halindedir. Mevcut değişimlerin içselleştirilmesi ve meydana gelebilecek problemlerin mümkün olduğunca azaltılabilmesi noktasında kurumlarda düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda aşağıdan yukarıya yaklaşım, değişim gösteren çevre şartlarını dikkate alarak hükümetler ile idari

mekanizmaların özelliklerinin değişmekte olduğunu savunmaktadır. İktisadi, siyasi, sosyo-kültürel alanlarda yaşanan değişimleri izleyen ve bu değişimleri göz önünde bulundurmak suretiyle kendisini yenileyebilen kurumlar başarı elde edebilmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, kurumsal yapıların ayakta kalabilmesi ve varlığını sürdürülebilmesi noktasında çevre şartlarına uyum sağlanması zorunludur. Kurumsal bakımdan tespit edilen amaçlar ve hedefler, çevre şartları temelinde şekillenmektedir (Temizel, 2010).

### **1.3.2. Yukarıdan Aşağıya Yaklaşım (İradeci Yaklaşım)**

Yukarıdan aşağıya yaklaşım çerçevesinde, kurumlarda geçerli olan kuralların oluşması hususunda siyasi liderler ön planda bulunmaktadır (Easterly, 2008). Bu yaklaşıma göre; kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar seçkinler, güç odakları vb. belirli aktörlerce belirlenip uygulanmaktadır. Siyasi otoriteler; kurumsal yapılarda bulunan problemleri saptayarak, bu problemlerin düzeltilmesi hususunda reform sürecinin gelişimine katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla yukarıdan aşağıya yaklaşım, kamu yönetiminde reform yapılması ve uygulanması sürecinde merkez kesimin odak noktasında bulunduğunu iddia etmektedir (Temizel, 2010). Yukarıdan aşağıya reform yaklaşımları büyük ölçüde elitisttir. Burada daha çok değişimi savunan reformcu siyasetçiler ve üst düzey kamu yöneticileri öne çıkmaktadır. Bu yaklaşım, reformların genellikle merkezi hükümet veya üst düzey karar vericiler tarafından başlatıldığı bir modeli ifade eder. Kararlar genellikle uzmanlar veya merkezi otoriteler tarafından alınır ve bu kararlar alt düzeylere doğru uygulanır. Bu yaklaşım, yurttaşların ve yönetimin alt kademesinde yer alanları yeterince sürece dâhil etmemektedir. Reformların kurumların içinde yer aldığı toplumsal taban tarafından desteklenip desteklenmediği pek dikkate alınmamaktadır. Hâlbuki hizmet alan toplumsal kesimlerin eğilimlerini hesaba katmak, toplumu önceden reformlara hazırlayacak, sahiplenmeyi arttıracak ve olası dirençleri azaltacaktır.

### **1.3.3. Kurumsal Yaklaşım (Karma Yaklaşım)**

Kurumsal yaklaşım, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya yaklaşımlarının eksik yanlarını tamamlamakta olan yaklaşımdır. Bu yaklaşım, reform süreci içerisinde idarecilerin özelliklerinin ya da çevre faktörlerinin yalnız başına etkili olamadığını, her

iki faktörün de birbiri ile etkileşimde bulunduğunu savunmaktadır. Bu etkileşim süreci içinde idarecilerin verdikleri kararlar çevre faktörlerinin, kurumsal değerlerin, örgüt yapısının etrafında biçimlenmektedir (Ünal, 2010). Yeni Kurumsalcılık (New Institutionalism) akımının yaygınlaşmasıyla birlikte, bu akımın örgüt yapısı, örgüt içi değerler ve örgüt kültürü üzerindeki etkileri reform hareketleri boyunca önemli bir rol oynamıştır (Temizel, 2010).

#### **1.3.4. Dışarıdan Gelen Talep Yaklaşımı**

Güçlü ülkeler veya onların desteklediği ulus üstü örgütler, ortak standartları yaygınlaştırmak, bazı politikaların benimsenmesini sağlamak veya evrensel değerlerin kabulünü kolaylaştırmak için politika transferlerinde güçlü tavsiyeler yapmaktadırlar. Bu durumu 19. yüzyılda Tanzimat Dönemi yöneticilerinden Fuat Paşa çok veciz bir şekilde açıklamıştır (Yayman, 2005):

“Bir devlette iki kuvvet olur, biri yukarıdan diğeri aşağıdan gelir. Bizim memlekette yukarıdan gelen kuvvet cümlemizi eziyor. Aşağıdan ise bir kuvvet hasıl etmeye imkân yoktur. Bunun için pabuççu muştası gibi “yandan” bir kuvvet kullanmaya muhtacız. O kuvvetler de sefaretlerdir.”

Fuat Paşa tarafından ifade edilen bu yaklaşım, Türkiye’de kamu yönetimi reform çalışmalarının yöntemi ve mahiyetini de açıklıkla ortaya koymaktadır. Benzeri durumlar sadece Osmanlı Devleti için değil tüm az gelişmiş ülkeler açısından da geçerli olabilir. Nitekim o yıllarda ve hatta 20. yüzyılın ikinci yarısına kadar yabancı devletlerin elçilikleri bu görevi yerine getiriyordu (Yayman, 2005).

Ancak 1950 sonrasında Birleşmiş Milletler (BM), OECD, IMF, Dünya Bankası (DB) ve benzeri ulus üstü kuruluşlar politika taşıyıcısı olmuşlardır. Hatta Fuat Paşa’nın ifadesiyle “pabuççu muştası” işlevini ulus üstü kuruluşlar üstlenmiştir. 1990’lardan sonra OECD, IMF, DB ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi kuruluşlar sermayenin önündeki kısıtlamaları kaldırabilmek için bir dizi program ile kamu yönetimlerinin dönüşümüne katkı sağlamaktadır. 1980’lerde az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere uygulanan IMF istikrar politikaları, ulusal ekonomileri IMF tarafından sağlanan kredilerin geri ödenebilmesi, sermayenin serbest dolaşımı amacıyla gerçekleştirecek reformların yapılması zorunluluğunu getirmiştir. IMF verdiği kredileri takip amacıyla ilgili ülkelere istikrar programları önermekte ve bu programları zaman zaman gözden geçirmektedir. Kredilerin ödenebilmesi çeşitli koşullara bağlanmaktadır. Ülkemiz zaman zaman IMF ile Stand By antlaşmaları imzalamıştır DB ise vermiş olduğu hibe ve kredileri “Yapısal

Uyum Programlarına” bağlamaktadır. DB Türkiye’ye 2002 yılında ‘Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi’ni açmıştır. Bu kredinin büyük bir kısmı, merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetimi gibi konularda yapılacak reformlara ayrılmış, kredinin diğer kısmı kamu yönetiminin örgütlenmesinde mevzuat değişiklikleri ve kamu personel rejimi reformuna ilişkin çalışmaların başlatılması koşuluna bağlanmıştır (Güler, 2003). OECD Düzenleyici Reformları ile Türkiye’de kamu sektörüne ilişkin reformların yönetilmesinde ve denetlenmesinde kendini göstermiştir. Türkiye’de 1980 sonrası oluşturulan düzenleyici kurullar, OECD’nin etkisiyle hukuki varlık kazanmıştır. AB’ye tam üyelik için uyum sürecinde yapılan birçok reformda Birliğin etkilerini görmek mümkündür.

#### **1.4. Kamu Yönetimi Reform Yöntemleri**

Kamu yönetiminde uygulanan farklı pek çok reform yönteminden bahsedilebilmektedir. Lakin literatürde en çok kabul edilmiş olan yöntemler kurumsal yöntem, zorlayıcı yöntem ve deneysel yöntemdir (Aydın, 2012).

##### **1.4.1. Kurumsal Reform Yöntemi**

Kurumsal reform yönteminde amaç, başarı sağlamak olduğundan, kamu yönetimi çerçevesinde gerçekleştirilecek olan reformların devamlı şekilde yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetimi reform çalışmalarını yürütücü bir kurumun oluşturulması gereklidir. Türkiye’de gerçekleştirilmiş olan kamu yönetimi reformu çalışmaları bakımından değerlendirildiğinde; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporları’nda kurumsal reform yönteminin uygulandığı ifade edilebilir (Aydın, 2012). MEHTAP ile idari reformlar konusu ile ilgili genel görevli Başbakanlığa bağlı merkezi birim kurulması gerektiği, bu birimin genel idare yanında mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsler açısından da görev yapması tavsiye edilmiştir. Bu proje çerçevesinde tespit edilen hususlarla ilgili tüm kurumların yapacağı idari reformları takip ve koordine edecek bir kuruluş olacaktır. TODAİE’nin koordinatörlüğünde gerçekleştirilen projelerin yürütülmesinde DPT’ye önemli görevler verilmiştir. Reformları takip için daha sonra başbakanlık bünyesinde bir birim de oluşturulmuştur. Bu konuya ilerleyen sayfalarda yer verilecektir.



Kurumsal yöntem; yapılan reformlardan kurum içerisinde, kurumlararası veya kurum üstü bir birimin sorumlu olması gerekliliğini ileri sürmektedir. Yetkili bir birimin olması ve kurumda ortaya çıkan değişimlerin izlenme imkânının bulunması bu yöntemin avantajlarındandır. Ancak, kurumsal mekanizmadaki kopukluk, öteki birimlerden yeterli bilgi akışının sağlanamaması ve diğer birimlerin sorumlu birimi kabullenme noktasında zorlanması, bu yöntemin dezavantajları arasında yer almaktadır (Haktankaçmaz, 2009).

#### **1.4.2. Zorlayıcı Reform Yöntemi**

Zorlayıcı reform yöntemi; yönetim yapısına dışarıdan gelen bir baskının olması sonucu reforma gidilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Bu baskılar iç ve dış kaynaklardan gelebilmektedir. DB, IMF, AB gibi dış kuruluşların ülkemizden kamu yönetimine yönelik birtakım çalışmaları istemesi, zorlayıcı reform yöntemine örnek teşkil etmektedir.

Reformların zorla değil; inandırarak, benimseterek ve meşru kılınarak yaşama geçirilmesi gereklidir. Lakin her daim bu durum mümkün olmayabilir. Genelde yeni iş başına gelmiş olan hükümetler veya üst düzey yöneticiler ya da birtakım uluslararası kuruluşlar bu yönetime başvurabilmektedir (Tortop vd, 1999). IMF, DB, AB gibi birçok uluslararası kuruluş, Türkiye gibi özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimi reformlarının yapılmasında zorlayıcı rol oynamaktadır. Ancak reformların zorlayıcı olması, reformların her zaman inandırıcı olmadığına ve gereksiz olduğuna işaret etmez. Bazen dış faktörlerin etkisi iç muhalefetin yumuşamasına yol açar ve hükümetlerin elini kolaylaştırır. Yerel yönetimler reformunda olduğu gibi. Bazen de ekonominin gereği olan bir reform (Merkez Bankasının özzerleştirilmesi gibi), gücü elinden bırakmak istemeyen hükümetlerin dış faktörlerin etkisiyle zorla kabul etmesine yol açabilir.

#### **1.4.3. Deneysel Reform Yöntemi**

Deneysel reform yöntemi; gerçekleştirilmesi planlanan reformun evvela daha dar bir alanda uygulanmasının ardından, elde edilecek pozitif neticeler çerçevesinde genel alanda uygulanmasına ilişkin karar alınması yöntemidir. Deneysel reform yönteminde daha ziyade pilot bölge uygulaması gerçekleştirilmektedir (Aydın, 2012). Başka bir ifadeyle deneysel reform yöntemi, yönetimin belirli bir alanında ve belirli kurumlar ile sınırlı şekilde uygulanarak, alınan neticeler çerçevesinde yaygınlaştırılması temeline dayanmaktadır (Aykaç, 1991).

Reform süreciyle ilgili olarak, kişilere çalışmalara hazırlanmaları için zaman tanınması, aksayan hususlarda gerekli düzeltmelerin yapılmasına olanak sağlaması ve masa başında hazırlanan projelerden daha çok alan araştırmasına dayalı projelerin uygulanmasına imkan tanınması, deneysel reform yönteminin avantajları arasında yer almaktadır (Tortop vd., 1999). Reformu gerçekleştirenlerin kararlılıkları ve reformun başarısına ilişkin tereddütler oluşturması, reform çalışmalarının kapsamlı ve bir bütün şeklinde göz önünde bulundurulmasına olanak tanımaması vb. konular ise deneysel reform yönteminin sınırlılıklarındandır (Aykaç, 1991).

Devletlerin buldukları konum, sahip oldukları idari yapı, sosyal durumları ile kültürleri gibi yapısal özellikleri çerçevesinde tercih edecekleri reform yöntemleri farklılık arz edebilmektedir. Tamamen teknik altyapıya yönelik reformlar hızla benimsenirken, başka toplumların büyük oranda kültürel unsurunu barındıran reformların ilk zamanlarda daha temkinle karşılandığı görülmüştür.

### **1.5. Kamu Yönetimi Reformlarının Nedenleri**

Kamu yönetiminde reformların; yönetimde eksikliği hissedilen ihtiyacın karşılanması, yönetimin gelişmelere ve değişime uyum sağlaması, beklentilere cevap verilmesi gibi çeşitli nedenleri vardır. Kurum içi işleyişteki tıkanmalar, toplumdan gelen yönlendirmeler ve başka ülkelerdeki muadil kuruluşlarla mukayeseler reformları tetikleyebilir. Kurumların üstlendiği fonksiyonların değerini kaybetmesi veya bu fonksiyonların daha geniş kesimlerce talep edilmesi gibi durumlarda aynı yapı ve işleyiş biçimleri ile hizmetlerin yürütülmesinin hoşnutsuzluklara, eleştirilere veya protestolara yol açtığı görülebilir. Bazen de kuruluşların, hali hazırda bir talep olmamasına rağmen öngörülebilir bir gelecekte ortaya çıkacak bir sorun açısından ön almak amacıyla harekete geçtikleri görülebilir.

Yönetim anlayışındaki değişim ve yeni yönelimlerin tarihi bir arka planı olduğu da bir gerçektir. 19. yüzyılda Batılı ülkelerin pazar ve hammadde arayışı işgalleri de beraberinde getiriyordu. Hindistan, Çin, Japonya gibi Batılı olmayan birçok ülke Batılı ülkelerle ticarete zorlanıyordu. Limanlarını ticarete açmaları için askeri güç kullanılmaktan çekinilmiyordu. İşgal edilemeyen ülkelerde ise ticaret anlaşmaları yapılmıyordu. Ülkeler üstyapıda modernleşme sürecine sokulurken; altyapıda Batıya bağımlı bir sistem oluşturuluyordu. Bu modelin büyük ölçüde başarılı olduğu da söylenebilir. Modernleşme

sürecindeki ülke yönetimleri gerek baskıyla ve gerekse Batı ile aralarında ortaya çıkan açığı kapatmak için Batı tipi bir toplum ve devlet yapısı inşa etmeye koyulmuşlardır. Bu politikalar kamu yönetimi sistemlerine de yansımıştır. Daha baskıcı yöntemleri benimseyen ülkeler olduğu gibi daha evrimci bir yöntem takip eden ülkeler de olmuştur. Küreselleşme sürecinde ise devletler yanında ulus üstü aktörler de devreye girmiştir. Reformlar, çoğunlukla ABD öncülüğündeki liberal ekonomi anlayışının öngördüğü şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu sadece ideolojik bir tercih değildir. Liberal ekonominin gereklerinin de bunu belli ölçüde kaçınılmaz kıldığını da görmek gerekmektedir. Kendi sınırları içinde dışa bağımlı olmayan bir ekonomi oluşturmanın imkânsız olması, dışa açılmayı kaçınılmaz kılmıştır. Dışa açılan bir ülkenin ekonomik işleyişi siyasi ve idari kurumlarının nasıl şekillendirileceğine de önemli ölçüde etki etmektedir.

Bir ülkede halkın yönetim ile kamu politikalarından beklentileri ve sağladığı kazanımlar arasında bulunan farklılıklar ile bu farklılıkların oluşturduğu baskılar reformlara sebebiyet vermektedir. Kamusal hizmetlerin niteliği ile sunulmakta olan bu hizmetlerin amaçlarla uyumlu olup olmadığı, kamu yönetiminin başarısı ya da başarısızlığının tespit edilmesinde bir ölçü şeklinde değerlendirilmektedir (Sezer, 1992).

Kamu yönetiminde reform gerçekleştirilmesi hususunda birçok sebep sayılabilmektedir. Dinçer ve Yılmaz (2003) bu sebepleri temel olarak; teknolojik gelişmeler, sanayileşme, kentleşme, hızlı nüfus artışı ve politik değişimler biçiminde ifade etmektedir.

Sosyo-ekonomik gelişimlere paralel şekilde fertlerin ve toplumun gereksinimlerinin de değişip çeşitlenmesi veya süreç içinde değişim gösteren şartlara bağlı yeni problemlerin ortaya çıkması, kamu kurumları ile kamu yönetimi sisteminin beliren bu yeni problemlere ve ihtiyaçlara yanıt verebilme kapasitesinin artırılması hedefi, kamuda reform gereksinimini doğurmaktadır (Ersoy, 1995).

Tutum (1995) kamu yönetimi reformlarının nedenlerinden birisi olarak, yönetimdeki rol ve fonksiyonların yeniden sorgulanmak suretiyle planlanmasını görmektedir. Bu bağlamda Sakal (1997) kamu yönetiminde yaşanan en önemli sorunlardan birisi olarak merkeziyetçiliği görmektedir. Kamusal kaynaklar ile yetkinin yalnızca tek elde toplanması, harcanması gerekli olan hizmetlerin maliyetini gerçek anlamda saptayamadığından kaynak ve yetki kullanımı açısından problem teşkil etmektedir (Sakal, 1997).

Merkeziyetçilik yanında yönetim anlamında tutuculuk da önemli bir problem teşkil etmektedir. Tutuculuk, kamu kurumlarındaki yöneticiler ile memurların geçmişten beri süregelen alışkanlıklarını devam ettirme isteğidir (Çitçi, 1983).

Yolsuzluk ve rüşvetin de kamu yönetiminin ciddi problemlerinden birisi olduğunu belirtmek gerekir. Yolsuzluk, bir kamu kurumunda çalışan bireylerle bu bireylerin müşterisi konumunda bulunan, kamu hizmeti alan kişiler arasında kişisel menfaate dayalı olarak gelişen ilişki şeklinde betimlenmektedir.

Kamu yönetiminin artık eski kalması ve toplum için yeterliliğini kaybetmesi reformları gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminin değişen şartlara uyum sağlayabilmesi oldukça önemlidir çünkü toplum, ekonomi, teknoloji ve diğer faktörlerdeki sürekli değişimler, kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde sunulması için yeni talepleri ve ihtiyaçları beraberinde getirir. Bu değişen koşullara uyum sağlayamayan, eskiyen veya yeterliliğini kaybeden kamu yönetimi, toplumsal beklentileri karşılamada ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmasında sorunlar yaşayabilir.

1970'li yıllardan itibaren refah devletine, ekonomi politikalarına, fonksiyonlarına, devlet-piyasa ilişkisine yapılan eleştiriler, kamu yönetimi alanında mevcut durum ve paradigmaya karşı da ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi disiplini 1980'lerden itibaren GKY eleştirisi üzerine kurulan, klasik yönetim anlayışının ortaya çıkardığı problemlere çözüm bulma arayışları sonucu yeni bir "paradigma" ortaya çıkmaya başlamıştır.

1980'lerde pek çok OECD ülkesinde kamu yönetimi reformunu gerekli kılmakta olan ortak unsurları Dinçer ve Yılmaz (2003) şu şekilde sıralamaktadır:

- Kamu maliyesinin darboğaza girmesi
- 1970'lerde küresel olarak yaşanan ekonomik durgunluğun kamu gelirlerinde azalmaya sebebiyet vermesi vergilerin azaltılamaması sonucu mali durumda görülen kötüleşme,
- Küresel rekabet koşullarında, sermayenin ülke dışına çıkma riskinin kamu gelirlerinde azalmaya sebebiyet vermesi, toplumsal istekler ile siyasal tercihler kamu giderlerinde tasarrufu gerektirmesi,
- Yurttaşların yönetimden isteklerinin değişime uğraması, beklentilerin nicelik ve nitelik açısından artması, daha açık ve şeffaf bir yönetimle hesap verme sorumluluğuna ilişkin taleplerde yükselme,

- Daha çok ve daha kaliteli kamusal hizmet beklentisiyle sivil toplum örgütlerinin yönetime katılma arzularında yaşanan artış,
- Teknolojideki gelişmelerin, yeni yönetim sistemlerinin ve örgüt yapılarının, artan eğitim düzeyinin ve değişen yaşam tarzının, sosyal alışkanlıklar ve beklentiler üzerinde yarattığı etki.

Yukarıda bahsi geçen unsurlar çerçevesinde, OECD ülkeleri tarafından gerçekleştirilen reformların nedenleri üç grup altında toplanmıştır. Bunlar; değişen ekonomik şartlar, halkın hükümetten taleplerinin değişmesi ve artması ile kamu yönetiminin daha modern bir yapıya kavuşturulma ihtiyacıdır (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000). YKY aslında İngiltere, Amerika, Yeni Zelanda ve Avustralya'da kamu kesimindeki anlayış değişikliğinin, reformun ve kamu yönetimi uygulamalarındaki karar verme sürecinin son otuz yılda el değiştirmesinin bir özetidir (Barzelay, 2001).

#### **1.6. Kamu Yönetimi Reformlarına Hâkim Olan Başlıca Anlayışlar**

Kamu yönetiminde reformlarının tarihsel süreci, oldukça eski dönemlere dayanmakla beraber, gerçek anlamda ise kamu yönetiminde reform sürecinin ulus-devlete geçiş süreciyle birlikte başlamış olduğu, bu süreçte bireylerin kul statüsünden sıyrılmak suretiyle yurttaş statüsüne gelmesi ve kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin artmasıyla beraber ortaya çıkıp önem kazanmış olduğu görülmektedir (Aykaç, 1991). Aslında kamu yönetiminin hizmet alanı genişledikçe reform ihtiyacı doğmaktadır. Hükümdarın hizmetkârı olmaktan kamu görevlisi statüsüne geçilmesi, halkın kul olmaktan vatandaş statüsüne geçilmesi, modern devlet yapısı ile ilgili bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Modern devlet modeli yaşanması gereken bir süreç olup, bu basit bir reform değil, devletin dönüşümüdür. Başka bir ifadeyle, devletin ve halkın hükümdarın mülkü olarak kabul edildiği patrimonyal yönetimlerde yapılan reformlar daha çok hükümdarın egemenlik kapasitesini artırmaya ve düşmanları karşısında daha güçlü olmaya yöneliktir. Devletin hükümdarın kişiliğinden ve mülkünden ayrı görülmeye başlandığı modern devlet ile birlikte yapılan reformlar toplumun refahını ve esenliğini artırıcı biçime evrilmeye başlamıştır.

Modern devletin gelişen kapitalist ekonomi, kentleşen toplumsal yapı, insan haklarındaki gelişmeler, aydınlanmaya dayalı yeni kültürel yapı gereği görevlerinde bir artış olmuştur. Sosyal refah devleti anlayışı bu görevleri daha da yaygınlaştırmıştır. Modern devletin

gelişen kapitalist ekonomi, kentleşen toplumsal yapı, insan haklarındaki gelişmeler, aydınlanmaya dayalı yeni kültürel yapı gereği görevlerinde bir artış olmuştur. Sosyal refah devleti anlayışı bu görevleri daha da yaygınlaştırmıştır.

Modern devletin reform anlayışı, içinde bulunulan sorunlara göre değişim yaşamaktadır. 1800'lü yıllarda merkezîyetçi-bürokratik kamu yönetiminin kurulması yönünde reformlar öne çıkarken, 1930 sonrası karma ekonomi anlayışı, 1980 sonrası liberal ekonomi anlayışının getirdiği YKY reform gündemini belirlemiştir. Günümüzde ise YKY'ne alternatif arayışları söz konusudur.

Ancak genel bir sınıflandırma yapılırsa kamu yönetimi reformu, dört safhadan geçerek gelişim göstermiştir. Birinci safha, idari reform kavramı çerçevesinde şekillenip 1980'li yıllara kadar devam etmiş olan süreçtir. Bu dönemde gerçekleştirilmiş olan reform çalışmaları daha ziyade gündelik problemlerin çözümüne ilişkin olup; örgüt yapılarının, süreçlerin iyileştirilmesine odaklanılmıştır. İkinci dönem 1980'lerde ortaya çıkmış olup, bu safhada kurum içerisindeki düzenlemelerin ilerisine geçilerek, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve fonksiyonlarının sınırlandırılmasına yönelmiştir. Bu dönemdeki kamu yönetimi reformlarını şekillendirmekte olan yönetim akımı, “yeni kamu işletmeciliği”, “yeni kamu yönetimi” şeklinde isimlendirilmiştir. Bu doğrultuda özel sektör yönetim yaklaşımı, piyasa mekanizmaları ve yeni yönetim metotlarından faydalanma yoluna gidilmiştir. Üçüncü dönem ise 1990'lardan itibaren güçlenmeye başlamış olup, kurum dışı paydaşlar ile ilişkilerin güçlendirilmesi, kamu yönetimini toplumun geneli ile beraber düşünme anlayışı, sivil toplum örgütleri ve diğer hükümet dışı kuruluşlar ve yurttaşlar gibi üçüncü aktörlerle beraber yönetme anlayışına dayalıdır. Bu safha, genel olarak “yönetişim” biçiminde isimlendirilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003). Dördüncü dönem 2000'li yıllarda ki süreçle ilgilidir. Değişik ülkelerde YKY, yönetişim anlayışı çerçevesinde yapılan reformlar, her yerde hedeflendiği gibi sonuçlar doğurmamıştır. YKY anlayışının eksiklikleri ve başarısızlıkları üzerine kamu yöneticilerinin ve akademisyenlerin gündemine birçok alternatif anlayışlar girmiştir. Tezin ilerleyen bölümlerde değinileceği gibi Yeni Kamu Hizmeti, Bütünleşik Kamu Yönetimi, Neo-Weberyan Devlet anlayışı gibi alternatif anlayışlarda birçok kamu yönetimi reformuna kaynaklık etmiştir.

### **1.6.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışından Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Geçiş**

19. yüzyılın ikinci yarısında başlayıp, 20. yüzyılın sonuna kadar devam eden süreçte kamu yönetiminde GKY anlayışı hâkim olmuştur. 20. yüzyılda yaşanan I. ve II. Dünya Savaşları, 1929 yılındaki Büyük Buhran, buhrana karşı geliştirilen Keynesyen ekonomi modeli, liberal kapitalizme alternatif şeklinde ortaya atılan sosyalist kolektivist iktisat modeli, sosyal refah devleti anlayışının ülkelerde yaygınlaşması, kamusal hizmetlerin artması gibi pek çok neden, devletlerin ekonomiye müdahalelerinin artması neticesini ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda, kamu sektörünün ekonomideki nispi payı ile ağırlığı özel sektöre kıyasla daha yüksek olmuştur. Bu dönemde yönetimde genel anlayış, GKY olarak adlandırılan, Batı ülkelerinde kalkınmanın, sanayileşmenin, ekonomik politikaların ana katalizörü olan bir yönetim anlayışıdır.

GKY anlayışı Weberci bürokrasiye dayanan, Frederick Taylor ve Gulick'in yönetim ilkeleri ile desteklenen ve Woodrow Wilson ve Frank J. Goodnow'un çalışmalarında kendini bulan siyaset-idare ayrımı üzerine oluşturulan bir anlayıştır. GKY, üretim ve verimliliğin artırılması ile bürokratik yönetim temeline dayalıdır. Üretim, verimlilik, akılcılık ve uzmanlaşma, geleneksel yönetim yaklaşımında temel kavramlar şeklinde kabul edilmektedir. Bu bağlamda, bahsi geçen bu kavramlardan faydalanılarak en iyi tek yolun bulunması ve faaliyetlerin bu şekilde yürütülmesinin verimliliğin artırılması noktasında en önemli konu olduğu kabul görmektedir. Biçimsel organizasyon yapısı üzerine kurulmuş olan GKY yaklaşımı, örgütleri kapalı bir sistem şeklinde değerlendirmektedir (Aykaç, 1997). Kalkınma devleti ve refah devleti politikalarının yoğun şekilde yaşanmış olduğu görülmektedir. GKY, merkeziyetçi ve katı bir hiyerarşinin bulunduğu, aşırı istihdam oluşturan, hantal, kurumlar ve birimler arasında iletişim kopukluğu olan bir sistemdir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında başarıyı ölçmekte olan bir performans kriteri bulunmamaktadır. Ürün ve hizmet sunumu noktasında, fayda-maliyet analizinin gerçekleştirilmediği ezberci bir yapı vardır. Esnek bir örgütlenme biçimi yoktur. Performans ve kariyer yönetimi hususlarına önem verilmemektedir. Bu sebeplerden dolayı, kamu yönetiminde tıkanıklıklar yaşanmış ve yeni bir yapılanmaya ihtiyaç duyulmuştur (Eryılmaz, 2008).

GKY anlayışı verimliliğin ne şekilde arttırılacağı sorusuna yanıt aramıştır. Bu doğrultuda, siyaset ve kamu yönetimi ayrımı açık şekilde gerçekleştirilmiştir. En verimli örgütlenme

şekli olarak bürokratik örgütlenme benimsenmiştir. Merkezîyetçi, katı hiyerarşik, büyük ölçekli yapılanma ve devletin kurmuş olduğu bu yapılanma ile hizmetlerin sunulması amaçlanmıştır. GKY anlayışı; yönetimde kamu-özel ayrımını, kurallara sıkı sıkıya bağlılığı, kural denetimini, hizmetleri kamu görevlisi olan memurlar vasıtasıyla gerçekleştirmeyi, yetki ve sorumlulukların merkezde toplanmasını, ast-üst ilişkilerini, resmîlik ile gayri şahsîliği, performansa dayanan ücretlendirmeyi, işin bireysel görevlendirme olacak biçimde hiyerarşik kollara ayrılmasını, işlemlerin önceden belirlenerek iş standartlarının yazılı duruma getirilmesini, gizliliği, kuralların bilimsel ilkeler ile tespitinden ötürü değiştirilmemesi ilkelerini benimsemiş olan bir yönetim yaklaşımı olmuştur (Ayhan ve Önder, 2017).

Weber'in bürokrasi anlayışı kamu yönetiminde yapısal bir çözümleme getirmiş, ancak uygulamada faaliyetler ve işlemler bürokrasi modelindeki gibi işlememiştir. Nitekim örgüt yapısında ortaya çıkabilecek gerilimler önceden tahmin edilemeyen neticelere sebebiyet verebilmektedir. Kurallara aşırı bağlılık durumu, personelin bu kuralları içselleştirmesine, dolayısıyla bu kuralları araç şeklinde değil de amaç biçiminde görmelerine yol açabilmektedir (Ergun, 2003).

Kamu yönetimi özel sektör yönetimi ayrılığı, kamunun piyasalarda bulunan rekabet ilişkisine dayanan bir işletme mantığı ile yönetilemeyeceği, kendine özgü yönetim kurallarının, yöntemlerinin olduğu, devletin kamusal ürün ve hizmet üretmesi gerektiği anlayışı, 1970'lerde YKY anlayışıyla yeni sağ düşünürler tarafından eleştirilmeye başlanmıştır. Kamu kurumlarının ayrı yönetim metotlarına sahip olması gerektiği kabulü birçok problemler ortaya çıkarmıştır. Öncelikle kamu kurumları açık amaç ve hedef oluşturmaktan yoksun kalmıştır. Maliyet-gider hesaplaması yapılmadan hizmetlerin sunulmasını öncelemiş ve çıktılardan çok kurallar ön planda olmuş, performans kriterleri sonuç üzerine değil, işin kurallara uygunluğu çerçevesinde belirlenmiştir.

Ancak, 1970'lerin ortalarından itibaren, kapitalist sistemde yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Düşen kâr marjları, artan işsizlik, enflasyon ve ekonomik durgunluklar gibi faktörler, 1973 Petrol Krizi'nin de etkisiyle yeni bir ekonomik krize yol açmıştır. Bu kriz, kapitalist sistemde devletin rolünü ve ekonomi politikalarını yeniden gözden geçirmeye ve değiştirmeye yönelik bir süreci başlatmıştır. Bu dönemde uygulanan neoliberal politikalar, devletin ekonomiye olan müdahalesini azaltmayı, serbest piyasa ilkelerini teşvik etmeyi ve özel sektörün rolünü güçlendirmeyi amaçlamıştır. Kamu harcamalarının



kısıtlanması, devletin işletmeciliğinin azaltılması ve serbest ticaretin teşvik edilmesi gibi politikalar bu dönemde öne çıkmış, 1980'lerin ve 1990'ların küreselleşme süreci, neoliberal politikaların daha geniş bir şekilde benimsenmesine yol açmıştır. Serbest ticaretin ve sermaye hareketlerinin artmasıyla birlikte, devletler uluslararası arenada daha fazla rekabetçi olmak için ekonomik politikalarını serbest piyasa ilkelerine uygun olarak düzenlemeye başlamışlardır. Bu dönemde neoliberal politikaların uygulanmasıyla birlikte, kamu harcamaları sınırlandırılmış, devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmış ve özelleştirme politikaları yaygınlaştırılmıştır. Ancak, bu politikaların sosyal adalet, gelir eşitsizliği ve toplumsal dengeler gibi bazı konularda eleştirileri de beraberinde getirdiği bilinmektedir. Ekonomik politikaların yönelimlerdeki değişim, tartışmalara ve farklı görüşlere sebep olmuştur. Ekonomik durgunluklar ile mali krizlerin, kamu yönetiminde değişiklik konusunda önemli bir etkisi bulunmaktadır. Burada da yönetim anlayışı ekonomi alanında meydana gelen paradigma değişimini takip etmiştir.

1980'lerden itibaren kamu yönetimi alanında önemli bir değişim ve dönüşüm yaşanmış ve bu dönemde YKY anlayışı ortaya çıkmıştır. Geleneksel olarak, kamu yönetimi genellikle hiyerarşik, merkeziyetçi ve bürokratik bir yapıya sahiptir. Ancak YKY anlayışıyla birlikte, bu geleneksel yapının eleştirilmesi ve değiştirilmesi gerekliliği üzerine odaklanılmıştır. YKY, geleneksel kamu yönetimi paradigmasının sınırlılıklarını ve eksikliklerini eleştiren bir perspektif sunmaktadır. YKY anlayışı, geleneksel kamu yönetimi modelinin sınırlılıklarını ve işlevsizliklerini eleştirmekte ve daha esnek, verimli, müşteri odaklı ve performansa dayalı bir kamu yönetimi modelini önermektedir. Bu paradigma değişimi, kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde sunulması ve toplumun değişen ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için önemli bir adımdır.

Kamu yönetimi hususunda 20. yüzyılın son yıllarında belirmiş olan problemler neticesinde kamu yönetiminde reform gerçekleştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, kamu yönetimine yeni bir anlayış getirilmesi zorunluluk olmuştur. Bu maksatla 1970'lerden itibaren ABD, İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda gibi gelişmiş ülkelerden başlayarak, YKY anlayışı uygulamaya geçirilmiştir. 1980'lerde YKY uygulamasının getirilerinin ne yönde olduğu görülmeye başlanırken, 1990'larda ise uygulamanın başarılı olduğu neticesi elde edilmiştir (Gökçe, Kutlu ve Gökçe, 2001). Bu bağlamda özellikle İngiltere'de gerçekleşen reform hareketleri 1980'ler sonrasında bütün dünyada büyük bir ilgi uyandırmıştır (Kuyaksil, 2012). 1990'lı yıllarda pek çok OECD

ülkesinde artış gösteren borçlar ile OECD'nin dikkat çektiği dışsal çevresel değişimler, yetki devirleri, uluslararasılaşma; kamu yönetiminde değişim konusunu gündeme getirmiştir. OECD, DB, IMF vb. çok uluslu kuruluşlar, YKY anlayışının dünya genelinde gelişmesi ile pek çok ülkeye yayılması noktasında etkili olmuştur.

YKY anlayışı, bürokrasi temeline dayanan rasyonellik anlayışının yerine, piyasa merkezli rasyonellik düşüncesini geçirmeye çalışmaktadır (Özsalmanlı, 2010). YKY, işletme ve ekonomi alanlarına dayanan iki akımın bileşkesi olarak algılanabilir (Ömürgönülşen, 2003). YKY'nin işletmeden gelen kısmında yeni işletmecilik, bürokrasi ötesi yönetim, mükemmellik yaklaşımı ve girişimci devlet yaklaşımları gibi yaklaşımlar vardır. Ekonomiden gelen kısmında ise Kamu Tercihi Kuramı, Vekâlet Kuramı ve İşlemler Maliyeti Kuramlarıdır ki bunlara bir bütün olarak Yeni Kuramsal Ekonomi adı verilmektedir (Coşkun, 2004). Bu kuramlara Toplam Kalite Yönetimi, Yeni Örgütsel Ekonomi gibi yaklaşımlar da eklenebilir (Brudney vd., 1999). Benzer bir tanımlama da Hood'a aittir. Hood'a (1991) göre YKY Kamu Tercihi, İşlem Maliyetleri ve Asil Vekil Teorilerinin bileşimi olan Kurumsal İktisat ile işletmeci yaklaşımın bir karışımıdır.

YKY anlayışı doğal olarak GKY anlayışının eleştirisi üzerine şekillenmiştir. Devlettten memnuniyetsizliğin sorumlusu olarak GKY anlayışı görülmüştür. Eleştiriler genel olarak; Weberyen bürokrasi ve hiyerarşik örgütlenme şekli, Wilson'ın idare-siyaset ayrımı ilkesi, Taylor'ın zorunlu, evrensel tek iyi yol fikri üzerinde yoğunlaşmıştır.

YKY anlayışını ortaya çıkaran nedenlerle ilgili olarak, yukarıda belirtilen pek çok faktörün etkisi bulunduğu ve literatürde bu hususta farklı görüşlerin yer almakta olduğu ifade edilebilir. Nitekim YKY anlayışının ortaya çıkışının tek bir faktöre bağlanması mümkün değildir.

YKY anlayışının ortaya çıkışının ideolojik arka planını yeni sağ düşüncesinin teşkil etmekte olduğu savunulmaktadır (Al, 2002). GKY anlayışında sosyal refah devletinin oluşması gibi, YKY anlayışında yeni sağ akımının yaygınlaşması da devlet politikaları ile sağlanmıştır. Ancak yeni sağ anlayışı, devlet ile devletin varlığından ziyade, devletin fonksiyonları ve bu fonksiyonların boyutları ile derinliğine yöneliktir (Aksoy, 1995). Yeni sağ anlayışı, kamu sektörünün faaliyet alanının daraltılması ve kamusal hizmetlerin sağlanması hususunda devletin rolü ile müdahalesinin asgari seviyede tutulması gerekliliğini, ayrıca daraltılan alanda genelde kamu kesimi faaliyetlerinin özelde ise kamu

kuruluşlarının özel sektör işletmeciliği ilkeleri kapsamında yapılandırılmak suretiyle işletilmesi gerektiğini savunmuştur (Aksoy, 1995):

YKY anlayışı büyük ölçüde GKY'nin örgütlenme modeli niteliğindeki bürokrasiye bir eleştiri şeklinde ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla YKY, GKY'nin problemleri ile yetersizliklerine bir cevap vermeye çalışmaktadır. Nitekim GKY; bürokrasinin hantal ve verimsiz olması, esnek bir yapıya sahip olmaması, katı, hiyerarşik ve karmaşık kurallara dayanan bir sistem olması, yukarıdan aşağıya işleyen bir karar mekanizmasının bulunmasından dolayı yurttaşların arzu ve beklentilerine cevap vermekten uzak olması gibi yönleriyle günün şartlarına yeterli şekilde uyum sağlayamadığı gerekçesiyle ciddi şekilde eleştirilmiştir (Bilgiç, 2005).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerle beraber bilgisayarlar ile akıllı makinelerin endüstri alanında yaygınlaşması, sanayi üretiminde etkinlik ile verimliliğin artmasını sağlamıştır (Aydınlı, 2004). İnternetin de dünya genelinde kullanılması ile birlikte bilişim teknolojileri, kamu sektöründe de kamu yönetimi reformlarının yapılmasını mümkün kılacak ortamın hazırlanmasına katkı sağlamıştır. Zira günümüzde YKY anlayışının ileri sürdüğü hizmet sözleşmesi, performans yönetimi, kalite yönetimi, stratejik yönetim vb. birçok anlayış gelişmiş bilişim sistemleri ile doğrudan ilişkilidir (Sözen, 2005).

Küreselleşmenin etkisiyle ulus-devlet anlayışında da önemli gelişmeler baş göstermiştir. Nitekim 20. yüzyılda ortaya çıkan en önemli dönüşümlerden birisi de küreselleşme ve küreselleşme anlayışıdır (Kızılcıkelik, 2001). Bilginin, hammaddenin, ürün ve hizmetlerin artan biçimde uluslararası dolaşıma girmesi, ideolojik farklılıkların azalması, liberalleşme süreci, kültürler, inançlar ve idealler arasında homojenleşme durumunun ortaya çıkması gibi sebepler, küreselleşmenin dayanmakta olduğu ana noktalardır. Bu bağlamda küreselleşme, piyasalar ile siyasetin liberalizasyonu ile ilgili eğilimleri belirtmektedir (Aydınlı, 2004). Mal ve hizmet üretiminde kitle üretiminden esnek üretim yapısına geçiş yapılırken, kamusal hizmetler de bu konudan etkilenmiş ve hizmet üretimi konusu devletin kendi ülkesi ile sınırlı olmaktan çıkmıştır. Bu şekilde, ulus-devlet anlayışının yerini küresel devlet anlayışı almaya başlamıştır (Şaylan, 1996). Bu durum, küreselleşen dünya ile uyumlu bir iktidar türü, yeni devlet anlayışı ve farklı yönetim şekillerinin geliştirilmesini gerekli kılmıştır (Bayramoğlu, 2002). Kısacası 20. yüzyılda ortaya çıkan savaşlar, ağır ekonomik ve siyasi krizler, iletişim ve teknolojiye baş döndürücü

gelişmeler, nitelik ve nicelik yönünden vatandaşların kamu hizmeti beklentilerindeki artışlar ve küreselleşme gibi gelişmeler kamu yönetiminin ve topluma devletin sunmuş olduğu hizmetlerin yeniden tanımlanmasına, ilke ve kapsamının yeniden belirlenmesine neden olmuştur.

YKY anlayışı, devleti girişimci bir model kapsamında örgütlendirmeyi, hizmet kalitesini yükseltmeyi, toplumsal amaçların gerçekleştirilmesi konularında devletin diğer devletlerle, kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla ve özel sektörle işbirliği yapmasını amaçlayan, kamu yararına karşı hesap verebilirliği önde tutan ve geleceği planlayan anlayış olarak açıklanmaktadır (Nicolas, 2004).

1980'lerden itibaren YKY anlayışının yayılmasıyla birlikte dünyanın çeşitli ülkelerinde meydana gelen reform hareketlerinde iki farklı yöntemin öne çıktığı görülmektedir ki bunlar “Hükümetin Yeniden Keşfi” (Reinventing Government) ile İngiltere'nin öncülük ettiği ve geleneksel bürokratik yapıları eleştiren Kamu İşletmeciliğidir (Managerialism). Bu stratejik ayrılmaya bağlı olarak 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında iki tür kamu yönetimi reformu üzerinde durulmuştur. Bunların birincisi özellikle ABD'de uygulanan ve esasını Osborne ve Gaebler'in önerilerinin oluşturduğu yeniden yapılanma (reinvention), ikincisi ise özellikle özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründe kullanılmasının gerektiğini zorunlu gören ve İngiliz akademisyen Hood'un liderlik ettiği işletmecilik (managerialism) faaliyetleridir (Turan, 2015).

Kamu yönetimi reform literatürünün ana temasını Osborne ve Gaebler'in 10 ilkesinde belirttiği gibi “kürek çekmek değil dümen tutmak”, “hizmet vermektense yetki devretmek”, “hizmet sunumuna rekabetçilik getirmek”, “girdileri değil sonuçları finanse etmek” gibi kavramlar oluşturmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1992). Osborne ve Gaebler'in Reinventing Government adlı çalışmasının öncülüğünde 1993'te Al Gore Raporu uygulamaya konulmuştur. Raporun çıkış noktası “daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet oluşturulmasıdır”. Rapor çerçevesinde ABD Başkanı ülkedeki temel kurumların idarecileri ile performans anlaşmaları imzalamış, kamunun rolü yeniden tanımlanmış, satın alma yöntemlerinde değişiklikler yapılmış, sonuç odaklı programlar geliştirilmiş, yatay örgütler oluşturulmuş, yurttaşlarda güveni artırmaya dönük çalışmalar yapılmıştır (Yılmaz, 2001).

YKY kavramında temelde iki varsayım vardır. Birincisi, kamu sektörünün bürokrasi ile yönetilmesi en verimli yaklaşım değildir. Bu yeni stratejide, bürokratik örgütlenmenin

yerini alacak sözleşmeler kullanılmalıdır. Bu bağlamda YKY yaklaşımı, kamu hizmetlerinin sözleşmeye dayalı olarak sunulmasını destekler ve özel sektör ile kamu sektörünün birbirinden farklı olduğu düşüncesini reddeder (Lane, 2000).

YKY düşüncesi, işletme yönetimi anlayışıyla özel sektör tarzı uygulamaların kamu yönetiminde en üst düzeyde kullanılmasını arzu etmektedir. Özellikle performans değerlendirme, verimlilik, kullanıcı öder prensiplerinden asla vazgeçilmemesi gerektiğini; rekabeti artıracak metotlara başvurulması, süreçten ziyade hedef ve sonuca odaklanması, esnek bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinden en yüksek düzeyde yararlanılarak hızlı ve verimli üretim süreci sağlanması, paydaşlarla ortak karar alınması, değişik aktörleri karar alma sürecine dahil etme ve yerel odaklı problem çözme, yeni kamu yönetimi hususunda reformların öncelikli hedefleri niteliğindedir (Tortop vd., 2010).

YKY anlayışı, devlet ile toplum arasındaki ilişkide, bürokrasinin doğrudan hizmet vermesinden daha çok, dolaylı bir rolü üstlenmesini, Weber'in bürokrasi yaklaşımına dayanan kamu yönetiminden ziyade, özel sektördeki ilke ve kuralların kamuda uygulanmasını öngörmektedir. Ayrıca insanların memnuniyetlerine dayalı, esnek, karar verme süreci hızlı, sonuca dönük girişimci bir yönetim yaklaşımı benimsemektedir (Al, 2002).

YKY anlayışının bazı karakteristik özellikleri bulunmaktadır. Bu özellikler genel olarak vizyon sahibi olması, yetkiyi paylaşması, takım çalışmasına önem vermesi, müşteri ve kalite önceliği bulunması biçiminde ifade edilmektedir (Serenli, 2013). Meşe (2010) ise bu özellikleri; bütçenin azaltılması, özelleştirme, yetkilendirme, rekabet, esneklik, ademi merkezîyetçilik, değişen yönetim biçimi, performans denetimi, hesap verebilirlik ve bilgi teknolojilerinden daha çok yararlanma şeklinde belirtmektedir.

YKY anlayışı, pek çok konuda etkinlik sağlamaktadır. Özer (2005) bu etkinlikleri şu şekilde ifade etmektedir:

- Kamunun rolü sorgulanıp yeniden tanımlanmak,
- Piyasayı kamu yönetimi açısından bir model şeklinde almak,
- Kamusal hizmetleri rekabet ortamında değişik metotlarla sunmak,
- Bürokrasi ile mücadele etmek,
- Aşırı merkezîyetçi ve hiyerarşik idari yapıları yerellik anlayışı ile değiştirmek,

- Hizmetlerin sunulmasını, hizmet sunulan kişilere en yakın yerden ve bu kişiler ile iletişim halinde gerçekleştirmek,
- Esnek bir yapı sunmak,
- Kamusal sorumluluğun yeniden şekillenmesi ile yönetime yeni aktörlerin yer almasını sağlamak
- Özel sektör tarafınca uygulanmakta olan yönetsel tekniklerin kamuda kullanılmasının önünü açmak,
- Sonuçlar ile performansın artırılması hususuna daha çok vurgu yapmak,
- Etkinlik ile verimlilik konularına önem vermek,
- Kaynak kullanımı noktasında disiplin ve ekonomiklik için çabalamak,
- Kaliteyi vurgulamak,
- Güçlü hesap verme ve müşteri odaklılık üzerinde yoğunlaşmak.

YKY anlayışının genel ilkeleri; sonuç-çıktı denetimi, klasik bürokratik örgütlerin sadeleştirilmesi, idari otoritenin devri, piyasa ve yarı piyasa merkezli mekanizmalar ile müşteri odaklı kamu hizmetlerinin gündeme gelmesi şeklindedir.

Ülkemizde 1980 sonrası yapılan kamu yönetimi reformları konusunda en çok YKY anlayışı etkili olmuştur. YKY anlayışının etkisi ile ortaya konulan reformların ana konusunu kamu ile özel sektör arasında bulunan ilişkiler çerçevesinde etkinlik ve ekonomiye erişilmesi meydana getirmektedir. Ancak yeni gelişmeler çerçevesinde çağdaş devletin işlevleri hesap verebilirlik, yurttaş taleplerine duyarlılık, kamunun denetiminin sağlanması, şeffaflık, katılım ve daha geniş bakış açısı getiren yönetim kavramı etrafında odaklanmaktadır (Minogue, Polidano ve Hulme, 1998). YKY yaklaşımı performans, sonuçlar, hizmetlerde nitelik, etkinlik, verimlilik, yurttaş, sivil toplum ve piyasa sisteminin önemini vurgulamış ancak birçok eleştiriye de maruz kalmıştır. 1990'larda zedelenmiş olan devlet kurumlarının itibarlarının yeniden artırılması, minimal devletten etkin devlete geçişin sağlanması sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler gibi birçok aktörün katılım ve etkileşimine dayanan düşünceler daha çok gündeme gelmiştir. YKY anlayışı kamu yararını bir ürün gibi algılayan, müşteriye odaklanan, verimliliği önceleyen, insani değerleri umursamayan ve kamu hizmetini girişimciliğe indirgeyen bir tutum gösterdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu eleştiriler sonucu yeni bir paradigma, kamu yönetiminde yönetim anlayışı vurgulanmaya başlanmıştır.

### **1.6.2. Kamu Yönetimi Reformlarında Vazgeçilmez Bir Kavram; Yönetimden Yönetişime Geçiş**

Yönetişim kavramı ilk defa XVII. yüzyılda Fransa’da, hükümeti sivil toplum ile uzlaştırıp birleştirmeye çalışmakta olan bir yaklaşım bağlamında kullanılmıştır (Yüksel, 2000). Kavram uzunca bir süre özel şirketlerin yönetiminde ortaklarla yöneticilerin arasındaki ilişkiyi belirtmiştir (Tortop vd., 2010). 1970’lerde ise uluslararası sistemin bir krize sürüklenmesinden dolayı bu krizden kurtulmak üzere yönetim kavramı, neoliberal politikaların benimsenmeye başlanmasıyla birlikte ulus devletlerde yeni bir kamu yönetimi yaklaşımı biçiminde belirleme başlamıştır (Acı, 2005).

1989 DB raporunda “iyi yönetim” (good governance) vurgulanmış, OECD, BM, AB eliyle yaygınlık kazanmış ve kamu yönetimi reformlarının vazgeçilmez kavramlarından birisi olmuştur. 1990’lı ve 2000’li yıllarda devletin dönüşümünde en temel sloganlardan birisi yönetimden yönetişime geçiş olmuştur.

Yönetişim kavramı, toplumsal ve siyasal sistemde yer alan tüm unsurların ortak çabaları doğrultusunda elde edilen neticelere göre meydana gelen yapı veya düzendir (Bozkurt vd., 1998). Yönetim kavramının kapsamakta olduğu alanın darlığından dolayı, yönetim kavramı yerine yönetişim kavramı kullanılmaya başlamıştır. Zira sosyo-ekonomik alanda gerçekleşen dönüşümlerin yönetim üzerinde de etkileri mevcuttur. Bu bağlamda yönetişim, GKY anlayışındaki mevcut kavramların içeriğini tekrardan tanımlayarak, sosyal, iktisadi ve kamusal unsurların yönetim sistemindeki rollerini değişime uğratmaktadır (Arıkboğa, 2007). Yönetim mevcut kaynakları planlayıp, örgütleyip, yönettirip, koordine ve kontrol edip başkaları vasıtasıyla etkili ve verimli biçimde hedeflere erişme işiyken; yönetişim bir tarafın diğer tarafları yönetmesinden ziyade, karşılıklı etkileşimin öncelikli bulunduğu bir ilişkiler bütünü olup, beraber yönetmek anlamındadır. Yönetimde yöneten ve yönetilen şeklinde iki taraf bulunmaktadır. Yönetişimde ise katılımcılık, paylaşımcılık, tutarlılık, sorumluluk, şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik ilkeleri çerçevesinde karşılıklı etkileşime dayanan ve yöneten-yönetici ayrımı bulunmayan bir mekanizma söz konusudur.

1990’larda karmaşık ağların yönetimi, zedelenmiş olan devlet kurumlarının itibarlarının yeniden artırılması, minimal devletten etkin devlete geçişin sağlanması, kamusal hizmetlerde sorumluluğun netleştirilmesi vb. konular kamu yönetiminde yönetişim olgusunu gündeme getirmiştir (Sözen, 2005). Ayrıca YKY çerçevesinde gerçekleştirilen

reformların güven kaybı, parçalanmışlık, devletin etkisizleşmesi vb. arzu edilmeyen sonuçlar doğurması üzerine, kamusal hizmetlerin tamamıyla piyasalaşmasının negatif etkilerinin engellenmesi noktasında da yönetim modeli ön plana çıkarılmıştır (Okçu, 2011). Yönetişim kavramı birçok farklı boyutta ifade edilmektedir. Ayman-Güler (2009). Yönetişim kavramı, genellikle farklı bağlamlarda ve farklı anlamlarla kullanılır. Bahsedilen üç farklı boyut yönetişimi farklı açılardan ele alır:

**Çağdaş Devletin Yapısı ve Karar Verme Süreçleri:** Yönetişim, birinci boyutta, devletin kuramsal ve şekli yapısını ve karar verme süreçlerini kapsayan geniş bir sistemdir. Bu anlayış, geleneksel olarak sadece devletin içsel yapılarından ziyade, devlet dışındaki aktörleri de içine alır. Bu yaklaşım, karar alma süreçlerinde katılımıcılığı ve farklı paydaşların etkileşimini vurgular.

**Demokratik ve Siyasal Bir Rejim:** İkinci boyutta, yönetim, geleneksel demokratik süreçlerle ilişkilendirilir. Bu anlamda, yönetim, demokratik bir yönetim biçimi olarak düşünülür. Bu yaklaşıma göre, yönetim, güçler ayrılığı ilkesine dayalı, çoğulcu ve serbest demokratik süreçlerle şekillenen bir siyasal rejimi ifade eder. Başkanlık veya parlamenter sistem gibi yapılar, karar alma süreçlerini belirlerken etkilidir.

**Etkin, Katılımcı ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi:** Üçüncü boyutta ise, yönetim, etkin, bağımsız, katılımcı, hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimi yapısını anlatır. Bu yaklaşım, kamunun işleyişini ve kamu hizmetlerinin sunumunu içerir. Yönetişim, kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olması için şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımıcılık ve bağımsızlık gibi prensipleri vurgular.

Bu üç farklı boyut, yönetim kavramının farklı yönlerini vurgulayarak, geniş bir kapsamda değerlendirilmesini sağlar. Yönetişim, devletin yapısından karar alma süreçlerine ve kamu yönetiminin niteliğine kadar geniş bir perspektifte incelenebilir ve uygulanabilir. Yönetişim, paydaşlarla birlikte kamunun ortak üretimi, örgütler arası iş birliği, güçlü katılım, koordinasyon, problem çözme kapasitesinin geliştirilmesi ve çok yönlü-yatay hesap verebilirlik yeni kamu yönetişiminin kamu yönetimi mekanizmalarında öngördüğü değişimin temel unsurlarıdır (Köseoğlu ve Sobacı, 2015) Yönetişim kavramı, küresel yönetim, ulusal yönetim ve yerel yönetim şeklinde sınıflandırılabilir (Sobacı, 2007). Küresel yönetim, dünya genelindeki politik, ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde uluslararası kurumlar, devletler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasında yapılan iş birliği ve eşgüdümü ifade eder. Ulusal



yönetişim ise, bir ülkenin içindeki siyasi ve sosyo-ekonomik süreçlerin yönetiminde kullanılan yöntem ve araçları ifade eder. Bu kavram, devletin yürüttüğü politikaların etkili bir şekilde uygulanması, toplumun katılımı ve kamuoyu denetimi ile gerçekleştirilmesini hedefler. Yerel yönetim ise, bir bölgenin veya şehrin yönetiminde kullanılan yöntem ve araçları ifade eder.

Yönetişim, idarenin daha etkin şekilde yönetimi noktasında YKY anlayışına göndermede bulunmaktadır. Yönetişimin siyasi ve teknik olmak üzere iki boyutu vardır. Siyasal boyutu, kamu yararının yönetimle sağlanması; teknik boyutuysa, etkin yönetimin bu süreçteki beceri veya yetenek ile gerçekleştirilmesi şeklinde ifade edilmektedir (Öksüz, 2014).

YKY ve yönetim kavramlarının arasında çeşitli benzer özellikler bulunmaktadır. Bu benzer özellikleri Özer (2006) iyi toplum ve iyi yönetim kurulması, sorumluluk duygusunun önemindeki artış, etkili ve verimli yönetim sistemi hususunda problemlere ilişkin çözüm arayışları, etkinlik için rekabetin bulunması gerekliliği şeklinde belirtmektedir. Kamu yönetimi özel sektör zihniyeti ve araçlarının kamu sektöründe uygulanması sonucu ortaya çıkan olumsuz etkilere yönelik karşı bir harekettir. Osborne bu yaklaşımı kamu politikalarının uygulanması, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin GKY ve YKY anlayışına alternatif bir söylem olarak nitelendirmektedir (Köseoğlu ve Sobacı, 2015).

YKY yaklaşımı, kamu yönetimindeki değişim ve reform süreçlerinde önemli bir rol oynamıştır. Ancak, bu yaklaşımın bazı eleştirilerle karşılaştığı doğrudur. YKY'nin odak noktası, kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli ve rekabetçi bir şekilde sunulması üzerinedir. Bu yaklaşım, özel sektörden alınan bazı yönetim prensiplerini kamu hizmetlerine entegre etmeyi amaçlar. Müşteri odaklılık, performans yönetimi, kaynakların etkin kullanımı gibi ilkeler bu anlayışın temelini oluşturur. Ancak, YKY yaklaşımı bazı eleştirilerle karşılaşmıştır:

**Kamu Hizmetinin Ticarileştirilmesi:** YKY'nin eleştirilerinden biri, kamu hizmetinin ticarileştirilmesi ve vatandaşın müşteri olarak görülmesidir. Bu durum, kamu hizmetlerinin sadece ekonomik etkinlik ve verimlilik açısından ele alınmasına ve insanî boyutunun göz ardı edilmesine neden olabilir.

Demokratik Katılımın Azalması: YKY, bazen kamu yönetiminde katılımcılığı ve demokratik süreçleri göz ardı edebilir. Karar alma süreçlerinde halkın veya paydaşların katılımının azalması, toplumsal taleplere ve çeşitliliğe duyarsızlık yaratabilir.

Sosyal Adalet ve Eşitlik Konusunda Sorunlar: YKY'nin vurguladığı verimlilik ve rekabetçilik, bazen sosyal adalet ve eşitlik gibi insani değerleri ikinci plana atabilir. Bu da toplumsal dengesizliklere ve sosyal sorunlara katkıda bulunabilir.

Kamu İşlevlerinin Sınırlanması: YKY'nin etkisiyle, devletin ekonomiye müdahale yeteneğinin azaltılması ve bazı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi gibi politikalar, kamu işlevlerinin sınırlanmasına yol açabilir.

Bu eleştirilerin bazıları, YKY'nin insani değerleri göz ardı edebileceği, demokratik katılımı azaltabileceği ve sosyal adaleti göz ardı edebileceği endişelerini dile getirir.

Ayrıca, bazı düşünürler Yönetişim yaklaşımını, neo-liberalizmin bir ürünü olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin bir versiyonu olarak görmekte özellikle devletin rolünün azaltılması ve piyasa odaklı politikaların benimsenmesi konusunda Yeni Kamu İşletmeciliği ile benzerlikler taşımaktadır. Bu benzerlikler, Yönetişim yaklaşımının eleştirilmesine ve farklı bakış açılarından incelenmesine neden olmaktadır.

Yönetişim, katılımcılık, şeffaflık ve farklı paydaşların sürece dâhil edilmesi gibi unsurları vurgulayan bir yaklaşımdır. Ancak, bu yaklaşım bazı eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu eleştiriler, yönetim modelinin zayıf yönlerine ve uygulamadaki bazı sorunlara işaret eder. Bu eleştiriler, yönetim yaklaşımının geliştirilmesi ve uygulanmasında daha iyi sonuçlar elde etmek için dikkate alınması gerekir.

Avrupa Komisyonu kendi yönetim konseptini oluşturmuş ve 2001 yılında hazırlanan "Beyaz Kitap" yönetişimi tanımlamış ve beş ilkeyi vurgulamıştır. Bu ilkeler şunlardır:

Açıklık: Karar alma ve politika oluşturma süreçlerinin şeffaf olması, yurttaşların ve paydaşların bilgilendirilmesi ve katılımının sağlanması.

Katılımcılık: Vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin, iş dünyasının ve diğer paydaşların karar alma süreçlerine aktif bir şekilde katılımının teşvik edilmesi.

Hesap verebilirlik: Karar verenlerin ve uygulayıcıların, kararlarının ve eylemlerinin sonuçlarından sorumlu tutulması ve bu süreçlerin denetlenebilir olması.

Etkililik: Karar alma süreçlerinin ve politika uygulamalarının etkili bir şekilde sonuçlandırılması ve hedeflere ulaşılması.

Tutarlılık: Politika oluşturma süreçlerinin ve karar alma mekanizmalarının tutarlı bir şekilde uygulanması ve politika alanları arasında uyumun sağlanması.

Bu beş ilke, yönetim anlayışının temelini oluşturur ve kamu hizmetlerinin daha etkili, şeffaf ve katılımcı bir şekilde yönetilmesini hedefler. (DPT, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2007).

Türkiye’de, yönetim anlayışı sınırlı düzeyde uygulanabilmiştir. Yerel Gündem 21, kent konseyleri ve proje demokrasisi gibi uygulamalar bunlara örnektir (Sobacı, 2007). Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı, kamu yönetiminin temel ilkelerini ve yeniden yapılandırılmasını düzenlemeyi amaçlayan bir girişim olarak öne çıkmaktadır. Bu tasarıda vurgulanan ilkeler, genellikle yönetim ilkeleriyle paralellik göstermektedir ve kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını hedefler. Tasarının bazı temel ilkeleri ve getirdiği düzenlemeler yönetim ilke ve uygulamalarına benzerlik göstermektedir. Bu ilkeler ve düzenlemeler, kamu hizmetlerinin daha etkili, şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde sunulmasını hedefler ve yönetim ilkeleriyle paralellik gösterir. Bu nedenle, bahsedilen yasa tasarısının yönetim ilke ve uygulamalarına odaklanan bir yaklaşımı yansıttığı söylenebilir. Ancak bu tasarı Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı için yasalaşamamıştır. Burada belirtilen Yönetişim anlayışı ilkeleri başka birçok kanun değişikliği ile ülkemizde uygulanma alanı bulmuştur.

Türkiye’de yönetim anlayışının yaygınlaşmamasının sebebi, katılımcılık ve sivil toplum kuruluşları ile ilgili yaşanan eksikliklerden kaynaklanmaktadır. Yönetişim, katılımcılığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve sivil toplumun güçlendirilmesini öngören bir modeldir. Türkiye’de bu unsurların eksikliği, yönetim anlayışının tam anlamıyla uygulanmasını zorlaştırmaktadır (Sobacı, 2007). Yönetişimin Türk idare yapısı içindeki bazı örneklerine; Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu, Kalkınma Ajansları, Mesleki Yeterlilik Kurumu, Yüksek Çevre Kurulu, Üst Kuruluşlar, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında rastlamak mümkündür. İl ve ilçe yönetimi içerisinde yönetim anlayışına örnek olarak; İl ve İlçe İnsan Hakları Kurulları ile İl Mahalli Çevre Kurulları, başkanlığını vali ve kaymakamların yaptığı İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları gösterilebilir. Bu kurullarda sivil toplum kuruluşlarının yanında yerel yönetim temsilcilerine yer verilerek katılımcı anlayışa uygun bir çalışma usulü benimsendiği söylenebilir (Tolga, 2018).

2000 yılından günümüze kamuda yapılan reform niteliğinde birçok düzenlemenin amacı kamuda iyi yönetim uygulamalarını sağlamaktır. Yönetişim yaklaşımı birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de YKY anlayışı çerçevesinde yapılan reformlara yöneltilen eleştiriler sonucu eksik olarak ortaya çıkan iyi yönetim değer ve uygulamalarını reformların ana unsuru haline getirmiştir.

### **1.6.3. Alternatif Reform Yaklaşımları**

2000’li yıllarda değişik ülkelerde YKY anlayışı çerçevesinde yapılan reformlar, her yerde hedeflendiği gibi sonuçlar doğurmamıştır. YKY anlayışının eksiklikleri ve başarısızlıkları üzerine kamu yöneticilerinin ve akademisyenlerin gündemine birçok alternatif anlayışlar girmiştir. YKY yaklaşımı, özellikle 1990’lardan sonra kamu yönetimi alanında dönüşümü ve değişimi tetiklemiş olsa da zamanla eleştirilere maruz kalmış ve bu eleştiriler alternatif arayışlarına yol açmıştır. Bazı alternatif modeller 2000’li yıllarda kendini göstermiş ve reformlar üzerinde etkili olmuştur. Her bir alternatif yaklaşım, YKY'nin eleştirildiği noktalara odaklanarak kamu yönetimi alanında yeni bir paradigma veya daha etkili bir model oluşturma çabası içerisindedir. Bunlardan burada üzerinde durulacak olanlar, Yeni Kamu Hizmeti, Bütünleşik Kamu Yönetimi, Neo-Weberyen Devlet anlayışlarıdır.

#### **1.6.3.1. Yeni Kamu Hizmeti**

Yeni Kamu Hizmeti’ne (YKH) ilişkin ilk çerçeve Paul Light tarafından şekillendirilmeye çalışılmıştır. Sonrasında Denhardt ve Denhardt tarafından bu yaklaşım geliştirilmiştir. Light’a (1999) göre YKH’nin sektörel değişimler ve yeni bir model oluşunun haricinde iki önemli özelliği daha bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, devlet merkezli kamu hizmetlerinden ziyade farklı ırk, cinsiyet ve mesleki geçmişleri de dikkate almakta olan çeşitlilik özelliğidir. İkincisi ise, özel sektördeki aktörlerle sivil toplum kuruluşlarına yönelik ilginin artması şeklindedir (Perry, 2007).

YKH, kamu yönetiminde yaşanmakta olan dönüşümü açıklama gayretinde olan, bu açıklamayı gerçekleştirirken yeni yaklaşımların, özellikle de yeni kamu işletmeciliğinin eleştirisini yapan bir yaklaşım niteliğindedir. Teorik bakımdan YKH, GKY ve YKY yaklaşımına ciddi bir alternatif sunmuştur. Bu yaklaşımın alternatif olarak değerlendirilmesinin nedeni, teorik birtakım açıklamalarla pratik yeniliklere

dayanmasıdır. Ayrıca normatif bir model olmasından ötürü de diğer yaklaşımlarla karşılaştırılabilir (Genç, 2010).

YKH yaklaşımı, kendine özgü teorik unsurları içeren bir yaklaşımdır ve diğer kamu yönetimi yaklaşımlarından farklılaşmasına yol açan belirli öğeler içerir. Bu yaklaşımdaki temel unsurlar şunlardır: Demokratik Yurttaşlık, Sivil Toplum, Post-Modern Kamu Yönetimi, Kurumsal Hümanizm, YKY (Denhardt ve Denhardt, 2007). Bu teorik unsurlar, YKH yaklaşımını diğer yönetim anlayışlarından farklılaştırır ve normatif bir yapıya bürünmesine olanak tanır. YKH, demokratik katılım, sivil toplumun önemi, insan odaklılık ve toplumsal fayda gibi unsurları vurgulayarak kamu hizmetlerinin daha geniş bir perspektifle ele alınmasını sağlar.

Demokratik ülkelerde yurttaşlar, kamusal politikaların tespitinde daha aktif bir role sahiptir. Zira bu gibi ülkelerde hükümetler, yurttaşların ne yapmalarını söylemekten çok, yurttaşların istekleriyle arzularının kamusal hizmetlere yansımaları hususunda çaba sarf ederler. Ancak sade yurttaşların yönetim ile ilgili konularda bilgi sahibi olmaları ve karar alma süreçlerine direkt bir etkilerinin olması hususunun ne şekilde sağlanabileceği açık değildir. Birtakım uzmanlara göre yurttaşların aktif bireyler şeklinde yetişmeleri noktasında devlet yönetiminin bütün okul düzeylerinde yurttaşlık bilincinin edinilmesi için teşvik edici olması gerektiğini ifade etmektedir (Glaser vd., 2002).

YKH'deki ikinci unsur sivil toplumdur. Sivil toplumun vasıtasıyla gerek yurttaşların kendi aralarında bulunan ilişkiler gerekse de yurttaşlarla hükümetin arasındaki bağlantılar kuvvetlenirken, yurttaşlar sivil toplum örgütleri üzerinden kamu politikalarının tespitinde daha fazla role sahip olmaktadır. Ancak günümüz koşullarındaki kamu sektörünün eğilimi, yönetme ve politika üretme süreçlerinde piyasaların yöntemleriyle değerlerini uygulamak olduğundan, birçok uzman demokrasi ve yurttaşlık noktalarında kaygılanmaktadır. Zira kâr amacı gütmeyen kuruluşların da aynı biçimde piyasaların değerleriyle sözleşme rekabeti, sosyal girişimcilik, ticari gelir üretme gibi uygulamaları esas almalarından ötürü, güçlü bir sivil toplum meydana getirme becerileri azalmıştır (Eikenberry ve Kluver, 2004).

YKH anlayışının üçüncü unsuru post-modernizmdir. Bu öğe, sosyal bilimlerin aynı doğa bilimleri gibi pozitivist bir yaklaşım çerçevesinde anlaşılabilirliği fikrine karşı çıkar. Sosyal bilimlerde değerler ile olgular birbirlerinden ayrılamaz ve insanların davranışlarının anlaşılması noktasında değerler çok daha büyük bir öneme sahiptir.

Pozitivistlerin yaptığı gibi yalnızca olgulara dayanmak suretiyle insanların davranışları hususunda bir genelleme yapılamaz. Nitekim muhtelif zamanlarda ve çeşitli kültürlerde insanların davranışları da farklılık gösterebilmektedir. Kamu yönetiminde de olgularla değerlerin beraberce değerlendirilmesi noktasında, post-modern teorisyenler kurumun içerisindeki bütün çalışanların, müzakere ve diyalog vasıtasıyla politika/strateji tespit etme süreçlerinde bulunmaları hususunu ifade etmektedirler (Ayhan ve Önder, 2017).

YKH'nin dördüncü unsuru, kurumsal hümanizmi esas alan YKY anlayışıdır. GKY yaklaşımı, katı bir hiyerarşiye dayanan bürokratik yapısından ötürü insanların davranışlarını sınırlamaktadır. Nitekim bürokratik yapıda, kamu çalışanlarının yegâne işleri kesin kurallarla sınırlar çerçevesinde belirlenmiş olan görevleri yapmak olduğundan, kurumlarını ve kendilerini geliştirecek faaliyetlerde bulunmamaktadırlar. Lakin özel sektörde, çalışanların yeni yetenekler kazanıp bunları kalıcı duruma getirmeleri hususunda kariyer ve uzmanlık alanları mevcuttur. Özel sektörde çalışanların kendilerini geliştirmeleri, kurumsal performansın da artmasını sağlamaktadır (Ayhan ve Tan, 2016). Bu bağlamda, ödüllendirme ve cezalandırma sistemleri kurmak suretiyle insanların davranışlarının kontrol edilmesi arzulanmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen teorik unsurlara sahip durumdaki YKH anlayışını GKY ve YKY yaklaşımlarımdan farklılaştırmakta olan, kendisine özgü birtakım ilkeler vardır. Bu ilkeler şu şekilde ifade edilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007; Ayhan ve Önder, 2017):

- Hizmet alan fertlerin müşteri şeklinde değil, yurttaş şeklinde algılanmaları,
- Temel amacın kamu yararı olması. Kamu yararı bir ürün değil amaçtır.
- Girişimciliğin yerine yurttaşlık olgusunun ön planda olması. Kamu hizmeti girişimcilikten önemlidir.
- Stratejik düşünce ve demokratik hareket mekanizmasının esas olması,
- Hesap verebilirlik basit bir şey değildir farkında olmak gerekir.
- Maslahatgüzarlığın yerine hizmet odaklı şekilde düşünülmesi. İdare değil, hizmet etmek
- Üretim odaklı olmanın yanında insana da değer verilmesi. Sadece verimli değil değerli insan.

Denhart'lar (2015) son makalelerinde yukarıda belirtilen ilkeleri revize edip pratik ve teori ile uyumlulaştırarak dört ana soru halinde ele almışlardır:

- Yurttaş katılımı gerçekten işlemekte midir?
- Pratikte hangi işbirlikçi liderlik modelleri ortaya çıkmaktadır?
- Piyasa modeline bağlılıkta azalma var mıdır?
- Kürekmi çekmeliyiz? Dümen mi tutmalıyız? Hizmet mi etmeliyiz?

YKH yaklaşımı, görüldüğü üzere müşteri odaklı işletmeciliğin gelişmesiyle paralel biçimde yaygınlaşmıştır. Piyasa eksenli değerler, kamudaki verimsizlik, israf yönetimin tekrardan düzenlenme ihtiyacını ortaya çıkartmıştır (Özer, 2005). Zira literatürde Denhardt ve Denhardt'ın geliştirdiği bir model durumundaki YKH yaklaşımı, YKY yaklaşımının eksikliklerine karşılık olarak, kamu yönetiminde yeni bir anlayış biçiminde ortaya konulmuştur (Genç, 2010). YKH yaklaşımıyla kamusal hizmetlerde müşteri kavramının yerini yurttaş kavramının aldığı, küresel menfaatlerin yerine kamu yararının ön planda bulunduğu görülebilmektedir. Bu şekilde, küreselleşme süreciyle kamusal hizmetler konusunda ortaya çıkmış olan birtakım olumsuzlukların, YKH yaklaşımıyla ortadan kaldırılabileceği düşünülmüştür (Göküş, 2010).

Detaylı olarak incelendiğinde son yıllarda ülkemizde de yapılan birçok kamu yönetimi reformlarında yeni YKH ile getirilen kavramlar ve ilkeler öne çıkmaktadır.

### **1.6.3.2. Bütünleşik Kamu Yönetimi**

YKY anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen reformlar etkinlikle şeffaflığın artırılması ile rollerin belirsizliğin azaltmayı hedeflemesine karşın, pratikte dikey uzmanlaşma ile siyasi kontrolü azaltmış, ayrıca tek amaçlı örgütler anlayışı ile de kapasite ve koordinasyon problemlerine sebebiyet vermiştir (Christensen ve Laegrid, 2007). Birbirleriyle koordinasyon içerisinde çalışmayarak yalnızca kendi amaçlarını gerçekleştirmeye odaklanmış durumdaki bu tek amaçlı örgütler, idarenin parçalı bir yapıya sahip olması ile yatay koordinasyonun ihmal edilmesine yol açmıştır.

YKY anlayışının sonrasında gerçekleştirilen reform çabaları doğrultusunda dikey ve yatay koordinasyon problemi, “Ortaklaşa Yönetim” (Joined-up Government) ya da “Bütünleşik Kamu Yönetimi” (Whole of Government) programları ile yeni bir boyut kazanmıştır. Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı, 1990’ların sonuna doğru ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, kamuda etkinlikle koordinasyon arayışının bir neticesi şeklinde ortaya çıkmış olup, kavram ilk kez İngiltere’de Tony Blair hükümetince kullanılmış ve

kısa sürede bu yaklaşım Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada gibi ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır (Bogdanor, 2005).

İngiltere’de “ortaklaşa yönetim” şeklinde kullanılan bu yaklaşım, Kanada’da “yatay yönetim”, Avustralya’da ise “bütünleşik kamu yönetimi” adıyla kullanılmıştır. Ancak temelde bunların hepsi aynı amaca hizmet etmekte olan reformların tanımlanması hususunda kullanılmıştır (Hunt, 2005).

Pollitt’e (2003) göre ortaklaşa yönetim, düşüncelerle eylemlerin yatay ve dikey eşgüdümünün sağlanmasına ilişkin isteği belirtmektedir. Bu eşgüdümün sağlanmasıyla karşılıklı şekilde birbirine zarar vermekte olan politikaların tasfiye edilmesi, kıt kaynaklardan daha etkili biçimde faydalanılması, farklı paydaşların bir araya gelmeleri vasıtasıyla sinerji oluşturulması ve yurttaşların birbirleriyle ilişkili hizmetlere kesintisiz biçimde erişmelerinin sağlanması vb. pek çok fayda elde edilecektir. Özellikle suç, uyuşturucu madde bağımlılığı, sosyal dışlanma vb. birtakım meselelerin devletin tek bir birimince kontrol edilebilmesinin güç olması ve bu konuların merkezde ve yerelde devletin bütün birimleriyle beraber özel sektör ve gönüllü kurumların olanaklarının kullanılması suretiyle çözümlenmesi gerektiği düşüncesi, bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımının önem kazanmasına sebebiyet vermiştir.

Yeni kamu işletmeciliğiyle gelmiş olan olumsuzlukların yanı sıra, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanmış olan ilerlemeler, kamu hizmetlerinin sunum noktasında yurttaşlara yönelik tutumlardaki değişimler (müşteri odaklılık, tek noktadan hizmet gibi), yöneticilik anlayışında yaşanan değişimler de koordinasyona ve kamu yönetimi alanında bütüncül bir bakış açısını vurgulayan bütünleşik kamu yönetimi anlayışının son dönemlerde önem kazanmasına sebebiyet vermiştir (Hatipoğlu, 2015).

Bütünleşik kamu yönetimi anlayışının özünde, özellikle gelişim gösteren bilgi ve iletişim teknolojileri ile halkın birleşik kamu hizmeti taleplerindeki artış, finansal baskılar ve etkinlik arayışının bulunmakta olduğu söylenebilir.

Bütünleşik kamu yönetimi anlayışının ana hedefi, kamu hizmetlerinin daha bütüncül ve yurttaş odaklı şekilde sunulmasının sağlanması şeklindedir. Bu hedef doğrultusunda oluşturulan tek bir noktadan hizmet vermekte olan devlet anlayışı, kamu hizmetlerinin sunumu noktasında bilgi ve iletişim teknolojilerinden faydalanılmasını zorunlu kılmış ve bu durum e-devlet anlayışının güç kazanmasını sağlamıştır (Hatipoğlu, 2015).



Diğer taraftan bütünleşik kamu yönetimi reformları kamu kurumlarının arasında yatay eşgüdüm ve iş birliğini kuvvetlendirmeyi amaçlamakta olsa da bu reformların başarılı olması hususunda kurum yöneticileriyle çalışanların da diğer kurumlar ile iş birliği içerisinde ve koordineli biçimde çalışmaya açık ve hazır olması gereklidir (Hatipoğlu, 2015). Bu anlamda mülki idare amirleri ülkemizde kamu hizmetlerin vatandaşa en iyi, en etkili ve hızlı sunulması anlamında kurumlar arası koordinasyon hususunda önemli bir işlev yerine getirmektedirler.

Bütünleşik kamu yönetimi anlayışı zaman içerisinde bütüncül bir yapının ortaya çıkarabileceği olumsuzluklar üzerinden eleştirilmiştir. Bütünleşik kamu yönetimi anlayışına yöneltilmiş olan eleştiriler temelde özellikle hizmet kalitesi, dengeli kamu yönetimi, veri güvenliği ve gizliliği gibi amaçlar hususunda kurumların birbirlerinden bağımsız şekilde çalışması gerekliliğini ve uzmanlaşmanın önemini vurgulamaktadır. Eleştirilen önemli noktalardan birisi hesap verebilirlik noktasında yaratmış olduğu belirsizliktir. Bununla birlikte, yüksek işlem maliyetleriyle reformların uygulamaya koyulması hususunda uzun bir süreye gereksinim bulunması ve performans değerlendirmesini güçleştirmesi, bütünleşik kamu yönetimi anlayışına yöneltilmiş olan diğer eleştiriler arasındadır. Ülkemizde yapılan birçok kamu yönetimi reformunda Bütünleşik Kamu Yönetimi anlayışının etkileri yadsınamaz.

### **1.6.3.3. Neo Weberyen Devlet**

1970'lerde dünyada gerçekleşen ekonomik krizler sonrasında Weberyen bürokrasi teorisi eleştirilmeye başlanmıştır. Bürokratik yapının dönemin koşulları doğrultusunda kendisini yenileyemediği, gelişmelere uyum sağlayamadığı ve sosyo-ekonomik değişimler çerçevesinde yeterince gelişmemesinden ötürü bürokrasi verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, hantallığın, katılığın temel sorumlusu şeklinde değerlendirilmiştir. Bu problemlere yönelik bir çözüm üretmediği için Weberyen bürokrasi ciddi eleştiriler almıştır. Uyum problemi yaşadığına ilişkin eleştirilerden ötürü, dönemin koşullarına uyum sağlayabilmesi hususunda kendisini yenilemesine yönelik düşünceler ortaya atılmıştır. Bu doğrultuda, 1980'lerde gerçekleştirilen eleştiriler kamu yönetimini yeni baştan düzenlerken "Neo Weberyen Bürokrasi" anlayışını ortaya çıkarmıştır (Coşkun, 2004).

Neo Weberyen Bürokrasi, temel olarak müşteri memnuniyetini esas alan özel sektörün işlemekte olan kurumsal yapısının kamusal alana da tatbik edilebileceğini belirtmektedir

(Kalağan, 2009). Weberyen yönetim anlayışı, bürokratik paradigma üzerine kurulmuş olup, burada verimlilik, kamu yararı, otorite yapısı ve tanımlanmış görev, idari sorumluluk, hiyerarşi ve kontrol önem arz etmektedir. Neo Weberyen yönetim, post-bürokratik yapılanmaya dayanmakta olup, kamusal hizmette misyon, vizyon, kalite, yurttaşların beklentileri önemli durumdadır. Neo Weberyen bürokrasi hesap verebilen, sorumluluk sahibi yöneticilerle çalışmaktadır. Burada performans ölçütleri geliştirilmiş olup, profesyonel yönetime dayalıdır ve özel sektörde de bulunmakta olan birtakım yönetim teknikleri kullanılmaktadır. Bu şartlar altında siyasi sorumluluğun çerçevesi tekrardan çizilmekte, geleneksel yönetim mekanizmasıyla devletin rolü değişim uğramakta, kontrolün yerini katılımı etkileşim almaktadır. Devletin üstlenmiş olduğu yeni rolü, bu mekanizmanın sosyal ve demokratik eşitlik prensipleriyle çalışmasının sağlanması, aralarındaki yardımlaşma olanaklarının geliştirilmesi şeklindedir (Yücel, 2018).

Neo Weberyen yaklaşım kapsamında kurallar, dönemin koşullarına ve ihtiyaçlara göre değiştirilebilmektedir. Örgütsel işlemlerdeki çalışma prensibiyle hedefler, müşteri memnuniyetine odaklanmıştır. Sonuç odaklı işleyiş çalışanlar açısından da önemlidir. Çalışanlar hukuka uygun biçimde işlerini icra etmek üzere, çalışan uzmanlardan ziyade müşterilerin gereksinimlerini gidermeye gayret sarf eden birer işletmeci gibidirler. İşleyiş şeklinin bu şekilde değişmesi otorite anlayışını da direkt şekilde etkilemektedir ve Neo Weberyen örgüt tipinde insan kaynakları ile performans yönetimi uygulamaları bağlamında otorite, örgüt içerisinde dağılmak yerine performans boyutuyla çalışanların sürekli biçimde denetimini gündeme taşımaktadır. Bu nedenle otorite merkezleşmektedir (Dunn ve Miller, 2007).

Neo Weberyen Bürokrasi anlayışının kabul görmüş olan temel ilkeleri şu şekilde ifade edilmektedir:

- Sonuç odaklı yönetim: Bu yaklaşımda mevcut örgütlerin kaynaklar ve amaç çerçevesinde bilimsel ölçüm teknikleriyle hedefleri ve planları tespit edilmektedir (Ataman, 2001). Örgütlerde görevlendirilmiş tüm personelin belirlenmiş olan hedefler kapsamında planlı ve uyumlu çalışması sağlanmaktadır.
- Yurttaş odaklı yönetim: Yurttaş odaklılık, kurumlarla kuruluşların sunmakta oldukları mallarla hizmetlerin daha önceden belirlenmiş olan özellikler doğrultusunda kalite

değerlendirmelerinin yerine, yurttaşların düşünceleri temel alınarak değerlendirilmesiyle ilintilidir.

- Verimlilik ve etkinlik, verimlilik en basit anlamıyla daha az girdiyle daha çok çıktı elde edilmesi, etkinlik ise en az maliyetle en iyi sonuca ulaşılmasıdır.
- Pollitt ve Bouckaert (2011) Avrupa’da kamu yönetimi reformlarının betimleyici modeli şeklinde sundukları Neo Weberyen Devlet yaklaşımının temel unsurlarını şu şekilde ifade etmiştir:
- Küreselleşme, demografik değişme, teknolojik alandaki gelişmeler ve çevresel tehditlerin sebebiyet verdiği yeni problemlerin çözülmesinde temel faktör şeklinde devletin rolünün yeniden doğrulanması,
- Devlet modeli içerisinde temsili demokrasinin rolünün yeniden doğrulanması,
- Kamusal hizmetlerin özellikleri çerçevesinde kamu kültürünün kendisine özgü şartlarla korunması düşüncesi,
- Bürokratik kurullarla ilintili iç yönelimden, yurttaşların gereksinimleri ve arzularını dikkate almak suretiyle dışa yönelik kayma, bunun gerçekleştirilmesi hususunda ilk yolun piyasa mekanizmasının işletilmesinden ziyade, kalite ve hizmetlerde oluşturulacak profesyonel kültür olması,
- Temsili demokraside yurttaşların fikirleri bağlamında onlara danışma hizmetinin verilmesi veya başka mekanizmalarla desteklenmesi,
- Kamu kaynaklarının yönetimi safhasında yalnızca metodların doğru takibinin yapılması değil, neticelerin başarıya ulaşmasına odaklanılmasının teşviki hususunda ilgili mevzuatın modernleştirilmesi,
- Kamusal hizmetlerin profesyonelleştirilmesi noktasında bürokratların yalnızca hareket alanıyla ilgili mevzuatın hepsi değil; kullanıcıların, yurttaşların gereksinimlerinin giderilmesi amacıyla profesyonel kamu yöneticisi olmaları.

Neo Weberyen Devlet anlayışı hukuk devletinin önemini ve devletin rolünü yeniden gündeme getirmiştir. Bu anlayış Weberci ilkeler ile Yeni Kamu İşletmeciliği ilkelerini bir arada sunar.

Her ülkenin yönetsel, siyasal, ekonomik, toplumsal yapısı farklıdır. Reform programları her ülkede farklı sonuçlar doğurur. Hepsini YKY anlayışı çerçevesinde değerlendirmek doğru sonuçlar vermeyebilir. Bu çerçevede ülkemizde son yıllarda yapılan kamu yönetimi reformlarında Neo Weberyen Devlet anlayışının da izleri vardır.

#### 1.6.4. İyi Yönetim Hakkı

İyi yönetim, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nde gittikçe önem kazanan ve geliştirilmeye devam edilen bir haktır. Dolayısıyla Avrupa Konseyi üyesi ve AB'ye tam üyeliğe aday ülke durumunda olan Türkiye'nin iyi yönetim hakkını ne kadar içselleştirdiğini tespit büyük önem arz etmektedir. AB'nin ülkemizde kamu yönetimi reformları üzerinde etkilerini anlamak açısından iyi yönetim hakkı kavramı üzerinde durmamız gerekmektedir.

İyi yönetim hakkı, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 41. maddesi ve Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasında düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile Avrupa yurttaşlarına, iyi yönetim hakkının uygulamada ne anlama geldiğini ve Avrupa kamu yönetimlerinden neler bekleyebileceklerini açıklamaktadır. Aynı zamanda, Avrupa genelinde aday ülkeler için de idarenin kalitesini artırma çabalarını desteklemektedir. Kötü yönetim kavramı ise yönetimde keyfiliğin, yanlı tutumların, kamu hizmetlerinde vatandaş isteklerinin önemslenmemesi, eylem ve işlemlerde bir gerekçe olmadan geciktirme, hizmetlerde yetersizlik, verimsizlik ve düzensizliğin, gizliliğin, gereksiz düzenlemelerin egemen olduğu bir yönetim şeklini anlatmak için kullanılmaktadır (Eken, 1998). AB Ombudsmanı kötü yönetimi, bir kamu kuruluşunun kendisini bağlayan bir kural veya ilkeye uygun hareket etmemesi olarak tanımlanmıştır (Kalabalık, 2011). Bu tanım Avrupa Parlamentosu tarafından da onaylanmıştır. İyi yönetim vatandaş açısından bir hak, yönetim için ise bir yükümlülüktür.

7 Aralık 2000 tarihinde Nice zirvesinde Avrupa Parlamentosu tarafından ilan edilen Avrupa Birliği Anayasası olarak da nitelendirilen Avrupa Temel Haklar Şartının 41. Maddesinde "İyi Yönetim Hakkı" düzenlenmiştir. Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001 tarihinde 26 maddeden oluşan Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası kabul edilmiştir. Temel Haklar Şartı'nda yer alan iyi yönetim hakkıyla ilgili ilkeler, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasında ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Bu kurullarla AB yurttaşlarının yönetimden ne bekledikleri ve kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken hangi kurallara uymaları gerektiği belirtilmektedir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası üye olmayan ülkeleri kanuni olarak bağlayıcı değildir. Aralık 2009'da Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile Temel Haklar Şartı, Antlaşmalar ile aynı duruma gelmiştir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası ilk düzenlemeyi kanunilik başlığı altında, kamu görevlilerinin hukuk kurallarına riayet etmeleri gereğini ortaya koyarak

yapmıştır. Daha sonra eşitlik ilkesi, ölçülü davranma, keyfi davranmama, tarafsız ve bağımsız olma, objektif davranma, adil davranma, nazik davranma gibi ilkelere yer verilmiştir. Ayrıca idari usul ilkeleri olarak dinlenilme hakkı, bilgi edinme hakkı, idari işlemleri gerekçelendirme, itiraz hakkı gibi ilkelere yer verilmiştir. Avrupa Doğru İdari Davranış Yasasının ilke ve kuralları Avrupa’da kamu yönetiminin temel ilkeleri olarak görülen güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkenlik ilkelerini tamamlar niteliktedir (Demir, 2009).

1999 yılında Helsinki’de Avrupa Birliği tarafından Türkiye’ye aday ülke statüsü verilmesi ve dönemsel konjonktürün etkisiyle Türkiye siyasal, sosyal, ekonomik ve idari olarak hızlı bir dönüşüm yaşamaya başlamıştır. İyi yönetim hakkının gerçekleşmesi için kamu hizmetleri etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde sunulması gereklidir. Ülkemizde daha iyi kamu hizmeti sunulması yönünde 2000 yılı sonrası yönetimin iyileştirilmesi ile ilgili birçok düzenleme yapılmıştır. Bahsettiğiniz gelişmeler, Türkiye’de kamu hizmetlerinde önemli değişimleri ve iyileştirmeleri temsil ediyor. Kamu hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, erişimin kolaylaştırılması, dijitalleşme, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi unsurlar son yıllarda odak noktalar haline gelmiştir. İçişleri Bakanlığı’nın "bürokratik kültürden vatandaş odaklı kamu hizmeti kültürüne geçiş" projesi ve Cumhurbaşkanlığı tarafından yayınlanan genelgeler, kamu hizmetlerindeki hantallığı azaltmak, hizmet sunumunu hızlandırmak ve devlet ile vatandaş arasındaki etkileşimi geliştirmek amacıyla yapılan önemli adımlardır. Ayrıca, "Açık Kapı", "Tek Adımda Hizmet" ve "e-devlet" gibi uygulamalar da hizmet sunumunda önemli iyileştirmeler sağlamıştır. Son yıllarda yapılan düzenlemeler, anayasal ve yasal düzeyde gerçekleşen reformlarla birlikte, iyi yönetim anlayışını ve uygulamalarını desteklemektedir. Bu düzenlemeler, şeffaf bir devlet yapısının oluşturulması, vatandaşların kamusal hizmetlere erişiminin kolaylaştırılması, dijitalleşme ve teknolojinin kullanımı ile hizmet sunumunun geliştirilmesi gibi amaçları hedeflemektedir. Bu girişimler, kamu yönetimi reformu çerçevesinde gerçekleştirilen yenilikler ve uygulamalarla birlikte, iyi yönetim hakkı ve anlayışının güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılmasını temsil etmektedir. Bu doğrultuda yapılan değişiklikler, kamu hizmetlerinin daha etkili, şeffaf ve vatandaş odaklı bir şekilde sunulmasını hedefler.

## **2. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI, GELİŞİMİ VE TEMEL SORUNLARI**

Osmanlı Devleti, Lale Devri ile birlikte yüzünü Batıya çevirmiş neler olup bittiğini öğrenme ihtiyacı hissetmiştir. Batı karşısında askeri yenilgiler, Batıda oluşan teknolojik ve ekonomik gelişmeler, Osmanlı Devleti’nin ıslahat yapması gerektiğine yönelik inancı kuvvetlendirmiştir. Nihayetinde 19. yüzyıl Osmanlı için kamu yönetimi reformları açısından değişimin yüzyılı olmuştur. Bu dönemde modernleşme ve sanayileşme süreçlerinin etkisiyle birçok reform yapılmıştır. Tanzimat’tan günümüze Batılılaşma, reformların ana itici gücü olmuştur. Yapılan reform hareketlerinde Batılı devletlerin güçlü tavsiyelerinin doğrudan etkileri vardır. Ancak belirtmek gerekir ki dönemin Osmanlı yöneticileri de bunun ihtiyaç olduğuna inanıyordu. Nitekim reformlar daha çok Batılı ülkelerin iyi uygulama örneklerini transfer etmeye yöneliktir.

Kamu yönetimi reformları Osmanlı’da merkezin gücünü artırmak, toprak kayıplarını önlemek ve Batılı devletlerin reform taleplerini yerine getirmek amacıyla yapılmıştır. Cumhuriyet dönemi reformlar daha çok Batının kurum ve kuruluşlarını, iyi örneklerini transfer ederek modern bir Cumhuriyet oluşturmak için yapılmıştır. Günümüzde ise uluslararası kuruluşların talepleri, AB uyum süreci, ekonomik politikaların takibi, kamu yönetimi kaynaklı sorunlar gibi nedenlerle yapılmaktadır.

Bu bölümde Türkiye’deki kamu yönetimi reformlarına neden gerek duyulduğu ve sorunları irdelendikten sonra tarihsel gelişim açısından iki başlık altında konu incelenecektir. Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi. Tarihsel durum ele alınırken Planlı Dönem Öncesi, 1960-2002 dönemi, 2002 sonrası olarak değerlendirilmiştir. Esas olarak 2002 yılı sonrası reform alanları detaylı olarak incelenmiştir. Ayrıca 2002 sonrası kamu yönetimi reform alanları çeşitli düzenlemeler temel alınarak değerlendirilmiştir.

### **2.1. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının Nedenleri**

Kamu yönetimi reformlarını genel olarak; dış nedenler ve yapısal sorunlara bağlayabiliriz. Bu nedenlerden bazıları; ülkemizde ve dünyada yaşanan ekonomik ve mali krizler, küreselleşme, IMF, DB, OECD, DTÖ, AB gibi uluslararası kuruluşların etkisi, yönetim anlayışındaki teorik ve pratik değişim, yerelleşme, demokratikleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki hızlı değişim ile II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan gelişmiş

ülkelerin yönetim politikaları ve gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere politika transferleri olarak sayılabilir.

Küreselleşme olgusu, toplumsal, siyasal, kültürel ve ekonomik alanlardaki değişim ve dönüşümlerle birlikte, kamu yönetimi üzerinde çeşitli etkileşimlere ve baskılara neden olmuştur (Farazmand, 1999). Bu durum hem teorik düzeyde hem de pratik uygulamalarda kamu yönetiminde büyük değişikliklere yol açmıştır. Küreselleşme, sınırlar arası etkileşimi artırırken, devletler arası ilişkileri, ekonomiyi ve toplumsal yapıları derinden etkilemiştir. Bu süreç, GKY modellerini ve uygulamalarını sorgulamış ve dönüştürmüştür. Nitekim kamu yönetimi modelleri ve uygulamaları, küresel değişimlere uyum sağlamak ve yeni gereksinimlere cevap verebilmek için dönüşmüş ve evrilmiştir. Bu dönüşüm, kamu yönetiminin daha esnek, katılımcı, şeffaf ve etkili bir şekilde işlev görmesini amaçlamıştır.

Uluslararası kuruluşlar; özellikle OECD, DB ve IMF gibi küresel ölçekte reform uygulamaları gerçekleştiren ülkeler üzerinde önemli bir etkiye sahiptirler. Bu kuruluşlar, yayınladıkları raporlar ve politika önerileri ile gelişmekte olan ülkelere reformlar konusunda rehberlik yaparlar. Söz konusu raporlar genellikle ekonomik politikalar, kamu yönetimi, hukukun üstünlüğü, eğitim ve sağlık gibi alanlarda yapılacak reformlar hakkında öneriler içermektedir. Ayrıca, uluslararası kuruluşlar finansal destek sağlama süreçlerinde reformların uygulanmasını şart koşabilirler. Özellikle DB ve IMF gibi kuruluşlar, kredi veya mali destek sağlamak için uygun ekonomik politikaların ve yapısal reformların uygulanmasını istemektedirler. Reformlar genellikle kamu harcamalarının düzenlenmesi, vergi, özelleştirme, ekonomik liberalizasyon ve kamu yönetiminde şeffaflık gibi alanları içermektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan gelişmiş ülkelerin yönetim politikaları, teorik ve kurumsal durumlarının alınması için kullanılan “politika transferi” kavramı da muhakkak reformların nedenlerini açıklamada kullanılabilir. Gelişmekte olan ülkeler, kamu yönetimi reformları yaparken politika transferine sıklıkla başvurmaktadır.

Osmanlı Devleti'nin geri kalmışlığının ve yıkıma doğru gidişinin farkına varan devlet yönetimi askeri alan yanında devletin diğer organlarının ve hatta toplumsal yapının reforma tabi tutulması üzerine kafa yormuş ve çeşitli adımlar atmıştır. Özellikle Tanzimatla beraber başlayan reform sürecinde; modern bir devletin gerektirdiği birçok kurum ve hizmet ihdas edilmiştir. Geleneksel kurumlardan tamamen kaldırılanlar olduğu

gibi, bunların yanında oluşturulan yeni kurumlar da olabilmıştır. Bu durum ikili bir yapının doğmasına da yol açmıştır. Tanzimatla beraber devlet idaresinde yapılan reformların bir kısmı, yabancı devletlerin borçlarını alabilme ve kapitülasyonları daha genişletme gayesiyle yaptıkları baskılara dayanmaktadır. Bir kısmı ise devleti yıkımdan kurtarmak isteyen Genç Osmanlıların reform ihtiyacını hissetmelerinin bir sonucudur. Cumhuriyetle beraber bu ikili yapıya son verilmiştir. Batı tipi bir toplum kurma ideolojisine uygun olarak modern bir devlet yaratmak amacıyla radikal bir dönüşüme gidilmiştir.

Türkiye'de kamu yönetimi reformları, farklı dönemlerde çeşitli nedenlere dayanmış olsa da Batılı ülkelerin kamu yönetimi yapısı ve işleyişine duyulan hayranlık ve örnek alma arayışı etrafında şekillenmiştir. Bu durum, genellikle Batıda gelişmiş kabul edilen ülkelerin yönetim modelleri ve uygulamalarının Türkiye'de de benimsenme isteğiyle ilişkilendirilmektedir. Türkiye'de kamu yönetimi, yurttaşların arzu ve taleplerini karşılama ve şartlarına yanıt verme noktasında pek çok problemle karşılaşmıştır (Arslan, 2005).

Türkiye, 1980'lerin başında serbest piyasa ekonomisine geçmeye başlamış ve buna bağlı olarak kamu yönetimi reformlarını da bu çerçevede düzenlemiştir. Türkiye'nin AB ilişkileri 1963'te imzalanan Ankara Anlaşması, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği ve 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü ile inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. 1993 yılında Kopenhag toplantısında adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce yapmaları gereken şartlar ortaya konulmuştur. Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler Kopenhag Kriterleri, Avrupa Yönetiş Alanını belirleyen temel ilkeleri benimsemek çerçevesinde Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İlerleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından şekillendirilmeye çalışılmıştır (Şahin, 2007). AB adaylık sürecinde Türkiye'de demokrasi, insan hakları, sivil toplum, katılım, yerleşme ve özelleştirme gibi YKY ve Yönetişim, İyi Yönetim esaslı reformlarla birçok alanda paradigma düzeyinde reformlar ortaya konmuştur.



## 2.2. Türk Kamu Yönetimindeki Genel Sorunlar

Ülkemiz kamu yönetiminin genel problemlerine bakıldığında; merkeziyetçilik, gizlilik, aşırı büyük örgütler, kırtasiyecilik ve katılım eksikliği ön plana çıkmaktadır.

Merkeziyetçi bürokratik yapı, ülkemizin Tanzimat Dönemi'nden itibaren en önemli problemlerinden birisi olmuştur. Aslında Tanzimat Dönemi'nde merkeziyetçi yönetim anlayışını arzulayan yönde reformlar yapılmıştır. O dönemde topluma nüfuz etme, sarayın ve devletin egemenlik kapasitesini artırma temel hedefler arasında sayılabilir. Dolayısıyla merkeziyetçi yapının güçlendirilerek Devletin dağılmasını engellenmesi amaçlanmıştır.

Cumhuriyet Dönemi reformlarında ise yeni bir yönetim anlayışından ziyade klasik yönetim anlayışının daha düzenli bir şekilde uygulanması ve bu amaçla güçlü kurumsal yapılar meydana getirmek öncelikler arasında yer almıştır. Yabancı uzmanlardan faydalanılarak hem kurumsal yapılarda hem de hukuki altyapıda düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu değişim hiç şüphesiz yönetimde merkezi bir yapıyı gerekli kılmıştır. Bununla birlikte 19. yüzyılda ve 20. yüzyılda çözüm yolu gibi görülen merkeziyetçi yönetim anlayışı, 20. yüzyılın sonundan itibaren sorun oluşturmaya başlamıştır. Nitekim reform ihtiyacı vurgulanırken ilk olarak merkeziyetçi yönetim yapı ve anlayışı üzerinde durulmuştur.

Yapısından ötürü kamusal hizmetleri gerçekleştirmede yeterli derecede etkin olamaması ve yurttaşlara kaliteli hizmet sunamaması sebebiyle gerek merkezi yönetimin yapısını küçültmek gerekse de kamusal hizmetlerin etkin ve verimli şekilde verilebilmesi hususunda yerel nitelikli kamusal hizmetlerin yerinden yönetim kurumları tarafınca gerçekleştirilmesi bir çözüm şeklinde değerlendirilmektedir. Bu bağlamda yeniden yapılanmanın; katılım, şeffaflık, meşruiyet, etkinlik, verimlilik ve kontrol edilebilir bir devlet amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik olması gereklidir (Arslan, 2005).

Bir başka çalışmada ülkemizdeki yönetim anlayışının sunulan hizmetleri geliştirmeye, çağın koşullarına cevap vermeye ve halkın taleplerini karşılamaya uygun olmadığı belirtilmektedir (Dinçer, Yılmaz, 2003). Türkiye'deki hantal yapı ile GKY anlayışı, kamu yönetiminde birçok problemle karşılaşılmasına sebebiyet vermiştir. Hem sosyal alanda hem politik alanda hem de ekonomik alanda karşılaşılan bu problemleri var olan kamu yönetimi anlayışının çözemeyeceği anlaşıldığından, kamu yönetiminde reform gerçekleştirilmesinin önemi vurgulanmıştır (Çetin, 2010).

Türkiye’de kamu yönetimi, örgütsel açıdan sürekli büyüme eğilimi içinde olmuştur. Örgüt yapıları ile hizmet alanlarının genişlemesiyle beraber, amacı aşan oranda devasa örgütler meydana gelmiştir (Toprak, 2000). Örgütsel büyüme, kamu sektörü bakımından idari düzlemde devletin görev ve sorumluluklarının artması yanında, sistemin daha karmaşık bir yapıya dönüşmesine de sebebiyet vermektedir (TODAİE, 1991). Devlet örgütlenmesinde pek çok idari birim, binlerce araç-gereç ve personel bulunmaktadır. Bu karmaşıklık ile büyüklük, etkin ve verimli çalışmayı negatif yönde etkilemektedir (Arslan, 2005).

Kamu yönetimindeki bir diğer sorun alanı ise gizlilik ve kapalılıktır. Gizlilik, bilgi, belge ve verilerin açıklanmamasıdır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dışarıdan gelen her tür etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve faaliyetlerinin dışarıdan görülebilmesi ile alınan kararların nedenlerinin açıklanmaması anlamındadır (Eken, 1994). Türkiye’de kamu yönetimi, yapı ve işleyiş açısından gizlilik ve resmi sır temeli doğrultusunda örgütlenmiştir. Gizlilik, halkın yönetime karşı memnuniyetsizliğini arttırırken kamu yönetimi ile toplum arasındaki ilişkileri bozmaktadır (Eken, 2005). Gizlilik ve resmi sır genel kural, açıklık ise istisna niteliğindedir (Eryılmaz, 1998). 2000’li yılların öncesinde kamu yönetimi, gizlilik, kapalılık ve resmi sır esasıyla işlediğinden önemli bir sorun olarak belirtilmiştir. Ancak daha sonra yapılan kamu yönetimi reformlarında açıklık ilkesi öne çıkmaktadır.

Sorun olarak görülen bir diğer alan ise kuralcılıktır. Türk kamu yönetimi kamusal hizmetlerinin işleyişini detaylı kurallara bağlamıştır. Bu detaylı kurallar, idarenin işleyişini yavaşlatmakta, yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır. Yöneticiye takdir yetkisi verilmemesi ve her probleme hukuk kuralları çerçevesinde çözüm aranması, bürokrasiyi devamlı şekilde mevzuat üretmeye yöneltmektedir (Eryılmaz, 1998). İdarenin işleyişi ile faaliyetlerinin düzenlenmesi hususunda belirlenmiş olan kurallardan meydana gelen mevzuat; bir süre sonra değişen, farklılaşan ihtiyaçları ve talepleri karşılayamaz duruma gelmektedir. Mevzuattaki yetersizlikler yönetime yansımakta olup, yönetimin gereksinimlere yanıt verememesine yol açmaktadır. Bu sebeple mevzuat, reform sürecinde öncelikli olarak ele alınması gerekli konulardan olmaktadır (Ar, 1983).

Kamu yönetiminde reform ihtiyacını ortaya çıkaran unsurdan birisi de yozlaşmadır. Yozlaşmanın birçok göstergesi bulunmaktadır. Bunların başında rüşvet ve yolsuzluk

gelmektedir. Kamu yönetiminin en eski hastalıkları arasında yer alan rüşvet, çoğunlukla bir zarardan kurtulmak, bir çıkar sağlamak ya da bir işin hızlandırılması maksadıyla verilmektedir. Rüşvet, bireyin bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırması noktasında yararlanılan bir araçtır (Eryılmaz, 1998). Yolsuzluk da benzer şekilde kamu görevlisinin çıkar elde etmek amacıyla kuralların, ilkelerin ve değerlerin dışında hareket etmesidir.

Bir diğer yozlaşma göstergesi kayırmacılıktır. Kayırmacılık, kamusal hizmetleri girişte liyakat yerine tanıdık, akraba, arkadaş, hemşeri, siyasi yakınlık gibi etkenlerin birinci derecede rol oynamasıdır. Kamu hizmetlerinin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik ölçütünden ziyade subjektif faktörlerin etkili olması neticesinde de ortaya çıkabilmektedir (Eryılmaz, 1998). Bu kapsamda belirtilebilecek bir diğer husus ise siyasallaşmadır. Kamu görevlerine yönelik atamalar noktasında politik unsurların esas alınması anlamındadır. Kamu görevlerine atamalarda liyakat ve yetkinlik kriterlerinin yerine siyasal birliktelik ve siyasal sadakatın tercih edilmesidir.

Reform ihtiyacı hissettiren bir diğer sorun alanı ise toplumun beklentisinin karşılanmasında oluşan açıktır. Vatandaşların daha iyi kamu hizmeti beklentisi, daha fazla hak ve özgürlük talebi, daha az vergi ödeme eğilimi, kamu yönetiminin hızlı çalışması isteği gibi hususlar şikayetlerin yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Siyasetçiler ve kamu yöneticileri üzerinde baskı oluşturan bu tür beklenti ve istekler, reform çalışmalarının gündeminde de yer almaktadır.

Yine yaşanan krizler ile afetler, reform yönünde itici bir güç olmaktadır. Kriz veya afet gibi olumsuzlukların yaşanması, reform için fırsat olarak görülebilmektedir. Örneğin, Türkiye'nin 1990'lı yıllardan sonra iç ve dış konjonktürdeki değişiklikler, çeşitli ekonomik, siyasi, sosyal ve yönetimden kaynaklı krizlere girmesi, reform çabalarına hız verilmesine neden olmuştur. Özellikle ekonomik krizlerden sonrası yeniden yapılanma çalışmalarının hiçbir değerlendirme ve tartışma yapılmadan sürdürüldüğü de bilinmektedir.

Belirtilen sorun alanları ile yönetim alanındaki değişimler, reformlar için itici güç niteliğindedir. Kamu yönetiminde reform tarihine bakıldığında, her dönemde farklı sorunların çözümü için farklı yeniden yapılanma girişimleri söz konusu olmuştur.

### **2.3. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının Tarihsel Gelişimi**

Osmanlı Devleti’nde reform çabaları III. Selim’in Nizam-ı Cedid’i kurmasıyla başlamıştır. Bunu II. Mahmut döneminde (1808-1839) gerçekleşen yeniçeri ocağının kaldırılması, bakanlıkların kurulması, maliye alanındaki merkezileşme çabaları takip etmiştir. Daha sonra, 1839 yılında Tanzimat Fermanı’nın ilanı, devlet görevlilerinin padişahın hizmetkârı olmaktan çıkarak özerk bir bürokrasi oluşturmaya doğru yönelmelerine de ortam hazırlamıştır. 1855 yılında İstanbul’da belediye teşkilatının kurulması, şehir yönetimi alanında yeni bir aşama olmuştur. 1856 yılında Islahat Fermanı ile temel hak ve özgürlükler alanında yeni gelişmeler söz konusudur. 1864 yılında Tuna Vilayeti nizamnamesi ile taşra yönetimi yeniden teşkilatlandırılmıştır. 1876 yılında başlayan I. Meşrutiyet ve 1908 yılında başlayan II. Meşrutiyet izlemiştir. Anayasal meşrutî monarşi sistemine geçişle halkın iradesinin meclis aracılığıyla yansımaları mümkün olmuştur. Bu arada eğitimden sağlığa, ticaretten ziraate, yasama alanından yargı alanına kadar bir dizi düzenleme yapılmıştır. 19. yüzyıl Osmanlı Devleti’nin sürekli reform yaptığı bir dönemdir. Reformlar anlamında da “en uzun yüzyıl”dır.

#### **2.3.1. Osmanlı Devleti’nde Kamu Yönetimi Reformları**

Kamu yönetiminde yapılmış çalışmalar Osmanlı dönemindeki reformları, genel olarak ıslahat şeklinde nitelendirilmiştir. Daha ziyade politik özelliğiyle ön plana çıkmış olan ıslahatların bir kısmını idari ıslahatlar meydana getirmiştir. Osmanlı’da dönemin önde gelen yöneticileri ile âlimleri tarafından devletin ne şekilde daha iyi yönetileceği veya devletin ne şekilde kurtarılacağına ilişkin, devlet adamlarına nasihatler, bozuklukların düzeltilmesi hususunda izlenecek yollar biçiminde bireysel görüşler, nasihatler, teklifler ve tavsiyelerden meydana gelen ıslahat layihaları ile siyasetname, asafname vb. çalışmalar kaleme alınarak padişahlara sunulmuştur. Yapılan çalışmalar, önerinin sunulduğu padişahlar ile sadrazamların görevleri başında buldukları dönemlerle sınırlı olarak süreklilik gösterememiştir. Ayrıca bu eserlerde bahsedilen tavsiyeler çoğunlukla etkin ve verimli bir şekilde uygulamaya geçirilememiş ve beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Lakin bu eserler (Kitabı Müstebat, Koçi Bey Risalesi, Kâtip Çelebi Risalesi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi gibi), günümüze değin süregelen reform geleneğinin oluşması hususunda önemli katkılarda bulunmuştur (Yalçındağ, 1971; Tutum, 1994).

III. Selim dönemine (1789-1808) kadar ıslahatlar bireysel nitelikteyken, III. Selim ile birlikte ilk kez kişisellikten kurtarılarak kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde 22 devlet adamı tarafından devlet düzeninin iyileştirilmesi noktasında kapsamlı raporlar hazırlanarak ortak başlıklar altında bir eylem planı hazırlanmıştır (Yayman, 2005). 1792-1793'te gerçekleştirilmiş olan "Nizam-ı Cedid" ıslahatları, kurulmuş olan "İdari Reform Komitesi" tarafınca yürütülmüştür (Lewis, 1961). Osmanlı'da sistemli ve yoğun şekilde politik yapıyı içerisine almakta olan geniş kapsamlı reform çalışmaları ise genel olarak Tanzimat döneminde gerçekleşmiştir (Yayman, 2005).

19. yüzyıl İmparatorluk için büyük bir dönüşüm yüzyılı olmuştur. Bu dönemde Osmanlı Devleti'nde, Avrupa'da ve diğer bölgelerdeki modernleşme ve sanayileşme süreçlerinin etkisiyle bir dizi reform girişimleri olmuştur. Yapılan reform hareketlerinde Batılı devletlerin baskı ve takibinin doğrudan etkileri bulunmaktadır. 1836'da mülki işlere bakan Bab-ı Âli'deki Kethüdalık Kurumu Umur-u Mülkiye Nezareti (İçişleri Bakanlığı'na), Hariciye işlerine bakan Reisülküttaplık da Hariciye Nezareti'ne (Dışişleri Bakanlığı'na) dönüştürülmüştür. Reform hareketlerinde en aktif rolü, Hariciye Nezareti ile Meclis-i Vâlâ oynamıştır. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ya da diğer adıyla Meclis-i Vâlâ, Tanzimat döneminde Osmanlı Devleti'nin günümüzdeki Yargıtay ve Danıştay gibi üst kuruludur. Muhassıllık meclisleri, mahalli temsilcilerin seçim ve atama yoluyla geldiği ve mahalli meclislerin ilk örneği olduğu yeni yapılardır. Bu meclisler mali konularda merkez adına çalışırken ortak yönetim ve siyasi konularda kanaat beyan ederek irade kullanmaları ile de yerelleşmeye gidişi başlatmışlardır (Ortaylı, 1985). 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hatt-ı Hümayunu, Tanzimat döneminin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Gerek ilan ediliş şekli gerekse içerdiği hükümler itibariyle Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti'nin iç hukukunun ekonomik, siyasal, idari yapısının Batılı devletlerin etkisiyle yeniden düzenlenmesi girişimidir. Günümüzde dahi varlığını devam ettiren birçok kurum Tanzimat döneminde yapılan idari reformların ürünüdür. Tanzimat dönemi kamu yönetimi reformları daha çok Devlet-i Âli'yi kurtarma ve merkezi daha güçlendirme amacını taşımaktadır. Reformların öncüsü ve gerçekleştireni ise bürokratlardır. Taşradaki idari reformların en başında 1864 yılında kabul edilen Vilayet Nizamnamesi ile getirilen yenilikler gelmektedir. Aslında 1864 Vilayet Nizamnamesi Avrupalı ülkelerin Osmanlı Devleti sınırları içinde yaşayan Hıristiyan toplulukların yaşam koşullarının bozukluğu iddialarının önlemek amacıyla yapılmıştır (Parlak, 2002).

Vilayet Nizamnamesi ile eyaletlerin yerine vilayetler kurulmuş ve vilayetlerde valilerin, sancaklarda mutasarrıfların, kazalarda ise kaymakamların başkanlık ettiği meclisler oluşturulmuştur. Bu meclisler, yerel yönetim birimlerinin temsil edildiği ve idari kararların alındığı önemli birimler olarak işlev görmüştür. Bu değişiklikler, merkeziyetçi yönetim yapısının yerine daha yerel yönetim birimlerine dayalı bir idari yapıyı oluşturmayı amaçlamıştır. Ayrıca, her ilde bir il özel idaresi kurulması da planlanmıştır. Bu özel idareler, il düzeyinde yerel yönetim faaliyetlerini yürütmek, altyapı projelerini gerçekleştirmek ve yerel ekonomiyi desteklemek amacıyla kurulmuştur. Modern anlamda ilk belediye 1854 yılına ait tebliğ ile İstanbul'da kurulmuştur. 1870 yılında Vilayet Nizamnamesi ile tüm ülkede belediyelerin kurulması kabul edilmiştir. Kurulan belediyelerin gelirleri, personeli yok denecek kadar azdır. Denetim yetkisi ve kapasitesi açısından bu belediyeler çok yetersiz kalmışlardır. İmparatorluk, Cumhuriyet'e giderken modernleşen bir belediye örgütü ve hizmetler bütünü bırakmış olmakla beraber sağlıklı bir mahalli idare yapısı ve demokratik katılımın devredildiğini söylemek zordur (Ortaylı, 1985).

Osmanlı devlet yapısının gelenekçi ve dini referans alan yapısından taviz verilmeden, reformlar yapılmaya çalışılmıştır. Merkeziyetçilik ve bürokratikleşme, Tanzimat Dönemi yönetiminin temel özelliğini oluşturması ile birlikte uygulamada çeşitli sıkıntılara yol açmıştır. Modernleşme hareketleri ile Osmanlı devlet teşkilatı büyümüş, bürokrasideki uzmanlaşma ile merkez ve yerel yönetimlerde şubeleşme başlamıştır.

Osmanlı devletinin ilk anayasası olan, 1876 yılında kabul edilen Kanun-i Esasi ile il yönetimlerine dönük düzenlemeler yapılmıştır. Tanzimat Dönemi genel reform eğiliminin aksine illerin idaresinde “yetki genişliğinden”, yerel yönetimlerde ise “görev ayırımından” bahsedilmiştir. Anayasada karşılığını bulan yetki genişliği ilkesi ile valilerin yetkileri genişletilmiş, buna karşın görev ayırımı ilkesi ile de gerçekte adem-i merkeziyetçi bir yapılanmaya adım atılmış olmaktadır. Kuvvetler ayrımı ve adem-i merkeziyetçi bir taşra anlayışı getirmesiyle Kanun-i Esasinin idare tarihimiz açısından önemli bir yeri vardır (Lamba, 2010). 1913 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati ile çağdaş anlamda bir mahalli yönetim düzenlemesi yapılmış ve İl Özel İdare Yasası çıkarılmıştır. Çünkü mahalli hizmetlerin görülmesinde yöre halkının seçtiği meclis üyeleri yetkili kılınmıştır.

Aslında Osmanlı'nın son döneminde başlayan kamu yönetimi reformları bugün birçok düzenlemenin temelini oluşturmuş ya da aynen devam etmiştir. Bu dönem reformların ana özelliği Batı devletlerinin zorlaması ve etkisiyle, devlet eliyle yukarıdan aşağıya Avrupa devletleri düzenlemeleri örnek alınarak ya da taklit edilerek yapılmasıdır. Tanzimat döneminde ve daha sonra gerçekleştirilen reformlar, Osmanlı Devleti'nin dağılmasını önlemek, merkeziyetçi yapısını kuvvetlendirilerek devletin kurtarılmasını amaçlamıştır. Osmanlı Devleti'nde yapılan reformlara karşı iç kurumsal çevreden direnç gösterilmiş ve reformla birlikte geleneksel ve modernin bir arada yer aldığı ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu durum, yapılan reformların iç kurumsal çevrede benimsenip uygulanmasını zora sokmuştur (Şahin, 2007).

### **2.3.2. Türkiye Cumhuriyeti Döneminde Kamu Yönetimi Reformları**

Cumhuriyet, Osmanlı'nın son dönemlerindeki ekonomik, sosyal ve idari yapısını miras almıştır (Tutum, 1994). Ancak bu mirasın yanında kırtasiyecilik ile merkeziyetçilik gibi Osmanlı'ya ilişkin bürokratik problemler de devir alınmıştır (Eryılmaz, 1998). Cumhuriyetin ilk döneminde oluşan idari sistem çok katı ve merkeziyetçi bir yapıya sahiptir.

#### **2.3.2.1. Cumhuriyet Dönemi Kamu Yönetimi Reformlarının Genel Özellikleri**

Cumhuriyet dönemi ile birlikte 19. yüzyılda başlayan yeniden yapılanma çalışmaları, daha sistematik bir yapıya bürünmüş ve belirli aralıklarla yapılmaya başlanmıştır. Türkiye'nin modern bir ulus devlet olarak yeniden yapılandırılması ve Batılı anlamda bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede Osmanlı devletindeki idari örgütlenmeye hâkim olan merkeziyetçilik ilkesi korunmakla birlikte günün koşullarına uygun hale getirilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyet döneminde yapılan kamu yönetimi reformlarının genel çerçevesini 1924 Anayasası belirlemiştir. 1930'lu yıllarda idari yapıda yapılan değişiklikler, belediye teşkilatının güçlendirilmesi ve vilayetlerin yeniden düzenlenmesi gibi adımlardır. Bu reformlarla birlikte, kamu yönetimi alanında daha sistematik bir yapı oluşturulurken Batılı anlamda modern bir idari yapıya geçiş süreci hızlandırılmıştır. Söz konusu reformlar aynı zamanda devletin etkinliğini artırmayı, ekonomik ve sosyal kalkınmayı desteklemeyi ve ulusal bir kimlik oluşturmayı da hedeflemiştir.

Bunların yanında toplumu laikleştirmeyi ve modernleştirmeyi hedefleyen reform girişimleri başlatılmıştır. Laiklik gerek eğitim ve hukuk sistemleri bakımından gerekse dinsel simgeler açısından gerekse de toplumsal hayat hususunda belirleyici bir unsur şeklinde benimsenmiştir. Böylece milli egemenlik ve laiklik doğrultusunda birçok devrim gerçekleştirilmiştir (Memişoğlu, 2006).

1921 Anayasası ile illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik verilmiş, yönetim kademeleri, il meclisleri ve ülkenin taşra yönetimine ilişkin düzenlemeler yer almıştır. İl meclislerine geniş idari yetkiler verilmiş, meclis üyelerinin halk tarafından seçilmesi ile yargısal yetkilere ilişkin açıklamalara da yer verilmiştir. 1924 Anayasasında merkezi idare teşkilatının taşra yapılanması, il, ilçe ve nahiye olarak belirlenmiş ve Kanun-i Esasinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri burada da korunmuştur (Lamba, 2010) Ayrıca, Osmanlı'dan miras kalan sistemin dönüştürülmesi ve yeniden tesis edilmesi hususunda Köy Kanunu (1924), Memurin Kanunu (1926), Maaş Kanunu (1927), Vilayet İdaresi Kanunu (1929), Devlet Memurları Masatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929) ve Belediye Kanunu (1930) gibi kanunlar çıkarılmıştır (Tutum, 1994).

Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminde reform çalışmaları; rasyonalizasyon, reorganizasyon, idari reform, yeniden düzenleme, idareyi geliştirme, yönetimi iyileştirme, kamu kesimi reformu, devlet reformu, kamu yönetimi reformu, yeniden yapılandırma gibi isimlerle anılmıştır (Tutum, 1994; TODAİE, 1998; Yayman, 2005).

Cumhuriyet dönemindeki kamu yönetimi reform çalışmaları temel olarak planlı dönem öncesindeki kamu yönetimi reform çalışmaları ve planlı dönemdeki kamu yönetimi reform çalışmaları şeklinde ikiye ayrılabilir. Planlı dönemdeki reformlar ise (bu tez açısından) kendi içerisinde 1960-2002 dönemi ve 2002 sonrası dönem olarak ikiye ayrılarak incelenebilir.

### **2.3.2.2. Planlı Dönem Öncesi Yönetimde Reform Çalışmaları**

Cumhuriyet dönemiyle birlikte, bürokrasinin genişlemesi, iktisadi kalkınma, yönetim sistemini şekillendirme ve kamu hizmetlerini düzenleme konularında çeşitli sorunlar ve zorluklarla karşılaşmıştır. Özellikle iktisadi devlet teşekküllerinin kurulmasıyla birlikte yönetimde personel sorunları ve yapısal sorunlar ortaya çıkmıştır (Ergun, 1991). Cumhuriyetin ilanından sonra 1923-1930 arasında yapılan reform çabalarıyla kamu yönetimindeki sorunların çözülebileceği umulmuş ancak beklenen sonuçlar elde



edilememiştir. Bu dönemde bir dizi kanuni düzenleme yapılmış ve reform girişimleri gerçekleştirilmiştir. Ancak bu çabalar, kamu yönetimindeki sorunların çözümünde tam anlamıyla etkili olamamıştır. Yapısal sorunlar ve personel yönetimi gibi konular Türkiye'nin kamu yönetimi alanındaki zorluklarından bazıları olmaya devam etmiştir.

1929 yılında dünya genelinde yaşanan büyük ekonomik buhran ile birlikte iktisat politikalarında değişikliklere gidilmeye başlanmıştır. II. Dünya Savaşı dönemi ise reformlar açısından genel olarak durağan geçmiştir. Savaş sonrası dönemde devletlerin reform gayretlerinde, savaştan zarar gören ülkelerin imarı ile ciddi şekilde darbe almış olan ekonomilerini düzeltme hedefleri ön planda olmuştur. Başta Avrupa ülkeleri ve ABD olmak üzere birçok ülkede reform çalışmaları ciddi bir önem kazanırken, yönetim alanında reformlar gerçekleştirerek toplumsal, iktisadi ve kültürel bakımdan kalkınmanın gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu yıllarda Türkiye'de de hem reforma ihtiyacı hem de Batılı devletlerle etkileşiminden ötürü çeşitli reform girişimleri söz konusudur (Sürgit, 1980).

Planlı dönem öncesi olarak nitelendirilen bu yıllarda, ülkemizde bilgi birikimi ile uzman sayısının yetersizliğinden dolayı, daha ziyade araştırma raporları biçiminde düzenlenmiş olan reform çalışmaları, yabancı uzmanlarca yapılmıştır. Yabancı uzmanların hazırladığı bu çalışmaların eksikliği ise, Türk kamu yönetimini bütüncül ve sistemli biçimde irdelenememiştir (Karaer, 1987).

Nitekim ilk olarak 1933'te ABD'li uzmanlar kurulu tarafından yapılan reform çalışmasında genel olarak ülkemizin iktisadi durumu incelenmiş ve yönetsel problemlere değinilmiştir. Çalışmanın sonuçları, "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" başlıklı rapor ile 1934'te dönemin hükümetine sunulmuştur (Tortop vd., 2010). Ardından sırasıyla 1949 Neumark Raporu, 1951 Martin ve Cush Raporu, 1951 Barker Raporu, kamu yönetimi alanındaki temel reform girişimleri olmuştur. Bu araştırmalarda genel olarak, devlet dairelerinde bulunan kırtasiyeciliğin engellenmesi, kamu personeli teşkilatında bulunan eksikliklerin giderilmesi, kamu yönetimi hususunda dünyada genel kabul görmüş sevk ve idare prensiplerinin benimsenmesi vb. hedefler gözetilmiştir (Saran, 2005).

1949'da İstanbul Üniversitesi'nde görevli Prof. Dr. Fritz Neumark, Başbakanlığın isteği doğrultusunda "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" adlı bir çalışmayı Başbakanlığa sunmuştur (Mihçioğlu, 2003). Neumark Raporu

yedi bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde, memur sayısının dağılımında dengesizlik ile memurların yetersiz niteliğe sahip olmaları, örgütlenmede görülen eksiklikler, mevzuattaki bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik, denetim yöntemlerinde görülen eksiklikler vb. yönetimde reform gerektirmekte olan konulara değinilmiştir. İkinci bölümde, yönetim reformu için bir örgütün oluşturulması gerekliliği belirtilmiş, bu doğrultuda her bir bakanlıkta rasyonelizasyon komisyonlarının kurulması ve Maliye Bakanı'na çeşitli özel yetkiler tanınması önerisinde bulunulmuştur. Üçüncü bölümde, sorunların ve bu sorunların çözümüne ilişkin alınacak önlemlerin halka ilan edilmesi maksadıyla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon ofisinin açılmasından bahsedilmiştir. Dördüncü bölümde, memur sayısının düzenlenmesi, kamu kurumlarında büro makinelerinden faydalanılması, memurların yetiştirilmesi, çeşitli bakanlıklar ile genel müdürlüklerin birleştirilmesi, birtakım görevlerin bakanlıklar arası kurumlarca gerçekleştirilerek memur fazlalığının önüne geçilmesi hususları belirtilmiştir. Beşinci bölümde, ücret sisteminin tekrardan düzenlenmesi ile baremde yatay ve dikey ilerlemenin sağlanması önerilmiştir. Altıncı bölümde, memur sayısının düzenlenmesinin gerekliliği savunulurken, bu düzenlemenin prensipleri ifade edilmiştir. Yedinci bölümde, rasyonel çalışma esasları hususunda birtakım önlemler sıralanmıştır. Bu doğrultuda; TBMM'nin çalışmaları, denetim sistemi, kamu iktisadi teşebbüslerinin düzeltilmesi, yasaların tekrardan düzenlenmesi, idari işlemler ile usullerin basit hale getirilmesi, devletin ekonomik ve finansal işlerinde açıklık sağlanması ve memur sayısındaki fazlalık hususlarına ilişkin önerilere yer verilmiştir (Sürgit, 1972).

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin beraber finanse ettiği, 13 kişiden meydana gelen bir kurul tarafınca düzenlenen ve kurulun başkanı olan James M. Barker'ın ismiyle anılan Barker Raporu (1951) hazırlanmıştır (DPT, 2000). Barker Raporu'nda Türkiye'de kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin tespit ve önerilere yer verilmiştir (TÜSİAD, 1983):

- Bütün kamu yönetimini gözden geçirecek ve irdeleyecek bir komisyonun kurulması,
- Yönetimde yetki devrinin sağlanması ve yetkiler ile sorumlulukların yeniden dağıtılması,
- İllere ve mahalli idarelere daha çok yetkinin ve sorumluluğun verilmesi,
- Mevcut memur sisteminin tamamıyla yenilenmesi suretiyle, liyakat esasına dayalı bir sistemin getirilmesi,

- Devlet dairelerindeki bütün personel politikalarının belirlenmesi ve bu husustaki uygulamaların tek elden yürütülmesi noktasında merkezi bir personel idaresinin kurulması,
- Teknik hizmetlerden daha çok yararlanılması,
- Kamu yönetimi ve işletme alanlarında üniversitelerde ve kamu kurumlarında eğitim programları yapılması

Yine 1951 yılında James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafınca hazırlanmış olan Martin ve Cush Raporu Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Raporda aslında Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personele ilişkin problemleri incelenmiş olmakla beraber, bazı genel nitelikli problemlere de değinilmiş ve çeşitli öneriler sunulmuştur. Rapordaki öneriler genel olarak şu şekildedir (Sürgit, 1972):

- Devlet dairelerinde reforma yapılması ve çalışma yöntemlerinin oluşturulması,
- Üst düzey yöneticilerin sıradan faaliyetlerden kurtarılması, kendi yönetimi altında bulunan birimlerin çalışmalarının planlaması ile ilgilenmelerinin sağlanması,
- Bakanlıkları, kamu bütçeli kurumları, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan personeli içerecek biçimde devlet personel idaresinin kurulması,
- Hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması, yetenekli elemanların kamu sektörüne alınması, işe alım metodlarının geliştirilmesi, emeklilik ve hizmetten ayrılma metodların düzenlenmesi, memurların yetiştirilmesi, personel hizmetlerinin örgütlenmesi.

Planlı dönem öncesinde kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili ülkemizdeki önem arz eden girişimlerden birisi de Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)'nin kurulması olmuştur. BM ve Türkiye Cumhuriyeti hükümeti tarafınca oluşturulmuş uluslararası bir etüt grubunca hazırlanmış olan esaslar çerçevesinde kurulmuş ve 1953 yılının Mart ayında faaliyetine başlamıştır. Enstitünün kuruluşundan 1960'a kadar geçen süreçte reformlara ilişkin yönetimin uzmanlık alanında ihtiyacı olan personelin yetiştirilmesi, araştırma, organizasyon ve metot konularında birçok çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Sürgit, 1972).

Ülkemizde cumhuriyetin ilan edilmesinden 1960'a kadar gerçekleştirilmiş olan reform çalışmaları, kamu yönetiminin iyileştirilmesi açısından birtakım faydalar sağlamış olmasının yanında, sonuç olarak beklenen yararı sağlamaktan uzak kalmıştır. Bu

durumun ortaya çıkmasında üç önemli sebep bulunmaktadır. İlk olarak, yönetimde reform görevinin niteliği, kapsamı ve bu görevi yerine getirmesi maksadıyla kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir çalışma ve araştırma gerçekleştirilmemiş, imkânlar ile şartlar göz önünde bulundurulmaksızın bireysel görüşler ile bilgiler çerçevesinde oluşturulan önerilere göre hareket edilmiştir. İkinci olarak, hizmete uygun kalifiye personel sağlanması problemi üzerinde hemen hemen hiç durulmamıştır. Üçüncü olarak, reformun başarıya ulaşması hususunda gereken çevrenin hazırlanması işi tamamiyle ihmal edilmiştir (Memişoğlu, 2006). Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporların da sübjektif nitelik taşıdığı söylenebilir. Bu raporlar, değişen sosyal ve ekonomik yapıyla mevcut idari yapı arasında bir denge kuramamıştır. Osmanlı dönemi kamu yönetimi reformlarında olduğu gibi Cumhuriyet dönemi reformları da yakarıdan aşağıya, zorlayıcı, tepeden inmeci bir yöntemle devlet eliyle modernleşme şeklinde Batı devletleri örnek alınarak yapılmıştır.

Bu dönemde yapılan reformlar sadece idari yapı üzerinde durmuş, getirilen önerilerin ve uygulamaların sosyo-ekonomik yapıya ve siyasal sisteme etkilerinin neler olacağı, bu yapının ve siyasal düzenin ne tür bir idari yapıyı gerektirmekte olduğu ve yönetim üzerindeki etkileri üzerinde durulmamıştır.

### **2.3.2.3. Planlı Dönem Başlıca Reform Çalışmaları**

1960'lı yıllar hem planlı kalkınma dönemine geçilmesi hem de Türkiye'de kamu yönetiminin daha iyi duruma getirilmesine ilişkin çalışmalar bakımından bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Planlı kalkınmaya geçiş dönemi şeklinde isimlendirilebilecek olan 1963 ve sonrası ilk yıllar, yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırılması bakımından bir arayış, hazırlık ve örgütlenme dönemi olmuştur (Karaer, 1987). Önceleri reform çalışmaları yabancı uzmanlar tarafınca gerçekleştirilirken, planlı dönemdekiler ise Türk uzmanlar ile üst düzey bürokratlardan meydana gelen komisyonlar tarafınca gerçekleştirilmiştir (Akalin, 1984).

Planlı dönem kamu yönetimi reformları iki başlık altında izlenecektir. İlk olarak 1960-2002 dönemi yönetimde reform çalışmaları ele alınacak, ikinci olarak 2002 yılı sonrası değerlendirilecektir.

### 2.3.2.3.1. 1960-2002 Dönemi Yönetimde Reform Çalışmaları

Planlı dönemde ilk olarak 1960'ta Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve reformlarla ilgili olarak da DPT görevlendirilmiştir. Bu şekilde, reform çalışmaları yasal bir zemine kavuşmuştur. Aynı yıl merkezi personel dairesinin oluşturulması ve personel reformunun gerçekleştirilmesi amacıyla Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur. Bunun yanında TODAİE'nin; reform çalışmalarının tartışılıp yürütüldüğü ve geliştirildiği bir merkez durumuna getirilmesiyle beraber, Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları açısından önemli bir aşama kaydedilmiştir (Karaer, 1987).

Planlı dönemdeki ilk kamu yönetimi reform girişimi, Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin isteği doğrultusunda 1961'de TODAİE tarafınca hazırlanmış olan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" isimli çalışma olmuştur. Bu çalışmada, teşkilatlanmaya ilişkin ana problemler, yabancı ülkelerin deneyimleri ile Türk yönetim tarihinin özellikleri çerçevesinde incelenmiştir (TODAİE, 1965). Bu rapor, idari reform ve yeniden yapılanma kapsamına ilişkin gerçekçi bir fikre varılmasının sağlanması, Türk kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilecek bir idari reformun hangi alanları içereceği ve reformların ne şekilde bir mekanizmayla yapılabileceği hususunda somut bir fikir ortaya koyma hedefi olan komisyonun çalışmaları neticesinde oluşturulmuştur (Sürgit, 1972). Raporda reform alanları, teşkilat ve çalışma yöntemleri ile personel konuları şeklinde iki grup altında ele alınmıştır. Bu incelemede daha çok personele ilişkin problemler ile personelle ilgili gerçekleştirilecek reformun önemi üzerinde durulurken, teşkilat ve çalışma yöntemlerine ilişkin problemlerin büyük oranda personelden kaynaklanmakta olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1965).

Türkiye'de kamu yönetimi reformuna ilişkin ilk kapsamlı ve ciddi çalışma, 24 Nisan 1963'te hükümete sunulmuş olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dir. Bu proje, planlı dönem içerisinde gerçekleştirilen ve kamu yönetimini tamamıyla içeren, kamu yönetimini geliştirici prensiplerin tespitine esas teşkil eden önemli bir araştırmadır (Öktem, 1988). MEHTAP raporu döneminin genel eğilimlerini ve özelliklerini taşımakla beraber, yöntemi, niteliği ve kapsamı açısından 1972 ve 1991'de yapılan idari reform çalışmalarına öncülük etmiştir (Yayman, 2005).

1962'de Bakanlar Kurulu, Türkiye merkezi hükümet teşkilatına bağlı bakanlık, daire ve kurumlar arasında merkezi hükümet görevlerinin dağılım türünü saptamak ve bu dağılımın yönetim hizmetlerinin en etkin ve verimli biçimde yürütülmesine olanak

tanıyıp tanımadığını inceleyip, bu doğrultuda öneri ve tavsiyelerde bulunmak üzere, TODAİE, DPT, DPD, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin iş birliği yapmasıyla bir araştırmanın gerçekleştirilmesi ve bu araştırmayı sevk ve idare edecek Proje ve İdare Kurulu'nun Başbakan tarafınca seçilmesine ilişkin karar almıştır (Memişoğlu, 2006).

Kurulan Proje Yönetim Kurulu, MEHTAP projesiyle ilgili çalışmalara 24 Nisan 1962'de başlayıp, tam bir yıl sonra raporunu tamamlayarak Başbakanlığa sunmuştur. Bu rapor, merkezi hükümet teşkilatında bulunan görev dağılımıyla ilgili olarak gerçekleştirilmiş detaylı araştırmalar sonucu oluşturulmuştur. Raporun hazırlanmasında kamu sektörünün mevcut hali incelenmiş, ilgili sorunlar sıralanmış ve bu sorunlara ilişkin olarak çağdaş yöneticilik bilgi ve deneyimlerinden faydalanılarak çözümler üretilmiştir. Rapor kapsamında merkezi hükümetin görevlerinin yürütülmesine ilişkin ana eksiklikler şu şekilde belirtilmiştir (Sürgit, 1972):

- Finansal olanakların yetersizliği,
- Personel aksaklıkları,
- Yönlendirme ve gözetim yoksunluğu,
- Teşkilat bozuklukları,
- Kırtasiyecilik,
- Karmaşık bir merkezîyetçilik,
- İdare tüm bu eksik ve aksaklıkları düzeltmeyi kendi görevi arasında görmemesi

Bu raporda yönetimin geliştirilmesiyle ilgili merkezi bir birime ihtiyaçtan bahsedilmiş, Başbakanlık içerisinde bir merkezi birim oluşturulması düşünülmüştür. Bu birimin yönetimi geliştirmeye ilişkin planlama ve koordinasyonu sağlamak suretiyle, gelişmeleri izleyip gereken önlemleri alması, merkezi hükümet örgütünün yanı sıra mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin de merkezi birimin kapsamı içerisinde bulunması kararı alınmış; fakat ilgili birimin kurulmasından ziyade 1964 yılında ilan edilen program ile bu iş konusunda DPT yetkilendirilmiştir. Bu doğrultuda, DPT içerisinde "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuş, komisyon tarafından MEHTAP Raporu'na ilişkin tamamlayıcı çalışmalar yapılmıştır (Saran, 2005).

MEHTAP Raporu'ndan 10 sene sonra, MEHTAP Raporu'ndaki önerilerin ne derecede ve ne şekilde uygulandığı, uygulanmayan önerilerin uygulanmama sebeplerinin incelenmesi, idarenin öneriler karşısındaki tepkisinin tespit edilmesi ve idari reformun ne aşamada olduğunun açıkça saptanması maksadıyla bir araştırma gerçekleştirilmiştir

(Karaer, 1987). Bu araştırmanın neticesinde reformun başsız, dağınık ve sistemsiz biçimde gelişmiş olduğu, reforma sistem yaklaşımı çerçevesinde değil de bireysel açılardan bakılmış olduğu, uygulamada koordinasyonun sağlanamadığı, raporda bulunan önerilere olumlu bakılmakla birlikte uygulama seviyesinin düşük düzeyde bulunduğu sonuçları elde edilmiştir (Akın, 1998).

Diğer bir çalışma da İdari Reform Danışma Kurulunca hazırlanan rapordur. 1971 yılında yönetimin yeniden örgütlenmesinin yönünü ve stratejisini belirlemek üzere, Bakanlar Kurulu kararı ile bir İdari Reform Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Kurul MEHTAP'ta olduğu gibi daha önceki çalışmaları incelemiş ve bir rapor hazırlayarak kamu kurumlarının yapı ve işleyişlerinin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında uyulması gereken hususları belirlemekle kalmıştır (Polatoğlu, 2003). İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda daha önceki çalışmalardan farklı olarak, daha önce yapılan reform metinleri özet olarak anlatılmıştır.

Yukarıda anlatılan her üç raporda da yapısal sorunlar, personel sorunları, uygulama ve süreç sorunları, bürokratik kültür sorunu üzerinde durulmuş ancak daha önceki Cumhuriyet dönemi reform çalışmalarında olduğu gibi bütüncül bir yaklaşım sergilenememiştir. Bu rapor ve projelerle birlikte hükümet programlarında ve kalkınma planlarında da kamu yönetiminde reform konusu gündemde tutulmuştur. Bu dönemdeki reform girişimlerinin esas amacı kalkınma hedefleri doğrultusunda kamu yönetiminin kapasitesini artırmak olmuş ve DPT tarafından hazırlanan kalkınma plan ve programları da bu çerçevede yönlendirici olmuştur.

24 Ocak 1980 kararları, ülkenin ekonomik ve politik hayatında önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. Bu kararlarla birlikte Türkiye, uzun süredir dış rekabete karşı korunan ithal ikameci sanayileşme modelinden vazgeçmiş ve dışa açılma, ihracata dayalı bir sanayileşme modeline geçiş yapmıştır. Turgut Özal'ın liderliğindeki hükümet döneminde, Türkiye dışa açık ve küresel ekonomik yapılara uyumlu politikalar izlemiştir. Özel sektör girişimleri desteklenmiş, piyasa ekonomisi esas alınmış ve kamu hizmetlerinin de rekabete açılması hedeflenmiştir. Bu süreçte, devletin rolü küçültülme eğiliminde olmuş ve özelleştirme, düzenlemelerin kaldırılması (deregülasyon) ve ekonomideki kontrollerin azaltılması (liberalizasyon) gibi politikalar benimsenmiştir. 1980'li yıllarda neo-liberal ideolojinin etkisiyle, "minimal devlet" veya "optimal devlet" kavramları gündeme gelmiş ve devletin mümkün olduğunca az müdahale ettiği, özel sektör mantığı ile işleyen bir

kamu hizmeti yapısının oluşturulması hedeflenmiştir. Bu anlayış, kamu kaynaklarının daha etkin kullanılmasını ve ekonominin rekabete dayalı bir yapıya kavuşturulmasını amaçlamıştır. Ancak, bu politikaların uygulanması sürecinde çeşitli tartışmalar ve eleştiriler de olmuştur. Bazıları, özelleştirmenin belirli sektörlerde gelir eşitsizliğini artırabileceği ve kamusal hizmetlerin kalitesini düşürebileceği endişesini dile getirmişlerdir. Ayrıca, devletin bazı temel hizmetlerde aktif rol almasının gerekliliği ve kamu yönetiminin tamamen piyasa mantığına göre yapılandırılmasının dezavantajları da eleştirilmiştir.

Merkeziyetçi yönetim geleneğinden yerinden yönetim anlayışına geçme çabalarının yaşandığı 1980'li yıllarda mahalli idarelere tahsis edilen kaynakların arttırılması yerleşmeye katkı sağlamıştır (Bilgiç, 2005). Liberal politikalar, belediye ve büyükşehir belediye yönetimlerinde de kendini göstermiştir. 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile belediye hizmetlerinin daha etkin ve verimli olarak sunulması, planlı kentleşme ve halkın yerel hizmetlere daha aktif katılımını sağlamak amacıyla Büyükşehir Belediye sistemine geçilmiştir. İl özel idareleri 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı, 3360 sayılı kanunla güncellenerek reforme edilmiştir. İl özel idarelerine eğitim ve öğretim, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve hayvancılık hizmetleri, yıllık program hazırlama görevi gibi pek çok görev ve sorumluluk verilmiştir.

6. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın öncesinde kamu yönetimi sisteminin tekrar gözden geçirilmesi düşünülmüştür. Bu bağlamda kamusal hizmetlerin daha hızlı, verimli ve etkili şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması maksadıyla, benzer niteliğe sahip olan hizmetlerin birleştirilmesi suretiyle tek bir kurum içerisinde toplanması konusu ele alınmış ve bu hususta bakanlık sayısı azaltılmıştır. Bununla birlikte, Avrupa Topluluğu'na (AT) girme talebinde bulunmuş olan Türkiye'nin AT'ye uyum hazırlıklarını kamu yönetimi alanında da belirlemesi gerekmiştir. Bu doğrultuda DPT, TODAİE'den 1988'de yeni bir araştırma gerçekleştirmesini istemiş, bu neticede Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) hazırlanmıştır. 1988'de başlayan proje, 1991'de bitmiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2005).

KAYA, Türkiye'deki elli yıllık yönetim bilimi geçmişi içerisinde kamu yönetiminin milli hedeflerin yerine getirilmesini sağlayacak şekilde etkin, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi hedefi doğrultusunda gerçekleştirilen ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli araştırma faaliyetlerinin örneği konumundadır (Ergun, 1991).



KAYA Projesi kapsamında önerilmiş olan konular, sistemli ve kapsamlı biçimde yaşama geçirilmemiş olsa da çeşitli önerileri zamanla yerine getirilmiştir. KAYA Projesi'nde kamu yönetiminin merkez ve taşra yönetimi ile mahalli idareler bir bütünlük içinde incelenmiştir. Gerek mahalli idarelerin kendi aralarında gerekse de merkezle ve merkezin taşra birimleri arasında bağlantılar oluşturulmaya çalışılmıştır. KAYA Projesi'nde verimlilik, etkinlik ve demokratiklik birbirleri ile çelişmekte olan zıt kavramlar şeklinde ele alınmamıştır (Geray, 1993).

Yerel yönetim reformu hususunda ilkeler ile öneriler içermekte olan KAYA Projesi, katılımcılık bakımından esnekliğe sahiptir. Ayrıca merkeziyetçi ve bürokratik niteliğe sahip olan yerel seviyedeki sisteme; demokratik, etkin ve verimli şekilde hizmet üreten bir mahalli idare kurumu niteliğinin kazandırılması, KAYA Projesi'nin ana amacı olmuştur (Coşkun ve Nohutçu, 2005).

Belirtmek gerekir ki MEHTAP, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve KAYA Projeleri on yıllık aralıklarla yapılan birbirinin tekrarı olan ve birbirini tamamlayan Türk uzmanlarca gerçekleştirilen en kapsamlı üç çalışmadır. Son iki çalışma MEHTAP raporunun özetidir (Yayman, 2005).

1980-1990 dönemi Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Türkiye'nin üyelik süreci nedeniyle kamu yönetimi reformları üzerinde etkili olduğu yıllardır. 1990 yılından sonra ise OECD ve DB da sürece dâhil olmuştur (Lamba, 2010).

1980'li yıllarda Türkiye'de yapılan ekonomik ve idari reformlar çerçevesinde, düzenleyici kurulların kurulması ve faaliyete geçmesi önemli bir adım olmuştur. Bu dönemde özellikle serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, rekabetin teşvik edilmesi ve devletin ekonomiye müdahalelerinin azaltılması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, enerji, telekomünikasyon, finans, rekabet gibi alanlarda düzenleyici ve denetleyici kurumlar kurulmuş ve faaliyet göstermeye başlamıştır. Bu kurumlar, sektörlerdeki faaliyetleri düzenlemek, rekabeti sağlamak, tüketicilerin haklarını korumak, sektörlerin gelişimini desteklemek ve ekonomik faaliyetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Aynı zamanda, bu kurumlar aracılığıyla devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmış, piyasa ekonomisinin işleyişi ve rekabetin sağlanması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

1980'e kadar kamu yönetimi reform çalışmaları, dar kapsamlı, daha çok GKY düşüncesi çerçevesinde örgütlenme, çalışma metodları ve kurulların gözden geçirilmesi gibi daha

çok idarenin iç düzenlemeleri ile ilgili bir yaklaşımla gerçekleştirilmiştir. Ülkemizde 1980 sonrası kamu yönetimi reformları arzu edilen hız ve boyutta olmasa da yeni neo-liberal ekonomik politikalar çerçevesinde devletin sorgulandığı, ABD, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerdeki uygulama ve teorik olarak GKY anlayışının yerini YKY anlayışına bıraktığı ve bu çerçevede bütüncül olarak bir paradigma değişiminin kendini gösterdiği reformlardır.

#### **2.3.2.3.2. 2002 Yılı Sonrası Yönetimde Reform Çalışmaları**

Türkiye 2002 yılından sonraki süreçte iç ve dış dinamiklerin (AB üyelik süreci, IMF ve DB ile yapılan anlaşmalar) etkisiyle kamu yönetiminde birçok reform gerçekleştirmiştir. O yıllarda Türkiye'de yapılan kamu yönetimi reformlarında, hükümet programları, acil eylem planları ve pek çok kanuni düzenlemede açık bir şekilde yönetim yaklaşımının benimsendiği görülmektedir. Özellikle 57. hükümet döneminde 2002 yılında alınan Bakanlar Kurulu kararı ile "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" kabul edilmiştir. Bu eylem planı, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için çeşitli hedefler ve adımlar içermektedir (Turan, 2007). Planın odak noktaları şunlardır: verimlilik, etkinlik ve performans artışı, hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kalite anlayışı ve yönetsel yöntemlerin iyileştirilmesi, yetki devri ve esneklik. Bu eylem planıyla birlikte, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, performans odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve daha etkin bir kamu yönetimi yapısının oluşturulması gibi hedefler doğrultusunda çeşitli düzenlemeler ve adımlar atılmıştır. Bu yaklaşım, Türkiye'de kamu yönetimi alanında önemli değişikliklere yol açmıştır.

Kamu yönetiminde reform süreci, 2003'te Başbakanlık tarafından yayımlanmış olan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" isimli raporla önemli bir noktaya gelmiştir. Kamu yönetimi reformuna ilişkin çalışmalarda öncelikle çerçeve yasa niteliğindeki Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın (KYTKT) çıkarılması öngörülmüştür (Coşkun ve Nohutçu, 2005). KYTKT'ye, Yerel Yönetim ve Kamu Personeli Kanunu'nu kapsayacak şekilde Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarına 2003'te Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) hükümeti tarafınca hazırlanmış olan programda ve Acil Eylem Planı'nda yer verilmiştir (Altan, 2016). Ancak kanun tasarısı

yasalaşmamıştır. Buna rağmen tasarı, kamu yönetiminde reform bakımından büyük öneme sahiptir. Nitekim tasarinın 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak TBMM’de kabulünün ardından, dönemin Cumhurbaşkanı tasarinın bazı maddelerin Anayasa aykırı olduğu gerekçesi ile iade etmiş, hükümet ise tasarıyı tekrardan meclis gündemine getirmemiştir (Öztürk, 2015; Coşkun ve Nohutçu, 2005).

Bu kanun tasarısı kapsamında, ülkemizde öteden beri dile getirilmekte olan yerelleşme öngörölmüş, icracı sekiz bakanlığın taşra teşkilatıyla pek çok genel müdürlüğün taşrada yer alan birimlerinin yerel yönetimlere devredilmesi düşünölmüştür. Burada yerel yönetimlere devredilmekte olan yetki ve sorumlulukların önemli bir kısmının il özel idarelerine aktarılması planlanmıştır (Coşkun ve Nohutçu, 2005). KYTKT’nin özünde, yurttaşların değişim gösteren şartlarla beraber şekillenen taleplerinin karşılanması, etkililik ve katılımcılık ilkelerinin arttırılması, merkezi idareler ve mahalli idareler açısından yönetim unsurunun vurgulanması gibi fikirler bulunmaktadır (Lamba, 2014). KYTKT genel olarak devletin küçölmesini amaçlamıştır. Bu amacın temel olarak iki boyutu bulunmaktadır. Birinci boyutu, merkez ile yerel arasında bulunan ilişkinin tekrardan tespiti ile merkezi yönetimin etkinlik alanının azaltılması ve görevlerle yetkilerin yerelleştirilmesi, ikinci boyutuysa kamusal hizmetlerin özelleştirilmesi şeklindedir (Balaban, 2004). Bu bağlamda reform çabalarının, global değişim ve dönüşümün ortaya çıkarmış olduğu kaçınılmaz değişim ve dönüşüm gereksinimini karşılama ve köklü yapısal dönüşümleri icra etme hedefinin bulunduğu ifade edilebilir (T.C. Başbakanlık, 2003).

KYTKT’nin öngörmüş olduğu yeniliklerin bir kısmı değişik yasalar kapsamında hayata geçirilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu TBMM’den geçmiş, Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışındaki yasalar ilk aşamada Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmamıştır. İl Özel İdaresi Kanunu, TBMM tarafınca Cumhurbaşkanının iade gerekçeleri çerçevesinde tekrardan düzenlenmek suretiyle 5302 sayılı Kanun olarak 22 Mayıs 2005’te kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafınca şekil unsurundan ötürü TBMM İç Tüzüğü ile uyumlu olmadığı gerekçesiyle iptal edilmiş olan Belediye Kanunu ise, TBMM’de yeniden görüşölmesi sonrasında 5393 Sayılı Belediye Kanunu ismiyle 3 Temmuz 2005’te kabul edilmiştir (Öztürk, 2015).

KYTKT'nın 5. maddesi kapsamında kamu yönetimi reformunun ana ilkeleri sıralanmıştır. Bu ilkeler; idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinde katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, yerindenlik, sonuç odaklılık, düzenleyici etki analizi, yurttaşların bilgi edinme hakkı, kamusal hizmetlerde bilgi teknolojilerinden faydalanılması, etkinlik ve verimlilik şeklindedir. KYTKT'sı YKY ve Yönetişim anlayış ve ilkeleri doğrultusunda hazırlanmış bir kamu yönetimi reform girişimidir.

2002 yılı sonrası yapılan kamu yönetimi reformları ile 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerinin kamu yönetimini reforma tabi tutma çabaları arasında benzerlikler bulunmaktadır (Arpacı, 2009). Öncelikle her iki dönem reformları Batı dünyasında görülen ekonomik gelişmelere ulaşmayı hedeflemiştir. Her iki dönemde yapılan kamu yönetimi alanında yapılan reformlar dış etkilerin zorlaması ile ortaya çıkmıştır (Apan, 2014). Tanzimat reformlarıyla birlikte hayata geçirilen muhassıllık meclislerinin kurulması ile 5345 sayılı kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasına 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılan düzenlemeler mülki idarenin vergi toplama konusunda görevlerini etkilemiştir. Her iki reform düzenlemelerinde de dış etkiler yadsınamaz. 1839'un muhassıllık meclisleri ve 1864 sonrası il genel meclisi ile il idare kurulunda görev alan sivil üyeler, 2002 sonrası kalkınma ajansları, köylere hizmet götürme birlikleri (KHGB) ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları'nda (SYDV) yönetişimci bir anlayış çerçevesinde yeniden düzenlenen üye yapısı ile mülki idarenin kurullarda yetkilerini sivil kişilerle paylaşması durumunu ortaya çıkarmıştır (Apan, 2014).

Yönetişime yönelik eğilim, 2007 ile 2013 yılları arası dönemi kapsayan 9. Kalkınma Planı çerçevesinde de kendini göstermektedir. Planda kamu yönetiminin iyi yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılması konusuna vurgu yapılmıştır.

2002 yılı sonrası Türkiye'de görülen reform çabaları, AB ve ABD'ye paralel olarak YKY, yönetim ve alternatif anlayışlar çerçevesinde; yönetimde verimlilik, etkinlik şeffaflık, adalet, hesap verebilirlik, katılım, yerellik gibi kavramlar üzerinde şekillenmiştir.

### **2.3.3. Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Alanları**

Kamu yönetimi reform alanları, yönetimde var olan sorunlar ile paraleldir. Öncelikli çözüm bekleyen sorunların başında kamu hizmetleri, kamu görevlileri, vatandaş devlet ile ilişkilerini kolaylaştırıcı ve vatandaş odaklılık gibi hususlar gelmektedir. Yapılan

literatür taraması neticesinde; özellikle 2002 sonrası dönemde Türkiye’de kamu yönetiminde reform alanlarının temel olarak kamu hizmetlerinin sunum biçimleri, kamu hizmetleri ve kamu personel rejimi, e-devlet ve bilgi iletişim teknolojileri, kamu mali yönetimi, iç denetim ve performans yönetimi, iyi yönetim uygulamaları, kamu yönetiminde etik, yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ve kalkınma ajansları, kamu denetçiliği kurumu, kişisel verilerin korunması, merkezi idare ve taşra teşkilatları ilişkileri konularında olduğu görülmektedir.

### **2.3.3.1. Kamu Personel Rejimi**

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından günümüze kadar kamu yönetimi reformları açısından kamu personel rejimi sürekli gündemi işgal etmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı yönetiminden kalma yapısal ve işlevsel özellikleri taşıyan Türk kamu personel rejimi, ilk olarak 1926 tarihli Memurîn Kanunu ile kurulmuş, daha sonrasında ise 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bugüne kadar varlığını korumuştur (Altan, 2016).

Ülkemizde 1960’lardan sonra kamu personel rejimi ile ilgili başlamış olan reform çalışmaları, 1980’lerle beraber YKY yaklaşımı çerçevesinde şekillendirilmek istenmektedir<sup>1</sup>. Örnek verecek olursak birçok kamu hizmeti için memur ve işçi dışında sözleşmeli personel çalıştırması şeklinde reforma gidilmiştir. Zaman zaman isteyen sözleşmeli personelin memur olarak kadroya geçirilmesi yoluna da başvurulmuştur. 2018 yılından itibaren de hizmet alımı yoluyla çalışan taşeron işçiler kamu işçisi olarak kadroya alınmıştır.

Türkiye’de kamu personel rejiminin revize edilmesiyle ilgili konular pek çok düzenlemenin içinde bulunmaktadır. KAYA projesinde kamu personeli sisteminde norm kadro uygulamasına geçilmesi, statünün azaltılması ve performans çerçevesinde ücretlendirme prensiplerine değinilmiştir. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda personel sistemindeki profesyonelleştirme, nitelikli personel, personele eğitim verilmesi vb. unsurlardan söz edilmiştir. 58. Hükümet Acil Eylem Planı’nda norm kadro uygulamasına geçilmesi; göreve alma ve yükselmede liyakat ilkesinin benimsenmesi; statülerin

---

<sup>1</sup> Kamu personel rejiminin yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda şekillenmesi hususu reformların ilk yıllarına ilişkindir. Daha sonraki yıllarda sözleşmeli personele kadro imkanı sunulması, esnek çalışma, kısmi zamanlı çalışma gibi yeni yöntemlere geçilememesi söz konusudur. Ayrıca hizmet alımı yoluyla personel çalıştırılması usulünden büyük oranda geri adım atılması da geleneksel kamu yönetimi anlayışını sürdürmek anlamındadır.

azaltılması, benzer statüler arasında bulunan farklılıkların giderilmesi; maaş ve ücret sisteminde dengesizliklerin giderilmesi; esnek çalışma usulleri ile performansa dayanan ücret sisteminin uygulanması önerileri sunulmuştur (Eroğlu, 2010).

AK Parti hükümet programları ile Acil Eylem Planı içerisinde kamu yönetimi reformu çerçevesinde “Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, “Yerel Yönetim Kanunları” ve “Kamu Personeli Kanunu” bulunmaktadır. 657 sayılı Devlet memurları Kanunu (DMK)’nın yerine geçmesi planlanmakta olan “Kamu Personeli Kanunu Taslağı”, kamu yönetimi reformunun üçüncü ayağını oluşturmaktadır (Altan, 2016).

2014’te kabul edilen 10. Kalkınma Planında kamu personelin verimliliğini arttırmak amacıyla etkin bir performans sistemi oluşturulması, kamu personeli alanında dijital veri tabanı hazırlanması, hizmet içi eğitimlerin artırılması gibi çalışmaların yapılması planlanmıştır (Taş, Koçar ve Çamur, 2016). Devlet Personel Başkanlığı’nın 2010 Performans Programı’nda kamu personel rejimiyle ilgili reform çalışmalarının izlerine rastlanmaktadır. Nitekim program kapsamında e-devlet projesi çerçevesinde Kamu Personeli Bilgi Sistemi (PER-NET) ve KADRO-NET’in uygulaması, Devlet Personel Başkanlığı e-imza uygulamasının altyapısının sağlanması hususunda yapılan eğitsel aktivitelerin sayısının artması vb. konulara değinilmektedir (Eroğlu, 2010).

1965 yılında yürürlüğe girmiş olan DMK’da YKY yaklaşımı kapsamında birçok değişiklik gerçekleştirilmiştir. Sınıflandırma, kariyer ve liyakat prensiplerinin yerine eşitlik ve tarafsızlık, yeterlilik ve kariyer değerlendirme ilkelerine yer verilmesi suretiyle, kamu personel rejiminin esneklik ilkeleri doğrultusunda yenilenmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda, sicil sisteminin yerine performans sisteminin getirilmek istenmesi, hizmet içi eğitimlerin ön planda bulundurulması, çok personelden ziyade etkili ve verimli çalışan personel anlayışı, uzmanlaşmanın ön plana çıkarılması, çevredeki yeniliklere açık olunması gibi faaliyetlerin uygulanması ile kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi anlayışının etkilerine rastlanmaktadır (Çankaya, Eroğlu ve Tekin, 2014).

Türkiye'nin AB üyelik süreci, kamu personel rejimi ve kamu görevlileriyle ilgili konularda çeşitli talepleri içeren ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleriyle çerçevelenmiştir. Bu raporlarda, rüşvetle mücadele, yolsuzlukla mücadele, hesap verebilirlik, şeffaflık, etik ilkelerin uygulanması gibi konular önemli bir yer tutmuştur. Ayrıca, kamu görevlilerinin sendikal hakları, yargılanma süreçleri, liyakat ilkesi, çağdaş

insan kaynakları yönetimi gibi konularda eksiklikler ve iyileştirmeler talep edilmiştir. Raporlarda dile getirilen bu talepler, genellikle kanun hükmünde kararnameler yoluyla yapılan düzenlemelerle ele alınmıştır. Ancak, raporlar tarafından talep edilen köklü değişikliklere dair kapsamlı bir kamu personeli reformu henüz gerçekleşmemiştir. Örneğin, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun eksiklikleri ve kısıtlamaları, sendikal haklar, toplu pazarlık ve grev gibi konularda talepleri içermiştir. Ayrıca, istihdamda dezavantajlı gruplara (örneğin engelliler ve kadınlar) yönelik adımların atılması, liyakat ilkesinin eksik uygulanması, çağdaş insan kaynakları yönetimi standartlarının yerleştirilmesi talep edilmiştir. Bu taleplerin gerçekleştirilmesi ve AB normlarına uyum sağlanması, kamu personeli sisteminin daha şeffaf, hesap verebilir ve liyakat ilkesine dayalı bir yapıya kavuşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak, bu konuda yapılan düzenlemelerin henüz beklenen kapsamlı değişiklikleri getirmediği ve daha köklü reformlara ihtiyaç olduğu bilinmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte personel rejimi konusunda görevli ana kurum olan Devlet Personel Başkanlığı 2018 tarih 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile kapatılmış ve görevleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmiştir. Buna mukabil, 2018 tarihli ve 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararı ile Cumhurbaşkanlığı'na doğrudan bağlı İnsan Kaynakları Ofisi kurulmuştur. İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri; Türkiye'nin insan kaynakları envanterini çıkartmak, kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı yönetim modellemelerinin hayata geçirilmesi için gerekli olan projeler üretmek ve verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmaktır (Yıldız, 2019). 2018 tarihinden itibaren kamu personel yönetiminin aktörleri köklü şekilde değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde parçalı bir kamu personel rejimi oluşturulmuştur. 657 sayılı Kanununun yapmayı arzu ettiği “tekleştirici” ve “standartlaştırıcı” istihdam anlayışı ortadan kalkmıştır. Yeni sistemde kamu personel rejiminin öğelerine bakıldığında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, 375 sayılı KHK ve ayrıca kurumsal istihdam yönetmelikleriyle çok parçalı bir yapının olduğu anlaşılmaktadır (Albayrak, 2020).

Ülkemizde personel rejimi ile ilgili reformların daha çok devlet kurumlarının yeniden yapılandırılması, kırtasiyeciliğin azaltılması, kurumlar ve hiyerarşik kademeler

arasındaki görev ve sorumluluk ilişkilerinin tekrar belirlenmesi gibi konular etrafında olmuş ve kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesi, kamu personelinin işe alınması, yetiştirilmesi, görevde yükselmeleri gibi sorun alanlarında kapsamlı ve sistematik çözümlere yeterince yer verilmemiştir (Yılmazöz, 2009). Bu nedenlerle kapsamlı bir kamu personeli reformu yapılması yönündeki talepler artmıştır. Ancak bugüne kadar bütüncül bir yaklaşım çerçevesinde sonuçlandırılmamıştır.

### **2.3.3.2. Kamu Hizmetlerinin Sunum Biçimleri**

Değişim gösteren çevre faktörlerinin etkisi ile beraber vatandaşların kamu kurumlarınca sunulmakta olan hizmetlere ilişkin beklentilerinin karşılanabilmesi noktasında kaliteli hizmet anlayışının kurumsal sisteme yerleşmesi gerekir. Kamu kurumlarında sunulmakta olan hizmetlerin kalitelerinin artırılması, gerek ülkenin gelişmesi gerekse de refahın yükselmesine yardımcı olmaktadır. Kamu kurumlarında kaliteli hizmetlerin sunulabilmesi hususunda kaynakların verimli ve etkin şekilde kullanılması önem arz etmektedir.

Vatandaş memnuniyeti fikri doğrultusunda şekillenen kaliteli hizmet anlayışından başarı elde edilebilmesi hususunda ilgili alanlarda kamu sektörünün, özel sektörün çalışmalarını esas alması gerekmekte olduğu belirtilmektedir. Ülkemizde hantal biçimde işlemekte olan hizmet anlayışının yerine proaktif, kaliteli, yurttaş odaklı hizmet anlayışı geçmektedir (Lamba, 2014). Kamu yönetimi reformlarıyla birlikte yerleşme politikaları, kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki ve görev devri sürecini hızlandırmıştır. Bu süreçte, kamu hizmetlerinin sunumunda merkez dışı örgütlerin, yerel yönetimlerin, sivil toplum örgütlerinin ve özel sektörün rolü artmıştır. Özelleştirme ve devletin rolünün küçültülmesi gibi eğilimler, bu süreçte güç kazanmıştır. Ancak, her kamu hizmetinin özelleştirilemeyeceği ve bazı stratejik alanlarda devletin rolünün devam etmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu bağlamda, devletin tüm kurumlarının ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması, önceliklerin ve hizmet stratejilerinin yeniden belirlenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Geleneksel bürokrasinin yetersizliği ve katılığı, kamunun daha esnek, adem-i merkezi, rekabetçi, katılımcı ve düzenleme alanının sınırlandırıldığı bir yönetim biçimine geçiş yapma ihtiyacını doğurmuştur (Ateş, 2001). Bu yeni yönetim biçimi, kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde sunulmasını ve vatandaşlara daha hızlı ve kaliteli hizmetlerin ulaştırılmasını



amaçlamaktadır. Sonuç olarak, kamu yönetimi reformları çerçevesinde, devletin yönetim tarzında daha esnek, adem-i merkezi, rekabetçi ve katılımcı bir yaklaşımın benimsenmesiyle birlikte, kamu hizmetlerinin daha etkin ve vatandaş odaklı bir şekilde sunulması için çeşitli adımlar atılmaktadır. Bu, çağdaş yönetim anlayışının gereği olarak, kamunun değişen ihtiyaçlara daha uyumlu bir yapıya dönüşümünü ifade etmektedir.

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan 2000’li yıllara kadar yapılan tüm reform çabalarında ana hedeflerden bir tanesi vatandaşın kamu hizmetini daha hızlı, daha basit, daha şeffaf, daha kaliteli olarak almasını sağlamak, bürokrasiyi, kırtasiyeciliği azaltmaya dönük olmuştur. Ülkemizde 2000’li yıllarda YKY, yönetim, YKH gibi anlayışlar çerçevesinde yapılan reformlar, kamu hizmetinin vatandaşlara ulaştırılmasında yukarıda sayılan ilkelerin yanında özel sektör eliyle, özel-kamu iş birliği marifetiyle, STK’lar ile iş birliği yapılarak, özel sektör yöntemleri ile en yakın birimler tarafından, bilim ve teknolojiye dayalı değişimler ve internet kullanılarak iletilmesi konusunda büyük bir değişim olmuştur. Yapılan her yeni kamu yönetimi reformu kamu hizmetlerinin sunumunu ya direkt ya da dolaylı olarak etkilemiştir. Örneğin kamu yönetiminin genel işleyişine ve hizmet sunumuna yönelik olarak çıkarılan 4982, 5018, 5176 sayılı kanunlar ile kanunlaşamayan KYTKT adıyla bilinen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un genel gerekçelerinde ve amaç maddelerinde bu temel ilkelerin üzerinde durulduğu görülmektedir (Altan, 2016).

Teknolojik alanda özellikle internet ve dijital alanda meydana gelen baş döndürücü değişim kamu hizmetlerinin sunumunda dijital bir dönüşüm meydana getirmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda e-devlet uygulamaları her geçen gün artarak devam etmiştir. E-devlet projesi gerçekten de devletin ve vatandaşın işlerini daha kolay ve hızlı bir şekilde halletmesine imkân tanıyan önemli bir adımdır. Bu sayede birçok kamu hizmeti online olarak sunulmakta, vatandaşlar da bu hizmetlere kolayca erişebilmektedir. E-devlet üzerinden vergi ödemeleri, sağlık randevuları, nüfus kayıt işlemleri gibi birçok işlemi kolaylıkla gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca e-devlet üzerinden güvenli bir şekilde kişisel bilgiler de takip edilmektedir. Bu sayede hem devlet kurumlarına olan ihtiyaç azalmakta ve zamandan tasarruf edilmektedir.

2009 yılında yayımlanan 15169 sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik etkin, verimli, hesap verebilir, yurttaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş

ve düşük maliyetli bir şekilde sunulmasını sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken kuralları belirlemiştir 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu 2011 yılında çıkarılmıştır. Yönetmelik ile kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması düzenlenmiş; mevcut bilgi ve belgelerin elektronik ortama taşınması ve veri tabanlarının diğer kurumlar ile paylaşılmasının esas olduğu vurgulanmıştır. Kamu kurumları, başvuruların elektronik ortamda da yapılmasına, yapılan işlemlerin akıbetinin sahibince izlenebilmesine ve sonucun ilgisine elektronik ortamda iletilmesine yönelik tedbirleri alacak ve hizmetin e-Devlet Kapısına uyumunu sağlayacaktır (Çapar vd, 2015). Kamu kurumları, sunduğu kamu hizmetlerinin dökümünü kurumsal internet sayfasında ve e-Devlet Kapısında en son hali ile yayınlamak üzere vatandaşın bilgilendirilmesini sağlayacaktır. Kamu kurumları, Yönetmeliğin ekindeki Ek-2’de yer alan örneği esas alarak hizmet standartlarını oluşturacaktır. Ek-3’te belirtilen açıklamalara göre oluşturulan hizmet standartları tablosunda; hizmetin adı, başvuruda istenen belgeler, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ve şikâyet mercilerine ilişkin bilgiler yer alacaktır. Kamu kurumlarının teşkilat yapısından, sunulan hizmetlere, hizmetlerde kullanılan belgelerden, belgelerde bulunan bilgilere kadar kamu yönetiminde bulunan unsurlar mevzuat dayanaklarıyla birlikte tespit edilerek Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS) ile de elektronik ortamda tanımlanmıştır (Çapar vd, 2015).

Yapılan hukuki düzenlemelerle birlikte kamu hizmeti anlayışında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Kamu hizmetlerinin sektörleşmesi ve rekabetçi bir ortamda sunulması sağlanmış, vatandaşlara daha kaliteli, etkili ve verimli hizmetler sunulması amaçlanmıştır. Tüm bu gelişmeler ile birlikte kamu idareleri, sundukları hizmetlere ilişkin standartlarını oluşturmak zorunda kalmıştır. Bu sayede vatandaşların gereksinimleri doğrultusunda kamu hizmetlerinin sunumu ve sonuçlandırılması daha iyi bir şekilde gerçekleştirilmekte, vatandaşlar da bu süreçten daha bilgilendirilmiş bir şekilde faydalanabilmektedir. Tüm bu değişikliklerin temel amacı, kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı çerçevesinde sunulmasını sağlamaktır.

2002 yılı sonrasında yapılan kamu yönetimi reformlarıyla birlikte kamu hizmetlerinin tanımlanması ve sunumu sürecinde demokratik ve katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu reformlar, vatandaşların kamu hizmetlerine etkin bir şekilde katılımını teşvik etmeyi

amaçlamıştır. Reformlarla birlikte, kamu hizmetlerinin nasıl sunulacağı, hangi sektör veya araçların kullanılacağı gibi kararlar demokratik süreçler yoluyla belirlenmiştir. Ayrıca hizmet sunumunda eşitlik, adalet ve kamu çıkarı gibi değerlere de önem verilmiştir. Vatandaşların kamusal işlemlerde aktif rol alabilmesi için çeşitli mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu dönemde kamu hizmetlerinin sunumu ile ilgili yapılan reformlarda YKY, yönetim, Denhardt ve Denhardt'ın geliştirdiği YKH yaklaşımının etkisi olduğu söylenebilir.

### **2.3.3.3. Bilgi Edinme Hakkı**

1980'li yıllardan sonra bilgi edinme hakkı, Türkiye gündemine basın hukuku özelinde girmiştir. Basının hakları ve işlevleri konusunda belirtilen unsurlar, bilgilendirme hakkı açısından değerlendirilmiş ve böylece bilgi edinme hakkı ilk defa hukuk sistemimize girmiştir (Bayraktar, 2004). Kamu yönetimi açısından “bilgi edinme hakkı” yeni bir paradigmadır. Daha önceki dönemde vatandaşları bilgilendirme yönetimin takdirine bağlıydı ve bu bilgiler genellikle propaganda niteliği taşımaktaydı (Eken, 1994).

2003'te 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” kabul edilmiştir. Kanun kapsamında, demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği durumundaki eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleriyle uyumlu biçimde fertlerin bilgi edinme haklarını kullanmalarıyla ilgili esaslarla usuller düzenlenmiştir (TEPAV, 2015).

Kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gerekliliklerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarını düzenleyen bir kanundur. Bu kanun, vatandaşların devlet ve diğer kamu kurumlarından bilgi talep etme hakkını güvence altına alır.

Kanunun amacı, eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun bir şekilde vatandaşların kamusal bilgilere erişimini sağlamaktır. Böylece kamu yönetimi daha şeffaf bir şekilde işlerken vatandaşlar da devlet faaliyetleri hakkında bilgilendirilmekte ve katılım sağlayabilmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, demokratik katılımı teşvik etmek, kamusal bilgilere erişimi kolaylaştırmak ve şeffaflığı sağlamak amacıyla önemli bir düzenlemedir. Bu sayede vatandaşlar, kamusal işleyişe ilişkin bilgilere erişebilir, kamu hizmetlerinin daha iyi denetlenmesine ve geliştirilmesine katkıda bulunabilir.

Ayrıca 1982 Anayasası'nda 2010 yılında yapılan değişiklik sonucu bilgi edinme hakkı Anayasal hüküm haline gelmiştir. 74. maddeye “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir” fıkrası eklenmiştir. Ülkemizde internete erişimin

yaygınlaşması, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) ve Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezinin (CİMER) kurulması ile birlikte bilgi edinme hakkı yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Ülkemizde bilgi edinme hakkı, kamu kuruluşları ile meslek örgütlerinin görevlerinden dolayı sahibi buldukları bilgilerle belgeleri, talep edenlerle paylaşımları sorumluluğu sunulmuştur (Çolak, 2005). Bilgi edinme hakkının kullanımının güvenceye alınması suretiyle çeşitli ölçütlere Kanunda yer verilmesiyle yurttaşların erişebilecekleri bilgilerle belgeler sistemli duruma gelmiş olup, fonksiyonel açıdan ifade özgürlükleri çerçevesinde yurttaşların hizmetinde olmaktadır (TESEV, 2004).

Bilgi Edinme Hakkı Kanununun kapsamına ilişkin bazı eleştiriler getirilmiştir. İlgili yönetmelik ile köylerin kapsam dışında tutulmuş olması eleştiri konusu olmuştur. (Kaya, 2005)

Bu Kanun, kişi ile yönetim arasında bulunan ilişkinin güçlenmesi, idarenin denetlenmesi, hizmetlerde gizliliğin kaldırılması bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Ayrıca şeffaf bir yönetim, ifade özgürlüğü, kamusal bilgiye erişim, yönetilenlerin yönetenlerin idari eylem ve işlemlerinin denetlenmesi hususunda, kısaca demokratik bir hakkın kullanılması açısından yönetim anlayışı çerçevesinde bilgi, edinme hakkı düzenlemeleri ve uygulamaları 2000 yılı sonrası ülkemizde gerçekleştirilen önemli bir kamu yönetimi reformudur.

#### **2.3.3.4. E-Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri**

Bilgi toplumu ile beraber tüm ülkelerde teknolojik şartların önemi artış göstermektedir. Teknolojik alanda yaşanan gelişimler toplumla yönetim arasında bulunan ilişkilerin tekrardan şekillenmesine sebebiyet vermektedir. Bu bağlamda, Haziran 2000'deki "e-Avrupa 2002 Eylem Planı"nın ardından Haziran 2001'de ilan edilen "e-Avrupa 2003 Eylem Planı", Türkiye'nin de yer aldığı zirvede on üç AB adayı ülke tarafınca kabul edilmiştir. Bu eylem planı ile Türkiye'de e-dönüşümün yaşanması noktasında etkili olmuştur. Bu doğrultuda, 2003'te gündeme gelmiş olan e-dönüşüm projesi kapsamında Türkiye'nin bilgi toplumu stratejisi, bilgi ve iletişim politikası, ilgili mevzuat yapısının AB standartları çerçevesinde düzenlenmesi amaçlanmıştır (Çayhan, 2010).

Bilgi iletişim teknolojilerinin kamu politikalarına yansıdığı hükümet programlarına göre, 66. Hükümet programına kadar hükümet programlarında doğrudan e-devlet kavramına

dönük ifade bulunmamaktadır. 60 ve 61. Hükümet programlarında sadece sonuç odaklı, bir amacı ifade etmek üzere kullanılan e-devlet kavramının, esas itibarıyla 66. Hükümet programında “Kamu Hizmetlerinde E-Devlet Uygulamaları” başlığı altında ele alınmıştır. E-dönüşüm kapsamında yapılan düzenlemeler kamu yönetimi reformları anlamında önemli bir yere sahiptir (Demirhoca, 2022).

Esasında ülkemizde bilgi toplumu stratejilerinin tespiti sürecinde daha önce birçok faaliyet yaşama geçirilmiştir. 1972 yılı itibarıyla hazırlıklarına başlanan, DB'nin 1975'te finansal destek vermesi ile beraber 2002'de yaşama geçirilen Merkezi Nüfus İdare Sistemi (MERNİS), yargı alanında verilen hizmetlerin elektronik ortam üzerine taşınmasını amaçlayan ve 2000'de başlatılmış olan Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP), polis teşkilatının işini kolaylaştırmayı amaçlayan ve 2000'de yaşama geçirilmiş olan Polis Bilgisayar Ağı Projesi (POLNET) ve tüm kamu hizmetlerinin tek çatı altında toplanmış olduğu e-devlet buna örnektir.

E-devlet girişimi, 2008 yılında DPT sorumluluğu altında TÜRKSAT iş birliği ile hizmet vermeye başlamıştır. 2004'te çıkarılan 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu ile e-imza, ıslak imzayla eşdeğer kabul edilmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5369 sayılı Evrensel Hizmet Kanunu kapsamında devlet tarafınca tüm yurttaşlara kaliteli ve kesintisiz iletişim hizmeti sunulması amaçlanmıştır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile bireyle yönetim arasında bulunan ilişkinin kuvvetlenmesi, idarenin denetlenmesi, hizmet sunumunda gizlilik kavramının kaldırılması açıısından önemlidir.

2016 yılında çıkarılan E-Devlet Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, bilgi toplumu politika, hedef ve stratejileri doğrultusunda, e-devlet hizmetlerinin içeriği ve yürütülmesine ilişkin yöntem ve esasları belirlemek, bu hizmetlere ilişkin eylem planları yapmak, koordinasyon ve izleme faaliyetlerini yürütmek amacını taşımaktadır.

E-Devlet Kapısı, 2008 yılında erişime açılmış ve 2023 yılında toplam kullanıcı sayısı 64 milyonu geçmiştir. Sunulan hizmet sayısı 2023 yılı itibarı ile 7506'ya ulaşmıştır. Hizmet sunan kurumlar içerisinde 460 belediye, 204 üniversite 196 merkezi kurum 30 su ve kanalizasyon idaresi ve 126 özel kurum bulunmaktadır. 2018 yılından bu yana iş dünyasına yönelik tüzel kişi hizmetlerinin de sunulmaya başlandığı görülmektedir. E-Devlet Kapısı'nın idaresi görevi Dijital Dönüşüm Ofisine aittir. Sistemin altyapısı

Türksat A.Ş. tarafından oluşturulmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Son yıllarda yapay zekânın günlük yaşamımıza girmesi ile birlikte devlet tarafından sunulan hizmetlerde yapay zekânın kullanımına yönelik girişimlerin başlatıldığı görülmektedir. Bu kapsamda Ulusal Yapay Zekâ Stratejisi belirlenmiş (Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, 2021) ve e-Devlet Kapısında yapay zekâ temelli çevrimiçi destek sisteminin hayata geçirileceği belirtilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı, 2023).

Sonuç olarak vatandaşlar e-Devlet hizmetlerinden oldukça memnun kalmaktadır. Bu kapsamda 2022 yılı verileri üzerinden yapılan ve 1 milyon kullanıcının katıldığı “e-Devlet Kapısı Memnuniyet Anketi” sonuçlarına göre kullanıcıların e-Devlet Kapısı Memnuniyet Oranı %95,3’tür (Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı, 2023).

Avrupa Birliği tarafından yayımlanan ve Avrupa ülkelerini kapsayan “2023 e-Devlet Kıyaslama Raporu’na” göre Türkiye e-Devlet olgunluğu açısından 2022 yılında 16. sıradan 2023 yılında 13. sıraya yükselmiştir. Türkiye’nin puanının AB ortalamasının (70 puan) üzerine çıkarak 72’den 81’e yükseldiği gözlemlenmiştir. Aynı raporda Türkiye’nin özellikle nüfus ile ilgili işlemlerde “taşınma” başlığı altında Avrupa’da birinci, sağlıkta dördüncü, adalette dokuzuncu sırada olduğu görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2023). Bu veriler Türkiye’de elektronik hizmetlerin ne kadar gelişmiş olduğunu göstermektedir. Bugün e-Devlet ile ülkemizde birçok hizmet daha düşük maliyetle ve daha süratli bir şekilde verilmektedir. Bu durum kamu yönetim reformları açısından önemli bir değişimi de beraberinde getirmektedir.

#### **2.3.3.5. Kamu Mali Yönetimi**

Ülkemizde 1980’lerden itibaren özelleştirmeye ve devletin rolünün sınırlandırılmasına yönelik yapılan reformlar, bu süreçte yaşanan krizler, istikrarsız siyasi ortam, kamu hizmetlerinin etkin-etkili bir şekilde sunulması zorunluluğu kamuda kaliteli bir reform anlayışını gerektirmiştir. Aslında kamu mali yönetimi alanında yapılan reformların en önemli tarafı mevcut yönetim yapısının sonuç odaklı ve hesap verilebilirlik mekanizması kapsamında dönüştürülmesidir.

YKY yaklaşımı kapsamında 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldıran 2003'te kabul edilen ve 2006 yılında yürürlüğe girmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu maliyesinde önem arz eden değişiklikler getirmiştir. Bu kanun merkezi yönetim içerisinde kalan kamu kuruluşlarını, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim içerisindeki kamu yönetimlerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsayan bir kanundur. Kanun kapsamında kamu kurumlarının bütçe hazırlık ve uygulama süreci içerisinde etkinlik ile şeffaflığın sağlanması, hesap verilebilirlik ilkesinin aktif biçimde kullanılmasıyla beraber harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin düzenlenmesi, çevresel gelişmeler doğrultusunda etkili bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması ve bu bağlamda iç kontrol sisteminin kurulması öngörülmektedir. Bunun yanında, kanun çerçevesinde analitik bütçe sınıflandırması yönteminden faydalanılmaya başlanmış, bütçe bakımından kapsam arttırılmış, kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans yönetimi uygulanmaya başlanmış ve denetim mekanizması değiştirilmiştir (Lamba, 2014).

AB'nin üye ve aday ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin dönüştürülmesi sürecinde atıfta bulunmakta olduğu iç kontrol ilkesi, 5018 sayılı Kanunda da bulunmaktadır. Lakin iç kontrol ilkesinin, Kanunda yer almakta olan iç denetimle karıştırılmaması gereklidir. Nitekim iç kontrol, bir kamu kurumunun mali idare ve hizmet sunumu kalitesini güvence altına alma hususunda kullanılmakta olan bir sistemdir. İç denetim ise, bu sistemin etkinlik ve uygunluk bakımından denetimini gerçekleştiren sürece verilen isimdir.

5018 sayılı Kanun, Türkiye'de mali yönetim alanında köklü değişiklikler yaparak mali saydamlık ilkesini hayata geçirmeyi, hesap verebilirliği artırmayı, bütçe sürecini ve denetimini strateji ve performans odaklı hale getirmeyi, etkili bir iç kontrol mekanizması oluşturmayı amaçlamıştır (Saraç, 2005). Bu kanun, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçe hazırlama, harcama yapma, muhasebe ve finansal raporlama gibi mali süreçleri düzenlemiş, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılmasını, hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırmıştır. Ayrıca, stratejik planlama, performans yönetimi, iç kontrol, iç denetim gibi modern mali yönetim araçlarını kullanarak kamu kaynaklarının etkin kullanımını ve hesap verebilirliği artırmayı hedeflemiştir. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun, Türkiye'de mali yönetim alanında önemli bir dönüşümü temsil eder ve mali saydamlık, hesap verebilirlik, strateji ve performans odaklı bütçeleme gibi kavramları güçlendirmiştir. Bu kanunla birlikte

performans odaklı yeni bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulmuştur. Yeni sistemde önceden belirlenmiş kriterlerle performans ölçme ve değerlendirme yapılmaktadır. Stratejik yönetim, performans hedefleriyle bütçeyi ilişkilendirme ve kaynakların etkili, verimli, ekonomik ve rasyonel kullanımını gibi ilkeler benimsenmiştir. Ayrıca malî saydamlık, hesap verebilirlik, etkililik ve denetim gibi kamu mali yönetimi ilkeleri de bu yeni sistemde ön planda tutulmaktadır. Bu zihniyet değişimiyle birlikte kamuda daha etkili kaynak kullanımı, malî kaynakların yönetimi ve kontrolü, bütçe ödeneklerinin daha etkin bir şekilde kullanılması hedeflenmektedir. Performans hedefleri belirlenerek, kurumların bu hedeflere ulaşmak için gerekli politikaları ve stratejileri oluşturması teşvik edilmektedir.

Bu sayede kamu mali yönetimi daha şeffaf, hesap verebilir ve etkili bir şekilde yürütülmekte, kaynakların verimli kullanımı sağlanmaktadır. Ayrıca performans ölçme ve değerlendirme sistemiyle kurumlar arasında rekabet ortamı oluşturularak daha iyi hizmet sunumu amaçlanmaktadır.

#### **2.3.3.6. İç Denetim ve Performans Yönetimi**

İç denetim, örgütsel aktivitelerin yine örgüt açısından incelenmesi ve değerlendirilmesi maksadıyla, örgütün içerisinde meydana getirilmiş bağımsız bir değerlendirme fonksiyonudur. Günümüz koşullarında ise, iç denetimin inceleme ve değerlendirme fonksiyonundan daha ziyade, katma değer oluşturma ve bu değeri geliştirme fonksiyonu ön plandadır. Bu fonksiyonun gerçekleştirilmesi noktasında iç denetimin risk yönetimi, kontrol, kurumsallık alanları ile ilgilenmesi gereklidir. İç denetimde temel gaye, üst yönetimin sorumluluklarının yerine getirilmesi hususunda yardımcı olunması şeklindedir. İç denetçiler, iç kontrol sisteminin etkinliğine ilişkin olarak üst yöneticilere bilgi sunmaktadırlar. İç denetim, diğer denetimlerin ölçme ve değerlendirme işlevi konumundaki bir denetim niteliğindedir. Örgütsel hedefler bağlamında planların ne ölçüde gerçekleştirilebildiğinin anlaşılması hususunda muhtelif aktiviteler gerçekleştirilmektedir (Yılancı, 2006).

Performans yönetimi, yönetimde performans ölçümüne dayanan, yönetim ve bütçe kararları reformu şeklinde değerlendirilen ve dinamik bir süreç şeklinde ele alınan, personelin performansını planlamayı, değerlendirmeyi ve geliştirmeyi hedefleyen örgütsel bir sistemdir.



5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ve ilgili mevzuattaki diğer yenilikler kamuda stratejik planlamayı hukuki zemine oturtmuştur (Önder ve Aydın, 2016). Stratejik planlama yaklaşımına, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yer verilmiştir.

Bu düzenlemeler kamu idarelerinde stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol ve raporlama faaliyetlerini zorunlu tutmaktadır. 5018 sayılı Kanunda yer alan performans esaslı bütçeleme sistemi, YKY'nın bir bileşeni şeklinde değerlendirilmektedir (Cebeci, 2015). Türkiye'de performans yönetiminin yaygınlaştırılması hususunda MİAPER Projesi, sağlık sektöründe performans karnesi uygulaması vb. pek çok proje uygulanmıştır. Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP) ile e-beyanname ve internet vergi dairesi uygulamasına geçilmiş, vergilerin internet üzerinden beyanı ve ödenmesi sağlanmıştır. BEPER projesi, DB'nin finansal desteğiyle 2002'de İçişleri Bakanlığı tarafınca başlatılmıştır. Projenin temel hedefleri; belediyeler tarafınca sunulmakta olan ürün ve hizmetlerin kalitelerinin artırılması, kurumda verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik vb. ilkelerin içselleştirilmesinin sağlanması, izleme geliştirme mekanizmasının kurulması suretiyle farklı belediyeler tarafınca gerçekleştirilen faaliyetler arasında karşılaştırma yapılmasının sağlanması şeklindedir (Koyuncu, 2011).

2006'da TODAİE tarafından MİAPER Projesi'ne başlanmıştır. Proje çerçevesinde mülki idari amirleri durumundaki valiler ile kaymakamlar hususunda performans kriterleri saptanmıştır. 8 aylık çalışma sürecinde 81 vali ve 850 kaymakamla anket, mülakat vb. araştırma teknikleri uygulanması suretiyle, performans parametrelerinin hâkim olduğu 150 ölçüt tespit edilmiştir. Bu ölçütler üzerinden mülki amirler, bir yandan kendilerini değerlendirmiş bir yandan da amirler, memurlar, hizmet sunulmakta olan yurttaşlar tarafınca değerlendirilmiştir.

5018 sayılı Kanun kapsamında sağlık alanında da performans ölçümüne dayanan çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, performansa dayalı ücretlendirme çerçevesinde hasta memnuniyeti, teşvik edici olması maksadıyla hizmet sunumunun ödüllendirilmesi, sunulan hizmetin ve altyapının kalite seviyesinin artırılması vb. performans kriterleri belirlenmiştir. Kamu sektöründe performansa dayalı ücretlendirme sistemini yaşama geçiren ilk kamu kurumu Sağlık Bakanlığı olmuştur. Bunun yanında sağlık sektöründe personelin yetkinlik durumu, mesleki ve kişisel gelişimi, yürütülmekte

olan ekip çalışmaları ve aidiyet duygusunun gelişmesi, hasta ile çalışan güvenliği ve tatmininin elde edilmesi, kaynaklardan verimli şekilde faydalanılması gibi performans ölçümü kriterlerinin içinde yer aldığı performans karnesi uygulaması gerçekleştirilmektedir.

Ülkemizde performans yönetimine ilişkin düzenlemelere 657 sayılı DMK'da ve 2000'deki bir Bakanlar Kurulu kararında da yer verilmiştir. 1965'te yürürlüğe girmiş olan 657 Sayılı DMK'da performans yönetimine ilişkin birtakım düzenlemelerde bulunulmuştur. DMK kapsamında 25 Şubat 2011'de yürürlüğe girmiş olan 6111 sayılı Kanunla beraber bazı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Devlet memurlarının değerlendirilmesine yönelik yenilikler yapılmıştır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile kurumsal performans değerlendirme sistemi getirilmiştir. Sayıştay kurumların performansını stratejik planlarına göre denetleyip sonuçları TBMM'ne rapor olarak sunmaktadır. İdarenin denetimi anlamında önemli bir düzenlemedir.

Türkiye'de kamu sektöründe stratejik planlama ve performans yönetimi konularında bazı zorluklar ve eksiklikler bulunmaktadır. Bu konularda belirtilen zayıf noktalar; performans değerlendirme sistemi ve faaliyet raporlarının kullanımı, bireysel performans değerlendirme sistemi, stratejik planlama ve performans yönetimi uyumunun eksikliği, parçalı uygulama ve genel strateji eksikliğidir. Hiç şüphesiz bu zayıf noktaların giderilmesi ve kamu sektöründe daha etkili bir stratejik planlama, performans yönetimi ve değerlendirme süreçlerinin oluşturulması, kurumsal performansın artırılması ve kamu hizmetlerinin daha etkili bir şekilde sunulmasına katkı sağlar. Bu, daha şeffaf, hesap verebilir ve performansa dayalı bir yönetim anlayışının benimsenmesine ortaya çıkarır.

#### **2.3.3.7. Kamu Yönetiminde Etik**

Kamu yönetiminde yolsuzluk ve usulsüzlüklerle mücadele kapsamında birçok reform gerçekleştirilmiştir. Ülkemizde etik konusuna ilişkin ilk düzenleme 23 Haziran 2003 tarihinde kabul edilmiş olan Ulusal Program Bakanlar Kurulu kararıdır. Bu karar kapsamında, "Kamuda Yönetişimin Kuvvetlendirilmesi" başlığının altında, kamu kurumlarında şeffaflık prensibinin ön plana çıkarılması ile yolsuzluğun engellenmesi çerçevesinde kamu görevlilerinin uyacakları mesleki ve etik ilkeler ile kuralları saptayan düzenlemenin meydana getirilmesi gerekliliği vurgulanmıştır (Lamba, 2014). Yolsuzlukla mücadele çerçevesinde 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik

Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

5176 sayılı Kanuna dayanılarak Etik Kurul tarafından 13 Nisan 2005'te yayımlanmış olan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında, kamu personelinin uyması gereken etik ilkeler belirtilmiştir. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin görevlerini yaparken dikkat etmeleri gerekli olan hususları vurgulamaktadır. Bu hususlara; kamu görevlilerinin kamusal hizmet bilincine sahip olması, görevlerin ifa edilmesinde dürüst olunması ve tarafsızlık sağlanması, hizmet sunumunun saygı kapsamında gerçekleşmesi ve nezaket kurallarına dikkat edilmesi, kanuni mevzuat doğrultusunda hareket edilmesi, menfaat çatışmasından kaçınılması, kurumun hedef ve misyonuna uyulması, yürütülmekte olan faaliyetlere ilişkin hesap verilebilmesi, savurganlıktan kaçınılması, yapılan görev karşılığında çıkar beklentisine girmemesi örnek teşkil etmektedir.

Türkiye'de yolsuzluk her dönemde gündemi işgal etmiştir. Son yıllarda yolsuzlukla ilgili yapılan çalışmalarla Avrupa standartlarına uyum konusunda birçok adım atılmıştır. Ülkemiz yolsuzlukla mücadele konusunda etik kültürün kurumsal seviyede içselleştirilmesi amacıyla birtakım uluslararası sözleşmelere dâhil olmuştur. 1 Şubat 2000'de imzalanmış olan OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi, 24 Mart 2001'de içeriğinde yolsuzluk ile mücadeleye ilişkin öncelikli hedeflerin bulunduğu Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 17 Nisan 2003'te imzalanmış olan Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi buna örnektir. Bu alandaki en önemli adımlardan biri de GRECO'nun (Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) önerileri doğrultusunda, Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi'nin (2010-2014) yürürlüğe konulmasıdır. Belgenin amacı, şeffaflığı artırmak ve yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirmektir (Demir, 2020).

Türkiye'de yolsuzlukla mücadele kapsamında birçok yasal düzenleme bulunmaktadır. Ancak, yolsuzlukla mücadeleyle doğrudan ilgili düzenleme olarak öne çıkan kanun, 1990 yılında çıkarılan 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'dur. Bu kanun, kamu görevlileri ve siyasi parti mensuplarının mal varlıklarını açıklamalarını ve yolsuzlukla mücadele etmek için gerekli tedbirleri

almalarını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, yolsuzluk eylemlerine karşı uygulanacak cezaların belirlendiği esas kanun ise Türk Ceza Kanunu'dur. TCK, yolsuzluk suçlarını tanımlayarak, yolsuzluk eylemlerine karşı cezai yaptırımlar öngörmüştür. Bunun yanı sıra, Türkiye'de yolsuzlukla mücadele kapsamında birçok farklı kanun ve düzenleme de bulunmaktadır, örneğin Kamu İhale Kanunu, İhale Sözleşmeleri Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu gibi. Bu kanunlar, yolsuzlukla mücadele konusunda önemli düzenlemeler içermekte ve yolsuzlukla mücadeleye katkı sağlamaktadır. Osmanlı'dan beri Türkiye'de yolsuzlukla mücadele, rüşvet ve etik değerlerin artırılması, şeffaflık, saydamlık gibi konular kamu yönetimi reformlarının ana nedenlerinden birisi olmuştur.

#### **2.3.3.8. Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimlerde kurumsal yapılanmaya ilişkin süreçte temel metin, demokratik yerel yönetim anlayışı hususunda ana ilkeleri belirten Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Özerklik şartı Avrupa Konseyi'nin metni olmakla beraber AB'de bu şarta önem vermektedir. AB yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılması anlamına gelmekte olan yerelleşme konusuna adaylık ve üyelik sürecinde büyük bir önem vermektedir. Bu bağlamda yerelleşmeyle ilgili olarak mali özerklik, yetki ve sorumlulukların yerele devredilmesi konuları vurgulanmaktadır. Türkiye, Şartın bazı maddelerine çekince koymakla beraber, bu belgeyi 21 Kasım 1988'de imzalamış ve şart Türkiye'de 1 Nisan 1993'te yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetimler alanında her yeni düzenlemede Şartın etkisini görmek mümkündür.

##### **2.3.3.8.1. Belediyeler**

İçişleri Bakanlığı tarafından 2000 yılında "Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı" hazırlanmıştır. Belediyelerin gelirleri, imar sorunu vb. hususlara çözüm aramakta olan tasarı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın atıfta bulunmakta olduğu yerel yönetimlere yetki devredilmesi şartını sağlayamadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir (Öztürk, 2015).

2005'te 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun genel gerekçesinde; çıkış amacı ve gerekçesi aşağıdaki gibi vurgulanmıştır.

- Daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu ilkeler etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasındadır.
- YKY anlayışı, yönetimde etkinlik ve verimlilik odaklı bir yaklaşımı benimser. Mahalli idarelerde ise bu anlayışın uygulanması önemli bir dönüşüm ve değişimi gerektirir. Mahalli idarelerin daha esnek ve yatay örgütlenme yapısıyla çalışması, stratejik yönetimi benimsemesi, daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi gerekmektedir.
- Mahalli idarelerin YKY anlayışına uygun olarak işleyebilmesi için esnek örgütlenme yapılarına geçiş yapması, stratejik yönetimi benimsemesi ve hesap verebilirlik mekanizmalarını kurması önemlidir. Yerel yönetimler, katılımcı bir yönetim anlayışıyla halkın katılımını teşvik etmeli ve karar alma süreçlerinde şeffaf olmalıdır.
- 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan sonra günümüz koşullarına hitap eden, belediyeleri merkezi idarenin bir uzantısı gibi görmeyen, Anayasa ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun bir belediye kanununa ihtiyaç vardır.
- Günümüzde belediye sayısı artmış ve ölçek ekonomileri sorunu oluşmuştur.
- Belediyelerin mali kaynaklarının, mevcut teşkilat ve personel yapısının yetersizdir
- Bu kanun ile belediye yönetimi ile belde halkı arasında işbirliği, dayanışma ve karşılıklı güvenin artacağı, belediyelerin, idarenin bütünlüğü içerisinde görev yapan, güvenilir ve öngörülebilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunan bir yapıya kavuşacağı, demokratik değerlerin yaygınlaşmasına ve refahın artmasına katkı yapacağı belirtilmiştir.

Kanunun 14. maddesi kapsamında, belediye hizmetlerinin yurttaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemler ile sunulmakta olduğu belirtilmiştir. Bu ilke, subsidiarite (hizmette yerindenlik) ilkesi şeklinde isimlendirilmektedir.

Önceki kanunlarda belediyelerin görevleri sayılırken, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel nitelikli görevlerden başka bir yerel yönetim birimine bırakılmayan işleri yerine getirme yetki ve görevinin belediyelerde olduğu belirtilmiştir. Belediyeler genel görevli sayılmışlardır.

Bu kanun ile getirilen değişikliklerden birisi de belediyeler, temel amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık

stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla, bütçelerini ve performans kriterlerini bu plan çerçevesinde oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar belirleyecek ve sonuç odaklı çalışacaklardır.

5393 sayılı Kanun ile bir yenilik olarak Kent Konseyleri kurulmuştur. Kent Konseyleri, yerel halkın fikirlerini, beklentilerini ve önerilerini alarak, karar alma süreçlerine katılımını sağlamak ve kurumlar arası iş birliğini güçlendirmektedir. Bu da yerel yönetimlerin daha katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde çalışmasına katkı sağlamaktadır. Kent konseylerinin oluşturulması, demokrasi ve yönetime katılma anlamında YKY ve yönetim anlayışı çerçevesinde bir reformdur.

Belediyeler, imtiyaz verme, yap-işlet-devret gibi modellerle bazı işleri yaptırma yetkisine sahiptir. Bununla birlikte, belediyeler, diğer kamu kurumları, sivil toplum örgütleri ve gönüllülerle iş birliği yapma yetkisine de sahiptir. Bu farklı hizmet sunma yöntemleri sayesinde, belediyeler iş yapma yöntemlerini çeşitlendirerek etkinliklerini artırabilirler. Performans değerlendirmesi ve stratejik yönetim anlayışına uygun istihdam politikaları getirilmesi ve esnek bir teşkilat yapısına izin verilmesi gibi düzenlemeler, belediyelerde daha etkin bir yönetim oluşturulmasını hedeflemektedir. Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinlik sağlanması, yerel ihtiyaçlara uygunluk ve yerel yönetimler arasında rekabetçi bir yaklaşım benimsemek de önemlidir. Bu tür düzenlemeler, belediyelerin çeşitli hizmetleri daha etkin bir şekilde sağlamalarını, yerel ihtiyaçlara daha uygun hizmetler sunmalarını ve rekabetçi bir ortamda hizmet kalitesini artırmalarını sağlamak için tasarlanmaktadır.

Bu kanun ile belediyeler üzerindeki idarî vesayet uygulamalarına büyük oranda son verilmiş, idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğu sağlayacak mekanizmalar da getirilmiştir.

#### **2.3.3.8.2. Büyükşehir Belediyeleri**

Büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 1982 Anayasasının 127. maddesindeki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” düzenlemesine dayanılarak kurulmuştur. 2004’te 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, önceki düzenlemelerde görev ve yetkilerin paylaşımında nesnel ölçütler bulunmaması, yönetim kademeleri arasında iş birliği mekanizmalarının yetersiz olması

gibi sorunlar ifade edilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kesin bir hâkimiyete sahip olmaması, planlama ve koordinasyon eksiklikleri de bu sorunlardan biridir. Ayrıca, değişen şartlar sonucunda hizmet beklentilerinin farklılaşması, kent nüfusundaki artışın etkisiyle büyükşehirlere olan çekicilik faktörlerinin artması, bu durumun ise hizmet maliyetlerinde artışa sebep olduğu ifade edilmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle kentlerin büyük bir pazar haline gelmesi, ticaretin merkezi olması ve milli ekonominin motoru olması da kanunun gerekçeleri arasında yer almaktadır. Bu gerekçeler doğrultusunda Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun amacı, büyükşehir belediyelerinin daha etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamak, görev ve yetkilerin nesnel ölçütlere dayalı olarak paylaşılmasını temin etmek, yönetim kademeleri arasında işbirliği ve koordinasyonu güçlendirmek, hizmet kalitesini artırmak ve maliyetleri kontrol altına almak için bir düzenleme yapmaktır. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları yetki ve sorumluluk alanları artırılmıştır.

Bu Kanun, İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırlarına kadar genişletmiştir. Kanunun büyükşehir belediyesi ile ilçe/ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının tekrardan kapsamlı biçimde belirlenmesi, büyükşehir belediye teşkilatında birimlerin oluşturulması, kaldırılması ve birleştirilmesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayından vazgeçilerek büyükşehir belediye meclisine bırakılması, her ay büyükşehir belediye meclislerinin toplantı gerçekleştirmesi, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması vb. hükümler içermesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın referans alındığını göstermektedir.

AB tarafından yapılan tavsiyeler doğrultusunda yerleşmenin sağlanması sürecinde büyükşehirlerle ilgili olarak gerçekleştirilmiş olan reform çalışmalarından birisi de 6360 sayılı “On Üç İlde<sup>2</sup> Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. 6 Aralık 2012’de yasalaşan Kanun üzerinde 14 Mart 2013’te değişiklik yapılmış ve Ordu ili de Kanun kapsamına dâhil edilerek, Kanunun ismi de “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” şeklinde değiştirilmiştir. Bahse konu Kanun kapsamında, öngörülen büyükşehir modeliyle beraber mali kaynakların

---

<sup>2</sup> Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ Trabzon, Van.

dağıtılmasında, yerel hizmetlerin yurttaşlara eriştirilmesinde, yerel yönetimler kapsamındaki idari yapılanmada, imar ve planlama konularında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Kanunun gerekçesine bakıldığında Kanunun amacı şu şekilde sıralanabilir:

- Büyükşehirler de var olan küçük mahalli idare birimleri arasında koordinasyonun sağlanması ve bütüncül bir planlama yaklaşımı,
- Kaynak israfının engellenmesi amacıyla ölçek ekonomisinden faydalanılmasını sağlayacak en uygun ölçeye sahip mahalli idare birimlerinin oluşturulması, yakalanacak optimal ölçek nedeniyle büyükşehir sınırı içerisindeki mahalli idare birimlerinin kaynaklara ulaşımı anlamında daha dengeli yapının oluşturulmasıdır.

Bu Kanun ile il özel idareleri kaldırılmış, büyükşehir içerisinde bulunan köy ve beldeler mahalleye dönüşmüştür. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Böylece il özel idareleri bakımından il özel idaresi bulunan iller ve il özel idaresi bulunmayan iller şeklinde ikili bir yapı ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2013).

6360 sayılı Kanun'un getirdiği önemli bir yenilik, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde Valiye bağlı olarak tüzel kişiliği olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) kurulmasıdır. Bu başkanlıkların amacı, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin bir şekilde yapılması, izlenmesi, koordinasyonun sağlanması ve denetlenmesidir. Bu düzenleme ile il özel idarelerinin görev ve fonksiyonlarından bazıları, YİKOB tarafından ikame edilmeye çalışılmış görünmektedir. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin yerine YİKOB'lar getirilmiş ve ildeki yatırım ve hizmetlerin koordinasyonunu ve izlenmesini sağlama amacıyla önemli bir rol üstlenmiştir. Bu değişikliklerle, ildeki kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde yönetilmesi ve koordine edilmesi hedeflenmektedir.

6360 sayılı kanun pek çok kişi ve kurum tarafından eleştirilmiştir. Bunlardan bir tanesi büyükşehir olan 30 ilde belde belediyeleriyle köylerin kapatılması sürecinde, orada yaşayanların görüşleri alınmamıştır. Bu durum, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartınının 5. maddesinde yer alan “Yerel yönetimlerin sınırlarında referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ifadesiyle çelişmektedir. Lakin Şartın referandum gerçekleştirilmesine ilişkin bir zorunluluk getirmediği, bu



belgenin yalnızca bir tavsiye niteliğinde bulunduğu gerekçesiyle herhangi bir aykırılığın bulunmadığı da savunulmaktadır.

Bir diğer eleştiri ise, Türkiye’de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bu kanunun, Anayasa 127. maddesine aykırı olduğu yönündedir. Türkiye’de İl Özel İdarelerinin kapatılmasının ancak Anayasa değişikliği ile mümkün olabilir veya o ilin il olma durumunun kanun ile son bulması gerekir. Yine Anayasa’nın 127. maddesinde bir mahalli idare birimi olarak sayılan tüzel kişiliği olan köylerin mahalleye dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yetkilerini artırılması şeklinde yerleşme eğilimi gösterirken, diğer yandan il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ile de yerelde merkezileşmeye neden olduğu eleştiriler arasındadır. Katılım ve demokrasi açısından da eleştiriler mevcuttur.

### **2.3.3.8.3. İl Özel İdareleri**

İl özel idareleri, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde belirtilen üç mahalli idare biriminden biridir. 4 Mart 2005’te yürürlüğe girmiş olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, mahalli idareler ile ilgili gerçekleştirilen reform faaliyetlerinin bir diğer parçasıdır. 5302 sayılı Kanunun 3. maddesinde “İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Burada idari ve mali özerklik özellikle vurgulanmıştır. Kanunun ruhunun anlaşılması açısından bu tanım önemlidir.

5302 sayılı Kanun, il genel meclisinin gücünü artıran önemli bir reform getirmiştir. Daha önceki düzenlemelerde, il genel meclisi başkanlığı vali tarafından yürütülüyordu ve vali, il özel idaresi içinde hem yürütmenin başı olarak görev yapıyordu hem de en önemli karar organı olan il genel meclisinin başkanı olarak görev almaktaydı. Ancak 5302 sayılı Kanun ile bu durum değiştirilmiş ve il genel meclisinin başkanının seçilmiş bir organın üyeleri arasından seçilmesine imkân tanınmıştır. Yani, valinin bu konumundan vazgeçilmiş ve il genel meclisi üyelerinin kendi içlerinden bir başkan seçme yetkisi verilmiştir. Bu değişiklikle, il genel meclisi başkanlığının vali tarafından değil, il genel meclisi üyeleri tarafından seçilmesi sağlanarak yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve seçilmiş temsilcilerin daha etkin bir şekilde görev yapabilmesi hedeflenmiştir. Bu durum, il genel

meclisi üyelerinin kendi aralarından bir lider seçerek daha bağımsız ve özerk bir yapıya sahip olmalarını sağlayarak, yerel yönetimlerde daha etkin bir rol oynamalarına imkân tanımıştır.

5302 sayılı Kanun'un getirdiği diğer bir değişiklik, il genel meclisi kararları üzerinde valinin vesayet denetimini düzenleyen hükümlerde yapılmıştır. Daha önceki 5302 sayılı Kanuna göre il genel meclisinin tüm kararları valinin onayına tabi iken, 5302 sayılı Kanun ile il genel meclisi kararları beş gün içinde valiye gönderilir hükmü getirilmiştir. Bu değişiklik ile valinin il genel meclisi kararlarını onaylama yetkisi kaldırılmış, ancak kararların valiye gönderilmesi zorunlu hale getirilmiştir.

Eski düzenlemeye göre il genel meclisi yılda iki defa, mayıs ve kasım aylarında toplanıyordu; ancak 5302 sayılı Kanun ile bir aylık tatil hariç olmak üzere yılın on bir ayında toplanmaları öngörülmüş. Bu, daha sık toplantı yaparak daha düzenli bir çalışma takvimi oluşturmayı amaçlamıştır. Ayrıca, 5302 sayılı Kanun ile il genel meclisine yeni görevler verilmiştir. Bunlar arasında stratejik planı kabul etme, il özel idaresi faaliyetleri ve personelin performans ölçütlerini onaylama, kadro ihdası, iptali ve değişikliklerine karar verme, meclis başkanı ve ihdas komisyonu üyelerini seçme, yerel ve ulusal düzeyde mahalli idarelerle iş birliği yapma gibi görevler bulunmaktadır. Bu yeni düzenlemeler ile il özel idarelerine daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiş, il genel meclislerinin üzerindeki merkezi vesayet ve denetimin azaltılması hedeflenmiştir. Böylece, il özel idarelerinin daha özerk, katılımcı ve desantralize bir yapıya kavuşturulması ve yerel yönetimlerin daha etkin bir şekilde çalışması amaçlanmıştır. Bu adımlarla, yerel yönetimlerin daha demokratik, katılımcı ve etkili bir yapıya dönüşmesi hedeflenmiştir.

5302 sayılı Kanun ile il özel idaresi yapılanmasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden biri, "il özel idaresi müdürlüğü" yerine "il özel idaresi genel sekreterliği"nin getirilmesidir. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri doğrultusunda yürütürken, bu görevi il genel meclisi ve il encümeni kararları, il özel idaresinin amacı ve politikaları, stratejik plan ve yıllık çalışma programına uygun bir şekilde icra eder. Bu Kanun ile ilgili olarak, kamu yönetimi anlayışında da değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetimlerdeki çalışmalarda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına odaklanma gibi unsurlar ön plana çıkarılmıştır. Sivil toplum örgütlerinin önerilerinden faydalanma ve halkın bilgi edinme hakkını kullanma gibi unsurlar da göz önünde bulundurulmuştur. Bu

değişikliklerle, il özel idaresinin çalışmalarında daha katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yapı oluşturulması ve halkın ihtiyaçlarına daha duyarlı bir şekilde hizmet sunulması amaçlanmıştır. Yerel yönetimlerin, yerel halkın ihtiyaçlarını daha iyi anlaması ve onlara daha etkin bir şekilde cevap vermesi hedeflenmiştir. Bu da YKY anlayışı çerçevesinde daha modern, şeffaf ve katılımcı bir yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamıştır (İnal, 2008).

#### **2.3.3.8.4. Birlikler**

5355 sayılı Kanunun amacı, mahalli idare birliklerinin hukuki statüsünü belirlemek ve bu birliklerin kuruluş, organlar, yönetim, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyerek daha etkin bir şekilde işleyişlerini sağlamaktır. Bu düzenleme ile birlikler arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi, kaynakların etkin kullanımı ve hizmetlerin daha planlı bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir. Mahalli idare birlikleri, birden fazla belediye veya köyün ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ortak hizmetleri yürütmek ve kaynakları etkin bir şekilde kullanmak amacıyla kurulmuş birliklerdir. Bu birlikler, su temini, atık su arıtma, altyapı hizmetleri, çevre koruma gibi konularda ortak projeler yürüterek yerel yönetimler arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlarlar. 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, yerel yönetimlerin koordinasyonunu güçlendirmesi ve ortak hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini sağlaması bakımından önemli bir düzenlemedir. Bu kanunla mahalli idare birliklerinin yetki ve sorumlulukları, organları ve çalışma esasları detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu kanunda, mevzuat problemlerinin aşılması, örgütlenme hususundaki sorunların giderilmesi, kamusal hizmetlerde ölçeğin genişletilmesi amaçlanmıştır (Kerman, Özeltin ve Yerlikaya, 2013). Bu düzenlemeyle, birliklerin net bir amaç ve hedef doğrultusunda kurulmasına ve faaliyet göstermesine öncelik verilmiştir. Bu Kanunun 2008 yılında yapılan bir değişiklikle, bakanlıklar, diğer merkezi idare kuruluşları ve il özel idarelerinin köylere yönelik hizmetleri ve çeşitli yatırımları, ayrılan bütçe ödeneklerini köylere hizmet götürme birliklerine aktararak gerçekleştirebileceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme, Köylerin Altyapısını Destekleme Projesi (KÖYDES) gibi projelerin başlatılmasına imkân tanımış ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGB) desteğiyle köylerde altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi için kaynakların aktarılmasını sağlamıştır. KÖYDES projesi, yatırımların merkezi hükümetten ziyade yerel yönetimler ve birlikler aracılığıyla gerçekleştirilmesini

hedeflemiştir. Bu sayede, köyler ve bağlı yerleşim yerlerinin içme suyu, yol, kanalizasyon gibi altyapı sorunlarının çözümü için yerel kaynakların da kullanılarak yerinde ve etkili bir şekilde çözüme kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu çabalarla, yerel düzeyde altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve köylerin yaşam kalitesinin artırılması hedeflenmiştir (Hartavi, 2009).

Yukarda yerel yönetimler alanında YKY anlayışı çerçevesinde belediye, BŞB, il özel idareleri ve bunların kurdukları birlikler ile ilgili yapılan reformlar mevzuat çerçevesinde kısaca değerlendirilmiştir.

### **2.3.3.9. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları**

Globalleşme süreciyle beraber rekabetin artış göstermesi ve AB'nin kalkınma ajansları kurulmasına ilişkin tavsiyeleri ülkemizde bölgesel kalkınmaya verilen önemi arttırmıştır (Lamba, 2014). Bu amaçla kurulan kalkınma ajansları, merkezi veya bölgesel seviyede yatırımları yönlendirmek ve özel, kamu, sivil toplum gibi bütün sektörlerin kalkınması yönünde görev yapmaktadır. Kalkınma ajansları merkezi idareden ayrı jzerk bir yönetim yapısına sahiptir. Yapı ve işleyişi yönüyle Türk kamu yönetimi içine girmiş yeni bir kurumsal özelliktir denilebilir.

Türkiye'nin AB'ye uyumunun kolaylaşması noktasında AB tarafınca belirli alanlarda çeşitli fonlar tahsis edilmektedir. Bölgesel kalkınmanın kuvvetlendirilmesi maksadıyla verilen bu fonların yönlendirilmesi ve kontrol edilmesi bakımından bir yapılanmaya gereksinim duyulmuştur. Bu doğrultuda, AB'nin tavsiyeleri dikkate alınmak suretiyle, kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin faaliyetlere başlanmış ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması Sistemi (İBBS) kurulmuştur (Şener, 2008).

5449 sayılı Kanun ile Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) kurulmuştur. Bu kanunun temel amacı, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğini geliştirerek, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını sağlayarak, yerel potansiyeli harekete geçirerek, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak ve sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Ayrıca, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik adımların atılmasını da hedeflenmiştir. Bu kapsamda, Türkiye'de 12 bölge ayrımları yapılarak Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmuş ve her bir bölge için ayrı ajanslar oluşturulmuştur (Tekin, 2015). Bu ajanslar, bölgesel potansiyellerin değerlendirilmesi ve

sürdürülebilirlik esasına dayalı olarak kalkınmanın gerçekleştirilmesi konusunda önemli bir rol oynamaktadır.

Kalkınma ajansları bazı noktalarda eleştirilmektedir. Bunlara örnek; Türkiye’de kalkınma ajanslarının görevleri başka kurumların görev tanımları ile de düzenlenmiştir. Örnek, KOSGEB’de kalkınma ajansları gibi küçük ve orta ölçekli yatırımlara dönük benzer faaliyetler yürütmektedir. Ya da bölgesel proje kuruluşları da (Doğu Anadolu Projesi, Güney Doğu Anadolu Projesi gibi) benzer fonksiyonlar göstermektedir. Aynı fonksiyona sahip benzer amaçlar için bu kuruluşların tek çatı altında toplanması gerekmektedir. Eleştirilen diğer yönlerden birisi de yukarıda belirtilen bölgesel kalkınma amaçlı kurumların hepsi bugün Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının taşra temsilcisi gibi çalışmasıdır.

Kalkınma ajansları dünyadaki hızlı değişim sürecinde küreselleşmenin, YKY anlayışı ve yönetim anlayışı çerçevesinde AB sürecinin etkileri sonucu oluşmuş kurumlardır.

#### **2.3.3.10. Kamu Denetçiliği Kurumu**

AB’nin kurumsal yapılanması içerisinde var olmakla beraber birliğe üye olan devletlerin hepsinde var olan ombudsmanlık kurumu, ülkemizde Kamu Denetçiliği Kurumu şeklinde isimlendirilmiştir (Atalay, 2016).

Ülkemizde ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasıyla ilgili ilk yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’dur. Bu kanunun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaması nedeniyle, bahse konu kanunun yerine hazırlanmış olan yeni yasal düzenlemelerden birisi, 28 Eylül 2006’de yürürlüğe girmiş olan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu olmuştur. Ancak bu Kanunda Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra 29 Haziran 2012’de 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun genel gerekçesinde özet olarak;

- Kamu hizmetleriyle ilgili kamu görevlilerinin yeniden değerlendirilmesi ve toplumun yönetimden kaynaklanan şikâyetlerini en aza indirecek bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin zorunluluk olduğu
- Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi” çerçevesinde yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla birçok AB üyesi ülkelerde

var olan ve halkın şikâyetleriyle ilgili bir Kamu Denetçisi kurumunun Türkiye’de de kurulması gerektiği,

- Avrupa Birliği’nin de AB yönetimleri tarafından yapılacak yanlış iş ve işlemlere karşı üye ülke yurttaşlarının haklarını korumak üzere “ombudsman” kurumunu ortaya çıkardığı, kamunun işleyişi ile ilgili şikâyetleri alan ve önerilerde bulunan bir kuruma Türkiye’de de gerek duyulduğu belirtilmiştir.

28 Mart 2013’te ise Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kabul edilmiştir. Bu Yönetmelikte Kamu Denetçiliği Kurumunun denetleme yetkisine sahip olduğu kamu kurumları şu şekilde belirtilmiştir;

- Merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumları,
- Sosyal güvenlik kurumları,
- Mahalli idareler ve bunlara bağlı olan yönetimler
- Yerel yönetim birlikleri, döner sermayeli kurumlar, kanunlar ile kurulmuş olan fonlar, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin %50’sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kurumları,
- Kamunun ihtiyaçlarını karşılayan ve yönetsel düzenleme, denetim ve gözetim altında kamusal hizmet yürüten özel hukuk tüzel kişileri.

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa ile düzenlenen Anayasal bir kuruluştur. 6328 sayılı Kanun’un 5. maddesi gereğince “Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla...” görevlendirilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumunun amacı (<https://www.ombudsman.gov.tr/> E.T. 01.06.2023);

- Yönetimin hizmet kalitesinin artmasını,
- İyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine,
- İnsan haklarının gelişmesine,
- Hukukun üstünlüğünün sağlanmasına,
- Hak arama kültürünün yaygınlaşmasına,
- Açık, hesap verebilir, insan odaklı bir yönetimin oluşmasına katkı sağlamaya çalışmaktadır.

İdarenin haksız iş ve işlemlerine karşı oluşturulmuş yargı dışı bir denetim aracı olan kamu denetçiliği kurumu, günümüzde İskandinav ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede başarılı olmuştur. Ancak ülkemizde bu kuruma karşı birçok eleştiri getirilmektedir. Yönetim ile ilgili uyuşmazlıkları çözen yönetsel yargının varlığı Kamu Denetçiliği Kurumuna yöneltilen eleştirilerin başında gelmektedir.

### **2.3.3.11. Kişisel Verilerin Korunması**

Edüstri 4.0 veya dijital devrim, yeni bir süreç olarak kabul edilmektedir. Bu süreçte makineler, akıllı cihazlar ve sanal uygulamalar birbiriyle bağlantılıdır ve veri paylaşımı yaparlar. İnsanların birbirleri ile sürekli bir şekilde ilişkili olması, sürekli kendileri ile ilgili veri paylaşmaları ve bu veriler üzerinden sosyal ilişkilerini oluşturmaları, kamuda bu ilişkiler ve verilerin kullanımı, kamu yönetimi açısından ağ yönetişimini oluşturmaktadır. Burada hem kamu hem de birey için bilginin dolaşımı, kullanımı, güvenliği önemlidir.

Bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, bilginin çok hızlı yayılması kişisel bilgilerin, verilerin kötüye kullanımını önlemek amacıyla birtakım tedbirleri gerekli kılmaktadır. Kişisel veri, kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ait her türlü bilgiyi ifade eder. Günümüzde kişisel verilerin korunması gelişmiş ülkelerde bir kişilik hakkı olarak görülmektedir.

2010 yılında Anayasaya eklenen bir fıkra ile herkesin kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkı anayasa ile koruma altına alınmıştır. Bu düzenlemeyle birlikte bireyler, kendi kişisel verilerini kontrol etme ve koruma hakkına sahip olmuştur. 2016 yılında 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu çıkarılmış ve Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulmuştur. Bu kanun ile bireyler kişisel verilerinin ne şekilde işlendiğini öğrenme, bu verilere erişim sağlama, yanlış veya eksik olanları düzeltme, silme veya yok etme talebinde bulunma, verilerin işleme amacını ve kimlerle paylaşıldığını öğrenme gibi haklara sahip olmuştur. Ayrıca, kişisel verilerin hukuka aykırı olarak işlenmesi durumunda da bireyler itiraz etme ve dava açma hakkına sahiptir. Bu Kanun, aynı zamanda kişisel verilerin güvenliğinin sağlanması için alınması gereken önlemleri de düzenlemektedir. Bu önlemler arasında veri sorumlularının gerekli teknik ve idari tedbirleri alması, veri ihlallerini bildirme yükümlülüğü gibi hususlar yer almaktadır. Kamu ve özel sektördeki kurumlar, bu kanuna uygun bir şekilde kişisel

verilere erişim, işleme ve paylaşım konusunda belirlenen usul ve esaslara uymak zorundadır. Bu sayede bireylerin kişisel verileri daha güvenli bir şekilde korunur ve kişisel veri ihlallerinin önlenmesi amaçlanır.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı elektronik ortamda yapılmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları kamu hizmetlerini gerçekleştirirken birçok kişisel veri işlemektedirler; adli sicil kaydı, güvenlik soruşturması, arşiv kaydı verileri, e-Nabız, eğitim ile ilgili işlenen veriler; abonelik sözleşmeleri vergi, tapu bilgileri, bu hizmetleri yapan kamu görevlilerine ait veriler kamu yönetimi içinde yer alan birimler tarafından işlenmektedir (Aydoğdu, 2021). Bu durum veri güvenliği açısından risk oluşturmakta kişisel verilerin korunması amacıyla vatandaşa güven veren mekanizmaların oluşturulması önem ifade etmektedir. 6698 sayılı Kanun, diğer düzenlemeler ve uygulamalar vatandaşın bu bağlamda devlete olan güveni açısından büyük önem taşımaktadır.

### **2.3.3.12. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş**

Ülkemizde 2007 yılında yapılan referandum ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi 1876'dan beri varolan parlamenter sistemden kopuşta önemli bir milad olmuş, 2017 yılında Halkoylaması ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kabul edilmiştir. 2018'de birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe giren sistemin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Güler, 2018).

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi güçler ayrılığı ilkesine dayanan yürütmenin tek başlı olduğu bir hükümet sistemidir.
- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte olup Meclis genel seçimi ile birlikte beş yılda bir, aynı gün yapılır.
- Yürütme organı cumhurbaşkanından oluşur. Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanları atar.
- Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkartma yetkisine sahiptir. Üst düzey kamu görevlilerinin atanması kararnamelerle olmaktadır.
- Cumhurbaşkanı ve Meclis birbirlerini feshedebilir. Ancak fesih durumunda her iki organ içinde tekrar seçim yapılır.



- Parlamenter sistemdeki yürütmenin parlamentoya karşı olan sorumluluğu gereği var olan gensoru mekanizması, yeni sistemdeki halka karşı sorumluluk nedeniyle kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan politika kurulları ve ofisler, kamu politikalarının oluşturulması, stratejilerin geliştirilmesi ve projelerin yürütülmesi gibi konularda önemli imkânlarla sahiptir. Bu kurullar ve ofisler, genellikle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde faaliyet gösterir ve cumhurbaşkanına danışmanlık yaparlar. Bu politika kurulları ve ofisler, kamu kurumları arasında koordinasyonu sağlamak, politika belirleme süreçlerine katkıda bulunmak ve hükümetin stratejik hedeflerini desteklemek amacıyla çalışır. Görevleri arasında analiz yapmak, raporlar hazırlamak, öneriler sunmak gibi faaliyetleri bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnamelerle yürütme ile ilgili alanlarda düzenleme yapma, atama, idarenin teşkilatlanma, görev ve yetki açılarından düzenlenmesi kamu yönetiminin düzenli, uyumlu ve hızlı bir şekilde çalışmasına katkıda bulunmaktadır. Yürütmenin tek başlı olması kamu yönetiminin etkinliğini artırmaktadır. Bu sistem ile kamu yönetimi reformlarının uygulanması daha hızlı ve pratik bir hale gelmiştir. Üst düzey yöneticilerin Cumhurbaşkanı tarafından atanması geçmişte yaşanan idare üzerindeki vesayet sorununa bir nevi çözüm olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin uygulamasına geçildikten sonra hızlı karar alma durumu ülkemizde ve dünyada meydana gelen birçok krizde Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği yenilikler etkin kullanılarak ülkemiz lehine değerlendirilebilmiştir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile özellikle yürütme alanında yapılan düzenlemelerle birçok kamu yönetimi reformu da gerçekleşmektedir.

### **2.3.3.13. Merkezi İdare ve Taşra Teşkilatları İlişkileri**

Türkiye'nin idari yapısı ile ilgili genel prensip Anayasasının 123. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine dayanır. Hem merkezden yönetim ve hem de yerinden yönetim anlayışının birlikte uygulanması ile karma bir yönetim modeli tercih edilmiştir.

1982 Anayasası'na göre Türkiye'de merkezi idare kuruluşları, coğrafi duruma, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin gerekliliklerine göre illere ve bu iller de diğer kademeli

bölgelere ayrılmıştır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin verimli ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı da kurulabilmektedir. Mahalli idareler ise il, belediye veya köy halkının mahalli, ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasa ile düzenlenmektedir. Mahalli idareler, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan karar organlarıyla yönetilir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu yetki, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesini, kamu görevlerinde birliğin sağlanmasını, toplum yararının korunmasını ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını amaçlar. Merkezi idare bu çerçevede mahalli idareleri yönlendirme ve denetim yetkisine sahiptir. Bu şekilde merkezi ve mahalli idareler arasında bir iş birliği ve koordinasyon sağlanarak kamu hizmetleri daha etkin ve verimli bir şekilde sunulmaya çalışılır. Her iki düzeyde de yerel yönetim ilkeleri gözetilerek kamusal işlevler yerine getirilir (1982 Anayasası md. 126, 127).

Merkezi yönetim merkez teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetimi reform çalışmalarının esas amaçlarından biri güçlü yerel yönetimlerin ve etkin taşra teşkilatlarının oluşturulmasıdır. 1980'den itibaren özelleştirme, devletin küçültülmesi ve yerinden yönetime öncelik veren politikalar izlenmekle beraber merkezi bürokrasi, kendini yeniden üretmiş hantal yönetim kurumları ortaya çıkmıştır. Türkiyede yapılan birçok kamu yönetimi reformu kamu hizmet sunumunu etkileyen sorunlara çözüm üretmek amacıyla hazırlanmıştır. Ana konu ise hizmetlerde etkinlik olmuş ve kamu yönetiminin temel problemlerinin çözülmesi amacına yoğunlaşmıştır (10. Kalkınma Plan. ÖİK). Valilik görev ve yetki alanında bulunan bazı temel kamu hizmetleri yapılan düzenlemeler ile il özel idareleri ve belediyelere bırakılmıştır. Merkezin bir taşra birimi olan bölgesel kuruluşların görev alanında bulunan altyapı hizmetlerinin büyük bir kısmı da il özel idarelerine bırakılmıştır (Keskin, 2008).

Kamu yönetiminde reform kapsamında, yerel yönetimler ile ilgili kanunlar, YKY, YKH, Yönetişim ve alternatif reform anlayışlarına uygun olarak yeniden oluşturulmuştur. Bu doğrultuda mahalli idareleri düzenleyen yeni kanunlar kabul edilmiştir.

Merkezi idareyle taşra teşkilatları arasındaki ilişkiler, siyasetçilerle bürokratların konumları, sistemler ve yöneticilerin arasındaki ilişkilerin niteliğiyle gelişimi, daha temel bir çözümlenimin, devletin doğası ve fonksiyonları konusunun bir parçası şeklinde değerlendirilmektedir.

YKY anlayışı çerçevesinde ülkemizde pratikte oldukça büyük ve geniş kapsamlı değişimler yaşanmakta; geleneksel, hiyerarşik, merkezi bürokratik kamu yönetimi anlayışı hızlıca dönüşüme uğramaktadır. Bunun yanı sıra, kamusal hizmetlerin en etkin, verimli ve hızlı şekilde sunulmasında bürokratik ve GKY modeli en iyi yol şeklinde değerlendirilmemekte, farklı arayışlara girilmekte ve hatta post-bürokrasi ismiyle kavramlaştırılmakta olan yeni paradigmalara ortaya konulmaktadır (Ateş, 2011).

XXI. yüzyılın başlarında toplumun, Türk kamu yönetimi sistemine ilişkin beklentileri artış göstermiştir. Kaynakları savurganlık yapmaksızın isabetli, verimli, etkin ve kamu faydası bağlamında kullanılmasının yanı sıra toplumdaki çoğulcu, demokratik, katılımcı ve özgürlükçü hayat arzusunun yönetimin her seviyedeki sistemine yansması arzu edilmektedir. Buna karşılık, taşra yönetimiyle yerel yönetimlerin mevcut işleyişleri ile yerel ve ulusal boyutta demokrasinin gelişimine beklenen düzeyde katkıda bulunmadıkları gibi, sağlıklı ve düzenli şekilde işlemlerini önlemek suretiyle, yozlaştırıcı bir rol üstlenmiş oldukları da iddia edilmektedir (Ökmen, 2011).

E-devlet uygulamalarının da olduğu gibi bilgi teknolojileri sayesinde merkezin taşrayı denetimi de artmıştır. Keza bazı yetkiler merkeze aktarılmıştır. Örneğin bazı ruhsat ve lisanslar merkezden verilmeye başlanmıştır. Yine yerel yönetimleri esas alma gayesi ile taşra yönetiminin bazı yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir. Örneğin umuma açık yerlerin ruhsatları belediyelerce verilmektedir. Ancak son zamanlarda güvenlik gerekçeleri ile bazı yerel yönetim yetkilerine merkezi idare müdahale etmektedir. Yine İçişleri Bakanlığı dışındaki bazı bakanlıklarda taşra müdürlüklerini vali ve kaymakamları atlayarak doğrudan merkeze bağlı idareler haline getirme çabası olduğu da söylenebilir.

### **3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN 2000’Lİ YILLARDA GERÇEKLEŞTİRİLEN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA BAKIŞ AÇISI**

2000’li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına yönelik mülki idare amirlerinin bakışı, alan araştırması ile ölçülmektedir. Öncelikle mülki idare sistemi içinde mülki idare amirlerinin konumunu değerlendirmek gerekmektedir. Çünkü merkezi yönetimin taşra idaresi ile bağlantısı mülki amirler üzerinden sağlanmaktadır. Mülki idare amirleri aynı zamanda merkezi yönetimin politika ve kararlarının uygulayıcısıdır. Uygulayıcısı oldukları politika ve kararlara bakış açıları, söz konusu politika, karar ve düzenlemelerin başarısı açısından da göz önüne alınmaktadır.

#### **3.1. Türkiye’de Mülki Yönetim Sistemi ve Mülki İdare Amirliği**

Mülki idare sistemi, dünyada uygulanan temel yönetim sistemlerinden birisi niteliğindedir. Devletler açısından en önemli unsurlardan toprak ya da coğrafya üzerindeki örgütlenme biçimlerinden birisi durumuna sahip olan mülki idare sistemi, Türkiye’de gerek Osmanlı Devleti gerekse de Avrupa kıtasının geleneklerine dayanmaktadır ve üniter devlet yapısı bakımından da önem arz eden bir role sahiptir (Apan, 2014).

Üniter devlet anlayışı içinde merkeziyetçi ve hiyerarşik bir örgütlenme durumundaki mülki idare sistemi kapsamında ülke, coğrafi açıdan idari maksatlarla kurulmuş olan bölümlere ayrılmaktadır. Bu bölümler de kendi içinde alt kademelere ayrılmaktadır. Bu çerçevede, başında Cumhurbaşkanı temsil eden mülki idare amirlerinin bulunduğu bir yapı oluşmuştur (Çapar, 2015).

İl sistemi veya mülki idare sistemi, merkezden yönetim anlayışının hem ülkenin tamamında uygulanmasına olanak sağlayan, hem de merkezden yönetimin birçok zararını gideren bir uygulamadır (Emre, 2002). Yetki genişliği ilkesiyle birçok konuda mülki idare amirleri merkezden yönetimin olumsuz yansımalarını gidermektedir.

Türk kamu yönetimi genellikle, tarihsel süreçten gelen etkilerle merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet döneminde ülkenin yönetimi, merkeziyetçi bir anlayışa dayanmıştır. Bu süreçlerde, ülkenin farklı bölgelerinin idaresi, genellikle

merkezî yönetimin kontrolünde olmuştur. Cumhuriyet döneminde de benzer bir yaklaşım izlenmiştir.

Ancak 2000'li yıllarda, Türk kamu yönetimi değişen gereksinimlere ve uluslararası standartlara uyum sağlamak amacıyla dönüşüm sürecine girmiştir. Daha katılımcı, şeffaf ve etkili bir yönetim anlayışıyla birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinde çeşitlilik, vatandaş odaklı yaklaşım gibi unsurlar öne çıkmıştır. Bu durum, geleneksel merkeziyetçi yapıyı kademeli olarak değiştirme yönünde adımlar anlamındadır. Bununla birlikte ülkemizde mülki idare sistemi, köklü bir geleneğe sahiptir.

### **3.1.1. Osmanlı Dönemi**

Osmanlı'nın kurulduğu günden Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar taşra yapılanmasının özü askeri sisteme dayanmıştır. Bu yapılanma aynı zamanda idari yapı ile arazi düzenlemelerini de meydana getirmiştir. Dolayısıyla Osmanlı'nın kuruluşuyla beraber taşra yapılanması kapsamında idari, mali, arazi ve askeri sistemlerin birlikte hareket ettiği söylenebilir (Kartal, 2013).

Osmanlı Devleti'nde taşra yapılanmasında toprak rejiminin etkisi mevcut olup bu doğrultuda tımar sistemi oluşturulmuştur. Bu yapılanma, eyalet sistemiyle mülki idarenin de özünü teşkil etmiştir.

Osmanlı'da gerçekleştirilen fetihlerin neticesinde ülkenin sınırlarındaki genişlemeyle, yeni yerler belirli bölgelere ayrılmış, sancak şeklinde padişah oğullarına veya dirlik şeklinde komutanlara tahsis edilmiştir. Böylelikle tımar sistemi çerçevesinde meydana getirilen temel idari yapı durumundaki sancaklar ortaya çıkmıştır (Apan, 2014). Sancakların başında bulunan kişilere sancakbeyi ismi verilmiştir. Bu sancakbeyleri; tımar sahibi olan sipahiler ile subaşlıların uyumluluk içinde çalışmaları, düzenin sağlanması, tapu ve nüfus hizmetlerinin gerçekleştirilmesi vb. vazifeleri yürütmekle görevlendirilmiştir (Yalçındağ, 1996).

Osmanlı'nın sınırlarının genişlemesi neticesinde XIV. yüzyıl ortalarına değin taşra teşkilatının yegâne örgütlenmesi durumundaki sancakların koordinasyonu için eyaletler (beylerbeyliği) oluşturulmuştur. Rumeli'nin fethi neticesinde Padişah I. Murat tarafından lalası Şahin Paşa ilk kez Rumeli Beylerbeyi sıfatıyla atanmıştır. Eyaletler, hiyerarşi içinde üst bir yapıdan çok, denetimi sağlamak ve koordinatör fonksiyonu görmekte olan bir

birim şeklinde ortaya çıkmış ve idareleri de beylerbeylerine verilmiştir (Kartal, 2013). Eyaletin başında yer alan beylerbeyi, günümüzdeki vali konumunda bulunmakla beraber, oldukça geniş yetkileri vardı. Beylerbeyi, eyalette Osmanlı padişahını temsil etmektedir ve yargı görevinin haricindeki bütün devlet gücünü elinde bulundurmaktadır. Beylerbeyi, her tür yürütme kararını almakla, kamunun gücünü kullanmakla ve kadı dışındaki bütün tüm resmi görevlileri atamakla yetkili durumdadır (Sencer, 1984). Devletin etkinliğini egemenliği altında bulunan geniş topraklara kadar götüren bu taşra sistemi, XVI. yüzyıl ortaları itibariyle iç güvenlikteki problemlerin artış göstermesi, askeri ve iktisadi gücün kaynağını teşkil eden tımar sistemindeki bozulmalardan dolayı ciddi şekilde olumsuz etkilenmiştir (Apan, 2014).

1839'da Tanzimat Fermanı ile halk ile devleti birbiri ile temas ettirmeyen, halkı devlete ısıdırmayan iltizam usulünü kaldırılarak, Meclis-i Valada modern maliye idaresinin temeli olan her türlü gelirin direk hazine adına toplanması ve her türlü harcamanın yine hazineden çıkmasına dayanan esasları kabul edilmiştir. Vergi toplama işini valilerin ve ayanın hatta kadıların elinden alarak bunların yaptıkları olumsuz uygulamalara son vermek amacıyla merkezden atanan muhassıllara verilmiş ve Muhassıllık Meclisleri kurulmuştur. Yeni eyalet reformlarının amacı valilerin yetkilerini azaltarak onların elinden mali gücü almak ve onları merkeze daha bağlı hale getirerek vergi işini ve mâliyeti düzene koyarak hem idari hem de mali açıdan da merkezi otoriteyi güçlendirmektir (Güngördü, 1988). Muhassıllık Meclisleri vilayette adeta ikinci bir valilik gibi hareket ettiler ve beklenen verim alınamamıştır. 1842 yılından itibaren Memleket Meclisleri adıyla Valilerin başkanlığında görevlerine devam etmişlerdir. Ayrıca valilerin yetkileri artırılmış ve vilayetin genel idaresinden vali sorumlu tutulmuştur (Güngördü, 1988).

1864 vilayet sisteminin değişim yılıdır. Vilayet Nizamnamesi ile "Vilayet Sistemi"ne geçilmiş ve eyalet sistemine son verilmiştir. Vilayet sistemi kapsamında taşra örgütlenmesi vilayet, liva (sancak), kaza ve köyden oluşmuştur. Bu doğrultuda vilayetler valiler tarafından, livalar kaymakamlar (daha sonra mutasarrıflar) tarafından, kazalar müdürler (daha sonra kaymakamlar) tarafından, köyler ise muhtarlar tarafından idare edilmiştir (Boztepe, 2013). Vilayet sistemi çerçevesinde merkezi idarenin otoritesiyle etkisinin Osmanlı topraklarının her bir noktasına yayılması arzu edilmiştir. Günümüzdeki mülki idare sistemi her ne kadar süreç içinde birtakım değişimlere uğramış olsa da

temelleri 1864'teki Vilayet Nizamnamesi'ne dayanmaktadır (Kutlu vd., 2016). Nizamnamenin ilan edildiği 1864'te yalnızca sınırlı yerlerde uygulanabilmiş olan sistem, 1867'de bütün ülkenin geneline yayılmıştır (Kılıç, 1995).

Vilayet sistemindeki eksikliklerin giderilmesi amacıyla 22 Ocak 1871'de "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" yayımlanmış (Toraman, 2015) ve bu doğrultuda ülke idari açıdan 27 vilayet ile 123 sancağa bölünmüştür (Gençoğlu, 2011). 1871 Nizamnamesi doğrultusunda taşra teşkilatı beş kademeye çıkmıştır. Bu bağlamda vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere (karyelere) ayrılmıştır.

Vilayetlerin genel idareleri valilere aittir ve mülki, mali, eğitim, bayındırlık, zaptiye işleriyle ceza ve hukuk işlerinden valiler sorumlu durumdadır. Valilerin emri altında, bu vazifeleri yürütmekle görevli olan defterdarlar, mektupçular, umuru hariciye müdürleriyle diğer memurlar görev yapmaktadır (Toraman, 2015). Ayrıca 1871 Nizamnamesi çerçevesinde valilerin görev ve yetkileri arttırılırken, valilere yardımcı olmak ve vekâlet etmek üzere vali yardımcılığı da getirilmiştir (Tural, 2005). Livaların yönetiminde mutasarrıflar sorumludur. Bunlar livaların en üst yöneticileri konumundadır. Valiye karşı sorumlu durumdaki mutasarrıflar, valilere benzer biçimde buldukları bölgedeki mülki, mali ve zaptiye işlerinin yürütülmesinden, emri altındaki memurlar eliyle sorumludur. Kazaların en üst idarecisi konumundaki kaymakamlar da emirleri altında bulunan memurlar vasıtasıyla vazifelerini icra etmekte olup, mutasarrıfa karşı sorumludurlar. Nahiyelerin idarelerinden sorumlu olan nahiye müdürlerinin yanında, vazifelerin icra edilmesinden sorumlu olan nahiye idare meclisi adlı bir danışma kurulu da bulunmaktadır. Köylerin idaresinden ise muhtarlar sorumludur. Nahiyelerde olduğu gibi, köylerde de muhtarların yanında ihtiyar meclisi vardır (Toraman, 2015).

1871 Nizamnamesinde, 1864 Vilayet Nizamnamesi doğrultusunda meydana getirilmiş olan Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Umumi Meclisi varlığını korumuştur. Vilayet İdare Meclisi, valinin başkanlığı altında defterdar, mektupçu, hariciye memuru, hâkim ve halkça seçilen iki müslüman ve iki gayrimüslim üyeden meydana gelmektedir. Vilayet İdare Meclisi; mali, mülki, ticari ve zirai meseleleri görüşmekte olup, hukuki sorunlara ilişkin görevi yoktur. Vilayet Umumi Meclisi ise, her sancaktan (liva) seçilmekte olan iki Müslüman ve iki gayrimüslim üyeden meydana gelmekte olup, halkın arzularıyla problemlerini vilayet idarecilerine aktaran ve danışma vazifesi icra eden bir fonksiyona

sahiptir. Vilayet Umumi Meclisi, vali başkanlığında ve yılda bir kez vilayet merkezinde toplanmaktadır (Kartal, 2013) Vilayet Umumi Meclisleri her ne kadar bir danışma meclisi niteliğine sahip ise de günümüzdeki “İl Genel Meclisi”nin temelini teşkil etmektedir (Boztepe, 2013).

21 Şubat 1876’da mülki idareye ilişkin olarak 1864 ve 1871’deki Nizamnamelerde değişiklik yapılmadan, bu nizamnamelerin eksik kalmış olan yanlarını tamamlayıcı bir “İdare-i Umumiye-i Vilayet Hakkında Talimat” ilan edilmiştir (Apan, 2014). Aynı yıl Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk anayasası niteliğini taşıyan “Kanun-i Esasi” ilan edilirken, anayasada taşra idaresine ilişkin konulara da değinilmiştir. 1864 ile 1871’deki Nizamnameler Kanun-i Esasi’de yer almıştır.

1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi’de taşra idari yapısı; vilayet, liva ve kaza şeklinde ifade edilirken, bunların ne şekilde kurulacaklarına ilişkin bir bilgiye yer verilmemiştir (Apan, 2014). Bununla beraber, Kanun-i Esasi çerçevesinde vilayet idaresi, “Tevsi-i Mezuniyet (Yetki Genişliği)” ve “Tefrik-i Vezaif (Görevler Ayrımı)” prensipleri doğrultusunda düzenlenmiştir. Yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkeleriyle valilerin yetkileri genişletilmiştir. Aynı zamanda burada görev ayrımı ilkesiyle, yerleşme anlamışlmaktadır.

1908’de ilan edilen II. Meşrutiyet’in sonrasında mülki yapılanmaya ilişkin olarak Kanun-i Esasi hükümleri kapsamında geçici bir yasa çıkarılmış, bu doğrultuda 1913’te “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kânun-u Muvakkat” ismiyle yürürlüğe girmiştir. Genel ve il özel idaresine ait düzenlemeler bulunan kanun, Fransa’da 1790 yılında ve Napolyon döneminde kabul edilip, 1838 ve özellikle 1871 yıllarında geliştirilen yasalardan alınmıştır (Giritli, 1991). Bu geçici yasa İdare-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel İdaresi) ve İdare-i Hususiye-i Vilayet (İl Özel İdaresi)’ten oluşmaktadır. Bu kanun il genel yönetimi ile ilgili hususlarda, 1864 düzenlemesi ile belirtilen il idaresinin genel durumunu korumuştur (Apan, 2014). İlgili kanunda merkezin taşra teşkilatı, vilayet, liva, kaza, nahiye ve karye şeklinde düzenlenmiştir. 1913’te İdare-i Umumiye-i Vilayet Kânun-u Muvakkat ile il özel idareleriyle ilgili ilk hükümlere yer vermiştir. Bu geçici kanunda İlin özel idaresi, il çapında bir mahalli idare kurumunu ifade etmek için kullanılmıştır (Tortop vd, 2010).

19. yüzyıl, Osmanlı Türk modernleşmesi açısından önemli bir dönüm noktasıdır ve günümüz kamu yönetim sisteminin oluşumunda etkili olmuştur. Bu dönemde



gerçekleştirilen reform hareketleri, mülki idareyi ve mülki idare amirliğini etkilemiştir. Merkeziyetçilik, bürokrasi ve idari birimlerin hiyerarşik yapılanması gibi ilkeler bu dönemde ortaya çıkmıştır. Ancak, gerçekleştirilen reform hareketleriyle başlayan modernleşme süreci, zamanla daha kapsamlı ve derinlemesine bir dönüşüm geçirmiş ve günümüz kamu yönetim sistemi oluşmuştur.

### **3.1.2. Cumhuriyet Dönemi**

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında da merkeziyetçi yönetim eğilimleri öndeydi. Ya da Osmanlı'nın son dönemlerindeki merkeziyetçi bürokratik anlayışı varlığını sürdürmekteydi. 1921 Anayasası'nın yerel nitelikli hükümlerine rağmen merkeziyetçilik 1924 Anayasası'nda kendini göstermiştir. Bu anlayış doğal olarak kamu yönetimine ilişkin düzenlemelere de yansımıştır.

1921 Anayasası ile mülki idare yapısı vilayet, kaza ve nahiye şeklinde üçe bölünmüştür. Bu doğrultuda, 1913'te çıkarılmış olan kanunda yer alan dört bölümlü idari yapıdan livalar çıkarılmıştır (Kartal, 2013). Tüzel kişilik verilmiş olan vilayetlerin idaresi, TBMM tarafından atanan valilerle ve seçimle meydana getirilecek olan şûralara verilmiştir. Vilayetlerin altında ise kazalarla nahiyeler bulunmaktadır. Kazalar tüzel kişiliğe sahip olmayıp, TBMM'ince atanan kaymakamlar tarafından yönetilmektedir. Kaymakamlar, sistem içerisinde valilere karşı sorumludur. Nahiyeler ise tüzel kişiliğe sahip olup, bir meclisi, yönetim heyeti ve nahiye müdürü vardır. Nahiye müdürü, nahiye meclisince seçilmektedir (Çapar, 2015).

1921 Anayasası, merkezi yönetim ile vilayet idaresi arasında bir görev ayırımına gitmiştir. Mülki teşkilatı, vilayet, kaza ve nahiye gibi idari birimleri ayrı ayrı düzenlemiştir. Anayasa'da yer alan hükümler uyarınca kazalar sadece bir mülki birimken, nahiye ve vilayetler tüzel kişiliğe olan kuruluşlardır. Vali, vilayette TBMM'nin vekili ve temsilcisidir. Kaymakam valinin emirleri doğrultusunda kazanın idaresinden sorumludur. Hem valiler hem de kaymakamlar TBMM tarafından atanmaktadır. Genel olarak incelendiğinde 1921 Anayasasının anayasa tarihimiz açısından mahalli idarelere ve yerinden yönetim ilkesini en çok önemseyen düzenlemesi olduğu iddia edilebilir.

20 Nisan 1924'te ilan edilen yeni anayasada mülki yapı, coğrafi durumla iktisadi ilişkiler açısından vilayetlere, vilayetler kazalara (ilçe), kazalar da nahiyelere ayrılmıştır. Nahiyelerin kasabalarla köylerden oluştuğu belirtilmiştir (Apan, 2014).

1924 Anayasasında, 1876 Anayasasında belirtilmiş olan yetki genişliği ile görev ayrımı ilkelerine dönüş yapılmıştır. Bu bağlamda 1929'da "Vilayet İdaresi Kanunu" çıkarılmış olup, 1913'te çıkarılan Kanun-u Muvakkatin il genel yönetimiyle ilgili maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır (Kartal, 2013). 1929'da çıkarılan ve 71 maddeden meydana gelen "Vilayet İdaresi Kanunu"na göre mülki yapı vilayetler, kazalar ile nahiyeler oluşmaktadır. Nahiyeler ise kasaba ve köylerden meydana gelmektedir. Vilayet yönetimlerinin başında vali bulunmaktadır. Her ilde valinin başkanlığında il idare kurulları meydana getirilmiştir. Kaza yönetimlerinin başında kaymakamlar bulunmaktadır. Her kazada kaymakam başkanlığında ilçe idare kurulu oluşturulmuştur. Nahiye yönetimlerinin başında nahiye müdürleri vardır (Çapar, 2015).

1924 yılında çıkarılan diğer bir düzenleme 442 sayılı Köy Kanunudur. Bu Kanun ile mülki idareye önemli görevler verilmiştir. 1930 yılında belediyeleri düzenleyen bir kanun çıkarılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile vali ve kaymakamlara önemli idari vesayet yetkilerini verirken, vali ve kaymakamların tek partinin il ve ilçe başkanı olması (1936-1939) nedeniyle belediyeler mülki idarenin yakın denetimi alanına girmiştir. 1580 sayılı Kanunda belediyelerin özerkliğinden fazla devletçilik ve modernleşmenin sağlanması önemli olmuştur (Kalabalık, 2005). Cumhuriyet'in kurucu kadroları toplumu merkezden çevreye dönüştürme projesini gerçekleştirmek için merkezî bir yönetim yapısını benimsemişlerdir. Bu dönemde mülki idare sistemi önemli bir rol oynamış ve bu amaçla kullanılmıştır (Şinik ve Görgün, 2014).

1929 "Vilayet İdaresi Kanunu" 1949'a kadar yürürlükte kalmıştır. 20 yıllık süreçte ülkede yaşanan dönüşümler ve ortaya çıkan ihtiyaçlara yeterli cevabın verilememesinden dolayı yeni bir kanunun yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Keskin, 2007). Bu bağlamda, bugüne kadar birçok değişiklik geçirerek bugünkü il genel yönetiminin temeli konumunda bulunan 10 Haziran 1949 tarihli 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu çıkarılmış ve kanun kapsamında yetki genişliği prensibi benimsenmiştir. Kanuna göre mülki idare, il, ilçe ve bucak şeklinde bölümlere ayrılmıştır. İl idaresinin başında vali, ilçe idaresinin başında kaymakam, bucakların başında bucak müdürü yer almaktadır.

1961'de ilan edilen yeni Anayasa, mülki idare yapısı bakımından 1924 Anayasasına kıyasla farklılıklara sahip olmuştur. 1924 Anayasasında mülki yapıdaki bölümler açık bir şekilde belirtilirken, 1961 Anayasasında yalnızca iller belirtilmiş, illerin diğer kademeli bölümlere ayrılmakta olduğu ifade edilmiş ve kanun koyucuya açık bir takdir yetkisi

verilmiştir. 1924 Anayasasında bölge kuruluşlarına ilişkin bir hüküm bulunmazken, 1961 Anayasasında birden çok ili içine alan bölge kuruluşları düzenlenmiştir. 1924 Anayasasında yetki genişliğiyle görev ayrımı ilkeleri benimsenirken, 1961 Anayasasında yalnızca yetki genişliği ilkesi belirtilmiştir.

Günümüzdeki mülki idare sistemini belirlemiş olan ve bugün halen yürürlükte bulunan 1982 Anayasası, yönetsel ilkeler açısından 1961 Anayasası ile benzerdir. 1982 Anayasası'nın 126. maddesi çerçevesinde düzenlenmiş olan merkezi idarenin taşra yapılanması, coğrafya durumu, iktisadi koşullar ve kamusal hizmetlerin gerekleri doğrultusunda illere ayrılmıştır. İllerin idaresi yetki genişliği ilkesine dayanmaktadır. Yetki genişliği ilkesi, 1876 Anayasasından başlayarak bütün anayasalarda mülki idare sistemini şekillendirmekte olan ana ilke olmuştur.

Günümüzdeki mülki idare sisteminin esasında, 1982 Anayasası en üst düzenleme olmakla beraber 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 1984'te çıkarılmış olan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Yasa yer almaktadır. Türkiye'de günümüzde 81 il ile 922 ilçe bulunurken; bucaklar ise 2014 yılında tamamen kaldırılmıştır. Bu doğrultuda, ülkemizde mülki idare yapısı, il (genel) yönetimi / valilik ile ilçe (genel) yönetimi / kaymakamlık kademelerinden meydana gelmektedir (Çapar, 2015).

Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar valiler ve kaymakamlar gerek TBMM adına gerekse devleti temsil adına, her reformun öncüsü ve uygulayıcısı olmuşlardır. Gerçekleştirilen inkılapların devleti temsil eden valiler ve kaymakamlar tarafından halka benimsetilmek istendiği ve başarılı olduğu görülmüştür.

### **3.1.3. İl-İlçe Yönetimi ve Mülki İdare Amirliği**

Mülki idare amirliği, taşradaki kamu yönetimini merkezi idarenin namına, yetki genişliği ilkesine dayalı şekilde yürütmekte olan ve Mülki İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan bir (meslek) memurluğudur. Mülki idare amirleri valiler, kaymakamlar, kaymakam adayları, hukuk işleri müdürleri, hukuk müşavirleri ve mülkiye müfettişlerinden oluşmaktadır. Mülki İdare Amirliği ile ilgili temel kanunlar; 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ismi değiştirilen 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ve İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında

Kanundur. Bununla beraber birçok kanun ile vali ve kaymakamlara görevler verilmektedir.

Valiler, merkezi idarenin taşrada bulunan temsilcileri ve il yönetiminin başı konumunda bulunmaktadır. Valiler, 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış olan “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 3. maddesi çerçevesinde belirtilmiş olan şartları taşıyanların arasından Cumhurbaşkanının kararı doğrultusunda atanmaktadır. Buna göre, bir kişinin vali olabilmesi için; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda sayılan genel şartları taşıması, en az 4 yıllık yükseköğrenim kurumundan mezun olması, kamuda veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi uluslararası kuruluşlarla özel sektörde ya da serbest şekilde en az 5 yıl çalışmış olması gereklidir.

Valiler, İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesi gereğince, ilde cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 59. maddesi gereğince valiler, istisnai memurlar niteliğindedir. Valiler, ilin genel yönetiminden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur ve cumhurbaşkanı yardımcılılarıyla bakanlar, görevleriyle ilgili hususlarda valilere re’sen emir ve talimat verebilirler. Valilere çeşitli yasa ve diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde birtakım görevlerle yetkiler tanınmış olup, genel olarak valilerin görev ve yetkilerini 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu düzenlemektedir. Söz konusu Kanun kapsamında valilerin; icra, kontrol, koordinasyon, asayiş ve emniyeti sağlama ile temsil görevleri vardır.

Valilerin, yetki genişliğine bağlı olarak birçok yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle valiler; adli ve askeri kuruluşların dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarını, özel işyerlerini, belediyeleri, özel idareleri, köy idareleri ile bunlara bağlı olan yerleri denetleme yetkisine sahiptir. İldeki bütün devlet kurumlarının amiri konumundadır.

Mülki idare mesleğinin temeli şeklinde ifade edilmekte olan kaymakamlık, valilikten farklı şekilde istisnai bir memurluk değil, bir meslek memurluğudur. Kaymakamlar, ilçe yönetiminin başıdır. Kaymakamlar, daha önce müşterek kararnameyle atanmaktayken, 10 Temmuz 2018 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmış olan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince artık Cumhurbaşkanının onayıyla atanmaktadır. İl İdaresi Kanunu’nun 27. maddesi gereğince ilçenin genel yönetiminden sorumlu olan kaymakamlar Cumhurbaşkanının idari yürütme vasıtasıdır. İlçede askeri ve

adli teşkilatların haricindeki bütün teşkilatların başıdır ve ilçe idare şube başkanları, kaymakamın emri altında bulunmaktadır. Kaymakamların esas görevleri arasında asayişin sağlanması, kamu kurumlarının arasında koordinasyonun sağlanması, denetim yapılması, ilçenin temsil edilmesi bulunmaktadır. Kaymakamların görevleri ve yetkileri valilerin görevleri ve yetkileri benzeri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda belirtilmiştir.

Osmanlı'dan günümüze, devletin taşradaki ana temsilcisi olan bir mülki idare amiri olan vali ve kaymakamların görev, yetki ve işlevleri sürekli değişime ve dönüşüme, reforma uğramıştır. Bu alandaki her reform, devletin rejim ve politikalarına uygun olarak kendini göstermiş ve her zaman mülki idare toplumunda ana yürütücü ve değişimin öncüsü olmuştur. Mülki idare, üstlendiği görev ve yerine getirdiği fonksiyonlar açısından kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli rol oynamaktadır. Özellikle 1980 yılından sonra serbestleşme ve özelleştirme politikaları sonucu her alanda olduğu gibi mülki idare de bir değişim yaşamıştır. Kamu yönetimi açısından esas köklü değişim 2000'li yıllardan sonra AB üyelik hedefi sürecinde meydana gelmiştir. Günümüze kadar olan süreçte kalkınma ajanslarının kurulması, yerelleşme politikaları, sivilleşme, yoksullukla mücadele, ekonomik ve mali politikalarındaki değişim, kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve devletin yeniden yapılanması sürecinde yapılan kamu yönetimi reformları hem mülki idareyi etkilemiş hem de ana yürütücü olan mülki idarenin bakış açısı da bu reformların uygulanışını ve yerleşmesini etkilemiştir.

### **3.2. Kamu Yönetimi Reformlarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri**

Kamu yönetimi alanında yapılan reformlar, doğal olarak partilerin ve hükümetlerin programları ile çok yakından ilişkilidir. Özellikle 1980'lerin başlarında yaygınlaşan neoliberal ve yeni sağ politikalar birçok ülkenin idari yapısında köklü reformlara yol açmıştır. Türkiye'de de durum farklı olmamıştır. Ekonomik reformlar doğrudan mülki sistemi ilgilendirmemiştir. Fakat bu süreçten taşra yönetimlerinin hiç etkilenmediğini söylemek de mümkün değildir.

Cahit Emre'nin "İyi Yönetim Arayışında Mülki İdare Amirliğinin Geleceği" konulu çalışmasında merkezi yönetimin mülki idareyi dışlayan uygulamalarının arttığı, il ve ilçe sayısındaki orantısız artışlar, statü-ücret yönünden gerileme ve özel toplumsal-siyasal koşulların mülki idare sisteminin güç kaybetmesine sebep olduğu belirtilmiştir. Ayrıca,

bakanlıkların çeşitli düzenlemelerle vali ve kaymakamların görev-yetki alanının dışına çıktığı, yasalara aykırı tebliğ ve genelgeler yayınladığı ifade edilmiştir (Emre, 2002).

Bu durum, merkezi yönetimin taşra yönetiminin yetki ve sorumluluklarını kısıtlarken mülki idare sisteminin zayıflamasına ve etkinliğinin azalmasına neden olmaktadır. Özellikle bazı toplumsal ve siyasal koşulların (terör gibi) mülki idare sisteminin gücünü ve etkinliğini olumsuz yönde etkilediği belirtilmiştir (Emre, 2002)<sup>3</sup>.

2002 yılı sonrası ülkemizde yapılan kamu yönetimi reformları hiç şüphesiz merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan mülki idare amirlerini etkilemiş ve yeni yönetim anlayışları çerçevesinde dönüştürmüştür. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu mülki idareyi düzenleyen ana kanundur. Yapılan reformlarda mülki idare doğrudan ele alınmamıştır. Bununla birlikte 5442 sayılı Kanunda değişiklikler veya mülki idarenin görev ve yetki alanı ile farklı kanunlar ile değişime gidilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu harcamaları ve yönetiminde önemli değişiklikler getirmiştir ve bu değişiklikler mülki idareyi etkilemiştir. Kanun, taşrada harcama yetkilileri konusunda temel bir değişiklik yapmıştır. Daha önceki Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre, taşra birimlerinde harcama yetkilisi vali veya kaymakam iken 5018 sayılı Kanun ile bu yetki ilgili harcama biriminin en üst yöneticisi yapılmıştır. Böylece, merkezi idarenin taşra birimleri (il ve ilçe müdürleri gibi), kendilerine tahsis edilen bütçeyi daha rahat harcama yetkisine sahip olmuşlardır. Aynı şekilde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan düzenlemeler de önemli bir etki yaratmıştır. 5018 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklerle beraber, taşra teşkilatında bulunan il ve ilçe müdürleri aynı zamanda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile de "ihale yetkilisi" olarak kabul edilmiştir. Bu durum, mülki idare amirlerinin bazı yetkilerini kaybetmiş oldukları anlamına gelmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda idari vesayete son derece sınırlı bir şekilde yer verilmiştir. Belediyeler ve il özel idareleri üzerindeki idari vesayet hükümleri hafifletilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile nüfusu 750 binin üzerinde olan 14 il daha büyükşehir belediyesi yapılmış ve böylelikle büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir. İl mülki sınırı büyükşehir belediyelerinin sınırları olarak belirlenmiştir.

---

<sup>3</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile asayiş ve güvenlik konularında birçok düzenleme ile vali ve kaymakamlar yetki ve görev olarak güçlendirilmiştir

Büyükşehir olan illerde mevcut bulunan il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerinin (KHGB) kaldırılarak bu kurumların hizmetleri ve kaynakları da büyükşehir ve ilçe belediyelerine devredilmiştir. Ayrıca, KHGB'nin kaldırılması ile özellikle büyükşehirlerde görev yapan kaymakamların elindeki önemli bir hizmet aracı ve mali güç alınmıştır (Apan, 2014). Apan, İl özel idareleri ve KHGB'nin mülki idare amirlerinin yönetiminde yaptıkları başarılı hizmetleri mülki idarenin "kolaylaştırıcı" özelliğine örnek göstermekte ve bu çalışmaların taşrada önemli ihtiyaçları giderdiğini belirtmektedir. Çapar (2015) da büyükşehir belediyesi uygulaması ile kaldırılan özel idare ve KHGB'yi il mülki idarenin fonksiyonel bir kısıtlanma yaşadığı fikrindedir. Uslu (2014)'nun yaptığı ankette katılan mülki idare amirlerinin büyük bir kısmı (%78), il özel idareleri ve KHGB'nin kapatılması ile mülki idarenin etkisinin azalacağına inanmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile yapılan bu değişikliklerle birlikte mülki idarenin rolü ve yetkileri yeniden şekillenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin daha merkezi bir rol oynaması, valilerin görev alanının daha sınırlı olması gibi değişiklikler gerçekleşmiştir. Aynı durum büyükşehir ilçe kaymakamı için de geçerlidir (Apan, 2014). Uslu (2014)'nun yaptığı araştırmaya göre, mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğunun (%85,1) "6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu" katıldığını belirtmiştir. Bu durum, söz konusu değişikliklerin mülki idare sistemi ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde olumsuz etkiler yarattığına dair mülki idare amirlerinin genel bir kanaati olduğunu göstermektedir.

6360 sayılı Kanun ile mülki idarenin yetki ve görevlerinde azalma olduğu belirtilse de valinin etki alanını güçlendiren yeni durumlar da ortaya çıkmıştır. 6360 sayılı Kanunla valiye, büyükşehirde kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılması gereken yatırım ve hizmetlerin vali veya ilgili bakanlıkça halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin tespit edilmesi durumunda müdahale ederek yaptırması ya da doğrudan yapması yetkisi verilmektedir. Valiler yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi, YİKOB aracılığıyla da ilgili hizmetin yerine getirilmesini sağlayabilir. Bu yetki büyükşehir belediyeleri üzerinde mülki idare amirlerinin vesayeti anlamında önem arz etmektedir. YİKOB'lar özel idarelerin görevleri arasında bulunan bakanlık yatırımlarını

yapma ve takibini de üstlenmiştir. Ancak il özel idarelerinin yerini tam anlamıyla alamamış, bakanlıkların o ildeki yatırımlarını takip eden aracı bir birim haline gelmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili reformların dışında merkezi yönetimin kendi içinde yaptığı düzenlemeler de bazı durumlarda mülki idarenin yetki alanını sınırlandırabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların doğrudan merkeze bağlı teşkilatlanma eğilimi bunu göstermektedir. Örneğin Sağlık Bakanlığı'nın teşkilat yapısını düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname'ye (KHK) göre, birden fazla ildeki sağlık hizmetlerinin birlikte değerlendirilmesi, hizmetlerin birlikte planlanması amacıyla Sağlık Bakanlığı, belirli illerdeki sağlık hizmetlerini koordine etmek ve planlamak amacıyla bölgesel koordinatörler görevlendirebilir. Benzer şekilde, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelirler Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak yerine bağlı kuruluş statüsünde Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Söz konusu başkanlık, taşrada doğrudan merkeze bağlı birimler yoluyla örgütlenmiş ve mülki sistemden çıkmıştır. IMF ve AB'nin isteği doğrultusunda oluşturulan bu sistem, gelirlerin toplanmasındaki mülki amir baskısını ortadan kaldırmıştır.

Yukarıda belirtilen bazı yetki ve görev kaybının aksine 15 Temmuz 2016 sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yapılan düzenlemelerle mülki idareyi güçlendiren adımlar da atılmıştır. Bu kapsamda, terörle mücadele, iç güvenlik ve asayiş gibi konularda mülki idarelere geniş yetkiler verilmiştir. 25 Temmuz 2017 tarihinde yayımlanan 5442 sayılı kanunun 11/c fıkrası, valilere geniş yetkiler tanıyan ve kamu düzeni ve güvenliğinin korunması amacıyla alınabilecek tedbirleri düzenleyen hükümleri içermektedir. Valilerin, kamu düzeni veya güvenliğinin tehlikeye girdiği durumlarda belirli önlemler alabilmesine olanak tanınmaktadır. Bu önlemler arasında belirli yerlere girişi ve çıkışı sınırlama, kişilerin dolaşmalarını, toplanmalarını, araçların seyirlerini düzenleme veya kısıtlama, ruhsatlı da olsa silah ve mermi taşınmasını ve naklini yasaklama gibi tedbirler bulunmaktadır. Görüldüğü üzere, valilere kamu düzeninin sağlanması ve güvenlik tedbirlerinin alınması konusunda önemli sınırlamalar ve düzenlemeler yapabilme yetkisi verilmiştir.

2000 yılı sonrası kamu yönetimi reformları çerçevesinde yapılan düzenlemelere genel olarak bakıldığında bunların mülki idare amirlerini yetki yönünden zayıflattığı söylenebilir. Ancak özellikle 2016 sonrası yapılan düzenlemelerle mülki idareye ve dolayısıyla mülki idare amirlerine yeni görevler ve yetkiler verilerek güçlendirilmiştir.



Mülki idare amirlerinin yazılı olan görevlerinin yanında tarihi geleneksel algı ile toplumun yüklediği yazılı olmayan görevleri de vardır. Mülki amirlerin resmi bir yönetici olmaları yanında idarede ve toplumda liderlik rolleri de vardır. Yasalarda bu görevlerin yazılı olup olmamasına bakılmaksızın bu görevlerin yerine getirilmemesi halinde ya da bu yönde bir çaba harcanmaması halinde yöneticilerin toplumsal karşılığı kaybolur. Böyle durumlarda kamu birimlerine ve halka yol gösterme ve sevk ve idare etme gücü zayıflar. Mülki amirlerden, toplumsal barışın sağlanması, birlik ve beraberliğin pekiştirilmesi, yerel kalkınmaya yönelik atılan adımların cesaretlendirilmesi gibi birçok görevin yerine getirilmesi beklenir.

### **3.3. Mülki İdare Amirlerinin Reformlara Bakışını Ölçmeye Yönelik Araştırma**

Kamu yönetimi reformlarının öncelikle uygulayıcı kadrolar tarafından nasıl karşılandığı önem taşımaktadır. İnanılan ve sahiplenilen reformların uygulama motivasyonu daha yüksek olacaktır. Mülki amirlerin değerlendirmelerinde; toplumsal ihtiyaçların, dünya görüşlerinin, mesleki deneyimlerinin ve reformların mesleki konumlarına etkilerinin ne ölçüde olduğunu ortaya koymak gerekmektedir.

#### **3.3.1. Araştırmanın Konusu**

Bu araştırmanın konusu 2000’li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına yönelik mülki idare amirlerinin bakış açılarının ortaya konulmasıdır. 25 önermeden oluşan anket uygulamasında katılım düzeyinin belirlenmesinde beşli Likert tipi ölçek kullanılmıştır. Araştırmada aşağıda sayılan sekiz varsayıma cevap aranmıştır. Varsayımlar;

- Merkezi idarenin temsilcisi konumundaki mülki idare amirlerinde merkezîyetçi eğilimlerin güçlü olduğu ve bu perspektiften kamu yönetimi reformlarını ele aldıkları,
- Kamu politikaları uygulayıcıları olarak mülki amirlerin kamu yönetimi reformlarına devlet otoritesinin sürdürülmesi perspektifinden baktıkları,
- Mülki amirlerin reformları mesleki statüleri için bir risk olarak görme eğiliminde oldukları,
- Mülki amirler görünürde liberal ekonomi taraftarı olsalar da uygulamada bu ilkeyle bağdaşmayan hizmet usullerini benimsedikleri,

- Mülki amirlerin kamu yönetimini bir uzmanlık alanı olarak gördüğü ve sivil toplumun yönetimde söz sahibi olmasına karşı çıktığı,
- Mülki amirlerin idari işlemlerde gerekçe gösterme, makul sürede karar alma ve itiraz yollarının gösterilmesi gibi iyi yönetim ilke ve kurallarına önem verdiği,
- Mülki amirlerin yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılmasının, tek başına yerel hizmetlerin daha etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaya yetmeyeceğine inandığı,
- Mülki amirlerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin yetersiz olduğunu düşündüğü,

### **3.3.2. Araştırmanın Amacı ve Önemi**

Çalışmanın amacı, Türkiye’de piyasa ekonomisi yönündeki politikaların da etkisiyle 2000’li yıllarda uygulanan kamu yönetimi reformları hakkında bir kamu politikası uygulayıcısı olan mülki idare amirlerinin bakış açılarının ortaya konulmasıdır. Son yıllarda kamu yönetimi alanında meydana gelen değişiklikler genel olarak mülki idare amirlerince desteklenirken bazıları da destek bulamamıştır. Bazen geleneksel kamu yönetimini temsil, bazen merkezi idareyi temsil, bazen de yeni gelişmelere açık olma gibi farklı bakış açıları ile karşılaşmaktadır.

Genel hiyerarşik yapının dışında tutularak mülki idare amirlerinin yetki alanı dışına çıkarılmaya çalışılan yeni kurum ve kuruluşlar, her yeni kamu yönetimi reformu ile yapılan düzenlemeler sonucu ortaya çıkan yetki kaybı gibi gelişmeler, mülki idare amirliği mesleğinin de değişmeye başladığı izlenimini doğurmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi reformlarına mülki idare amirlerinin bakış açısı önem taşımaktadır. Hiç şüphesiz devletin temsilcisi mülki idare amirlerinin reform algısı, hem uygulama hem gelecekte kamu yönetimi açısından yapılması gerekenler, hem de yeni reformlar açısından önemli bir ip ucu verecektir.

### **3.3.3. Araştırmanın Literatürü**

2000 yılı sonrasında, mülki idare, kaymakam ve vali konulu birçok tez çalışması yapılmıştır. Bu tezlerden bazıları konuyu Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki reformlar ve mülki idare amirliği mesleğine etkileri çerçevesinde ele almıştır. Çalışma konusu ile ilgili olan bazıları şunlardır:

“6360 Sayılı Yasa Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Yaşanan Değişim ve Dönüşümün Yerel Kalkınma Kapsamında İncelenmesi: Mülki İdare Amirleri ve Belediye Başkanlarının Bakışı” çalışmasında Koçar Uzan (2021), büyük şehir olan bazı illerde kaymakam ve belediye başkanları ile yapmış olduğu anket uygulamasında, yeni büyükşehir belediye modelinin yerel kalkınmaya olumlu etki yaptığını düşünenlerin çoğunlukta olduğu sonucuna varmıştır. “Vesayet Makamı Olarak Mülki İdare Amirliği: Uygulama ve Yargı İçtihatları Bağlamında Bir İnceleme” konulu çalışması ile Turgut (2016) mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerini araştırmıştır. Şanal (2019)’un “E-Devlet Uygulamalarının Kamu Yönetiminin Şeffaflığına Etkileri: Mülki İdare Amirleri Üzerinden Bir İnceleme” konulu çalışmasında; mülki idare amirleri bazında e-devlet uygulamalarının, vatandaş ile ilişkileri artırıcı rolünün olduğu, kapalılık ve gizlilik problemini aşmada e-devlet uygulamalarının kullanılabileceğinin yöneticiler tarafından kabul edildiği anlaşılmıştır. “Genel İdari Kolluk Kuvvetlerinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Gözetimi” konulu çalışması ile Doğan (2016) vali ve kaymakamların güvenlik ile ilgili görev ve yetkileri üzerinde durmuştur. “Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü” çalışması ile Apan (2014) Türkiye’de kamu yönetiminde meydana gelen değişimin, mülki idare bakımından işlevsel dönüşümünün hangi noktalarda çözülme getirdiği, hangi noktaların dönüştüğüne dair analizler yapmıştır. “2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri” konulu doktora tezinde Uslu (2014), yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerindeki etkilerine yönelik mülki idare amirlerinin katılımıyla bir araştırma gerçekleştirmiş ve yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu kanaatine varmıştır. “AB Sürecinde Yerel Yönetimler Reformu ve Mülki İdare-Yerel Yönetim İlişkileri” konulu çalışmasında Mut (2009) yerel yönetimlerin özerkliği ve mülki idare amirlerinin vesayet yetkisinin dengeli olması gerektiğini vurgulamıştır. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdareye Yansıması” konulu çalışmasında Ünlüer (2003) Mülki idare amirlerinin YKY anlayışına yaklaşımlarını anket yapmak suretiyle ölçmeye çalışmış ve sonuç olarak mülki idare amirlerinin kamu yönetimi reformu için gerekli olan bürokratik zihni alt yapısının hazır olduğu, yapılacak reformlara mülki idare amirlerinin direnç göstermeyecekleri kanaatine varmıştır.

Mülki idare konusunda gerek İçişleri Bakanlığı destekli gerek mülki idare amirlerinin kurucusu ve üyesi olduğu çeşitli sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan birçok araştırma mevcuttur. 1957, 1976, 2002 ve 2003 yıllarında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyeleri tarafından yapılan araştırmalar ve sonucunda hazırlanan raporlar mülki idare konusunda yapılan en kapsamlı çalışmalar olarak belirtilebilir (Apan, 2014). Literatürde özellikle Cahit Emre'nin araştırmaları ya da onun öncülüğünde yapılan araştırmaları özellikle belirtmek gerekir. Çalışma, “İyi Yönetim Arayışında Mülki İdarenin Geleceği” ismiyle 2002 yılında Türk İdari Araştırmalar Vakfı yayınları arasında çıkmıştır. Çalışma mülki idare amirleri ile yapılan bir alan araştırmasından oluşmaktadır. Çalışmanın birinci kesimi “Mülki İdare Amirliği” başlığını taşımaktadır. İkinci kesimi ise “Mülki Yönetim Sistemi” adı altında yapılmıştır. Cahit Emre'nin editörlüğünü yaptığı araştırmada Koray Karasu (2003) “Halkın Devlete ve Kamuya Bakışı. Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri” başlığı altında vatandaşların kafasındaki mülki idare amirinin nasıl olması gerektiği, mülki idare amirlerinin güç ve statü kaybı gibi konulara değinmiştir. Mülki idare üzerine son yapılan alan araştırması, İçişleri Bakanlığı ve Türk İdari Araştırmalar Vakfı iş birliği içinde 2013 yılında başlatılan “Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı” isimli çalışmadır. Çalışmada, halkın mülki idare algısı ve mülki idare amirlerinin bakış açısından, mülki idare mesleğinin algısı farklı boyutlardan incelenmiştir. Her iki çalışmada daha çok mülki idare amirlerinin mesleklerini nasıl algıladığı ve bu algıda değişiklik olup olmadığını ortaya çıkarmak amacını gütmektedir. Bilen ve Demirdağ (2019)'ın “Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Araştırma Kapsamında Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı Boyutu” isimli çalışmasında, “kamuda performans yönetimine ilişkin algı” boyutu bağlamında mülki idare amirlerinin kamuda performans yönetimine ilişkin algılarının pozitif olduğu ve çalışmanın kamu hizmet kalitesinin yükseltilmesi hususunda işaret olduğu sonucuna varmıştır. Yıldızcan ve Çiner (2018)'in “Yönetimin Nesnesi Olarak Vali” çalışmasında valilik müessesini detaylarıyla irdelemiştir.

Ayrıca Türkiye'de kamu yönetimi reformlarına ilişkin birçok makale, yayın da mevcuttur. İdarecinin Sesi, Türk İdare Dergisi gibi düzenli yayınlarda konu zaman zaman işlenmektedir. Ancak genel itibariye kavramsal olarak kamu yönetimi reformu, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı çerçevesinde mülki idarenin durumu ele alınmıştır.

Kocabaş'ın (2023) makalesinde “Merkeziyet-Ademi Merkeziyet Ekseninde Ak Parti Dönemi Kamu Yönetimi Reformları” İncelemiştir. Bulut (2023) “Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkileri”ni araştırmıştır. Özer ve Yıldırım (2023) “Türk Kamu Yönetiminin Değişim Sürecine Uluslararası Kuruluşların Etkisi” konulu çalışmasında, Türk kamu yönetiminin değişim süreci incelenmiş sürece küreselleşmenin aktörleri olarak uluslararası kuruluşların etkisi tartışılmıştır. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Sonrası Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi ve Türkiye Açısından Bir Durum Analizi” çalışması ile Özer ve Çiftçi (2023) bürokraside reform sürecinde istenen başarıyı sağlayamayan YKY anlayışı ve alternatif arayışları kapsamında yaşanan paradigma değişimleri ele alınmıştır. Babahanoğlu (2020) “Kamu Mali Yönetiminde Reform Bağlamında Kamu Harcama Prosedürü ve Mülki İdare Amirlerinin Değişen Rollerini” çalışmasında 3050 sayılı kanuna göre kamu harcama süreci özetlenmiş 5018 sayılı kanunun yenilikleri ortaya konulmuş kamu harcama sürecindeki değişim ve dönüşüm ile mülki idare amirlerinin süreç içindeki durumları araştırılmıştır. İstikbal (2022) “Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Yönetim Sisteminde İyi Yönetimin Tesisinde Rolü” makalesinde Kamu Denetçiliği kurumunun iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasındaki rolünü incelemiştir. Pabuçcu ve Kırçoğlu'nun (2018) “İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Görevlileri Algısı” çalışmasında Türkiye geneli 1120 kamu görevlisine anket uygulanmış ve kamu görevlilerinin Kamu Denetçiliği Kurumunu yüksek oranda tanımakta olduğu ve olumlu algı sergiledikleri sonucuna ulaşmıştır. Önen ve Ozan'ın (2021) yılındaki makalelerinde GKY'den YKY'ne dönüşüm sürecini ele aldıkları ve bu dönüşümün sağladığı başarıyı vurguladıkları görülmektedir. Temizel (2010) yılındaki çalışmasında, kamu yönetimi reformlarının toplumun kültürel özellikleri dikkate alınarak geliştirilmesi halinde verimli olacağını ileri sürmektedir. Lamba (2014) 2002-2014 yılları arasında kamu yönetimi reformları kapsamında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin genel gerekçelerinin, YKY anlayışının temel ilkeleri bakımından içerik analizi yaparak incelemiş ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile genel çerçevesi çizilen reformların YKY'nin temel ilkeleri ile uyumlu olduğu sonucuna varmıştır. Ayrıca kamu yönetimi reformlarında bürokratik süreçlerin sebep olduğu olumsuzlukların giderilerek vatandaş memnuniyetine yönelik bir yönetim anlayışının benimsenmesini önermektedir. Çığman (2021) “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler ve Kronik Sorun Alanları” çalışması

ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türk kamu yönetiminin bazı güçlü ve zayıf yanları temelinde getirdiği fırsat ve riskleri tartışmıştır. Keskin (2008) “İl Yönetimi Sisteminde Değişim” konulu makalesinde il genel yönetimi sisteminin 1980’den sonra geçirdiği dönüşümü incelemiş ve Türkiye’de kamu reformları kapsamında yapılan düzenlemelerin bir yandan valilik kurumu yerine il yerel yönetimlerini genel yetkili kılmakta, öte yandan devletin toprağa dayalı örgütlenmesini il temelinden bölge temeline kaydırmakta olduğunu iddia etmektedir. Çiner ve Karakaya (2013) “Merkez–Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü” konulu makalesinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi politikaları ile yerleşme ve bölgeselleşmenin mülki idareyi nasıl dönüştürdüğü ve mülki idarenin bu politikalar karşısında bugünkü durumu ile geleceği irdelenmiş, mülki idarenin dönüşümünün devletin dönüşümü olduğu iddia edilmiştir. Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki reform konularına ilişkin veya mülki idare amirleri konulu birçok akademik çalışma belirtilebilir. Ancak Google akademik, dergiaprak, asos indeks, <http://www.yok.gov.tr> E.T. 01.07.2022, <http://www.sbe.sakarya.edu.tr> E.T. 01.07.2022 gibi yerlerde yapılan literatür taramasında, kamu yönetimi reformlarına yönelik mülki idare amirlerinin bakış açılarını konu alan bütüncül yüksek lisans, doktora tezi gibi herhangi bir akademik çalışmaya raslanılmamıştır.

#### **3.3.4. Araştırmanın Yöntemi ve Sınırlılıkları**

Araştırmanın metodolojik yönelimi nicel tasarımdır. Anket tekniği ile veri toplanmıştır. Ülkemizde 830 kaymakam, 313 vali yardımcısı 81 vali olmak üzere toplam 1224 il ve ilçe yöneticisi mülki idare amiri bulunmaktadır. Bu çalışma ile Türkiye’de kamu yönetimi reformlarına mülki idare amirlerinin bakış açısı ölçülmeye çalışılmaktadır. Araştırmamıza fiili olarak görevde, icraatın içerisinde olan vali, kaymakam ve vali yardımcılarını esas alınmıştır. Mülki idare amirliği meslek gurubu olarak vali, vali yardımcısı, kaymakam, kaymakam adayı, hukuk müşavirleri, yine bakanlık merkezde bulunan kaymakam kökenli birçok genel müdürü kapsamaktadır. Ancak kamu yönetimi reformlarının bizatihi Türkiye’nin her yerinde, il ve ilçelerinde uygulayıcısı olan vali, kaymakam ve vali yardımcılarını araştırmamıza esas alınmıştır. Mülki idare amirliği meslek grubunun iş temposunun, yetki ve sorumluluklarının yoğun olması sebebiyle büyük çoğunluk araştırmaya beklediğimiz katkıyı sunamamıştır. Bu durum önemli bir sınırlılık olarak göze çarpmaktadır.

### 3.3.5. Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

Araştırmanın evreni kamu yönetimi reformlarının bizatihi uygulayıcısı olan toplam 1224 il ve ilçe mülki idare amirinden oluşmaktadır. Araştırmada tam sayım örnekleme tekniği uygulanmış olup evrenin kapsadığı tüm mülki idare amirlerine anket gönderilmiştir. 29.12.2022-23.01.2023 tarihleri arası anketi yanıtlama süresi 25 gün olarak belirlenmiştir. Anketin tamamına yanıt veren ve geri dönüş sağlayan 332 mülki idare amiri çalışmanın örnekleimidir.

$$n_o = \frac{z^2 s^2}{d^2}$$

Örnekleme büyüklüğü formülüne göre belirlenmiş olup %95 güven düzeyinde 1224 kişilik evren için 332 kişi yeterli bir örnektir.

### 3.3.6. Veri Toplama Araçları

Veri elde etmek amacıyla anket tekniğine başvurulmuştur. Soru kağıdı, doğrudan tezde yer alan varsayımları test etmek amacıyla hazırlanmıştır. Anket soruları ilk etapta Türkiye’de 2000 yılı sonrası yapılan çeşitli kamu yönetimi alanlarında 42 adet hazırlanmıştır. Anket soruları ile ilgili uzman görüşüne başvurulmuştur. Konu ile uzman olduklarına kanaat getirdiğimiz akademisyen ve mülki idare amirleri ile Tez İzleme Komite üyeleri Prof. Dr. Özer KÖSEOĞLU, Doç. Dr. Harun KIRILMAZ ve danışman Prof. Dr. Musa EKEN’in önerileri doğrultusunda soru sayısı 25 olarak belirlenmiştir. Anket soruları hazırlandıktan sonra anketin pilot uygulaması yapılmış ve ülkemizde görev yapan 1224 vali, vali yardımcısı ve kaymakam içerisinde toplam 36 kişiye anket digital ortamda gönderilmiştir. Bunlardan 1 kadın vali, 1 kadın kaymakam, 1 kadın vali yardımcısı olmak üzere toplam 8 vali, 8 vali yardımcısı, 20 kaymakam bulunmaktadır. Tam bir değerlendirme yapabilmek için mülki idare amirlerinin meslek yılları, çalıştıkları bölge dereceleri ve ilçe sınıfları esas alınarak çeşitlendirme yapılmıştır. Pilot uygulamada gelen öneriler sonucu sorulardaki cümle düşüklüğü, yanlış anlaşılmaya sebep olabilecek hususlar ve dilbilgisi hataları düzeltilmiştir. Ayrıca pilot uygulamaya katılan mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu anket seti içindeki 25. önermeye (soruya) (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi mülki idare amirlerini yetki ve görev açısından kuvvetlendirmiştir) doğru cevap alınamayacağı endişelerini belirtmişlerdir. 14 kaymakamdan 9 kaymakam 25. soruya doğru cevap verilemeyeceğini belirtmiştir. Tez

İzleme Komite üyelerinin önerileri doğrultusunda 25. soru, “Ülkemizde yapılan kamu yönetimi reformları ile mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri artmıştır” şeklinde değiştirilmiştir. Anketin son hali pilot uygulamadan elde edilen geri dönütler üzerinden tekrar düzenlenmiş ve anket mevcut halini almıştır. Anketin son hali üzerinden tüm ham veriler şu anda görevde olan vali, vali yardımcısı, kaymakamlara elektronik ortamda internet üzerinden hazırlanan anket soruları; “surveey.com” online anket sistemi sitesine yüklenmiş anket linki (<https://www.surveey.com/SurveyStart.aspx?lang=1&surv=28cc644d1d414f74a71777150566bc9d>) İçişleri Bakanlığı Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'nın mülki idare amirleri mail grubunda kayıtlı bulunan @icisleri.gov.tr uzantılı adreslere gönderilmiştir. Ayrıca SMS ve Whatsapp ile de ilgililer uyarılmış ve cevaplar elde edilmiştir.

### **3.3.7. Verilerin Analizi**

Yapılandırılmış soruların ve çoktan seçmeli cevapların yer aldığı anket formu ile veriler elde edilmiştir. Anket formu kendi içinde iki bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölüm ankete katılan mülki idare amirleriyle ilgili genel bilgiler, mülki idare amirlerinin cinsiyet ve yaş dağılımı, eğitim durumları, meslekte buldukları görev unvanları ile meslekte geçirdikleri hizmet süreleri elde etmeye yöneliktir. İkinci bölüm ise ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları hakkında mülki idare amirlerinin olumlu ve olumsuz tutumlarını ölçmeye yöneliktir. Gelen veriler değerlendirilerek bu çalışmanın ana konusu olan kamu yönetimi reformlarına yönelik mülki idare amirlerinin bakış açıları ortaya konmuş ve katılımcıların verdiği cevaplarla ilgili betimleyici analizler yapılmıştır. Elde edilen veriler IBM SPSS programıyla analiz edilmiştir. Verilerin analizinde sayı ve yüzde, gibi önemli değerler vurgulanarak tablolarda gösterilmiş ve yorumlanmıştır.

### **3.3.8. Bulgular**

Araştırmanın konusu ve temel amacı çerçevesinde elde edilen nicel bulgular çizelgeler şeklinde gösterilerek yorumlanmıştır. Elde edilen bulgular, soru setine paralel olarak iki bölümde değerlendirilmiştir. Birinci kısımda mülki idare amirlerinin sosyodemografik özelliklerine ilişkin bulgular ile alınırken ikinci kısımda kamu yönetimi reformlarına yönelik mülki idare amirlerinin bakış açıları incelenmiştir.



### 3.3.8.1. Mülki İdare Amirlerinin Sosyodemografik Özelliklerine İlişkin Bulgular

Bu kısımda ankete katılan mülki idare amirleriyle ilgili genel bilgiler, mülki idare amirlerinin cinsiyet ve yaş dağılımı, eğitim durumları, meslekte buldukları görev unvanları ile meslekte geçirdikleri hizmet süreleri elde etmeye yönelik sorulara cevap aranmıştır.

Cinsiyet	Frekans	Yüzde
Kadın	15	4.5
Erkek	317	95.5
<b>Toplam</b>	<b>322</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 1:** Katılımcıların Cinsiyete Göre Dağılımları

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Türkiye’de mülki idare amirliği uzun yıllar erkek mesleği olmuştur. Cinsiyet eşitliğinin çok geç kabul edildiği bir alandır. Nitekim kadınlara mülki idare amirliği mesleğine giriş hakkı 1991 yılında verilmiştir. Kadınlar, kaymakam adaylığına ilk defa 1992 yılında alınmıştır. Aynı yıl mülki idare amiri olmayan bir kadın vali de atanmıştır.

Katılımcıların cinsiyete göre dağılımlarını gösteren Tablo 1’e göre katılımcıların önemli bir kısmı (%95.5) erkek olup yalnızca %4.5’i kadındır. 22.11.2021 tarihi itibarıyla İçişleri Bakanlığı verilerine göre taşrada görev yapan kadın mülki idare amiri sayısı 50’dir (2 vali, 9 vali yardımcısı, 39 kaymakam). Kadınların mülki amirlik mesleğine girşinin geç başlaması, sayılarının düşük olmasının da önemli sebeplerinden birisidir. Ayrıca belirtmek gerekir ki mülki idare mesleği, kadınlar tarafından da düşük düzeyde tercih edilmektedir. Kaymakam adaylığı sınavlarına kadınların başvurusu oranın erkeklere göre düşük olması, bu kanaati güçlendirmektedir. Ancak son yıllarda kadın mülki idare amirleri oranında artış söz konusudur. 08.05.2023 tarihinde açıklanan 111. Dönem Kaymakam Adaylığı sınavını kazanan 8832 aday arasında 114 kadın adaydan 34 kadın kaymakam adaylığı sınavını kazanmıştır. Sınava katılan sayısı ile başarılı olan sayısının oranlanması durumunda kadın adayların başarı oranı erkek adaylara göre daha yüksektir. 1991 yılında ilk kadın vali olarak ataması yapılan Lale AYTAMAN ile birlikte 1992 yılından günümüze kadar toplam 150 kadın mülki idare amirliği mesleğine alınmıştır.

<b>Görev Unvanı</b>	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Vali	28	8.4
Vali Yardımcısı	80	24.1
Kaymakam	224	67.5
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 2:** Katılımcıların Görev Unvanına Göre Dağılımları

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçe sayısının il sayısına göre fazla olması, ayrıca her ilde birden çok vali yardımcısı bulunması katılımcıların da dağılımını etkilemektedir.

Tablo 2 katılımcıların görev unvanlarına göre dağılımını göstermektedir. Buna göre katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%67.5) kaymakam unvanına sahiptir. Kaymakamlık önemli bir görev unvanıdır ve bu çalışma kapsamında etkili bir şekilde temsil edilirler. Türkiye’de fiili olarak görevde bulunan 830 kaymakamdan 224 kaymakam anketimizi cevaplandırmıştır. Vali yardımcısı, katılımcıların %24.1’ini oluşturmaktadır. Türkiye’de fiili görevde bulunan 313 vali yardımcısından 80 vali yardımcısı anketimizi cevaplandırmıştır. Valiler ise katılımcıların %8.4’ünü oluşturmaktadır, Türkiye’de 81 fiili vali görev yaptığı düşünüldüğünde bu oran önemli bir rakama tekabül etmektedir.

<b>Eğitim Durumu</b>	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Lisans	208	62.7
Yüksek Lisans	103	31.0
Doktora	21	6.3
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 3:** Katılımcıların Eğitim Durumuna Göre Dağılımları

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İçişleri Bakanlığının mülki amirleri yurtdışına gönderme projeleri ve bazı üniversitelerle yaptığı protokoller ile genel olarak teşvikleri sonucu lisansüstü eğitimlerinde önemli artışlar olmuştur. 26.02.2024 tarihi itibarıyla İçişleri Bakanlığı verilerine göre 320 mülki idare amiri yüksek lisans, 78 mülki idare amiri doktora eğitimine sahiptir.

Tablo 3, katılımcıların eğitim düzeylerine göre dağılımlarını sunmaktadır ve katılımcılar arasındaki eğitim düzeyi farklılıklarını göstermektedir. Tablo 3’e göre, katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%62.7) lisans derecesine sahiptir. Yüksek lisans derecesine sahip katılımcılar, %31’lik bir orana sahiptir. Doktora derecesine sahip katılımcılar ise %6.3’lük

bir oranla üçüncü sırada yer almaktadır. Katılımcıların eğitim durumu grafiği yukarıda Tablo 3'te sunulmuştur.

<b>Görev Süresi</b>	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
0-5 yıl	83	25.0
6-10 yıl	72	21.7
11-15 yıl	22	6.6
16-20 yıl	20	6.0
21 yıl ve üstü	135	40.7
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 4:** Katılımcıların Mülki İdare Amirliğindeki Görev Süresine Göre Dağılımları

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Meslekte geçen sürelerine göre katılımcıların 11-15 ve 16-20 yıllık dilimlerinde daha düşük düzeyde temsil edildiği görülmektedir. Ancak bu durumun sonuçlarla birebir bağlantı içinde olmadığı düşünülmektedir.

Tablo 4, katılımcıların mülki idare amirliğindeki görev sürelerine göre dağılımlarını içermektedir. Bu tabloya göre, katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%40.7), 21 yıl ve daha fazla bir süredir mülki idare amirliği görevi yapmaktadır. Çalışma kapsamında yer alan katılımcıların büyük bir kısmının deneyimli ve uzun süredir görevde olduğunu belirtmek mümkündür. 0-5 yıl süresiyle görev yapan katılımcılar %25'lik bir oranla ikinci en büyük grup oluştururken, 6-10 yıl arasında yer alan katılımcılar %21.7 ile üçüncü sıradadır. Görev süresi 0-5 yıl arasında olan mülki idare amirlerinin kamu yönetimi reformlarına ilişkin görüşlerinin görev süresi 21 yıl ve üzeri olan mülki idare amirlerinin görüşlerine göre daha olumlu olması genç yöneticilerin yeniliğe daha açık olmalarından ileri gelebileceği düşünülmektedir.

<b>Görev Yapılan Coğrafi Bölge</b>	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Marmara	59	17.8
İç Anadolu	51	15.4
Ege	29	8.7
Akdeniz	40	12.0
Karadeniz	60	18.1
Doğu Anadolu	74	22.3
Güneydoğu Anadolu	19	5.7
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 5:** Katılımcıların Görev Yaptığı Coğrafi Bölgeye Göre Dağılımları

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Katılımcıların coğrafi bölgelere göre dağılımı, bölgelerde görev yapanların toplam sayılarıyla uyumludur.

Tablo 5 katılımcıların görev yaptığı coğrafi bölgeleri belirtmektedir. Bu bağlamda katılımcıların %22.3'ü Doğu Anadolu, %18.1'i Karadeniz, % 17.8'i Marmara, %15.4'ü İç Anadolu, %12'si Akdeniz, %8.7'si Ege ve %5.7'si Güneydoğu Anadolu Bölgesinde görev yapmaktadır. Çalışmaya en fazla katılım Doğu Anadolu bölgesindedir.

### **3.3.8.2. Kamu Yönetimi Reformlarına Yönelik Mülki İdare Amirlerinin Bakış Açıklarına İlişkin Bulgular**

Bu kısımda araştırmanın konusu ve temel amacı çerçevesinde mülki idare amirlerinin kamu yönetimi reformlarına yönelik bakış açılarına ilişkin bulgular özetlenmiştir. Mülki idare amirlerinin reformları ele alış biçimleri, onları benimseme ya da reddetme düzeyleri, onları içselleştirme durumları araştırmamızın konusunu oluşturmaktadır. Yapılan anket kapsamında 25 önerme şeklinde soru bulunmaktadır. Bu sorular 2002 yılı sonrası Türkiye'de yapılan kamu yönetimi reform alanlarından dengeli bir şekilde seçilmiştir. Mülki idare amirlerinin kanaatleri 5'li likert ölçeği üzerinde değerlendirilmiştir.

#### **3.3.8.2.1. Reformların Kaynağı**

Ülkemizdeki kamu yönetimi reformlarının tarihsel özelliği dışardan gelen talepler ile şekillendiği yönündeki kanaattir. 1800'lü yıllarda başlayan “dış talep” veya “güçlü

tavsiye”lerin 2000’li yıllardaki reform çalışmalarında ne durumda olduğu ölçülmeye çalışılmıştır.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	37	11.1
Katılmıyorum	70	21.1
Kararsızım	32	9.6
Katılıyorum	144	43.4
Kesinlikle Katılıyorum	49	14.8
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 6:** Reformlarda Uluslararası Kuruluşların Talebi ve Desteği

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 6, ankete katılanların uluslararası kuruluşların talep ve desteğinin kamu yönetimi reformlarındaki önemini nasıl değerlendirdiklerini göstermektedir. “Ülkemizde kamu yönetimi alanında yapılan reformlarda AB, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların talebi ve desteği önemlidir” önermesine katılımcıların önemli bir bölümü (%43.4) “katılıyorum” şeklinde yanıtlamıştır. Bu yanıt, bu gruptaki katılımcıların uluslararası kuruluşların talep ve desteğinin kamu yönetimi reformlarında önemli bir rol oynadığına inandığını gösterir. "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretleyen katılımcıların oranı %14.8'dir. Bu grup, uluslararası kuruluşların önemini en yüksek derecede kabul eden katılımcılardan oluşmaktadır. Diğer yandan, %21.1'lik bir oranla katılımcılar "Katılmıyorum" seçeneğini işaretlemiştir ve %11.1'i "Kesinlikle Katılmıyorum" seçeneğini tercih etmiştir. Bu iki grup, uluslararası kuruluşların talep ve desteğinin reformlardaki önemini daha düşük bir derecede değerlendiren katılımcıları temsil eder. Bu veriler mülki idare amirlerinin %58,2 kadarının uluslararası kuruluşların katkısı ve desteğinin önemli olduğuna inanmaktadır. Böylece Fuat Paşa'nın Tanzimat dönemi reformları için ifade ettiği “pabuççu muştası” değerlendirmesinin hala geçerli olduğunu göstermektedir. O yıllarda yabancı ülke elçiliklerinin oynadığı rolü günümüzde uluslar arası kuruluşlar yerine getirmektedir.

Bu önermede tercih edilen seçeneklerin, Türk halkının ve siyasi çevrelerin cevaplarıyla uyumlu olduğu düşünülmektedir. Ülkemizdeki yaygın kanaate göre de iç dinamikler reform yapmaya yeterli değildir. Statükonun sürdürülmesini isteyen güçler, mevcut işleyişi tersyüz edecek yeni bir sistem kurmak bir yana, bu gibi girişimlere direnç gösterirler. Kendi sınıfsal çıkarlarının ve bunların meşruiyetini sağlayan ideolojik

kurgularının sorgulanmasından uzak dururlar. Bu kanaatin bir sonucu olarak da dış dinamikler itici bir güç olarak görülür. Dış dinamiklerden anlaşılan ise Türkiye'nin Batılı kurumlar içinde bir demokrasi olmasında Batı için yarar gören ülkeler ve uluslararası kuruluşlardır. Türk modernleşmesi tabandan gelen bir tercih değildir, bilakis Batı tipi bir toplum kurma çabası içindeki asker sivil bürokrasinin tepeden inmece bir tercihidir. Ancak bu tercih başlangıçta bir demokrasi idealini içerse de bürokrasi siyasal rejime zaman içinde kendi hakimiyetini sürekli kılacak bir anlam yüklemeye gayret etmiştir. İşte bu nedenle demokrasiye bir adım niteliğindeki her reform tehdit olarak algılanabilmiştir. Bu yaklaşımın siyasal taşıyıcıları da mevcuttur. Mülki idare amirlerinin çoğunluğunun da benzer düşünceleri paylaştıkları ve bunun bir sonucu olarak da kamu yönetimi reformları için iç dinamikleri yeterli bir faktör olarak görmedikleri değerlendirilmektedir.

Ancak belirtmek gerekir ki Tanzimat ve sonrası dönemlerde yapılan reformlarla ilgili olarak iç dinamiklerin rolünün varlığı kabul edilmektedir. Başka bir ifadeyle uluslar arası kuruluşların rolünün olmadığını belirtenlerin reformlarda iç dinamiklerin etkili olduğunu ifade ettikleri varsayılmaktadır. Nitekim Bilgin ve Pustu'nun (2023) yaptıkları çalışma da Türk kamu yönetiminde iç faktörlerin etkinlik göstermesi durumunda reformların dış etkilerden daha az etkileneceğini değerlendirmektedir.

Bununla birlikte Emiri (2009) tarafından kaleme alınan çalışmada, Türkiye'de reformların hayata geçirilmesinde belirleyici unsurlar olarak, Türkiye'de neo-liberal akım, bilgi ve iletişim alanlarında meydana gelen gelişmeler ve diğer toplumsal, ekonomik ve yasal değişikliklerle birlikte özellikle AB'ye giriş süreci, OECD, DB ve IMF gibi uluslararası aktörler etkili olmuştur.

Uslu'nun (2014) "2000'li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri" konulu çalışmasında yer alan "2000'li yıllarda işbaşına gelen hükümetlerin kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı ana hedeflerden biri olarak seçmesinde Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci önemli rol oynamıştır" önermesine ankete katılanlar büyük oranda olumlu görüş bildirmiştir.

Reformların dış dinamiklerin etkisiyle yapıldığı yönündeki kanaat yanında az da olsa iç dinamiklerin etkisinin olduğunu belirtenler bulunmaktadır. Her iki bakış açısının reformların gerekliliği konusundaki değerlendirmeleri daha açıklayıcı olmaktadır.

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	24	7.2
Katılmıyorum	37	11.1
Kararsızım	31	9.3
Katılıyorum	162	48.8
Kesinlikle Katılıyorum	78	23.5
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 7:** 2000 Yılı Sonrası Reform Çabalarının Gerekliliği

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 7, katılımcıların 2000 yılı sonrası Türk kamu yönetimi reform çabalarını nasıl değerlendirdiklerini yansıtmaktadır. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu “2000 yılı sonrası Türk kamu yönetimi ile ilgili yapılan reform çabalarını gerekli görüyorum” önermesine (%48.8) "Katılıyorum" seçeneğini işaretlemiştir. "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretleyenlerin oranı ise %23.5'tir. Toplamda %72.3 oranında reformların gerekliği ifade edilmiştir. Bu durum, dış dinamiklerin etkisiyle olsa da Türk kamu yönetiminde reformlara ihtiyaç olduğunun göstergesidir.

Öte yandan, reformların gerekli görülmesi, mülki idare amirlerinin kamu yönetimindeki sorunların içinde bulunmalarının ve çözüm beklentilerinin bir sonucudur. Bilgi toplumu, küreselleşme, yerelleşme gibi birçok yeni dinamiğin sunduğu fırsatlar ve risklere göre kamu idarelerini yeniden yapılandırma ve kamu hizmetlerini yeniden tanımlama ihtiyacını idareci konumundaki insanların daha fazla hisstemeleri doğaldır. Çünkü yurttaşlar, devlet olarak öncelikle bu kadrolarda yer alan kişilerin kapılarını çalmaktadır. Toplumsal talepler merkezi idareye taşrada mülki idare sistemi üzerinden iletilmektedir. Merkezi idareden gelen cevabı yurttaşlara akataran ve bunların isabetliliğine veya işe yaramazlığına mülki idare amirleri tanıklık etmektedir. Buna rağmen kendi girişimleriyle çözüm bulma çabaları da her zaman yeterli olmamaktadır.

### 3.3.8.2.2. Reformların Mülki İdareye Etkisi

2000 sonrası yapılan reformlarla mülki idarenin yetki ve görevlerinde azalma olduğu merkezi yönetimin taşrada zayıfladığı yönünde bir algı oluşmuştur. Söz konusu algının gerçekliği ve düzeyini ölçmeye yönelik önermeler oluşturulmuştur. Bu çerçevede elde edilen veriler aşağıda yer almaktadır. Tablo 8, katılımcıların 2000 yılı sonrası yapılan

reformların mülki idarenin etki alanını azaltıp azaltmadığını nasıl değerlendirdiklerini göstermektedir.

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	16	4.8
Katılmıyorum	43	13.0
Kararsızım	30	9.0
Katılıyorum	107	32.2
Kesinlikle Katılıyorum	136	41.0
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 8:** Reformlarla Mülki İdarenin Etki Alanının Azalması

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloya göre, katılımcıların önemli bir bölümü (%41) "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretlemiştir. "Katılıyorum" seçeneğini işaretleyen katılımcıların oranı %32.2'dir. Her iki grup toplamda %73.2 oranında reformların mülki idarenin etki alanını azalttığına inandığını göstermektedir.

Cevap verenlerin yaklaşık dörtte üçü 2000 yılı sonrası yapılan reformların mülki idarenin etkisini azalttığını düşünmektedir. Bu cevaplar, aşağıda yer alan birkaç sorunun cevapları ile beraber değerlendirildiğinde daha da anlam kazanacaktır. Özellikle reformların mülki idare amirlerinin yetki ve sorumluluklarını nasıl etkilediği ile ilgili sorulan sorunun cevaplarıyla buradaki cevaplar birbirini destekler niteliktedir. Mülki idare sisteminin etkisinin azalması çok büyük ölçüde mülki amirlerin etkilerinin de azalması demektir.

Merkezi idarenin ülkenin her yerinde aynı anda karar verme ve uygulama imkanının olmayışı yetki genişliği ilkesini doğurmuştur. Yetki genişliği, il sistemi üzerine inşa edilmiştir. Ancak ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler merkezi idarenin, taşradaki hizmetlerin çoğunu bizatihi kendisinin sevk ve idaresine de imkan tanımıştır. Bu nedenle merkezi idarenin eskiden il idaresine bıraktığı yetkilerin bir kısmını geri alması söz konusudur. Bazen de merkezi idare taşra idarelerini tamamen devre dışı bırakarak doğrudan kendisinin hizmet sunduğu yol ve yöntemleri tercih edilmektedir. Örneğin Çevre Kanunu'na göre idari para cezası verme yetkisinin taşrada mülki amirlerden alınarak Bakanlık İl Müdürüne verilmesi, enerji piyasasıyla ilgili bazı denetimlerin EPDK'ya geçmesi gibi düzenlemeler mülki idarenin etki alanını azaltmaktadır.



Mülki idarenin etki alanını azaltıcı faktör, sadece merkezi yönetimin taşra idaresini devre dışı bıraktığı düzenlemeler değildir. Aynı zamanda yerleşme de mülki idare amirlerinin etki alanını azaltıcı faktördür. Örneğin umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırma ve denetim yetkisinin belediyelere verilmesi, hem mülki idarenin bu alandaki yetkisini kaldırmış hem de söz konusu alanda yürütülen kamu hizmetlerinin aksamasına yol açmıştır. Mülki idare amirlerinin yerleşme yönündeki düzenlemelere etki alanlarının azlattığı gerekçesiyle olumlu bakmadıkları varsayılmaktadır. Netikim Kavruk ve Yaylı'nın (2008) yaptıkları çalışmada, belediye başkanları ve mülki idare amirleri genel olarak 2004 belediye reformuna olumlu baktıkları tespit edilmiştir. Mülki idare amirleri, belediye başkanlarına göre belediyelerin özerkliklerinin güçlendirilmesi gerekliliğine yönelik anlayışa ve bu doğrultuda gerçekleştirilen düzenlemelere daha merkeziyetçi bir anlayış çerçevesinde yaklaşım sergiledikleri görülmüştür.

Yerleşme yönündeki reformların mülki idare amirlerinin etki alanını azaltması doğaldır. Ancak merkeziyetçi anlayışa sahip olduğunu düşündüğümüz mülki idare amirlerinin bakış açısının düzeyini görmek gerekmektedir. Aşağıdaki Tablo 9, katılımcıların 2000 yılı sonrası yapılan yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelerin merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini nasıl değerlendirdiklerini göstermektedir.

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	16	4.8
Katılmıyorum	30	9.0
Kararsızım	19	5.7
Katılıyorum	133	40.1
Kesinlikle Katılıyorum	134	40.4
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 9:** Reformların İdari Vesayet Yetkisini Sınırlandırılması

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Tablo 9'a göre "2000 yılı sonrası yerel yönetimlere ilişkin yapılan yeni düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır" önermesine katılımcıların büyük bir kısmı (%40.4) "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretlemiştir. "Katılıyorum" seçeneğini işaretleyen katılımcıların oranı ise %40.1'dir. Söz konusu bulgular, iki grupta toplamda %80.5 oranında yerel yönetimlerin idari vesayet yetkisinin önemli ölçüde sınırlandırıldığına

inanıldığını göstermektedir. Benzer şekilde Uslu (2014) yapmış olduğu çalışma ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler üzerindeki vesayet denetimi önemli ölçüde sınırlandırıldığı ve taşrada bu yetkiyi kullanan mülki idare amirleri güç ve yetki kaybına uğradığı sonucuna ulaşmıştır.<sup>4</sup>

Özellikle 2000’li yılların başlarında yapılan reformların yerel yönetimleri güçlendirdiği söylenebilir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu eski kanunlarda merkezi idareye tanınan vesayet yetkisini büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Bunların bir kısmını (bütçe onayı, yazışma yetkisi gibi), ağır bir vesayet denetimi içerdiğinden yerel özerklikle bağdaştırmak mümkün değildi. Bununla birlikte katı bir vesayet denetiminden daha dengeli bir vesayet sistemine geçiş vesayet denetimini etkisizleştiren bir yol izlendiği düşünülmektedir.

Bazı yetki ve görevlerin merkezi idarinin başkent örgütü tarafından yürütülmeye başlanması veya yerelleşmeyle birlikte yerel yönetimler tarafından üstlenilmesi, mülki idare amirlerinin etkilerinin azaldığı yönündeki kanaatleri beslemektedir. Mülki idare amirlerinin etkisinin azaldığı yönündeki kanaati besleyen başka etkenler de olabileceği varsayılmaktadır.

Merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip yöneticilerin hashas olduğu bilinen konulardan biri de idarenin bütünlüğü ilkesidir. Mülki idare amirlerinin etkilerinin azaldığı yönündeki endişenin, kendi yetkileri açısından değil idarenin bütünlüğü ilkesinin zarar gördüğü düşüncesinden ne oranda kaynaklandığını görmek gerekmektedir. Bu amaçla, yerelleşme ile idarenin bütünlüğünü ölçen soru yönlendirilmiştir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	21	6.3
Katılmıyorum	72	21.7
Kararsızım	44	13.3
Katılıyorum	116	34.9
Kesinlikle Katılıyorum	79	23.8
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 10:** Reformların “İdarenin Bütünlüğü” İlkesini Bozması

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

<sup>4</sup> Son zamanlarda, yerel yönetimlerin bazı yetkilerinin aynı zamanda merkezi idareye de tanyan yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yetkilerin bir kısmı ise mülki amirlere devredilmiştir.

Tablo 10, yeni düzenlemelerin 1982 Anayasasında belirtilen “idarenin bütünlüğü” ilkesini bozup bozmadığını değerlendirme durumunu göstermektedir. Buna göre, “Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin sınırlandırılması amacıyla yapılan yeni düzenlemeler 1982 Anayasasında belirtilen “idarenin bütünlüğü” ilkesini bozmaktadır” önermesine katılımcıların %23.8'i kesinlikle katılıyorum, %34.9'u katılıyorum, %13.3'ü kararsızım, %21.7'si katılmıyorum ve %6.3'ü kesinlikle katılmıyorum şeklinde görüş bildirmiştir.

Bu sonuçlara göre, katılımcıların çoğunluğu (%58.7) yeni düzenlemelerin "idarenin bütünlüğü" ilkesini bozduğunu düşünmektedir. Bununla birlikte katılımcıların önemli bir kısmı (%28) yeni düzenlemelerin "idarenin bütünlüğü" ilkesini bozmadığı kanaatindedir. Bu kesim, yeni düzenlemelerin yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirdiğini ve bu nedenle yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli bir biçimde hizmet sunmasını sağlayacağını savunmaktadır.

Övgün'ün (2016) makalesinde 2002-2011 yılları arasında kamu yönetimi reformlarında daha çok yerelleşme yönünde amaçlar ve adımlar görüldüğünü; 2011 yılıyla birlikte daha da somutlaşacak bir biçimde merkezileşme yönünde uygulamaların hâkim olmaya başladığını vurgulamaktadır.

Reform çalışmalarıyla birlikte mülki idarenin yetki ve görevlerinde azalma olduğuna ilişkin kanaatin de test edilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede mülki idare amirlerine doğrudan bir önerme yöneltilmiştir: “Ülkemizde yapılan kamu yönetimi reformları ile mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri artmıştır”. Önermeye verilen cevap oranları şöyledir;

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	133	40.1
Katılmıyorum	123	37.1
Kararsızım	35	10.5
Katılıyorum	30	9.0
Kesinlikle Katılıyorum	11	3.3
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 11:** Reformlarla Mülki İdare Amirlerinin Yetki ve Görevleri Artmıştır

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 11'e göre; katılımcıların %40.1'i kesinlikle katılmıyorum, %37.1'i katılmıyorum, %10.5'i kararsızım, %9'u katılıyorum ve %3.3'ü kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş

bildirmiştir. Bu sonuçlara göre, katılımcıların çoğunluğu (%77.2) ülkemizde yapılan kamu yönetimi reformları ile mülki idare amirlerinin yetki ve görevlerinin artmadığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların yalnızca %12.3'ü ise bu konuda artış olduğunu düşünmektedir. Bu sonuçlara benzer bulgular Uslu'nun (2014) yaptığı araştırmada da görülmektedir. Söz konusu araştırmaya göre mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğunun (%85,1) "6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı olarak belirlenmesi, bu illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve köylerin hukuki statülerinin sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmesinin mülki sistem ve mülki idare amirliği mesleği üzerinde zayıflatıcı etkilerde bulunduğu" katıldığını belirtmiştir. Yine Çapar da (2015) benzer bulgulara ulaşmıştır.

YKY reformları ile mülki amirlerin yetkilerinin arttığını düşünen son derece sınırlı bir grup vardır. YKY anlayışıyla yapılan reformların yerel yönetimleri güçlendirmesi beklenen bir durumdur. Keza taşra idaresinin bazı yetkilerini de merkezi idarenin doğrudan kullanmaya başladığına yukarıda değinilmişti. Bazı hizmetlerin de meslek kuruluşları veya sivil toplum kuruluşlarına gördürülmesi, mülki sistemi sınırlamıştır. İcrai yetkiler, temsil, danışma, öneride bulunma gibi icrailiği hazırlayıcı yetkilere dönüşmeye başlamıştır. Merkezi idare mülki amirlerin yetkilerini belli ölçüde elinden almıştır. Yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemelerle de mülki amirlerin vesayet yetkileri azaltılmıştır. Bazı bakanlıklar e-devlet sistemini kullanarak il ve ilçe müdürlükleriyle yazışmalarında mülki idare amirlerini devre dışı bırakmıştır. Bazı atama görevleri valiliklerden alınmıştır. Keza il içi görevlendirmelerin bazıları da valilerden alınarak il müdürlerine verilmiştir. Bazı harcama yetkileri de il müdürlerine bırakılmıştır.

Yetki ve görevleriyle ilgili doğrudan yöneltilen önermeye mülki idare amirlerinin yetki ve görevlerinin azaldığını belirtmesi aynı zamanda önceki önermelere verdikleri cevapları da teyit etmekte hatta doğrulamaktadır.

Bununla birlikte daha önce belirtildiği gibi 2016 sonrasında mülki amirlerine yetki verme eğilimine girilmiştir.

Reformların idarenin bütünlüğü ilkesine ve mülki idarenin etki alanına katkısının olumlu olmadığına yönelik bir bakış açısının varlığı görülmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesine katkısı hakkındaki bakış açısını görmek daha sağlıklı değerlendirme için gerekmektedir.

### 3.3.8.2.3. Reformların Kamu Hizmetleriyle İlişkisi

Reformların temel amacı kamu hizmetlerinin iyileştirilmesidir. 2000 yılı sonrası yapılan reformlarda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çabaları, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet alanının mülki sınırlar olması, büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması, mahalli idare birliklerinin yeniden düzenlenmesi, sivil toplumun kamu hizmetlerinde dahil edilmesi gibi gelişmeler söz konusu olmuştur. Yapılan bu çalışmaların kamu hizmetleri sunumuna olumlu etki yapacağı düşünülmekte birlikte mülki idare amirlerinin bakış açısını da göz ardı etmemek gerekmektedir.

Bu çerçevede katılımcılara “yapılan yasal düzenlemeler neticesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yerel kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi sağlanmaktadır” önermesi yönlendirilmiştir. Alınan cevapların oranları aşağıda Tablo 11’de verilmektedir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	73	22.0
Katılmıyorum	121	36.4
Kararsızım	57	17.2
Katılıyorum	66	19.9
Kesinlikle Katılıyorum	15	4.5
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 12:** Yerelleşme Sonrası Yerel Kamu Hizmetlerinde İyileşme

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Tablo 12, ankete katılanların, yapılan yasal düzenlemeler sonucunda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yerel kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanıp sağlanamadığına ilişkin değerlendirmelerini göstermektedir. Tabloya göre, katılımcıların %22’si kesinlikle katılmıyorum, %36.4’ü katılmıyorum, %17.2’si kararsız, %19.9’u katılıyorum ve %4.5’i kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir.

Buna göre, katılımcıların çoğunluğu (58.4) yapılan yasal düzenlemelerin yerel kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamadığı görüşündedir. Bununla birlikte, katılımcıların yaklaşık dörtte biri (%24.4) ise yapılan yasal düzenlemelerin yerel kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağladığı görüşündedir. Nitekim “2000 yılı sonrası yerel yönetimlere ilişkin yapılan yeni

düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır” önermesine katılıyorum, kesinlikle katılıyorum şeklinde cevap verenlerin oranı %80.5’tir. İki önermeye verilen cevaplar birbirini desteklemektedir.

Öte yandan Koçar Uzan’ın (2021) 8 büyükşehir ilçe kaymakamları ile yapmış olduğu anket çalışmasında; “Katılımcıların il mülki sınırının büyükşehir belediyesinin mülki sınırı olarak belirlenmesi belediyeler için, geniş alanda etkin, ekonomik ve eş zamanlı hizmet sunumu söz konusu olması nedeniyle kentsel hizmet sunumunu olumsuz etkilemektedir” önermesine ankete katılanlar % 80’e yakın bir oranla olumlu görüş belirtmişlerdir. Bu cevap yukarıda verilen cevaplarla benzerlik göstermektedir.

Katılımcıların çoğunluğuna (%58.4) göre belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri ile ilgili yapılan yeni yasal düzenlemeler eski kanunlara göre bu kuruluşların yetkilerini genişletmiştir, fakat yetkilerin genişlemesi onların daha iyi hizmetler sunması için yeterli değildir. Bu durumda belediyelerin etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunamadıklarının gerekçesinin yetki sorunu olmadığına inanılmaktadır. Özellikle küçük belediyelerde mali kaynak yetersizliğinin de bunda etkili olduğu göz ardı edilmemelidir. Ancak genel olarak belediyelerin kaynakları etkili kullanamama ve yeterli teknik personele sahip olamama gibi nedenlerle iyi hizmet veremediklerine dair yaygın bir kanaat söz konusudur.

6360 sayılı Kanun sonrasında en çok tartışılan hususlardan biri de il mülki sınırları içinde var olan kırsal kesimlere büyükşehir ve ilçe belediyelerinin temel hizmetleri sunmakta yetersiz kalacağına ilişkindi. Bu konuya mülki idare amirlerinin bakışını öğrenmek için “büyükşehir belediyelerinin yetki alanının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle kırsal kesim altyapı hizmetlerinde iyileşme olmuştur” önermesi yönlendirilmiştir. Elde edilen bulgular aşağıda verilmektedir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	113	34.0
Katılmıyorum	118	35.6
Kararsızım	31	9.3
Katılıyorum	53	16.0
Kesinlikle Katılıyorum	17	5.1
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 13:** Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Kesim Altyapı Hizmetlerinde İyileşme

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 13, ankete katılanların büyükşehir belediyelerinin yetki alanının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle kırsal kesim altyapı hizmetlerinde iyileşme olup olmadığını değerlendirme durumlarını göstermektedir. Tabloya göre, katılımcıların %34'ü kesinlikle katılmıyorum, %35.6'sı katılmıyorum, %9.3'ü kararsızım, %16'sı katılıyorum ve %5.1'i kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir.

Bu bulgulara göre, katılımcıların çoğunluğu (%69.6) büyükşehir belediyelerinin yetki alanının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle kırsal kesim altyapı hizmetlerinde iyileşme olmadığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların yaklaşık beşte biri (%21.1) ise büyükşehir belediyelerinin yetki alanının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle kırsal kesim altyapı hizmetlerinde iyileşme olduğunu düşünmektedir. Yapılan birçok araştırmanın tersine mülki idare amirlerinin büyük çoğunluğu yerel hizmetlerde bir iyileşme olmadığını düşünmektedir. Bu soruya verilen cevaplar mülki idare amirlerinin merkezîyetçi yaklaşımlarından ve büyükşehirlerde görev alanı sınırlanmasından (köylerden mahalleye geçilmesi, köylere hizmet götürme birliklerinin kaldırılması gibi) kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Bu soruyla dolaylı olarak bir belediye ve il özel idaresi mukayesesi de yapılmaktadır. İl özel idarelerinin köy tecrübelerinin belediyelerce içselleştirilmesinin zaman alacağı öngörülebilir bir husus idi. Her ne kadar il özel idareleri kapatılırken persoeli ve makine parkı görev alanına göre büyükşehir ve ilçe belediyesi arasında paylaştırılrsa da belediyelerin genel olarak il özel idarelerinden devralınan insan kaynağını ve onların tecrübelerini etkili bir şekilde kullanamadıklarına dair yaygın bir kanaat vardır. İl sınırlarının, büyükşehir belediyelerinin sınırı olarak kabul edilmesi, İstanbul ve Kocaeli dışındaki iller için de 2014 yılındaki mahalli idareler seçimleriyle başlamıştır. Uygulama henüz yenidir. Bu uygulamanın özellikle kırsal kesimdeki mahsurlarını gidermek için

2020 yılında 7254 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa eklenen Ek 3. madde ile mahallelerin veya bunların bir kısmının “kırsal mahalle” ve “kırsal yerleşik alan” kabul edilmesinin yolu açılmıştır. Bu yerleşim yerlerindeki arazi, arsa, konut ve işyerlerine bazı vergi muafiyetleri ve indirimler getirilmiştir. Yine inşaat harçlarının alınmaması, harcamalara katılma paylarında ve bazı hizmetlerin ücret tarifelerinde indirimle gidilmesi de öngörülmüştür. Bir nevi bazı uygulamalarda eski sisteme kısmi bir geri dönüş olmuştur.

Büyükşehir belediyeleri olan illerde il özel idaresi kaldırılmıştır. İl özel idaresinin merkezi yönetim adına yerine getirdiği hizmetler için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi YİKOB’ların il özel idaresinin bıraktığı boşluğu tam olarak dolduramadığı ve dolayısıyla kamu hizmetlerinde aksamalar olduğu bilinmektedir. Mülki idare amirlerinin bu konuya bakışı Tablo 13’de verilmektedir.

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	18	5.4
Katılmıyorum	43	13.0
Kararsızım	39	11.8
Katılıyorum	120	36.1
Kesinlikle Katılıyorum	112	33.7
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 14:** YİKOB’un Valiliklere Kaynak Sunmaktan Uzak Olması

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 14, ankete katılanların, YİKOB’ların valiliklere ek kaynak ve harcama seçeneği sunup sunmadığına dair değerlendirmelerini göstermektedir. Bu bağlamda, “Büyükşehir olan illerin valilikleri bünyesinde kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB), valiliklere ciddi bir ek kaynak ve harcama seçeneği sunmaktan uzaktır” önermesine katılımcıların %36.1’i YİKOB’ların büyükşehir valiliklerine ek kaynak ve harcama seçeneği sunmadığı ifadesine katıldığını belirtmiştir. Katılımcıların önemli bir kısmı ise (%33.7) "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretlemiştir. Dolayısıyla söz konusu ifadeye katılan iki grubun oranı %69.8’e karşılık gelmektedir. Bu da katılımcıların yaklaşık üçte ikisinin YİKOB’ların valiliklere ek kaynak ve harcama seçeneği sunmadığına inandığını göstermektedir. Uslu’nun (2014) yaptığı çalışmada, yer alan “6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerde kaldırılan il özel idarelerinin yerine yatırım



izleme ve koordinasyon başkanlıklarının kurulması özel idarelerden doğan boşluğu dolduracak ve kamu hizmetlerinde herhangi bir aksaklığa meydan vermeyecektir” önermesine (%72,6) gibi büyük bir çoğunluk bu araştırmada bulunan sonuçları destekler şekilde olumsuz görüş bildirmiştir.

Akman ve Kalender (2018) tarafından yapılan ampirik çalışmada, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılarak YİKOB’ların kurulmuş olması “yerelde merkezileşme” olarak değerlendirilmektedir. YİKOB’ların il özel idareleri yerine kurulan ikame bir kuruluş olmadığı bulgusuna ulaşmışlardır.

İl özel idarelerinin bıraktığı boşluğun doldurulamamış olması yönündeki kanaatin kaynağı YİKOB’ların gelirlerinin ve harcamalarının sınırlılığıdır. Merkezi idareden valiliklerin genel amaçlı harcayabilmeleri için son derece az ödenek gönderilmektedir. Valilikler, bakanlıklar dışında telafi edici bir yatırım yapma imkanından mahrumdurlar. YİKOB’ların öz kaynak oluşturma imkanları da yok denecek kadar azdır. Bu durum mülki amirler tarafından bizzat tecrübe edildiği için cevap verenlerin büyük çoğunluğu da bu tespitleri doğrular seçenekleri tercih etmiştir.

Yerel kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi amacıyla yapılan reform kapsamına mahalli idare birlikleri de girmiştir. Bilindiği gibi ülkemizde mahalli idare birlikleri olmasına rağmen bunlar için ayrı bir kanun yoktu. 1580 sayılı Belediye Kanunu içinde birlikler ile ilgili hükümler vardı. Nitekim 2005 yılında 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. Söz konusu kanun ile hizmetlerin yürütülmesi arasındaki ilişkiye mülki idare amirlerinin bakışını ölçmek amacıyla “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun çıkarılması, birliklerin kendi yetki alanlarında başarılı faaliyetler göstermesine önemli katkı sağlamıştır” şeklinde önerme sunulmuştur. Gelen cevaplar ve oranları aşağıda tablo 15’de verilmektedir.

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	24	7.2
Katılmıyorum	38	11.4
Kararsızım	61	18.4
Katılıyorum	145	43.7
Kesinlikle Katılıyorum	64	19.3
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 15:** Birliklerin Kendi Yetki Alanlarında Başarılı Faaliyetler Göstermesi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda ankete katılanların, Mahalli İdare Birlikleri Kanununun çıkarılması, birliklerin kendi yetki alanlarındaki başarılı faaliyetler göstermesine önemli katkı sağlayıp sağlamadığını değerlendirme durumlarını göstermektedir. Buna göre “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun çıkarılması, birliklerin kendi yetki alanlarında başarılı faaliyetler göstermesine önemli katkı sağlamıştır” önermesine katılımcıların %7.2’si kesinlikle katılmıyorum, %11.4’ü katılmıyorum, %18.4’ü kararsızım, %43.7’si katılıyorum ve %19.3’ü kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir.

Söz konusu bulgular doğrultusunda; katılımcıların yarısından çoğu (%53) Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun çıkarılması, birliklerin kendi yetki alanlarındaki başarılı faaliyetler göstermesine önemli katkı sağladığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların %18.6’sı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun çıkarılmasının, birliklerin kendi yetki alanlarındaki başarılı faaliyetler göstermesine önemli katkı sağladığı önermesine katılmamaktadır.

Katılımcıların büyük bir kısmının birliklerin başarılı faaliyet göstermesiyle bu Kanun arasında olumlu bağlantı kurması, birliklerin bu Kanun’a kadar ayrı bir yasal düzenlemeden yoksun olmasından kaynaklanabilir.

Ayrıca büyükşehir belediyesi olmayan illerde, köylere hizmet götürme birlikleri, bu Kanunun açtığı alanı iyi kullanmaktadırlar. Kırsal alanlarda merkezi idarenin ve il özel idarelerinin yatırımlarını daha seri ve tasarruflu bir şekilde gerçekleştirebilmektedirler. Benzer şekilde, Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra birliklerin ulusal ve uluslararası kaynaklardan proje karşılığı hibe ve kredi alma imkanlarında da büyük artışlar söz konusudur. Özellikle köylere hizmet götürme birliklerinin kırsal kalkınmada etkin bir şekilde rol alması, bu önermeye olumlu cevap verilmesinde etkili olmuştur.

Reformlarla birlikte sivil toplumun güçlenmesine ve kamu hizmetlerinde rol almasına şahit olunmuştur. Sivil toplumun artan rolüne mülki idare amirlerinin bakışını görmek amacıyla “sivil toplum kuruluşlarına sözleşme veya protokolle geç, afet, kültür, sosyal yardım vb. gibi alanlarda kamu hizmeti gördürülmesi faydalıdır” şeklinde bir önerme yöneltilmiştir. Verilen cevaplar ve oranları aşağıdaki Tablo 16’da verilmiştir.

	Sayı	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	33	9.9
Katılmıyorum	57	17.2
Kararsızım	44	13.3
Katılıyorum	154	46.5
Kesinlikle Katılıyorum	44	13.3
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 16:** Sivil Toplum Kuruluşlarının Kamu Hizmeti Yürütmesi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 16’da ankete katılanların, sivil toplum kuruluşlarına sözleşme veya protokolle göç, afet, kültür, sosyal yardım vb. alanlarda kamu hizmeti gördürülmesinin faydalı olup olmadığını nasıl değerlendirdikleri görülmektedir. Buna göre katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%46.5) bu soruda "Katılıyorum" seçeneğini işaretlemiştir. Bu oran söz konusu grup içinde sivil toplum kuruluşlarına kamu hizmeti gördürülmesinin faydalı olduğuna inanıldığını göstermektedir. "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretleyen katılımcıların oranı %13.3'tür. Diğer yandan, %17.2'lik bir oranla katılımcılar "Katılmıyorum" seçeneğini işaretlerken %9.9'u "Kesinlikle Katılmıyorum"u tercih etmiştir. Son iki oran, sivil toplum kuruluşlarına kamu hizmeti gördürülmesinin faydalı olmadığına inanan katılımcıları temsil etmektedir.

Daha önceki önermelerde görüldüğü gibi mülki idare amirleri kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılmasına mesafeli bakmışlardır. Sivil toplum kuruluşlarının kamu hizmetlerindeki rolüne ise destek verilmektedirler. Bu çelişki gibi görünmektedir. Ancak çelişki gibi görünen bu durum, sivil toplum kuruluşları aracılığıyla hizmet gördürülürken asli sorumluluğun kamu idaresinde kalmaya devam etmesi ile açıklanabilir. Burada mülki idare amirlerinin bakışını belirleyen hususun, kamu hizmeti sorumluluğunun kime ait olduğudur denilebilir.

Bazı kamu hizmetlerinin öteden beri sivil toplum kuruluşları tarafından yapıldığı bilinmektedir. Yine sivil toplum kuruluşlarının idarelerin koyacağı kurallar çerçevesinde daha başka hizmetleri yürütmesi mümkündür. Bunların bir kısmı için kamu kaynaklarından ödeme yapılması da gerekebilmektedir. Bu gibi yönetim uygulamaları, demokrasinin gelişmesine de önemli bir katkı sağlamaktadır.

Sivil toplum kuruluşları doğrudan kamu hizmeti yürütmesinin yanında kamusal karar sürecine de katılmaktadır. Yönetişim anlayışı çerçevesinde karar süreçlerine sivil toplum

kuruluşlarının katılımı beklenmektedir. Birlikte karar alma ve yönetme anlamındaki yönetim uygulamalarına mülki idare amirlerinin bakışı merak edilmektedir. Bu çerçevede “idarelerin içinde kurulan birçok komisyona sivil toplum kuruluşlarının üye vermesinin sağlanması, kamu hizmetlerinin görülmesinde halkın görüşlerinin daha fazla dikkate alınmasına imkân vermiştir” şeklinde önerme oluşturulmuştur. Verilen cevapların oranları şöyledir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	25	7.5
Katılmıyorum	44	13.3
Kararsızım	46	13.9
Katılıyorum	176	53.0
Kesinlikle Katılıyorum	41	12.3
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 17:** Komisyona Sivil Toplum Kuruluşlarının Üye Vermesi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%53) bu soruyu "Katılıyorum" şeklinde cevaplandırırken "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretleyen katılımcıların oranı %12.3'tür. Toplamda %65.3 oranında mülki idare amirlerinin sivil toplum kuruluşlarının komisyona üye vermesinin halkın görüşlerinin daha fazla dikkate alınmasına imkan verdiğine inandığı görülmektedir.

Diğer yandan, %13.3'lük bir oranla katılımcılar "Katılmıyorum" seçeneğini işaretlemiştir ve %7.5'i "Kesinlikle Katılmıyorum" seçeneğini tercih etmiştir. Bu iki grup, sivil toplum kuruluşlarının komisyona üye verilmesinin halkın görüşlerinin daha fazla dikkate alınmasına imkan vermediğine inanan katılımcıları temsil etmektedir.

İdare içinde yer alan birçok komisyona sivil toplum kuruluşlarından veya doğrudan halk arasından üye alınması, iyi bir yönetim örneğidir. Bu uygulamaların bir kısmı yasalara dayanmaktadır. Bir kısmı ise düzenleyici işlemlerle öngörülmektedir. Halktan kimselerin yönetime dahil edilmesi, hem sağlıklı verilere dayanma imkanı vermekte hem de alınan kararların toplumsal taban bulmasına katkı sağlamaktadır. Özellikle yerel yönetimlerde bu usule daha fazla ağırlık verilmesi gerektiği ortadadır. Yerel hizmetler doğası gereği gönüllü katılıma daha elverişlidir. Komisyondaki görev alma da bu yaklaşımın ilk halkası olarak görülebilir. Katılımcıların bu uygulamaları tasvip etmesi, bunun daha da yaygınlaşmasını teşvik edici olarak görülmelidir.

Kamu hizmeti alanına sadece sivil toplum kuruluşları değil özel sektör de giderek yoğun bir şekilde girmektedir. Özel sektörün sahip olduğu bazı üstünlükler, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ona sıklıkla başvurulmasını gerekli kılmaktadır. Sorumluluk kamu idaresinde kalarak ihale ve benzeri yöntemlerle kamu hizmetleri özel sektöre gördürülmektedir. Mülki idare amirlerinin bu konuya bakışı aşağıda yer almaktadır

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	47	14.2
Katılmıyorum	85	25.6
Kararsızım	72	21.7
Katılıyorum	108	32.5
Kesinlikle Katılıyorum	20	6.0
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 18:** Özel Sektörün Rolünün Artması Kamu Hizmetlerini İyileştirir

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 18, ankete katılanların, Türkiye'de yapılan kamu yönetimi reformları ile kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün giderek artmasının hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağladığını düşünüp düşünmediğini değerlendirme durumlarını göstermektedir. Tabloya göre, “Türkiye’de yapılan kamu yönetimi reformları ile kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün giderek artması; hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktadır” önermesine katılımcıların %14,2’si kesinlikle katılmıyorum, %25,6’sı katılmıyorum, %21,7’si kararsızım, %32,5’i katılıyorum ve %6’sı kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir.

Bu sonuçlara göre, katılımcıların önemli bir kısmı (%39,8) Türkiye'de yapılan kamu yönetimi reformları ile kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün giderek artmasının hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağlamadığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcılar hemen hemen benzer bir oranda (%38,5) ise Türkiye'de yapılan kamu yönetimi reformları ile kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün giderek artmasının hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağladığını düşünmektedir.

Kamu hizmetlerinin yap-işlet-devret, yap-işlet gibi kamu özel işbirliği yöntemleri ile yürütülme oranları gittikçe artmaktadır. Yukarıda da belirtildiği üzere katılımcıların bu durumu tasvip etme veya bu duruma karşı çıkma oranları % 50’nin altında kalmaktadır. Sanılanın aksine; mülki amirlerin büyük oranda kamunun bizzat kendi eliyle hizmetlerini

yürütmesinde ısrarcı olmadığı görülmektedir. Fakat kamu özel işbirliği usulleri ile hizmetlerin daha verimli bir şekilde yürütülebileceği görüşünü de yüksek düzeyde desteklemedikleri görülmektedir. Destek veya karşıtlığın ideolojik gerekeçlere dayanmadığı, daha ziyade temkinli yaklaşıldığı düşünülmektedir. Özel sektörün yürüttüğü hizmetlerde kalite ve denetimin varlığı önemsenmektedir.

#### 3.3.8.2.4. Şeffaf, Hesapverebilir ve Vatandaş Odaklı Yönetim

2000 yılı sonrasında yapılan reformların amaçlarından biri de yeni kamu yönetimi anlayışı ilkelerini ve değerlerini benimsemedir. Şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamada bilgi edinme hakkının rolü önemlidir. Bilgi edinme hakkı kadar, kararların gerekçesinin açıklanması da şeffaf yönetim içinde yer almaktadır. Etik ilkelerin yerleşmesi, güvenilir bir kamu yönetiminin vazgeçilmez özelliğini oluşturmaktadır. Performans odaklı çalışma biçiminden ise kamu hizmetlerinden vatandaş memnuniyetini artıracak beklentisi yüksektir. Öte yandan bireyin (vatandaşın) kamu yönetimi karşısında korunması mekanizmalarından kamu denetçiliğinin rolü yadsınamaz.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2000 yılı sonrası yapılan reform çalışmalarının içinde yer almaktadır. Uygulayıcı olarak mülki idare amirlerinin söz konusu Kanun'un şeffaf yönetime katkı sağlamasıyla ilgili bakışlarını öğrenmek istenmiştir. Bu amaçla, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili düzenlemeler, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığa katkı sağlamaktadır” şeklinde bir önermeye yer verilmiştir. Katılımcıların verdiği cevaplar ve oranları şöyledir;

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	16	4.8
Katılmıyorum	33	9.9
Kararsızım	40	12.0
Katılıyorum	170	51.2
Kesinlikle Katılıyorum	73	22.0
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 19:** Şeffaf Yönetim İçin Bilgi Edinme Hakkının Katkısı

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili düzenlemelerin, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığa katkı sağlayıp sağlamadığını değerlendirmesine göre katılımcıların %4.8'i kesinlikle katılmıyorum, %9.9'u katılmıyorum, %12'si kararsızım, %51.2'si katılıyorum

ve %22'si kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Katılımcıların çoğunluğu (%73.2) Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili düzenlemelerin, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığa katkı sağladığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların küçük bir kısmı (%14.7) ise Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili düzenlemelerin, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığa katkı sağlamadığını düşünmektedir. Yapılan bir çok ampirik çalışmada da bilgi edinme hakkı ile ilgili reformlar olumlu karşılandığı bilinmektedir.

Bilgi Edinme Kanunu ve benzeri düzenlemelerin teorik olarak şeffaflığa ve gün ışığında yönetime büyük katkılar sağlayacağı beklenir. Verilen cevaplar da ağırlıklı olarak bu yöndedir. Ancak bu oranın çok daha yüksek olacağı bekleniyordu. Şeffaflığa katkı sağlamadığını düşünenler muhtemelen uygulamadaki sorunlardan hareket etmektedir. Uygulamada bilgi edinme hakkının kullanılmasında idarelerin zaman zaman zorluklar çıkardığı malumdur. Kamu yöneticilerinin az da olsa bir kısmı, bilgi taleplerinde niyet sorgulamaya gitmektedir. Daha çok bilgilerin siyasal kaygılarla kullanılacağı endişesini taşımakta ve bilgilerin çarpıtılarak kullanılmasının önüne geçmek istemektedirler. Oysa idarelerin düzenli bir şekilde kamuoyunu bilgilendirmesi halinde bilgi edinme talepleri azalacaktır. Sadece kişilerin kendileriyle ilgili bilgi talepleri ağırlık kazanacaktır.

Vatandaşın bilgi talep etmesine gerek kalmadan, idarenin kendiliğinden yapması gereken işlemlerin başında kararların gerekçelendirilmesi gelmektedir. Hem hukuk devleti hem de vatandaş odaklı yönetimin temeli sayılan bu işleme mülki idare amirlerinin bakışı önem taşımaktadır. Bu amaçla mülki idare amirlerine “idarelerin kararlarında gerekçe yazma, bu kararlara karşı itiraz mercilerinin ve sürelerinin gösterilmesi zorunluluğunun getirilmesi, idarelerin hukuka bağlılık düzeyini arttırmıştır” şeklindeki önerme sunulmuştur. Bu önermeye verilen cevaplar ve oranları şöyledir;

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	13	3.9
Katılmıyorum	19	5.7
Kararsızım	23	6.9
Katılıyorum	186	56.0
Kesinlikle Katılıyorum	91	27.5
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 20:** İdarenin Hukuka Bağlılığı Artmaktadır

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda, katılımcıların idarelerin kararlarında gerekçe yazma, bu kararlara karşı itiraz mercilerinin ve sürelerinin gösterilmesi zorunluluğunun getirilmesinin idarelerin hukuka bağlılık düzeyini artırıp artırmadığını, düşünüp düşünmediğini değerlendirme durumlarını göstermektedir. Sunulan önermeye katılımcıların %3.9'u kesinlikle katılmıyorum, %5.7'si katılmıyorum, %6.9'u kararsızım, %56'sı katılıyorum ve %27.5'i kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Bu sonuçlara göre, katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%83.5) idarelerin kararlarında gerekçe yazma, bu kararlara karşı itiraz mercilerinin ve sürelerinin gösterilmesi zorunluluğunun getirilmesinin idarelerin hukuka bağlılık düzeyini artırdığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların %9.6'sı ise bu zorunluluğun idarelerin hukuka bağlılık düzeyini artırmadığı kanaatindedir.

2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile devletin işlemlerinde kişilerin hangi kanun yollarına hangi sürelerde başvuracağını belirtmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bunun yanında birçok yasada idari kararlarda gerekçe yazma zorunluluğu getirilmiştir. Bu kurallar, aslında iyi yönetim anlayışının bir gereğidir. Hem AB İyi Yönetim Yasasında hem de Avrupa Konseyi İyi Yönetim Yasasında bu kurallara yer verilmiştir. Katılımcıların büyük çoğunluğunun bu gibi düzenlemeleri desteklemesi de idarelerin hukuka bağlılıklarının daha arttıracağına bir işaret şeklinde yorumlanabilir. İdarelerin yaptıkları iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile ilgili kendilerinden emin oldukça bu konularda daha cesur adımlar attıkları görülmektedir. Bazı idareler kendi işlemlerine karşı yapılan itiraz dilekçesini dahi kendisi teslim alıp yetkili idari merciye ve hatta yetkili mahkemeye göndermektedir. Böyle durumlarda vatandaşa zaman kazandırmak açısından yasal sürelerin son tarihi beklenmeden dilekçeyi ve idaredeki işlem dosyasını derhal gönderdiklerine de tanık olunmaktadır.

Şeffaf, hesapverebilir ve vatandaş odaklı kamu yönetimi amacıyla gerçekleştirilen bir diğer reform alanı etik ilkelerdir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulması ve kamu görevlileri için etik davranış ilkeleri geliştirilmesi devlet ile vatandaş arasında güven artırıcı sonuçlar doğurması beklenen bir çalışmadır. Bu konuda mülki idare amirlerinin bakışı aşağıda Tablo 21'de yer almaktadır.



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	45	13.6
Katılmıyorum	86	25.9
Kararsızım	77	23.2
Katılıyorum	109	32.8
Kesinlikle Katılıyorum	15	4.5
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 21:** Etik Davranış İlkeleri Konularında Yapılan Düzenlemeler

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 21, katılımcıların kamu görevlileri etik davranış ilkeleri konularında yapılan düzenlemelere kamu görevlileri tarafından uyulup uyulmadığını ve olumlu sonuçlar doğurup doğurmadığını değerlendirme durumlarını göstermektedir. Tabloya göre; “Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri konularında yapılan düzenlemelere kamu görevlileri tarafından uyulmakta ve olumlu sonuçlar doğurmaktadır” önermesine katılımcıların %13.6’sı kesinlikle katılmıyorum, %25.9’u katılmıyorum, %23.2’si kararsızım, %32.8’i katılıyorum ve %4.5’i kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Söz konusu bulgulara göre, katılımcılar bu konuda iki büyük gruba ayrılmıştır. İlk grup %39.5 oranında kamu görevlileri etik davranış ilkeleri konularında yapılan düzenlemelere kamu görevlileri tarafından uyulmadığını ve olumlu sonuçlar doğurmadığını düşünmektedir. İkinci grup ise %37.3 oranında kamu görevlileri etik davranış ilkeleri konularında yapılan düzenlemelere kamu görevlileri tarafından uyulduğunu ve olumlu sonuçlar doğurduğunu düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların %23.2’si bu soruyu “kararsızım” şeklinde yanıtlamıştır.

Katılımcılardan etik davranışlarla ilgili yapılan düzenlemelere kamu görevlilerinin uyduklarına dair olumlu cevap verenlerin oranı beklenenin altındadır. Münhasıran etik ilkeleriyle ilgili düzenleme yapılmadan önce mevzuatımızda dağınık bir şekilde de olsa bu konuda çeşitli düzenlemeler mevcuttu. Kamu görevlileri etik ilkeleri, daha somut ve yönlendirici bir nitelik taşımaktadır. Ancak görüldüğü gibi mülki idare amirleri, etik ilkelere uyulduğunu söyleyememektedirler. Kaygı verici olan bu durum ilke ve kuralların yanında mutlaka bireysel kontrol ve vicdana ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

Etik davranış ilkelerinin kendinden bekleneni sağlamadığına yönelik kanaat, performans yönetimi konusunda nasıldır? Vatandaş odaklı olma ve kamu hizmetlerinde hız ve tutarlılığı artırmaya yönelik kamu performans yönetimi ile ilgili mülki idare amirlerinin

görüşleri alınmıştır. Bu maçla mülki idarecilere “kamu performans yönetimi, mülki görevlerin yürütülmesinde mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkilemektedir” önermesi yöneltilmiştir. Verilen cevapların oranları aşağıdaki gibidir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	30	9.0
Katılmıyorum	55	16.6
Kararsızım	79	23.8
Katılıyorum	130	39.2
Kesinlikle Katılıyorum	38	11.4
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 22:** Performans Yönetiminin Mülki İdare-Vatandaş İlişkisine Etkisi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Katılımcıların kamu performans yönetiminin mülki görevlerin yürütülmesinde mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkileyip etkilemediğini nasıl değerlendirdiklerini göstermektedir. Katılımcıların büyük bir kısmı (%39.2) "Katılıyorum" seçeneğini işaretlemiştir. Bu grup içinde kamu performans yönetiminin mülki görevlerin yürütülmesinde mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu bir şekilde etkilediğine inanıldığını göstermektedir. "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretleyen katılımcıların oranı %11.4'tür. Bu grup, kamu performans yönetiminin mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu bir şekilde etkilediğine inanarak daha kesin bir ifade kullanmıştır. Söz konusu soruya yanıt olarak “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” seçeneklerini işaretleyenlerin toplamı 50.6’dır. Diğer yandan, %16.6’lık bir oranla katılımcılar "Katılmıyorum" seçeneğini işaretlemiştir ve %9'u "Kesinlikle Katılmıyorum" seçeneğini tercih etmiştir. Bu iki grup, kamu performans yönetiminin bu ilişkiyi olumsuz etkilediğine inanan katılımcıları temsil etmektedir.

Yukarıdaki oranları destekler mahiyette Bilen ve Demirdaş’ın (2019) “Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Araştırma Kapsamında Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı Boyutu” isimli çalışmasında, mülki idare amirleri ile yapmış olduğu ankete katılanların %70,6’sı kamu performans yönetiminin, mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkileyeceğini belirtmiştir

Katılımcıların yarısı performans denetiminin halkla ilişkilere katkı sağladığını düşünmektedir. Bu sorunun sorulmuş olması, mülki idare amirlerinin halkla ilişkilerinde

büyük sorunlar olduğunun kabulü anlamına gelmemelidir. Mülki amirlerin erişilebilir kişiler olması halk tarafından beklenmektedir. Zaten bir idarecinin başarısı da öncelikle bu konudaki tavrına bakılarak değerlendirilmektedir. Mülki amirlerin vatandaşla ilişkisinin yönü, birlikte çalıştığı astlarını da yönlendirmektedir.

Aslanan bütün kamu personelinin çözüm odaklı yaklaşımıdır. Vatandaşların makul bir sürede ve en kaliteli hizmeti alması beklenir. Bunun bir yolu da performans yönetiminden geçmektedir. Performans yönetimi sihirli bir değnek değildir ama en azından yürütülen faaliyetleri ölçülebilir hale getirmeye yaramaktadır.

Vatandaş odaklı yönetim anlayışının bir başka boyutunda ise kamu yönetiminin keyfi tutum, davranış ve kararları karşısında bireyin korunmasıdır. Kamu yönetimi karşısında bireyi (vatandaşı) koruyan mekanizmalardan biri de kamu denetçiliği (ombudsman) kurumudur. Kamu denetçiliği kurumu, idareyi denetleyerek daha etkin bir çalışma içine girmesine yardımcı olmaktadır. "Kamu Denetçiliği Kurumu kamuoyu adına idareyi etkin bir şekilde denetlemektedir" önermesine mülki idare amirlerinin görüşü Tablo 23'de verilmektedir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	76	22.9
Katılmıyorum	145	43.7
Kararsızım	71	21.4
Katılıyorum	33	9.9
Kesinlikle Katılıyorum	7	2.1
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 23:** Kamu Denetçiliği Kurumunun İdareyi Etkin Bir Şekilde Denetlemesi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kamuoyu adına idareyi etkin bir şekilde denetleyip denetlemediğini nasıl değerlendirdiklerini yukarıda görmekteyiz. Bu önermeye önemli bir oranda (%43.7) "Katılmıyorum" seçeneğini işaretlenmiştir. "Kesinlikle Katılmıyorum" diyenlerin oranı %22.9'dur. Böylece %66.6 oranında mülki idare amirleri Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idareyi etkin bir şekilde denetleyemediğini ifade etmektedir. Diğer yandan, %9.9'luk bir oranla katılımcılar "Katılıyorum" seçeneğini işaretlerken %2.1'i "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini tercih etmiştir. Söz konusu oranlar, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkin denetim araçlarından mahrum olduğunu gösterdiği gibi halk tarafından henüz yeterince bilinmediği anlamına da gelmektedir.

Özlu (2020) Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vermiş olduğu kararların her ne kadar tavsiye niteliğinde olsa da idarelerin kararlara uyma oranının her geçen yıl arttığını belirtmektedir. İlgili çalışmada 2013 yılında %20 oranında olan uyma oranınınun 2020'de %80'lere ulaştığını vurgulanmaktadır.

Kurum yapılan başvurular zamanla artmaktadır. Kurumun başvuruları sonuçlandırması uzun zaman almaktadır. Kişiler de genellikle hiyerarşik olarak üst kuruluş veya makamlara şikayet ve taleplerini taşımaktadır. Netice alınamaması halinde ise yargı yoluna gidilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun her türlü başvuruya derhal cevap vermemesi, caydırıcı olamayacağı yönünde bir kanaate yol açmaktadır. Katılımcıların cevaplarında bu gerçekliğin payı büyüktür. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun, yargı denetiminden geçmiş bir konuyla ilgili olarak aksi istikamette bir karar alamayacağına dair bir kanaatin bu düşüncede etkili olduğu tahmin edilmektedir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	60	18.1
Katılmıyorum	87	26.2
Kararsızım	76	22.9
Katılıyorum	77	23.2
Kesinlikle Katılıyorum	32	9.6
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 24:** Kamu Denetçiliği Kurumuna Res'en Denetleme Yetkisi Tanınması

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 24, katılımcıların Kamu Denetçiliği Kurumu'na kamuoyu adına idareyi resen denetleme yetkisinin tanınması gerektiğini düşünüp düşünmediğini değerlendirme durumlarını göstermektedir. Tabloya göre, “Kamu Denetçiliği Kurumu'na kamuoyu adına idareyi resen denetleme yetkisi tanınmalıdır” önermesine katılımcıların %18.1'i kesinlikle katılmıyorum, %26.2'si katılmıyorum, %22.9'u kararsız, %23.2'si katılıyorum ve %9.6'sı kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Bu sonuçlara göre, katılımcıların önemli bir kısmı (%44.3) Kamu Denetçiliği Kurumu'na kamuoyu adına idareyi res'en denetleme yetkisinin tanınması gerektiğini düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların yaklaşık üçte biri (%32.8) ise Kamu Denetçiliği Kurumu'na kamuoyu adına idareyi res'en denetleme yetkisinin tanınması gerektiğini düşünmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'na bireysel ya da toplumsal bir yakınmaya dair bir bilginin intikal etmesi halinde Kurumun herhangi bir şikayeti beklemeden res'en harekete

geçebilmesi yetkisine sahip olması düşük bir oranda desteklenmektedir. İdari ve yargı denetimleriyle bir kargaşa oluşturabileceği endişesi bu bakış açısında etkili olmuş olabilir. Aynı şekilde Kurumun resen harekete geçme yetkisini elde etmesi halinde yerindelik denetimine kayabileceği yönündeki beklentilerin olduğu da görülmektedir.

### 3.3.8.2.5. Reformların İnsan Kaynakları ve Mali Hizmetler Yönetimine Etkisi<sup>5</sup>

Reformlarla birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik olacağı beklentisi her zaman yüksektir. Hükümetler de bu amaçla reform çalışmalarını sürdürürler. Söz konusu çalışmalar bazen insan kaynağı ve mali işlere odaklanır. 2000 sonrasında yapılan reformlar arasında insan kaynakları ve mali yönetim de yer almıştır.

İnsan kaynakları alanında yapılan reformlar ile kamu hizmetleri arasındaki ilişkiyi ölçmek amacıyla mülki idare amirlerine “kamuda memur yerine daha çok sözleşmeli personel istihdam edilmesi kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği arttırmaktadır” şeklinde bir önerme yöneltilmiştir. Alınan cevaplar ve oranları aşağıdadır.

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	64	19.3
Katılmıyorum	83	25.0
Kararsızım	43	13.0
Katılıyorum	95	28.6
Kesinlikle Katılıyorum	47	14.2
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 25:** Kamuda Memur Yerine Daha Çok Sözleşmeli Personel İstihdam Edilmesi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Katılımcıların kamuda memur yerine daha çok sözleşmeli personel istihdam edilmesinin kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği artırıp arttırmadığına ilişkin görüşlerine bakıldığında %28.6 oranında "Katılıyorum" seçeneğini işaretlenmiştir. "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini işaretleyen oranı ise %14.2'dir. Buna göre kamuda sözleşmeli personel istihdamını verimliliği artırdığı gerekçesiyle destekleyenlerin oranı %42.8'dir. Diğer yandan, %25'lik bir oranla katılımcılar "Katılmıyorum" seçeneğini işaretlerken

<sup>5</sup> Reformların kamu hizmetleriyle ilişkisi başlığı altında da ele alınabilecek bu iki konuyu ayrı bir başlık altında ele almanın daha anlaşılır olacağı düşünülmüştür.

%19.3'ü "Kesinlikle Katılmıyorum" demiştir. Buna göre kamuda sözleşmeli personel istihdamının kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği artırmayacağına inanan katılımcıların oranı (%44.3) daha yüksek çıkmaktadır.

Özellikle belediyelerde yaygın bir şekilde kullanılmış olan sözleşmeli personel uygulaması, Türkiye gibi geleneksel bürokratik ülkelerde tartışma konusu olmaktadır. İş güvencesi olmayan çalışma biçimleri arzu edilmemektedir. Dolayısıyla her fırsatta sözleşmeli personele kadro verilerek memur statüsüne geçirilmektedir. Bu yönüde bakıldığında sözleşmeli personel sisteminin yerleşik hale gelemeyeceği görülmektedir.

Bununla birlikte sözleşmeli personel uygulaması, personel temininde zorluk yaşanan yerleşim birimlerinde veya kuruluşlarda darboğaz yaşanmamasını sağlamak amacıyla tercih edilmektedir. Sözleşmeli personelin mali hakları her kuruluşa göre farklılık gösterebilmektedir. Hatta memurlara göre daha fazla mali haklara sahip olmaları da mümkündür. Buna karşılık mali hakları dışındaki diğer özlük haklarında memurlara göre daha dezavantajlı durumda olabilmektedirler. Dolayısıyla mevcut uygulama biçimleriyle taşra idaresindeki avantajları ve dezavantajları beraber düşünüldüğünde sözleşmeli personel uygulamasının verimlilik için özel bir motivasyon sağladığını söylemek güçtür. Sözleşmeli personellerin her yıl sözleşmelerinin tekrar yenilenmesi ve gözden geçirilmesi ilgili personelin daha verimli ve etkili çalıştırılması açısından bir avantajdır. Ancak bu durum sözleşmeli personelde diğer memurlara göre bir güven eksikliği yaratmakta ve zaman zaman daha iyi bir iş bulması durumunda ayrılmalar yaşanmaktadır.

Mali yönetim alanında yapılan reformlar geniş kapsamlı ve önemli değişiklikler getirmektedir. Mülki idare amirleri açısından getirilen ön önemli değişiklik, harcama yetkilisi'nin ilgili harcama biriminin yetkilisi olmasıdır. Böylelikle il ve ilçelerde yapılan harcamalarda mülki idare amirlerinin rolü azalmış görünmektedir. Bu gelişmelere mülki idare amirlerinin bakışını görmek açısından kendilerine "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisine devredilmesi etkili bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasına katkı yapmıştır" şeklinde bir önerme gösterilmiştir. Önermeye verdikleri cevaplar ve oranları aşağıda verilmektedir.

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	38	11.4
Katılmıyorum	48	14.5
Kararsızım	85	25.6
Katılıyorum	128	38.6
Kesinlikle Katılıyorum	33	9.9
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 26:** İta Amirliğindeki Değişimin Etkili Bir Mali Yönetim Oluşturması

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Katılımcıların Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla, ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisine devredilmesinin etkili bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasına katkı sağladığını düşünüp düşünmediğini gösteren Tabloya göre, katılımcıların %11.4'ü kesinlikle katılmıyorum, %14.5'i katılmıyorum, %25.6'sı kararsızım, %38.6'sı katılıyorum ve %9.9'u kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Bu sonuçlara göre, katılımcıların çoğunluğu (%48.5) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisine devredilmesinin etkili bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasına katkı sağladığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların yaklaşık dördte biri (%25.9) ise bu katkının söz konusu olmadığını düşünmektedir.

İta amirliği yetkisi, son zamanlarda prosedürel bir yetki olarak görülmeye başlanmıştır. Bu nedenle mülki amirler, ita amirliği yetkisinin büyük ölçüde mülki amirlerden alınarak, harcama yapan kuruluşun en üst temsilcisine verilmesi ile rutin bir işlemi devretmiş oldular.

### **3.3.8.2.6. Yeni Yönetim Tekniklerinin Kullanımı**

Reformlarla birlikte kamu yönetiminde kullanılan yönetim tekniklerinde de değişim olmaktadır. Geleneksel planlamadan stratejik planlamaya geçiş, özel söktörde kullanılan toplam kalite yönetiminin kamu yönetiminde de kullanımı gibi gelişmeler, yeni Teknik usülleri kamu yönetimine kazandırmaktadır.

Yeni yönetim tekniklerinden kamu yönetiminin gündemine girmiş olan stratejik planlama, aynı zamanda yasal bir zorunluluktur. Stratejik planlamadan orta ve uzun vadede önemli katkılar beklenmektedir. Beklenen katkıları sağlayıp sağlamadığını

ölçmek amacıyla mülki idare amirlerine “kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlama, kaynakların daha verimli kullanımında ve kamu hizmet kalitesinin artmasında önemli katkılar yapmaktadır” önermesi sunulmuştur. Önermeye bakış açısı şöyledir;

	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	27	8.1
Katılmıyorum	67	20.2
Kararsızım	63	19.0
Katılıyorum	141	42.5
Kesinlikle Katılıyorum	34	10.2
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 27:** Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Stratejik Planlama

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloya göre katılımcıların %8.1'i kesinlikle katılmıyorum, %20.2'si katılmıyorum, %19'u kararsızım, %42.5'i katılıyorum ve %10.2'si kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Bu sonuçlara göre, katılımcıların çoğunluğu (%52.7) kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlamanın kaynakların daha verimli kullanılmasında ve kamu hizmet kalitesinin artmasında önemli katkılar sağladığını düşünmektedir. Bununla birlikte, katılımcıların yaklaşık dörtte biri (%28.3) ise bu katkıların söz konusu olmadığını düşünmektedir.

Katılımcıların yarısından fazlasının stratejik planlamayı önemli görmesi, sağlanan faydanın önemsenecek bir düzeyde olduğunu göstermektedir. Stratejik planlama, yönetimin diğer unsurlarını da etkilemektedir. Katılımcıların çoğunluğunun stratejik planlamanın verimliliği ve kaliteyi artırdığı görüşünde olması, mülki idare amirlerinin yeni yönetim tekniklerini benimsendiğini göstermektedir. Mevcut durumu korumayarak sürdürmek niyetinde olan kapalı bir bürokrasi değil yeniliklere açık bir bürokratik anlayış söz konusudur.

Türkiye’de kamu kesiminde kullanılan yeni yönetim tekniklerinden biri de toplam kalite yönetimidir. Özel sektörde elde edilen olumlu sonuçlara paralel olarak kamu kesimi de kalite yönetimi süreçlerine girmektedir. Kurumların içinde kırtasiyeciliği artırması nedeniyle bazen olumsuz bakılan toplam kalite yönetimi, yapılan işlerin ve iş süreçlerinin yazılarak tanımlanması yönüyle düzenlilik sağlamaktadır. Mülki idare amirlerinin bakış açılarını ölçmek için “idarelerin toplam kalite yönetimi uygulamalarından beklenen fayda sağlanmıştır” önermesi oluşturulmuştur. Verilen cevaplar ve sonuçları şöyledir;



	<b>Frekans</b>	<b>Yüzde</b>
Kesinlikle Katılmıyorum	41	12.3
Katılmıyorum	119	35.8
Kararsızım	105	31.6
Katılıyorum	57	17.2
Kesinlikle Katılıyorum	10	3.1
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 28:** Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları Faydalıdır

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Mülki idare amirleri, kendilerine sunulan önermeye büyük oranda (%35.8) "Katılmıyorum" demişlerdir. Toplam kalite yönetimi uygulamalarının beklenen faydayı sağladığına kesinlikle katılmıyanların oranı ise %12.3'tür. Böylece merkezi yönetimin taşra temsilcisi olan mülki idare amirlerinin %48.1'i toplam kalite yönetiminin faydalı bir yönetim tekniği olduğunu kabul etmemektedir.

Diğer yandan, %17.2'lik bir oranla katılımcılar "Katılıyorum" ve %3.1'i "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneğini tercih etmiştir. Görüldüğü gibi toplam kalite yönetimi uygulamalarının beklenen faydayı sağladığına inanan katılımcıların oranı (%20.3) çok düşük kalmıştır. "Kararsızım" seçeneğini işaretleyen katılımcılar %31.6'lük bir orana sahiptir. Kararsız olanların oranı, faydalı görenlerden yüksek çıkmıştır. Toplam kalite yönetiminin bir yandan kırtasiyecilik oluşturması diğer yandan düzenlilik sağlaması, mülki idare amirlerini ikilem içinde bırakmaktadır.

Toplam kalite yönetimi, ülkemizdeki kamu kesiminde özellikle 1990'lı yılların sonlarına doğru yaygınlaşmaya başlamıştır. Başlangıçta bakanlıkların emirleriyle idarelerde uygulanmaya çalışılmıştır. Sonraları birçok kuruluşta gönüllülük esasına göre yürütmesi öngörülmüştür. Toplam kalite yönetiminin felsefesinin içselleştirilmesi üzerinde durulmamıştır. Model, kuruluşların bütün mensuplarının rol üstlenmesini gerektirmesine rağmen tam katılımlı organizasyonlar yeterli oranda gerçekleştirilememiştir. Uygulamada ortaya çıkan kırtasiyecilik ile fiziki mekanların iyileştirilmesi boyutlarıyla tanımlanır hale gelmiştir. İlave bir kaynak getirmek bir yana yeni harcamaları gündeme getirmesi nedeniyle taşra idarelerinde yasak savma kabilinden kağıt üzerinde uygulanmıştır. Bu çevreden bakıldığında toplam kalite yönetimine mülki idare amirlerinin desteğinin az olması doğaldır.

Hem stratejik planlama hem de toplam kalite yönetimi açılarından bakıldığında, her ikisi de başarılı sonuçlar elde edilmiş yönetim teknikleri olarak hem özel sektörde hem de kamu sektöründe kullanılmaktadır. Oysa mülki idare amirlerinin stratejik planlamayı benimsedikleri, toplam kalite yönetimini benimsemedikleri sonucu elde edilmiştir.

### 3.3.8.2.7. Kalkınma Ajanslarının Rolü

2000’li yıllarda yapılan reformların bir ayağını ise kalkınma politikaları oluşturmaktadır. Önceki bölümde ifade edildiği gibi AB üyelik sürecinde bölgeler arasında kalkınma farklılıklarının azaltılması amacıyla ve yerel kalkınma anlayışı çerçevesinde kalkınma ajansları kurulmuştur. Kalkınma ajanslarının çalışmalarında ve yönetiminde mülki idare amirlerinin görevleri bulunmaktadır. Hatta mülki idare amirlerini kalkınma ajanslarında “genel sekreter” olarak görev yapması ve bu görevde geçen sürenin meslekte geçmiş sayılması da bilinmektedir. Buradan hareketle mülki idare amirlerinin kalkınma ajansları ile ilgili bakış açılarının bilinmesi önem kazanmıştır. Bakış açılarını görmek için kalkınma ajansları ile ilgili iki önerme sunulmuştur. Birincisi “kalkınma ajansları bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farkının azaltılmasında önemli katkılar sağlamaktadır”. Önermeye verilen cevaplar ve oranları aşağıdadır.

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	61	18.4
Katılmıyorum	88	26.5
Kararsızım	52	15.7
Katılıyorum	108	32.5
Kesinlikle Katılıyorum	23	6.9
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 29:** Kalkınma Ajansları Gelişmişlik Farkını Azaltır

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ankete katılanların %32.5’i "Katılıyorum", %6.9’u ise "Kesinlikle Katılıyorum" seçeneklerini işaretlemişlerdir. Buna göre kalkınma ajansları bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farkının azaltılmasında önemli katkılar sağlamaktadır diyen milki idare amirlerinin oranı %39.4’tür. Diğer yandan, %26.5’lik bir oranla katılımcılar "Katılmıyorum" derken %18.4’ü "Kesinlikle Katılmıyorum" seçeneğini tercih etmiştir. Bu durumda mülki idare amirlerinin %44.9’u kalkınma ajanslarının bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farkını azaltmada önemli bir katkı sağlamadığını ifade etmektedir.

Kalkınma ajanslarının bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılmasına katkı yaptığına dair verilen olumlu cevap oranı düşüktür. Kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma planı yapan ya da böyle bir plan uygulayan bir kuruluş değildir. Ancak faaliyetleri kalkınmaya katkıda bulunmaktadır. Bölgeler arası dengesizliği kapatmak zaten tek başına bir kuruluşun görevi olamaz. On yıllar içinde oluşan farkların kısa sürelerde kapatılmasını beklemek de mümkün değildir. Ancak kalkınma ajanslarının bu konuda bir sorgulama yapılmasına ve gündem oluşturulmasına katkı yaptığı muhakkaktır.

Mülki idare amirlerine kalkınma ajansları ile ilgili sunulan ikinci önerme “kalkınma ajansları yerel dinamiklerin kalkınma yönünde harekete geçirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır” şeklindedir. Elde edilen sonuçlar şöyledir;

	Frekans	Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	52	15.7
Katılmıyorum	73	22.0
Kararsızım	56	16.9
Katılıyorum	129	38.8
Kesinlikle Katılıyorum	22	6.6
<b>Toplam</b>	<b>332</b>	<b>100.0</b>

**Tablo 30:** Yerel Dinamikler Kalkınma Yönünde Harekete Geçirilir

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloya göre; “Kalkınma ajansları yerel dinamiklerin kalkınma yönünde harekete geçirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır” önermesine katılımcıların %15.7'si kesinlikle katılmıyorum, %22'si katılmıyorum, %16.9'u kararsızım, %38.8'i katılıyorum ve %6.6'sı kesinlikle katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Bu verilere göre, ankete katılanların çoğunluğu (%45.4) kalkınma ajanslarının yerel dinamiklerin kalkınma yönünde harekete geçirilmesinde önemli katkılar sağladığını düşünmektedir. Katılımcıların %37.7'si ise kalkınma ajanslarının yerel dinamiklerin kalkınma yönünde harekete geçirilmesinde önemli katkılar sağlamadığını düşünmektedir.

Kalkınma ajanslarının yerel dinamikleri kalkınma yönünde harekete geçirdiğine %45,4 gibi bir oranla olumlu cevap verilmiştir. Kalkınma ajansları girişimcilik kültürünün yaygınlaşmasına önemli katkılar sağlamaktadır. Gerek uluslararası kaynakları ve gerekse ülke içindeki kaynakları bölgenin durumuna göre belirlenen öncelikli sektörlerde kamu ve özel sektöre kullanılmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının da kuruluş amaçları doğrultusundaki projelerine destek sağlamaktadır.

Katılımcılar birinci önermede, kalkınma ajanslarının ekonomik gelişmişlik farkını azaltmada yeterli değil demiştir. İkinci önermede ise kalkınma ajanslarının yerel dinamikleri kalkınma yönünde harekete geçirebildiği kabul edilmiştir. İlk bakışta birbiri ile çelişen sonuçlar olduğu düşünülmektedir. Ancak kalkınma ajanslarının yeni olduğu ve kuruluşundan günümüze yürüttüğü faaliyetlerin bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farkını azaltmaya yetmeyeceği doğaldır. Bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması çok uzun vadede gerçekleşebilecektir.

Bu önermeye verilen cevaplar, kalkınma ajanslarının mülki idare amirleri tarafından benimsenmediği sonucuna götürmemektedir. Belki başlangıçta “kalkınma ajansları AB üyelik sürecinde ve AB’nin güçlü tavsiyesi ile kuruldu. İç dinamiklerin ihtiyaç olarak görmediği bir yapıdır. Bu yüzden mülki idare amirleri kalkınma ajanslarının rolünü tam yapmadığını ifade etmişlerdir” şeklinde bir kanaat oluşabilir. Ancak ikinci önermeye verilen cevaplar bu kanaati yanıtlamaktadır.

İkinci önermeye verilen cevaplar, kalkınma ajanslarının yerel dinamikleri harekete geçirdiğini ifade etmektedir. En azından kalkınma ajanslarının çalışmalarının bu yönde olduğu düşünülmektedir. Bu sonuçlar bize kalkınma ajanslarının yerel dinamikleri harekete geçirme kabiliyetine ulaştığını zamanla bölgeler arası gelişmişlik farkının kapatılmasına da katkı vereceğini göstermektedir.

### **3.3.9. Faktör ve Güvenilirlik Analizi Sonuçları**

Verilerin geçerlik ve güvenilirliğini test etmek üzere keşfedici faktör analizi ve güvenilirlik analizi uygulanmıştır. Faktör analizinde temel bileşenler yöntemi ve Varimax döndürme yöntemi kullanılmıştır. Güvenirlik analizinde Cronbach’s Alpha metodu kullanılmıştır. Keşfedici faktör analizi ve güvenilirlik analizi sonuçları aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

<u>Faktör</u>	<u>İfade</u>	<u>Faktör Yüğü</u>	<u>Açıklanan Varyans</u>	<u>Güvenilirlik Katsayısı</u>
<b>Faktör 1</b>	Kalkınma Ajansları bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farkının azaltılmasında önemli katkılar sağlamaktadır.	0,850	25,389	0,812
	Kalkınma Ajansları yerel dinamiklerin kalkınma yönünde harekete geçirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır.	0,821		
	İdarelerin toplam kalite yönetimi uygulamalarından beklenen fayda sağlanmıştır.	0,663		
	Kamu Denetçiliği Kurumu kamuoyu adına idareyi etkin bir şekilde denetlemektedir.	0,662		
	Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri konularında yapılan düzenlemelere kamu görevlileri tarafından uyulmakta ve olumlu sonuçlar doğurmaktadır.	0,580		
	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisine devredilmesi etkili bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasına katkı yapmıştır.	0,564		
<b>Faktör 2</b>	2000 yılı sonrası yerel yönetimlere ilişkin yapılan yeni düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır.	0,846	16,368	0,719
	Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin sınırlandırılması amacıyla yapılan yeni düzenlemeler 1982 Anayasasında belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini bozmaktadır.	0,806		
	2000 yılı sonrası yapılan reformlar mülki idarenin etki alanını azaltmıştır.	0,731		
<b>Faktör 3</b>	İdarelerin kararlarında gerekçe yazma, bu kararlara karşı itiraz mercilerinin ve sürelerinin gösterilmesi zorunluluğunun getirilmesi, idarelerin hukuka bağlılık düzeyini arttırmıştır.	0,803	15,386	0,619
	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili düzenlemeler, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığa katkı sağlamaktadır.	0,703		
	İdarelerin içinde kurulan birçok komisyona sivil toplum kuruluşlarının üye vermesinin sağlanması, kamu hizmetlerinin görülmesinde halkın görüşlerinin daha fazla dikkate alınmasına imkân vermiştir.	0,664		
<b>Kaiser-Meyer-Olkin Örneklem Yeterliliği: 0,756</b> <b>Bartlett Küresellik Testi p Değeri: &lt; 0,001</b> <b>Toplam Açıklanan Varyans: 57,143</b>				

**Tablo 31: Keşfedici Faktör Analizi ve Güvenirlik Analizi Sonuçları**

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Faktör analizinde “Ülkemizde kamu yönetimi alanında yapılan reformlarda AB, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların talebi ve desteği önemlidir”, “Kamu performans yönetimi, mülki görevlerin yürütülmesinde mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkilemektedir”, “2000 yılı sonrası Türk Kamu Yönetimi ile ilgili yapılan reform çabalarını gerekli görüyorum”, “Mahalli İdare Birlikleri Kanununun çıkarılması, birliklerin kendi yetki alanlarında başarılı faaliyetler göstermesine önemli katkı sağlamıştır”, “Büyükşehir olan illerin valilikleri bünyesinde kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB), valiliklere ciddi bir ek kaynak ve harcama seçeneği sunmaktan uzaktır” ve “Ülkemizde yapılan kamu yönetimi reformları ile mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri artmıştır” ifadeleri, faktör yüklerinin 0,50'nin altında kalması sebebiyle çıkarılmıştır. “Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlama kaynakların daha verimli kullanımında ve kamu hizmet kalitesinin artmasında önemli katkılar yapmaktadır” ifadesi birden fazla faktör altında benzer faktör yüküne sahip olduğundan çıkarılmıştır. “Kamuda memur yerine daha çok sözleşmeli personel istihdam edilmesi kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği arttırmaktadır” ve “Kamu Denetçiliği Kurumuna kamuoyu adına idareyi resen denetleme yetkisi tanınmalıdır” ifadeleri faktör altında tek kaldıkları için çıkarılmıştır. “Büyükşehir belediyelerinin yetki alanının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle kırsal kesim altyapı hizmetlerinde iyileşme olmuştur”, “Yapılan yasal düzenlemeler neticesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yerel kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi sağlanmaktadır” ve “Türkiye’de yapılan kamu yönetimi reformları ile kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün giderek artması; hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktadır” ifadeleri faktörün güvenilir olmaması sebebiyle çıkarılmıştır. Böylelikle ifadeler üç boyut altında toplanmıştır. Açıklanan toplam varyans 57,143 olarak tespit edilmiştir. Bu üç faktörde güvenilirliğin sağlandığı görülmektedir. “Kalkınma Ajansları bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farkının azaltılmasında önemli katkılar sağlamaktadır”, “Kalkınma Ajansları yerel dinamiklerin kalkınma yönünde harekete geçirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır”, “İdarelerin toplam kalite yönetimi uygulamalarından beklenen fayda sağlanmıştır”, “Kamu Denetçiliği Kurumu kamuoyu adına idareyi etkin bir şekilde denetlemektedir”, “Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri konularında yapılan düzenlemelere kamu görevlileri tarafından uyulmakta ve olumlu sonuçlar doğurmaktadır” ve “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunıyla, ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisine devredilmesi etkili bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasına katkı yapmıştır” ifadelerinden oluşan birinci faktörün ortalamasının mülki idare amirlerinin görev unvanlarına göre farklılığını belirlemek üzere tek yönlü varyans analizi (ANOVA) uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör 1					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	2,710	2	1,355	2,065	0,128
Gruplar İçinde	214,526	327	0,656		
Toplam	217,236	329			

**Tablo 32:** Faktör 1 Ortalamasının Görev Unvanlarına Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, birinci faktörün ortalaması görev unvanlarına göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

“2000 yılı sonrası yerel yönetimlere ilişkin yapılan yeni düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır”, “Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin sınırlandırılması amacıyla yapılan yeni düzenlemeler 1982 Anayasasında belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini bozmaktadır” ve “2000 yılı sonrası yapılan reformlar mülki idarenin etki alanını azaltmıştır” ifadelerinden oluşan ikinci faktörün ortalamasının görev unvanlarına göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör 2					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	1,840	2	0,920	1,011	0,365
Gruplar İçinde	297,670	327	0,910		
Toplam	299,510	329			

**Tablo 33:** Faktör 2 Ortalamasının Görev Unvanlarına Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, ikinci faktörün ortalaması görev unvanlarına göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

“İdarelerin kararlarında gerekçe yazma, bu kararlara karşı itiraz mercilerinin ve sürelerinin gösterilmesi zorunluluğunun getirilmesi, idarelerin hukuka bağlılık düzeyini

arttırmıştır”, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili düzenlemeler, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığa katkı sağlamaktadır” ve “İdarelerin içinde kurulan birçok komisyona sivil toplum kuruluşlarının üye vermesinin sağlanması, kamu hizmetlerinin görülmesinde halkın görüşlerinin daha fazla dikkate alınmasına imkân vermiştir” ifadelerinden oluşan üçüncü faktörün ortalamasının görev unvanlarına göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör_3					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	2,722	2	1,361	2,229	0,109
Gruplar İçinde	199,657	327	0,611		
Toplam	202,378	329			

**Tablo 34:** Faktör 3 Ortalamasının Görev Unvanlarına Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, üçüncü faktörün ortalaması görev unvanlarına göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Faktör 1’in ortalamasının mülki idare amirlerinin eğitim durumlarına göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör_1					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	2,036	2	1,018	1,547	0,214
Gruplar İçinde	215,200	327	0,658		
Toplam	217,236	329			

**Tablo 35:** Faktör 1 Ortalamasının Eğitim Durumuna Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, birinci faktörün ortalaması eğitim durumuna göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Faktör 2’nin ortalamasının mülki idare amirlerinin eğitim durumlarına göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.



ANOVA					
Faktör 2					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	4,179	2	2,089	2,314	0,101
Gruplar İçinde	295,331	327	0,903		
Toplam	299,510	329			

**Tablo 36:** Faktör 2 Ortalamasının Eğitim Durumuna Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, ikinci faktörün ortalaması eğitim durumuna göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Faktör 3'ün ortalamasının mülki idare amirlerinin eğitim durumlarına göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör 3					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	,855	2	0,428	0,694	0,500
Gruplar İçinde	201,523	327	0,616		
Toplam	202,378	329			

**Tablo 37:** Faktör 3 Ortalamasının Eğitim Durumuna Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, üçüncü faktörün ortalaması eğitim durumuna göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Faktör 1'in ortalamasının mülki idare amirliğindeki görev süresine göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, üçüncü faktörün ortalaması eğitim durumuna göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Faktör 1'in ortalamasının mülki idare amirliğindeki görev süresine göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör_1					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar İçinde	10,011	4	2,503	3,925	0,004
Gruplar Arasında	207,225	325	0,638		
Toplam	217,236	329			

**Tablo 38:** Faktör 1 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 1'in ortalaması görev süresine göre farklılaşmaktadır. Farklılığın hangi gruplardan kaynaklandığını belirlemek üzere Post-Hoc testlerinden Scheffe testi uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Multiple Comparisons Scheffe						
Dependent Variable: Faktör_1						
(I) Mülki İdare Amirliğinde Görev Süreniz	(J) Mülki İdare Amirliğinde Görev Süreniz	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	95% Confidence Interval	
					Lower Bound	Upper Bound
0-5 yıl	6-10 yıl	,24967	,12908	,444	-,1502	,6496
	11-15 yıl	,35104	,19148	,500	-,2422	,9442
	16-20 yıl	,53665	,19890	,125	-,0796	1,1529
	21 yıl ve üstü	,40294*	,11154	,012	,0574	,7485
6-10 yıl	0-5 yıl	-,24967	,12908	,444	-,6496	,1502
	11-15 yıl	,10137	,19484	,992	-,5023	,7050
	16-20 yıl	,28697	,20214	,733	-,3393	,9132
	21 yıl ve üstü	,15327	,11721	,789	-,2099	,5164
11-15 yıl	0-5 yıl	-,35104	,19148	,500	-,9442	,2422
	6-10 yıl	-,10137	,19484	,992	-,7050	,5023
	16-20 yıl	,18561	,24670	,967	-,5787	,9499
	21 yıl ve üstü	,05190	,18369	,999	-,5172	,6210
16-20 yıl	0-5 yıl	-,53665	,19890	,125	-1,1529	,0796
	6-10 yıl	-,28697	,20214	,733	-,9132	,3393
	11-15 yıl	-,18561	,24670	,967	-,9499	,5787
	21 yıl ve üstü	-,13371	,19141	,975	-,7267	,4593
21 yıl ve üstü	0-5 yıl	-,40294*	,11154	,012	-,7485	-,0574
	6-10 yıl	-,15327	,11721	,789	-,5164	,2099
	11-15 yıl	-,05190	,18369	,999	-,6210	,5172
	16-20 yıl	,13371	,19141	,975	-,4593	,7267

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, görev süresi 0-5 yıl aralığında olanların Faktör 1'e verdikleri cevapların ortalaması görev süresi 21 yıl ve üstü olanlara göre daha yüksektir.

**Tablo 39:** Faktör1 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Faktör 2'nin ortalamasının mülki idare amirliğindeki görev süresine göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör 2					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	5,311	4	1,328	1,467	0,212
Gruplar İçinde	294,199	325	0,905		
Toplam	299,510	329			

**Tablo 40:** Faktör 2 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 2'nin ortalaması görev süresine göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Faktör 3'ün ortalamasının mülki idare amirliğindeki görev süresine göre farklılığını belirlemek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör 3					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	9,020	4	2,255	3,790	0,005
Gruplar İçinde	193,359	325	0,595		
Toplam	202,378	329			

**Tablo 41:** Faktör 3 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 3'ün ortalaması görev süresine göre farklılaşmaktadır. Farklılığın hangi gruplardan kaynaklandığını belirlemek üzere Post-Hoc testlerinden Scheffe testi uygulanmıştır. Sonuçlar aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Çapraz Karşılaştırmalar Scheffe							
Bağımlı Değişken: Faktör_3							
(I) Mülki İdare Amirliğinde Süreniz	İdare Görev	(J) Mülki İdare Amirliğinde Süreniz	İdare Görev	Ortalama Farkı (I-J)	Standart Hata	p	
0-5 yıl		6-10 yıl		,06923	,12469	,989	
		11-15 yıl		,01460	,18496	1,000	
		16-20 yıl		,30703	,19213	,635	
		21 yıl ve üstü		,36399*	,10774	,024	
6-10 yıl		0-5 yıl		-,06923	,12469	,989	
		11-15 yıl		-,05463	,18821	,999	
		16-20 yıl		,23779	,19526	,829	
		21 yıl ve üstü		,29476	,11322	,151	
11-15 yıl		0-5 yıl		-,01460	,18496	1,000	
		6-10 yıl		,05463	,18821	,999	
		16-20 yıl		,29242	,23831	,825	
		21 yıl ve üstü		,34939	,17743	,424	
16-20 yıl		0-5 yıl		-,30703	,19213	,635	
		6-10 yıl		-,23779	,19526	,829	
		11-15 yıl		-,29242	,23831	,825	
		21 yıl ve üstü		,05697	,18490	,999	
21 yıl ve üstü		0-5 yıl		-,36399*	,10774	,024	
		6-10 yıl		-,29476	,11322	,151	
		11-15 yıl		-,34939	,17743	,424	
		16-20 yıl		-,05697	,18490	,999	

**Tablo 42:** Faktör3 Ortalamasının Görev Süresine Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, görev süresi 0-5 yıl aralığında olanların Faktör 3'e verdikleri cevapların ortalaması görev süresi 21 yıl ve üstü olanlara göre daha yüksektir. Faktör 1 ortalamasının mülki idare amirlerinin görev yaptıkları bölgelere göre farklılığını test etmek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör_1					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	10,295	6	1,716	2,678	0,015
Gruplar İçinde	206,941	323	0,641		
Toplam	217,236	329			

**Tablo 43:** Faktör 1 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 1 ortalaması bölgelere göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermektedir. Farklılığın hangi gruplardan kaynaklandığını

belirmek üzere Post-Hoc testlerinden Scheffe testi uygulanmıştır. Sonuçlar aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Çapraz Karşılaştırmalar Scheffe						
Bağımlı Değişken	Faktör 1	(I) Görev Yaptığınız Bölge	(J) Görev Yaptığınız Bölge	Ortalama Farkı (I-J)	Standart Hata	p
Marmara	İç Anadolu	İç Anadolu		-,35095	,15304	,512
		Ege		,28327	,18153	,875
		Akdeniz		,07479	,16394	1,000
		Karadeniz		,00118	,14676	1,000
		Doğu Anadolu		-,20021	,14056	,916
		Güneydoğu Anadolu		-,06973	,21114	1,000
İç Anadolu	Marmara	Marmara		,35095	,15304	,512
		Ege		,63421*	,18616	,075
		Akdeniz		,42574	,16905	,388
		Karadeniz		,35212	,15245	,503
		Doğu Anadolu		,15074	,14650	,983
		Güneydoğu Anadolu		,28122	,21513	,944
Ege	Marmara	Marmara		-,28327	,18153	,875
		İç Anadolu		-,63421*	,18616	,075
		Akdeniz		-,20848	,19522	,979
		Karadeniz		-,28209	,18103	,876
		Doğu Anadolu		-,48348	,17604	,277
		Güneydoğu Anadolu		-,35299	,23625	,896
Akdeniz	Marmara	Marmara		-,07479	,16394	1,000
		İç Anadolu		-,42574	,16905	,388
		Ege		,20848	,19522	,979
		Karadeniz		-,07361	,16339	1,000
		Doğu Anadolu		-,27500	,15785	,804
		Güneydoğu Anadolu		-,14452	,22302	,999
Karadeniz	Marmara	Marmara		-,00118	,14676	1,000
		İç Anadolu		-,35212	,15245	,503
		Ege		,28209	,18103	,876
		Akdeniz		,07361	,16339	1,000
		Doğu Anadolu		-,20139	,13992	,912
		Güneydoğu Anadolu		-,07091	,21071	1,000
Doğu Anadolu	Marmara	Marmara		,20021	,14056	,916
		İç Anadolu		-,15074	,14650	,983
		Ege		,48348	,17604	,277
		Akdeniz		,27500	,15785	,804
		Karadeniz		,20139	,13992	,912
		Güneydoğu Anadolu		,13048	,20644	,999
Güneydoğu Anadolu	Marmara	Marmara		,06973	,21114	1,000
		İç Anadolu		-,28122	,21513	,944
		Ege		,35299	,23625	,896
		Akdeniz		,14452	,22302	,999
		Karadeniz		,07091	,21071	1,000
		Doğu Anadolu		-,13048	,20644	,999

**Tablo 44:** Faktör 1 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 1 ortalaması İç Anadolu Bölgesinde Ege Bölgesine göre daha yüksektir.

Faktör 2 ortalamasının mülki idare amirlerinin görev yaptıkları bölgelere göre farklılığını test etmek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör_2					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	17,971	6	2,995	3,436	0,003
Gruplar İçinde	281,538	323	0,872		
Toplam	299,510	329			

**Tablo 45:** Faktör 2 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 2 ortalaması bölgelere göre istatistiksel olarak anlamlı bir farklılık göstermektedir. Farklılığın hangi gruplardan kaynaklandığını belirlemek üzere Post-Hoc testlerinden Scheffe testi uygulanmıştır. Sonuçlar aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Çapraz Karşılaştırmalar Scheffe						
Bağımlı Değişken Faktör_2						
(I) Görev Yaptığınız Bölge	(J) Görev Yaptığınız Bölge	Ortalama Farkı (I-J)	Standart Hata	p		
Marmara	İç Anadolu	,21048	,17851	,966		
	Ege	-,16365	,21173	,996		
	Akdeniz	,26653	,19122	,924		
	Karadeniz	,09708	,17117	,999		
	Doğu Anadolu	-,32792	,16395	,677		
	Güneydoğu Anadolu	,45644	,24627	,752		
İç Anadolu	Marmara	-,21048	,17851	,966		
	Ege	-,37413	,21713	,812		
	Akdeniz	,05605	,19718	1,000		
	Karadeniz	-,11340	,17781	,999		
	Doğu Anadolu	-,53840*	,17087	,132		
	Güneydoğu Anadolu	,24596	,25093	,987		
Ege	Marmara	,16365	,21173	,996		
	İç Anadolu	,37413	,21713	,812		
	Akdeniz	,43017	,22770	,734		
	Karadeniz	,26073	,21115	,957		
	Doğu Anadolu	-,16427	,20533	,996		
	Güneydoğu Anadolu	,62008	,27556	,537		

Akdeniz	Marmara	-,26653	,19122	,924
	İç Anadolu	-,05605	,19718	1,000
	Ege	-,43017	,22770	,734
	Karadeniz	-,16944	,19057	,992
	Doğu Anadolu	-,59444*	,18411	,112
	Güneydoğu Anadolu	,18991	,26013	,997
Karadeniz	Marmara	-,09708	,17117	,999
	İç Anadolu	,11340	,17781	,999
	Ege	-,26073	,21115	,957
	Akdeniz	,16944	,19057	,992
	Doğu Anadolu	-,42500	,16320	,344
	Güneydoğu Anadolu	,35936	,24577	,906
Doğu Anadolu	Marmara	,32792	,16395	,677
	İç Anadolu	,53840*	,17087	,132
	Ege	,16427	,20533	,996
	Akdeniz	,59444*	,18411	,112
	Karadeniz	,42500	,16320	,344
	Güneydoğu Anadolu	,78436*	,24079	,105
Güneydoğu Anadolu	Marmara	-,45644	,24627	,752
	İç Anadolu	-,24596	,25093	,987
	Ege	-,62008	,27556	,537
	Akdeniz	-,18991	,26013	,997
	Karadeniz	-,35936	,24577	,906
	Doğu Anadolu	-,78436*	,24079	,105

**Tablo 46:** Faktör 2 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik Scheffe Testi

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 2'nin ortalaması Doğu Anadolu Bölgesinde İç Anadolu Bölgesine göre daha yüksektir.

Faktör 3 ortalamasının mülki idare amirlerinin görev yaptıkları bölgelere göre farklılığını test etmek üzere ANOVA uygulanmıştır. Analiz sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

ANOVA					
Faktör 3					
	Kareler Toplamı	sd	Ortalama Kare	F	p
Gruplar Arasında	6,847	6	1,141	1,885	0,083
Gruplar İçinde	195,531	323	0,605		
Toplam	202,378	329			

**Tablo 47:** Faktör 3 Ortalamasının Bölgelere Göre Farklılığına Yönelik ANOVA

**Kaynak:** Yazar tarafından oluşturulmuştur.



Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Faktör 3 ortalaması bölgelere göre farklılık göstermemektedir.

## SONUÇ

Kamu yönetimindeki değişim, toplumsal ve siyasal değişimlere paralel gelişme göstermektedir. Örneğın yasalara bağlı ve rasyonel ilkelerle çalışan bir kamu yönetimi, polis devletinin yerini hukuk devletine bırakmasıyla ilişkilidir. Hukuk devletinde kamu çalışanlarının siyasal otoritelerin hizmetkarı olmak yerine hukuk kurallarına ve halka hizmet etmekle yükümlüdür. Kamu yönetimindeki değişim, rasyonelleşme ve hukuka bağlılık ile birlikte tamamlanmış değildir. Devletin görevlerindeki artışlar, toplumsal değişim ve dönüşüm, ekonomik anlayış gibi faktörler reform çalışmalarını sürekli gündemde tutmuştur.

Reformlar her ülkede farklı gerekçelerle ve farklı sorunları çözmek amacıyla yapılmaktadır. Kendi öz dinamiklerinin sonucu olabildiğı gibi dış aktörlerin etkisi de söz konusu olabilmektedir. Bazen de hem iç hem dış etkenler birlikte görülebilmektedir.

Türkiye’de yapılan reformlar; yapısal nedenler, ülkemizde ve dünyada yaşanan ekonomik ve mali krizler, küreselleşme, IMF, DB, OECD, AB gibi uluslararası kuruluşların etkisi, yönetim anlayışındaki teorik ve pratik değişim, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki değişim gibi gerekçelerle her zaman gündemdeki yerini korumuştur.

Tarihsel olarak Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların toplumsal tabanın talebiyle yapıldığını söylemek mümkün değildir. Türk yönetim geleneğinde reformların daha çok dış faktörlerin etkisiyle oluşmuştur. Tanzimat ile başlayan reformlar sürecinin (Batılılaşma yönünde) Cumhuriyetin ilk yılları hariç daha çok Batılı ülkeler tarafından yönlendirildiğı bilinmektedir. 1980 yılında serbest piyasa ekonomisine geçişle beraber kamu yönetiminin de bu ekonomik modele uygun bir şekilde yapılandırılması gündeme gelmiştir. İdeolojik karşı çıkışlar, yargının daraltıcı yorumları ve iç siyasi kaygılar radikal adımların atılmasını engellemekle birlikte kısmi bir başarı sağlanmıştır. Ayrıca 1980 sonrasında reformların yönlendirilmesinde Batılı ülkelerin yerini uluslararası kuruluşlar almıştır.

Reform çalışmalarında benimsenen ekonomik anlayış yanında yaşanan ekonomik ve mali krizlerin de etkisi olmuştur. 1994 ekonomik krizi ve 2001 ekonomik krizi ekonomide büyük reformların yapılmasını kaçınılmaz hale getirmiştir. Özellikle IMF ve DB’nin mali alandaki şartları ve tavsiyeleri ile AB uyum sürecindeki diğer öneriler yoğun gündem oluşturmuştur. 2001 ekonomik krizinin çözümünde IMF ile yapılan anlaşma gereğı kamu yönetiminde de önemli reformlar yapılmaya başlanmıştır. Türk ekonomisini uluslararası

piyasaya entegre etmeyi, bankacılık sistemini sağlamlaştırmayı ve borçlanmayı kontrol altına almayı amaçlayan reformların olumlu sonuç vermeye başladığı bir dönemde diğer kamu yönetimi reformları da hızla hayata geçirilmiştir. 1980’li ve 1990’lı yıllarda gerekli reformların yapılamaması, neoliberal ekonomi politikalarına uygun olarak küresel entegrasyonu da dikkate alan ve radikal olarak nitelenecek bir düzeyde reformların gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır.

2000’li yıllarda yapılan reformların bir kısmı da Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecindeki yapısal uyum çalışmalarının gereği olmuştur. Ulusal program çerçevesinde bütün sektörler gözden geçirilmeye başlanmıştır. Avrupa Birliği ile müzakereye açılmamış alanlarda bile önemli adımlar atılmıştır. Genel olarak liberal politikalarla uyumlu olan kamu yönetimi reformları, temel hak ve özgürlüklerden piyasa düzenlemelerine kadar bütün alanlarda bir yeniden yapılanma sürecine girilmiştir.

Siyasal karar vericilerin ortaya koyduğu reformların uygulama boyutu ise kamu yönetimi ve çalışanlarına aittir. Geleneksel merkezî bürokratik yapı içinde yetişen yönetici ve çalışanların da reformları benimsemesi ve uygulaması beklenmektedir. Kamu yönetiminin temel aktörlerinden olan mülki idare amirleri aynı zamanda kamu yönetimi ile ilgili reformların uygulanmasında ve tabana yayılmasında aktif görev almaktadırlar. Bu açıdan mülki idare amirlerinin reformlara bakışı önem taşımaktadır.

Mülki amirlerin kamu yönetimi reformları konusundaki bakış açılarını tespit etmek için varsayımlarla bağlantılı soruların yer aldığı ve anket tekniğinin kullanıldığı bir alan araştırması yapılmıştır. Varsayımların çok büyük ölçüde doğrulandığı görülmüştür. Mülki amirlerin önemli bir çoğunluğu, kamu yönetiminde yeni reformlar yapılmasını desteklemektedir. Bazı reformların ise bekleneni vermediği ifade edilmektedir.

Tezin varsayımları kapsamında mülki idare amirlerine yöneltilen önermelere verilen cevaplar çerçevesinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

- Reformların gerçekleştirilmesinde uluslararası kuruluşların desteğinin önemlidir. Yani reformlarda iç dinamiklerin rolü olsa da sadece iç dinamiklerin talebinden kaynaklı bir reform süreci söz konusu değildir.
- Mülki idare amirleri yerleşme yönünde yapılan reformları benimsememişlerdir. Merkezi idarenin taşra temsilcisi olmaları nedeniyle merkezî bir anlayışa sahip olmaları mümkündür. Ayrıca Türk kamu yönetiminin ve çalışanlarının geleneksel olarak merkezî özelliği de göz ardı edilmemelidir.

Öte yandan merkeziyetçi yönetim eğilimlerinin son yıllarda artış gösterdiğini de belirtmek gerekir. Covid-19 salgını ve sonrasında oluşan savaş ortamları Dünyada merkeziyetçi yönetim eğilimini artırmış ve hatta desteklemiştir. Dolayısıyla 1980 sonrasında yerelleşme politikaları yerini etkin ulus devlet ve güçlü merkezi yönetimlere bırakma eğilimindedir. Türk kamu yönetimi ve çalışanları da bu gelişmelerin içindedir ve bunlardan etkilenmektedir.

Bu çalışmada mülki idare amirlerinin merkeziyetçi anlayışına ilişkin sadece küçük ipuçları görülebilmektedir. Mülki idare amirlerinin merkeziyetçi eğilimlerinin farklı araçlarla ölçümü ayrı bir çalışma konusu olabilir.

- Mülki idare amirlerinin merkeziyetçi eğilimler göstermelerine rağmen sivil toplumla ilişkileri geliştirme yönünde adım attıkları görülmektedir. Bu durum yönetim uygulamalarını genel olarak olumlu karşıladıklarına işaret etmektedir. Sivil toplum kuruluşlarına bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rol verilmesi, karar verici komisyonlara sivil toplum kuruluşlarının katılımı destek bulmaktadır. Böylelikle tezin varsayımlarından olan “mülki idare amirlerinin sivil toplumun kamu hizmetlerindeki rolüne mesafeli olacağı” yönündeki kanaat yanlışlanmaktadır. Mülki idare amirleri kamu hizmetlerini tekel olarak görmemekte, katılımcı ve müzakereci bir anlayışla (yönetişim) yönetilmesini benimsemektedir.
- Mülki amirler, öngörüldüğü üzere merkezi idarenin zayıflatılmaması yönünde bir eğilim içindedirler. Bu nedenle de reformların mülki idarenin etki alanını daralttığını düşünmektedirler. Reformların mülki amirlerin yetkilerini arttırdığı görüşü çok düşük oranda destek görmüştür. Başka bir ifadeyle, merkezi yönetimin nüfuz alanını koruması istenirken reformların merkezi idarenin nüfuz ve yetki alanını aşındırdığı belirtilmektedir.
- Reformlarının merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini önemli ölçüde azalttığına inanılmaktadır. Çoğunluk, yapılan reformların idarenin bütünlüğü ilkesini bozduğunu da kabul etmektedir. Bu bakış açısının doğal bir sonucu olarak, reformların yerel kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesine katkı sağladığı fikri destek bulmamaktadır. Önceki yasal altyapının büyük ölçüde tasvip edildiği sonucuna ulaşılmaktadır. Hatta büyükşehirlerde kaldırılan il özel idareleri, görev alanı mülki sınırlar olan büyükşehir ve büyükşehir

ilçe belediyelerine oranla kırsal hizmetlerin sunulmasında daha başarılı bulunmaktadır.

- Büyükşehirlerde, il özel idarelerinin yatırımlarla ilgili fonksiyonunu üstlenmek üzere kurulan YİKOB'ların ise valiliklere kaynak sağlamaktan uzak bir durumda olduğu düşüncesi önemli ölçüde karşılık bulmuştur.
- Yerel yönetim birlikleriyle ilgili özel bir kanun çıkarılması, çoğunlukla olumlu karşılanan bir reform olma özelliği taşımaktadır. Birlikleri düzenleyen Kanun'un köylere hizmet götürme birliklerine de bazı fırsatlar oluşturmuş olması, söz konusu Kanun'a olan desteği açıklamaktadır. Birliklerin ayrı bir yasal alt yapıya kavuşması da reforma verilen destek için göz ardı edilmemelidir.
- Mülki amirlerin yerleşmeye temkinli yaklaşması, liberal politikalardan beslenen YKY anlayışına uygun değildir. Mülki amirlerin yerel yönetim reformları ile ilgili bakış açıları, daha çok YKY anlayışına alternatif olarak üretilen üçüncü yol, yeni kamu hizmeti ve neo Weberyen yönetim anlayışlarıyla uyumlu olmaktadır.
- Kamu hizmetlerinin memur yerine sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi durumunda verimin artacağına dair kanaat ise büyük oranda paylaşılmamıştır. Merkezi yönetimin temsilcisi olmaları ve genel olarak merkezîyetçi yönetim anlayışını taşımaları nedeniyle mülki idare amirlerini daim ve kadrolu memur statülü personel taraftarı olmaları beklenebilir. Ayrıca sözleşmeli personel ile ilgili politikaların istikrarsız olması da mülki idare amirlerinin kanaatini etkilemektedir.
- Şeffaflık ve hesap verilebilirlik için bilgi edinme hakkıyla ilgili uygulamaların başarılı bulunmasına rağmen Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş amacı doğrultusunda pek de başarılı bulunmadığı ve dolayısıyla yetkilerinin arttırılmasına da sıcak bakılmadığı anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte idarelerin kararlarında gerekçelerin, kararlara karşı başvuru yollarının ve başvuru sürelerinin gösterilmesi gibi "iyi yönetim" ilke ve kurallarına uymanın idarenin hukuka bağlılık düzeyini daha da artıracığına dair inancın yüksek olduğu görülmektedir.

- Performans denetimi, stratejik planlama ve harcamalarda yetki aktarımı gibi YKY tekniklerinin önemli katkılar sağladığı ancak toplam kalite yönetiminin etkili sonuçlar doğurmadığı düşünülmektedir. Her üç yönetim tekniğinin de başarılı sonuçlar verme kapasitesine sahip olmasına rağmen toplam kalite yönetiminin destek bulmaması

kendisinden beklenen sonucu vermediğini göstermektedir. Büyük ihtimalle toplam kalite yönetimi anlayışının kırtasiyecilik boyutu göz önünde tutulmaktadır.

- Kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınmadaki rolü yok sayılmasa da etkisinin düşük olduğu ifade edilmektedir. Kalkınma ajanslarının uzun vadeli bir çözüm olan bölgesel eşitsizliği kısa sürede çözemeyeceği bilinmektedir. Bununla birlikte, kalkınma ajanslarının yerel aktörleri harekete geçirdiğine ilişkin kanaat söz konusudur. Buradan hareketle kalkınma ajanslarının bölgesel eşitsizliğin azaltılmasındaki rolünü ölçmeye yönelik ileriki yıllarda yapılacak bir çalışmada farklı sonuçlar elde etme ihtimali mümkündür.

Bu tez çalışması, literatürde yer alan geçmiş çalışmalara ilaveten bütüncül olarak kamu yönetimi reformları konusunda mülki idare amirlerinin görüşlerine yer veren nicel değerlendirmeleri barındırdığından, özgün bir nitelik taşıdığı ve literatüre katkı yapacağı söylenebilir. Bu çalışmada mülki idare amirlerinin 2000 yılı sonrası kamu yönetimi reformlarına ilişkin bazı noktalarda olumlu, bazı noktalarda ise olumsuz görüşlere sahip olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak bu araştırma; mülki amirlerin kamu yönetimiyle ilgili yeni yöntem ve tekniklerin uygulanmasını desteklediğini, ancak merkezi idarenin denetimini azaltan yerel yönetim reformlarına mesafeli olduğunu, özellikle bu reformlarla bağlantılı olarak da kendi yetkilerinin azaldığını ve nihayetinde bu durumun kamu hizmetlerinin yürütülmesini olumsuz etkilediğini düşündüğünü ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi reformlarının hem merkezi idareyi hem de mahalli idareleri güçlendirebileceği ve yetki genişliği ilkesinin önemini korumaya devam ettiği kabullerinden hareketle bir reform perspektifi geliştirilmelidir. Bu perspektif, önceki reformların değerlendirilmesi ve özellikle ülke genelinde uygulanması öngörülen reformların hazırlık sürecine başta mülki amirler olmak üzere önemli uygulayıcı kesimlerin katılımını da içermelidir.

## KAYNAKÇA

- Acı, E. Y. (2005). Neoliberal Yaklaşım ve Yönetişim Kavramı. *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20(1), 201-216.
- Akalın, T. T. (1984). Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi. *Türk İdare Dergisi*, (363), 19-42.
- Akın, C. (1998). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı. *Türk İdare Dergisi*, 70(419), 89-100.
- Akman, Ç. ve Kalender, M. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 1025 – 1056.
- Aksoy, Ş. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri Kitabı* içinde, Cilt.2. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aktan, C. C. (2003). *Değişim Çağında Devlet*. Konya: Çizgi Kitapevi.
- Al, H. (2002). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, 2. Basım. Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Albayrak, S. O. (2020). Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(4), 1517-1549.
- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 381- 398.
- Apan, A. (2014). *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*, Doktora Tezi. Ankara. A.Ü. SBE
- Ar, F. (1983). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(3), 65-88.
- Arıkboğa, E. (2007). *Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Arpacı, I. (2009). Türkiye’de 1980 Sonrası Kamu Yönetimi Reformlarını Osmanlı Tarihinden Okumak. *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform*, 1. Basım, KAYFOR 2008, TODAİE Yayını, Ankara, 85.
- Arslan, N.T. (2005). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Atalay, C. (2016). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Ortaya Çıkışı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(2), 462-480.
- Ataman, G. (2001). *İşletme Yönetimi*, Türkmen Kitabevi. İstanbul
- Ateş, H. (2011). İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi Ve Devlet Anlayışına Doğru. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 25, 45-59
- Avrupa Komisyonu (2023). *eGovernment Benchmark 2023*. Luxembourg: Luxembourg Publication Office.
- Aydın, A. H. (2012). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aydınlı, H. İ. (2004). *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Aydoğdu, Y. (2021). Kamu İdaresinde Kişisel Verilerin Korunması. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 263-293
- Ayhan, E ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2),19-48.
- Ayhan, E., Tan M., Baydaş. M. (2016). Neo-liberal globalization and Turkey. *The Journal of MacroTrends in Social Science* 2.1 ss. 62-76.
- Aykaç, B., Yayman, H., Özer M. A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2),153-179.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: YÖK Matbaası.
- Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 81-122.
- Babahanoğlu, N. (2020). Kamu Mali Yönetiminde Reform Bağlamında Kamu Harcama Prosedürü ve Mülki İdare Amirlerinin Değişen Rollerini. *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1),114-130.
- Balaban, O. (2004). Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(4),5-18.
- Balcı, A ve Kırılmaz H. (2009). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kapsamında E-Devlet Uygulamaları, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 463. 45-70
- Balcı, A ve Nohutçu, A. (2003). Kamu Yönetiminin Yeni Perspektifi ve Dinamizmi; *Kamunun Yönetiminden Kamunun Yönetmesi Anlayışına Doğru, Kamu*



- Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, A. Balcı vd. (Der.). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Balcı, A. (2005). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, *Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite* içinde, C. Aktan ve U. Saran (Eds.). İstanbul: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*, Berkeley: University of California Press
- Bayraktar, K. (2004). Bilgi Edinme Hakkı ve Sır Kavramı. *Kazancı Hukuk Dergisi*, İstanbul. 7-12
- Bayramoğlu, S. (2002). Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim. *Praksis Dergisi*, (7), 85-90.
- Bilen, A. ve Demirdaş, D. (2019). Mülki İdare Amirlerinin Kamu Performans Yönetimine İlişkin Tutumlarının Belirlenmesine Yönelik Araştırma Kapsamında Kamuda Performans Yönetimine İlişkin Algı Boyutu. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (22),174-193.
- Bilgiç, V. (2005). *Yönetim ve Güvenlik*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bilgiç, V.(2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, A. Balcı, N. K. Öztürk, A. Nohutçu ve B. Coşkun (Der.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bilgin, H. ve Pustu, Y. (2023). Osmanlıdan Cumhuriyete İdari Reform Anlayışı. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 58(4), 3478-3493.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-Up Government* (Vol.5). British Academy Occasional Pap.
- Bozkurt, Ö. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Boztepe, M. (2013). Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren "Merkeziyetçilik" Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (36), 1-14.
- Brudney, J. L., Hebert F. T., Wright D. S. (1999). Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review*, 59, 1, 19-30.
- Bulut, Z. (2023). *Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi. Kastamonu Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Cebeci, A. (2015). "2000'li Yıllarda Türkiye'deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözölemek." *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 175-206.
- Christensen, T. ve Laegreid P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* 67.6. 1059-1066.

- Coşkun, M. B. (2017). Özelleştirme Düşüncesinin Türk Kamu Yönetiminde Devletin Etki Alanının Şekillenmesindeki Yeri ve Önemi. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 9(2), 81-91.
- Coşkun, B. ve NOHUTÇU, A. (2005). Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Sapmalar, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması* içinde, A. Nohutçu, A. Balcı (Der.). İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Coşkun, S. (2004), Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik. *Çağdaş Kamu Yönetimi-II* içinde, Acar, M. Özgür, H.(der.), Ankara: Nobel Yayınları, 129-158
- Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanlığı. (2023). *e-Devlet Kapısı*. <https://www.turkiye.gov.tr/> E.T. 01.06.2023
- Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı (2023). *Ülkemizde Bilgi Toplumuna Dönüşüm*. Bilgi ve İletişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı: <http://www.bilgitoplumu.gov.tr/> E.T. 01.06.2023
- Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi (2021). *2021-2025 Ulusal Yapay Zeka Stratejisi*. Ankara; Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi.
- Çankaya, S. H., Eroğlu T., Tekin, Ö. T. (2014). Türk Kamu Personel Sisteminde Reform Çalışmaları. *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları, XI. KAYFOR Bildiriler Kitabı*, 711-719, TODAİE Yayın No: 380, Ankara
- Çapar, S. (2015). *Türkiye ve Fransa’da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Çapar, S., Demir, R., Yıldırım, Ş. (2015). Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerin İşlevi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 481, 362-400
- Çayhan, B.E. (2010). AB’ye Uyum Sürecinde Türkiye’de e-Devlet Çalışmaları. *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi: Türkiye, Macaristan ve Polonya*, (ed. Hasan Engin Şener-Erol Esen), Akdeniz Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma ve Uygulama Merkezi AKVAM Yayını,
- Çetin, S. (2010). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 24-36.
- Çığman, M. Z. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi: Fırsatlar, Riskler ve Kronik Sorun Alanları. *Avrasya Dosyası*, 12(2), 84-114.
- Çiner, C. U. ve Karakaya O. (2013). Merkez – Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 68, No. 2, 63-93
- Çitçi, O. (1983). Kamu Bürokrasisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(4), 16-35.

- Çolak, N. İ. (2005). *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar, İngiltere ve Türkiye*, Seçkin Yayıncılık. Ankara
- Demir, F. (2009), *Avrupa İdari Alanı'nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye Örneği)*, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Demir, Z. (2020). Yolsuzlukla Mücadele Çalışmalarında Örnek Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri. *Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 153-183
- Demirhoca, Ü. (2022). *Türkiye'nin e-Devlet Politikası*. Doktora Tezi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R.B. (2007). *The New Public Service Expanded Edition: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe Inc. London.
- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R.B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*. 75th Anniversary Article, 75 (5), 664-672
- Diñer, Ö ve Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi ve Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-I*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Doğan, S. (2016). *Genel İdari Kolluk Kuvvetlerinin Mülki İdare Amirleri Tarafından Gözetimi*. Yüksek Lisans Tezi, Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- DPT (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı: Kamuda İyi Yönetişim*. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara,
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu
- DPT (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara.
- Dunn, W. N. ve Miller, D. Y. (2007). A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform. *Public organization review* 7. ss. 345-358.
- Eagly, A. ve Chaiken, S. (1998). *Attitude Structure*. *Handbook of Social Psychology*, 1, ss. 269-322.
- Easterly, W. (2008). Design and Reform of Institutions in LDCs and Transition Economies Institutions: Top Down or Bottom Up? *American Economic Review*, 98(2), 95-99.
- Eikenberry, A. M. ve Kluver, J.D. (2004). "The Marketization Of The Nonprofit Sector: Civil Society At Risk" *Public Administration Review* 64.2 132-140.

- Eken, M. (1994). Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 25-54.
- Eken, M. (1998). Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu. *Türk İdare Dergisi*, 70(419), 127-139.
- Eken, M. (2005), Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 1, 113-130,
- Emini, F. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri. *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara, İmaj Yayınevi
- Emre, C. (2002). *İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği*. (Ed: C. Emre), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara
- Ergun, T. (2003). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Der.). Ankara: Yargı Kitabevi.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ergun, Turgay (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve KAYA Projesi. *Amme İdare Dergisi*, 24(4), 11-23.
- Eroğlu, H. T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, 2010, 225–233
- Ersoy, A. (1995). Sosyal Değişme ve Yeniden Yapılanma Olgusu. *Yeni Türkiye Dergisi*, (4), 50-53.
- Eryılmaz, B. (2013). Kamu Yönetiminin Yapısı. *Kamu Yönetimi*, 1, 98-127.
- Eryılmaz, B. (2008). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi İktidar İlişkileri, *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları* içinde, D. Dursun (Der.). İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Farazmand, A. (2002). Administrative Reform and Development: An Introduction. *Administrative Reform in Developing Nations* içinde, London: Preager.
- Farazmand, A. (1999). Globalization and Public Administration. *Public Administration Review*, 59(6), 509-522
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 466(3), 145-159.
- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 29-50.

- Geray, C. (1993). KAYA Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi. *Çağdaş Yönetimler Dergisi*, 2(1), 9-17.
- Giritli, İ. (1991), *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Filiz Kitabevi, İstanbul
- Glaser, M. A., Denhardt, J. V., Hamilton, L. K. (2002). Community v. Self-İnterest: Citizen Perceptions of Schools As Civic Investments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(1), 103-127.
- Gökçe, O., Kutlu, Ö., Gökçe, G. (2001). 1980'li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (1-2), 19-25.
- Göküş, M. (2010). Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 10.20. 193-218.
- Güler, B. A. (2003). *İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler*, (Özel Sayı), Tartışma Metinleri, AÜSBF, No: 59, 1-34.
- Güler, B. A. (2009). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39). 299-322
- Güngördü, N. (1988). *Tanzimat ve Meşrutiyet (I-II) Dönemlerinde Osmanlı Mülki İdareleri*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü
- Haktankaçmaz, M. İ. (2009). *Türk Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu*. Doktora Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Halis, M. ve Tekinkuş, M. (2013). Kamuda Performans Yönetimi, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* içinde, A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Eds.), 3. Basım, 223-254. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Hartavi, M. (2009). Kırsal Altyapı Politikaları, KÖYDES ve BELDES Projeleri. *Değişik Yönleriyle Yerleşme* (Ed: V. K. Bilgiç), 233-249, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Hatipoğlu, İ. (2015). Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Editörler: Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı), Dora, Bursa, 153-170.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*. 69, 3-19,

- Hunt, S. (2005). "Whole-of- Government: Does Working Together Work?", <http://apseg.anu.edu.au>. E.T. 01.07.2023
- İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı (2003). *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*. Yayın No: 1. Ankara
- İnal, M. (2008), *Açıklamalı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara
- İnceoğlu, M. (2011). *Tutum-Algı İletişim*. Siyasal Kitabevi. Ankara
- İstikbal, N. I. Ç. (2022). Kamu Denetçiliği Kurumunun Türk Yönetim Sisteminde İyi Yönetimin Tesisinde Rolü. *JOEEP: Journal of Emerging Economies and Policy*, 7(2), 284-295.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Kalabalık, H. (2011). *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, Konya, Sayram Yayınları.
- Kalağan, G. (2009). 1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetimsel-Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları, *SDÜ Vizyoner Dergisi*, 1(1), 92-10
- Karaer, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 43-65.
- Karaer, T. (1987). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(2), 18-33.
- Karasu, K. (2002). Mülki İdare Amirliği Mesleği, *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*. (Ed: Cahit Emre), Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, 113-214
- Karasu, K. (2003). Halkın Devlete ve Kamuya Bakışı. *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı. Yayın No:1, Ankara, 33-47.
- Karasu, K. (2003). Mülki İdare Mesleği, *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı Yayın No:1, Ankara, 115-212.
- Kartal, N. (2013). Tanzimat'tan Cumhuriyete Osmanlı'da Mülki İdare. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, Cilt 4 Sayı 1, Malatya, 1-24.
- Kavruk, H. ve Yaylı, H. (2008). 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.

- Kaya, C. (2005). *İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Seçkin Kitapevi. 1. Baskı
- Kerman, U., Özaltın, O. F., Yerlikaya, B. (2013). Avrupa Birliği'nin Türk Kamu Yönetiminden Demokratikleşme Beklentileri: İlerleme Raporları Üzerinden Bir Analiz (1998-2012). *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 85-99.
- Keskin Ertürk, N. (2007). *Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi: Türkiye'de İllerin Yönetimi*, Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
- Keskin Ertürk, N. (2008). İL YÖNETİMİ SİSTEMİNDE DEĞİŞİM. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(6), 88-117.
- Kılıç, R. (2006). *İktisadi Düşünce (İktisadi Düşüncenin Gelişimi, İktisadi Düşünce Okulları, İktisadi Düşünürler)*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Kılıç, S., K. (1995). *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de İl Yönetimi*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Kızılcıçelik, S. (2001). *Küreselleşme ve Sosyal Bilimler*. Ankara: Anı Yayıncılık.
- Kocabaş, S. (2023). *Merkeziyet-Ademi Merkeziyet Ekseninde Ak Parti Dönemi Kamu Yönetimi Reformları*. Doktora Tezi. Bartın Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Koçar Uzan, H. (2021). *6360 Sayılı Yasa Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Yaşanan Değişim ve Dönüşümün Yerel Kalkınma Kapsamında İncelenmesi: Mülki İdare Amirleri ve Belediye Başkanlarının Bakışı*. Doktora Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Koyuncu, E. (2011). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.20, Sayı. 1, 53-82.
- Kösoğlu, Ö. ve Sobacı, Z. (2015). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. Bursa. Dora Basım Yayın Dağıtım LTD. Şti
- Kutlu, Ö., Gezici, H.S., Özdemiray, M. (2016). Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, H. T. Eroğlu vd. (Eds), 256-269. Konya.
- Kuyaksil, A. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme Perspektifinde Güvenlik Hizmetlerine Bir Bakış, *II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sempozyumu*, 1-2 Ekim, Kahramanmaraş.
- Küçükyağcı, N. (2015). *Kamu Yönetimi Reformunda Bakanlıklar: 2011 Örneği*. Yüksek Lisans Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135-152
- Lamba, M. (2010). Osmanlı’dan Günümüze Türk Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik Üzerine Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, C.2, S.1. 131-156
- Lane, J. E. (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publication.
- Lewis, B. (1961). *The Emergence of Modern Turkey*. London: Oxford University Press,
- Light, P. (1999). *The New Public Service*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*. Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Meşe, O. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Konusunda Sayıştay Denetimi. *Dış Denetim Dergisi*, 64-77.
- Mihçioğlu, C. (2003). Kamu Yönetiminde Verimlilik, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde, B. Aykaç, S. Durgun ve H. Yayman (Der.). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Minogue, M., Polidano, C., Hulme, D. (1998). Introduction: The Analysis of Public Management and Governance. *Chapters*.1-14.
- Mut, M. (2009). *AB Sürecinde Yerel Yönetimler Reformu ve Mülki İdare-Yerel Yönetim İlişkileri*. Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Nicolas, H. (2004). *Public Administration and Public Affairs*, 9<sup>th</sup>. Edition. USA: Pearson Prentice Hall.
- Nohutçu, A. (2006). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- OECD (2000). *Government of the Future: Getting from Here to There*. Paris: OECD Publishing.
- Okçu, M. (2011). Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* içinde, Fatma Neval Genç (Der.), 45-57. Bursa: Ekin Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1985). Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler. *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi*, 1. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul, 231-243.
- Osborne, D. ve GAEBLER, T (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Öksüz, B. (2014). Yönetişim Sürecinde Kurumsal İletişimin Rolü ve Önemi. *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*, 2(4), 181-210



- Öktem, M. K. (1988). Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Türk İdare Dergisi*, (380), 105-136.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, *Çağdaş Kamu Yönetimi-1* içinde, Acar, M., Özgür, H., der., Ankara: Nobel Yayınları, 3-43
- Önder, M. ve Aydın, G. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim: Kronik Uygulama Sorunsalı ve Yeni Perspektifler. *The Journal of International Management Research*, 2 (3), 225-239
- Önen, S. M. ve Ozan, M. S. (2021). Kamu Yönetimi Reformlarının Dönüşümü. *TroyAcademy*, 6(2), 521-548.
- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40(3), 159-179
- Özel, M. ve EREN, V. (2012). Merkezi Yönetim ve Piyasa Kısılcındaki Yerel Yönetimler: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 1379-1401
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*. Ankara. Platin Yayınları.
- Özer, M. A., Çiftçi, A. (2023). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Sonrası Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi ve Türkiye Açısından Bir Durum Analizi. *Yıldız Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 25-38.
- Özer, M. A., Yıldırım, S., (2023). Türk Kamu Yönetiminin Değişim Sürecine Uluslararası Kuruluşların Etkisi. *TÜRKAV Kamu Yönetimi Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, vol.3, no.5, .161-206.
- Özlu, R. (2020). Bilgi Edinme Hakkı İhlallerinin Önlenmesi İçin Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Şikâyetler Üzerine Kurum Tarafından Verilen Kararların Yorumu. *Yasama Dergisi* (42), 131-157.
- Özsalmanlı, A. Y. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Açısından Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabalarının Değerlendirilmesi, *IV. KAYSEM Bildirileri Kitabı* içinde, Bekir Parlak (Eds.), 239-259. Bursa: Dora Yayınları,
- Öztürk, K. (2015). *AB Koşulluluğunun Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarına Yansımaları*. KAYFOR 13 Bildiri Kitabı.
- Pabuçcu, H., Kırçoğlu, T. (2018). İyi Yönetişim İlkeleri Bağlamında Kamu Denetçiliği Kurumu: Kamu Görevlileri Algısı. *Ombudsman Akademik* (1), 329-365.
- Parlak, B. (2002), Osmanlı Devleti'nin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar, *Akademik Araştırmalar Dergisi* 3(11),37-49 .

- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, 3. Basım. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and The New Public Service. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 3–16,
- Peters, B. G. (1994). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *Modern Organisations Administrative Theoory In Contemporary Society*. Farazmand, Ali (ed) London Preager. 381-403
- Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi-Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, 2. Basım. Ankara: ODTÜ Yayınevi.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 180-182.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2 nd Edition, Oxford, Oxford University Pres
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Birleşik Krallık, McGraw-Hill Companies, Incorporated,
- Sakal, M. (1997). Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar. *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(13).
- Saraç, O. (2005). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 148 (124), 122-163.
- Saran, U. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması* içinde, A. Nohutçu ve A. Balcı (Der.). İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Sencer, M. (1984). Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(2), 21-44
- Serenli, A. (2013). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Sivil Toplumun Konumlandırılması, *İSDAM Düşünce Dergisi*. 1-12
- Sezen, S. (2009). Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi? *Amme İdaresi Dergisi*, 42(1), 23-41.
- Sezer, B. U. (1992). Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(4), 3-29.
- Sobacı, Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, *Yönetim Bilimleri Dergisi* (5: 1), 195-208
- Sözen, S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.

- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*. Ankara: Sevinç Matbaası, Ankara.
- Sürgit, K. (1980). 12 Eylül Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 39-77.
- Şahin, A. (2007) Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 7(14), 47-76
- Şanal, G. F. (2019). *E-Devlet Uygulamalarının Kamu Yönetiminin Şeffaflığına Etkileri: Mülki İdare Amirleri Üzerinden Bir İnceleme*. Yüksek Lisans Tezi. Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şaylan, G. (2003). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Der.). Ankara: Yargı Yayınevi.
- Şaylan, G. (1996). Küreselleşmenin Gelişimi, *Emperyalizmin Yeni Masalı: Küreselleşme* içinde, I. Kansu (Eds.), 2. Basım. Ankara: Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi Vakfı Yayınları.
- Şener, H. E. (2008). Avrupa Birliği Neo-Liberalizm ve İdari Reform İlişkisi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(7), 112-137.
- Şinik, B. ve Görgün, Ç. (2014). Erken Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Merkezileşme Arayışları: Mülki İdarede Yeniden Yapılanma. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 69(4), 777-805
- T.C. Başbakanlık (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Taş, İ. E., Koçar, H., Çamur, Ö. (2016). Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri. *Kayfor 13 Bildiri Kitabı*
- Tekin, A. (2015). Küreselleşen Dünyada Bölgesel Kalkınma Dinamikleri, Kamu Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 37-48
- Temizel, H. (2010). Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10(20), 115-144.
- Tepav (2015). *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı ve Uluslararası Müktesebat*. Ankara: Matsa Basımevi.
- TESEV (2004). *Bilgi Edinme Hakkı Değerlendirme Raporu*, <http://www.tesev.org.tr/> E.T. 10.06.2023
- TİAV (2013). *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı*. Rapor I: Vatandaş Algısı, Pozitif Matbaa, Ankara,
- TODAİE (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.

- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- TODAİE (1965). *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tolga, F. (2018). *Türkiye’de Taşra İdaresinin Tarihsel Gelişimi*. Yüksek Lisans Tezi. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
- Toprak, E. (2000). *Demokratik ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Toramam, Ö. (2015). Kaza Ekseninde Vilayet Nizamnamesi ile Mülki Taksimatta Meydana Gelen Değişim, *1864 Vilayet Nizamnamesi* içinde, E. Tural ve S. Çapar (Eds.), 302-313. Ankara: Öncü Basımevi.
- Tortop, N., İsbir, E.G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M.A. (2010). *Yönetim Bilimi*, 8. Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, N. ve Aykaç, B. (1999). *Yönetim Bilimi*, 3. Basım. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tural, E. (2005). 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilayat Talimatnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(1), 71-91.
- Turan, E. (2007). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sisteminin Dünyadaki Yeni Değişim Dinamikleri Çerçevesinde Yeniden Yapılandırılması: Kuramsal ve Ampirik Bir Çalışma*. Doktora Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform*, Konya: Palet Yayınları.
- Turgut, K. B. (2016). *Vesayet Makamı Olarak Mülki İdare Amirliği: Uygulama ve Yargı İctihatları Bağlamında Bir İnceleme*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- Tutum, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *Yeni Türkiye Dergisi*, (4), 133-145.
- Tutum, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde, Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (Der.), 441-457. Ankara: Yargı Yayınevi.
- TÜSİAD (1983). *Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Uslu, A. (2014). *2000’li Yıllarda Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarının Mülki Sistem ve Mülki İdare Amirliği Mesleği Üzerindeki Etkileri*. Doktora Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

- Uysal, Y. (2020). Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-YKİ'ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme. *International Journal of Management and Administration*, 4(7), 112-135.
- Ünal, S. (2010). *Türkiye'de Reformcu Yöneticilerin Kamu Yönetimi Reformlarının Dizaynı İçeriği ve Stili Üzerindeki Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ünlüer, M. (2003). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdareye Yansıması* Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 24-31.
- Yalçındağ, S. (1996). İl Sisteminin Güçlenmesi Çözüm mü? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(2), 3-14.
- Yayman, H. (2005). *Türkiye'nin İdari Reform Politikası*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılcancı, M. (2006). *İç Denetim Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi İşletmesi Üzerine Bir Araştırma*. Eskişehir: Nobel Yayın Dağıtım.
- Yıldız, G. (2019). Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 413-437
- Yıldızcan, C., ÇİNER, C. U. (2018). Yönetimin Nesnesi Olarak Vali. *Memleket Siyaset Yönetim*, 13(29), 1-30.
- Yılmaz, B. (2011). Katılımcı Yönetimin Gerekliliği ve Türkiye'deki İyi Uygulamalar. *İdarecinin Sesi Dergisi*, (Kasım-Aralık), 10-14.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu*. Ankara, DPT Yayınları
- Yılmazöz, M. (2009), Türkiye'de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, *Maliye Dergisi*, Sayı 157, Temmuz-Aralık, 293-302
- Yücel, M. (2018). *Neo-Weberyan Bürokrasi Anlayışına Göre İnsan İlişkilerinin Verimlilik Üzerine Etkisi: İller Bankası Örneği*. İller Bankası Anonim Şirketi Uzmanlık Tezi
- 1982 Anayasası. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2022
- 442 Sayılı Köy Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2023
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2021
- 703 Sayılı KHK. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.07.2022
- 1700 Sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2021

1580 Sayılı Belediye Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.08.2022

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.09.2022

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.10.2022

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2023

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 20.06.2023

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr/> E.T. 01.06.2023

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2022

5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2022

5393 Sayılı Belediye Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2022

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2022

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.10.2021

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.09.2023

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <http://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.08.2022

6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kannu. <https://www.mevzuat.gov.tr> E.T. 01.06.2023

Kamu Dentçiliği Kurumu. <https://www.ombudsman.gov.tr> E.T. 01.06.2023

Sakarya Üniversitesi Sos. Bil. Enstitüsü, <http://www.sbe.sakarya.edu.tr> E.T. 01.07.2022

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. [www.kalkinma.gov.tr](http://www.kalkinma.gov.tr) E.T. 01.09.2023

Dokuzuncu Kalkınma Planı. [www.kalkinma.gov.tr](http://www.kalkinma.gov.tr) E.T. 01.07.2023

Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2007. [www.kalkinma.gov.tr](http://www.kalkinma.gov.tr) E.T. 01.07.2023

Onuncu Kalkınma Planı. [www.kalkinma.gov.tr](http://www.kalkinma.gov.tr) E.T. 01.06.2023

Yüksek Öğretim Kurulu. <http://www.yok.gov.tr> E.T. 01.07.2022

## **EK**

### **Ek 1: Anket Soruları**

#### **Cinsiyetiniz**

(...) Kadın

(...) Erkek

#### **Görev Unvanınız**

(...) Vali

(...) Vali Yardımcısı

(...) Kaymakam

#### **Eğitim Durumunuz**

(...) Lisans

(...) Yüksek Lisans

(...) Doktora

#### **Mülki İdare Amirliğinde Görev Süreniz**

(...) 0-5 yıl

(...) 6-10 yıl

(...) 11-15 yıl

(...) 16-20 yıl

(...) 21 yıl ve üstü

#### **Görev Yaptığınız Bölge**

(...) Marmara

(...) İç Anadolu

(...) Ege

(...) Akdeniz

(...) Karadeniz

(...) Doğu Anadolu

(...) Güneydoğu Anadolu

**1. Ülkemizde kamu yönetimi alanında yapılan reformlarda AB, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların talebi ve desteği önemlidir.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**2. 2000 yılı sonrası Türk Kamu Yönetimi ile ilgili yapılan reform çabalarını gerekli görüyorum.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**3. 2000 yılı sonrası yapılan reformlar mülki idarenin etki alanını azaltmıştır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**4. 2000 yılı sonrası yerel yönetimlere ilişkin yapılan yeni düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi önemli ölçüde sınırlandırılmıştır**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**5. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin idari vesayet yetkisinin sınırlandırılması amacıyla yapılan yeni düzenlemeler 1982 Anayasasında belirtilen “idarenin bütünlüğü” ilkesini bozmaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum



**6. Yapılan yasal düzenlemeler neticesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yerel kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi sağlanmaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**7. Büyükşehir belediyelerinin yetki alanının il mülki sınırları olarak belirlenmesiyle kırsal kesim altyapı hizmetlerinde iyileşme olmuştur.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**8. Mahalli İdare Birlikleri Kanununun çıkarılması, birliklerin kendi yetki alanlarında başarılı faaliyetler göstermesine önemli katkı sağlamıştır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**9. Büyükşehir olan illerin valilikleri bünyesinde kurulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları (YİKOB), valiliklere ciddi bir ek kaynak ve harcama seçeneği sunmaktan uzaktır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**10. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ilgili düzenlemeler, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflığa katkı sağlamaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**11. Sivil toplum kuruluşlarına sözleşme veya protokolle göç, afet, kültür, sosyal yardım vb. gibi alanlarda kamu hizmeti gördürülmesi faydalıdır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**12. Türkiye’de yapılan kamu yönetimi reformları ile kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün rolünün giderek artması; hizmetlerin daha iyi bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**13. Kamu performans yönetimi, mülki görevlerin yürütülmesinde mülki idare amiri-vatandaş ilişkisini olumlu etkilemektedir.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**14. Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri konularında yapılan düzenlemelere kamu görevlileri tarafından uyulmakta ve olumlu sonuçlar doğurmaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**15. Kalkınma Ajansları bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farkının azaltılmasında önemli katkılar sağlamaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**16. Kalkınma Ajansları yerel dinamiklerin kalkınma yönünde harekete geçirilmesinde önemli katkılar sağlamaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**17. Kamu Denetçiliği Kurumu kamuoyu adına idareyi etkin bir şekilde denetlemektedir.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**18. Kamu Denetçiliği Kurumuna kamuoyu adına idareyi resen denetleme yetkisi tanınmalıdır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**19. Kamuda memur yerine daha çok sözleşmeli personel istihdam edilmesi kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği arttırmaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum.

(...) Kesinlikle katılmıyorum.

**20. İdarelerin kararlarında gerekçe yazma, bu kararlara karşı itiraz mercilerinin ve sürelerinin gösterilmesi zorunluluğunun getirilmesi, idarelerin hukuka bağlılık düzeyini arttırmıştır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum.

(...) Kesinlikle katılmıyorum.

**21. İdarelerin içinde kurulan birçok komisyona sivil toplum kuruluşlarının üye vermesinin sağlanması, kamu hizmetlerinin görülmesinde halkın görüşlerinin daha fazla dikkate alınmasına imkân vermiştir.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum.

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**22. Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlama kaynakların daha verimli kullanımında ve kamu hizmet kalitesinin artmasında önemli katkılar yapmaktadır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum.

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**23. İdarelerin toplam kalite yönetimi uygulamalarından beklenen fayda sağlanmıştır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum.

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**24. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla, ita amirliği yetkisinin ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisine devredilmesi etkili bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasına katkı yapmıştır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum.

(...) Kesinlikle katılmıyorum

**25. Ülkemizde yapılan kamu yönetimi reformları ile mülki idare amirlerinin yetki ve görevleri artmıştır.**

(...) Kesinlikle katılıyorum.

(...) Katılıyorum.

(...) Kararsızım

(...) Katılmıyorum.

(...) Kesinlikle katılmıyorum

## ÖZ GEÇMİŞ

<b>Ad Soyad: İdris AKBIYIK</b>	
<b>Eğitim Bilgileri</b>	
<b>Lisans</b>	
<b>Üniversite</b>	Ankara Üniveristesi
<b>Fakülte</b>	Siyasal Bilgiler Fakültesi
<b>Bölümü</b>	Kamu Yönetimi
<b>Yüksek Lisans</b>	
<b>Üniversite</b>	Erciyes Üniversitesi
<b>Enstitü Adı</b>	Sosyal Bilimler Enstitüsü
<b>Anabilim Dalı</b>	İktisat
<b>Programı</b>	Uluslararası İktisat
<b>Makale ve Bildiriler</b>	
<p>1. Akbıyık, İ., Dursun, T. (2023). <b>Avrupa Konseyi İyi Yönetim Yasası Ve Türkiye'deki Uygulamalar Üzerine Bir Değerlendirme.</b> <i>Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi</i> 11/2 (Aralık 2023), 107-123.</p> <p>2. Akbıyık, İ., Esen, A. (2023). <b>Güney Ege Kalkınma Ajansı'nın Turizme Yönelik Destekleri: Muğla İli Açısından Bir Değerlendirme.</b> <i>Maliye Araştırmaları Dergisi</i>, 9(2), 115-144.</p>	