

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

**1980'DEN SONRA TÜRKİYE'DE YAPILAN KAMU  
YÖNETİMİ REFORM ÇALIŞMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Gülden Gündüz IŞIK**

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ**

**HAZİRAN - 2006**

T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**1980'DEN SONRA TÜRKİYE'DE YAPILAN KAMU  
YÖNETİMİ REFORM ÇALIŞMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Gülden Gündüz IŞIK**

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi**

**Bu tez ..../..../2006 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.**

\_\_\_\_\_  
Jüri Başkanı

\_\_\_\_\_  
Jüri Üyesi

\_\_\_\_\_  
Jüri Üyesi

# İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	v
<b>ÖZET</b> .....	vi
<b>SUMMARY</b> .....	vii
<b>GİRİŞ</b> .....	1
<b>BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİ REFORMU KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINI GEREKTİREN FAKTÖRLER</b> .....	4
1.1. Kamu Yönetimi Reformu Kavramı .....	4
1.2. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri ve Sorunları .....	5
1.3. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını Gerektiren Faktörler .....	7
1.3.1. Dış Faktörler .....	8
1.3.1.1. Bilgi Teknolojisindeki Gelişmeler.....	8
1.3.1.2. Küreselleşme .....	10
1.3.1.3. Uluslararası Kuruluşların Etkileri.....	11
1.3.1.4. İktisat ve Siyaset Teorisinde Yaşanan Gelişmeler .....	13
1.3.1.5. Kamu Yönetimi Teorisinde Yaşanan Gelişmeler ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.....	14
1.3.2. İç Faktörler.....	16
1.3.2.1. Kamu Yönetiminin Temel Açıkları .....	16
1.3.2.2. Kentleşme .....	19
1.3.2.3. İhtiyaçların Çeşitlenmesi.....	19
1.3.2.4. Kalite Talepleri .....	19
1.3.2.5. Demokratikleşme .....	20
1.3.2.6. Yerelleşme .....	20
<b>BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE 1980’DEN 2000 YILINA KADAR OLAN DÖNEMDE KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI</b> .....	22
2.1. Türkiye’de Genel Olarak Günümüze Kadar Yapılan Reform Çalışmaları. 23	
2.2. 1980’den Sonra Yapılan Reform Çalışmaları.....	25
2.2.1. Kamu Yönetimi Araştırma (Kaya) Projesi.....	26

2.2.1.1. KAYA Projesinin Amacı ve Niteliği .....	27
2.2.1.2. Yönetmel Kuruluşlara İlişkin KAYA Projesinde Yer Alan Tespit ve Öneriler .....	28
2.2.1.3. Başbakanlık .....	28
2.2.2. Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Kalkınma Planlarında Öngörülen Politikalar.....	32
2.2.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) .....	32
2.2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) .....	33
2.2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) .....	33
2.2.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) .....	34
2.2.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) .....	34
2.2.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) .....	35
2.2.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) .....	35
2.2.3. Kamu Yönetimi Reformuyla İlgili Hükümet Programlarında Yer Alan Politikalar .....	37
2.2.4. Kurumsal Yapıya İlişkin Değişiklikler.....	42
2.2.4.1. Üst Kurullar .....	42
2.2.4.2. Yerel Yönetimler .....	44
2.3. 1980'den 2000 Yılına Kadar Yapılan Reform Çalışmalarının Genel Değerlendirmesi .....	50

### **BÖLÜM 3: 2000 YILINDAN SONRA YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI.... 52**

3.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Yer Alan Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Politikalar.....	52
3.2. Hükümet Programlarında Kamu Yönetimi Reformu .....	54
3.3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu .....	57
3.3.1. Kamu Maliyesinin Kapsamı ve Temel İlkeleri .....	58
3.3.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Bütçeye İlişkin Düzenlemeler .....	59
3.3.3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Denetimle İlgili Düzenlemeler .....	60
3.3.4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler .....	61

3.4. Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı.....	63
3.4.1. Yönetimde Açıklık Kavramı ve Genel Olarak Bilgi Edinme Hakkı .....	63
3.4.2. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Gelişmeler .....	64
3.4.3. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları .....	65
3.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Kurulması .....	68
3.5.1. Etik ve Kamu Yönetimi.....	68
3.5.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Açısından Gelişmeler: Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması.....	69
3.5.3. Etik Davranış İlkeleri .....	71
3.5.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Çalışma Usulü ve Kararları .....	71
3.6. Kamu Yönetimi Reform Paketi.....	72
3.6.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı .....	72
3.6.1.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun Amacı ve Niteliği .....	73
3.6.1.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Kapsamı .....	75
3.6.1.3. Merkezi İdarenin ve Mahalli İdarelerin Yetki, Görev ve Sorumluluğu .....	75
3.6.1.4. Mali Kaynak Dağılımı ve Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesi.....	77
3.6.1.5. Merkezi İdarenin Teşkilatlanması .....	78
3.6.1.6. Kamu Yönetiminde Denetim .....	80
3.6.1.7. Taşra Teşkilatı Kuramayacak Olan Bakanlıklar .....	83
3.6.1.8. İnsan Kaynakları Yönetimi .....	84
3.6.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu .....	85
3.6.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Sınırları .....	86
3.6.2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri .....	86
3.6.2.3. Büyükşehir Belediye Meclislerinin Oluşumu ve Toplanması .....	87
3.6.2.4. Büyükşehir Belediye Başkanlarına Siyasi Parti Yasağı .....	87
3.6.2.5. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirlerine İlişkin Düzenlemeler .....	88
3.6.3. Belediye Kanunu .....	89
3.6.3.1. Belediyelerin Kurulması, Görev ve Yetkileri .....	90
3.6.3.2. Belediyelerin Organları ve Teşkilatı .....	92
3.6.3.3. Belediyelerin Denetimine İlişkin İlke ve Esaslar .....	94

3.6.3.4. Belediyelerin Gelirlerine İlişkin Düzenlemeler .....	95
3.6.3.5. Belediyelerin Görevleri .....	95
3.6.4. İl Özel İdaresi Kanunu .....	96
3.6.4.1. İl Özel İdarelerinin Kurulması, Görev ve Yetkileri .....	97
3.6.4.2. İl Özel İdarelerinin Organları .....	98
3.6.4.3. İl Özel İdarelerinin Denetimi .....	99
3.6.4.4. İl Özel İdaresinin Mali Yapısı .....	100
3.7. 2000 Yılından Sonraki Kamu Yönetimi Reform Çalışmalarının Genel Değerlendirmesi .....	101
<b>SONUÇ</b> .....	<b>103</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>105</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ</b> .....	<b>114</b>

## KISALTMALAR

<b>APK</b>	: Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu
<b>b.</b>	: Baskı
<b>BBK</b>	: Büyükşehir Belediyesi Kanunu
<b>BDDK</b>	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>İİBF</b>	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>İÖİK</b>	: İl Özel İdaresi Kanunu
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırması
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>KYTKT</b>	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>O.E.C.D.</b>	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği rgt (Organization for Economic Cooperation and Development)
<b>RTÜK</b>	: Radyo ve Televizyon st Kurulu
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>SA</b>	: Sakarya niversitesi
<b>TESEV</b>	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TÜSİAD</b>	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
<b>YK</b>	: Yüksek ğretim Kurumu

**Tezin Başlığı:** 1980'den Sonra Türkiye'de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları

**Tezin Yazarı :** Gülden Gündüz IŞIK **Danışman :** Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

**Kabul Tarihi :** 05.06.2006

**Sayfa Sayısı :** VII (Ön Kısım) + 122 (Tez)

**Anabilim Dalı:** Kamu Yönetimi

Tüm dünyada demokratikleşme, küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme, gibi süreçlerin gelişmesi ile birlikte kamu yönetiminin rolü ve fonksiyonlarında da değişime gidilmesi düşüncesi, ülkemizin de gündemindeki önemli konulardan biridir. Devletin yetkilerinin ve faaliyet alanlarının sınırlandırılması gerektiği neredeyse genel bir kanı haline gelmiştir. Kalite, etkinlik, verimlilik gibi kriterler açısından geçerliliğini yitiren geleneksel kamu yönetimi sistemlerinin yerini yavaş yavaş yeni kamu yönetimi anlayışı almaktadır.

Bu anlamda kamu yönetimi reformu kapsamında, kamu yönetiminin küçültülmesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, hizmetlerin çoğunun yerel yönetimlere devri, sivil toplum kuruluşlarının hizmet sahalarının genişletilmesi, yönetime katılma ve yönetimde şeffaflığın sağlanması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmanın konusunu teşkil eden 1980'den sonraki süreç, hızlı bir değişim ve yeniden yapılanma niteliğindedir. Bu tarihten itibaren tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de birçok alanda değişimler yaşanmış, dışa açılma ve serbestleşme akımlarından ülkemiz de etkilenmiştir. Ancak yapılan çalışmalarda genellikle bir mevzuat oluşturma ve rapor hazırlama çabalarından öteye gidilememiştir.

Bu genel bilgilerden hareketle tez üç bölüm halinde hazırlanmıştır. İlk bölümde kamu yönetimi reformu kavramı ve reformu gerektiren faktörler açıklanmıştır. İkinci bölüm Türkiye'de 1980'den 2000 yılına kadar yapılan reform çalışmalarını kapsamaktadır. Üçüncü bölümde ise 2000 yılından sonra yapılan çalışmalar ve değişiklikler ele alınmıştır. Yeniden yapılanmanın başarıyla gerçekleştirilmesi için sorunların kaynağına inilmesi ve bunların çözümü için etkin mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi Reformu, Yeniden Yapılanma, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı



<b>Title of the Thesis:</b> The Reform Studies of Public Administration In Turkey After 1980	
<b>Author:</b> Gülden Gündüz IŞIK	<b>Supervisor:</b> Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
<b>Date :</b> 05.06.2006	<b>Nu. of Pages :</b> VII (pre text) + 122 (main body)
<b>Department:</b> Public Administration	
<p>The thought of changes in the role and functions of public administration with the development of processes like democratization, globalization, localization, privatization in the world has become the most significant subject of agenda in our country. The need of restriction in the authorization and activity areas of the state has nearly become a general opinion. The new public administration understanding has gradually taken the position of traditional public administration systems which have lost its validity according to the criterions such as quality, activity, productivity.</p> <p>According to this, in the extent of public administration reform, the studies such as minimizing public administration, the privatization of public business enterprises, the devolution of most of the services to local administrations, the widening of service areas of civil community institutions, joining to administration and providing transparency in administration have been done. The process after 1980, which is the main theme of this study is a fast change and re-organization. After this date, there have been many changes in numerous areas in Turkey like all over the world and our country has also been influenced by linearization trends. However in this removals nothing more has been achieved except for preparing reports and forming laws.</p> <p>According to this general information this study has been prepared as three chapters. In the first chapter public administration reform and the factors which require this reform have been explained. The second chapter consists of the reform studies made from 1980 to 2000 in Turkey. In the third chapter the studies and changes of public administration reform after 2000 have been examined. In order to manage re-organization, the problems should be well-searched and active should be formed to solve these problems.</p>	
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Reformation of public Administration , Re-organization,New Public Management	

## **GİRİŞ**

Dünyada her alanda olduğu gibi yönetim teknikleri ve sistemlerinde de önemli değişimler görülmektedir. Bilim ve teknolojide, ekonomide, toplumsal ve siyasi hayatta yaşanan gelişmeler kamu yönetimi kurumlarını ve sistemlerini de bu değişim ve gelişimlere ayak uydurmaya zorlamıştır. Bir kamu yönetimi sisteminin insanların, toplumun ihtiyaçlarını gereği gibi karşılayabilmesi, etkin ve verimli olarak ayakta kalabilmesi değişen şartlara ayak uydurabilmesine bağlıdır. Çağımızın küreselleşen dünya sistemi ve daha birçok faktörün de etkisiyle bu değişim dalgasından diğer ülkeler gibi Türkiye de etkilenmiştir.

Kamu yönetiminde reform denilince akla; kamu kurumlarının örgütlenmesinde, kamu kurumları arasındaki görev ve kaynak bölüşümünde, kamu personel yönetiminde, kamusal hizmetlerin yerine getirilişi sırasında ortaya çıkan aksaklık ve eksikliklerin giderilmesine yönelik çalışmaların bütünü gelmektedir.

Türkiye’de kamu yönetimi alanında köklü değişikliklere ve reforma ihtiyaç duyulduğu eskiden beri tartışma konusu olmuştur. Ülkemizde, kamu yönetimi reform çalışmaları uzun bir geçmişe sahiptir. Reform çalışmaları 1930’lu yıllarda başlamış, 1950’de çok partili hayat geçişle birlikte devam etmiş, 1960 sonrası Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) başta olmak üzere çeşitli çalışmalar ortaya konmuş, 1988 yılında hazırlanmaya başlanıp 1991 yılında tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Projesi ile iyice belirginleşmiştir. Ülkemizde kamu yönetimi reformu açısından özellikle 1980’li yıllardan itibaren yapılan atılımlar uygulamada çok başarılı olmasa da dikkat çekicidir. 1980 öncesinde içe dönük bir ekonomiye sahip olan Türkiye’de, bu yıldan itibaren ekonominin dışa açılması için çalışmalar başlatılmıştır. Ekonomide liberalleşme politikaları uygulanmaya başlanmış, bu çerçevede özelleştirme uygulamaları ve başlatılmıştır. Bu dönemde, ülkemizin ağır işleyen, hantal, dışa kapalı, merkezîyetçi ve verimsiz olarak nitelendirilen kamu kuruluşları ve kamu yönetimi sisteminin de yeniden yapılandırılması ve devletin küçültülmesi zorunlu görülmüştür.

### **Tezin Konusu**

Çalışmamızın konusunu Türkiye’de 1980’den sonra yapılan kamu yönetimi reform çalışmaları oluşturmaktadır. Tezin konusu, 1980’den sonra yapılan reform

çalışmalarıyla sınırlandırılmakla birlikte, konunun bütünlüğü açısından bu tarihten önceki sürece de kısaca değinilmiştir.

### **Tezin Önemi**

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetimi açısından 1980’li yıllar bir dönüm noktası niteliğindedir. Bundan dolayı kamu yönetiminde bu tarihten itibaren karşımıza çıkan gelişmeler ve yapılan reform çalışmaları incelenmeye değer bulunmuştur.

### **Tezin Amacı**

Çalışmamızın amacı, 1980’den sonraki dönemde kamu yönetimi ile ilgili izlenen politikalar, yapılan çalışmalar ve değişikliklerin incelenmesi, daha önceki döneme göre kamu yönetimi anlayışında ve işleyişinde ne gibi farklılıklar ve sonuçların ortaya çıktığının saptanmasıdır. Tezimiz, yerel yönetimler, merkezi yönetim ve taşra teşkilatları açısından reform çalışmalarını, kapsamaktadır. Tezin, hazırlanmasında yöntem olarak konuyla ilgili literatür taraması yapılmış ve reformlara ilişkin mevzuat incelenmiştir.

“1980’den Sonra Türkiye’de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları” başlıklı tezimiz üç bölüm halinde hazırlanmış olup; Birinci Bölüm’de kamu yönetimi reformu kavramının tanımı yapılmış, Türk kamu yönetimi sisteminin özellikleri ve sorunları kısaca açıklanmış ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren faktörler ele alınmıştır. Bu faktörler incelenirken iç ve dış faktörler olmak üzere başlıca iki başlık altında toplanmıştır.

Tezin ikinci bölümünde Türkiye’de 1980–2000 yılları arasındaki dönemde kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmalarına yer verilmiştir. Bu çerçevede konunun bütünlüğü açısından bu dönemden önceki reform çalışmalarına da kısaca değinilmiş, ardından KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma) Projesiyle ve içerdiği düzenlemelerle ilgili bilgi verilmiştir. Bu bölümde ayrıca yerel yönetimlere ilişkin öngörülen değişiklikler ve Türk kamu yönetimi için yeni bir kurum olan üst kurullara, beş yıllık kalkınma planları ve hükümet programlarında yer alan kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin plan ve hedeflere de değinilmiştir.

Tezin “Türkiye’de 2000 Yılından Sonra Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları” başlıklı üçüncü ve son bölümünde yine beş yıllık kalkınma planları ve hükümet programlarında yer alan hedefler ve politikalara değinilmiş, kamu yönetimi reformuyla ilgili önemli gelişmelerden, kamu mali yönetimine ilişkin 2000 yılından sonra yasalaşan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenlemeler incelenmiştir. Yönetimde açıklığın araçlarından bilgi edinme hakkı ve Türkiye’de bu konuda yapılan yasal düzenlemeler hakkında bilgi verilerek son yıllarda sıklıkla gündeme gelen kamu yönetimi ve etik kavramları açıklanmış; yeni bir oluşum olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu hakkında bilgiler verilmiştir. Kamu Yönetimi Reform Paketi başlığı altında Kamu Yönetimi Temel kanunu Tasarısı, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu incelenerek bunlarla getirilen değişiklikler ve düzenlemelerin üzerinde durulmuştur.

# **BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİ REFORMU KAVRAMI VE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASINI GEREKTİREN FAKTÖRLER**

## **1.1. Kamu Yönetimi Reformu Kavramı**

Kamu yönetimini zamanımızda çok geniş bir alana yayılmış olması ve çeşitli uzmanlık yeteneklerine gerek göstermesi, toplumda siyasal erkin kullanılış ve paylaşılma biçimleri, kamu yönetiminin kendine özgü yöntem ve yolları devlet içinde reform ya da yeniden düzenleme gereğini çok önemli hale getirmiştir (Şaylan, 2003:414).

Bu alanda kavram ve kapsam belirsizliği olduğu görülmektedir. Bazen aynı terimle değişik kavramlar ifade edilmekte; bazen de aynı kavram için farklı terimler kullanılmaktadır. Tarihsel açıdan bakıldığında ülkemizde en sık kullanılan sözcük “ıslahat” sözcüğüdür. Cumhuriyet döneminde kullanılan terimler ise daha dar kapsamlı olup önemli bir bölümü ithal sözcüklerdir. “Rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “modernizasyon”, “reform” gibi kavramlar bunlara örnektir. Bunlara ek olarak “yeniden düzenleme” ve son zamanlarda “yeniden yapılanma” terimleri kullanılmaktadır. Cumhuriyet döneminde siyaset ve yönetim yazınında en sık kullanılan terim idari reformdur. İdari reform kavramı olarak ülkemizde dar anlamda algılanmış ve uygulanmıştır. Bunun üzerine son yıllarda daha kapsamlı ve köklü değişim isteklerini belirtmek amacıyla “yeniden yapılanma” deyimini kullanılmaya başlanmıştır (Tutum, 2003:441–442).

Tezimizde kamu yönetimi reformu kavramı, idari reform, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, iyileştirilmesi veya yeniden yapılandırılması gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanılmıştır.

Yeniden yapılanma, bürokrasinin siyasal sistemle karşılıklı ilişkileri, devletin istihdam ve ücret politikası, kamu kaynaklarının kurumlar arasında bölüşümü, kamu kaynaklarının kurumlar arasında bölüşümü, kamu görevlilerinin statüleri, iş görme yöntemleri, davranış ve alışkanlıkları ve sistemi işleten ve yürüten faktörlerde köklü düzenlemeleri öngörmektedir. Kısaca yeniden yapılanma, siyasal ve yönetsel kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına ve işleyişine ilişkin kapsamlı düzenlemelerdir(Tutum, 2003:443).

Yeniden yapılanmanın dayandığı temel düşünce, faaliyetler ve ilişkiler sisteminin, gelişmeyen, içinde faaliyette buldukları çevrenin koşullarına ayak uyduramayan yönlerini geliştirmek ya da geliştirilmesine olanak sağlamaktır. Yeniden yapılanma, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır(Akın, 1998:91).

## **1.2. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri ve Sorunları**

Türkiye'deki mevcut kamu yönetiminin yapısı ve bürokratik örgütlenmenin temelleri Tanzimat reformlarıyla atılmıştır. Osmanlı idaresinin XIX. yüzyıldaki yenilikler ve gelişmeler çerçevesinde kazandığı bu nitelikler aynen Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir (Toprak, 2000: 59). Türkiye'de kamu yönetiminin sorunları şu şekilde sıralanabilir:

- **Merkeziyetçi Bürokratik Yapı:** Türkiye'nin Tanzimat'tan beri en önemli sorunu yönetimde merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılması olayıdır. Merkeziyetçilik, coğrafi ve örgütsel olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konusunda çok az yetki verimlisidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanmasıdır (Eryılmaz, 1998: 228).

Türkiye'de ya da başka ülkelerdeki gibi merkeziyetçi ve tekçi yapıya sahip devlet sistemlerinde, siyasal-yönetimsel rejimin merkeziyetçiliği, bütünlüğü ve kapsayıcılığı nedeniyle tek tek belirli kamu hizmetlerini yürüten kamu kuruluşlarının, örgütlenme, personel istihdamı, işleyiş ve hizmet alanlarında kendi başlarına hareket edebilecek idari ve mali özerkliğe sahip olmadıkları bilinmektedir. Bu kısıtlılık ve bağımlılık durumu, hizmet birimi niteliğini taşıyan alt düzeydeki kamu kuruluşlarında olduğu gibi, bunların bağlı oldukları bakanlık örgütleri ve devlet organları düzeyinde de verimlilik ve etkinliği azaltmaktadır (Saran, 2005:10-11). Asıl görevi kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilmesi için ulusal düzeyde strateji ve standartlar tespit etmek olan bakanlık merkez teşkilatları bu görevlerinden uzaklaşarak adeta taşra teşkilatlarının işlevlerini yerine getirmektedirler (Toprak, 2000:61).

Yetki devretmeksizin ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucu olarak kırtasiyecilik de ortaya çıkmaktadır. Türkiye'nin siyasi ve idari rejimi, toplumu kontrol etmek ve devleti toplum karşısında korumak amacına göre biçimlendirildiği için yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye fazla açık değildir (Eryılmaz, 1998: 229).

- **Örgütsel Büyüme:** Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç gereç ve hizmet üniteleri açısından kantitatif olarak gelişmesidir (Eryılmaz, 1998: 230). Türk kamu yönetimi örgütsel olarak sürekli bir genişleme eğilimi içindedir. Örgüt yapılarının ve hizmet alanlarının genişlemesi sonucunda amacı aşan ölçüde örgütsel büyüklükler ortaya çıkmıştır (Toprak, 2000:64).

Örgütsel büyüme, kamu kesimi açısından yönetsel düzlemde, devletin görev ve sorumluluklarının artmasına olduğu kadar; sistemin daha karmaşık bir yapıya bürünmesine de neden olmaktadır (TODAİE, 1991:3).Bu büyümenin önemli nedenlerinden birisi bürokratların ve yöneticilerin güç alanlarını genişletmek istemeleridir. Bu sürecin sonunda da hantal ve verimsiz bir kamu yönetimi ile karşı karşıya kalınmaktadır (Özer, 2005:57).

- **Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık:** Gizlilik, yönetimdeki, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamındadır. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, çoğu işlem ve eylemlerinin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder (Eken, 1994: 26). Ülkemizde kamu yönetimi, yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisnadır (Eryılmaz, 1998: 231). Son dönemde şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik gibi kavramların kamu yönetimine girmesiyle birlikte gizliliğin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bilgi edinme hakkıyla ilgili yapılan çalışmalar da bu konudaki olumlu adımlardandır.

- **Kuralcılık:** Ülkemizde kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Ayrıntılı kurallar, yönetimin işleyişini yavaşlatmakta, ve yetkilerin kötüye kullanılmasına ortam hazırlamaktadır. Yöneticiye takdir yetkisi verilmemesi ve her soruna hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözüm aranması bürokrasiyi sürekli olarak mevzuat üretmeye sevk etmektedir (Eryılmaz, 1998: 233).

- **Yönetimde Siyasallaşma ve Kayırmacılık:** Siyasallaşma, yönetimde yozlaşmanın önemli göstergelerinden biridir ve bu olgu daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak yaşanmaktadır. Yönetimde siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır (Eryılmaz, 1998: 234).

Kamu görevlilerine verilen takdir yetkisinin kullanımı esnasında, hiyerarşik yapı nedeniyle otoritenin üstte toplanması sonucu, bürokratların kural ve tekniklere sığınarak sorumluluktan kaçmaları, gizlilik ve resmi sır kavramı, bürokratik örgütlenmede nesnelliğin hayata geçirilememesi gibi nedenlerle yozlaşma ortaya çıkmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003:38).

Yönetimde yozlaşmanın bir başka türü de kayırmacılıktır. Ülkemizde kayırmacılık iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, kamu hizmetlerine girişte liyakat yerine, tanıdık, akraba, arkadaş, hemşehri ya da siyasi yakınlık gibi faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır. İkincisi ise, kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterinden çok, oy, partiye destek veya ideolojik yakınlık gibi faktörlerin etkili olmasıdır (Eryılmaz, 1998: 234).

- **Rüşvet:** Rüşvet yönetim sistemimizin geleneksel hastalıklarındandır. Rüşvet genellikle bir zarardan kurtulmak, bir menfaat temin etmek veya bir işi hızlandırmak amacıyla verilmektedir. Rüşvet, kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmasını bir araçtır (Eryılmaz, 1998: 235).

### **1.3. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını Gerektiren Faktörler**

Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:7). İçinde yaşadığımız yüzyıla damgasını vuran geleneksel devlet anlayışının artık tamamen yıkıldığını görmekteyiz. Toplumsal ve ekonomik yapıdaki hızlı gelişme ve değişimler, geleneksel devlet anlayışından hızla uzaklaşılmasını ve devlete yeni bir rol yüklendiğini göstermektedir. Son iki yüz yılda görevleri artan devlet, zamanla bu artan görevlerini yerine getiremez bir yapıya bürünmüştür. Genişleyen bu devlet faaliyetleri zaman



içerisinde problemlerin çözümü olmak yerine, bizzat sorunların kaynağı haline gelmiştir (Toprak, 2000:29-32).

Yönetim sisteminin, örgüt yapısı, personelin nitelikleri, kullandığı araç ve yöntemleri ile kuruluş sırasındaki koşullara uygun olması ve o günün ihtiyaçlarını karşılamış olması mümkündür. Ancak örgüt, mevzuat, araç gereç, yöntemler değişen koşullar içerisinde zamanla etkililiğini kaybeder, yıllar geçtikçe ihtiyaçları karşılamaktan uzaklaşırlar. Yöneticilerin kendi kendine yaptığı değişiklikler, yönetimi iç ve dış ilişki ve koşullarda meydana gelen değişikliklere uydurmaya yetmeyebilir. Bazen iç ve dış etkenler, bazen de siyasal ve hukuki güçler dıştan gelen değişiklik ihtiyacına hızla uymayı güçleştirebilir. Ancak bunun bu biçimde sürdürülmesi de imkansızdır. Bu durumda yönetimin yeniden düzenlenmesi zorunludur (Akın, 1998:91). Aşağıda kamu yönetimini yeniden yapılanmaya iten dış ve iç faktörlere ayrıntılı bir biçimde değinilmiştir.

### **1.3.1. Dış Faktörler**

#### **1.3.1.1. Bilgi Teknolojisindeki Gelişmeler**

Bilgi teknolojileri, kamu yönetimini etkileyen çevresel faktörlerin başında gelmektedir. Söz konusu teknolojiler üretim ilişkilerinden organizasyonların yapılarına, meslek bilgisinden sorumluluk anlayışına kadar birçok şeyi etkilemektedir (Al, 2002: 80).

20.yüzyıl bilgi teknolojilerinin olağanüstü bir hızla ilerlediği ve değişimin dünya devletlerinin sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel yapılarına önemli ölçüde etki ettiği bir dönem olmuştur. Kamu yönetimi de bu dönüşüm dalgası içerisinde yer almış, özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu hizmetlerinin bilgi teknolojilerinden giderek artan bir ivme ile yararlanmaya başladığı görülmüştür (Öktem, 2004:139). İletişim ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler kamu yönetimini yeniden yapılanma ihtiyacı içine itmiş, hatta zorlamıştır. Yeniden yapılanma çalışmaları ile amaçlanan, kamu hizmetlerinin daha iyi ve daha az maliyetle yapılabilmesinin yollarını aramak ve açıklamaktır (Çelik, 2003:155).

Bilgi teknolojisi kullanılarak yapılan yönetim ile ekonomik başarı arasında sıkı bağ bulunmaktadır. Devletin her biriminin güncel koşullara göre yeniden yapılandırılması bir ihtiyaç haline gelmiştir. İyi bir yönetim bilgi teknolojisi kullanılarak gerçekleştirilebilmektedir. Bilgi teknolojileri dediğimiz bilgisayar, internet ve bilgisayar

ağları gibi araçlarda insanlık tarihinde daha önce hiç görülmemiş hızda ve boyuttaki teknolojik gelişmeler sonucu, veri-bilgi en önemli ve en değerli kaynakların başında gelmeye başlamıştır. Bunun sonucunda devletin kurumsal yapısı içinde veri-bilgi alışverişine olanak sağlayan yapılanmaya gidilmesi ihtiyacı günden güne artmıştır. Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının parasal ve insan gücü kaynaklarından en etkili bir şekilde yararlanmak amacıyla, bilgi ve bilgi teknolojisi kullanılarak yeniden yapılandırılmaları (re-organizasyon) yararına olacaktır (Çelik, 2003:149). Bu noktada karşımıza elektronik devlet (e-devlet) terimi çıkmaktadır.

Elektronik devlet (e-devlet), kısaca kamu hizmetlerinin yapılması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılması şeklinde tanımlanabilir (Balcı, 2003:266). E-devlet uygulamalarının vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin bilgi kaynaklarına rahatlıkla ulaşmaları ve başvuruların on-line olarak yapabilmeleri konusunda ve iş akım süreçlerinin analiz edilmesi ve işlem basamaklarının azaltılması yoluyla uygulamada tekrarların ve zaman kaybının önlenmesi yönünde tartışılmaz avantajlar taşıdığı kabul edilmektedir. Ayrıca internetin posta, kağıt ve kırtasiye giderlerinin azaltılması, işlemlerin yürütülmesinde hata payının en aza indirilmesi ve vatandaşların istek ve beklentilerine göre mal ve hizmet üretilmesi yoluyla kamu hizmeti kalitesinin yükseltilmesinde önemli tasarruflar ve yararlar sağladığı; böylelikle bir taraftan kamu harcamalarının maliyetini düşürürken diğer taraftan üretilen katma değeri de artırdığı açıkça görülmektedir (Saran, 2004: 34).

Bilgi teknolojileri yerel yönetimlerde daha yaygın bir kullanım alanı bulmuştur. Bilgi teknolojileri, kentsel hizmetlerin otomasyonu ve ulaşım sistemlerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Birçok kentte raylı ulaşım ve metro sistemleri kısmen veya tamamen bilgisayarlarla yönetilmektedir. Günümüzde başta yerel yönetimler olmak üzere yönetimle elektronik yazışma yapabilmektedir (Al, 2002: 88). Türkiye, internet ile 1993 yılında tanışmıştır. İnterneti Türkiye’de kamu yönetiminde kullanmak için gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler düzleminde çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. E-devletle ilgili birçok proje, planlama, uygulama ve sonuçlanma halindedir (Yıldız, 2003: 310–311). Türk belediyelerinde internet üzerinden hizmet sunumuna başlanmış durumdadır. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki kamu yönetiminin her alanında bilgi

teknolojilerinden yeterince yararlanılamamaktadır. Örneğin tapu ve yargı kurumları bunların başında gelmektedir (Al, 2002: 88).

### **1.3.1.2. Küreselleşme**

Bilgi çağının en belirgin sonuçlarından birisi de küreselleşmedir. Küreselleşme, doğrudan veya dolaylı olarak kamu yönetiminin yapı ve anlayışını etkilemektedir. Yönetime katılma konusundaki benzerlikler giderek artmaktadır. Yönetimden beklentiler ve yeni talepler birçok ülkede hemen hemen aynıdır. Bireyler kendi ülkelerinin yönetimini başka ülkelerin yönetimleriyle kıyaslamakta yeni talepler ileri sürmektedirler (Al, 2002: 90–92).

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının nedenlerinden biri olarak küreselleşme olgusu da gösterilmektedir. Küreselleşme süreci ile birlikte sermaye, teknoloji, mal ve hizmetler daha önce görülmemiş bir şekilde ulus devletlerin sınırları dışında dolaşıma girmiş, bu da kamuyu daha etkin ve problemlere daha hızlı cevap verme zorunluluğuna itmiştir (S.Coşkun, 2004 :132).

Yaşanmakta olan küresel değişim, sadece belirli bir coğrafi bölge veya toplumla sınırlı değil tüm dünya ölçeğinde; yalnızca belirli bir alanda değil, teknolojik, ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel olarak tüm alanlarda sürmektedir. Oldukça karmaşık ve çok boyutlu olan toplumsal gelişmenin temelindeki küresel değişim dinamikleri, tüm dünya ülkelerini etkilemekte, düşüncelerde, inançlarda, geleneklerde, değer yargılarında ve kurumsal oluşumlarda yol açtıkları devrimlerle toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır (Saran, 2005:1).

Küreselleşme ve bilgi toplumu süreçlerinin bütün dünyada meydana getirdiği değişim, yeniden yapılanma süreci içinde dikkatle izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Bu değişim süreçleri rekabeti arttırmakta, halkın yönetimden beklentilerini yükseltmekte ve daha kaliteli bir yönetimi zorunlu kılmaktadır. Küreselleşme sürecinde devletin değişen rolü, özellikle ekonomi alanında belirginlik kazanmaktadır. Bütün dünyada devletin ekonomik yaşamdaki rolü dönüşmekte buna bağlı olarak devletin yapı ve işlevleri değişmektedir. Devletin politika belirleme ve katalizör işlevi görecelik olarak yönetme kapasitesi gelişirken, hizmet üretimi ve sunumunda piyasa ve sivil toplum kuruluşları

ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile doğrudan üreten bir devlet anlayışı yerine, üretme fırsatları yaratan, toplumun ortak çıkarları için rekabet ortamını gözeten, piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışı hakim hale gelmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 9–10).

### **1.3.1.3. Uluslararası Kuruluşların Etkileri**

Son yıllarda çok sayıda ülke kamu yönetiminde reform çalışmalarına hız vermiştir. Bunda ülkelerin beşeri ve kültürel yapıları ve yönetim sistemlerinin özellikleri yanı sıra OECD (Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı), WTO (Dünya Ticaret Örgütü) ve IMF gibi bazı uluslararası kuruluşların da etkisi söz konusudur.

Bu kuruluşlar raporlar ve uzman görüşleri ile reformlar için uygun bir ortam sağladılar. Bu kuruluşlar hazırladıkları raporlarla reformların seyrini etkilediler ve reformları yönlendirdiler. Buna örnek olarak OECD'nin üye ülkelerdeki kamu reformlarının ortak özelliklerini ortaya koyan raporları gösterilebilir. Bu raporlar bu ülkelerdeki reformların ortak özelliklerini ortaya koyduğu kadar reformların nasıl olması gerektiği konusunda reform eğilimci politikacı ve bürokratlara yol gösterdi. Ayrıca IMF gibi uluslararası finans kuruluşları özellikle gelişmekte olan ülkeler için reformları kredilerin ön şartı olarak koşullar (S. Coşkun, 2004 : 132–133). Örneğin Türk kamu yönetiminde değişim zorunluluğunun ortaya çıkmasında kendi iç dinamiklerinin yanında, belki onlardan çok IMF ve AB (Avrupa Birliği) ile kurulan ilişkilerin devletin ekonomik hayattaki rolünün sınırlandırılması, bürokrasinin getirdiği yükün azaltılması, hukuk sisteminin insan hakları normlarına uygun şekilde yeniden düzenlenmesi doğrultusunda getirdiği yükümlülükler etkili olmuştur (Saran, 2004:211). Yine Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlar ağır borç yükü altında kalan ülkemize sağladıkları mali destek karşılığında çeşitli yapısal değişim projelerini benimseme koşulu getirmiş, bu kapsamda kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına ilişkin hususlar da gündeme gelmiştir. 2001 krizi sonrası yaşananlar ve bugün yürütülmekte olan birçok reform bu etkinin açık bir göstergesidir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerçekleştiren OECD ülkelerinin hemen hepsinde, değişimi gerekli kılan faktörlerin benzer olduğu görülmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 26).

- Değişimi uyaran faktörlerin başında, kamu mali yönetiminin krize veya darboğaza girmesi bulunmaktadır.
- Dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluk; kamu gelirlerinde gerilemeye yol açmış ve harcamaların kontrol altına alınamaması neticesinde, mali durum kötüleşmiştir.
- Küresel rekabet şartlarında, sermayenin dışarıya kaçması riski kamu gelirlerinde artışı sınırlandırırken, toplumsal talepler ve siyasi tercihler kamu harcamalarında tasarrufu sorunlu hale getirmiştir.

Kaynaklar sınırlı hale gelirken, halkın hükümetten beklentileri değişmiş ve artmış, daha açık ve şeffaf bir yönetim ile buna paralel hesap verme sorumluluğunun işletilmesi isteği oluşmuştur.

Daha fazla ve daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi ile sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılma istekleri artmıştır.

Son olarak; teknolojideki gelişmelerin, yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapılarının, eğitim seviyesinin yükselmesinin ve değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkisi, yeniden yapılanma ihtiyacının doğmasında önemli rol oynamıştır.

OECD üyesi ülkeler, vatandaşların yaşam kalitelerinin yükseltilmesinde hükümetin etkinliği ve ekonomik performans için düzenleyici kalitenin hayati önemi haiz olduğu görüşündedir. Bu çerçevede, OECD Konseyi, düzenleyici kaliteyi gerçekleştirebilmek için ilk uluslararası prensipler bütünü “Hükümet Düzenlemelerinin Kalitesini Artırmak İçin Öneriler” başlığı altında, Mart 1995’te kabul etmiştir.

1995 yılından itibaren düzenleyici kaliteyi artırmak için yapılan teşebbüsleri, ilk önce, önemli olduğu kabul edilen alanlarda, düşük kalitedeki düzenleme alanlarının tespiti, belirli düzenlemelerin desteklenmesi ve problemlili olanların ortadan kaldırılması konularında yoğunlaşmıştır. 1997 yılında yayımlanan “Düzenleyici Reformlarla ilgili OECD Raporu”, düzenleyici reformla ilgili eylem planı vazifesi gören “politika önerileri” ihtiva etmiştir. Bu öneriler, düzenleyici reformun tüketici politikası, dinamik etkinlik ve gelişim sorunları ile olan önemli bağının yanı sıra rekabet ve ticaret

politikaları ile olan bağının kabulünü de yansıtmaktadır. 1998 ile 2004 yılları arasında OECD'nin 20 ülkede yaptığı inceleme ve değerlendirmeler sonucunda, genel olarak, iyi yapılandırılmış ve uygulanmış düzenleyici reformun, iyi ekonomik performans ve sosyal güvenliğin güçlendirilmesine katkıda bulunduğu sonucuna varmıştır (Kızılcık, 2005).

#### **1.3.1.4. İktisat ve Siyaset Teorisinde Yaşanan Gelişmeler**

18. ve 19. yüzyılların klasik liberal düşünce uygulamalarında devlet iktisadi ve mali kaynakları rasyonel kullanmayıp israf eden ve katlanılması zorunlu bir fena olarak kabul edilmekte, sosyo-ekonomik sistem içerisinde minimum bir hacimde tutulması gerektiği savunulmaktaydı. Ancak 20. yüzyılın ilk yarısında dünyada yaşanan sosyal, politik ve ekonomik gelişmeler klasik liberal iktisat politikalarında önemli değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. Bu dönemde kamu sektörünün dünya ekonomilerindeki nispi payı ve ağırlığı giderek artış göstermiştir. 45-50 yıllık pratik sonucunda kamu kesiminin aşırı büyüdüğü, kaynak dağılımında rasyonelliğin ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin kaybolduğu, devletin kaynak yutan bir dev haline geldiği fark edilmiştir. Liberal kapitalist ekonomilerde 1930'lu yıllardan itibaren yaygın olarak uygulamaya başlayan Keynesçi ekonomi modelleri ve uygulamaları 1960- 1970'li yıllara gelindiğinde sorgulanmaya, çeşitli eleştirilere tabi tutulmaya ve ciddi sarsıntılar geçirmeye başlamıştır (Günaydın, 2003:130).

1970'lerin ortalarından itibaren petrol fiyatlarındaki artışın da etkisiyle baş gösteren kamudaki mali kriz, bunu aşmak için uygulanan açık bütçe ve borçlanma politikaları, vergilendirmede geline sınır, özel sektörde görülen olumlu gelişmeler, refah devleti kurum ve politikalarını itibardan düşürmüş; onun yerine piyasa ekonomisine dayalı liberal ekonomi politikaları önem kazanmıştır. Bu politikalar, devletin küçültülmesi, kamusal mal ve hizmet üretiminde piyasadan daha çok yararlanma, özelleştirme, yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon), sübvansiyonların azaltılması ya da kesilmesi, sosyal fonların daraltılması gibi uygulamalarla kendini göstermiştir (Eryılmaz, 2004a:54).

### **1.3.1.5. Kamu Yönetimi Teorisinde Yaşanan Gelişmeler ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreci ile birleşen bir gelişme içinde, klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetim teorileri de dönüşüme uğramıştır. Yasal-rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, her ne kadar geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamışsa da, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış ve yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır. Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tek biçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Organizasyonların bilgi işleyen süreçler olarak tasavvur edilmeye başlandığı bu yeni anlayış içinde, bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi unsurların altı çizilmeye başlanmıştır. Diğer bir ifade ile devletin sadece ne yapması gerektiği değil, üstlendiği işlevleri nasıl yapması gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden, yönetişim kavramının güçlendiği bu gelişim içinde; insanları idare etme anlayışı yerine, ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:8). Son yıllarda gündeme gelen yönetişim kavramı, yönetim olayında merkezi gücün tek boyutlu ve yukarıdan aşağıya doğru hakimiyetini değil, yönetim sisteminin bütününe oluşturan parçaların ve herhangi bir şekilde yönetim sürecinde rol alan aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşma ile ve yatay koordinasyona dayalı bir biçimde ortak bir katılımı gerçekleştirmelerini anlatmaktadır (Saran, 2004:22).

Ayrıca, Yeni Kamu Yönetimi akımı ile bir taraftan özelleştirme ve kamu hizmetlerinde alternatif hizmet sunum mekanizmalarının devreye sokulması yoluyla devletin küçültülmesi hedeflenmekte, bir taraftan da desantralizasyon (yerinden yönetim) ve subsidiarite (yerellik) gibi ilkelerin vurgulanması ile yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmakta, öte yandan da sayıları giderek artan bağımsız idari otoriteler kurularak klasik kamu bürokrasisi dışına taşan ve düzenleyici kararlar alıp uygulayan kamu örgütleri oluşturulmaktadır (Balcı, 2005). Yeni yönetim anlayışının ifade eden tek bir kavram yoktur. Bu yaklaşımı anlatmak için “işletmecilik” (managerialism), “yeni kamu yönetimi” (new public management), “piyasa temelli kamu yönetimi” (market-based

public administration) ya da “girişimci idare” (entrepreneurial government) gibi kavramlar kullanılmaktadır (Eryılmaz, 2004b:234).

Yeni kamu yönetimi ile ilgili farklı tanımlar ve düşünceler ileri sürülmüştür. Bunların ortak vurgu noktaları şu şekilde özetlenebilir (Al, 2004):

- Kamunun faaliyet alanı ve kamu kesimi tarafından sunulan hizmetler, yeniden tanımlanmalıdır.
- Kamusal hizmetler sadece bürokrasi tarafından tekel olarak değil, alternatif yöntemlerle piyasa ortamında sunulmalıdır.
- Kamu birimleri ve kamu çalışanları arasında rekabet sağlanmalıdır.
- Girişimci bir yönetim oluşturulmalıdır. Çalışanların inisiyatif, risk ve sorumluluk alabilme yeteneğini geliştirilmelidir.
- Kamuda tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans eksiklikleri vardır ve bu eksiklikler giderilmelidir. Özellikle performans ölçümüne imkan verilmelidir.
- Özel kesim işletme kavram ve teknikleri kamu örgütlerinde uygulanmalıdır.
- Kurallara değil, misyona, amaca ve sonuca odaklanılmalıdır.
- Üstlerin emir ve direktiflerine değil hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanmak gerekir. Bu anlamda hizmetten yararlananları yeniden tanımlamak ve onlara seçenek sunmak gerekir.
- Kamu yönetiminin denetiminde bireylere söz hakkı verilmelidir.
- Sorunlar ortaya çıkarmadan önce çözülmelidir.
- Yönetimde katılım sağlanmalıdır. Bu katılım hem vatandaşların hem de çalışanların sürece katılmasını gerektirmektedir.
- Yönetim desantralize edilmelidir.
- Kamu sektörü küçültülmelidir.

Kamu yönetiminde yeni bir anlayışı yansıtan ve kimi Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerde de başarıyla uygulanan bu yöntem, kamu hizmetlerinde kalite ve tasarrufa



yönelik kaynak kullanımını hedeflemektedir(Mengi, 1997:507). Rekabete açık bir dünyada, halkın rızasına dayalı olmayan bir yönetim; insanların mutsuz kılmakta, nitelikli insan gücünü başka ülkelere kaptırmakta, buna karşılık artan yabancı sermaye yatırımlarından faydalanamamakta ve sonuçta başka yönetimlerle rekabette ülkenin nispi konumunu kötüleştirmektedir. Yukarıda ana hatları ortaya konan yeni yönetim zihniyetine sahip yönetimler ise insanlar, sermaye, bilgi ve teknoloji için bir çekim merkezi oluşturmakta, hızlı bir şekilde gelişerek halkın refahını arttırabilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: s11).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel yaklaşımlarından biri de hizmetten yararlananlara karşı hizmet sunucuların sorumluluklarındaki artış ve müşteri yönelimliliğidir. Günümüzde hizmeti kullananlar, kamu hizmetlerinin tüketicilerini müşteriler olarak yeniden kavramlaştırmaktadırlar. Bireyler pasif kullanıcı iken, aktif müşteri olarak görülmeye başlanmış ve müşterilerin beklentilerini karşılamak için yönetimler ciddi çaba içine girmişlerdir. Kamu çalışanlarının sorumluluğu, siyasal sorumluluktan müşteri memnuniyetine doğru kaymaktadır. Artık yönetsel başarılar müşteri memnuniyetiyle ölçülmektedir (Al, 2002:237).

Kısaca yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin faaliyet alanının daraltılmasını ve daraltılan bu faaliyet alanı içinde kamu kurumlarının işletmecilik anlayışı etrafında yeniden yapılandırılmasını ve yönetilmesini önermektedir (Eryılmaz, 2004c: 235).

### **1.3.2. İç Faktörler**

#### **1.3.2.1. Kamu Yönetiminin Açıkları**

Dünyada ve ülkemizde yaşanan değişimler sonucunda Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık olduğu söylenebilir. Bunlar stratejik açık, performans açığı, mali açık ve güven açığıdır(Dinçer ve Yılmaz, 2003:30).

##### **1.3.2.1.1. Stratejik Açık**

Stratejik açık içinde çalışan kurumlar, gündelik sorunlar altında kaybolmakta, dünya ve ülke eğilimlerini doğru ve zamanında okuyamamakta, gerekli tercih ve öncelikleri ortaya koyamamakta, geleceğe dair vizyon ve hedefler formüle edememektedir. Sonuç olarak, değişimi yönetmek yerine, değişime maruz kalma ile sonuçlanan bir süreç

yaşanmaktadır. Stratejik açık, özellikle uzun vadeli bir perspektifi gerektiren yatırım kararlarının alınmasında belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Stratejik açık sorunu bir taraftan kamu kurum ve kuruluşlarının, meydana gelen değişikliklere uyum sağlayamaması, verimsizleşmesi ve benzeri kurumlara kıyasla etkisizleşmesi sonucunu doğurmuş, diğer taraftan, ülkemizin gelişmiş ülkeler karşısında rekabette geri kalmasına sebep olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003:31).

#### **1.3.2.1.2. Performans Açığı**

Stratejik açık içinde uzun vadeli planlama yapamayan ve halkın taleplerine duyarsız kalan kamu yönetiminin sunduğu hizmetler ile halkın beklentileri arasındaki farklılık artmakta ve kamu hizmetleri alanında ciddi boyutlara ulaşan bir performans açığını doğurmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:31).

Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığı, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılacağı ileri sürüldüğü gibi, kamunun doğası gereği bir performans açığına mahkum olduğu dolayısıyla kamu kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlar da olmuştur (Yılmaz: 2001:4).

#### **1.3.2.1.3. Mali Açık**

Mali açık ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılanma gereğini ortaya koyan en temel unsurlardan biridir. Siyasi ve idari yapıları içinde rasyonel kaynak tahsisi yapamayan ülkemiz, sonuçta gelirlerinin çok üzerinde harcama yapan bir mali yapı ile baş başa kalmıştır. Toplumsal talepleri zamanında sağlam kaynaklarla ve verimlilik esasına göre çalışarak karşılayamayan kamu kurumlarının harcamaları borçlanma ile finanse edilerek, yeniden yapılanma gereği bir süre için de olsa ertelenebilmiştir. Ancak, artan mali açıkların beslediği güvensizlik içinde yüksek faiz oranları ile borçlanma limitlerine gelen kamu kesimi, zamanında yapamadığı uyumun maliyetini son dönemlerde fazlasıyla ödemeye başlamıştır(Dinçer ve Yılmaz, 2003:34).

Ülkemizdeki mali kriz, 1980'lerden itibaren ekonomik alandaki yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirmiş; 2001'deki mali kriz ise, kamu yönetimi alanına bu reformları taşımıştır. Yani Türkiye'de, 1980'de yeniden yapılanma dalgasının birinci aşaması, ekonomik alanda yapılan reformlarla bir şekilde gerçekleştirmeye çalışılmıştır.

Ekonomide serbestleşme, sübvansiyonların kaldırılması, tasarruf önlemleri, dışarıya açılma gibi çalışmalar bu kapsamda değerlendirilebilir (Eryılmaz, 2004b:33).

#### **1.3.2.1.4.Güven Açığı**

Kapalı bir ekonomik yapı içinde, yönetim hatalarının üstü örtülebilmektedir. Açık bir ekonomide ise yönetim hatalarının bedeli çok ağır olmaktadır. Türkiye’de ağırlaşan ekonomik şartlar ve birbiri peşi sıra ortaya çıkan krizler, daha derinlerde bir yönetim krizi yaşandığının en açık göstergesi olmuştur. 1990’lı yıllar boyunca yaşanan irili ufaklı birçok ekonomik kriz, dış şoklara karşı kırılganlık, terör ve doğal afetler, yönetim kapasitesinin test edildiği ve yetersizliğinin ortaya çıktığı durumlardır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 35).

Uluslararası Saydamlık Örgütünün (Transparency International) 2001 yılı için yaptırdığı ve 91 ülkeyi kapsayan temiz toplum endeksine göre ülkemiz 3,6 puanla 56. sırada yer almaktadır. Bankacılık ve enerji sektörü başta olmak üzere yaşanan büyük kirlenmenin, 2001 yılında ortaya çıkmaya başlayan etkilerinin bir devamı olarak ülkemiz, ne yazık ki 2002 yılında 102 ülke arasında 64., 2003 yılında ise 133 ülke arasında 77. sırayı almıştır. Kısaca ifade etmek gerekirse, ülkemizdeki ekonomik bunalım ve siyasi temsil sorunları, toplumda derin bir güven bunalımı ile birlikte yaşanmakta, bu güven bunalımı ise öncelikle kamu yönetimine güvensizlikte odaklanmaktadır. Özellikle merkezi hükümette reform isteyenlerin oranı % 90’ların üzerine çıkmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 36).

Geleneksel yaklaşım toplumla devlet arasındaki güven krizini ortadan kaldırmamaktadır. Bugün kurumlar arası güvensizlik, kurumlarla toplum arasında bir güvensizlik yaşanmakta; yani toplum siyaset kurumuna ve kamu yönetimine güvenmemektedir. Bu güven krizini aşmak için kamu yönetiminin bir perspektif oluşturması ve gelecekle ilgili toplumda yeni şeylerin olacağına, olumsuzlukların düzeleceğine ilişkin bir vizyon ve buna bağlı bir strateji göstermesi gerekmektedir. Bu çerçevede bütün ülkelerde şöyle bir genel eğilim görülmektedir. Kamu yönetimleri saydam olmak, her türlü eylem ve işlemlerini kendi halkına açmak, hatta bazı istisnalar dışında uluslararası düzeye açmak durumundadır. Katılımcı olmak, alacağı kararları ilgili çevrelere danışarak almak, performansını hizmet sunduğu kesimlere denetletmek

ihtiyacındadır. Halkının katılımını ve desteğini alamayan kamu yönetimleri başarılı olamamaktadırlar (Eryılmaz, 2004b:33).

### **1.3.2.2. Kentleşme**

Bilindiği gibi kentleşme, son yüzyıla damgasını vuran toplumsal bir realitedir. Dünya nüfusunun % 47'si kentlerde yaşamakta olup, bu oran hızla artmaktadır. Türkiye'de ise bu oran % 70'leri aşmış durumdadır. Kent nüfuslarının hızlı artışı, kentsel hizmet üretmekte olan yerel yönetimlerin de güçlendirilmesini gerekli kılmaktadır (Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, 2004).

Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE) İdarenin yeniden düzenlenmesi konusunda 1972 yılında hazırlattığı İlkeler ve Öneriler isimli kaynakta kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun doğal sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi görüldüğü belirtilmiştir (Günay, 1997:131). Dolayısıyla kamu yönetiminin de buna uyum gösterecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

### **1.3.2.3. İhtiyaçların Çeşitlenmesi**

Kent nüfusunun artışının yanı sıra, artan sosyo-ekonomik seviye, teknoloji ve iletişimde yaşanan gelişmeler toplumların beklentilerinde önemli çeşitlenmeyi de gündeme getirmiş, başta yerel yönetimler olmak üzere, kamu yönetimlerini daha çeşitli hizmetler sunmaya zorlamıştır. Çevre hassasiyetinin artması, refah devleti anlayışının gerektirdiği sosyal-kültürel faaliyetler, kısa süre öncesine kadar öncelikli görevler arasında değil iken, bu gün üzerinde hassasiyetle durulan konular olmuştur (Kaya, 2004).

TODAİE'nin yukarıda adı geçen yayınında, ihtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişikliklerin hizmet programlarında, örgüt yapılarında ve yönetsel sorumluluklarda değişiklik yapılmasını gerektirdiği öngörülmektedir(Günay, 1997:131).

### **1.3.2.4. Kalite Talepleri**

Demokrasi kültürünün gelişmesi, iletişimde yaşanan baş döndürücü atılımlar ile beraber toplumsal bilgi düzeyinde meydana gelen artışlar; toplumların kamunun verdiği hizmetlerin üretim ve sunumunda kalite arayışını da gündeme getirmiştir(Kaya, 2004).

Kalite arayışı veya kalite yarışı ile rekabet kavramı arasında yakın ve doğrudan ilişki bulunmaktadır. Kalite arayışlarının 1960'lardan sonra hızlanmaya başlaması, uluslar arası rekabetin canlanmasıyla ilgilidir. Teknolojinin yaygınlaştığı 1970'li yıllarda üçüncü dünya ülkelerinin daha ucuz üretim faktörleriyle uluslar arası pazarlara girerek büyük Batılı sanayicilerden pay kapmaları sonucunda maliyetle rekabet başlamıştır. Küreselleşmenin ekonomik alandaki etkilerini iyice hissettirmeye başladığı 1980'li yıllardan sonra hız ve tasarım üstünlüğü boyutları eklendi. 2000'li yıllarda ise rekabette hizmet üstünlüğü boyutunun ön planda olması beklenmektedir (Saran, 2004:53-54).

#### **1.3.2.5. Demokratikleşme**

Çağımızdaki demokratik gelişmeler ve demokratik zihniyet, vatandaşları devlet işleri ile yakından ilgilenmeye, kendilerine en iyi şekilde hizmet edecek bir örgüt kurulması için ilgilileri zorlamaya itmektedir (Tortop ve diğ., 1993:197).

21.yüzyıla girerken dünyayı ve yönetimleri en etkin bir biçimde belirleyecek olan değişimin katılım olduğunu belirtmek gerekir. Bu katılımın boyutu sadece siyasal ve yönetsel değil, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarda da oluşmaktadır. Temsili demokrasilere dayalı sistemin sorgulandığı ve bireylerin yönetime çeşitli şekillerde katılması gerektiğini savunan liberal demokratik devlet anlayışı ile birlikte, insan hak ve özgürlükleri ve sivil toplum örgütlerinin ağırlığı da devletleri ve yönetimleri yeni anlayışlara zorlamaktadır (Toprak, 2000:37).

Toplumlar, artık sadece seçtikleri temsilciler aracılığı ile idare edilmekle yetinmemekte, daha fazla katılımcı olmayı talep etmektedir. Özellikle sivil toplum örgütlerinin nitelik ve nicelik yönünden güçlendiği günümüzde kamu yönetimlerinin katılımcı demokrasi anlayışı doğrultusunda yeniden yapılanmaları gerekmektedir (Kaya, 2004).

#### **1.3.2.6. Yerelleşme**

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, merkezi ağırlıklı yönetim yapısından yerinden yönetim ağırlıklı bir yönetim sistemine geçiş sürecini beraberinde getirmektedir. İlk bakışta birbiriyle çelişir gibi gözükse de küreselleşme süreci ile yerelleşme eğilimleri beraber yaşanmaktadır. Teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sonucu insanlar arasındaki yoğun ilişki ve temaslar, evrensel değerlerin oluşmasına

katkıda bulunduğu gibi yerel değerlerin ön plana çıkmasına da yol açmaktadır (Al, 2002:189).

İlişkilerin uluslararası hale gelmesi ve ulus üstü kurumların da oluşmaya başlaması ile birlikte, merkezi yönetimin altındaki yönetimlerde önceleri merkezi devletin yaptığı hizmetleri kendilerinin de yapabileceği fikrini doğurmuştur. Merkezi yönetimlerin yetki, kaynak ve sorumluluk devri konusuyla birlikte, küreselleşmenin yarattığı tekdüzelik ve standardizasyona karşı da yerel halkın ve özelliklerinin korunması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla bu süreç, küreselleşmeye karşı bir güvence olarak sosyo-kültürel ve siyasal alanda çoğulcu, çok sesli ve renkli, toplum içindeki her kesimin hakkını ayrı ayrı koruyan ve onların yönetime katılmasını öngören bir yapılanma eğilimini de ortaya çıkarmıştır.

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel halkın ve özelliklerinin korunması ve yerel demokrasi gibi olgu ve kavramlar, yerelliği ön plana çıkarmış ve bugün büyük metropoller dünyanın değişik şehirleriyle ve uluslararası kuruluşlarla ekonomik, sosyal ve kültürel ilişki kurmaya başlamışlardır (Toprak, 2000:36). Demokratik yönetim için yerel özerklik ve güçlü yerel yönetimler öngörülmektedir. Kamu yönetiminde yerelleşmeye gidilmesinin bir nedeni de günümüzün hakim örgütsel anlayışını yansıtan esnekliğe, yerel yönetimlerin daha iyi adapte olacağı düşüncesidir (Al, 2002:189-190).

Demokrasi anlayışı, yerelleşmeyi zorunlu hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin güçlü olmadığı durumlarda demokrasinin işlemesi oldukça zordur. Güçlü merkezi yapılanmaların demokrasi için bir tehdit olduğu görüşü yaygındır (Al, 2002:190-191).

Yerelleşme ile ilgili kullanılan kavramlardan bir tanesi de “subsidiarite”dir. Buna göre kamu yükümlülükleri genellikle ve tercihen bireye en yakın olan yönetim tarafından yerine getirilmelidir. Büyük birimler küçük birimlerin üstesinden gelemediği durumlarda etkinlikte bulunmalıdır. Bu ilke, yetkilerin ulusal düzeyden bölgelere, bölgelerden yerel yönetimlere ve yurttışa doğru aktarılmasını içerir (Al, 2002:191-192).

## **BÖLÜM 2: TÜRKİYE'DE 1980'DEN 2000 YILINA KADAR OLAN DÖNEMDEKİ KAMU YÖNETİMİ REFORM ÇALIŞMALARI**

Günümüzde Türkiye'nin ekonomik ve sosyal açıdan karşı karşıya kaldığı sorunlar ve küreselleşme dinamiklerinin ortaya çıkardığı değişim gereklerinden doğan yeni hizmet talepleri; katı ve merkeziyetçi devlet yapısıyla karşılanamayacak ölçüde kapsamlı ve karmaşık bir yapıya ve çok yönlü boyutlara kavuşmuştur (Saran, 2004:125).

Cumhuriyetin başlangıcından 1950'li yıllara kadar Türk kamu yönetiminin geçirdiği gelişme safhaları daha çok kuruluş sürecini oluşturduğundan bu dönemde kayda değer bir yeniden düzenleme çalışması göze çarpmamaktadır. 1950'den sonra çok partili hayata geçilmesiyle birlikte merkez-çevre ilişkileri bağlamında, kamu hizmetlerine ilişkin çevreden gelen taleplerin artmasına bağlı olarak kamu bürokrasisi büyüyüp ilgi alanı genişledikçe örgütlenme ve işleyişine ilişkin sorunlar da artmaya başlamıştır (Saran, 2004:145).

Türkiye'nin 1930'lardan, 1980'lerdeki reformlara kadar ekonomi politikasının çerçevesi, başka ülkeler tarafından da kullanılmış bulunan bir kalkınma modeli olan, ithal ikamesine dayalı sanayileşme olarak tanımlanabilir. Bu, devletçilik olarak tanımlanan ve ülkenin ekonomik kalkınmasında kamu kesimine lider rolü veren ideolojik bir vizyona dayanmaktadır (OECD, 2001:15).

1980'li yıllardan itibaren dünyadaki özelleştirme, kamu sektörünü ve devleti küçültme şeklindeki yaygın gelişmelerin ülkemizdeki yansıması ise çok geçmeden etkisini göstermiştir. Bu değişim, ithal ikameci ekonomik modelin terk edilmesi, ihracata dayalı dış ve iç rekabete açık serbest piyasa ekonomisi modeline geçilmesi şeklinde kendini göstermiştir. Benimsenen bu yeni modelin temel esprileri; aşırı büyüyen kamu sektörü payını azaltmak, kamu kesimini ve devleti küçültmek, iç ve dış güvenlik, adalet, dış politika, eğitim, sağlık ve temel alt yapı gibi asgari işlevlere indirgemektir (Günaydın, 2003:132).

## 2.1. Türkiye’de Genel Olarak Günümüze Kadar Yapılan Reform Çalışmaları

Esasen, ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. Bu alanda yapılan çalışmalar kısaca özetlenecek olursa(Dinçer ve Yılmaz, 2003:4-5):

- 1930’lu yıllarda yapılan çalışmalar,
- 1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim görevlilerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanan "Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" konulu rapor,
- 1951 yılında Dünya Bankası desteği ile James M. Barker’in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor,
- 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan "Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor,"
- 1960 sonrası DPT, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar,
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP),
- 1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler,
- 1972 yılında yapılan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler “ adlı rapor ile 1980’li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar,
- 6. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB’ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi,
- 8. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002’de Bakanlar Kuruluna sunulan Eylem Planı,



— Ayrıca, son yıllarda uluslararası finans kuruluşları ile yapılan çeşitli anlaşmalarda kamuda iyi yönetimin geliştirilmesi, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi konularında çeşitli yasal ve kurumsal düzenleme çalışmaları ile bu kapsamda ülkemizin yönetim yapısı içinde yerleşen düzenleyici kurullar ve kurumlar.

Tez konumuz itibariyle 1980'den sonra yapılan reform çalışmalarına ağırlık verileceğinden dolayı bu tarihten önceki çalışmalara, bunlardan da özellikle 1963 tarihli MEHTAP Raporuna kısaca değinilmekle yetinilecektir.

13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP) çalışmalarına başlanılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2003:9). Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE'nin işbirliği ile 24 Nisan 1963'te sonuçlandırılmıştır.

Bu projenin amacı planlı dönemde yönetim yapısında hızlı ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli bir değişiklik yapmaktır. Bu araştırma sonucunda, merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşradaki birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konularının incelenmesi istenmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2003:9).

Bu çalışmada TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet, Üniversiteler ve iktisadi devlet teşekkülleri araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. İdareyi geliştirme konusunda genel sorumluluğu taşımak üzere Başbakanlığa bağlı ve sınırlı genişlikte bir merkezi birim kurulması gerektiği, bu birimin genel idare ile mahalli idareleri ve iktisadi devlet teşebbüslerini de içine alması gerektiği ifade edilmiştir(Toprak, 2000:95-96). Bunun üzerine Bakanlar Kurulunun 05.06. 1964 gün ve 6/3167 sayılı Kararıyla “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuştur. Bu çalışmaları, kurulan komisyon yürütmüş ve öneriler getirmiştir. Ancak proje kapsamında geliştirilen öneriler hayata geçirilememiştir(İçişleri Bakanlığı, 2003:9).

1971'de oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu da, o güne kadar yapılan yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında hazırlanan raporların sonuçlarını değerlendirerek kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin tekliflerini “İdari Reform Danışma

Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” başlığı altında (1972 yılında) rapor haline getirmiş ve ilgililere sunmuştur. Raporunda, kamu kuruluşlarının örgüt yapısı ve personel sisteminin geliştirilmesi ile kamu hizmetlerinde sürat, kalite ve tasarrufun sağlanmasına ilişkin teklifler yer almaktaydı (Saran, 2004:148-149). Son olarak İdari Reform Danışma Kurulunun yaptığına benzer bir çalışma 12 Eylül 1980’den sonra kurulan Ulusu Hükümeti döneminde yapılmıştır. 1982 yılında sonuçlandırılan bu çalışmada da yönetimin yeniden düzenlenmesinde ilgililere yol gösterici kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuştur. Ayrıca örgütlenmeye ilişkin olarak çeşitli kanun hükmünde kararname taslakları da hazırlanmıştır. Yönetimi yeniden düzenlemeye yönelik olarak yapılan bütün bu çalışmalardan geçmiş dönemlerde çeşitli biçimlerde yararlanılmış olmakla birlikte, bunların uygulamaya aktarılma gücü, çoğunlukla yetersiz kalarak belirli bir çerçeveyi aşamamıştır (TODAİE, 1991:2-3).

## **2.2. 1980’den Sonra Yapılan Reform Çalışmaları**

1980’li yıllara gelindiğinde Türk kamu yönetimi, örgütlenişi ve işleyişi ile kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme esnekliğinden yoksun bir yapı sergilemektedir. Yani bürokratik yapımız koşulların değişmesiyle ekonomik ve toplumsal gelişmelere ayak uyduramamış, onların gerisinde kalmıştır. Böylece kamu yönetimi hizmetleri gerekli hız ve verimlilikte gerçekleştiremediğinden kalkınmanın etkin bir aracı olmadığı gibi harcamaları verimliliği ve hizmet genişlemesinin gerektiğinden daha hızlı bir biçimde artmış, sonuçta da kalkınmaya katkıda bulunabilecek insan gücü ve kaynakların israfına yol açmıştır (Karaer, 1987:54; Öktem, 1988:123-124). Bir ekonomik ve siyasal bunalım sonucu yapılan 12 Eylül 1980 müdahalesinden sonra sözü edilen sorunlar nedeniyle kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir (Öktem, 1988:124).

Gerçekleşen askeri müdahaleden sonra çeşitli alan, kurum ve kuruluşlara yönelik yapılan çalışmalara 1983 yılında hükümet görevini devralan ANAP hükümetince de devam edilmiş; ancak ANAP hükümeti daha önce hazırlanmış KHK taslağı tasarılarını gündemine alırken kendi siyasi ve ekonomik bakış açısı doğrultusunda değişikliklere gitmiştir. Bu kapsamda olmak üzere, 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kanuna dayanılarak

çıkarılan Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 27.9.1984 tarih ve 3046 Kanunla TBMM’de değiştirilerek kabul edilmiştir. Bu kanunla; merkez, taşra, yurtdışı teşkilatları, bağlı ve ilgili kuruluşlar kapsamında, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülebilmesi amacıyla, Bakanlıkların kurulmasına, teşkilat görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir (B. Coşkun, 2005: 32).

1984–1988 yılları arasında konu ile ilgili yapılan diğer bazı düzenlemeler şunlardır (B. Coşkun, 2005: 33):

- Halka doğrudan verilen hizmetlerin bazılarında usul ve işlemler sadeleştirilmiş, işlemlerde vatandaşın beyanına dayanan bir sistem getirilmesi konusunda çalışmalar yapılmıştır.
- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında iyileştirmelere kademeli olarak devam edilmiştir.
- 1988 yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerinde tüm statülerde çalışan personel için sözleşmeli istihdam sistemi getirilmiştir.
- Metropolitan alanlarda ortaya çıkan sorunları çözmek amacıyla, 27.6.1984 tarihinde 3030 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş ve bu belediyelere ek mali imkanlar ve imtiyazlar sağlanmıştır.
- İl Özel İdareleri hakkındaki 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın bazı maddeleri 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.
- Belediyelerin ve il özel idarelerinin mali yönden güçlendirilmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

### **2.2.1. Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi**

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Yönetim Biliminin ülkemizdeki yaklaşık 50 yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi

amacına yönelik olarak yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli birtakım araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneğidir (B.Coşkun, 2005:34).

Devlet Planlama Teşkilatınca 1988 yılında TODAİE'den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından, bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır(TODAİE, 1991:3; Akın, 2000:81; İçişleri Bakanlığı, 2003:10). Bunun üzerine 1989 yılında KAYA projesi başlatılmış ve bu proje 1991 yılında tamamlanmıştır.

#### **2.2.1.1. KAYA Projesinin Amacı ve Niteliği**

KAYA Raporu, Türk idare yapısını Başbakanlıktan ilçe düzeyine kadar inceleyerek önce mevcut durumlarını ve aksamalarını ele alan, ardından çözüm önerileri sunan kapsamlı bir bilimsel çalışmadır (İçişleri Bakanlığı, 2003:10).

KAYA Genel Raporunda bu Projenin amacının, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1991:3). KİT'ler ve Milli Savunma araştırma kapsamının dışında tutulmuştur.

### **2.2.1.2. Yönetmel Kuruluşlara İlişkin KAYA Projesinde Yer Alan Tespit ve Öneriler**

KAYA Projesinde kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimlerin mevcut durumu ve iyileştirilmesi için düşünülen öneriler ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Bu önerileri aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

#### **2.2.1.2.1. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık**

Projeye göre Merkezi yönetim örgütlenmesinde Bakanlar Kurulu ile Başbakanlığın ayrı bir önemi vardır. Çoğu durumda birbirini bütünleyen bu iki yapının bir başlık altında toplanması uygun bulunmuştur.

#### **2.2.1.2.2. Bakanlar Kurulu**

Bakanlar Kurulunun görev sahası sadece hükümetin ortak sorumluluğunu gerektiren konularla, ortak siyasetin yürütülmesine ilişkin olmalıdır (Toprak, 2000:99; TODAİE, 1991:10). Daha alt düzeydeki yürütme ve karar organlarınca çözüm sağlanamayan ve bakanlıklar arası uyumsuzluğa neden olan konular, Bakanlar Kurulunda sonuçlandırılmalıdır.

#### **2.1.2.3. Başbakanlık**

Başbakanlık; bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, devlet örgütünün düzenli bir biçimde işlemlerini sağlamak ve Anayasa ve yasalarla başbakana verilen çeşitli görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur (TODAİE, 1991:11).

Zaman içerisinde Başbakanlığa bağlanan bağlı ve ilgili kuruluşlar, Başbakanlığı bir koordinasyon makamı olmaktan çıkarıp bir hizmet bakanlığına dönüştürmüştür. Bundan dolayı Başbakanlığa bağlı birçok kuruluşun diğer bakanlıklarda toplanması sağlanmalı ve Başbakanlığa bağlı ya da ilgili kuruluşun tespitinde bazı temel ilkeler dikkate alınmalıdır (Toprak, 2000:99).

#### **2.2.1.2.4. Devlet Bakanları**

Devlet bakanları, ilgili mevzuata göre Başbakana yardım etmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyon sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve

bilgilerinden istifade edilmek gibi gerekçelerle atanmakla ve bu uygulama geleneksel bir özellik kazanmış olmakla birlikte, uygulamadaki devlet bakanlığı işlevi, belirtilen çerçeveyi çok aşmaktadır.

Devlet bakanları arasından atanan Başbakan yardımcılarının görevi, hükümet siyasalarının uygulanmasında Başbakana yardımcılık etme ve bakanlıklar arası eşgüdüm sağlama göreviyle sınırlandırılmalıdır. Devlet bakanlarının görevleri, özel önem taşıyan konular ile hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakana yardım etme, çeşitli konularda hükümet içi eşgüdüm sağlama ve o arada da bilgi ve deneyimleri ile hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olma konularıyla sınırlandırılmalıdır (TODAİE, 1991:14-15).

#### **2.2.1.2.5. Ortak Görevler**

Raporda bu başlık altında araştırma, planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler ve enformasyon konularında durum değerlendirmesi yapılmış ve önerilerde bulunulmuştur. Buna göre;

Türkiye, gelişmiş ülkelerdeki teknolojik araştırma alanındaki gelişimi genellikle dışarıdan izlemekle yetinmiş ve üretime dönük araştırma gereksinimi, ancak son yıllarda üzerinde durulan bir konu olma özelliğini kazanmıştır. Bilimsel araştırma konusunda, ülkenin var olan kaynak potansiyelini değerlendirici ve yönlendirici nitelikte olmak üzere, araştırma ve değerlendirme kurulları oluşturulmalıdır(TODAİE, 1991: 15-16).

Planlamanın yönetim açısından taşıdığı önemin yeterince anlaşılabilmesi ve planlama sisteminin gereği gibi kurulabilmesinin de bir sonucu olarak, DPT zamanla, kuruluş amacından çok farklı görevlerle ilgilendirilmiştir. Türkiye’de kalkınma planlarının merkezi ve sektörel olma niteliği devam etmekte, planlamanın mekan boyutu sağlanamamış bulunmaktadır. Bölgesel ve yerel planlama çalışmaları geliştirilemediğinden, ulusal planlama sisteminin, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya, iki yönlü bir süreç olarak etkili bir biçimde işlemesi sağlanamamaktadır. Planlama işlevinin etkili bir biçimde yerine getirilebilmesi için, planlama çalışmalarının temelini oluşturan plana yönelik araştırma ve veri toplama çalışmaları bütün kuruluşlarda etkinleştirilmelidir (TODAİE, 1991: 18-19).

Türk kamu yönetiminin en belirgin sorunlarından birisi, örgütsel işleyiş sırasında ilgili kuruluşlar arasındaki işbirliği ve eşgüdümün yeterli ölçüde sağlanamamasıdır. Rapora göre Türk kamu yönetiminde gerekli işbirliği ve eşgüdüm düzeninin sağlanabilmesi için, öncelikle, sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Etkin bir eşgüdüm düzeni oluşturulurken, Başbakanlığın ve Bakanlar Kurulunun temel işlevinin en üst düzeyde merkezi eşgüdümü sağlama olduğu göz önünde tutulmalıdır (TODAİE, 1991: 20-21).

Denetim işlevi, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünülmelidir. Denetimin teknik düzeyi yükseltilmelidir. Kurumlarda etkililik denetimine önem verilmeli ve iç denetim organları etkililik denetimi yapabilecek bir düzeye yükseltilmelidir. Yerel yönetimler için hesap denetimi yapmak üzere, Sayıştay benzeri bir denetim organı kurulmalıdır. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daraltılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığının ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir (TODAİE, 1991: 22-23).

Kamu yönetiminde halkla ilişkiler konusu, uygulama boyutunda, belirli ortak ilkelere bağlılığı öngörmekte ve kurum içi ve kurumlar arası eşgüdümü gerekli kılmaktadır. Kamu örgütlerinde halkla ilişkiler ve enformasyon konusunun anlamı ve dayandığı temel düşünce yeterince anlaşılammıştır. Bunun sonucu olarak halkla ilişkiler küçümsenmiş ve örgüt için halkın taşıdığı değer hep görmezlikten gelinmiştir. Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamasının belirli bir anlam kazanarak, gelişme gösterebilmesinin ön koşulu, yönetimin kendisini halkın hizmetinde bir araç olarak görebilmesidir (TODAİE, 1991: 23-25).

Raporda ayrıca halkla ilişkiler hizmetlerinde merkezi düzeyde koordinasyon sağlamak üzere Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Devlet Enformasyon Başkanlığı'na dönüştürülmesi, bakanlık ve kurum sözcülüğü uygulamasının getirilmesi, kamu kuruluşlarında halkla ilişkiler uzman yardımcılığı ve uzmanlığı şeklinde istihdam imkanlarının düzenlenmesi gibi önerilere yer verilmiştir (TODAİE, 1991:25; Bayramıç, 2004).

Raporun devam eden bölümünde “Ana Hizmet Grupları” başlığı altında; Ekonomi ve Maliye, Sanayi, Enerji ve Madencilik, Tarım, Eğitim, Kültür, Sağlık, Çevre ve Doğa Koruma, Turizm, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma, Çalışma Yaşamı, Sosyal Güvenlik, Din İşleri ve Vakıf İşleri konuları ve bunlarla ilgili kurum ve kuruluşların mevcut durumları ile ilgili ve sorunları bilgi verilmiş ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur (TODAİE, 1991: 26vd.).

Raporun “Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları” bölümünde il ve ilçe yönetimi, bölgesel kuruluşlar ve yurtdışı kuruluşlarına değinilmiştir. Raporda yerel yönetimlere oldukça geniş bir yer ayrılmış olup uzun uzadıya o tarihteki durumu aktarılmış; yerel yönetimlerin daha etkin ve verimli bir hale getirilmesi için düşünülen öneriler sunulmuştur. Bu raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen modelin; yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve özellikle öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri aracılığı ile uygulayabilen, merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren, bir yerel yönetim kurumu niteliklerine sahip olması öngörülmektedir (TODAİE, 1991: 84 vd.).

Raporun son iki bölümünde sırasıyla Personel Rejimi ve Bürokratik Yöntem ve İşlemlere yer verilmiştir. Belirli ortak görev unvanlı, kurumlar arası kadrolara açıktan personel alımında merkezi sınav sistemi uygulanması gerektiği, görevleri ve işleri bakımından halkla ve iş sahipleriyle doğrudan ilişkide bulunan personelin seçiminde, görevli sınav komisyonlarınca yapılacak mülakatlarda psikolog bulundurma uygulamasının başlatılması gerektiği personel rejimiyle ilgili önerilerden bazılarıdır. Raporda ayrıca hizmet sınıflarını belirlemede esas alınacak unsurlara, kamu personelinin özlük ve emeklilik haklarıyla ilgili bazı hususlara ve daha birçok konuya değinilmiştir (TODAİE, 1991: 95-96).

Rapora göre bugüne kadar yönetimi geliştirme yöntemleri ve bürokratik işlemleri düzenleme çalışmaları, genellikle amaca dönük olmaktan uzak kalmış, bu yüzden de yapılan çalışmalarda istenilen sonuca ulaşamamıştır. Buna göre yönetimi iyileştirme yönündeki çalışmalar, değişim sürecinin bir parçası olarak ele alınmalı ve zaman içinde



sürekli bir gelişmeyi sağlayıcı nitelikte sürdürülmelidir. Yönetimin geliştirilmesi çalışmalarına, değişen koşullar ve gereksinimler de göz önünde bulundurularak; örgütün amaçları, yapısı, personeli, uygulanan yöntemler, işlemler ile donatım ve yerleşme konuları açısından bütünlük içinde yaklaşılmalıdır (TODAİE, 1991: 99-100).

Merkeziyetçi-bürokratik nitelikleri yerel düzeydeki sisteme; güçlü, demokratik ve etkili, verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması KAYA Raporunun temel hedefi olmuştur (B.Coşkun, 2005:37). KAYA Projesinin; yönetimin yapı ve işleyişine global açıdan yaklaşarak sistem içi idari tutarlılığı sağlamaya çalıştığı, etkili ve verimli bir yönetimi gerçekleştirmeye yönelik bir rapor ortaya koyduğu görülmektedir (Toprak, 2000:100).

KAYA Projesi, son dönemlerde kamu yönetimi üzerine yapılan en kapsamlı projedir ve etkileri günümüze kadar devam etmektedir. KAYA Projesinde önerilen konular, kapsamlı ve sistemli bir biçimde yaşama geçirilememişse de, personel alımında merkezi sisteme geçiş gibi bazı önerileri zaman içinde gerçekleştirilmiştir (B.Coşkun, 2005:35)

### **2.2.2. Kamu Yönetimi Reformuna İlişkin Kalkınma Planlarında Yer Alan Politikalar**

Planlı döneme girilmekle bilimsel yöntemlerle yapılan araştırmalarla hız kazanan yönetsel yeniden düzenleme çabaları planlarda da yerini bulmuştur (Öktem, 1988:121). 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın yürürlüğe girmesinden itibaren tüm planlarda idari reform konusuna özel bir önem verilmiş, reform konusu hem planların hem de yıllık programların tümünde sürekli olarak yer almıştır (DPT, 2000:8).

Tez konumuz itibarıyla 1980'den sonraki reform çalışmaları incelenmekle birlikte; konu bütünlüğü açısından bu tarihten önceki kalkınma planlarına da kısaca değinilecektir.

#### **2.2.2.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "idarede yeniden düzenleme" ile "idarede reform" kavramının aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Bu alanda yapılan çalışmalar kalkınma planında "İdarede Yeniden Düzenleme" ana başlığı altında açıklanmaktadır. Bu açıklamalara göre; "İdareyi bugünün ihtiyaçlarına uygun bir hale getirmek için yapılacak idari reform belirli bir zamanda bitecek tek bir faaliyet olarak

düşünülmemelidir.” denilerek yönetimin iyileştirilmesi konusunun gerçekçi bir yaklaşımla ele alındığı söylenebilir (Aykaç, 2003:269). Planda yeniden düzenleme ilkeleri ve yöntemleri arasında, amaçlara uygun örgüt kurulması ve çalışmaların planlı ve eşgüdümlü olması; iş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmeyi temel alan bir personel politikası saptanması; yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde kurulmuş olan yönetsel sınırlara uygun olarak dağıtılması; işbölümü ve işbirliğinin sağlanması, aktarılan yetki ve görevlerin bağlantılarının sıkı bir biçimde kurulması; yönetime sürekli çekidüzen verilmesi için yönetsel yapıda sürekli ve düzenli bir izlemenin uygulaması sayılmaktadır (Öktem, 1988:121).

#### **2.2.2.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)**

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen etken olarak görülmektedir. Planda “İdareyi Yeniden Düzenleme” başlığının “Durum” bölümünde, yeniden düzenleme çalışmalarının önem ve gereğinin açık olmakla birlikte bunun, yönetim örgüt basamaklarında yer alan insan ögesinin yetersizliklerini gidermeye yeterli olmadığı da belirtilmektedir (Öktem, 1988:121).

#### **2.2.2.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977)**

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında bu konu “Kamu Kesimi Reformu” başlığı adı altında düzenlenmiştir. Böyle bir başlık kullanılmasına karşılık, öngörülen çalışmaların kapsamlı olmaktan uzak olduğu dikkat çekicidir. “Reform, tüm kamu kesimini (merkezi idareyi, taşra yönetimini, mahalli idareleri ve kamu teşebbüslerini) yapısı, işleyişi, donatımı ve personeli ile kapsayan bir bütün olarak ele alacaktır.” Denilerek yönetimin iyileştirilmesine bütüncül bir yaklaşımın benimsendiği ifade edilmektedir (Aykaç, 2003:270). Ayrıca kamu kesimini sanayileşerek kalkınma ulusal tercihinin gerektirdiği bilgi ve teknik ile donatarak, ekonomiye yük olmaktan çıkarıp kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı, sosyal ve kültürel bütünleşmenin önderi durumuna getirmek; yüksek yetenekli bir yönetici kadrosu ve nitelikle personel yetiştirme amacıyla kamu yönetimi reformlarına başlanacağı ifade edilmektedir (TOPRAK, 2000:78).

#### **2.2.2.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)**

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, kendisinden önceki planlarda yer almış bulunan yönetimin çağdaş toplumsal ekonomik yapıya uydurulması gereğini yinelemekte, bunu sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi'nin Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenleneceğini ve yeniden düzenleme çalışmalarının DPT sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesi'nin yakın işbirliği ile yürütüleceğini öngörmektedir (Öktem, 1988:122).

Bu planda da, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı gibi kurumsal reform yönteminin benimsendiği görülmektedir (Aykaç, 2003:271).

#### **2.2.2.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)**

1980'li yıllara gelindiğinde, Türk kamu yönetimi, örgütlenişi ve işleyişiyle, kendisinden beklenen işlevleri, hızlı ve etkinlikten uzak toplumsal ve ekonomik gelişmelere göre kendini yenileme yeteneğinden ve esnekliğinden yoksun bir yapıya sahipti. Dolayısıyla, kamu hizmetleri gereken hız, kalite ve verimlilikte üretilmediği için, kalkınma planlarıyla amaçlanan sonuca ulaşmak da mümkün olmamıştır (Karaer, 1987:29; B.Coşkun, 2005:27).

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ilk defa "Yönetimin İyileştirilmesi" kavramına yer verilmekte; yönetim alanında öngörülen düzenleme çalışmaları on madde halinde sıralanmıştır. Bu çalışmalar; "kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek şekilde dağıtılmasının esas alınması, yetki devrinin esas alınması, bürokratik işlemlerin azaltılması, personel yönetiminin verimlilik esasına göre düzenlenmesi, insan gücü planlaması yapılması, yetki ve sorumlulukların kesin olarak sınırlarının belirlenmesi, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin esaslarının belirlenmesi, bütün kamu kuruluşlarında tasarruf sağlayıcı önlemlerin alınması, APK birimlerinin kuruluş amaçları doğrultusunda çalıştırılması ve vali ve il koordinasyon kurullarının kaynaklarının daha akılcı kullanılması gerektiği" şeklinde sıralanmaktadır (DPT, 1985:173; Öktem, 1988:122; Aykaç, 2003:271–272; Toprak, 2000:79).

Bu kalkınma planı hacim itibarıyla diğer kalkınma planlarından daha küçük olmasına karşılık, yönetimin iyileştirilmesi konusuna daha geniş yer verilmiştir (Aykaç, 2003:272).

#### **2.2.2.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)**

Bu kalkınma planında da Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında olduğu gibi yönetimle ilgili çalışmalar “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında düzenlenmiştir.

Söz konusu bölümde; “Kamu yönetimi, bilimsel araştırmalara dayalı, günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulan bir teşkilat yapısına kavuşturulacaktır. Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağlı kalınacak, performansın artırılması çalışmalarına hız verilecektir. Devlet vatandaş ilişkilerinde, vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemler sadeleştirilecek, vatandaşa götürülen hizmetin verimli, kaliteli ve hızlı olması temel ilke olacaktır. Kamu kuruluşlarının merkez-taşra teşkilatları arasında daha etkin bir ilişki kurulacak, plan ve program uygulamaları açısından kamu kuruluşları birbirleriyle coğrafi açıdan uyumlu hale getirilecektir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, rasyonel bir personel politikası uygulanacak; dengeli, görev ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirilecektir. AT ile ilgili faaliyetleri yürütecek personelin yetiştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.” (DPT, 1990:360) denilmektedir.

#### **2.2.2.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)**

Ülkemizin sosyal ve ekonomik kalkınması yolunda değerlendirmelerin yapıldığı, ilkelerin saptandığı ve alınacak önlemlerin gösterildiği en önemli metinlerden olan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da “Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacıyla devletin rolünün değişen koşullar çerçevesinde yeniden tanımlanması ve değerlendirilmesi, kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların giderilmesi ihtiyacının önemini koruduğu” tespiti yapılmıştır (Akın, 2000:98).

Planın kamu yönetimi ile ilgili amaçlar, ilkeler ve politikalar bölümünde; “Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı,

ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.” ifadesi yer almıştır (DPT, 1996:117).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgili öngörülen amaç, ilke ve politikalardan bazıları şunlardır (DPT, 1996:117–118):

- Verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişi, kamu kaynaklarının özel yararlar için istismarının önlenmesi de sağlanarak, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.
- Devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşları üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulacaktır.
- Bakanlar Kurulunun iş yükünün azaltılması amacıyla, Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuların hukuksal çerçevesi bir yasa ile belirlenecektir.
- Devlet ekonomik faaliyetlerini en aza indirecek, sübvansiyon dağıtan bir yapıdan uzaklaşacak, mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmayacak, etkin kaynak tahsisi için uygun makroekonomik ortamı oluşturarak kural koyucu ve orta vadede belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevi üstlenecektir.
- Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilecek, bu kapsamda merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır.
- Denetleme kurumları ile kurum ve kuruluşların denetim birimlerinin fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesi yapılarak, performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilecektir.
- Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır.

- Kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketi hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.
- Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecektir.
- Devletin standart dışı (atipik) çalışma biçimlerini kullanmasına imkan tanınacak, bunun hangi alanlarda ve hangi ölçülerde mümkün olacağı belirlenecektir.
- Mevzuatta kodifikasyona gidilerek, memur statüsündeki kamu personelinin mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir yasada düzenlenmesi temin edilecektir.
- Yönetici sınıfta yer alacak devlet memurlarının üst düzeyde eğitimden geçirilip yönetici formasyonunu kazandırılması temin edilecek, atanmaları, nitelikleri, ücretleri ve görevden alınmaları hususlarında özel düzenlemeler yapılacaktır.
- Çalışma aylığı ile emekli aylığı arasındaki dengesizliğin giderilmesi amacıyla, sosyal güvenlik reformu ile kamu personel reformu arasında uyumlu bir ilişki kurulacaktır.
- Devlet-vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışı ve açıklık ilkesi esas alınacak, beyan esasına dayalı uygulamalar geliştirilecek, gereksiz formalitelerin ayıklanması sağlanacaktır.
- Kamu yönetiminde çağdaş yönetim teknolojilerinden bilinçli bir biçimde yararlanılması amacıyla, özellikle bilgisayar sistemlerinin kurulup geliştirilmesine önem verilecek, bu alandaki dağınıklık ve savurganlık önlenecektir.
- Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat günün koşullarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenecektir.

### **2.2.3. Kamu Yönetimi Reformuyla İlgili Hükümet Programlarında Yer Alan Politikalar**

1972’de “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” başlığıyla raporlaştırılarak ilgililere ve kamuoyuna sunulan çalışma

sonrasında İdari Reform Danışma Kurulunun yaptığına benzer bir çalışma 12 Eylül 1980'den sonra kurulan Ulusu Hükümeti döneminde yapılmıştır. 1982 yılında sonuçlandırılan bu çalışmada da yönetimin yeniden düzenlenmesinde ilgililere yol gösterici kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuştur. Ayrıca örgütlenmeye ilişkin olarak çeşitli kanun hükmünde kararname taslakları da hazırlanmıştır. Yönetimi yeniden düzenlemeye yönelik olarak yapılan bütün bu çalışmalardan geçmiş dönemlerde çeşitli biçimlerde yararlanılmış olmakla birlikte, bunların uygulamaya aktarılma gücü, çoğunlukla yetersiz kalarak belirli bir çerçeveyi aşmamıştır (TODAİE, 1991:2).

Darbenin ardından kurulan Ulusu Hükümetinde reform vurgusu öne çıkmaktadır:

“...Türk kamu yönetimi teşkilatı, bütünüyle gözden geçirilecek, uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik düzenlemeler yapılacaktır. Kamu idaresindeki aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın, her işini Ankara'dan halletme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilecek, kurulacak bölge idareleri, özellikle mali, ekonomik ve teknik konulardan başlanarak devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir. ...Ülkemizde sözü edilen bütün yönetim bozukluklarına ilave olarak kamu hizmetlerinin görülmesindeki önemli bir aksama da gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idari işlemlerdeki aşırı formalitelerden doğmaktadır. Bu yüzden her gün binlerce işlem sebebiyle vatandaş büyük sıkıntılara girmektedir. Kırtasiyecilik, rüşvet ve yolsuzlukların da kaynağını teşkil etmektedir. Ekonomik programların uygulaması gereksiz formaliteler yüzünden gecikmekte, milyonlarca işgünü ve tonlarca kağıt israf edilmektedir. Türk idaresi kırtasiyeciliğin sonunda, kendini yiyip bitiren bir fasit daire içine düşürülmüştür. En kısa zamanda kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamalar giderilecek basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.” (Ulus Hükümeti Programı–20.9.1980)(TBBM, 2005a; Toprak, 2000:84).

13 Aralık 1983 tarihinde kurulan Özal Hükümeti Programı'nda da kamu yönetimine ilişkin bazı hedef ve saptamalar mevcuttur (TBMM, 2005b). Buna göre;

“İdari yapı ve mevzuat toplum ihtiyaçlarına cevap verebildiği sürece muteberdir. Bu bakımdan günün şartlarına uygun olmayan, eskimiş, yavaş, karar almayı ve uygulamayı

imkansız hale getiren ve o nispette de zaman ve kaynak israfına yol açan idari yapı ve hukuki esaslar yeni bir anlayışla gözden geçirilecektir. Kamu İdaresi'nin verimliliğini artırmak amacıyla bugüne kadar yapılan çalışmalarda, meselelerin gerçek sebeplerine göre değerlendirme ve düzenleme yapılamadığı için başarılı olunamamıştır. Yetkilere paralel olarak sorumluluğun da kamu hizmetinin gereklerine uygun olması şarttır. Değişik birimler tarafından aynı maksada dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılarak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşkilat sayısının birleştirilerek asgariye indirilmesi zorunludur. Buna mukabil, kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkeziyetçi birimlerde ise, yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tespiti de gerekmektedir. Vatandaşın işlerini doğrudan doğruya yerinde çözülebilmesini teminen mahalli teşkilatların yetki ve sorumlulukları da artırılmalıdır. ...Yatay ve dikey koordinasyon zayıflamış, imkansızlaşmış, hatta kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü içine almak üzere tamamiyle ortadan kalkmıştır. ...Böyle bir sistem içerisinde süratli karar almak veya alınan kararı uygulamak zordu. Devlet-vatandaş ilişkilerinin etkinliğinde de bu yapının gözle görülür bir yavaşlığa veya işlerin yürümemesine sebep olduğu aşikardır. Diğer bir husus ise, devlet idaresinde, birimlerin aşırı çoğalması, personel rejiminin de tesiriyle, fonksiyonlar yerine unvanların hakim olmasıdır. Devlet idaresi bütün unsurlarıyla yetki ve sorumluluğun paylaşıldığı bir karar ve uygulama sistemi içerisinde başarılı olabilir. Hemen hemen bütün konularda kararların daima en üst noktada teşekkül ettiği bir sevk ve idare sisteminin etkili ve verimli olması düşünülemez. ...Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur. Kamu hizmetlerinin her kademesinde israf önlenerek ve tasarrufa riayet edilecektir.”

Programda Kamu İktisadi Teşekküllerine (KİT) oldukça geniş yer verilmiş; mevcut KİT'lerin tedricen millete devredilmesinin uygun bulunduğu ifade edilmiştir.

21 Aralık 1987 günü ikinci defa Özal tarafından hükümet kurulmuş ve böylece 46. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti teşekkül etmiştir. Hükümet programında kamu yönetimi ile ilgili hususlara yine geniş bir yer ayrılmıştır.

Programda daha önceki dönemde mahalli idarelere büyük ölçüde maddi imkanlar sağlandığı, yetkilerinin artırıldığı, çeşitli mevzuat düzenlemeleriyle çalışma serbestisi



tanındığı, mahalli idareleri güçlendirilerek demokrasinin en küçük birimlere kadar uzanmasının sağlandığı belirtilmiştir. Ayrıca İl Özel İdaresi Kanunu ile idari sistemde gerçek bir reform yapıldığı, “Büyükşehir Belediye İdaresi”nin kurulduğu ve büyük şehirlerdeki problemlerin çözümlenmesine ayrı bir önem ve ağırlık verildiği ifade edilmiştir (TBMM; 2005c).

Programın devamında hükümetin gerçekleştirmeyi hedeflediği çalışmalar şöyle ifade edilmiştir (TBMM; 2005c):

“Önümüzdeki dönemde mahalli idareler belirli esaslar dahilinde yetki ve kaynak yönünden daha fazla desteklenecek, kaynakların daha verimli kullanılması için gerekli tedbirler alınacaktır. Kamu hizmetlerinin süratli, etkili, verimli bir şekilde yürütülmesi, kamu idaresinin temel prensibidir. Hedefimiz, kamu hizmetlerinin vatandaşa en iyi şekilde götürülmesini sağlamaktır. ...Belediye ve Köy Kanunları değiştirilecek mahalli idarelerin daha da güçlenmesi temin edilecektir. Teftiş ve denetim sistemi yeni bir anlayışla düzenlenecektir. İktidarımız döneminde bu esaslardan hareketle, kamu idaresi bütünüyle gözden geçirilmiş, köklü şekilde değiştirilmiş ve bürokratik işlemler her kademedede asgariye indirilerek bir idari reform gerçekleştirilmiştir.”

1991 yılında kurulan Demirel Hükümeti Programı’nda (TBMM, 2005d) yeniden yapılanma içinde israf, kırtasiyecilik ve yolsuzlukla mücadelenin üzerinde en çok durulacak konular olacağı ve bu amaçla kamu denetim sisteminin yeniden gözden geçirileceği ifade edilmiştir. Ayrıca devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidileceği, kamu görevlilerinin kendilerine verilen görevleri, yürürlükteki mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütmelerinin ana ilke olacağı ve bu amaçla tüm idari işlemlerin, yetkili birimlerce periyodik denetimin yanı sıra, geçmişte ve gelecekte yapılmış veya yapılacak her türlü usulsüzlük ve yolsuzlukların hızla üzerine gidileceği belirtilmiştir. Programa göre; Kamu reformuyla mali denge sağlanmaya başlayacak, iç borçlanma gereği azaltılacaktır. Devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidilecektir.

1993 yılında kurulan Çiller Hükümetinde ise personel reformu, özelleştirme, ekonomik ve sosyal konsey kurulması, güçlü il sisteminin kurulması ve kapsamlı bir yerel yönetim düzenlemesi gibi konular ağırlık kazanmaktadır

(Toprak,2000:86). Çiller Hükümeti Programına göre (TBMM, 2005e);  
“Personel reformu ve yatırımcı kamu kuruluşları ile temel işlevlerini  
yitirmiş kuruluşların yeniden yapılandırılmaları öncelikle ele alınacaktır.  
...Güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde yeni bir il  
özel idare sistemi oluşturulacaktır. ...Devletin yeniden yapılanması  
programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine  
gidilecektir.”

1996 yılında kurulan Erbakan Hükümeti Programı’nda devletin yeniden yapılanmasını  
sağlamak, devlet hizmetlerini verimli ve süratli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak  
temel hedefler arasında sayılmış; devletin yönetiminde şeffaflık ve açıklığın esas  
olduğu, bunun sağlanması için her türlü tedbirin alınacağı ve mevzuat geliştirileceği  
belirtilmiştir (TBMM, 2005f).

Hükümet programında mahalli idarelere ilişkin bazı öngörüler de mevcuttur. Buna göre;  
“Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak  
paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkartılacaktır. Merkezi idare  
tarafından yürütülen mahalli hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin mahalli idarelere  
devri sağlanacak, mahalli idarelerin idari ve mali yapıları ile denetimlerinin esas ve  
usulleri yeniden belirlenecektir...” (TBMM, 2005f).

1997 yılında kurulan Mesut Yılmaz Hükümeti Programında şu ifadelere yer verilmiştir:  
“Devletin yeniden yapılandırılmasında amaç devleti; hizmet sunan, vatandaşa güvenen,  
ona güven veren ve bireyi ön plana çıkaran bir konuma getirmektir. ...Demokratik ve  
katılımcı yerel yönetim anlayışına uygun olarak yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve  
mali kaynaklarını arttıracak düzenlemeler yapılacaktır.”(TBMM, 2005g).

1999 yılında kurulan Bülent Ecevit Hükümetinde ise “Kamu Yönetimi ve Devlet  
konusunda şu ifadelere yer verilmiştir:

“Devlet yönetiminde güven ve verimliliğin sağlanması, devletin gözetim ve denetim  
yetkisinin gereği gibi kullanılması için, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve  
kamu kurumları arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi  
gerekmektedir. ...Kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde adaletli, şeffaf, verimli ve  
katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenecektir.”

Kamu yönetimine ilişkin olarak hükümet programlarına giren reform söylemleri, siyasal ve ekonomik konjonktüre göre zaman içerisinde yükselmekte veya azalmaktadır. Ekonomik ve siyasal kriz dönemlerinde reform vurgusu ön plana çıkmakta, diğer zamanlarda normal boyutlara inmektedir. Gerek kalkınma planlarında, gerekse hükümet programlarında konuya ilişkin geniş ve ayrıntılı görüşler açıklanmakla birlikte, uygulamada mevcut sisteme şu veya bu şekilde yapılan eklemelerden öteye gidilememiş ve bu eklemeler de mevcut sistemin dengelerini bozmuştur. 657 sayılı DMK ve personel rejiminde yapılan değişiklikler gibi...(Toprak, 2000: 87).

#### **2.2.4. Kurumsal Yapıya İlişkin Değişiklikler**

Örgütsel yapı ve görev değişikliği, mevcut örgütlerin kaldırılması, birleştirilmesi, genişletilmesi, küçültülmesi, iç bünyelerindeki bölümlerde değişiklik yapılması bunlara yeni birimler eklenmesi, yönetim kademelerinin yapısının (tek yönetici yerine kurul, kurul yerine tek yönetici, kurulun oluşum şeklini değiştirme gibi) değiştirilmesi, bağlı bulunacakları yerlerin değiştirilmesi, yeni örgütler kurulması, örgütler arası görev dağılımında değişiklikler yapılması gibi hususlardır. Bu tür değişikliklere çoğu defa hukuki bir nitelik kazandırmak zorunlu olduğundan bunlar hukuki değişikliklere sıkı sıkıya bağlıdır. Bu nedenle de, sonuçta hukuki statü değişiklikleri (iktisadi devlet teşekkülü, tüzel kişilik, genel idare, merkez veya taşra kuruluşu, özerk kuruluş, mahalli idare vb.) ile kuruluş ve görev yasalarındaki değişikliklere de yansılar (Payaslıoğlu, 20003:439).

Türkiye’de yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kurumsal yapıda bu tür değişiklikler yapma eğilimi sıklıkla karşımıza çıkmaktadır.

##### **2.2.4.1. Üst Kurullar**

1980 sonrasında gelişen globalleşme, teknolojik gelişmeler sonucu kişileri talep ve ihtiyaçlarında da değişiklik ve artışlar meydana gelmiştir. Bu taleplerin karşılanması da eski teknolojik yapıya göre biçimlenmiş ve çalışma düzeni oluşturulmuş bürokratik yapılarla mümkün değildi. Bu durum Türkiye açısından da geçerli bir durum olmuştur. Nitekim ortaya çıkan taleplere daha rasyonel ve verimli karşılıklar bulabilmek için Türk kamu yönetiminde 1980’lerde başlayan tartışmalar sonunda 1990’lı yıllarda bazı sonuçlar vermeye başladı. Bu zamana kadar kamu yönetimimizde görülmeyen bazı

değişiklikler, yapılanmalar söz konusudur. Bunlar büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle gerçekleştirilen Üst Kurular Bürokrasisidir (Durgun, 2003:217).

Birçok OECD ülkesinde olduğu gibi, yeni bağımsız sektörel düzenleyicilerin kuruluşu veya mevcut olanlarının yeniden modellendirilmesi, Türkiye’de de son yapısal ve düzenleyici reformlarda ana unsur haline gelmiştir. Türkiye liberalize edilen sektörlerde mülkiyet, politika geliştirilmesi ve düzenli olarak gözden geçirme işlevlerinin birbirinden ayrılması stratejilerinin bir parçası olarak giderek artan bir biçimde “bağımsız düzenleyici” modelini kullanmaktadır. Bu kurumlar, politik müdahaleden arındırılmış tarafsız ve etkili düzenlemeler getirdiği için, Türkiye’nin ortamında özellikle önem kazanmışlardır (OECD, 2001:36).

Üst kurullarla birlikte idarenin ve ekonominin siyaset karşısındaki özerkliğin sağlanması, bu alanların gününbirlik popülist müdahalelerden uzak tutulması, gerek idari ve gerekse iktisadi anlamda istikrarı sağlayacak yapıların oluşturulması ve idarede rasyonel ve verimli anlayışın hakim olunması amaçlanmıştır. Bu yüzdendir ki son yıllarda bu kurulların sayısında hızlı bir artışın varlığı göze çarpmaktadır. Ülkemizde bu üst kurullara ilk örnek Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK)’dur. Daha sonra buna Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Rekabet Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Şeker Kurulu ve Telekomünikasyon Üst Kurulu vs gibi çok sayıda kurullar da eklenmiştir. Bu kuruluşların hepsi idari ve mali yönden özerk bir statüye sahiptir. Bu kurullar bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurullar koyarken diğer yandan da bu kurullara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulayabilmektedir. Bu tür kuruluşların bir başka önemli özellikleri de bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu nedenle üst kurulların devlet düzeninde üç gücün (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş değil, karma ve melez nitelikte kuruluşlar olarak da nitelendirilmektedirler (Durgun, 2003:217).

Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Böylece bu kurulların varlığı ile piyasa sisteminin kurallarına yetkili

oldukları konularda daha serbest karar verebilecekleri ve böylece siyasal iktidarların piyasa sisteminin mantığına aykırı olası populist politikaların önüne geçebilecekleri, piyasanın işleyişine rasyonellik kazandırılacağı düşünülmektedir. Kurulan bu üst kurullar, mali ve idari özellikleri ve sahip oldukları yetkileri nedeniyle yeni birer iktidar odakları olmaktadır. Yürütmenin daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar onlardan alınarak özerk organlara geçmektedir. Dolayısıyla önemli kamu politikası alanları, “kurul” biçiminde örgütlenen bürokrasilere transfer olmaktadır. Bu üst kurul bürokrasileri, yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsız olarak kullanacaklarından dolayı, hükümetten bağımsız ayrı birer kamu otoritesi olarak, kendilerince kamu politikası oluşturma ve yürütme yetkisine sahip olacaklar demektir. Ancak özerk statülü bir yapılanma siyasetçilerin bu alanlara müdahalesini önleyebilir; fakat bu kurulların siyasallaşmasına engel olamaz (Eryılmaz, 2002:162; Durgun, 2003:218). Şu halde üst kurullar hem kamu gücünü kullanmak istemektedirler hem de kamu gücüne tabi olmak istememektedirler. Nitekim kurulların denetimine Anayasal açıdan bakıldığında, bunların bir komisyon marifetiyle denetlenmesi ve bu denetleme sonunda, yılda bir kez TBMM’nin bilgilendirilmesi, parlamento denetiminin açıkça devre dışı bırakılmasının anlamı bu olsa gerekir.

Böyle tarz bir yapılanma ise bürokrat endekli politikaların hakimiyetinin güçlendirilmesi olacağından dolayı seçilmişlerin etkinliğinden ziyade, atanmışların/bürokratların hakimiyeti demektir. Bürokratların sistem içerisinde güçlendirilmesi, siyasetin denetiminin dışına çıkarılması anlamına da gelmektedir. Böylece bürokraside “seçkinci” bakış çerçevesinde bir siyasallaşma yaşanmaktadır. Ancak buradaki siyasallaşma, aynı zamanda siyasal partiler dışı ve tabandan uzak bir siyasallaşma olarak karşımıza çıkmaktadır (Durgun, 2003:218).

#### **2.2.4.2. Yerel Yönetimler**

Merkezden yönetim, kamu yönetiminde karar mekanizmalarının merkeze bağlı olması ve merkez tarafından belirlenmesi, mali kaynak yönetiminin (gelir ve giderlerin), her türlü personel işlemlerinin ve kamu hizmetlerinin organizasyonunun merkezi birimler veya onlara bağlı birimler tarafından yapılmasını ifade eder. Yerinden yönetim ise, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği sistemdir.

Yerel yönetimler kavramı, yerinden yönetim ilkesine göre kurulan ve işleyen yönetsel kuruluşları ve yönetim birimlerini anlatmak için kullanılmaktadır. Yerel yönetimler, yöre halkının ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak üzere, yerel topluluğa kamu hizmeti sağlayan ve yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen, yönetsel, siyasal ve toplumsal bir kurumdur. Bir başka ifade ile Adem-i Merkeziyet olarak da bilinen yerel yönetimler, “Devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent, vb) ortak ve yerel nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kurumlardır” (Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma).

Kentsel alanlarda hizmet sunan birer kamu yönetimi olarak yerel yönetimler üzerindeki reform ve modernleşme baskıları da giderek artmaktadır. Bu nedenle anlayış ve yöntem değişikliği ile yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması savunulmaktadır. Aslında yerel yönetimler için düşünülen reform çabaları, genel olarak kamu yönetiminde yapılmak istenen reformların bir parçasıdır. Bu reform çabalarının genel çizgilerinden birisi devletin küçültülmesidir. Bir başka deyişle yerel yönetimler bazı temel hizmetleri üstlenecek, diğer bazı görevler ise özel kesime devredilecek ya da kamu-özel kesim ortaklığı ile yürütülecektir. İkinci olarak, yerel yönetimler yurttaşların gereksinimlerinden haberdar olacak, katılım, yurttaşa yakınlık ve saydamlık gibi demokratik süreçler işletilecektir. Üçüncü olarak kırtasiyeciliğe son verilecek; dördüncüsü Pazar mekanizması kullanılarak akçal yönetim iyileştirilecek; son olarak ise özel sektördeki yöntemler kullanılacak, başarıya göre ödeme gibi motive edici personel politikaları kullanılacaktır (Mengi, 1997:510).

Yerelleşme politikası, Türkiye'nin 1950'den bu yana üyesi olduğu Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından izlenmekte ve özendirilmektedir. Konsey üyesi ülkeler için alınan kararlar arasında 29 no'lu tavsiye kararı ve 50 no'lu karar Türkiye ile ilgilidir. Bu kararda yerel ve bölgesel yönetimlerin ağır bir devlet vesayeti altında olduğu vurgulanmakta ve Türkiye Anayasa'nın “yönetimin bütünlüğü” ilkesini düzenleyen 127. maddesini değiştirmeye ve “subsidiarite” ilkesine açık bir gönderme yapmaya çağırılmaktadır. Tüm öneriler, Türkiye'nin 1993 yılında onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine gönderme ile yapılmaktadır. Bu Şart, kendi önsözünde de belirtildiği gibi

“idarede ademi merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa oluşturulması”nı hedeflemekte ve bu hedef Şart’ı imzalayanlara “geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını” sağlama yükümlülüğü getirmektedir (Ayman Güler, 2005).

Yerel yönetimler dünyası, kamu idaresi kimliğine sahip olan il özel idaresi, belediye ve köy türlerinden oluşur. Birlikler, bu idarelerin ortaklaşa varlık kazandırdıkları kamu kurumlarıdır.

İl özel idaresi ve köy, kendi içlerinde çeşitlenmez iken, belediyeler 1984 yılından bu yana, bir alt tür olarak büyükşehir belediyesi modeli getirilerek çeşitlendirilmiştir. Birlikler, 1930 yılından bu yana sistemde var olan kurumlardır; bununla birlikte önemleri ve sayıları 1980’li yıllardan bu yana artmış ve işlevleri aynı dönemden bu yana değişmeye başlamıştır ([http://www.yerelnet.org.tr/genel\\_yapi/index.php](http://www.yerelnet.org.tr/genel_yapi/index.php), 05.10.2005).

Köy, 1924 yılında yürürlüğe girmiş 442 sayılı Köy Kanunu temelinde yönetsel varlık kazanmış kırsal yerleşme türüdür. Günümüzde 35.000 köy muhtarlığı vardır. Ancak hem köy muhtarlığı sayısı, hem de burada yaşayan nüfus sayısı sürekli olarak azalmaktadır.

1997 yılında ülke nüfusunun %22.34’ü köy muhtarlığı yönetiminde yaşamaktadır. Nüfusun %77.66’sı belediye tüzelkişiliğinden hizmet almaktadır ([http://www.yerelnet.org.tr/genel\\_yapi/koyler.php](http://www.yerelnet.org.tr/genel_yapi/koyler.php), 05.10.2005).

#### **2.2.4.2.1. Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu**

Yerel yönetim sistemimiz içinde büyük öneme ve yere sahip olan belediyelerin yapı ve işleyişlerinde içinde bulunulan dönemin gereklerine göre devamlı değişmeler ve gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler belde halkının daha rahat yaşaması, belediyelerin kaynakları daha iyi kullanmaları, idari ve mali açıdan daha özerk çalışmanın sağlanması vb. amaçlarla olmuştur (Çetinkaya, 2004).

Başta batılı ülkelerde olmak üzere 1980’lerin ortalarından itibaren Türkiye’de de iktidara gelen yeni liberal düşünce akımı, pek çok alanla birlikte en iyi ikinci çözüm olarak nitelediği yerel yönetimleri ve bu arada belediyeleri büyük ölçüde etkilemiş, belediyelerde desantralist eğilimlerin yaygınlaşmasına yol açmıştır. Bu çerçevede

uygulama sürecinde çeşitli özellikler göstermekle birlikte bu ilke ve politikalar, Türk belediye sisteminde; büyük şehirlerde örgütsel çeşitliliğe gidilmesi, imar planlama yetkisinin desantralizasyonu, bireysel konut sisteminin önem kazanması, belediyelerin mali ve istihdam yapılarında değişiklikler ve belediyelerde alternatif hizmet sunma yöntemlerinin çeşitlenmesi gibi çeşitli eğilimlerin doğmasına yol açmıştır.

Küreselleşme, post-fordist dönüşüm süreci ve yeni liberal politikalarla birlikte yerel yönetimlerde etkinliğin önem kazanması ve uluslararası rekabetin metropoller aracılığıyla yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere yol açmıştır. Bu çerçevede 1980’li yılların başlarından itibaren başta Fransa olmak üzere İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde çok sayıda küçük belediyenin birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulması yoluna gidilmiştir. Yeni Sağ politikaların iktidara gelmesiyle gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye’de de Büyükşehir belediye sisteminin kurulmasıyla somutlaşmıştır (Aydınlı, 2003:74).

“Büyükşehir Belediyesi Yönetimi”nin kurulması 1983 yılında iktidara gelen Özal Hükümeti’nin (45. Hükümet) gerçekleştirdiği kamu yönetimiyle ilgili düzenleme ve değişikliklerden bir tanesidir. Özal Hükümeti Programı’nda belediyelerle ilgili olarak; “Altyapı, belediye, asayiş ve güvenlik hizmetleri ile birlikte sosyal hizmetler, şehirleşme hızına paralel olarak süratle büyüyen ve bu yüzden de süratle çözüm gerektiren hizmet alanlarıdır. Belediyeler şehirleşme hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlardır. Belediyelerin müessir, süratli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için, mükellefiyetlerine uygun imkan ve kaynaklara kavuşturulmalarını ve bunları en iyi şekilde kullanmalarını sağlayacak tedbirleri alacağız.” (TBMM, 2005b) ifadeleri yer almıştır.

1580 sayılı Yasa’nın, bir yerde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus alt sınırına (2.000) ulaşmış bir beldeyle, nüfusu bir milyon ve daha fazla olan yerleri aynı yasa hükümlerine tabi kılması, hızla büyüyen kentsel sorunların çözümünü büyük ölçüde zorlaştırmış; bu durum, farklı ve karmaşık sorunların çözümü için, değişik örgütlenme biçimlerini gündeme getirmiştir (Eryılmaz, 2000: 147). Bunlardan biri de büyükşehir belediye sistemine geçilmesidir. Bu bağlamda 1982 Anayasası’nın da sağlamış olduğu temelle 1984 yılında 3030 Sayılı yasayla, belediye hizmetlerinin etkin ve verimli



sunulması, düzenli kentleşmenin gerçekleştirilmesi ve yerel halkın hizmetlere daha etkin katılımı amacıyla büyükşehir belediye sistemi kurulmuştur (Aydınlı, 2003:76).

8 Mart 1984'te Büyükşehir Belediye Kararnamesi kabul edildi. Aynı yıl, 23 Mart'ta da Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yayımlandı. İstanbul, Ankara ve İzmir'de Büyükşehir Belediye Başkanlıkları kuruldu ([http://www.istanbul.net.tr/istanbul\\_ilceler\\_merkez\\_ilce.asp](http://www.istanbul.net.tr/istanbul_ilceler_merkez_ilce.asp)). Bu illere 3306 sayılı kanunla Adana, 3391 sayılı kanunla Bursa, 3398 sayılı kanunla Gaziantep ve 3399 sayılı kanunla Konya ili eklenmiştir. Bunlara daha sonra çıkarılan yasalarla başka iller de katılmıştır. Büyükşehir belediyesi düzenlemesi ile Türk yerel yönetimler sistemi çeşitlenmiş ve aynı belde sınırları içinde büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere iki yeni örgütlenme tarzı ortaya çıkmıştır (Aydınlı, 2003:76).

3030 sayılı yasayla büyük şehir belediye başkanına, hem büyük şehir hem de ilçe belediye meclislerinin kararlarını veto etme yetkisi tanınmış, meclislerin de buna üye tam sayılarının üçte ikisi ile direnme hakkı verilmiştir. Bu yasanın uygulanması için çıkarılan yönetmelikte ise, yasada öngörülmeven bir biçimde büyükşehir belediye başkanına "tadilen tasdik" yetkisi verilmiş, başkanın ve atanmış bürokratların yetkileri artırılmıştır.

Büyükşehir belediyelerine esas itibariyle büyük altyapı hizmetlerinin yürütülmesi için ilçe belediyeleri ile koordinasyon sağlamak yetkisi verilmiş, kamu kurumu ve kuruluşlarının büyük şehirlerde yapacakları altyapı hizmetlerinde koordineli bir şekilde çalışmasını temin etmek amacıyla Büyükşehir belediyesi bünyesinde "Altyapı Koordinasyon Merkezleri" kurulmuştur. Büyükşehirlerde çeşitli kuruluşlarca yerine getirilen ulaştırma hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması için "Ulaştırma Koordinasyon Merkezleri" kurulmuştur. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde imar planları tatbikatı, görev ve yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Metropolitan belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfusun içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyacının temini ve kullanılmış suların sağlığa zarar vermeyecek ve çevreyi kirletmeyecek şekilde uzaklaştırılması görevi, büyükşehir belediyelerine bağlı olarak kurulan içme suyu ve kanalizasyon idarelerine verilmiştir. Belediyelere, kendi imar planlarını yapma, onaylama ve uygulama konularında, hizmetin mahallinde ve daha hızlı yerine getirmesi için yetki ve sorumluluklar verilirken, vatandaşları da kararlara

katılmaya teşvik eden ve yönetimi denetim imkanı sağlayan yeni bir İmar Kanunu yürürlüğe konulmuştur (Taşar, 2000).

Büyükşehir Belediye Yönetimi, bir başkan, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclislerinin en çok oy alan beşte bir üyesinden oluşan bir belediye meclisinden oluşmaktadır. Bunun dışında başkan adına onun sorumluluğu ve direktifleri altında hizmetleri yürütmekle görevli atanmış ve güçlü bir genel sekreter bulunmaktadır. Büyükşehir Belediye Encümeni ve Yasa'yla getirilen iki eşgüdüm birimi olan Altyapı Koordinasyon Kurulu ve Ulaşım Koordinasyon Kurulu da tamamen atamayla oluşturulmaktadır (Aydınlı, 2003:76).

Burada daha önce merkezi yönetime bağlı olarak çalışan imar müdürlüklerinin büyükşehir belediyesine bağlanması ve büyük şehir belediyesi bünyesinde kurulan eşgüdüm kuruluşları (Alt yapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi), yerel demokrasi ve özerkliği güçlendiren gelişmeler olarak değerlendirilebilir (Aydınlı, 2003:77).

Anayasanın verdiği yetkiye dayanarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır (<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/> Belediye buyuksehir belediyesi.htm, 05.10.2005).

#### **2.2.4.2.2. İl Özel İdaresine İlişkin Düzenlemeler**

İl özel idaresi, kuruluş kanunu bakımından Osmanlı'ya dayanır. İl özel idaresinin organları, görevleri ve çalışma esasları 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile düzenlenmiştir. 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile söz konusu kanun, 3360 sayılı yasa ile İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiş ve il özel idaresine işlerlik kazandırılmak istenmiştir (Eryılmaz, 1998: 120).

Ülke genelinde sayısı il sayısı kadar olan il özel idaresi, başında valinin bulunduğu ve seçilmiş organ olarak il genel meclisi eliyle çalışan bir yerel yönetim türüdür. İl genel meclisi üyeleri, beş yılda bir genel yerel seçimlerde belirlenmektedir. Her üye, o ilde bulunan ilçeleri temsil ederek seçilmektedir ([http://www.yerelnet.org.tr/genel\\_yapi/ilozelidaresi.php](http://www.yerelnet.org.tr/genel_yapi/ilozelidaresi.php),05.10.2005). İleriki bölümlerde il özel idaresinin üzerinde ayrıntılı bir şekilde durulacaktır.

### **2.3. 1980'den 2000 Yılına Kadar Yapılan Reform Çalışmalarının Genel Değerlendirmesi**

Geleneksel yönetim anlayışına göre şekillenen tüm kamu sistemlerinde olduğu gibi, Türk kamu yönetiminde de, değişim önünde hem kamu yönetiminin kendi iç yapısından hem de içinde bulunduğu toplumsal ve siyasal sistemden doğan engeller bulunmaktadır (Saran, 2004:239). Geleneksel yönetim zihniyetinin değişmesi kolay bir şey değildir. Bu büyük ölçüde zamana bağlı bir olaydır ve süreç içinde çevresel faktörlerin etkisiyle değişme eğilimine girmektedir. Toplumun reformlara hazır olması, siyasal iktidarın kararlılığı, sivil toplum örgütlerinin de desteği, bir reformun başarılı olması için gerekli ana kriterlerdir (Eryılmaz, 2004b:35).

1980'den itibaren kamu yönetiminin araçsal (bilgisayar, faks, fotokopi, cep telefonu,) yönden modernizasyonu için yatırımlar artmasına rağmen yönetim anlayışında önemli değişiklikler olmaması nedeniyle kamu hizmetlerinde istenilen düzeyde kalite, verimlilik ve etkinlik sağlanamamıştır (Eryılmaz, 2004a:61-62).

Reform çalışmaları kapsamında hazırlanan raporlarda görüldüğü kadarıyla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunun örgüt araştırmalarında klasik yaklaşımla ele alındığı, öngörülen değişmelerin genel öneri, önlem ve temenniler düzeyinde kaldığı, yapılması gereken çalışmaların ayrıntılı uygulama projeleri haline getirilerek uygulama, izleme ve değerlendirme koşullarının belirlenmediği görülmektedir. Hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanmadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek hazırlanan kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir (DPT, 2000a:9).

Reformların başarısızlık nedenleri arasında sıklıkla yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, siyasi kadrolaşma ve yönetimin esnekliği ilkesinin zarar görmesi, nitelikli kamu görevlisi ihtiyacının yeterince karşılanamaması, yolsuzluklar, açıklık ve saydamlık yerine gizliliğin egemen olduğu bir devlet anlayışının bulunması, tabandan reform konusunda gelen katılımın zayıf olması gibi unsurlar sayılabilir (Aktel ve Memişoğlu, 2005:35).

Ülkemizde, birinci aşama reform çalışmaları uluslararası trende uygun olarak 1980’de başlamış; bu çerçevede devlet tekellerinin ve sübvansiyonların kaldırılması, tasarruf önlemleri gibi politikalar uygulamaya konulmuştur. İkinci aşama olarak başta kamu iktisadi teşekkülleri olmak üzere özelleştirme ve verimliliği artırma politikaları izlemiştir. Daha az kamu ve daha çok piyasa anlayışı içinde kamu hizmetlerinin piyasa mekanizması içinde üretilmesi ve sunumu hızlanmıştır. Buna karşılık kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi halen önemli bir sorun olarak ağırlığını korumaktadır (Eryılmaz, 2004a:62).

Bu arada devletin piyasalarla ilgili düzenleyici rolüne ilişkin yeni kurumsal yapılar olan üst kurulların yapılanmasına, gecikerek de olsa 1990’ların sonunda başlanabilmiştir. Genel olarak özelleştirme, verimliliği artırma ve piyasaları düzenleme alanında yapılan çalışmalar, bütüncül ve stratejik bir perspektiften, siyasi kararlılıktan yoksun olduğu için, reform sürecine geç başlayan kimi Doğu Bloğu ülkelerin de gerisinde kalmış, uluslar arası konjonktürü iyi değerlendirilememiştir (Eryılmaz, 2004a:63).

Reformlarda geride kalmamızın önemli unsuru ekonomideki yeniden yapılanmanın tamamlanamamış olmasıdır. 1980 yılında başlayan yeniden yapılanma 1987 yılına kadar hızla gelişmiş, bilahare hız kesmiştir. Hız kesmenin nedeni belki de toplumun bazı kesimlerinin ekonomik değişime hazır olmayışdır. 1982 Anayasası’nın liberal bir görüşle hazırlanmamış olması, ekonomi sahasında yeniden yapılanmayı zorlaştırmıştır (Pakdemirli, 2005:4).

İkinci aşama reformlarında yaşanan olumsuzluklar, kamu yönetiminde kalite, vatandaş odaklılık, iyi yönetim, katılım, hesap verebilirlik, adem-i merkezîyetçilik, esnek örgütsel yapılar ve performansı geliştirme gibi ilke ve değerleri kapsayan üçüncü dalga reformlara başlanmasını da geciktirmiştir (Eryılmaz, 2004a:63).

## **BÖLÜM 3: 2000 YILINDAN SONRA YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI**

Kamu yönetimi alanında 1990'lara kadar sürdürülen reform girişimlerinde devletin toplum hayatındaki öteden beri benimsenen rolü hemen hemen aynen muhafaza edilmiş iken, bu tarihlerden sonra hızlanan küresel değişim dalgasının geleneksel kamu yönetimi anlayışını temelden sarsması, bu konudaki klasik tanımların sorgulanmasına, otorite, hiyerarşi, bürokratik organizasyon gibi modern yönetim yapısının dayandığı kavram ve kurumlara radikal eleştiriler yöneltilmesine yol açmıştır. Öncekilerden farklı olarak 20. Yüzyılın sonu ile başlayıp yeni yüzyıl ile birlikte devam eden süreç içinde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çaba ve uygulamalar, öncelikle mevcut siyasal ve yönetsel sistemin öngördüğü temel kurumların radikal bir biçimde gözden geçirilerek bilgi çağı gerekleri doğrultusunda yeniden inşa edilmelerini amaçlamaktadır.

1980'lerden özellikle 1990'lardan sonra tasarlanan yeniden yapılandırma çalışmalarının karakteristik özelliği, kamu hizmetlerinde verimliliği, etkinliği, hizmet kullanıcılarının tatminini ve kalite düzeyinin yükseltilmesini ön plana almalarıdır(Saran, 2004:205–206).

### **3.1. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Kamu Yönetimi Reform Politikaları (2001–2005)**

Bu planda yönetimle ilgili konular “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında ele alınmıştır.

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Kurulu Raporu'na göre (DPT, 2000a:3); “Türkiye’de kamu kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, siyasetin bürokrasi üzerindeki olumsuz etkileri gibi nedenlerle, kamu kesiminin öncü olmak yerine, gelişmeleri önünü tıkamakta olduğu şeklinde eleştiriler yapılmaktadır. Bu nedenlerin de etkisiyle; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde,

kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli düzenlemeler, kamu yönetiminin öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır.”

Temel amacın; “Demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözeten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi (DPT, 2000b:191)” olduğu belirtilmiştir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında esas alınan ilkeler; “verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi (DPT, 2000b:191)” şeklinde belirtilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu yönetimiyle ilgili bölümün devamında öngörülen politikalardan bazıları şöyledir (DPT, 2000b:191–192):

- Personel rejimi konusunda, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi esas alınacaktır.
- Tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek, kadro veya pozisyon ihdasları buna göre yapılacaktır. Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi sağlanacaktır.

- Zorunluluk taşıyanlar dışındaki bölge teşkilatları kaldırılacak, kalacak olanlarla il yönetimleri arasındaki sorunları giderecek planlama ve eşgüdüm mekanizmaları oluşturulacaktır.
- Yurtdışı teşkilatları yeniden düzenlenerek, işlevi kalmamış birimler kaldırılacak, kalan birimlerdeki gereksiz kadrolar iptal edilecektir.
- Kurum içerisinde düzenli ve süratli bilgi akışı ile işlemlerde basitliğin sağlanabilmesi ve kurumlarda kırtasiyeciliği önleme, evrak, dosyalama ve arşiv sorunlarına köklü çözümler getirmek amacıyla her kurumda Elektronik Bilgi yönetimine önem verilecektir.
- Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması sağlanacaktır.

### **3.2. Hükümet Programlarında Kamu Yönetimi Reformu**

1999 yılında görev başına geçen 57. Hükümet tarafından 12.01.2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile “Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” kabul edilmiştir. Bu planda (İçişleri Bakanlığı, 2003:12–13):

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla performansın arttırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyeti esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak kamu yönetiminin etkinliği ve güvenilirliğinin sağlanmasının,

Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmesi ve böylece Türkiye’de en fazla şikayet edilen ve vatandaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüz yüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden

(Örneğin, imar işlemleri, yatırım teşvikleri ve şirket tescilleri) başlayarak topyekun bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanmasının,

Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılmasının,

Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanmasının,

Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesinin,

Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması, yatırımcı sermaye önündeki engellerin de yukarıda açıklanan standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanmasının,

Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

58. T.C. Hükümetinin göreve başlamasıyla birlikte; ülkemizin karşı karşıya kaldığı ekonomik krizler sonrasında, halkımızın yaşadığı ağır ekonomik ve sosyal sorunların hızla aşılması, sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşturulması amacıyla, Hükümet Programıyla da uyumlu olan ve kamuoyuna ana başlıkları itibariyle sunulan Acil Eylem Planının (AEP) uygulamaya konulması Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır. Acil Eylem Planı kapsamında; Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Programı, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu ve Sosyal Politikalar başlıkları altında toplam (205) faaliyet belirlenmiştir. Kamu Yönetimi Reformu Kapsamındaki faaliyetlerden 28'i Merkezi İdare Reformu, 9'u Yerel Yönetimler Reformu, 1'i Devlet Personel Rejimi Reformu, 7'si de Yolsuzlukla Mücadele başlıkları altında tanımlanmıştır (Arslan, 2005).



AK Parti İktidarı'nın (58. T.C. Hükümeti) Acil Eylem Planı (AEP) Genel Başkan Recep Tayyip Erdoğan tarafından 15.11.2002'de kamuoyuna açıklanmış ve Hükümet Programı, Başbakan Abdullah Gül tarafından 23.11.2002'de TBMM'ne sunulmuştur.

Söz konusu iki belgede kamu yönetimiyle ilgili öngörülen hususlar özetle şöyledir(TİSK, 2002):

- Katılımcı ve özgürlükçü yeni bir Anayasa hazırlanacak.
- Kamu yönetimi, katılımcılığı ve şeffaflığı esas alacak.
- Devletin rolü; adalet, iç-dış güvenlik; makro stratejiler; ekonomik denge ve istikrar, altyapı, eğitim ve sağlıkta temel hizmetler, denetim sağlanması ve sosyal-bölgesel dengesizliklerin giderilmesi olacak.
- Merkezi Yönetimin yetkileri tek tek belirlenerek, bunlar dışındakiler Yerel Yönetimlere bırakılacak. (AEP: 1 Yıl)
- Uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynaklar Yerel Yönetimlere devredilecek. (AEP: 1 Yıl)
- Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkileri Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilecek. (AEP: 1 Yıl)
- Bölgesel Kalkınma Kurumları oluşturulacak. (AEP: 1 Yıl)
- Vatandaşın Bilgi Edinme Kanunu çıkarılacak. (AEP: 3 Ay)
- Mevzuat ve idari usuller sadeleştirilecek.
- Kamuda hizmet birimleri TBMM'ne ve kamuoyuna performans raporu sunacak.
- Beyana güven ilkesi geçerli olacak.
- e-devlet yaygınlaştırılacak.
- Türkiye, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devlet Grubuna (GRECO) katılacak, bu konuda 2 Sözleşme onaylanacak (AEP:3 Ay).

Türkiye Cumhuriyeti'nin 59. AKP'nin ikinci hükümeti olan Erdoğan Hükümeti Programı'nda da kamu yönetimiyle ilgili hedef ve politikalara geniş yer verilmiştir.

Programda yer alan, yerel yönetimler, merkezi idare ve personel rejimine ilişkin hedefler hemen hemen 58. Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı'nda yer alanlarla aynıdır.

Programda, kamu yönetimi sistemimizin, çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerektiği, bu kapsamda merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması bakımından, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirileceği belirtilmiştir (Başbakanlık, 2005).

59. Hükümetin hedeflerinden biri de mevcut hizmet bakanlıklarının sayısı ve ölçeklerinin, ilgili ve bağlı kuruluşlar ile diğer kamu kuruluşlarının bir bütün olarak ele alınması ve merkezi idare reformunun en önemli uygulaması olarak da bakanlıkların görev ve yetkilerinin yeniden tanımlanmasıdır.

Ayrıca kayırmacılığın ve yozlaşmanın önlenmesi bakımından; personel alımında objektif kriterlerin getirileceği, terfilerde liyakat ve fırsat eşitliğinin esas alınacağı belirtilen hedefler arasında yer almaktadır(Başbakanlık, 2005).

### **3.3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

Kamu mali yönetim sistemimiz 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla düzenlenmiş, söz konusu Kanun az sayıda değişiklikle bugüne kadar yürürlükte kalmış ve kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür. 1927 yılından bu yana kamu mali yönetiminde, kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Diğer yandan Dünyada kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi konusunda önemli gelişmeler yaşanmıştır (TBMM, 2003b).

Bugün birçok ülkenin gündeminde olan kamu yönetimlerinde reform çabaları kamu kaynaklarının daha rasyonel kullanılmasını hedeflemekte ve kamu mali yönetimlerinde köklü değişiklikler öngörmektedir. Ülkemizde yaşanan yüksek enflasyon, kamu borçları ile açıklarının boyutları kamu mali yönetimimizin bugünkü durumunu ve reform ihtiyacını göstermektedir. Dış ekonomik dayatmalar, uluslararası rekabetin zorlayıcılığı, ekonomide küreselleşme ise, kamu mali yönetiminde reformu kaçınılmaz kılmaktadır.

Karar alma süreçlerinin etkinliği ile bu süreçlerin denetlenebilirliği için sağlıklı bir mali yönetim şarttır (TESEV, 2004b).

Kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek (KMYKK md.1) amacıyla 10.12.2003 tarihinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiş; 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece belli maddelerine tabidir (KMYKK md.2).

### **3.3.1. Kamu Maliyesinin Kapsamı ve Temel İlkeleri**

5018 sayılı Kanunda kamu maliyesinin gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsadığı belirtilmiştir (md.4).

Kamu maliyesinin temel ilkeleri şunlardır (KMYKK md.5):

- a) Kamu mali yönetimi uyumlu bir bütün olarak oluşturulur ve yürütülür.
- b) Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır.
- c) Maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturulur ve yürütülür.
- d) Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.
- e) Kamu mali yönetimi mali disiplini sağlar.

f) Kamu mali yönetimi ekonomik, mali ve sosyal etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercihlerin oluşması için gerekli ortamı yaratır.

g) Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.

İlgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir ve izlenir.

### **3.3.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Bütçeye İlişkin Düzenlemeler**

5018 sayılı Kanununun 12. maddesinde bütçe türleri merkezi yönetim bütçesi (genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi), sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak sayılmış; bunların hangi idarelerin bütçelerinden oluştuğu da Kanuna ekli cetvellerde listelenmiştir. Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulması gereken ilkeler maddeler halinde sıralanmıştır.

Kanunla bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması öngörülmektedir (TBMM, 2003b).

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanması, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapılmasının sağlanması ve mali yönetimde çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmekte, amaçların ve hedeflerin bütçe büyüklükleri ve sürdürülebilir finansman planı düzeyinde hangi ekonomik koşullarda gerçekleştirileceğine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve mali plan ile yol gösterilmektedir (TBMM, 2003b).

Bütçe işlemlerine hız kazandırmak amacıyla, Sayıştayın harcama öncesi vize ve tescil işlemleri kaldırılmakta, konumu uluslararası standartlara uygun hale getirilmekte, Maliye Bakanlığınca yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi işlemi ise yönetsel sorumluluk ve mali kontrol yetkisinin paylaşılması ilkesi çerçevesinde kamu idarelerine bırakılmaktadır (TBMM, 2003b).

Kamu mali yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde ortaya konulmakta ve yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmaktadır. Buna göre, kamu idarelerinin mali işlemleri, kurulacak mali hizmetler birimleri tarafından yapılacak, bütçe sınıflandırmasında ödenek tahsis edilen yöneticiler harcama yetkilisi olarak karar vermeye yetkili olacak, iş ve işlemler harcama yetkilisi tarafından verilen harcama talimatı üzerine gerçekleştirme görevlileri tarafından yerine getirilecektir.

### **3.3.3. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Denetimle İlgili Düzenlemeler**

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda da Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında olduğu gibi kamu kurum ve kuruluşlarında denetim iç denetim ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Ancak iç denetim, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda bir danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Buna göre; “İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlayan danışmanlık faaliyetidir... İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.” (KMYKK m.63).

Diğer taraftan uluslararası ve Avrupa Birliği standartlarına uygun bir iç kontrol sistemi oluşturulmakta ve kamu idarelerinin bütçe uygulama sürecindeki inisiyatifleri artırılmaktadır. Kamu idarelerine bütçe hazırlama ve uygulamaya ilişkin görevlerine ek olarak, harcama öncesi kontrol yetkisi verilmektedir. Saymanların ödeme aşamasındaki uygunluk denetimi yapma görevleri sona erdirilerek, bunun yerine kamu idaresi başkanına bağlı olarak çalışacak mali kontrol yetkilisine, harcama sürecinin belirli aşamalarında kontrol görevi verilmektedir (TBMM, 2003b).

Kanunda dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı hükme bağlanmıştır. İlgili maddede Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel

yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olarak açıklanmıştır.

Bu maddeden anlaşıldığı gibi, Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmekte, genel idare kapsamındaki tüm kamu idarelerinin harcama sonrası dış denetiminin Sayıştay tarafından gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır.

Kanunla mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının kurulması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sırasında gerekli bilginin gerekli zamanda verilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması sağlanmaktadır. Diğer taraftan, kamu idarelerince idare faaliyet raporu, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca değerlendirme raporu ve Maliye Bakanlığınca genel faaliyet raporu düzenlenmesi öngörülmekte, ayrıca diğer yöntemlerle mali yönetim verilerinin ve mali istatistiklerin düzenli olarak kamuoyuna açıklanması sağlanmaktadır.

#### **3.3.4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler**

Kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimizi yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun mevzuat hazırlamaya ve teşkilatlanmaya yetki veren maddeleri ile bazı geçici maddeleri yayımı tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş, diğer maddelerinin de 1.1.2005 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan, bu Kanunla öngörülen sistemin uygulanması için Kanunda 31.12.2007 tarihine kadar geçiş dönemi belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi amacıyla 30.11.2005 tarihinde kabul edilen 5433 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca kabul edilmiştir.

Söz konusu kanunun genel gerekçesinde; 5018 sayılı Kanunda öngörülen düzenlemelerin hazırlanması sırasında tespit edilen hususlar ve kamu idarelerine yönelik gerçekleştirilen bilgilendirme çalışmaları sırasında alınan görüş ve önerilerden, Kanunda yer alan bazı teknik ibarelerde ve yönetmelik hazırlama yetkisi veren

maddeler ile uygulamaya ilişkin bazı konularda değişiklik yapılmasına ihtiyaç olduğunun tespit edildiği belirtilmiştir. Yine mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin olarak Avrupa Birliği yetkilileriyle yapılan görüşmelerde Avrupa Birliği müktesebatına uyum konusuna ilişkin olarak Kanunun bazı maddelerinin yeniden gözden geçirilmesi gereği ortaya çıktığı ve bu nedenlerle 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuatta yapılması gereken değişikliklere ilişkin olarak bu Kanun Tasarısının hazırlandığı ifade edilmiştir (TBMM, 2005).

Tasarıyla genel olarak bazı teknik ibare ve ifadelerde düzeltmeler yapılmaktadır. İç kontrol sistemi yeniden tanımlanarak daha kapsayıcı hale getirilmektedir. İşlem sürecinin hızlandırılmasını ve etkinliğini sağlamak üzere, mali kontrol yetkilisinin sistemden çıkarılarak, ön mali kontrol fonksiyonunun mali hizmetler biriminde ve harcama birimlerinde gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır. Bu çerçevede, mali hizmetler biriminin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Mevcut teşkilat yapılarında yer alan Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları ve Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Dairesi Başkanlıkları kaldırılmakta, Başbakanlıkta ve Milli Savunma Bakanlığı dışındaki bakanlıklarda Strateji Geliştirme Başkanlığı, Kanunun eki (1) sayılı cetvelde yer alan idarelerde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve Kanunun eki (2) sayılı cetvelde belirtilen kamu idarelerinde strateji geliştirmeye ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği Müdürlükler kurulmaktadır. Kanunun uygulanması için gerekli kadro ihdas ve iptalleri ile özlük haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır (TBMM, 2005).

Bütün bu düzenlemeleri içeren 5433 sayılı Kanunun yayımlanması Cumhurbaşkanı tarafından uygun bulunmamış, 5433 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” 8. ve geçici 1. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa’nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca veto edilmiştir. Söz konusu maddelerden birisi muhasebe yetkilisi atanması, diğeri ise şube müdürlerinin Devlet Bütçe Uzmanı ve Devlet Malları Uzmanı kadrolarına atanmasına ilişkindir. 5433 sayılı Kanunda yer alan bu hususlardaki hükümlerin anayasaya aykırı olduğuna gerekçesiyle tekrar görüşülmek üzere 16.12.2005 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na gönderilmiştir.

TBMM 22.12.2005 tarihinde 5436 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kabul edilerek 23.12.2005 tarihinde cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış; 24.12.2005 tarihinde resmi gazetede yayımlanmıştır.

### **3.4. Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı**

#### **3.4.1. Yönetimde Açıklık Kavramı ve Genel Olarak Bilgi Edinme Hakkı**

“Yönetimde açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “günüşığında yönetim” ve “yönetimsel demokrasi” gibi kavramlar, 1960’lı yıllardan itibaren yönetimin yeniden yapılandırılmasında önemi açıklımlar sağlamıştır. Gizlilik, geleneksel dönemde hemen her ülkede egemen bir yönetim anlayışı iken, demokratik düşüncenin gelişmenin gelişmesi, yönetimde etkinlik anlayışı ve teknolojik gelişmeler yönetimde açıklığı ön plana çıkarmıştır (AL, 2002: 226).

Kişilerin resmi bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkı, bürokrasinin yönetilenler eliyle denetlenmesinin etkili bir aracı olan açıklığın çeşitli yöntemlerinden biridir. İdari faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların görülebilmesi, her türlü bilgi ve belgenin yönetimden alınabilmesi bu kapsamdadır. Açıklık ilkesini kabul etmiş olan ülkeler, yönetimi halka bilgi ve belge verme ödevi ile yükümlü kılmışlardır. Bilgi vermenin daraltıldığı veya yasaklandığı alanlar da vardır; fakat bunlar yasa ile düzenlenmektedir (Eryılmaz, 2004c: 217 ).

Görüldüğü gibi yönetimde açıklığın iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, vatandaşların bilgi edinme hakkı, ikincisi ise kurum ve kuruluşların bilgi verme ödevidir. Kurum ve kuruluşlar; bilgi edinme hakkının kullanılması konusunda yapılan başvuruları cevaplandırmak, kişilerin bilgi veya belgelere ulaşmasında gereken işlemleri yapmak suretiyle yoluyla şeffaf yönetimin sağlanmasına katkıda bulunmalıdırlar.

Uluslararası örgütlerin de bilgi edinme hakkının gelişmesi yönünde çabaları vardır. Özellikle Avrupa Konseyi Avrupa’da açıklığın şeffaf yönetimin gelişmesinde önemli kararlar almıştır. Yine daha sonra Dünya Bankası ve IMF’nin “Good governance” politikaları çerçevesinde üçüncü dünya ülkelerine tavsiye ettikleri politikalardan birisi



de yönetimin şeffaflaşmasına ilişkindir. Böylece tüm dünyada şeffaf yönetim eğilimi artmaya başlamıştır (Eken ve Kalabalık, 2004: 3–4). OECD ülkeleri bazında bakıldığında 1980 yılında tüm üye ülkelerin sadece % 20'sinde vatandaşın bilgi edinme hakkını düzenleyen bir çerçeveye rastlanmakta iken, 1990 yılında bu oran % 40'a, 2000 yılında ise % 80'e ulaşmıştır (30 üye ülkeden 24'ü). Bu süreçte kapsam, miktar ve kalite açısından da büyük gelişme sağlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 80).

Yönetimde gizlilikten uzaklaşılması, daha açık, şeffaf ve demokratik bir yönetimin sağlanması için bilgi edinme hakkının güçlendirilmesi gerekmektedir. Nitekim 4982 sayılı Kanunun gerekçesine göre de, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir.

#### **3.4.2. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Gelişmeler**

Türkiye’de de kişilerin bilgi edinme hakkını kullanabilmesine yönelik önemli bir adım atılarak 09.10.2003 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu kabul edilmiş; söz konusu kanunun 31. maddesi gereğince hazırlanan Bilgi Edinme Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik de 27.04.2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu’nun 14. maddesi uyarınca, Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, Kanunda öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

4982 sayılı kanunun 4. maddesine göre herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Türkiye’de ikamet eden yabancılar ile Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.

Daha önce değinildiği gibi yönetimde açıklık iki yönlü bir çabayı gerektirmektedir. Kanunun 5. maddesiyle de bu doğrultuda, kurum ve kuruluşlara kanunda sayılan istisnalar dışında her türlü bilgi ve belgeyi başvuranlara sunma yükümlülüğü getirilmiştir.

Bilgi edinme başvurusunun usulü 6. maddede hükme bağlanmıştır. Buna göre başvuru, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Ayrıca başvurular, elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

Kanunun 10. maddesinde bilgi veya belgeye erişimin, kurum ve kuruluşların başvuru sahibine istenen belgenin onaylı bir kopyasını vermesi şeklinde olacağı ifade edilmiştir. Ancak, bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği hallerde, kurum ve kuruluşlar ilgilinin;

- a) Yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslını incelemesi ve not alabilmesini,
- b) Ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları dinleyebilmesini,
- c) Görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları izleyebilmesini sağlamakla yükümlü tutulmuşlardır.

Bilgi veya belgeye erişim sürelerinin belirlendiği 11. maddeye göre; kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş iş günü içinde sağlarlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır.

### **3.4.3. Bilgi Edinme Hakkının Sınırları**

4982 sayılı Kanunda bilgi edinme hakkının hangi durumlarda sınırlandırılacağı maddeler halinde sayılmıştır. Buna göre Kanun kapsamı dışında bırakılacak durumlar şöyle sıralanabilir:

1. Açıklanması halinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, milli savunmasına ve milli güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler,

2. Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması halinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler,

3. Kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte olmamak kaydıyla, sivil ve askeri istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler,

4. Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idari soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması halinde;

a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,

b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,

c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,

d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek bilgi veya belgeler,

5. Açıklanması veya zamanından önce açıklanması halinde;

a) Suç işlenmesine yol açacak,

b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanuni yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,

c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,

d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlal edecek nitelikteki bilgi veya belgeler,

6. Kişinin izin verdiği haller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması halinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, mesleki ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler,

7. Haberleşmenin gizliliği esasını ihlal edecek bilgi veya belgeler,
8. Kanunlarda ticari sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticari ve mali bilgiler,
9. Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler,
10. Tavsiye ve mütalaa talepleri.

Diğer yandan, Yargı denetimi dışında kalan idari işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu Kanun kapsamına dahildir. Bu şekilde sağlanan bilgi edinme hakkı işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz. Fikir ve sanat eserlerine ilişkin olarak yapılacak bilgi edinme başvuruları hakkında ilgili kanun hükümleri uygulanır. Yine Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır. Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbi, mali, hukuki ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır. Gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu Kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hale gelir.

Kanunla kurum ve kuruluşlara yüklenen ödevlerden biri de rapor hazırlamaktır. Buna göre, bir önceki yıla ait olmak üzere;

- a) Kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını,
- b) Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
- c) Reddedilen başvuru sayısı ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri,
- d) Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,

e) Başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını gösterir bir rapor hazırlayarak, bu raporları her yıl Şubat ayının sonuna kadar Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna gönderirler. Kurul, hazırlayacağı genel raporu, söz konusu kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte her yıl Nisan ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderir. Bu raporlar takip eden iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kamuoyuna açıklanır.

### **3.5. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Kurulması**

#### **3.5.1. Etik ve Kamu Yönetimi**

Etik kavramı temelde felsefenin bir disiplini olmakla birlikte bugün pek çok bilimsel disiplinin çalışma ve ilgi alanı olmuştur. Yöneltil etik ya da kamu hizmeti etiği, yöneltil kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken davranış biçimleri hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşur (Nohutçu, 2004: 390–393).

Kamu yönetiminde etik tartışmalarının kökeni çok eski zamanlara gitse de, modern anlamda etik tartışmalarının 1970'lerden itibaren yoğunlaştığı görülmektedir. Bu yıllardan itibaren kamu görevlilerinin etik davranması konusu birçok Avrupa ülkesinin gündemine girmiştir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231).

Son yıllarda kamu yönetimi üzerinde yapılan çalışmalarda etik konusu üzerinde ısrarla durulmaktadır. Bunun temel nedeni halkta siyasetçi ve bürokratların etik davranmadıkları yolunda bir inancın yerleşmesidir. Genel olarak halkın büyük bir kesimi bürokratların kamu yararı için çalışmadıklarına inanmaktadır. Kamuoyu yoklamaları, halkın yönetime katılmaması, politik skandallar, medya yorumları vb. olumsuz göstergeler halkın hükümetlere güvenmediğini açıkça ortaya koymaktadır (Öztürk, 2003: 203–207).

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması çağdaş demokratik ülkelerde genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının bir bütün halinde, açık ve anlaşılır dille yazılmış etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır. Günümüzde, uluslararası alanda genel olarak kabul görmüş etik davranış ilkeleri;

tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, bütünlük, liyakat, nesnellik, sadakat, liderlik, saydamlık, hesap verebilirlik, profesyonellik, eşitlik, süreklilik, saygınlık ve güven olarak sayılabilir (TÜSİAD, 2005: 1–2).

### **3.5.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Açından Gelişmeler: Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması**

Etik çalışmalarının son yıllarda yoğunlaşması ve yolsuzluk iddialarının önemi ölçüde artması Türk kamu yönetiminin genel olarak önemli bir etik kriz içinde olduğunu göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu krizin aşılması ve kamu bürokrasisinin halka hizmet kapasitesinin artırılması için öncelikle etik sorunların giderilmesi gerekir. Rüşvet, yolsuzluk kayırmacılık, kırtasiyecilik gibi kötü yönetim unsurları ile mücadelede etik ilkelere dayalı bir kamu yönetiminin faydalı olacağı açıktır (Öztürk, 2003: 219).

Vatandaşlar, tüm kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken en yüksek ahlaki ölçülere göre davranmalarını ve kamu yararına uygun hareket etmelerini beklemektedir. Kamu görevlileri kanun ve mevzuat hükümlerine, bunların öngördüğü yaptırımlara uygun davranmak zorunda oldukları gibi, kamuoyu denetimine de tabidir. Kamu görevlilerinin, görevlerini ifa ederken kamuoyunun denetimine tabi olmaları, kamu hizmeti ifa etmelerinin doğal sonucu olarak kabul edilmektedir. OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan “Kamu Yönetiminde Etik İlkeler” başlıklı tavsiye kararında da, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla, iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları yer almıştır(TBMM, 2003c).

Bu çerçevede, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 25.05.2004 tarihinde TBMM’nde kabul edilmiş ve 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

5176 sayılı Kanunla Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Kurul, Bakanlar Kurulu tarafından atanan, biri başkan olmak üzere on bir üyeden oluşmaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 10.08.2004 tarihinde Bakanlar Kurulu kararı ile başkan ve üyeliklerine atama yapılan 29.09.2004 tarihinde ilk toplantısını gerçekleştirerek çalışmalarına başlamıştır.

Diğer bazı ülkelerde de benzer kurullar mevcuttur. Örnek olarak; Japonya’da National Public Service Ethics Board (Kamu Hizmetleri Ulusal Etik Kurulu), Kanada’da The Office of the Ethics Counsellor (Etik Danışmanlığı Ofisi), Amerika Birleşik Devletlerinde US Office of Government Ethics (ABD Kamu Yönetimi Etiği Ofisi), İngiltere’de The Committee on Standards in Public Life (Kamusal Yaşam Standartları Komitesi) verilebilir (Yağan, 2005a: 2).

Kamu Görevlileri Etik Kurulunu; “Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.” (5176 Sayılı Kanun md.3)

Nitekim kurul tarafından kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 13.04.2005 tarihli, 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5176 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmelik genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamakta, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteleri ise kapsam dışında yer almaktadır.

### **3.5.3. Etik Davranış İlkeleri**

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’le etik davranış ilkeleri belirlenmiştir. Bunlar ana başlıklarıyla: “Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci; halka hizmet bilinci; hizmet standartlarına uyma; amaç ve misyona bağlılık; dürüstlük ve tarafsızlık; saygınlık ve güven; nezaket ve saygı; yetkili makamlara bildirim (etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan bir iş veya eylemin yetkili makamlara bildirilmesi); çıkar çatışmasından kaçınma; görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması; hediye alma ve menfaat sağlama yasağı; kamu malları ve kaynaklarının kullanımı (bunların kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılmaması ve kullandırılmaması); savurganlıktan kaçınma; bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanda bulunulamaması; bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık; yöneticilerin hesap verme sorumluluğu; eski kamu görevlileriyle ilişkiler (Kamu görevlilerinin eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaması, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaması), mal bildiriminde bulunma” olarak sayılabilir.

Yönetmeliğe göre kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bu kanun kapsamındaki kamu görevlileri, Yönetmelik ekinde yer alan “Etik Sözleşme” belgesini imzalamak zorundadırlar.

### **3.5.4. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Çalışma Usulü ve Kararları**

5176 sayılı Kanuna göre Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeye toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurulun



sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul, kendisine şikayet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirir; başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlar.

Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tabi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

Tek yaptırımı, etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmi Gazetede yayınlamak olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun gerçekte işlevsellikten uzak, simgesel bir kurul olduğu yönünde görüşler mevcuttur (Arap ve Yılmaz, 2005: 263).

### **3.6. Kamu Yönetimi Reform Paketi**

#### **3.6.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**

2000'li yılların başında varlığı kaçınılmaz bir biçimde hissedilen yeniden yapılanma ihtiyacının karşılanmasına yönelik arayışlar Türk kamu yönetiminin, kamu yönetimi alanında dünya ölçeğinde sağlanan gelişmelere ayak uydurabilmesi ve bu doğrultuda toplumun değişen taleplerini zamanında karşılayabilmesi amacıyla 2003 yılı başında uygulamaya konulan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” hareketi ile yeni bir ivme kazanmıştır (SARAN, 2004:211–212).

Bu kapsamda oluşturulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, felsefesinden kullandığı dile kadar, birçok konuda, geleneksel anlayıştan bir kopuşu ifade etmektedir(Al, 2004).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunuldu. TBMM Genel Kurulu'nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, aralıklarla 15.07.2004'e kadar sürdü. Tasarı, başta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi. 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 03.08.2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edildi.

Tasarı ile ülkemizdeki merkezi idare ve mahalli idarelerin tabi olacakları esaslar yeniden düzenlenmekte; bu idareler arasındaki ilişkilerin çerçevesi çizilmekte; ülkemizdeki kamu yönetimi, Avrupa ülkelerindeki standartlar da dikkate alınarak reforma tabi tutulmaktadır (TBMM, 2004b). Kamu yönetim sistemimizin ve yerel yönetimlerin temel sorunlarına yanıt vermeye çalışılırken, 1980 sonrası ekonomik liberalizmle başlayıp siyasi liberalizmle devam eden ülkemiz gelişmeleri tüm yansımaları ile bu yasada görülmektedir. Tasarı, bu dönem içinde Batıda ortaya çıkan ve geniş uygulama alanı bulan reformların ülkemize uyarlanmış şeklidir ( S.Coşkun, 2004:151; Aktel ve Memişoğlu, 2005: 32). Tasarının güncelliği bakımından çalışmamızda ayrıntılı bir şekilde üzerinde durulacaktır.

### **3.6.1.1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun Amacı ve Niteliği**

Bilindiği üzere 59. Hükümetin hazırladığı kamu yönetimi ile ilgili tasarının adı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'dır. Bazı yazarlar kendilerine göre haklı gerekçelerle

üniter devlet yapılarında temel kanun tekniğinin kullanılmasının yanlış olduğunu, bunun federatif bir devlet çağrışımı yaptığını ileri sürerek tasarını bu yönü ile eleştirmişlerdir. Bunun üzerine mecliste yapılan görüşmelerde tasarının ismi değiştirilerek temel kanun adına son verildi. Yeni ismi ile tasarı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” adını almış bulunmaktadır (Demir, 2004).

Tasarı metninde kanunun amacı; “Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.”( KYTK Tasarısı md.1) şeklinde ifade edilmiştir.

Burada geçen kavram ve ilkelerin birçoğu, kamu yönetimi kavramı gibi, idare teşkilatı ile ilgili mevzuatlar bakımından yeni olan kavramlardır (Al, 2004). Modern kamu yönetimi anlayışını yansıtan katılım, saydamlık, hesap verebilirlik gibi yeni kavramlar, bir yandan Türk kamu yönetimindeki çağdaş anlayışa uygun değişimi yansıtırken, aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışının bazı temel özelliklerini de belirtmektedir.

KYTK Tasarısının genel amacına ilişkin ilk maddedeki temel ilkeler arasında katılımcılık sayılmakla birlikte; vatandaşların doğrudan yerel yönetim karar mekanizmalarına ve politika oluşturma sürecine katılımına ilişkin mekanizmalar öngörülmemektedir. Vatandaşlar açısından katılım ve şeffaflık, kamu kurumlarının eylem ve harcamalarına ilişkin bilgi edinme hakkı ile sınırlı tutulmaktadır(KYTK Tasarısı md.5-g ve md.41).

Kamu yönetiminin hizmet sunumunda esas alacağı insan hak ve özgürlüklerinde ise vurgunun daha çok tercih özgürlüğü, girişim özgürlüğü, mülkiyet hakkı gibi negatif hak ve özgürlükler üzerinde olduğu görülmektedir. Sosyal, ekonomik ve kültürel haklara ilişkin ifadelere, tasarının 4. maddesinde “hayatı kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahı sağlamak ve hayat kalitesini geliştirmek” biçiminde genel olarak yer verilmektedir (Gül ve Özgür, 2004:192).

KYTK Tasarısı Genel Gereğesine göre bu kanunla öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konmakta, merkezi idare ve mahalli idareler reformu için gerekli

hukuki altyapı oluşturulmakta, bu kapsamda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki işbölümü netleştirilmektedir. Ayrıca bu kanun ile yeniden yapılanma süreci bitmemekte, tam aksine başlamış olmaktadır. Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu Kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerekecektir (TBMM, 2003a).

### **3.6.1.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Kapsamı**

KYTK Tasarısı yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngörmektedir(TBMM, 2003a).

Kanun Tasarısının 2. maddesinde bu kanunun kapsamı belirtilmiştir. Buna göre, “Bu Kanun, merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu anlamda, herhangi bir şekilde kamu kaynağı veya kamu gücünü kullanan hiç bir kurum veya kuruluş bu Kanunun kapsamı dışında bulunmamaktadır.” (KYTK Tasarısı md.2)

### **3.6.1.3. Merkezi İdarenin ve Mahalli İdarelerin Yetki, Görev ve Sorumluluğu**

Tasarının birinci kısım, ikinci bölümünü oluşturan bu başlık altında merkezi idare ile mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumlulukları sayılırken, geleneksel anlayışın tam tersine, merkezi yönetimin yetkileri sayılarak sınırlandırılmış, mahalli idareler ise yerel nitelikli hizmetlerle ilgili olarak geniş yetkilerle donatılmıştır (Al, 2004).

Tasarının 5. maddesinde kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri sayılırken; “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.” (KYTK Tasarısı md.5-e) denilmek suretiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer alan hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda bir hükme yer verilmiştir.

Merkezi idare tarafından yürütülecek hizmet ve görevler; adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri, piyasalara ilişkin düzenleme, milli eğitim, diyanet, sosyal güvenlik, tapu ve kadastro, nüfus ve

vatandaşlık, acil durum yönetimi ve sivil savunma, vakıflarla ilgili görev ve hizmetler olarak belirtilmiştir. Ayrıca mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma, ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler ve kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler de merkezi idarenin sorumluluğuna alınmıştır (KYTK Tasarısı md.7).

Tasarıda hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlama yetkisi de merkezi idarenin genel yetki ve görevleri arasında sayılmıştır(KYTK Tasarısı md.6).

Görüldüğü gibi, tasarı ile merkezi yönetimin işlevleri ana politikaları saptama, standart koyma ve bunların uygulanmasını izleme ve denetleme ile merkezle yerel arasında eşgüdüm sağlama olarak saptanmıştır. Başka bir deyimle merkezi yönetim güvenlik ve savunma gibi hizmetler dışında icracı olmaktan çıkmaktadır. Böyle olunca Valilik başka bir konum kazanmaktadır. Mevcut sistemde Vali merkezi yönetim hizmetlerinde icranın başıdır. İl örgütlenmesi bu duruma göre yapılmıştır. Yeni durumda Vali, ilde merkezi yönetim tarafından saptanan politikaların uygulanıp uygulanmadığını izleyecek, izlemede yanlış görürse ilgilileri uyaracak, hatta bazı durumlarda yerel yönetim yerine geçerek aksayan hizmetin yürütülmesini sağlayacaktır. Valinin başka önemli bir görevi de eşgüdüm sağlamak olacaktır(TESEV, 2004a:17 ).

KYTK Tasarısı'nın 8. maddesinde mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir. Yine aynı maddede mahalli idarelerin söz konusu görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürüteceği belirtilmiştir.

Tasarının 9. maddesinde; “Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz.” hükmüyle mahalli idarelerin görev alanlarına bir

koruma getirilmektedir. Tasarı yapıcı bir yaklaşımla merkezi idare ile mahalli idareler arasında işbirliğini attırıcı düzenlemeler de öngörülmektedir(Gül ve Özgür, 2004:194).

Cumhurbaşkanlığın 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un meclise geri gönderilme gerekçesinde, kuralların birlikte incelenmesinden, yapılan düzenlemelerin ana amacının, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve ikinciler yararına yeni bir görev ve yetki bölüşümü yaratmak ve kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi konusunda yönetime genel yetki vermek olduğunun anlaşıldığı belirtilmiştir. Yerinden yönetimin Devlet'in birliğini ve kamu hizmetlerinin tutarlılığını bozabileceği nedeniyle sakıncalı olduğu, bunu önlemek için Devlet'e ve onu temsil eden merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetlemek ve gerektiğinde bozabilmek yetkisinin tanındığı ifade edilmiştir. Bu yetki, idari vesayet kavramı ile Anayasa'da yerini almıştır.

İdari vesayetin kamu düzenini ve ülke bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacıyla, yasaların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzelkişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olarak tanımlandığı gerekçede Anayasada bununla ilgili yer alan hükümlere karşılık yasa tasarısının aykırı hükümler içerdiği belirtilmiştir. Merkezi yönetimin örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatıldığı, yetki genişliğine dayanan güçlü merkezi yönetim yerine, görev ayrılığına dayalı güçlü yerel yönetim yapılanmasının yolunun açıldığı, tekil devlet modeli yerine idari vesayetin zayıflatılarak yerel ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanacağı ve bu içeriğiyle, yasa ile yapılan düzenlemelerin Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği ifade edilmiştir. Gerekçeye göre bu düzenlemeler, amaçlanmasa da, Anayasa'da öngörülmeleyen bir yönetim modeline geçilmesine neden olabilecek niteliktedir(Cumhurbaşkanlığı, 2004).

#### **3.6.1.4. Mali Kaynak Dağılımı ve Kamu Hizmetlerinin Gördürülmesi**

Mali kaynak dağılımı, tasarının 10. maddesiyle düzenlenmiştir. Buna göre; "Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından pay ayrılır. Payların ayrılmasına,

dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve görev bölüşümünde geleneksel anlayışın tam tersi yönde hareket edilirken, diğer bir ifadeyle, mahalli idarelerin yetkileri ve sorumlulukları merkezi idareye karşı korunmaya çalışılırken, aynı hassasiyetin mali konularda gösterilmediği görülmektedir. Mahalli idarelerin mali konularını düzenleyen maddenin çok kısa olarak geçiştirilmesi, bu konudaki hassasiyetin azlığını yansıtmaktadır. Görev ve sorumluluklarda olduğu gibi mali konularda da daha somut düzenlemeler yapılmalıdır (Al, 2004).

KYTK Tasarısı'nın 11. maddesi kamu hizmetlerinin gördürülmesiyle ilgili olarak; “Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, Merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir. Bu durumda idarenin sorumluluğuna ilişkin hükümler saklıdır.” hükmünü içermektedir. Maddenin gerekçesinde bu hükmün kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve süratli şekilde görülmesi amacını taşıdığı ifade edilmiştir.

KYTK Tasarısı'nın bu maddesiyle kamu hizmetlerinin görülmesinin merkezi idare dışındaki birimlere ve piyasa mekanizması çerçevesinde çalışan piyasa aktörlerine bırakılarak rekabete açılmaya çalışıldığı görülmektedir (Gül ve Özgür, 2004:194).

### **3.6.1.5. Merkezi İdarenin Teşkilatlanması**

KYTK Tasarısındaki en geniş kapsamlı düzenlemeler merkezi idarenin teşkilatlanmasına ayrılmıştır. Bu kısımda; Bakanlar Kurulu, Başbakan, Başbakan Yardımcıları ve Devlet Bakanları, Müsteşarlar, bakanlık merkez teşkilatının yapısı ve görevleri, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların tanım ve kapsamı, teşkilatlanmadaki hiyerarşik kademeler ve unvanlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

#### **3.6.1.5.1. Bakanlıkların Teşkilatlanması**

Bilindiği gibi, Milli Savunma Bakanlığı hariç diğer bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bunlara bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilat yapıları 3046 Sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. 3046 Sayılı Kanunda, Devlet Bakanlarının sayısı ile ilgili olarak yirmi üst sınırı getirilmişken, KYTK Tasarısında üst sınır sekiz olarak belirlenmiştir (md.13).

Bakanlık merkez teşkilatının; ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimleri olmak üzere üç kısımdan oluşacağı öngörülmüştür. Buna göre Bakanlıkların sorumlu oldukları temel hizmet ve görevler, merkez teşkilatı bünyesinde kurulan ana hizmet birimleri tarafından yerine getirilecektir (KYTK Tasarısı md.19). Danışma birimleri olarak; Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği; yardımcı hizmet birimleri olarak; Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı sayılmıştır. Ayrıca her Bakanlıkta Strateji Geliştirme Kurulunun oluşturulması da hükme bağlanmıştır.

#### **3.6.1.5.2. Bağlı ve İlgili Kuruluşlar**

Tasarıda bağlı ve ilgili kuruluşlar şu şekilde tanımlanmıştır: “Bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere, kanunla kurulan kuruluşlardır (KYTK Tasarısı md.24) İlgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır (KYTK Tasarısı md.25).”

3046 Sayılı Kanunda bağlı ve ilgili kuruluşların Genel Müdürlük olarak yapılandırılması esasını benimsemiş, KYTK Tasarısında ise, bağlı kuruluşların Müsteşarlık, Başkanlık ve Genel Müdürlük olarak üç şekilde de teşkilatlanabileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Aslında fiili durum da bu yeni düzenlemeye uygundur (Arslan, 2005).

#### **3.6.1.5.3. İlişkili Kuruluşlar (Üst Kurul)**

İlişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır (KYTK



Tasarısı md.26). İlişkili kuruluşlardan, şu anda farklı alanlarda faaliyette bulunan ve üst kurul olarak adlandırılan düzenleyici ve denetleyici kurullar kastedilmektedir (Al, 2004). Önceki bölümde bu kuruluşlar konusunun üzerinde durulduğundan burada kısaca bilgi verilecektir.

Bu kurullar, geleneksel kamu kurumlarından farklı ve piyasa ekonomisinin ortaya çıkardığı modern birer kamu kurumudurlar (Eryılmaz, 2004c:164). Bugün ülkemizde değişik alanlarda faaliyet yürüten 9 adet düzenleyici ve denetleyici kurum bulunmaktadır. Bunlar Sermaye Piyasası Kurumu (SPK), Rekabet Kurumu (RK), Telekomünikasyon Kurumu (TK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) ile tekel mamulleri ve şeker sektörlerindeki kurumlardır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 76–77).

Son yıllarda sayıları artan, idari ve mali özerkliğe sahip üst kurullarla ilgili olarak 3046 Sayılı Kanunda herhangi bir düzenleme yer almazken, KYTK Tasarısında “İlişkili Kuruluşlar” başlığı altında düzenleme yapılmış, bu kuruluşların ilişkili olacağı bakanlığın kendi kuruluş kanunlarında gösterileceği esası getirilmiştir(Arslan, 2005). Bu kuruluşların genel olarak işlevi, toplum yaşamının duyarlı alanlardaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek, aykırı davranış ve durumları önlemek ve yaptırıma çarptırmak suretiyle kimi temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmaktır (Duran, 2003:489).

Türkiye’deki üst kurullar tüzel kişiliğe sahip olarak düzenlendiklerinden dolayı, kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Bu kurulların bir bakanlıkla ilişkilendirilmeleri büyük ölçüde bütçeleri ile ilgili bir durumdur. Fakat bu kurulların tüzel kişilik olarak kurulmasına gerek yoktur. Tüzel kişiliğe sahip olmadan da aynı işlevleri yürütebilirler (Al, 2004).

### **3.6.1.6. Kamu Yönetiminde Denetim**

KYTK Tasarısı’nın Üçüncü Kısmı kamu yönetiminin denetlenmesine ayrılmıştır. Denetimin iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde yapılacağı; kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimini değil, mali denetim ve performans denetimini de kapsadığı öngörülmektedir.

İlgili madde gerekçesinde bundan böyle hem kurum ve kuruluşların hem yöneticilerin hem de çalışanların sadece mevzuata uygunluk değil, aynı zamanda performanslarına göre de değerlendirmeye tabi tutulacakları; böylece, kişileri denetleme anlayışından işi geliştirme sürecine geçilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir. Performans yönetimi son zamanlarda giderek yaygınlaşan bir kavram olup yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş sınırlarda ve performans kavramındaki gelişmeler çerçevesinde uygulanmasına yönelik gelişmiş bir yönetim anlayışıdır. Kamu kurumlarında performans yönetimi, mantık olarak işletme düzeyinde ele alınan performans kavramından içerik olarak farklı değildir. Bir kurumun performansı, belirli bir dönem sonundaki çıktı ya da faaliyetlerinin sonucudur. Bu sonuç, kurumun belirlediği hedeflere ulaşma olarak yorumlanmalıdır (Halis ve Tekinkuş, 2003:172).

Kamuda performans ölçümü ve denetlenmesi oldukça komplekstir. Sonuçları, verimliliği, hizmet kalitesini, vatandaş memnuniyetini ve aynı zamanda hukuka uygunluğu denetlemek gerekmektedir. Bazı kamusal hizmetleri ve faaliyetleri girdi/çıktı analiziyle değerlendirmek, diğer bir ifadeyle sayısallaştırmak, oldukça zordur. Sağlıklı bir performans değerlendirmesi için kamusal hizmetlerin ölçülebilir hale getirilmesi, yani sayısallaştırılması gerekir. Kamu kesiminde uygulanabilir performans yönetim sisteminin oluşturulması uzun dönemli bir projeyi gerektirmektedir (Al, 2004).

Yine kamuda performans yönetiminin uygulanabilmesi için öncelikle yönetimin performans denetimine uygun şekilde örgütlenmesi gerekmektedir. Rol ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi, bu nedenle öncelikle ölçülebilir ve somut kamu hizmetlerinin denetiminde ayrıntılı inceleme yapıp vatandaşların memnuniyetinin ve kamu yararının araştırılması gerekmektedir (Halis ve Tekinkuş, 2003:199).

#### **3.6.1.6.1. İç Denetim**

Geleneksel yaklaşımla ifade edilirse, iç denetim, daha önce teftiş kurulları tarafından yapılan denetimden ziyade, hiyerarşik denetime benzemektedir (Al, 2004). Tasarıya göre iç denetim kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır (KYTK Tasarısı md.40).

#### **3.6.1.6.2. Dış Denetim**

Tasarıya göre Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır veya yaptırılır (md.40).

TESEV'in KYTK tasarısı değerlendirmesinde tasarının denetimle ilgili olarak temel eksikliği, teftiş diye de tanımlanan önsoruşturmanın kimin tarafından yerine getirileceğinin açık olarak belirlenmemiş olmasıdır (TESEV, 2004a). Tasarıda Teftiş Kurulları, Kontrolörler Kurulları ve buralarda görev yapan müfettiş ve kontrolörlerle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Ayrıca tüm kamu kuruluşlarının dış denetime tabi tutulması görevinin tek başına Sayıştay'a verilmesi, bu kurumu zaman içerisinde ister istemez merkeziyetçi devasa bir denetim organı haline getirecektir (Saran, 2004:237). Yine denetim faaliyetlerinin tek bir elden yürütülmesi bu reformun dayandığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışına ters düşmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, büyük organizasyonlar yerine küçük organizasyonların daha etkili çalıştığını varsayar (Al, 2004).

### **3.6.1.6.3. Mahalli İdareler Halk Denetçisi (Ombudsman)**

Köken itibariyle İsveç'e dayanan ombudsman, yıllarca bu ülkede varlığını sürdürürken 20. yüzyılın ortalarında birdenbire güncelleşti. Bu güncelleşmede, bürokrasideki yozlaşmaların, demokrasideki gelişmenin ve insan haklarına verilen değerin artmasının önemli bir rolü oldu.1950 yılına kadar sadece iki ülkede (İsveç ve Finlandiya) ombudsman bulunmaktaydı. Ancak bu tarihten sonra otuzdan fazla ülkede yaklaşık yüzü aşkın ombudsman bürosu oluşturuldu. Günümüzde hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde ombudsman bulunmaktadır. Ombudsman, halkı yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı koruyan bir yargıç gibi görev yapmakta; kamu yönetiminin ilgili birimlerine rahat bir şekilde girebilmekte, istediği belgeyi temin edebilmekte ve görevlileri sorguya çekebilmektedir (Eryılmaz, 2004c:195).

KYTK Tasarısı'nın 42. maddesinde her ilde Mahalli İdareler Halk Denetçisi seçileceğine dair bir hüküm yer almaktadır. Maddede her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların

çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçileceği hükme bağlanmıştır. Devamında halk denetçisinin seçilmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır.

KYTK Tasarısıyla Türk Kamu Yönetimi Sistemine giren bu kurum, aslında yıllardır Avrupa ülkelerinde yaygın bir şekilde faaliyet gösteren *ombudsmanlık* benzeri bir kurumdur. Ancak ombudsmanlıktan farklı olarak faaliyet alanı, mahalli idarelerle sınırlandırılmıştır.

Tasarıda her ilde sadece bir halk denetçisi seçilmesi öngörülmüştür. Ülkemizde illerin nüfus yapıları dikkate alındığında her il için bir halk denetçisi seçilmesinin amaca uygun düşmeyeceği ve problem yaratabileceği dikkate alınmalıdır. Ayrıca halk denetçisi uygulamasının sadece mahalli idarelere yönelik olarak (İl Özel İdaresi, Belediye ve Köyler) getirilmesi, ancak merkezi idare için böyle bir düzenlemeye gidilmemesinin de eleştiri konusu olabileceği dikkate alınmalıdır (Arslan, 2005).

Bu tür kurumların başarısı, onların oluşum biçimi ile yakından ilgilidir. Eğer sağlıklı bir şekilde oluşturulamaz ve sorunları etkili ve verimli bir şekilde çözemez ise, bu kurumun başarılı olması oldukça zordur. Tasarıda Mahalli İdareler Halk Denetçisi ile ilgili madde oldukça uzun ve ayrıntılı olmasına rağmen, görevleri ile ilgili fazla bilgi bulunmamaktadır (Al, 2004).

### **3.6.1.7. Taşra Teşkilatı Kuramayacak Olan Bakanlıklar**

KYTK Tasarısıyla bazı bakanlıkların taşra teşkilatları kaldırılmakta; il özel idarelerine devredilmektedir. Tasarıda; “Bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatından oluşur. Ancak, ekli (I) sayılı cetvelde sayılan bakanlıklardan ekli (II) sayılı cetvelde gösterilenler taşra teşkilatı kuramaz.”(KYTK Tasarısı md.16) denilmek suretiyle belirtilen bakanlıkların taşra teşkilatı kurmaları engellenmektedir. Tasarıya göre Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın taşra bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine devredilecektir.

Ayrıca bunlardan bazıları tarafından belirlenen esas ve usullere göre bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte

olmak üzere personeli belediyelere veya üniversitelere devredilebilecektir (KYTK Tasarısı Geçici 1. madde).

Bu durumda taşrada örgütlenebilecek bakanlıkların sayısı beşle sınırlandırılmıştır. Bunlar Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'dır. Adalet Bakanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı, adli ve askeri faaliyetleri yerine getirdikleri için idarenin içinde yer almazlar. Vali, askeri ve adli makamlara, birisi ülkenin dış savunması amacıyla örgütlendiği için, ikincisi yargının bağımsızlığı esas olduğu için emir veremez, onları denetleyemez. Türkiye'de Çalışma Bakanlığı, 23 bölgede örgütlüdür; taşrada çok sınırlı olarak örgütlenmiş bir bakanlıktır. Maliye Bakanlığı ise klasik bakanlıktır. İlçelere kadar, memleketin en ücra köşelerine kadar örgütlenmiştir. Tasarıya göre şimdiye kadar bakanlıkların taşra örgütleri eliyle görülen işler, il özel idareleri ve belediyeler tarafından görülecektir. Bu çerçevede, dört bakanlık, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve Bayındırlık Bakanlığı, il özel idarelerine devredilir. Diğer bakanlıklar, örneğin Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, kurulu tesisleri belediye sınırları içindeyse belediyelere, belediye sınırları dışındaysa personeliyle, mal varlığıyla, bütçesiyle ve tesisleriyle beraber il özel idarelerine devredilecektir. Yani il halk kütüphanesi, ilçe halk kütüphanesi bir belediye sınırı içindeyse, hangi belediyenin sınırları içindeyse o belediyenin personeli, malı ve görevi haline gelecektir. Belediye sınırları dışında olanlardan o ilin özel idaresi sorumlu olacaktır. Bu basit yapı, 21. yüzyılda Türkiye Cumhuriyeti devlet örgütlenmesini baştan aşağı değiştiren bir yapıdır (Ayman Güler, 2003).

### **3.6.1.8. İnsan Kaynakları Yönetimi**

Bu tasarıda, birçok alanda olduğu gibi, kamu personel rejimi ile ilgili olarak da önemli yenilikler öngörülmektedir. Bunun göstergelerinden birisi insan kaynakları yönetimi kavramının kullanılmasıdır. Bu, Türk kamu yönetimi için yeni bir yaklaşımdır. Özellikle son yirmi yılda Batı ülkelerinin kamu yönetimi yapısı ve işleyişinin yanında, personel sisteminde de önemli gelişmeler meydana geldi. Bu değişikliği ifade etmek için, personel yönetimi yerine, orijin itibarıyla özel sektöre ait olan insan kaynakları yönetimi kamuda da kullanılmaya başlandı (Al, 2004).

Tasarının 46. maddesine göre; “Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür.” Bu maddede geçen “tam zamanlı” ve “kısmi zamanlı kamu görevlisi” kavramları ilk defa bu tasarıda yer almıştır.

Tasarıdaki çok önemli bir yenilik de belli görevde bulunanların Hükümetin görev süresiyle bağlantılı olarak görev yapmasına ilişkin düzenlemedir. Tasarının 46. maddesinde konuyla ilgili düzenleme şöyledir;“Hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır. Ancak bu görevlere yeni bir atama ya da görevlendirme yapıncaya kadar bu kişiler görevlerine devam ederler. Bu şekilde görevi sona erenlerden başka bir göreve atanmayanlar, özlük hakları saklı kalmak üzere, kadro şartı aranmaksızın bakanlık müşaviri olarak atanırlar.”

Bu düzenlemede bağlı ve ilgili kuruluşların birinci derecede amirlerinin hükümetle birlikte göreve gelip, ayrılmalarının esasları düzenlenmektedir. Ancak burada unvan bazında bir düzenlemenin esas alınmadığı, görev bazında bir düzenlemenin esas alındığı anlaşılmaktadır (Arslan, 2005).

### **3.6.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**

İkinci bölümde belirtildiği gibi Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimiyle ilgili ilk düzenleme 1984 yılında yapılmıştır. 2004 senesine kadar büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında kanun hükmünde kararname olarak çıkan, daha sonra aynı yıl kanunlaşan 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilmesi Hakkında Kanun hükümlerine tabiydi. 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 sayılı kanun yürürlükten kalkmıştır.

Ülkemizde 16 büyükşehir belediyesi bulunmakta; ülke nüfusunun %32’si, belediyeli nüfusun ise %41,2’sini oluşturan 22 milyon insan 16 büyükşehirde yaşamaktadır. 3030 Sayılı kanun büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı öngörmüştür. Bunun yanında su, kanalizasyon ve ulaşım hizmetleri gibi alanlarda kurulan ve büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşu olan özel nitelikli örgütler bu hizmet yapısının diğer kısmını oluşturmaktadır. İdareler

arası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkileri verilmiştir (TBMM, 2004c).

2004 yılında kabul edilerek yasalaşan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun genel gerekçesine göre, geçmişte tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 Sayılı Kanun ile hayata geçirilen bu sistemin uygulanmasında bazı eksiklikler mevcuttur ve bu alanda kimi sorunlar yaşanmaktadır. Görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütlerin bulunmaması, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olamaması büyükşehir yönetiminin kesin bir hakimiyetinin bulunması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamaması ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olması sorunlardan bazılarıdır (TBMM, 2004c).

### **3.6.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Sınırları**

5216 Sayılı Kanun'un getirdiği önemli değişikliklerden biri, bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için nüfusunun 750.000'den fazla olması koşuludur. Şart koşulan bu nüfusu belediye sınırları içinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıkta yaşayanlar oluşturmalıdır(5216 sayılı BBK md.4). Daha önce yürürlükte olan 3030 sayılı kanunda böyle bir koşul olmadığı için nüfusu çok az olan bazı illerde büyükşehir belediyesi kurulmuş; bu da kaynakların israfına ve hizmetlerin yürütülmesinde koordinasyonsuzluğa sebebiyet vermiştir. Yapılan bu düzenlemeyle bahsedilen olumsuzlukların giderilmesi hedeflenmiştir.

Yine 3030 Sayılı kanuna göre büyükşehir belediyesinin sınırları kuruluş kanununda gösterilmekte; kanun dışında idari işlemle sınırların değiştirilmesine imkan tanınmamaktadır. 5216 sayılı kanunla (md.6) ise büyükşehir belediye sınırları çevresinde olan belediye ve köylerin kanunda öngörülen koşulların gerçekleşmesi halinde Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırlarına katılmasına imkan sağlanmaktadır (TBMM, 2004c).

### **3.6.2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri**

5216 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin görevleri, ilçe ve ilk kademe belediyeleriyle aralarında çıkabilecek yetki ve görev çatışmasını önlemek amacıyla ayrıntılı şekilde sayılmıştır. 3030 sayılı kanunda sayılan imar planları, kanalizasyon, su, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, itfaiye, yolcu ve yük terminalleri,

anayol ve caddelerin yapımı gibi ortak kent hizmetleri büyükşehir belediyelerinin; inşaatlara ruhsat verme, tali yol ve meydanları yapma, sokak temizliği, yeşil alan ve spor tesisleri meydana getirme gibi klasik nitelikteki belediye hizmetleri de ilçe belediyelerine bırakılmıştı (Eryılmaz, 1998:141). Bunların yanında yeni kanunla büyükşehir belediyelerinin görevlerine coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını yapmak, kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun şekilde yeniden yapmak; özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek, gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak gibi görevler de eklenmiştir (TBMM, 2004c).

3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki imar yetkilerinin paylaşımı konusunda açıklık bulunmamakta; büyükşehir belediyelerine kaça yapılaşma ile mücadele konusunda etkin ve uygulanabilir yetkiler verilmemekteydi. 5216 sayılı kanuna göre ise büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir (BBK md.10) (TBMM, 2004c).

### **3.6.2.3. Büyükşehir Belediye Meclislerinin Oluşumu ve Toplanması**

5216 Sayılı Kanunla getirilen en önemli yeniliklerden biri de büyükşehir belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin usulün değiştirilmesidir.3030 sayılı kanunla öngörülen, ilçe belediye meclislerinin üye sayısının beşte biri oranında üyenin büyükşehir belediye meclisini oluşturması şeklindeki sistemden vazgeçilerek büyükşehir belediye meclislerinin doğrudan seçilen üyelere oluşması öngörülmektedir. Bu şekilde ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen üyelerin siyasi nedenlerle büyükşehir belediye meclisini çalıştırmama, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinde alınan imar kararlarının büyükşehir belediye meclislerinde görüşülmesi sırasında objektiflikten uzak hareket etme gibi olumsuz davranışlarının önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Bu yüzden meclis üyeleri halk tarafından seçilecektir (TBMM, 2004c).



Ayrıca yeni kanunla; gündemdeki konularla ilgili kişi ve kurum temsilcileriyle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın meclis toplantılarına katılabilmesine ve görüş bildirmesine olanak sağlanmaktadır (TBMM, 2004c).

3030 sayılı Kanunda öngörülen ve yılda üç defa yapılan olağan ve bazı şartların gerçekleşmesiyle yapılması gereken olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek meclisin her ay toplanması öngörülmektedir (BBK md.13). Dolayısıyla her ay toplantı yapıldığında olağanüstü toplantı sistemine ihtiyaç duyulmayacağından kaldırılmıştır. Yapılan değişiklik ile mahalli hizmetlerin daha şeffaf ve katılımcı bir şekilde yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yapılması amaçlanmıştır (TBMM, 2004c).

#### **3.6.2.4. Büyükşehir Belediye Başkanlarına Siyasi Parti Yasağı**

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki hükümlerle belediye başkanlarında olduğu gibi; 5216 Sayılı Kanun uyarınca da büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (BBK md.17). Bu düzenlemeyle belediye kaynaklarının amaç dışı kullanılması önlenmeye çalışılmaktadır.

#### **3.6.2.5. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirlerine İlişkin Düzenlemeler**

5216 sayılı Kanunla 3030 sayılı Kanundan farklı olarak büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin topladıkları vergilerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmadıkları takdirde ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu miktarın, İller Bankası tarafından yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılması imkanı getirilmektedir (TBMM, 2004c).

Yeni düzenlemeyle büyükşehir belediyelerinin gelirlerine otopark yerlerinden elde edilecek gelirler de eklenmiştir. Buna göre, otoparklardan elde edilecek gelirlerin yüzde 50'si ilçe belediyelerine, kalan kısım büyükşehir belediyelerine verileceği öngörülmektedir. Yine at yarışları ve müşterek bahislerden elde edilen gelirlerin yüzde 20'si yarışın yapıldığı yerin belediyesine, yüzde 30'u diğer büyükşehir ilçe belediyeleri

ile ilk kademe belediyelerine, kalan yüzde 50'si ise büyükşehir belediyesine bırakılacaktır. İller Bankası'na Bakanlar Kurulu tarafından belediyeler için verilecek yüzde 5 payın dağıtımı da yeniden belirlendi. Buna göre, İller Bankası'na genel bütçeden ayrılan yüzde 5 payın yüzde 75'i tutardan düşülerek, doğrudan ilgili belediyenin hesabına, kalan yüzde 25'i de nüfuslarına göre büyükşehir belediyelerine dağıtılacaktır(Hürriyetim, 2004).

3030 sayılı Kanunda büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin kesinleşmesinde öngörülen ve en önemli vesayet uygulamalarından biri niteliğindeki bütçelerin vali tarafından onaylanması sistemine son verilmiştir.

Büyükşehir belediye bütçesinin doğrudan, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin ise yatırım ve hizmetlerde bütünlüğü sağlayacak şekilde aynen veya tadilen büyükşehir belediye meclisince kabul edilmesi öngörülmekte, madde ile büyükşehir belediye meclisinin, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerini kabul ederken kullanacağı yetkiler de sınırlandırılmaktadır.

### **3.6.3. Belediye Kanunu**

Osmanlı İmparatorluğundan devralınanlarla birlikte 1923'de 436 olan belediye sayısı bugün 3215'e yükselmiş bulunmaktadır. Bunlardan 16'sı büyükşehir, 65'i il merkez belediyesidir. Yüksek nüfus artışı, iç göç ve kalkınma çabaları Türkiye'yi hızlı ve sağlıklı bir kentleşme olgusu ile karşı karşıya bırakmıştır. Öyle ki kentleşme, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana ülkenin toplumsal yapısını etkileyen adeta en önemli sosyo-ekonomik değişim gerçeği olarak ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı 1950'de % 27,5 iken 2000 yılında % 78,73'e yükselmiştir. Belediye sınırları dışında yaşayan nüfusun oransal düşüşü devam etmektedir. Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasına paralel olarak belediye sınırları içinde yaşayan nüfustaki artış trendinin önümüzdeki dönemde de azalarak süreceği ve yaklaşık % 85 civarında istikrar kazanacağı tahmin edilmektedir Batılı örneklerin aksine Türkiye'de belediye sayısında sürekli bir artış söz konusudur. Bu artışın başlıca sebebi 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanununun belediye kurulması için öngörülmüş olduğu 2000 sınırının hızlı nüfus artışı karşısında yetersiz kalmasıdır (TBMM, 2005h).

Ülkemizde Fransız örneğinden etkilenen ilk belediye idaresi Osmanlı taşra yönetiminin merkeziyetçi yapısına uygun olarak İstanbul'da 1854 yılında kurulmuştur. Geçen zaman içerisinde belediyelerle ilgili çok sayıda düzenleme çalışmaları yapılmışsa da en kapsamlı düzenleme Cumhuriyetin kuruluşundan sonra 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Daha sonraki süreçte ise belediyeleri yeni bir temelde ele alan ve bu çerçevede mahalli müşterek hizmetleri yeni bir anlayışla düzenleyen yasal çalışma 5272 sayılı Belediye Kanunudur. Ancak bu Kanun 18.1.2005 tarihli ve E:2004/118, K:2005/8 sayılı kararla Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilmiş bulunmaktadır (TBMM, 2005h).

Belediyelerimiz, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahalli kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezi idarenin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır. Bu durum merkezi idaredeki yetersizliklerin ve diğer sorunların mahalli idarelere aynen yansımaya da yol açmıştır. Bu gelişmelere karşı köklü bir değişim 5272 sayılı Belediye Kanunuyla getirilmiş bulunmaktadır. Bu Kanun belediyeleri Anayasanın ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının gereklerine uygun gerçek bir yerinden yönetim kuruluşu olarak düzenlemiştir. Bu kuruluşların yetki ve görevleri de bu anlayış çerçevesinde ele alınmıştır (TBMM, 2005h).

Batılı örneklerin aksine Türkiye'de belediye sayısında sürekli bir artış söz konusudur. Bu artışın başlıca sebebi 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanununun belediye kurulması için öngörülmesi olduğu 2000 sınırının hızlı nüfus artışı karşısında yetersiz kalmasıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçesinde belirtildiğine göre; Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunuyla getirilen ilke ve esaslar korunmuş, bu Kanunun uygulanması sırasında ortaya çıkan eksiklik ve noksanlıklar giderilmeye çalışılmıştır. Diğer taraftan Tasarının genel çerçevesi Devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliğinin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı da Tasarıda dikkate alınan diğer hususlardır. Yine genel gerekçede, mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik,

katılım ve etkinlik ilkelerinin Tasarıya yansıtılmaya çalışıldığı belirtilmiştir(TBMM, 2005h).

### **3.6.3.1. Belediyelerin Kurulması, Görev ve Yetkileri**

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur(md.4). Belediye kurulmasında uygulanan nüfus şartı 5.000'e çıkarılmak suretiyle belediyelerde belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmaya çalışılmakta; belediyenin kuruluşunda öngörülen nüfus ölçeğinin büyütülmesinin hizmetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlayacağı, böylece kaynak israfının da önleneceği düşünülmektedir (TBMM, 2005h).

Aynı maddeyle yeni kurulacak bir belediyenin bir başka belediyenin meskun sahalarına 5.000 metreden daha yakın olamayacağı hüküm altına alınarak iç içe girmiş, adeta cadde ve sokakların birbirinden ayırdığı belediye kurulmasına son verilmektedir. Bu uygulama, vatandaşların hizmet talep edeceği belediye veya aksayan hizmetlerin hesabını soracağı yetkilileri doğrudan tanımalarına; belediye hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik olarak, koordinasyon içerisinde yürütülmesine imkan sağlayacaktır. Ayrıca, içme ve kullanma suyu havzalarıyla sit ve diğer koruma alanlarında belediye kurulması yasaklanmak suretiyle bu alanların daha etkin bir şekilde korunması amaçlanmaktadır (TBMM, 2005h).

1930 yılından beri yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanununda belediye tüzel kişiliğinin hangi hallerde sona ereceğine dair açık bir düzenleme bulunmamakta idi. Bu nedenle, nüfusu 2.000'in altına düşerek kuruluş şartlarını kaybeden birçok belediye varlığını sürdürmüş ve bunun neticesinde kaynaklar verimsiz bir şekilde kullanılmış, bu belediyeler görevlerini yapmakta acze düşmüş, çarpık kentleşme ve gecekondulaşma ciddi boyutlara ulaşmıştır. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin, usulde paralellik ilkesi gereği kuruluş işlemlerindeki usule uygun olarak tersine işlemle kapatılabileceği düşünülse de bu yol hükümetlerce işletilememiştir. Bu madde ile nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin, Danıştayın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile sona erdirilmesi imkanı getirilmektedir (TBMM, 2005h).

Kanunun 14. maddesinde, belediyelerin zorunlu görev ve yetkilerinden birkaçı sayıldıktan sonra belediyenin ekonomik durumuna ve beldenin ihtiyaçlarına göre takdire dayalı olarak yapabileceği bazı hizmetlere de değinilmiştir. Maddenin takip eden fıkralarında ise kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmiştir. Maddede, Belediyelerin asli görevlerinin yanında, okul öncesi eğitim kurumları açabileceği; Devlete ait her derecedeki okul binalarını yapabileceği veya bunların bakım ve onarımları ile her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyacını karşılayabileceği; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabileceği ve işletebileceği; özür, yaşlı ve düşkünlerin kolayca hizmet almasını kolaylaştıran tedbirler alacağı öngörülmektedir (TBMM, 2005h).

### **3.6.3.2. Belediyelerin Organları ve Teşkilatı**

5393 sayılı Kanun'un ikinci kısmının birinci bölümü belediyelerin organlarını düzenlemektedir. Kanunun 17. maddesinde Belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu ve üyelerinin kanunlarda öngörülen usullere uygun olarak seçileceği; mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri temsilciler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversiteler ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütleri temsilcilerinin meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılarak oy hakkı olmaksızın görüşlerini belirtebilecekleri hükme bağlanmaktadır.

Ardından belediye meclisinin görev ve yetkileri maddeler halinde sayılarak belediyenin temel karar organının meclis olduğu vurgulanmaktadır (BK. md.18).

Anayasa Mahkemesince iptal edilen 5272 sayılı Belediye Kanunundan önce yürürlükte olan 1580 sayılı Kanunda öngörülen ve yılda üç defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek, 5272 sayılı Kanunda olduğu gibi meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmektedir (BK. md.20). Yapılan değişiklik ile mahalli hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde yapılması amaçlanmaktadır. Belediye meclislerinin her ay toplanması sebebiyle olağanüstü toplantı yapılmasına gerek kalmadığından olağanüstü toplantı sistemine son verilmektedir (TBMM, 2005h).

Ayrıca, belediye meclisinin toplantı ve kararlarının aleni olduğu, kararların halka duyurulacağı öngörülmüştür. Yönetimde açıklık ilkesinin bir gereği olarak 1580 sayılı Kanunda var olan “Gizli toplantı” kavramı yerine de “Kapalı toplantı” kavramı getirilerek bu toplantıların başkanın veya üyelere herhangi birinin gerekçeli teklifi üzerine, toplantıya katılanların üçte iki çoğunluğunun kararıyla yapılabileceği öngörülmektedir (TBMM, 2005h).

Ülkemizde imara ilişkin sorunların önem ve önceliğini koruduğu göz önünde bulundurularak nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde imar komisyonlarının kurulması zorunlu hale getirilmektedir. Bu belediyelerin plan ve bütçe komisyonu da oluşturması şarttır (BK md.24).

Bu Kanun ile getirilen yeniliklerden biri de belediye meclisinin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılmasıdır. Böylece serbest seçimle oluşan belediye meclislerine rahat çalışma ortamının sağlanmasına öncelik verilmiştir (TBMM, 2005h).

Belediye encümeni, Kanunda öngörülen belediye teşkilat yapısına uygun olarak yeniden düzenlenmektedir. Belediye encümeni maddede belirtilen sayılarda seçilmiş meclis üyesi ile belediyenin atanmış amirlerinden oluşacaktır. Encümen üye sayısı il belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde, yedi, diğer belediyelerde beş kişiden oluşacaktır. Yeni düzenlemeyle encümen idari bir organ olarak düzenlenmekte; encümenin uzmanlık niteliği güçlendirilerek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması öngörülmektedir. Ayrıca, belediye meclisince seçilmiş üyelerin de encümene katılması sağlanarak katılım ilkesinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmekte ve belediye meclisine ilişkin hükümlerle tutarlılık içinde, 1580 sayılı Kanunla öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmaktadır. Sonuç olarak karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmiştir (TBMM, 2005h).

5393 sayılı Kanun uyarınca belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin

başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (BK. md.37). Bu düzenlemeyle belediye başkanlarının sadece başkanlık görevine yoğunlaşmaları amaçlanmaktadır.

5393 sayılı Kanunla getirilen önemli bir düzenleme de nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyelerin stratejik plan yapma zorunluluğudur. Stratejik yönetimle kentlerin geleceğinin altyapı, ulaşım, çevre gibi temel hizmetler açısından uzun vadeli olarak planlanması ve çalışma programlarının bu planlara göre yapılması öngörülmektedir.

Yeni kanunla belediyeler için esnek bir teşkilat yapısı öngörülerek mahalli hizmetlerin etkili, verimli, hızlı, saydam ve vatandaş ihtiyaçlarına odaklı bir şekilde sunulması hedeflenmiştir(TBMM, 2005h). Kanunla belediye teşkilatının; beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak kurulması öngörülmektedir. Yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinin her belediyede zorunlu olarak kurulması; sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimleri ile ihtiyaç duyulan diğer birimlerin belediye meclisinin kararı ile kurulmasına imkan tanınmaktadır (BK. md.48).

### **3.6.3.3. Belediyelerin Denetimine İlişkin İlke ve Esaslar**

5393 sayılı Kanuna göre “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.” (md.54). Yeni düzenlemeyle yapılacak denetim faaliyetleri ile muhtemel hata alanlarının tespit edilerek belediye yönetimi ve çalışanların hata yapmadan önce eğitilmesi ve uyarılması düşünülmektedir (TBMM, 2005h).

Kanunda belediyelerin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsayacak şekilde, iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde denetleneceği öngörülmektedir. Ayrıca denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur. Bununla denetim sonuçlarının etkin bir şekilde uygulanmasını

sağlamak amaçlanmaktadır. Belediyelerde uygulanan bir başka denetim sistemi de faaliyet raporları yoluyla yapılan denetimdir.

Tasarı ile getirilen yeni bir denetim ve kontrol yöntemi de müdahale sistemidir. Bu düzenlemenin amacı, mahalli hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerinin kesintisiz sunumunu sağlamak, hizmetlerde meydana gelecek aksamlar sebebiyle, merkezi idarenin harekete geçebilmesine imkan vermektir. Diğer taraftan müdahale, hizmetlerde meydana gelen aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati ölçüde olumsuz etkilediğinin yetkili mahkemece tespit edilmesi şartına bağlanarak merkezi hükümetin siyasi sebeplerle belediyelere müdahalesi önlenmektedir.

#### **3.6.3.4. Belediyelerin Gelirlerine İlişkin Düzenlemeler**

Belediyenin gelirleri şunlardır: “Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler.” (BK. md.59)

Ayrıca büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez (BK. md.59).

#### **3.6.3.5. Belediyelerin Görevleri**

Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre “belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım,



nikah, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.”

Hizmetlerin halka en yakın yerlerde sunulacağı hükmüyle yeni kamu yönetimi anlayışından etkilenildiği ve hizmette yerellik ilkesine uyulduğu görülmektedir.

#### **3.6.4. İl Özel İdaresi Kanunu**

Merkezi idarenin taşra teşkilatı olan il aynı zamanda bir yerel yönetimdir. İl özel idaresi il sınırları içerisindeki halkın yerel müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişilerdir (Eryılmaz, 1998:120). İl Özel İdareleri, demokrasi tecrübesi ve eğitiminin kazanıldığı bir çeşit mikro parlamentodur. İl özel idareleri nitelik ve görevleri itibarıyla merkezi idare ile belediye ve köyler arasında ara düzey niteliğe sahip idari birimdir. Belediye ve köy idareleri belli bir yerleşim alanı içinde faaliyet gösterirken, il özel idareleri il sınırları içindeki yerleşim birimleri arasında ve bünyesinde hizmet yürütmektedir (Eryılmaz, 1997: 131; Tamer, 1993: 592).

İl Özel İdaresi Kanunu gerekçesinde kamu yönetiminde gerçekleştirilen birçok değişim ve gelişime rağmen aynı çabaların mahalli idareler, dolayısıyla il özel idareleri

konusunda gösterilemediği, bunun sonucunda bu idarelerin kendilerinden beklenen hizmetleri başarıyla yerine getirecek yeterli bir kurumsal yapıya kavuşturulamadıkları ifade edilmiştir. İl özel idarelerinin özerk kurumlar olmaktan ziyade eğitim, sağlık, bayındırlık, imar ve diğer mahalli hizmetleri karşılayan ve merkezi idareye tabi kurumlar oldukları anlayışı, bu kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olmuştur.

İl özel idaresinin kuruluş, görev ve esasları 1913 tarihli İdare-i Hususiye-i Vilayat Kanunu ile düzenlenmiş; bu kanunun adı 1987 yılında değiştirilmiş ve il özel idaresine işlerlik kazandırmak amacıyla bazı yenilikler getirilmiştir.

Daha sonra il özel idarelerinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan “İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı” 24.06.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir. 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı tarafından kısmen veto edilmiş; 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM’ye iade edilmiştir. Daha sonra yasa, üzerinde yapılan değişikliklerle 22 Şubat 2005’de kabul edilmiş; 5302 sayılı yasa Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra 04.03.2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### **3.6.4.1. İl Özel İdarelerinin Kurulması, Görev ve Yetkileri**

İl Özel İdaresi Kanunu’na göre “İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder.” (İÖİK md.3).

İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar.

Kanunda özel idareler için ikili bir görev yapısı öngörülmektedir. İl özel idareleri sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan hizmetlerini belediye ve köyler dahil olmak üzere, il çapında kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen bütün mahalli müşterek hizmetleri ise belediye sınırları dışındaki alanlarda yerine getirecektir. Bu düzenleme özel idarelere, merkezi idare ile mahalli idare arasında bir ara düzey konumu ve il düzeyinde koordinasyon yapma işlevi vermektedir. Buna göre il özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

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

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir (İÖİK md.6).

Bu maddede görüldüğü gibi daha önce il özel idarelerinin görev ve yetkileri arasında sayılan eğitim görevleri (ilk ve orta dereceli okullar açmak gibi) bu kuruluşların sorumluluğundan çıkarılmıştır.

#### **3.6.4.2. İl Özel İdarelerinin Organları**

5302 sayılı Kanunla il özel idaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validen olduğu hükme bağlanarak geleneksel üçlü yapı korunmuş; ancak il encümeninin karar organı değil, yürütme organı olması öngörülmüştür.

Bu kanunla yapılan en önemli değişikliklerden birisi de meclis başkanının meclis üyeleri arasından seçilmesidir. İl genel meclisi başkanlığı 1913 tarihli kanuna göre valilerce yürütülmekteydi. Bu durumun hem Anayasa hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ters düştüğü gerekçesiyle böyle bir düzenlemeye gidilmiştir.

İl genel meclis başkanı, birinci ve ikinci başkan vekiliyle katip üyelerden oluşan meclis başkanlık divanının oluşumu ve seçimleri yeni esaslara bağlanmaktadır. İlk iki yıl için seçilenlerin görev süresi iki yıl, ikinci dönem için seçilenlerin görev süresi ise mahalli idareler seçimlerine kadar devam edecektir. Başkanlık divanı üyeleri meclis üyeleri arasından gizli oyla seçilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri ve belediyelerde olduğu gibi, yılda iki defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sisteminden vazgeçilerek, meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmektedir.

Kanunla il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için öngörülen onay sistemine son verilmekte, ancak kararların valiye gönderilme zorunluluğu getirilmektedir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe giremeyecektir.

Bu Kanun ile getirilen en önemli yeniliklerden biri de il özel idarelerinde, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere il genel meclisi üyeleri arasından seçilen bir denetim komisyonu kurulmasıdır. Böylece, meclis üyelerinin özel idare işleriyle ilgili olarak daha iyi bilgi edinmeleri ve bunun sonucunda elde edilen verilerle meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilmesi de mümkün olabilecektir. Ayrıca il genel meclisinin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılmak suretiyle serbest seçimle oluşan il genel meclislerine rahat çalışma ortamının sağlanması amaçlanmıştır.

Yukarıda belirtildiği gibi yeni düzenlemeyle encümen idari bir organ olarak düzenlenmekte; başkanlığını da vali yapmaktadır. Encümen üyelerinin uzmanlık niteliği güçlendirilerek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması öngörülmektedir. Ayrıca, il genel meclisince seçilecek beş üyenin de encümene katılması sağlanarak katılım ilkesinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda il özel idarelerinde stratejik yönetim uygulanmasına geçilmesi, stratejik planların seçimlerden hemen sonra yapılması ile gelecek yönelimli ve hizmetlerin sonucuna odaklı bir yönetim anlayışının oluşturulması öngörülmektedir.

Hizmetlerin aksamadan hızlı, verimli ve etkili yürütülmesi amacıyla yetki devri uygulaması kamu yönetiminde vazgeçilmez bir yöntemdir. Madde ile valilerin, yetkilerinden uygun gördüklerini il özel idare görevlileri ve kaymakamlara devretmesine imkan tanınmaktadır. Ayrıca ilgili maddenin 5391 sayılı Kanunla değiştirilmesi sonucu vali, uygun görmesi halinde vali yardımcılarında da yetki devrinde bulunabilmektedir.

#### **3.6.4.3. İl Özel İdarelerinin Denetimi**

il özel idarelerinin denetiminde esas alınan unsurlar, diğer mahalli idare kuruluşlarında öngörüldüğü gibidir. Buna göre yapılacak denetim faaliyetleri ile muhtemel hata alanlarının tespit edilerek il özel idaresi yönetimi ve çalışanlarının hata yapmadan önce

eğitileceği ve uyarılacağı hükme bağlanmıştır. Denetim faaliyetlerinde öngörülen ikinci amaç ise, faaliyetlerin ve sonuçlarının mevzuata, kurumsal strateji ve başarı ölçütleriyle hedeflere; ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır. Denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması öngörülerek meclis ve kamuoyu denetimi etkin hale getirilmektedir.

Kanunda denetimin kapsamı iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali kontrol ve performans ölümü olarak belirlenmektedir. Bu üç unsuru içeren denetim, iç denetim ve dış denetim olarak yapılacaktır. İç denetim, vali veya görevlendireceği i denetçiler; dış denetim Sayıştay tarafından yapılacaktır. Mali iş ve işlemler üzerinde İçişleri Bakanlığınca uygulanan mevcut denetim kaldırılmaktadır. Dış denetimin ikinci boyutu olan mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemler ise, idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilere, merkezi idare tarafından belirlenen standart, ilke ve politikalara uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenecektir. Denetim sonuçlarının etkin bir şekilde takibini sağlamak için denetim raporlarının meclise sunulması ve kamuoyuna açıklanması sistemi getirilmektedir.

Mahalli hizmetlerde meydana gelebilecek aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerinin kesintisiz sunumunu sağlamak, hizmetlerde meydana gelecek aksamalar sebebiyle, merkezi idarenin harekete geçebilmesine imkan vermek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından il özel idaresine müdahale sistemi de getirilmiştir. Diğer taraftan müdahale, hizmetlerde meydana gelen aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati lde olumsuz etkilediğinin yetkili mahkemece tespit edilmesi şartına bağlanarak merkezi hükümetin siyasi sebeplerle özel idarelere müdahalesi önlenmektedir.

#### **3.6.4.4. İl zel İdaresinin Mali Yapısı**

50302 sayılı Kanuna göre il özel idaresinin gelirleri şunlardır: “kanunlarla gösterilen il özel idaresi vergi, resim, harç ve katılma payları; genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar; genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak demeler; taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler; il genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler; faiz ve ceza gelirleri; bağışlar; her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı

sağlanacak gelirler ve diğer gelirler.” (İÖİK md.42) Bu maddede sayılan gelir kaynaklarının oran ve miktarları ise ilgili kanunlarda ayrıntılı olarak düzenlenmektedir.

Kanunda özel idarenin giderleri de tespit edilmiş ve gider çeşitleri ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Özel idare bütçesi, stratejik planlar ile orta ve uzun vadeli hedeflere uygun olarak hazırlanması gereken ve özel idare hizmetleri için gerekli ödeneklerin tahsis edildiği yerleri gösteren önemli bir belgedir. Ayrıca, bütçe, özel idarelerde meclis denetimini sağlama yollarından birisidir. Bütçenin görüşülmesi ve kabulü aşamasında meclis özel idareyi denetleme imkanı bulmaktadır. İl özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

5302 Sayılı Kanun, il özel idarelerini daha özerk, etkin, katılımcı kılmakta ve daha az idari vesayet denetimine tabi tutmaktadır. Bu noktada söz konusu yasa, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına daha uyumlu bir portre çizmektedir (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 33).

### **3.7. 2000 Yılından Sonraki Kamu Yönetimi Reform Çalışmalarının Genel Değerlendirmesi**

21. yüzyıl, kamunun düşünce ve uygulama bakımından, yapı bakımından yeni bir dönüşüme girdiği, geleneksel anlayış ve yapıların sorgulandığı, yeni yapılanma ve düşünce sistemlerinin geliştirildiği, geleneksel yapılar yerine, piyasa aktörlerinin daha çok öne çıktığı, sivil toplumun ve bireylerin güçlendiği bir dönem olarak ifade edilir (Eryılmaz, 2004b:32). Bu dönemde özellikle katılım, açıklık, hesap verebilirlik, yönetim, etkinlik, verimlilik, gibi kavramların çokça kullanılması, kamu yönetiminde yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır.

Çalışmamızda aktarılmaya çalışıldığı gibi, Türkiye’de uzun yıllar kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu sürekli gündemde olmuş, ancak yapılan çalışmalar daha çok teorik düzlemde gerçekleşmiş, hazırlanan raporların bütüncül bir bakış açısıyla uygulamaya aktarılması mümkün olamamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında en önemli faktör etkin, kararlı ve sürekli bir siyasi iradenin ortaya konamamasıdır. Son dönemlerde kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunda kapsamlı girişimlerin

olduğu görülmektedir. Eleştirilebilir yanları olmakla birlikte, gerek KYTKT ve gerekse de diğer tasarı ve kanunlarda ortaya konan genel yapı ve perspektifin, Batı ülkelerindeki reform anlayışıyla uyduğu, yeni kamu yönetimi anlayışının unsurlarını içerdiği söylenebilir (B.Coşkun, 2005:44).

Reform, yalnız bir kanun yapmakla ortaya çıkan bir şey değildir. Reformu uygulamak ve uygulayan insanların da reform düşüncesini taşıyan yöneticilerden oluşması gerekmektedir. Ayrıca, siyasal iktidarın kararlılığı ve sivil toplumun desteği, yeniden yapılanma sürecinin temel unsurlarıdır. Toplumun reformlara hazır olması ve bunları desteklemesi gerekmektedir. Yeni yönetim anlayışı, büyük ölçüde geleneksel bürokratik yapı ve uygulamaları değiştirmeyi amaçladığı için, mevcut bürokrasiler bu değişiklikten pek hoşnut olmamakta ve dolayısıyla değişime karşı bir direnç gösterebilmektedirler (Eryılmaz, 2004b:35). Bu genel sorunun yanı sıra ülkemiz gerçeklerine dayanan ve reformların amaçlarına ulaşmasına engel olan özgül nedenler de vardır. Bu nedenlerin başında siyasi istenç eksikliği gelmektedir. Reform çabalarının başarıya ulaşması için mutlaka bilinçli bir stratejiye dayanması gerekmektedir. Ayrıca siyasi destek dışında kamuoyunun, bürokrasinin, basının, sendikaların, meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlenmelerinin işbirliği sağlanmalıdır ( Aktel ve Memişoğlu, 2005:34).

Ayrılcı (bölücü) hareketler ve yerelleşmenin tekçi devlet ilkesini zedeleyeceği endişesi, cumhuriyetin ilk yıllarından beri yerel yönetim reformlarının önündeki en önemli engel olarak ortaya çıkmıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005:35). Hizmet-kaynak paylaşımının yerel yönetimler lehine yeniden düzenlenmesi, eyalet sistemi ya da federal devlet düzeni ile karıştırılmamalıdır. Yerel kamu hizmetlerinin, yetki ve kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilmesi şeklindeki yasal düzenlemelerin üniter devlet yapısını zayıflatıcı bir yanı bulunmamaktadır. İdari yerinden yöneticilik (idari adem-i merkeziyet) üniter devlet yapısının alternatifi olmayıp, hem üniter hem de federal yapıli devletlerde geçerli olan kamu hizmetlerinin örgütlenme biçimlerinden birisidir (Günaydın, 2003:147).

Türkiye hiç vakit kaybetmeksizin, özelleştirme yoluyla bir yandan kamunun ekonomideki hacmini azaltmalı, diğer yandan yerelleştirme uygulamalarıyla da kamu yönetimi sistemini yetersiz işleyiş ve hantallıktan kurtararak küçültüp, daha dinamik, demokratik ve etkin bir yapıya kavuşturmalıdır (Günaydın, 2003:146).

## SONUÇ

Geleneksel bürokratik örgüt yapısına sahip kamu yönetimi sistemleri, katı ve değişime kapalı, merkeziyetçi, hantal ve ağır işleyen, biçimselliye dayalı bir mekanizmaya sahip, işlemlerde gizliliğin esas alındığı bir yapıya sahip olmaları nedeniyle etkin ve verimli bir işleyişten uzaktır. Bu nedenle de toplumun ihtiyaçlarını gereği gibi karşılama konusunda çok başarılı oldukları söylenemez. Değişen ve küreselleşen dünyanın gerisinde kalan, özellikle aşırı büyümüş kamu yönetimi örgütleri için bu durum kaçınılmazdır.

Türkiye’de de kamu yönetiminin etkin ve verimli olamamasının, toplumsal ihtiyaçları karşılayamamasının nedeni de yukarıda değinilen merkezi yönetimin büyük, hantal, aşırı yetkilerle donatılmış ve toplumdan kopuk yapısından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla bu durumun düzeltilmesi için öncelikle kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısından kurtarılması, bunun için de kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerden götürülmesi ve vatandaşların yönetime katılımının artırılması gerekmektedir.

Son yıllarda Türkiye’de, geniş çevreler tarafından kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısı eleştirilmekte, kamu yönetimi sisteminde köklü bir reform gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin yetki ve imkanlarının artırılmasının da bir gereklilik olduğu konusunda büyük bir görüş birliği vardır. Nitekim aşırı merkeziyetçi bir yönetim yapısı, demokrasinin ilkelerine ve küreselleşmenin kamu yönetimine getirdiği esneklik eğilimine ters düşmektedir.

1980’li yıllarla birlikte varlığını iyice hissettiren kamu yönetiminde reform yapılması gereği, beş yıllık kalkınma planları ve hükümet ve parti programlarında da yerini



bulmuş; ancak yeterince uygulamaya geçirilememiştir. Türkiye, ekonomi alanında ulaştığı gelişme ve serbestleşmeye kamu yönetimi alanında ulaşamamıştır. 1990'lı yıllarda ise ülkemiz, dünyada etkisini iyice gösteren değişim sürecini 1980'lerde olduğu kadar yakalayamamıştır. O yıllarda artan rekabetçi piyasa koşullarının gerisinde kalmış, yeniden yapılanmasını gerçekleştirememiştir. 1990'lı yıllarda ve 2000'li yılların başında yaşanan ekonomik krizler de bu duruma eklenince durum pek de iç açıcı olmamıştır.

Bilgi çağının yaşandığı günümüzde, insanlar yönetimin her alanına katılma ve her aşaması hakkında bilgi sahibi olma arzusundadırlar. Bu bağlamda kamu yönetiminin gizlilik ve dışa kapalılığı da sorgulanmakta, yeniden yapılandırma çalışmaları çerçevesinde bu durumun asgariye indirilmesi hedeflenmektedir. Bu da zaten son zamanlarda sık sık adı geçen yönetim kavramının gereklerinden biridir. İyi yönetim gereği yönetimin kararlarından etkilenecek bütün aktörlerin bu kararın oluşumuna mümkün olduğunca katılması gerekmektedir.

Ülkemizde hız kazanan kamu yönetiminde reform çalışmaları; özellikle de kamu mali yönetimimizde yapılan düzenlemeler ile sisteme getirilmeye çalışılan saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilebilmesinin temel şartı bu konularda kurumsal kültürün oluşmasıdır. Bugüne kadar gerçekleştirilen reformlar adına yapılan yasal düzenlemelerin ve önlemlerin başarılı olamamasının en önemli nedenlerinden biri, kurumsal kültür oluşturma konusunun ihmal edilmiş olmasıdır.

Sık sık tartışma konusu olan yönetimde açıklık, saydamlık gibi kavramların hayata geçirilmesi için bazı olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesi şeffaf bir yönetimin sağlanması açısından olumlu denilebilecek gelişmelerdir.

Cumhurbaşkanlığı tarafından tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne geri gönderilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (5227 Sayılı Kanun) yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir şekilde hazırlanmış ve kalite, şeffaflık, iyi yönetim, hesap verebilirlik, katılım, vatandaş odaklılık, adem-i merkeziyetçilik, esnek örgütsel yapılar gibi yeni kavram ve değerleri içeren bir yasa konumundadır. Tasarı birçok eleştiri olsa da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması açısından çok köklü ve kapsamlı bir adımdır.

2000 yılından sonraki reform sürecinin en belirgin özelliği yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönündeki eğilimdir. Yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan Kanunlar, özellikle bu idarelerin güçlendirilmesi ve merkeziyetçiliğin azaltılması açısından yeniden yapılanma adına olumlu gelişmeler olmakla birlikte; yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi için mali açıdan daha güçlü bir konuma gelmeleri ve bunun için de mali kaynak sağlanması hususunda daha net düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

## K A Y N A K Ç A

AKIN, Cengiz (1998); “*Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:70, Sayı:419, Haziran, s.89–100.

AKIN, Cengiz (2000); “*Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:72, Sayı:427, Haziran, s.77–108.

AKTEL, Mehmet ve Dilek MEMİŞOĞLU(2005); “*Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri*”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I:Reform**, Der.: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.21-38.

AL,Hamza (2004) ; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, [http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ha\\_kamu%20yonetimi.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/ha_kamu%20yonetimi.htm), 07.10.2004.

ARAP, İbrahim ve Levent YILMAZ (2005); “*Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli*”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya – 18-19 Kasım 2005, s.251-267.

ARSLAN, Yılmaz (2005); **Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” Üzerine Bir İnceleme**, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=169](http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/Web/Gozlem2.aspx?sayfaNo=169), 15.09.2005.

AYDINLI, Halil İbrahim (2003); “*1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler*”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (5) 2003/1**, <http://sbe.kou.edu.tr/kosbed/dergi%2005/aydinli.pdf>, 07.10.2005, s.73-86.

- AYMAN GÜLER, Birgül; Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu, <http://www.yerelnet.org.tr/yyaem/acilisbildirisi.php>, 05.10.2005.
- AYMAN GÜLER, Birgül (2003); Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı Açılış Bildirisi, [http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/acilis\\_bildirisi.doc](http://www.inonu.edu.tr/kongre/kamu2004/acilis_bildirisi.doc), 20.10.2005.
- AYKAÇ, Burhan (2003); “*Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim*”, Der.: AYKAÇ, Burhan, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.255-297.
- BALCI, Asım (2005) ;**Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri**, <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>, 03.10.2005.
- BALCI, Asım (2003) ; “*E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar*”, (Der.)BALCI, Asım, A.Nohutçu, N.K.Öztürk, B.Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.265-280.
- BAŞBAKANLIK (Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü) (2005); **Hükümet Programı**, <http://www.byegm.gov.tr/hukumetler/59hukumet/hukumetprogrami.htm>, 29.09.2005.
- BAYRAMIÇ, Bülent(2004) ; **Türkiye’de Halkla İlişkilerin Gelişimi**, <http://www.sosyalhizmetuzmani.org/turkiyehi.htm>, 7 Ekim 2004.
- COŞKUN, Selim (2004); “*Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik*” Editörler:ACAR, Muhittin ve Hüseyin ÖZGÜR, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II; Konular, Kuramlar,Kavramlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.129-158.
- COŞKUN, Bayram (2005); “*Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Eylül-2005, Sayı: 448, s.13-48, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/ TurkIdare Dergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/ TurkIdare Dergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc), 28.12.2005.

ÇELİK, Kemal (2003);“*E-Devlet ve Yeniden Yapılanma*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:75, Sayı:440, Eylül, s.149–158.

ÇETİNKAYA, Özhan (2004); “*Türkiye’de Belediyelerin Nüfus Büyüklüğüne Göre Harcama ve Gelir Yapılarının İncelemesi ve Bu Yapının Etkin Kaynak Kullanımı Açısından Değerlendirilmesi*”, **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, Cilt:59, Sayı:4, Yıl:2004, [http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi\\_makale.php?yazar\\_adi=%D6zhan&yazar\\_soyadi=%C7etinkaya&cilt=59&sayi=4&yil=2004&makale\\_sira=61#](http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi_makale.php?yazar_adi=%D6zhan&yazar_soyadi=%C7etinkaya&cilt=59&sayi=4&yil=2004&makale_sira=61#), 07.10.2005.

ÇUKURÇAYIR, M.Akif ve Esra B. SİPAHİ (2003); “*Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite*”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:50-51, s.35-66, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m3.pdf>, 31.03.2005.

DEMİR, Oğuzhan (2004);*Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, [http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/od\\_kamu%20yonetimi.htm](http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/Diger/od_kamu%20yonetimi.htm) 12.10.2004

DİNÇER, Ömer ve Cevdet YILMAZ (2003), (“*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı*” hazırlama komitesi adına) ;**Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Ekim, Ankara.

DPT (1985); **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf>, 27.09.2005.

DPT (1990); **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, DPT Yayın No: 2174, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, 27.09.2005.

DPT(1996); **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, DPT Yayını, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kutup/plan/VIII/>, Ankara 1996, 27.09.2005.

DPT (2000a); **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, Ankara 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>, 27.09.2005.

- DPT (2000b) ;**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)**, DPT Yayını, Ankara 2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> , 27.09.2005.
- DURAN, Lütfi (2003); “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, Der.: AYKAÇ, Burhan, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.487-495.
- DURGUN, Şenol (2003); “*Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset*”, Der. AYKAÇ, Burhan, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.203–223.
- EKEN, Musa (1994) ; “*Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:22, Sayı:2, Ankara, Haziran 1994, s.24-35
- EKEN, Musa ve Halil KALABALIK (2004); “*Bilgi Edinme Hakkı*”, **Salı Konuşmaları (2003–2004 Yılı Sunumları)**, SAÜ-İİBF, Sakarya, s.1-10. <http://www.kamu.sakarya.edu.tr/salikon/sk2004.pdf> , 25.12.2005
- ERYILMAZ, Bilal (1997); **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1998); **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2004a); “*Kamu Yönetiminde Değişim*”, **II: Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II)** Hacettepe Üniversitesi,.Ankara, s. 50-64.
- ERYILMAZ, Bilal(2004b); “*Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu*”, **Salı Konuşmaları (2003–2004 Yılı Sunumları)**, SAÜ-İİBF, Sakarya, s.31-34. <http://www.kamu.sakarya.edu.tr/salikon/sk2004.pdf> , 25.12.2005.
- ERYILMAZ, Bilal(2004c); **Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, İkinci Baskı, İstanbul.
- GÜL, Hüseyin ve Hüseyin ÖZGÜR (2004); , “*Ademi Merkezîyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri*”, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II; Konular, Kuramlar, Kavramlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.159-204.
- GÜNAY, Ö.Faruk (1997); “*Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE Faaliyetleri*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı:415, Haziran, s.129-140.

- GÜNAYDIN, Osman (2003); “*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:75, Sayı:440, Eylül, s.127-148.
- HALİS, Muhsin ve Mehmet TEKİNKUŞ (2003); “*Kamuda Performans Yönetimi*”, (Der.)BALCI, Asım ve diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.169-201.
- Hürriyetim (2004) ; “*Sezer Belediye Kanununu Onayladı*”  
<http://www.hurriyetim.com.tr/haber/0,,sid~2@tarix~2004-07-22-@nvid~443860,00.asp>), 22.12.2005
- KARAER, Tacettin (1987); “*12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*”, **T.İ.D.**, Yıl:59, Sayı:376, Eylül, s.51-74.
- KAYA, Erol (2004) ; **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**,  
[http://www.erolkaya.org/docs/yerel\\_yonetimlerde\\_yeniden\\_yapilanma\\_aay.asp](http://www.erolkaya.org/docs/yerel_yonetimlerde_yeniden_yapilanma_aay.asp),12.10.2004.
- KIZILCIK,Recep (2005); *Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Assesment)*,  
[http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/446\\_079\\_100.doc](http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/446_079_100.doc), 16.09.2005.
- MENGİ, Ayşegül (1997); “*Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, Yerel Yönetimler ve Türkiye*” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**,Cilt:LII,No.1-4,  
<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/40.pdf>
- NOHUTÇU, Ahmet (2004) ; “*Etik ve Kamu Yönetimi*”, Editörler:ACAR, Muhittin ve Hüseyin ÖZGÜR, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II; Konular, Kuramlar,Kavramlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.389-412.
- OECD (2001) ;OECD’nin Düzenleyici Reform İncelemeleri - Türkiye, **Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek**, Çev. URAS, Vedat ve Ahmet ARSLANOĞLU  
<http://216.239.59.104/search?q=cache:QmaeKmcyaDgJ:www.telkoder.org.tr/2-report/OECD-tr.doc+OECD+raporu&hl=tr>, 15.09.2005.

- ÖKTEM, M.Kemal (1988); “*Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*”, **T.İ.D.**, Yıl:60, Sayı:380, Eylül, s.105-136.
- ÖKTEM, M.Kemal (2004); “*Bilgi Teknolojileri ve Kamu Yönetimi*”, (der.) ÖKTEM, M.Kemal ve Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, **Kamu Yönetimi; Gelişimi ve Güncel Sorunları**, İmaj Yayınevi, Ankara-Mayıs, s.139–186.
- ÖKTEM, M.Kemal ve Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (2005); “*Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı*”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya – 18-19 Kasım 2005, s.231-237.
- ÖZER, M. Akif (2005) ; “*Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler*”, Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2005, s.55-80, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der57m3.pdf> , 12.04.2006.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2003) ; “*Etik ve Kamu Yönetimi*”, (Der.)BALCI, Asım ve diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar; Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, s.203–230.
- PAKDEMİRLİ, Ekrem; “Türkiye’de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi” , [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_refprm\\_metin\\_tebliğ3.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_refprm_metin_tebliğ3.php)., 05.10.2005.
- PAYASLIOĞLU, Arif T. (2003); “*İdari Reformun Sınırlılıkları*”, (Der.) AYKAÇ, Burhan, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.431-440.
- SARAN, Ulvi (2004) ;**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**, Atlas Yayıncılık, Ankara.
- SARAN, Ulvi (2005) ; **Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri**,<http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/saran1.pdf>,07.10.2005.
- ŞAYLAN, Gencay(2003); “*Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu*”, Der.: AYKAÇ, Burhan, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.413-429.

- TAMER, Mustafa (1993); “Cumhuriyetin 70. Yılında İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği”, **Türk İdare Dergisi** (Cumhuriyetin 70. Yılı Özel Sayısı), Yıl:65, Sayı:401, Aralık, s.583-652.
- TAŞAR, Mustafa (1990); (19 Ağustos 1990 Mahalli İdareler Seçimleriyle ilgili olarak yapılan çalışmadan.) <http://www.mustafatasar.gen.tr/yayinlar/tasar2000/15.htm>.
- TBMM (2003a); **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı – Genel Gerekeçe**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 12.10.2005.
- TBMM (2003b); **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı**, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>, 25.12.2005.
- TBMM (2003c); **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm>, 02.01.2005
- TBMM (2004a); “Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu”, Esas No:1/731, Karar No: 71, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/731)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 12.10.2004.
- TBMM (2004b); “İçişleri Komisyonu Raporu”, Esas No:1/731, Karar No:57, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonu Raporları (1/731)**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, 12.10.2004.
- TBMM (2004c); Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>, 22.12.2005
- TBMM (2005a);**Ulus Hükümeti Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hp44.htm>, 29.09.2005.
- TBMM (2005b); **Özal Hükümeti Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hp45.htm>, 29.09.2005.
- TBMM(2005c); **II. Özal Hükümeti Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hp45.htm>, 29.09.2005.



- TBMM (2005d); **VII. Demirel Hükümeti Programı**; <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hp49.htm>. 29.09.2005.
- TBMM (2005e); **Çiller Hükümeti Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hp50.htm>., 29.09.2005.
- TBMM (2005f); **Erbakan Hükümeti Programı**, <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hp54.htm>. 29.09.2005.
- TBMM (2005g); **III. Yılmaz Hükümeti (ANAP-DSP-DTP-Bağımsızlar) Koalisyon Protokolü** <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/KP55.htm> 29.09.2005.
- TBMM (2005h); “Belediye Kanunu Tasarısı”, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0767.pdf>, 23.12.2005.
- TBMM (2005ı); “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1121)”, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1014m.htm>, 25.12.1005
- T.C İçişleri Bakanlığı(2003); (Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı), **Acil Eylem Planı'nın İçişleri Bakanlığı Koordinatörlüğünde Yürütülen Kyr-11 Kod Numaralı “Kamu Yönetiminde Bürokratik Formaliteler İle Kırtasiyeciliğin Belirlenmesi ve Azaltılması” Faaliyeti İnceleme ve Araştırma Raporu (03.01.2003-12.06.2003)** <http://www.icisleri.gov.tr/apk/Daireler/AnaSayfa/KYR11/ilk%20%20rapor.htm>. 04.10.2004.
- T.C.Cumhurbaşkanlığı (2004); **“5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"”** [http://www.cankaya.gov.tr/tr\\_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html](http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html), 07.10.2204.
- TESEV (2004a) ; **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı- TESEV Değerlendirme Raporu**, Ocak, [http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_Degerlendirme\\_Raporu.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf), 03.07.2005
- TESEV (2004b) ; **“Kamu Mali Yönetimi – Özet”**, [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje\\_kamu\\_denetim\\_ozet1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_denetim_ozet1.php) 27.10.2004

TİSK (2002); “58.Hükümet Programı ve Acil Eylem Planı”, **İşveren** (Aylık Dergi), Sayı: Kasım 2002, [http://www.tisk.org.tr/isveren\\_sayfa.asp?yazi\\_id=608&id=37](http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=608&id=37), 10.10.2005.

TÜSİAD (2005); “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” Özet *Bulgular*”, TÜSİAD Basın Bülteni, 17 Kasım 2005, TS/Bas-Bül/05-84, <http://www.tusiad.org/haberler/basin/duyuruno752.pdf> 02.01.2005.

TODAİE (1991); Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları No:238, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF>, 24.09.2005.

TOPRAK, Erkan (2000);**Demokratik Ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

TORTOP,Nuri, E.İSPİR ve B.AYKAÇ (1993); **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara.

TUTUM, Cahit (2003); “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Der.: AYKAÇ, Burhan, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, s.441-457.

YAĞAN, Haldun (2005a) ; “Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri”, **Gümrük Dünyası**, Sayı:46, Yaz 2005.

YILDIZ, Mete (2003); “Elektronik (E)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme”, Editörler: ACAR, Muhittin ve Hüseyin ÖZGÜR, **Çağdaş Kamu Yönetimi-I; Konular, Kuramlar, Kavramlar**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Ekim, s.305–327.

YILMAZ, Osman (2001); **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT Yayınları, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>, 30.03.2006

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Belediyebuyuksehirbelediyesi.htm> ,05.10.2005

[http://www.yerelnet.org.tr/genel\\_yapi/index.php](http://www.yerelnet.org.tr/genel_yapi/index.php), 05.10.2005.

[http://www.yerelnet.org.tr/genel\\_yapi/ilozelidaresi.php](http://www.yerelnet.org.tr/genel_yapi/ilozelidaresi.php), 05.10.2005.

[http://www.yerelnet.org.tr/genel\\_yapi/koyler.php](http://www.yerelnet.org.tr/genel_yapi/koyler.php), 05.10.2005.

## ÖZGEÇMİŞ

Gülden Gündüz IŞIK, 1978 yılında Siirt'in Eruh ilçesinde dünyaya geldi. İlk öğrenimini Zonguldak ve Batman illerinde tamamladı. 1996 yılında Siirt Ev Ekonomisi Meslek Lisesi'nden, 2001 yılında Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. 2003 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans yapmaya hak kazandı. IŞIK, evli ve bir çocuk annesidir.